

Friedrich, Wiebke (Ed.); Schwarz, Christoph H. (Ed.); Voigt, Sebastian (Ed.)

Book

Gewerkschaften im demokratischen Prozess: 10 internationale Beiträge - Trade unions in the democratic process: 10 international Contributions

edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 278

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Friedrich, Wiebke (Ed.); Schwarz, Christoph H. (Ed.); Voigt, Sebastian (Ed.) (2013) : Gewerkschaften im demokratischen Prozess: 10 internationale Beiträge - Trade unions in the democratic process: 10 international Contributions, edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 278, ISBN 978-3-86593-177-1, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116461>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Staat und Zivilgesellschaft

Wiebke Friedrich | Christoph H. Schwarz
Sebastian Voigt (Hrsg.)

**Gewerkschaften
im demokratischen
Prozess:
10 internationale
Beiträge**

Trade Unions in the Democratic Process:
10 international Contributions

Wiebke Friedrich, Christoph H. Schwarz, Sebastian Voigt (Hrsg.)

**Gewerkschaften im demokratischen Prozess:
10 internationale Beiträge**

Wiebke Friedrich, Christoph H. Schwarz,
Sebastian Voigt (Hrsg.)

**Gewerkschaften
im demokratischen Prozess:
10 internationale Beiträge**

Trade Unions in the Democratic Process:
10 international Contributions



Wiebke Friedrich M.A., promoviert am Lehrstuhl für Sozialpolitik an der Universität Leipzig zum Thema „Die Elternökonomie: Zur Bedeutung privater Generationentransfers für Berufseinsteiger in einem flexibilisierten Arbeitsmarkt“. Arbeitsschwerpunkte: Methoden der qualitativen Sozialforschung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Lebenslaufforschung und Generationenbeziehungen.

Wiebke Friedrich is a Ph.D. candidate at the chair of social policy at the University of Leipzig. Her research topic is The Parent Economy: on the Importance of Private Generational Transfers for Job Starters in a Flexible Labor Market. Her research interests include methods of qualitative social research, labor market policies, social policies, life course research and generational relationships.

Christoph Heiner Schwarz, promoviert an der Uni Frankfurt a.M. in Soziologie zur Adoleszenz palästinensischer Flüchtlinge. Arbeitsschwerpunkte: Methoden der empirischen Sozialforschung, Adoleszenz, Jugend, Geschlechter- und Generationenverhältnisse, Bildungsprozesse. Publikationsbeispiel: Verstrickt in die Forschungssituation. Die Methode der Ethnoanalyse in der Adoleszenzforschung, in: sozialer sinn 1/2011.

Christoph Heiner Schwarz is a Ph.D. candidate in sociology at the University of Frankfurt. His research topic is adolescent Palestinian refugees. His research interests include methods of empirical social research, adolescence, youth, gender and generational relations and educational processes. His publications include qVerstrickt in die Forschungssituation. Die Methode der Ethnoanalyse in der Adoleszenzforschung” in sozialer sinn (1/2011).

Sebastian Voigt, promoviert an der Universität Leipzig in Geschichte zum Thema „Zwischen Résistance und Holocaust. Zur politischen Erfahrungsgeschichte jüdischer Intellektueller im Nachkriegsfrankreich.“ Vielfältige Publikationen zur Theorie des Antisemitismus und Antizionismus, der Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika und zur französischen Linken. Letzte Veröffentlichung: *Ungewöhnliche Konversionen? Von Mao zu Moses. Linksradikalismus und jüdische Zugehörigkeit im Frankreich der späten Siebzigerjahre*, in: Jahrbuch für Historische Kommunismusforschung; erscheint Frühjahr 2013.

Sebastian Voigt is a Ph.D. candidate in history at the University of Leipzig. His research topic is “Between Résistance and the Holocaust: On the Political History of the Experience of Jewish Intellectuals in Post-War France”. He has published various works on the theory of anti-Semitism and anti-Zionism, the history of the U. S. and the left in France. His latest publication is “Ungewöhnliche

Konversionen? Von Mao zu Moses. Linksradikalismus und jüdische Zugehörigkeit im Frankreich der späten Siebzigerjahre" in Jahrbuch für Historische Kommunismusforschung, which will be published in the spring of 2013.

Wir danken Michelle Miles und Ingo Maerker für das Lektorat der englischsprachigen Texte und die Übersetzungen der abstracts.

© Copyright 2013 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf
Printed in Germany 2013
ISBN: 978-3-86593-177-1
Bestellnummer: 13278

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Inhaltsverzeichnis

Wolfgang Schroeder	
Gewerkschaften im demokratischen Prozess des Wandels. Der deutsche Fall	9
<i>Trade Unions in a Democratic Process of Change. The German Case</i>	
Wiebke Friedrich, Christoph H. Schwarz, Sebastian Voigt	
Einleitung	19
Thomas Schmidinger	
Unionism and Revolution in the Arab World	27
<i>Die Gewerkschaftsbewegung und die Revolution in der arabischen Welt</i>	
Stefanie Slaoui-Zirpins	
Labor Unions in the MENA Region between Incorporation, Conflict and Cooperation: The Case of Morocco	53
<i>Gewerkschaften in der MENA-Region zwischen Inkorporation, Konflikt und Kooperation – das Beispiel Marokko</i>	
Ami Vatury	
Koach La Ovdim: The Basis for a New Labor Movement?	73
<i>Koach La Ovdim: Das Fundament einer neuen Arbeiterbewegung?</i>	
Ciara McCorley	
Trade Unions and Political Change in Africa: Combining Functional and Genetic Approaches to Democratization	93
<i>Gewerkschaften und politischer Wandel in Afrika: Eine Synthese von funktionalen und genetischen Ansätzen der Demokratisierung</i>	
Siddig Elzailae	
Sudanese Trade Unions and Democracy	111
<i>Die sudanesischen Gewerkschaften und die Demokratie</i>	

Michaela Schulze	
Gewerkschaften im welfare state retrenchment: Gewerkschaftliche Dachverbände und welfare-to-work-Reformen in Deutschland, Dänemark und den USA	135
<i>Trade Unions and the Welfare State Retrenchment: Umbrella Unions and Welfare-to-Work Reforms in Germany, Denmark and the U.S.</i>	
Nikolai Huke	
Spanien in der Euro-Krise: Autoritäre Austeritätspolitik als Herausforderung für Gewerkschaften und soziale Bewegungen	155
<i>Spain in the Euro Crisis: The Authoritarian Policy of Austerity as a Challenge for Trade Unions and Social Movements</i>	
Ildikó Pallmann und Anne Pawletta	
Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung – ein Thema für Gewerkschaften?	177
<i>Human Trafficking for Forced Labor Purposes – An Issue for Trade Unions?</i>	
Christian Schröder und Leiv Eirik Voigtländer	
Gewerkschaften und Erwerbslose – eine spannungsreiche Beziehung	197
Reichweite und Grenzen der Zusammenarbeit am Beispiel der Auseinandersetzung um den Hartz-IV-Regelsatz	
<i>Trade Unions and the Unemployed – A Difficult Relationship. The Scope and Limits of Cooperation in Light of the Controversy Surrounding the German Welfare Law (Hartz IV) Standard Rate</i>	
Johannes Bock	
Demokratische Schulreform?	215
Deutsche und niederländische Lehrgewerkschaften in der Zwischenkriegszeit	
<i>Democratic School Reform? German and Dutch Teachers' Unions in the Period between the World Wars</i>	
Kurzbiografien der Autorinnen und Autoren	233
Über die Hans-Böckler-Stiftung	238

Gewerkschaften im demokratischen Prozess des Wandels. Der deutsche Fall

Zusammenfassung

Das recht erfolgreiche Modell der deutschen Einheitsgewerkschaft ist seit einigen Jahren durch Globalisierung, Europäisierung sowie technische und soziale Veränderungen unter Druck geraten. Durch die zunehmende Fragmentierung des Arbeitsmarktes und Diversifizierung der Branchenstrukturen haben sich drei gewerkschaftliche Welten herausgebildet: die Großindustrie des verarbeitenden Sektors, die mittelgroßen Betriebe der verarbeitenden Industrie und die Unternehmen des Dienstleistungssektors.

Angesichts ihrer umfangreichen Aufgaben sind Gewerkschaften sowohl als Solidarorganisation wie auch als arbeitsmarktpolitischer Akteur und als politischer Verband zu analysieren. Zum Verständnis trägt dabei nicht so sehr ein Blick auf die äußeren gesellschaftlichen Umstände bei, sondern eine Untersuchung der Binnenstruktur von Gewerkschaften als strategische und lernende Organisation. Dies wurde in den letzten Jahren in der Gewerkschaftsforschung vernachlässigt.

Abstract

The largely successful German model of the unified trade union has fallen under pressure from globalization and Europeanization as well as technical and social changes over the last few years. Due to the increasing fragmentation of the labor market and the diversification of the structures of economic sectors, trade unions are now faced with three realms: the large-scale industry of the manufacturing sector, the middle-sized companies of the manufacturing industry and the businesses of the service industry.

In the face of these huge tasks, unions should be analyzed as organizations based on solidarity, as actors on the labor market and as political associations. In this analysis, less emphasis will be put on outer societal circumstances, while the internal structures of unions as strategic and learning organizations will be highlighted as something that has been overlooked in the field of union research in recent years.

Die treibende Kraft für das Entstehen und Wirken von Gewerkschaften ist das Wissen um die Notwendigkeit, die politische Demokratie in marktbasierter Gesellschaften um soziale und ökonomische Akteure, Verfahren und Komponenten zu ergänzen. Prägend für das deutsche Gewerkschaftsmodell ist – trotz des Beamtenbundes und einer Fülle kleiner Verbände am Rande – das Prinzip der Einheitsgewerkschaft. Die innere Verfasstheit dieser Einheitsgewerkschaft ist durch einen mittelstarken Dachverband und starke Branchengewerkschaften gekennzeichnet. Das Verhältnis zu den Arbeitgebern und zum politischen System kann als „konfliktpartnerschaftlich“ charakterisiert werden. Die gewichtige Stimme der Gewerkschaften gegenüber Arbeitgebern und Regierung, die notwendig ist, um die Interessen der Beschäftigten kraftvoll zur Geltung zu bringen, basiert auf:

- einem im internationalen Vergleich mittleren Organisationsgrad von um die 20 %,
- einer vergleichsweise guten gesellschaftlichen Wertschätzung,
- einer gesetzlichen Absicherung durch Tarif, Betriebsverfassungs- und Mitbestimmungsgesetze,
- einer soliden Stellung in der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen,
- einer tarifpolitischen Handlungsfähigkeit im Tandem mit verpflichtungsfähigen Arbeitgeberverbänden,
- einer funktionalen Einbindung in das politische System und einer engeren Verbindung zur SPD zugleich aber auch regelmäßigen Kontakten zu den anderen Parteien, die ein positives Sozialstaatsverständnis haben,
- einer konstruktiven Kooperation mit den betrieblichen Interessenvertretern der Beschäftigten und
- einer gezielten und kontrollierten Konfliktfähigkeit.

Das Zusammenwirken dieser Eigenschaften ermöglichte den besonderen Erfolg des „deutschen Gewerkschaftsmodells.“ (Schroeder/Weßels 2003) Seit einigen Jahren sind diese Strukturen der Kooperation jedoch durch Globalisierung, Europäisierung, deutsche Einheit sowie technischen und sozialen Wandel unter Druck geraten. An manchen Stellen, vor allem in staatlichen, ehemals staatlichen und staatsnahen Bereichen, ist es zu einer nahezu pluralistischen Gewerkschaftskonkurrenz gekommen. Die für die DGB-Gewerkschaften brisantesten Transformationen vom Berufsverband zur eigenständigen Gewerkschaft vollzogen sich dabei im Eisenbahnsektor, im Flugverkehr und im Krankenhaussektor (Schröder/Kallas 2011). Angesichts eines fragmentierten Arbeitsmarktes, divergierender Branchenstrukturen und damit einhergehender Unterschiede in den Bedingungen der Interessenvertretung kann von einem einheitlichen „deutschen Gewerkschaftsmodell“

nur noch in einem eingeschränkten Sinne gesprochen werden. Stattdessen haben wir es mit verschiedenen „Welten“ der Gewerkschaften zu tun. Etwas vereinfacht kann man von „drei Welten“ sprechen (Schroeder/Weßels 2003): Erstens der Großindustrie des verarbeitenden Sektors, die nach wie vor Anker und Rückgrat gewerkschaftlicher Stärke in Deutschland bildet. Zu dieser Welt zählt zweifelsohne auch der öffentliche Dienst. Auch wenn dort die Rekrutierung anderen Kriterien folgt, handelt es sich um eine feste Basis für gewerkschaftliche Präsenz in Deutschland.

Die „zweite Welt“ liegt in den mittelgroßen Betrieben der verarbeitenden Industrie und einigen wenigen des Dienstleistungssektors. Dort ist gewerkschaftliche Stärke keinesfalls selbstverständlich, und wenn sie vorliegt, ist sie meist auf günstige regionale und branchenspezifische Bedingungen zurückzuführen. In der „dritten Welt“ sind die Gewerkschaften meist gar nicht oder nur schwach vertreten. Dominant sind hier die Firmen des Dienstleistungssektors, die in allen Größenklassen vertreten sind. Da in vielen dieser Betriebe eine hohe Wertschöpfung und ein hohes Innovationsniveau bestehen sowie häufig mehr Beschäftigungsaufbau stattfindet als in den ersten beiden Welten, kann von ihnen sogar als „Gewinner des Strukturwandels“ gesprochen werden. Daher ist es eine nicht zu unterschätzende Belastung für die Gewerkschaften, dass sie gerade in diesen Betrieben nicht oder nur schwach vertreten sind.

Angesichts dieser Veränderungen sind die Gewerkschaften mit einer Reihe von Problemen konfrontiert. Sie stehen vor einer „dreifachen“ Krise (Schroeder/Weßels 2003): Mit der abnehmenden Bindungsfähigkeit und der Schwierigkeit, in der zweiten und dritten Welt Fuß zu fassen, stehen sie vor einer Mitgliederkrise, die vor allem darin besteht, dass sie jenseits der klassischen Arbeiterschaft zu wenig präsent sind. Insbesondere sind sie unzureichend am Beschäftigungswachstum der anderen Gruppen beteiligt. Vor allem mit dieser sozialstrukturellen Veränderung hängt die Abnahme ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz zusammen, was phasenweise zu einer Legitimitätskrise führte. Schließlich sehen sie sich angesichts abnehmender Mitgliederzahlen mit schwerwiegenderen finanziellen Restriktionen konfrontiert. Vorherrschend war in den letzten Jahren in Hinblick auf diese Krisen jedoch weniger die Debatte über einen offensiven strategischen „Masterplan“, als eher das, was im Englischen „muddling through“ genannt wird, also das tägliche „Durchwursteln“ und Reagieren auf neue Konstellationen. Auffallend ist allerdings auch, dass seit etwa 2006, dem Jahr des tiefsten Standes gesellschaftlicher Anerkennung, ein stetiger Zuwachs an gesellschaftlichem Vertrauen festzustellen ist. Kombiniert mit ihrer Rolle in der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre

2008–2010 haben sich die Bedingungen für eine Reform der eigenen Strukturen deutlich verbessert.

1 Solidarorganisation

Wie kommen die Gewerkschaften zu den Mitgliedern und die Mitglieder zu den Gewerkschaften? Bei dieser Frage geht es um die Binnenperspektive, also primär um das Verhältnis zwischen Organisation und Mitgliedern. Die zentralen Themen in diesem Bereich sind Ziele, Funktionen, Mitgliederpolitiken, organisatorische Reformen und Strategien der Gewerkschaften. Denn Gewerkschaften sind Institutionen der Solidarität, die nach Neumann „auf dem Grundsatz der gegenseitigen Hilfe“ beruhen. Neben den Kollektivgütern, die durch Tarifverträge allen zugänglich sind, bieten sie ihren Mitgliedern verschiedene exklusive Leistungen, sogenannte „selektive Nutzenanreize“ (Olson), an:

„Sie gewähren (ihren Mitgliedern W.S.) Krankheits- und Unfallunterstützung, Arbeitslosenhilfe, Alterspensionen, Streik- und Aussperrungsunterstützungen (...). Sie gewähren ihren Mitgliedern Rechtsschutz vor Gerichten, Verwaltungsbehörden und Sozialversicherungskörpern. Sie bemühen sich um die Erziehung und Unterweisung ihrer Mitglieder in Kursen und Schulen der verschiedensten Art. Zur Erfüllung all dieser Aufgaben entwickeln sie eigene Institutionen.“ (Neumann 1978: 150)

Als kollektive Organisationen, die repräsentativ für die Arbeitnehmerschaft sprechen und wirken, sind die DGB-Gewerkschaften nur dann bestands- und durchsetzungsfähig, wenn sie auf eine quantitativ und qualitativ starke Mitgliederbasis bauen können. Mit der Erosion traditioneller Milieus und dem Verlust stabiler institutioneller Ordnungen sind klare Erwartungshaltungen der Beschäftigten gegenüber den Gewerkschaften nicht mehr selbstverständlich. So muss heute Überzeugungsarbeit geleistet werden, wo früher der „stumme Zwang des Milieus“ gewerkschaftliche Orientierungen hervorbrachte oder gar „vererbte“. Nach wie vor gibt es strukturelle Rahmenbedingungen, die eine Mitgliedschaft befördern, wie die Größe des Betriebes, ein bereits bestehender hoher Organisationsgrad und die Existenz eines gewerkschaftlich orientierten Betriebsrates. Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass diese Strukturen „von selbst“ weiter bestehen bleiben. Es handelt sich um ein Erbe aus vergangener Zeit, das gepflegt und entwickelt werden muss.

Während das überlieferte positive Erbe schmilzt, bauen sich neue Herausforderungen auf: Heute müssen die Gewerkschaften ihre Erfolge, Angebote und Leistungen immer stärker in Abgrenzung zu anderen, ernstzunehmenden Konkurrenten beweisen und begründen. Diese konkurrierenden Akteure sind auf vier Ebenen angesiedelt: Im Bereich des Marktes (1) treten Versicherungen in Konkurrenz zu den Gewerkschaften, die Beschäftigten Versicherungsleistungen anbieten, mit denen diese einen Teil ihrer Sicherheitsbedürfnisse befriedigen können. Auf der Ebene der Betriebe (2) können die Betriebsräte zur Konkurrenz werden, die sich den Belegschaften als Gewerkschaftersatz präsentieren und einer Kooperation mit ihnen teilweise ablehnend gegenüberstehen. Auf der Verbandsebene (3) stehen die Gewerkschaften im Wettbewerb mit anderen Verbänden, vor allem mit erstarkenden Berufsverbänden wie zum Beispiel Cockpit, Marburger Bund, dem Hochschulverband oder dem Verband deutscher Ingenieure. Schließlich kann der Sozialstaat selbst (4) als Konkurrent der Gewerkschaften angesehen werden.

Hinsichtlich der gewerkschaftlichen Angebotsdifferenzierung gegenüber den Mitgliedern spielt seit jeher der Sozialstaat eine entscheidende Rolle. Denn vom Umfang sowie von der Generosität sozialstaatlicher Leistungen hängt es ab, wie der von den Gewerkschaften zu gestaltende Raum für Leistungs- und Solidarangebote aussieht. So kann der Nutzen einer Gewerkschaft aus Sicht der Beschäftigten auch daran gemessen werden, ob und wie es ihr gelingt, zeitgemäße Ziele und Inhalte zu entwickeln und durchzusetzen, die kompatibel sind zum jeweiligen Stand der sozialstaatlichen Entwicklung. Dazu gehört auch, das Niveau sozialstaatlicher Entwicklung zu verteidigen bzw. weiter zu entwickeln.

2 Arbeitsmarktpolitischer Akteur

Wesentliche Voraussetzung der Gewerkschaften, um sich als arbeitsmarktpolitische Akteure zu behaupten, ist ihre Fähigkeit, gegen und mit den Arbeitgebern die Interessen der Beschäftigten abzusichern. Neumann definiert diese Funktion, die in dem Spannungsfeld zwischen Mitglieder- und Einflusslogik angesiedelt ist, folgendermaßen:

„Sie [die Gewerkschaften, W.S.] [...] zielen auf eine Beherrschung des Arbeitsmarktes ab. Sie stellen der monopolistischen Gewalt des Privateigentums die kollektive Macht der organisierten Arbeit gegenüber [...]. Entweder legen sie gemeinsam mit Arbeitgebern oder Arbeitgeberverbän-

den die Lohn- und Arbeitsbedingungen nieder, oder, soweit der Staat diese Bedingungen von sich aus regelt, kontrollieren sie mit ihrem Apparat die staatlichen Regulierungen. Das wichtigste Mittel für die Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen ist der Tarifvertrag, dessen Bestimmungen den ungünstigeren Regelungen des individuellen Arbeitsvertrages vorgehen.“ (Neumann 1978: 151).

Für die gewerkschaftliche Einflussnahme auf dem Arbeitsmarkt sind die Felder und Instrumente der Tarif-, Betriebs- und Mitbestimmungspolitik zentral, die jeweils durch eigene Gesetze abgesichert und voneinander getrennt sind. Im Alltag jedoch sind die Grenzen zwischen überbetrieblicher und betrieblicher Ebene durchlässiger geworden. Dafür stehen die Begriffe „vergewerkschaftete Betriebsräte“ und „betriebsrätliche Gewerkschaften“ (Trinczek 2006: 13). Die gewerkschaftliche Gestaltung verbetrieblicher Arbeitsbeziehungen steht im Zentrum sozialwissenschaftlicher Studien im Bereich der industriellen Beziehungen.

3 Politischer Verband

Als politischer Verband ist es nach der Definition von Neumann Aufgabe der Gewerkschaften, den politischen Prozess zu beeinflussen:

„Dieser Versuch erstreckt sich auf alle drei Staatsfunktionen, auf die Gesetzgebung, auf die Verwaltung und auf die Rechtsprechung. Zur Erfüllung dieser Zwecke verwenden die Gewerkschaften teils direkte Methoden, durch unmittelbare Teilnahme an Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, durch Verhandlungen mit Staatsbehörden wie auch durch den politischen Streik gegen den Staatsapparat. Ebenso oft verwenden sie indirekte Mittel, um ihr Ziel zu erreichen, insbesondere dadurch, dass sie die Hilfe einer politischen Partei und einer Parlamentsfraktion in Anspruch nehmen.“ (Neumann 1978: 151).

Die deutschen Gewerkschaften waren lange Zeit fest in das politische System der Bundesrepublik eingebunden. Den Schlüssel für diese Einbindung bildete vor allem das vergleichsweise enge Verhältnis zur Sozialdemokratie und partiell zur CDU/CSU, über das der Zugang zur Regierung, die Einbeziehung in Politikformulierungsprozesse sowie die Einbindung in korporatistische Bündnisse gewährleistet waren. In den Regierungsjahren von rot-grün hat sich eine starke Entfremdung zwischen Gewerkschaften und Parteien eingestellt, die zugleich verbesserte Beziehungen zur CDU/CSU ermöglichte. Maßgeblich verantwort-

lich für diese Entwicklung waren die sozial- und arbeitspolitischen Reformen der Agenda 2010. Die 2006 erfolgte Gesetzgebung zur „Rente mit 67“ hat diesen Prozess zusätzlich befördert. Die Zeit seit 2005 hat allerdings auch gezeigt, dass diese Spannungen reparabel sind und eine Fortführung der „privilegierten Partnerschaft“ zwischen DGB-Gewerkschaften und SPD möglich ist. Aber auch dieses Verhältnis hat nicht nur konjunkturelle, sondern auch strukturelle Veränderungen erfahren. Interessanterweise weniger durch die Existenz der Linkspartei als durch eine andere Definition der gewerkschaftlichen Interessenlage, die nunmehr stärker als in früheren Jahren auf die Mitgliederfrage und die Stabilisierung der Arbeitsbeziehungen gerichtet ist.

4 Gewerkschaften als strategische und lernende Organisation

Bei der Analyse der Gewerkschaften als Solidar- und Arbeitsmarktorganisation sowie als politischer Akteur ist deutlich geworden, dass in allen drei Bereichen grundlegende Wandlungsprozesse stattfinden, die den Status quo gewerkschaftlicher Organisation in Frage stellen. Im Bewusstsein dieser Herausforderungen wird innerhalb der Gewerkschaften seit etwa zwei Jahrzehnten über erneuerte Programme, Themen, Instrumente und Organisationsstrukturen diskutiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die große strategische Frage, wie bestimmte für richtig erachtete Veränderungen tatsächlich herbeigeführt werden können und von welchen Voraussetzungen dabei auszugehen ist. Die Gewerkschaften sind in Bezug auf ihre Strategien und Organisationsformen darauf angewiesen, auch die Logik der Mediengesellschaft zu berücksichtigen. Dass sie dies teilweise bereits tun, zeigen die neuen Formen der Konfliktaustragung und der Kampagnen, deren Wirkung in großen Teilen auf Medien- und Öffentlichkeitswirksamkeit beruht.

Die verschiedenen Welten der Gewerkschaften in Deutschland, die es sicherlich in modifizierter Form immer gegeben hat, entkoppeln sich stärker denn je. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass die Prägekraft der ersten Welt auf die anderen Welten nachlässt. Zugleich gehen vom Umbau der ersten Welt selbst Kräfte aus, die die Entkopplung der Sphären vorantreiben. Eine Konsequenz dieser Segmentierungs- und Entkopplungsprozesse besteht darin, dass eine Strategie, die für die erste Welt passt, ja vielleicht sogar existentiell ist, sich für die zweite oder dritte Welt verbietet. Dabei ist zu beachten, dass die Grenzen zwischen den Welten nicht einfach durch die Gewerkschaftsgrenzen markiert werden. Vielmehr laufen die Grenzen durch die Gewerkschaften hindurch. Auch im Bereich der Gewerk-

schaften, die den exportorientierten Sektor präsentieren, also vor allem IG Metall und IG BCE, befinden sich zweite und dritte Welten. Eine strategische Konsequenz besteht darin, dass die deutschen Gewerkschaften ein politisch-organisatorisches Management der Vielfalt betreiben, wobei sich eine Differenzierung der internationalen Referenzpunkte feststellen lässt. Die Bezugnahme auf die internationale Gewerkschaftslandschaft reicht von Schweden über die Niederlande, Italien bis nach Großbritannien und in die USA. Zudem werden nicht nur die Erfahrungen von ausländischen Gewerkschaften gewürdigt, sondern auch die von Unternehmen und sozialen Bewegungen. Vor allem die aus den Unternehmen stammenden Konzepte zum Zusammenschluss von Betrieben, aus der Versicherungswirtschaft stammende Kundenkonzepte sowie die aus der Politik sozialer Bewegungen kommenden Kampagnenorientierungen haben die Debatte in den letzten Jahren stark bewegt. Naturgemäß steht in einem politisch inspirierten Umfeld der deutschen Gewerkschaften der Bezug auf soziale Kampagnen stärker im Fokus der Analyse und Debatte als unternehmensbezogene Anstöße, wofür beispielsweise Ansätze aus dem Bereich der so genannten „Revitalisierungsliteratur“ stehen.

Auffallend ist auch, dass die Gewerkschaftsforschung im weiteren Sinne dominiert, also Studien, die sich mit Handlungsfeldern und Politiken der Gewerkschaften befassen. Dagegen ist die Gewerkschaftsforschung im engeren Sinne eine Rarität, also jene Studien, die sich mit den inneren Strukturen, Ressourcen und Akteuren der Gewerkschaften befassen oder von innen her die Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften deuten und sie in diesem Sinne als einen eigenverantwortlichen strategischen Akteur analysieren. Der Blick auf die äußeren statt auf die inneren Umstände verschleiert jedoch, dass gewerkschaftliches Handeln weniger von den äußeren Bedingungen beeinflusst wird – immer wieder wird in der Literatur mit äußeren Sachzwängen argumentiert – als viel mehr durch die Wahrnehmungs-, Macht- und Herrschaftsverhältnisse innerhalb der Organisation. Deutlich wird dies z. B. bei einer kritischen Analyse der gewerkschaftlichen Fusionsprozesse (vgl. Keller 2004). Um diese gewerkschaftsinternen Machtverteilungen zu verstehen, ist eine längerfristige historische Perspektive notwendig.¹

1 Christoph Weischer beschrieb diesen Zusammenhang bereits in seiner Dissertation 1988: „Von diesem Verständnis ausgehend, muß auch die Perspektive auf die Sachzwänge insbesondere im politischen Feld relativiert werden; sind sie einerseits Ausdruck von Machtverteilungen in der Gesellschaft, so spiegeln sie andererseits auch die Geschichte dieses Feldes und damit auch die aktuelle und vergangene Rolle von Gewerkschaften in diesem Feld.“ (Weischer 1988, S. 259ff.) Der oft „ausgesprochen ahistorische Charakter“ (ebd., S. 90) der Gewerkschaftsforschung sei dabei hinderlich – die jetzigen Kämpfe um die Macht könnten nur vor dem historischen Hintergrund verstanden werden.

Gewerkschaften als strategischen Akteur zu respektieren, bedeutet, sie weniger als Opfer der Verhältnisse oder abgeleitete Variante vorgegebener Strukturen zu verstehen, denn als gestaltenden Akteur. Von einer Totalrevision gewerkschaftlicher Organisation kann nicht ausgegangen werden. Dem stehen die Pfadabhängigkeit und vor allem das interessengeleitete Handeln der einzelnen Akteure entgegen. Im Sinne von Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen (2005) müsste also eher von „Anbauprozessen“ die Rede sein, die die bisherige Organisation ergänzen und damit auch stückweise verändern, aber keine Hundertachtziggraddrehung bedeuten. Vor diesem Hintergrund haben manche Arbeiten, die nur normativ argumentieren, noch einen gewissen Aufklärungsprozess vor sich.

Literaturverzeichnis

- Keller, Bernd (2004): Multibranchengewerkschaft als Erfolgsmodell? Zusammenschlüsse als organisatorisches Novum – das Beispiel ver.di, Hamburg
- Neumann, Franz L. (1978): Die Gewerkschaften in der Demokratie und in der Diktatur, in: Söllner, Alfons (Hrsg.): Wirtschaft, Staat, Demokratie. Aufsätze 1930-1954, Frankfurt a.M., S. 145-222.
- Schroeder, Wolfgang / Weßels, Bernhard (Hrsg.) (2003): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Wiesbaden.
- Schroeder, Wolfgang / Kalass, Viktoria / Greef, Samuel (2011): Berufsgewerkschaften in der Offensive. Vom Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells, Wiesbaden.
- Streeck, Wolfgang / Thelen, Kathleen (Hrsg.) (2005): Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies, New York.
- Trinczek, Rainer (2006): Betriebe ohne Betriebsrat – Zur Einleitung, in: Artus, Ingrid u.a. (Hrsg.): Betriebe ohne Betriebsräte. Informelle Interessenvertretung in Unternehmen, Frankfurt a.M. / New York, S. 9-39.
- Weischer, Christoph (1988): Kritische Gewerkschaftstheorie – Ansätze einer Neuorientierung, Münster.

Einleitung

Gewerkschaften sind zentrale politische Akteure in Demokratisierungsprozessen und in etablierten Demokratien. Doch während in den Politik- und Sozialwissenschaften seit vielen Jahren eine lebhaftige Debatte über die Neuen Sozialen Bewegungen, NGOs und außerparlamentarische Demokratisierungsbewegungen geführt wird, scheint das wissenschaftliche Interesse an den Gewerkschaften als politischen Akteuren seit den 1980er Jahren zunehmend geschwunden zu sein. Wenn heute Demokratisierungsprozesse im globalen Süden, Menschenrechte, Migration oder auch wachsende Demokratiedefizite durch die fortschreitende europäische Integration im akademischen Bereich diskutiert werden, bleiben die Gewerkschaften – unserer Erfahrung nach – oftmals unerwähnt.² Manche Autoren der Demokratie- und Rechtstheorie sprechen ihnen aufgrund ihrer partikularen Interessensvertretungsfunktion gar ab, ein Teil der viel beschworenen „Zivilgesellschaft“ zu sein.³

Ein ähnlicher Trend lässt sich in öffentlichen Diskussionen und den Massenmedien feststellen. So fanden Gewerkschaften in der Berichterstattung über die Aufsehen erregenden Aufstände des Jahres 2011 in den Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens kaum Erwähnung. Dabei hatte es bereits Jahre vor den Ereignissen auf dem Tahrir-Platz in Kairo unzählige Streiks im ganzen Land gegeben, ohne die die Revolte sicherlich nicht diese Dynamik gewonnen hätte. Es ist frappierend, dass derartige Kämpfe in der hiesigen Berichterstattung ausgeblendet wurden und stattdessen meist von „facebook-Revolutionen“ und der Rolle junger

2 Vgl. dazu etwa die Kritik von Dietrich Rueschemeyer, Evelyn Huber Stephens, John D. Stephens: *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge 1992.

3 Implizit tut dies etwa Habermas: „Was heute Zivilgesellschaft heißt, schließt nämlich die privatrechtlich konstituierte, über Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte gesteuerte Ökonomie nicht mehr, wie noch bei Marx und im Marxismus, ein. Ihren institutionellen Kern bilden vielmehr jene nicht-staatlichen und nicht-ökonomischen Zusammenschlüsse und Assoziationen auf freiwilliger Basis, die die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit in der Gesellschaftskomponente der Lebenswelt verankern. Die Zivilgesellschaft setzt sich aus jenen mehr oder weniger spontan entstandenen Vereinigungen, Organisationen und Bewegungen zusammen, welche die Resonanz, die die gesellschaftlichen Problemlagen in den privaten Lebenslagen finden, aufnehmen kondensieren und lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleiten. Den Kern der Zivilgesellschaft bildet ein Assoziationswesen, das problemlösende Diskurse zu Fragen allgemeinen Interesses im Rahmen veranstaltender Öffentlichkeit institutionalisiert.“ Jürgen Habermas: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt a.M. 1998, S. 443–444.

Internet-Aktivistinnen die Rede war.⁴ Oft wurde behauptet, die neuen Medien seien der entscheidende Faktor für die Erschütterung der politischen Verhältnisse in den autokratischen Staaten dieser Region. Derartige technische Veränderungen sind zweifelsohne relevant, und sie sind für viele Menschen offensichtlich verbunden mit der Hoffnung auf unzensurierte, freie und Landesgrenzen überschreitende Kommunikation und Diskussion – unverzichtbare Elemente des Ideals demokratischer Öffentlichkeit. Doch die Annahme, soziale Netzwerke wie Facebook oder Twitter seien ausschlaggebend für Emanzipationsbestrebungen, scheint zu kurz gefasst, sobald man einen Blick auf die ökonomischen Voraussetzungen dieser Netzwerke wirft: Wer kann sich die dafür notwendige Technik in einem Land wie Ägypten überhaupt leisten?⁵ Das Schlagwort der „Facebook-Revolution“ ist somit nur eines von vielen Beispielen, in dem eine allgemeine Tendenz zum Ausdruck kommt: Die Beschäftigung mit Streiks und der Geschichte gewerkschaftlicher Kämpfe findet zu selten statt; in den vorherrschenden Vorstellungen von Demokratie scheinen ökonomische Aspekte weitgehend ausgeblendet. Doch gerade in Krisenzeiten, in denen der soziale Reichtum immer ungleicher verteilt wird, erscheint vielen ein Begriff von Demokratie, der ökonomische Teilhabe und Verteilungskämpfe ausblendet, zunehmend problematisch.

Die von Stipendiaten der Hans-Böckler-Stiftung im Herbst 2011 ausgerichtete Wissenschaftliche Tagung unter dem Titel „Gewerkschaften im demokratischen Prozess“ wollte einen Beitrag dazu leisten, die Rolle von gewerkschaftlichen Akteuren im politischen Prozess etablierter Demokratien, bei Demokratisierungsbewegungen in Schwellenländern und in autoritären Regimes wieder stärker in der internationalen akademischen Diskussion zu verankern. Mit dem vorliegenden Sammelband möchten wir die Beiträge der Referenten dieser Tagung einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen.

Wie bereits auf der Tagung geht es dabei um eine kritische Auseinandersetzung mit aktueller Gewerkschaftspolitik weltweit. Wir möchten diesen Sammelband als Beitrag zu einem Weiterentwicklungsprozess verstanden wissen, der Gewerkschaften in die Lage versetzt, sich neuen gesellschaftlichen Herausforderungen zu stellen.

Noch immer erfüllen Gewerkschaften in einigen repressiven Regimes eine institutionalisierte Funktion von Gnaden der Regierung und wirken dadurch sta-

4 Als Überblick über den Aufstand in den verschiedenen Ländern vgl. Volker Perthes, *Der Aufstand. Die arabische Revolution und ihre Folgen*, München 2011.

5 In der Regel wird dabei ebenso ausgeblendet, wo, von wem, und unter welchen Umständen diese Technik produziert, wo die dafür notwendigen Rohstoffe gefördert werden, und welche Risiken diese Umstände für gewerkschaftliche Organisation bedeuten.

bilisierend auf autoritäre Verhältnisse. Manchmal fungieren sie als verlängerter Arm einer (Regierungs-)Partei. Doch wo sich unabhängige Gewerkschaften bilden, stellen sie ein zentrales demokratisierendes Potential dar, so das einhellige Fazit auf der Tagung. Gewerkschaftliche Aktivisten gehören bis heute zu den am meisten bedrohten Akteuren in autoritären Staaten.⁶ Dies rührt nicht zuletzt daher, dass ein von Gewerkschaften organisierter Streik potentiell jede Regierung ins Wanken bringen kann. Bezeichnenderweise wird durch die häufige Bedrohung aktiver Gewerkschafter in vielen Ländern mehr über die reale gesellschaftliche Funktion von Gewerkschaften deutlich als in jeder demokratietheoretischen Debatte über die Definition von Zivilgesellschaft.

Neben der Fähigkeit zur Interessenvertretung der Arbeitenden verfügen Gewerkschaften idealiter noch über weitere Ressourcen, die von entscheidender Bedeutung in Demokratisierungsprozessen sein können: eine finanzielle und organisatorische Infrastruktur sowie die Anbindung an ein internationales Netzwerk. Damit fällt den Gewerkschaften oftmals die Koordinationsrolle für andere zivilgesellschaftliche Akteure zu. Historische Beispiele für die Relevanz unabhängiger Gewerkschaften sind etwa der Kampf gegen die Apartheid in Südafrika, die Umbruchsprozesse in den 1980er Jahren Osteuropa, vor allem in Polen, oder später in Lateinamerika. Auch im Kontext der aktuellen Unruhen in Nordafrika muss festgehalten werden: Ohne massenhafte Streiks und die ansatzweise stattgefundenen Reorganisation der Arbeiterbewegung hätten die Protestbewegungen in Tunesien und Ägypten nicht diese Schubkraft gewonnen und zum Sturz der autoritären Diktaturen geführt. Auch die politische Neuausrichtung in diesen Ländern wird nicht zuletzt von den Gewerkschaften abhängen.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich die Rahmenbedingungen für gewerkschaftliche Aktivitäten weltweit und in vielfältiger Weise geändert.⁷ Das Ende der geopolitischen Konfrontation zwischen den Blöcken und der wachsende internationale Standortwettbewerb modifizierten auch den innenpolitischen Handlungsrahmen. Sowohl in den etablierten Demokratien der Industrienationen

6 Vgl. etwa Iran Suppresses Union Organizing, Arrests Worker Activists, June 26, 2012, online unter: http://therealnews.com/t2/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=74&jumival=8494 [28. Juli 2012] oder auch die Repression in Kaschachstan gegen die streikenden Arbeiter: Kazakh riot trials spread punishment, in: Asia Times, 8. Juni 2012, online: http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/NF08Ag01.html [28. Juni 2012]. Vielfältige Informationen über Aktivitäten der Gewerkschaftsbewegung weltweit bietet die Webseite Labour Start: <http://www.labourstart.org/>.

7 Zum Handlungsrahmen der (west-)europäischen Gewerkschaften zwischen 1945 und 1989 vgl. Hartmut Kaelble, *Kalter Krieg und Wohlfahrtsstaat. Europa 1945–1989*, München 2011 und Hartmut Kaelble, *Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart*, München 2007.

als auch in Schwellenländern und autoritären Regimes war bis vor wenigen Jahrzehnten der Nationalstaat der wichtigste Bezugspunkt für die gewerkschaftliche Vertretung von Arbeitnehmerinteressen. Durch den Prozess der Globalisierung weitete sich dieser Rahmen aus und schuf völlig neue Herausforderungen für Gewerkschaften.⁸ Diese neuen Handlungsfelder für Gewerkschaften in unterschiedlichen politischen Systemen und Kontexten bildeten das Thema der Tagung in Göttingen. Die hier nun versammelten Artikel lassen sich entsprechend ihres Gegenstands in vier verschiedene Gruppen einteilen und zeigen anschaulich die Varianz gewerkschaftlicher Aktivitäten in demokratischen Prozessen.

Ein deutlicher Fokus der Tagung lag dabei auf den erwähnten Umbrüchen im Nahen Osten und Nordafrika, die in den Medien mit dem nicht unproblematischen Begriff des „Arabischen Frühlings“ oder der „Arabellion“⁹ belegt worden waren. Dieser Schwerpunkt zeigt sich auch im vorliegenden Tagungsband.

Eine weitere mögliche Erklärung für die problematisierte mangelnde Präsenz der gewerkschaftlichen Aktivitäten in der medialen Berichterstattung könnte die (im Vergleich zur Internet-Community) geringe Sichtbarkeit ihrer langfristigen Organisationsprozesse sein. Diese sind Gegenstand des Beitrags von **Thomas Schmidinger**, der einen Überblick über die Rolle von Gewerkschaften im gegenwärtigen politischen Prozess in der Region, sowie über die historischen Hintergründe ihres Handlungsspielraums und ihrer Aktivitäten liefert. Im Zentrum seines Artikels stehen die Länder Tunesien und Ägypten, wo im Jahre 2011 die spektakulärsten Umstürze stattfanden; ausgehend von diesen Fallbeispielen wird das Spektrum zwischen Kooptation und Unabhängigkeit der Gewerkschaften in der Region aufgefähert. Außerdem werden ihre Rolle und die Bedingungen ihrer Arbeit in den unterschiedlichen Ländern und Regimetypen skizziert.

Anschließend vertieft **Stefanie Slaoui-Zirpins** das Fallbeispiel Marokko und liefert einen stärker politikwissenschaftlich-theoriegeleiteten Einblick in die Rolle von Gewerkschaften im Kontext eines klientelistischen Rentierstaates mit strukturell heterogener Ökonomie. Sie legt die historische Entwicklung knapp dar und zeigt anhand von Interviews mit Gewerkschaftsaktivisten den aktuellen Handlungsspielraum sowie die Strategien marokkanischer Gewerkschaften auf.

Auch in Israel entwickelten sich im Jahr 2011 die seit der Staatsgründung größten Proteste gegen soziale Ungleichheit und Exklusion. **Ami Vatury**, Histo-

8 Zur aktuellen Globalisierungsforschung vgl. Stefan A. Schirm (Hrsg.), *Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven*, Baden-Baden 2006.

9 Diese Schlagworte erscheinen nicht zuletzt deswegen problematisch, weil sie die Rolle der nicht-arabischen Bevölkerungsgruppen in den Protesten der Region ignorieren und deren langjährige Exklusion und Diskriminierung begrifflich reproduzieren.

riker und Vorstandsmitglied der unabhängigen israelischen Gewerkschaft Koach La Ovdim, liefert eine von seiner eigenen Praxis ausgehende kritische Analyse der Ausnahmerolle der zentralen Gewerkschaft Histradut, beleuchtet ihre institutionellen Verflechtungen mit Parteien sowie dem Sozial- und Krankenversicherungswesen, und kontrastiert sie mit Koach La Ovdim.

Ciara McCorley greift die politikwissenschaftliche Diskussion über den Zusammenhang zwischen ökonomischen Faktoren und politischer Entwicklung auf. Anhand der Fallbeispiele Zimbabwe, Sambia und Südafrika untersucht sie die Annahme eines positiven Bedingungsverhältnisses zwischen dem Komplexitätsgrad einer Ökonomie und den Chancen demokratischer Einflussnahme.

Siddig Elzailae zeichnet die historische Rolle von Gewerkschaften im Sudan seit der Unabhängigkeit im Jahre 1956 nach. In seiner Analyse erscheinen Gewerkschaften über die wechselnden autoritären Regimes und kurzen Phasen demokratischer Regierung hinweg als zentrale, inklusive, säkulare und kontinuierliche Akteure von Demokratisierung in einer ökonomisch heterogenen Gesellschaft, die von vielen tribalen und religiösen Spaltungen durchzogen ist.

Ein weiterer Schwerpunkt dieses Bandes ist die sich verändernde Rolle der Gewerkschaften in westlichen Industrienationen. Hervorgegangen aus der nationalstaatlich orientierten Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts vertreten gewerkschaftliche Organisationen die sozialen und wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder auf nationaler Ebene. Als sogenannte *intermediäre Institutionen* vermitteln sie dabei zwischen vielfältigen Polen: Arbeit und Kapital, (Wohlfahrts-) Staat und Gesellschaft, Politik und Ökonomie. In den Nachkriegsjahrzehnten erlebten viele Einzelgewerkschaften und ihre Dachverbände eine Phase steigender institutioneller Anerkennung als zentrale Vertretungsinstanz der arbeitenden Bevölkerung in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Grundlage dieses Erfolges war einerseits ein hoher Organisationsgrad – insbesondere bei der Kernklientel des industriellen Sektors –, mühsam erkämpfte Beteiligungsrechte in Unternehmen im Rahmen der Sozialpartnerschaft und gute Beziehungen zu nahe stehenden politischen Parteien. Dadurch konnten sie indirekt Einfluss auf die Gesetzgebung in den nationalen Parlamenten nehmen. Seit Mitte der 1970er Jahre müssen sich die Gewerkschaften mit den Folgen des sozioökonomischen Strukturwandels auseinandersetzen.¹⁰ Während der industrielle Sektor tendenziell zurückgegangen ist, haben sich die Dienstleistungen stark ausgeweitet. Eine Gewerkschaftsmitgliedschaft ist dort längst nicht mehr selbstverständlich. Auch die Pluralisierung

10 Zu den Umbrüchen in den 1970er Jahren vgl. Knud Andresen/Ursula Bitzegeio/Jürgen Mittag (Hrsg.), *Nach dem Strukturbruch? Kontinuität und Wandel von Arbeitswelten*, Berlin 2011.

von Lebens- und Arbeitsformen innerhalb der Mitglieder bzw. der anvisierten Zielgruppen erschwert die Positionsbestimmung und führt zu einer teilweise kritischen Resonanz auf gewerkschaftliche Gestaltungsvorschläge. Zudem haben die internationale Arbeitsteilung und der globale Standortwettbewerb bisherige Freund-Feind-Schemata aufgelöst und spätestens seit einer strukturellen Verfestigung der Arbeitslosigkeit in zahlreichen Industrieländern verschärft sich auch der Konflikt zwischen Arbeitsmarkt-Insidern und der wachsenden Zahl an Outsidern. Statt gemeinsam zu kämpfen, kommt es zu einer Ausdifferenzierung, die sich in Interessensgegensätzen niederschlägt. Ein fest angestellter Facharbeiter bei einer großen Autofirma verfolgt oftmals andere Interessen als ein prekär beschäftigter Leiharbeiter in einem Dienstleistungsunternehmen oder ein scheinselfständiger Kleinunternehmer. Diese unterschiedlichen sozialen Realitäten zu vereinen, wie es den gewerkschaftlichen Ansprüchen entsprechen sollte, wird zunehmend schwerer.

Auf den ersten Blick stehen die Gewerkschaften in den entwickelten Industriestaaten vor ähnlichen Herausforderungen. Bei näherer Betrachtung werden aber nicht nur Parallelen, sondern auch deutliche Unterschiede zwischen den Nationen sichtbar. Nicht nur die politischen Voraussetzungen gewerkschaftlicher Arbeit sind in jedem Land andere, auch das gewerkschaftliche Selbstverständnis, Organisationsstrukturen und die Einbindung in den politischen Prozess weisen nationalspezifische Besonderheiten auf.

Der erste Artikel dieses Abschnitts widmet sich diesen Gemeinsamkeiten und Unterschieden durch einen Vergleich der Rolle von gewerkschaftlichen Dachverbänden in der gegenwärtigen Arbeits- und Sozialpolitik. Am Beispiel der welfare-to-work-Reformen in Deutschland, Dänemark und den USA untersucht **Michaela Schulze** Kontinuität und Wandel gewerkschaftlicher Einflussnahme auf die in allen drei Ländern vollzogenen arbeitsmarktpolitischen Flexibilisierungsprozesse und den allgemeinen wohlfahrtsstaatlichen Wandel der letzten Jahrzehnte. Ihre zentrale These lautet, dass sich im Zuge des sozialstaatlichen Umbaus unter dem Leitbild der „Aktivierung“ auch die Einflussmöglichkeiten der Gewerkschaften verändert haben. Anhand eines Kriterienkataloges analysiert sie jeweils die gewerkschaftliche Organisationsmacht der drei Dachverbände und ihre Durchsetzungsfähigkeit im politischen Prozess.

Während Schulze ihr Augenmerk auf das arbeits- und sozialpolitische Gestaltungspotential der Gewerkschaften legt, wird im nächsten Artikel eine wachsende wirtschaftspolitische Frontstellung zwischen Gewerkschaften und nationalen bzw. supranationalen Institutionen im Zuge der Euro-Krise diagnostiziert. Am Beispiel von Spanien zeichnet **Nikolai Huke** den fiskal- und arbeitsmarktpolitischen Kurs-

wechsel neoliberaler Prägung in verschiedenen europäischen Ländern nach. Nach Huke setzen sich im Euro-Raum zunehmend autoritäre Politikformen durch, die begleitet von einer Spar- und Sachzwangrhetorik zu einer Stärkung eher begrenzt demokratisch legitimierter Institutionen wie der Europäischen Kommission führen, wohingegen zivilgesellschaftliche Organisationen wie Gewerkschaften und soziale Bewegungen deutlich an Gestaltungsmacht verlieren. Als Ursache für den sinkenden Einfluss der Gewerkschaften identifiziert er nicht nur die ungleiche Kräfteverhältnisse auf europäischer Ebene und krisenbedingte Schwierigkeiten, sondern verweist auch auf strategische und organisationsinterne Probleme.

Dass auch speziell die deutschen Gewerkschaften heutzutage vor neuen Herausforderungen stehen, zeigen die Artikel im letzten Abschnitt des Tagungsbandes. Ein Hindernis stellt hierbei oftmals der große organisatorische Apparat dar, der auf Veränderungen strukturell nur langsam reagieren kann. Die europäische Integration, die weltweite Migration und die Ausdifferenzierung des Arbeitsmarktes machen ein Festhalten an der alten Klientelpolitik der Gewerkschaften unmöglich, die vor allem den weißen, männlichen Facharbeiter im Auge hatte. Die Gewerkschaften sind sich diesen Herausforderungen bewusst und versuchen darauf zu reagieren, jedoch mit unterschiedlichem Erfolg.

Ildikó Pallmann und Anne Pawletta zeigen am Beispiel des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung, welche Auswirkungen das deutsche Migrationsregime in Zeiten globaler Migrationsprozesse verursachen kann. Während sich viele NGOs bereits seit vielen Jahren mit diesem Problem intensiv beschäftigt haben, wurde das Thema in deutschen Gewerkschaften lange Zeit vernachlässigt. Mittlerweile, so die Autorinnen, existierten einige innovative Ansätze auf nationaler Ebene, die entweder vom DGB unterstützt würden oder von Einzelgewerkschaften selbst initiiert worden seien. Mit einem Ausblick nach Großbritannien diskutieren sie, wie eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen NGOs und Gewerkschaften aussehen kann. Gerade hinsichtlich der Arbeitsausbeutung undokumentierter Migrant*innen scheint dies eine unerlässliche Voraussetzung für eine Verbesserung der Verhältnisse.

Eine weitere spannungsreiche Beziehung, nämlich die zwischen den Gewerkschaften auf der einen und Erwerbslosen auf der anderen Seite thematisieren **Christian Schröder** und **Leiv Eirik Voigtländer**. Nach einem Rückblick über die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland zeigen sie den oftmals hilflosen oder exkludierenden Umgang der Gewerkschaften mit Erwerbslosen. Lange Zeit durften sie beispielsweise im DGB keine Ämter bekleiden oder Mitglied sein. Die Erwerbslosen mussten sich ihren Platz in den Gewerkschaften – der

heute selbstverständlich scheint – über lange Jahre mühsam und in kleinen Etappen erkämpfen. Trotz dieses Erfolgs gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und außergewerkschaftlichen Erwerbslosenvereinigungen noch immer nicht konfliktfrei, wie die Autoren an den Protesten gegen die Hartz-Reformen deutlich nachzeichnen.

Wie hilfreich eine historische Perspektive für aktuelle Debatten ist, zeigt **Johannes Bock** in seinem Beitrag über die Demokratievorstellung deutscher und niederländischer Gewerkschaften in der Zwischenkriegszeit auf. Er untersucht, wie die jeweiligen Konzeptionen der Bremer und der Amsterdamer Lehrergewerkschaft im Schulalltag umgesetzt und welche weitergehenden gesellschaftspolitischen Ziele mit einer demokratischen Erziehung verbunden wurden. Dabei wollten die gewerkschaftlich organisierten Lehrer vor allem bestehende Hierarchien aufbrechen und eine weitgehende Mitbestimmung der Schüler an der Gestaltung des Unterrichts erreichen. Bei allen Unterschieden zwischen beiden Ländern wird deutlich, dass eine demokratische Pädagogik das zivilgesellschaftliche Bewusstsein der Schüler stärkt. Dies, so Bock, sollte auch heute noch ein genuines Interesse der Gewerkschaften sein.

Wir hoffen, mit diesem Sammelband neue Auseinandersetzungen über die Rolle von Gewerkschaften im demokratischen Prozess anzustoßen. Wir danken an dieser Stelle ganz herzlich Susanne Schedel und Werner Fiedler (Referat Promotionsförderung der Hans-Böckler-Stiftung), die uns bei der Planung, Organisation und Durchführung der Tagung in jeder erdenklichen Hinsicht unterstützt haben. Ohne die Unterstützung von Katharina Kruse vor Ort hätte die Tagung nicht so optimal verlaufen können. Bei der Herausgabe des Tagungsbandes war die Hilfe von Gunther Begenau unersetzlich. Außerdem danken wir allen Teilnehmern, Referenten und Moderatoren, die durch ihre Vorträge, Stellungnahmen und kritischen Einwürfe die Tage in Göttingen zu einem intellektuellen Gewinn gemacht haben. Zuletzt sei den Autoren des Sammelbands für ihre Beiträge, die gute Zusammenarbeit und die kritische und anregende Diskussion auf der Tagung gedankt. Wir hoffen, dass sich das Engagement aller Beteiligten gelohnt hat und dieser Sammelband ein Beitrag zu weiteren lebhaften Diskussionen sein wird.

Thomas Schmidinger

Unionism and Revolution in the Arab World

Zusammenfassung

Dieser Beitrag widmet sich der Gewerkschaftsbewegung in der arabischen Welt und ihrer Rolle in den Revolutionen von 2011. Zunächst soll, ohne zu sehr ins Detail zu gehen, ein Überblick präsentiert und die Beispiele Tunesien und Ägypten untersucht werden, wo die Gewerkschaften eine wichtige Rolle im revolutionären Prozess spielten. Dieser Beitrag basiert auf einer Literaturrecherche und qualitativen Interviews mit Gewerkschaftsführern und Intellektuellen aus Ägypten, Syrien und Libyen.

In diesem Artikel soll auch demonstriert werden, wie wichtig unabhängige Gewerkschaften für die Revolutionen in Tunesien und Ägypten waren und wie wichtig sie für die zukünftige Entwicklung dieser Staaten sind. Die These lautet, dass Gewerkschaften entscheidend für die Ausbildung einer demokratischen Gesellschaft sind, weil sie ein essenzielles Werkzeug für die Organisation der Interessen der Arbeiter sind. Bezogen auf die arabische Welt gilt, dass dort, wo Gewerkschaften existierten, diese eine wichtige Rolle in den Übergangsprozessen der Staaten gespielt haben.

Abstract

In this paper, I will present an outline of trade unionism in the Arab world and its role in the revolutions of 2011. Without going into too much detail, I will present an overview and explore the examples of Tunisia and Egypt, where unions played an important role in the revolutionary process, while also relying on a literature survey and qualitative interviews with trade union leaders and intellectuals from Egypt, Syria, and Libya.

In this paper, I will also demonstrate the importance of autonomous trade unions for the revolutions in Tunisia and Egypt as well as for the future development of these states. I conclude that trade unions are crucial for the development of a democratic society because they are an essential tool with which to organize the interests of workers. For the case of the Arab world, I demonstrate that, where these trade unions existed, they have been able to play an important role in the transition of the states.

Trade unions and the Arab Spring

In this paper, I will present an outline of trade unionism in the Arab world and its role in the revolutions of 2011. As such, I am unable to go into detail, but in addition to an overview, I will explore the examples of Tunisia and Egypt, where unions played an important role in the revolutionary process. My argument is based on a survey of the literature and qualitative interviews with trade union leaders and intellectuals from Egypt, Syria and Libya.

Historically, trade unions played a significant role already in the anti-colonial resistance in the industrialized and more urban parts of the Arab world. For this reason, modern trade unions should also be seen in the context of colonialism and anti-colonial resistance. Furthermore, up until the nineteenth century manufacturing in the Arab world was based on small, labor-intensive artisanal enterprises. These artisans were organized in guilds (see Beinin 2001, pp. 16-19).

Modern trade unions were not established until after World War I. Many were closely connected to, or were part of, the anti-colonial movements in the Arab world. After the success of these movements, many of the trade unions were integrated into the new political systems and thus became part of the corruption within the different authoritarian regimes. In the conservative monarchies in the Gulf region, most trade unions were established much later and are still under significant legal restrictions today. In this paper, I will provide an overview of these trade unions while also focusing on the cases of Tunisia and Egypt, where trade unions have played a crucial role in the developments of the so called “Arab Spring.”

The UGTT and the revolution in Tunisia

It is perhaps no accident that the 2011 revolutions in the Arab world started in Tunisia, a country with a highly educated population and relatively autonomous and well-organized trade unions. Established as early as 1946, ten years before independence was achieved, the Tunisian General Labor Union (*Union Générale Tunisienne du Travail* or UGTT) managed to be a partner, and not a subordinate organization, of the anti-colonial movement led by Habib Bourghiba, who became the first president after independence in 1957. The presence of a strong leadership, which had gained its historic merits in the struggle for independence, was one reason why the UGTT was able to keep its relative autonomy. Militants like Habib Achour, who was the secretary-general of the UGTT for several terms, had

a conflictive relationship with the government and defended UGTT's autonomy. Salah Hamzaoui (1999, p. 378) mentions that the regime also used the UGTT as a channel for acquiring information about the population's attitude toward the regime and about possible sources of discontent in society. In order to keep this channel open, the regime had to accept a certain degree of autonomy of the trade unions. While many of the union committees kept some independence, the leadership of the UGTT was at least partly corrupt and close to the regime (Camau/Geisser 2003, p. 220f).

It would go beyond the focus of this article to narrate the history of the UGTT during the period of Bourghiba and Ben Ali, but it must be stated that the new labor movement in Tunisia should be seen in the context of a shift from an authoritarian welfare state to a neo-liberal economy in the 1990s. In January 1995, Tunisia became a member of the World Trade Organization (WTO), and in October it became a founding member of the Euro-Mediterranean Partnership (EMP), also referred to as the Barcelona Process. The European Union – with the former colonial power of France, and the United States as a Western ally – played an important economic role for the country and pushed it forward into an economic – but not a political – liberalization. These economic changes led to a crisis of the authoritarian bargain that kept Ben Ali's regime in power. Authoritarian regimes are never able to rely on pure force alone. Rather their maintaining power can be described as a

repeated game between a representative citizen and an autocrat who faces the threat of insurrection, and where economic benefits and political rights are simultaneously determined according to the opportunity costs the regime faces in providing these “goods.” (Desai/Olofsgård/Yousef 2007, p. 4)

While under Habib Bourghiba the regime was still able to offer jobs and economic benefits to the middle class, it was able to offer this to a lesser extent in the late period under Ben Ali. Moreover, the economic liberalization excluded a growing number of educated younger people from secure jobs and careers. In a conservative and religious society like this one, exclusion from the regular job market also meant a de facto exclusion from the possibility to marry and therefore any form of legitimized sexual relations. Thus, economic pressure on the younger generation also caused a much stronger social pressure than unemployment in Europe or Latin America.

The balance between the UGTT leadership's cooperation with and integration into the regime and the degree of autonomy enjoyed by the local trade unions committees changed in 2000 when Ismail Sabhani was forced to resign as a leader

of the UGTT and Abdesslem Jerad took over. Under Jerad's leadership militant unionists could more easily organize within the UGTT. At the same time, the UGTT became increasingly marginalized and lost its influence on the regime. Failed attempts to organize an alternative and more militant trade union federation in 2006 led to the return of many grassroots activists to the UGTT. While its leadership continued to cooperate with the regime, the influence of these grassroots activists began to grow within the official unions.

Steffen Erdle, who wrote one of the most brilliant analyses of the late Ben Ali regime, describes the political consequences of the cross-sectional character of the UGTT as follows:

The heterogeneity of the UGTT's membership, its long history and still strong legitimacy as a national organization, and the often multiple political and organizational affiliations of its activists create a political power field which the state cannot entirely control. (Erdle 2010, p. 216)

This character gave the trade unions the autonomy to strike against the regime when the protest movement in December and January grew. The involvement of the members of the UGTT, who forced the leadership to participate in the revolution from January 10 onwards, was a crucial factor for the success of the revolution that forced President Ben Ali to leave the country on January 14. The UGTT also played an extremely important role in the following days. Ministers from the UGTT, who had been appointed to the transitional government, withdrew from their positions within days.¹¹ The UGTT and especially the grassroots committees of the trade unions continued their protest. This forced the regime to make a real change and prevented a development like the one in Egypt, where the regime managed to stay in power and only the president and the head of state changed.

The trade unions continue to be one of the driving forces of change in Tunisia today. In February 2011 the International Trade Union Confederation noted that the UGTT had 517,000 members.¹² Trade unions have been involved in a number of demonstrations and strikes since the revolution.

New unionism in Egypt

In the cities of Cairo and Alexandria and the Suez Canal, local trade unions were established already after World War I. Beinun and Lockman mention thirty-eight

11 <http://www.ennaharonline.com/en/international/5582.html>

12 http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/No_13_-_List_Affiliates_08GC-2.pdf

unions in Cairo and thirty-three in Alexandria in 1921. However, they also mention that many of these “existed only on paper or functioned only when economic conditions allowed” (Beinin/Lockman 1989, p. 123).

The early labor movement in Egypt was closely connected to the anti-colonial struggle against British rule. Despite its formal independence in 1922, British influence remained intact during Egyptian independence until the revolution of the Free Officers in 1952. However, this revolution did not result in a democratic republic. Instead, the outcome of the subsequent power struggle between Ali Muhammad Nagib and Gamal Abd al-Nasser was an authoritarian military regime that proclaimed an Arab nationalist version of “Arab Socialism.” In the new regime Gamal Abd al-Nasser established a state-controlled trade union federation in 1957, which was called the Egyptian Trade Union Federation (ETUF). The ETUF functioned as the sole legal representative of the Egyptian workers, but not as an authentic trade union. Joel Beinin, the most prominent historian of the Egyptian labor movement characterizes the ETUF as follows:

Since the establishment of the Egyptian Trade Union Federation (ETUF) in 1957, trade unions have functioned as an arm of the state rather than as democratic representatives of workers, mobilizing workers to demonstrate “popular support” for the divergent policies of successive regimes at the ballot box or in the street. Trade-union elections have always been rigged, with oppositional elements from communists to Muslim Brothers banned from running as candidates for trade-union committees. There have never been direct elections for the executive committees of the twenty-three national general unions or the ETUF executive committee, thus guaranteeing that they remain safely in the hands of the regime loyalists. (Beinin 2009b, p. 68f)

Thus, although the ETUF leadership was part of the regime, this does not mean that all of the ETUF’s members were conformable with it. On the contrary, oppositional activists from the left or the Muslim Brotherhood became active in several the ETUF’s committees and tried to turn local committees into real trade union organizations. During the Nasser period, left-wing critics not only assailed the repression of communists, but also the deficiencies of Nasser’s “Socialism.” Labor activists like the Marxist lawyer Nabil al-Hilali, who wrote in the left-wing journal *al-Katib*, already advocated in the late 1960s for the establishment of a “vanguard party to fill the political void between the regime and the public. Such an organization, he said, was essential to protect the revolution and its progress towards socialism” (Ginat 1997, p. 174). This position is exemplary for many

labor activists under Gamal Abd al-Nasser's rule. While defending the Nasser revolution against its enemies, they criticized the lack of progress towards socialism and the lack of independent working class organizations, including trade unions. However, many of these early labor activists were orthodox Marxists and thus more interested in a vanguard party than trade unions.

After the so-called *infitah*¹³ period under President Sadat, which led to economic liberalization and the end of Nasser's Arab socialism, the remaining left-wing nationalists were ousted from the regime. It would go beyond the scope of this article to describe the development of Egypt's political economy in the last fifty years, but it must be stated that the shift from Nasser's authoritarian nationalist socialism to Sadat's and Mubarak's neo-liberal reforms also undermined the authoritarian bargain between the regime and the Egyptian population in the long run (see Schmidinger 2011).

Already in the late 1980s, workers started to reorganize to counteract the consequences of the regime's neo-liberal policy. Veteran union activists like Taha Saad Uthman and Mohammed Mutawalli al-Sharawi began to publish the newspaper *Sawt al-Amil* (Workers' Voice) (see Beinin 1994, p. 265), while textile workers in al-Mahalla al-Kubra and Shubra al-Khayma organized in regional workers organizations (Beinin 2009b, p. 72).

The conditions of the working class in Egypt continued to deteriorate in the 1990s, but the new millennium brought with it a new labor activism that challenged the regime. In 1990, left-wing trade unionists like Kamal Abbas and Yusuf Darwish founded the Center for Trade Union and Workers' Service (CTUWS), a NGO that supported workers in their struggles and their attempts to organize but was not itself a trade union. With roots in the left, its leadership soon tried to concentrate on independent NGO activities to promote the rights of workers to organize. These activities started in Hewlan, an industrial town in the south of Cairo, but have since expanded to four other main centers in different parts of Egypt. As Kamal Abbas has pointed out, its main goals are to help workers establish democratic organizations and to enable them to fight for their social and economic rights to strike, to organize and to improve their working conditions (Abbas 2011).

The organizing of workers and workers' struggles is an important background development leading up to the events in January and February of 2011. In 2004, there had already been 265 different strikes, sit-ins, protests and demonstrations in

13 Arabic for "opening"; a period of liberalization since 1974.

Egypt. According to the Land Center for Human Rights, there were 202 collective actions in 2005, 222 in 2006 and 614 in 2007 (Beinin 2009a, p. 37).

The largest strikes occurred among the textile workers of the Misr Spinning and Weaving Company¹⁴ in al-Mahalla al-Kubra. In October 2006, the strikes started due to the regime's involvement in a trade union election fraud and because of the lack of an increase of wages (Hussein 2011). Interestingly, many women played an important role in this strike and fought more militantly than their male counterparts (see Beinin 2009b, p. 80; Abbas 2011; Hussein 2011). The strike and occupation of the Misr Spinning and Weaving Company of 2006 was of extreme importance because it was one of the first successful strikes in many years and it thus demonstrated the significance of collective action to other workers.

On the fourth day of the occupation panicking government officials offered a 45-day bonus and gave assurances that the company would not be privatized. The government also promised that, if the company earned more than E£ 60 million in profits during the year, 10 percent of profits would be distributed to the workers. The strike was suspended, with the government-controlled trade-union federation humiliated by the success of the unauthorized action. This victory reverberated throughout the textile sector, and in subsequent months thousands of workers in at least ten mills in Alexandria and the Delta participated in protests ranging from strikes and slowdowns to collective action if they did not get what the Mahalla strikers won. In almost all cases the government conceded. (Beinin 2009b, p. 80)

These successful strikes inspired others to take action. All of these struggles were organized by grassroots activists and not by the official trade unions of the ETUF. However, this grassroots labor activism came at a high price for many activists. Hamdy Hussein, a communist unionist of the textile workers in al-Mahalla al-Kubra, who was elected into the ETUF-committee of the Misr Spinning and Weaving Company, was arrested thirteen times and spent more than four years altogether in prison. Like most political prisoners, he was also tortured in prison (Hussein 2011).

This number of workers' protests would have been unthinkable in the 1990s. Joel Beinin summarizes the expanding struggles in the following:

In mid-2007, collective actions spread from their centre of gravity in the textile and clothing industry to encompass building material workers, urban transport workers, the Cairo underground Metro workers, railway workers, food processing workers, bakers, sanitation workers, oil work-

14 This is the largest single company in Egypt, with around 27,000 workers.

ers in Suez, and others. White collar workers and civil servants, university professors, doctors, and other professionals joined the movement. Most notable in this sector was a strike of 55,000 real estate tax collectors throughout Egypt in December. (Beinin 2009a, p. 37f)

Workers and trade union activists worked both outside and inside the official ETUF. However, when opposition activists were elected into committees of the ETUF, they were ignored by the leadership appointed by the regime. Left-wing grassroots trade unionist Hamdy Hussein said in an interview that he and his colleagues were not even given an appointment with the ETUF leadership when they wanted to discuss the problems of their colleagues (Hussein 2011).

However, grassroots activists like Hamdy Hussein, who worked within the ETUF but also challenged its leadership, played an important role in the development of a new labor movement that included the establishment of new trade unions independent of the ETUF. Due to a lack of support for workers' struggles from the ETUF, new trade unions were established with the help of the Center for Trade Union and Workers' Service (CTUWS).

Because the promises of the regime were not fulfilled in 2006, the strikes at the Misr Spinning and Weaving Company continued throughout 2007 and 2008. In early April 2008, they grew into a general uprising in al-Mahalla al-Kubra. A general strike was proclaimed for the 6th of April. The authorities reacted with panic, and hundreds of security guards took control of the Mahalla textile factories before work began, seizing workers and forcing them to work. The police reacted with extreme violence against the protests. They used tear gas, rubber bullets and live ammunition against protesters. Two people, including a 15-year-old boy, were killed. Leaders of opposition parties were detained, and many of them were tortured and raped in custody. The extreme violence of the state against the workers on April 6, 2008, led to the naming of the Facebook group and youth movement called "The 6th of April," which was one of the youth movements that played a central role in the revolution of 2011 (Sharaf 2011).

Many new trade unions had already formed during the last years of the Mubarak regime, but most of them had not yet been legalized. For example, the independent teachers' union was already established on July 14, 2010, but it was not legalized until after the revolution on April 17, 2011 (al-Beyali 2011). On January 30, many of these new trade unions established a new Egyptian Independent Trade Unions Federation (EITUF) in Midan Tahrir. As it was strongly opposed by the governmental ETUF – its secretary-general Ibrahim el Azhary called the EITUF

“the counter-revolution among the workers” and “a Zionist conspiracy”¹⁵ – the new EITUF mainly organized around the independent unions of the public sector in the orbit of the Egyptian Tax Collectors’ Union with its legendary leader Kamal Abou Eta.

In their founding declaration, the EITUF’s demands included:

1. The right to work of Egyptian citizens – and binding the government to “un-employment compensation.”
2. Defining a minimum wage of no less than E£ 1200, with an annual raise proportionate to inflation; guaranteeing workers’ rights to bonuses and benefits according to work value, especially work compensation for those facing work hazards. Moreover, the demand that the maximum wage should never exceed minimum wage by more than ten times.
3. The right of all Egyptian citizens to fair social security, including the right to health care, housing, an education system “ensuring free education and syllabus development to cope with science and technology evolution” and the right of retirees to decent pensions and benefits.
4. Workers’ and employees’ right to organize, to create their own bylaws, and to remove all legal restrictions regarding this right.
5. Freeing all detainees imprisoned after January 25.¹⁶

Both unionists and left-wing party leaders and civil society activists agree that the trade unions played a central role in the overthrow of the Mubarak regime (interviews with Hussein, Sharaf, Temraz, al-Beyali, Hifny, Abbas and Adli 2011). Many of the trade union leaders believe that the threat that the public sector would start a general strike and paralyze the whole country was the main reason why the Supreme Council of the Armed Forces (SCAF) expelled Mubarak from power on February 11 and took over the country (interviews with Hussein, al-Beyali and Hifny 2011).

Activists from trade unions and left-wing parties all stress the importance of the growing independent trade unions movement in Egypt. While these trade unions fought against Mubarak’s regime until February 11, they now focus on the salaries of members, their working conditions and their struggles against factories closing or losing their jobs due to the economic crisis. Although many trade union leaders are very skeptical towards the Supreme Council of the Armed Forces

15 <http://www.thenational.ae/news/worldwide/middle-east/independent-new-trade-unions-in-egypt-clash-with-mubarak-old-guard>

16 http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?page=print_article&id_article=2065

(SCAF), most of them are optimistic about organizing. Textile workers unionist Hamdy Hussein states:

The independent trade union is growing stronger day by day. Every day new trade union committees are established. We believe that this will result in – maybe not only one – but several strong trade union federations. After new elections for the official trade unions these independent unions could organize together with the official unions in one strong unified trade unions federation. That’s why we are working within the official trade unions and we are establishing independent trade unions. (Hussein 2011)

The independent teachers’ union organized as many as 65,000 members by September 2011 (al-Beyali 2011) and had an impressive ability to organize tens of thousands of teachers to participate in street protests in Cairo. On September 10, 2011, tens of thousands of teachers from Cairo and the surrounding cities and villages demanded higher salaries, reforms in the education system and the resignation of the minister of education Ahmed Gamal El-din Moussa. Through participatory observation, not only the anger of the teachers was noted, but also a very well organized and disciplined demonstration. Participants complained about their extremely low wages and spoke about having to work second and third jobs to survive.¹⁷ While the teachers’ union met with predominantly positive reactions from passers-by, this is not the case with every protest in the public sector. A strike by post office clerks during the same period received very different reactions. People who did not receive their pension checks due to the strike openly attacked striking post office clerks and even verbally harassed them.¹⁸ While many Egyptians sympathize with the demands of the trade unions, others see them as partially responsible for the economic decline and unrest in the country.

Additionally, the new trade union movement is far from being unified. By September 2011, 130 new independent unions had been established in Egypt, of which only twenty-four are now members of the EITUF. According to the CTUWS, the EITUF is dominated by trade unions from the public sector. Other unions of blue-collar workers criticize the EITUF’s founding as overhasty and as lacking democratic legitimization.

17 I talked with thirteen different teachers at the demonstration. Nine of them were from Cairo, four from small towns in the Delta and the Fayyum region. All of them complained about extremely low salaries. None of them were able to live off a teacher’s salary alone. All of them had a second job, eight of them even a third job. Consequently, they are unable to concentrate on their jobs as a teacher. The efforts that teachers invest in their students are therefore extremely low and corruption is a common problem in Egyptian schools.

18 People even accused them of shirk (idolatry or polytheism).

Already in September 2011 Kamal Abbas from the CTUWS declared that many of these unions wanted to establish a new federation that should include all independent trade unions and is led by a democratically elected leadership (Abbas 2011). However, that did not lead to a unified labor union, but to a split between the EFITU and a competing Egyptian Democratic Labor Congress (EDLC).

These developments continued the last months between the original production and the publication of this paper. In January 2013 the specialist for the Egyptian labor movement Joel Beinin¹⁹ summarizes:

“Since the uprising against the Mubarak regime, some 1,000 new unions independent of the state-sponsored Egyptian Federation of Trade Unions (ETUF) have sprung up. Many of them are affiliated with either the Egyptian Federation of Independent Trade Unions (EFITU) or the Egyptian Democratic Labor Congress, established after the Center for Trade Union and Workers Services (CTUWS) and unions in its orbit broke off from EFITU in the summer of 2011. The split has undermined the fledgling independent trade union movement.” (Beinin, 2013)

Another interesting question concerns the future of the former governmental Egyptian Trade Union Federation (ETUF). On August 16, the Egyptian prime minister Essam Sharaf ordered the executive board of the ETUF to dissolve in order to comply with a court ruling that stipulated that the board was illegitimate because it had been selected by fraudulent elections.²⁰ Independent trade unionists now see a chance to take over the ETUF and unify it with the EITUF (interviews with Hifny, al-Beyali and Hussein 2011).

Trotskyist groups have also tried to organize a political party – the so-called Workers Democratic Party – together with several unionists. Party spokesperson Kamal Khalil says, “Most leftist attempts to form a party include intellectuals as major players and a number of workers as members... This party aims at having workers as the main players and leaders of the party joined by a number of intellectuals.”²¹ Hany Temraz, one of the founders of the party, insists that the difference between the new party and other left-wing parties is its roots in the trade unions movement (Temraz 2011). However, it is difficult to say how many trade unionists really support the new party and other union activists. CTUWS co-founder Kamal Abbas insists on the separation of trade unions and political

19 Beinin, Joel (2013): Workers, Trade Unions and Egypt’s Political Future
Middle East Report: <http://www.merip.org/mero/mero011813>

20 http://www.unionbook.org/profiles/blogs/egypt-old-state-controlled-corrupt-unions-dissolved?xg_source=activity

21 <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/6863/Egypt/Politics-/January-Revolution-generates-a-new-Egyptian-politi.aspx>

parties: “In the new trade unions all workers are working together. It does not matter if they are Muslim Brothers, communists or something else. All of them have the same interests as workers” (Abbas 2011).

It is hard to say how strong workers’ parties will be in Egyptian politics in the future. However, it is safe to say that, for now, the trade unions are a much stronger force than the political parties that failed in the first free elections in late 2011 and early 2012. The party coalition The Revolution Continues, which unites most left-wing parties, only won 2.34 percent (ten seats) in the new parliament. Also the repression of trade unionists seems to be growing. On February 11, 2012, one of the most prominent unionists from al-Mahalla al-Kubra, Kamal al-Fayoumy, was arrested for “inciting disorder and planning acts of vandalism by calling on workers to join the February¹¹ general strike.”²²

However, this also demonstrates that the military still feared that the new trade unions could play an important role in future struggles, and that they could therefore shape the new political system of Egypt.

It might be early for a final judgment on the labor policy of the new government under Muhammed Mursi, but the Muslim Brotherhood, dominated by small businessmen is definitely not known to be labor friendly. Kamal Abou Eta, the legendary leader of the Egyptian Tax Collectors’ Union and the EITUF, criticized in October 2012 that the attitude of the new government “to workers, trade unions and economic and social rights is even more hostile than that of the National Democratic Party.”²³

On the other hand the Egyptian working class is now much better organized for future conflicts than it was before the revolution. On 15th of October 2012 the Egyptian Federation of Independent Trade Unions (EFITU), another newly established trade unions federation, the Egyptian Democratic Labor Congress (EDLC) and some other groups established a joint National Front for the Defense of Labor Rights and Union Liberties.²⁴ Egypt has much more organized labor now than ever before. Many of the unions are increase their membership and new unions, including unions of vulnerable groups like female housemaids²⁵, are founded. It will not be an easy game for the new Egyptian government to ignore these changes in the Egyptian working class.

22 <http://menasolidaritynetwork.com/2012/02/12/egypt-textile-worker-activist-kamal-fayoumy-arrested/>

23 <http://www.albawaba.com/business/egypt-muslim-brotherhood-trade-union-448529>

24 <http://www.egyptindependent.com/news/independent-unions-declare-new-alliance>

25 <http://213.158.162.45/~egyptian/index.php?action=news&id=27938&title=Maid%20in%20need%20of%20protection>

Monarchs and workers: Unionism in the Gulf region

Trade unions also played a crucial role in the protest movement in Bahrain. Bahrain was the first conservative monarchal country in the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf (GCC) to legalize trade unions with the Workers Trade Union Law, issued on September 24, 2002. The law recognizes the right of workers to organize collectively and contains regulations for strikes, although it also restricts activities for certain essential services. The new law has resulted in the establishment of the General Federation of Workers Trade Unions in Bahrain (GFWTUB) and should definitely be seen as a sign of progress for unionism in the Gulf region. However, the ICFTU has criticized that the law did not bring “full freedom of association, as all trade unions have to belong to the GFBTU. Workers in the private and public sector may join trade unions, including non-citizens, who make up a sizeable proportion of Bahrain’s workforce.”²⁶

This has resulted in the severe repression of unionists during the violent crackdown of protests in Bahrain with the support of Saudi Arabia and Western allies of conservative Gulf monarchies, especially the United States. On September 26, Bahrain jailed the head of the teachers’ union Mehdi Issa Mohammed Abu Deeb for ten years and his deputy Jalila Mohammed Reza al-Salman for three years for “inciting hatred of the Gulf kingdom’s monarchy and calling for its overthrow during protests earlier this year.”²⁷

In October 2012 the sentences were reduced to five years for Mehdi Abu Deeb and six months for Jalila al-Salman to six-months. Protests of international trade unions and human rights organizations like amnesty international could not prevent the authorities from punishing them.²⁸

Besides Bahrain the only other countries in the GCC that permit certain legal trade unions are Oman, Kuwait and Qatar.

The oldest trade union in the GCC is the Kuwait Trade Union Federation (KTUF). However, the KTUF only organizes workers in the public sector. Domestic and maritime workers are not permitted to organize. Migrant workers, who make up about 80 percent of the workforce, are only permitted to become KTUF members if they have resided in Kuwait for at least five years. According to the ITUC they “must obtain a certificate of moral standing and good conduct

26 <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991222248&Language=EN>

27 <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2011/Sep-26/149717-bahrain-jails-teachers-union-leaders-for-incitement.ashx#ixzz1Z8d2SSwJ>

28 <http://www.vob.org/en/index.php?show=news&action=article&id=1956>

before they are allowed to join trade unions as non-voting members. They are not permitted to run for any trade union posts.”²⁹

Although the situation of foreign workers is still disastrous, the solidarity of international unions led to a memorandum of understanding between the Nepalese trade union GEFONT and the unions in Kuwait (KTUF) and Bahrain (GFBTU) in January 2012.³⁰ This cooperation could lead to further combined struggles in the future.

In Oman some illegal unionist activities occurred in the time before 2006, but the General Foundation of Oman Trade Union (GFOTU) was not established and legalized until after a decree by Sultan Qaboos to legalize unions in 2006. The GFOTU still has many limitations, especially regarding organizing foreign workers, but it managed to become a strong federation with seventy different individual unions by the time it held its Founding Congress on February 15, 2010.³¹

The Labor Code of Qatar allows only a single union, the General Union of Workers of Qatar. Government employees and non-Qatari nationals, who make up the majority of the workforce, are not allowed to unionize. Although Hamad bin Chalifa al-Thani, the Emir of Qatar, runs the pan-Arab satellite TV program al-Jazeera, which played a crucial role in media freedom and reporting about the “Arab Spring” in other countries, journalists have not been given the right to form their own trade union in Qatar.³² Due to the large number of foreign workers without any rights to unionize, Qatar trade unions are without any influence in Qatar. In February 2012 Ambet Yuson, the secretary-general of Building and Wood Workers International, told Reuters:

Ninety-four percent of workers are migrants in Qatar. It’s basically modern slavery. They are migrant workers from India, Nepal and Bangladesh; they go there and their passports are withheld, sometimes they don’t get paid their salaries or they are six months late and they have no other options.³³

In 2006 Khalid Al Khazraji, the undersecretary of the Ministry of Labor of the United Arab Emirates (UAE) announced that “residents will be able to establish trade unions after an article is added to the Labour Law authorising the Labour Minister to issue regulations for these unions.”³⁴ However, this promise was never

29 <http://survey07.ituc-csi.org/getcountry.php?IDCountry=KWT&IDLang=EN>

30 <http://www.arabianbusiness.com/kuwait-bahrain-agree-deal-protect-nepal-workers-441593.html>

31 <http://www.ituc-csi.org/oman-a-new-trade-union-centre-is.html>

32 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c4fec5dc.html>

33 <http://www.ibtimes.com/articles/297616/20120213/qatar-migrant-workers-wealth-abuse-labor-rights.htm>

34 http://www.uaeinteract.com/docs/Trade_unions_set_to_be_legalised/19972.htm

kept. To date, merely an NGO called mafiwasta,³⁵ which means “without patronage,” has tried to support workers in the UAE. The situation for workers in the UAE is especially difficult because most of them are non-citizens of the UAE. Less than 20 percent of the inhabitants of this federation of absolutist monarchies are nationals who are in the upper class of their country. Literally all blue-collar workers are Indian, Pakistani, Palestinian or other Arab nationals and can be easily deported for any political activity.

In Saudi Arabia there are also no legal trade unions. The new Labor Code that came into power in April 2006 was drafted without any input from workers’ representatives. The Annual Survey of Violations of Trade Union Rights of the ITUC stated in 2008 about the law:

It still does not grant workers the right to organise, bargain collectively or strike. While it improves women’s opportunity to work by opening more sectors where they will be allowed to work, there is no sign of the promised protection for female domestic workers.³⁶

As in the UAE, many of the workers are immigrants without any access to Saudi citizenship. In reality many of these workers do not have any rights in Saudi Arabia. Many are victims of violence by their employers, but also by officials of the state. Foreign workers regularly become victims of the extremely brutal Saudi penal code, based on the Wahhabi interpretation of Sharia law. The most recent case in September 2011 was Abdul Hamid bin Hussein Mostafa al-Fakki, a foreign worker from Sudan, who was beheaded in Medina for the crime of “witchcraft and sorcery.”³⁷

Unionism in Arab republics: Between watchdogs of the regimes and class struggle

Along with the monarchies in the Gulf region, Iraq, Syria, Lebanon, Libya and Algeria also have a long history as republics as well as an urban tradition and some industrialization already in the early twentieth century. Some of them also have a history of armed anti-colonial struggle. Syria and Iraq were ruled for decades by the Arab nationalist Baath Party, and Qaddafi’s Libya had an ideological orientation towards Arab nationalism (Nasserism). Additionally, the Algerian FLN

35 <http://www.mafiwasta.com/>

36 <http://survey08.ituc-csi.org/survey.php?IDContinent=5&IDCountry=SAU&Lang=EN>

37 <http://www.sudantribune.com/Sudanese-man-executed-in-Saudi,40213>

had leanings towards Arab nationalism. Only in Lebanon were various forms of authoritarian nationalism unable to take power due to the country's complicated sectarian power structure that did not allow a single group to control the entire state. However, the loosely organized General Confederation of Lebanese Workers (CGTL) is also suffering under sectarian divisions and has never recovered from its decline during the civil war. A special case is Sudan, which has a long history of an independent labor movement that is now repressed by the current regime (see Fawzi 1957; Warburg 1978; Niblock 1987; Schmidinger 2004 and 2009). Siddig Elzailaee's paper in this volume will cover this more in detail.

The Algerian Union Générale des Travailleurs Algériens (UGTA) was established as part of the anti-colonial national liberation movement of Algeria (see Plum 1962). After the Algeria's independence in 1962 the UGTA became effectively subordinated to the ruling Front de Libération Nationale (FLN), but it regained limited autonomy after the end of the single-party regime in the 1990s. The International Trade Union Confederation counted 1,533,000 members in the UGTA in February 2011, which means that the UGTA is one of the largest trade union federations in the Arab world.³⁸ However, under the conditions of the authoritarian Algerian regime, the UGTA is far from having the freedom and autonomy that trade unions enjoy in Europe. Nevertheless, under the conditions of a revolutionary mass movement, they could play an important role similar to the UGTT in Tunisia.

Despite the fact that Syria and especially Iraq have vibrant labor movements dating back to the 1930s, including strong communist parties and trade unions (see Ismael/Ismael 1998; Battatu 1978), their legal trade unions were completely taken over, or new yellow unions were created by the totalitarian Baath regimes in the 1960s and 1970s.

In Syria all of these state-sponsored "trade unions" must be affiliated with the General Federation of Trade Unions (GFTU), which was founded in March 1938 but has since been transformed into a watchdog of the Baath regime. Alan George describes the GFTU as such:

Since 1975 the GFTU has been headed by 'Izzeddin Nasser. From 1980 until the Ninth Regional Congress in June 2000, he also headed the party's (or, to be precise the Regional Command's) Workers' Bureau. Presently, the GFTU links 194 trade unions with a total membership (in 2000) of 820,050. (George 2003, p. 76)

38 http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/No_13_-_List_Affiliates_08GC-2.pdf

However, the close structural and personal links between these trade unions and the ruling Baath Party demonstrate that they are rather the regime's watchdogs than real trade unions. The Syrian Marxist philosopher Sadiq al-Azm therefore does not see the Syrian trade unions as having any role in the current protests in Syria. In an interview from October 2011 he stated: "There are no independent trade unions in Syria. The regime successfully prevented any attempts to organize workers. The Syrian regime was much more rigid in this context, than the Egyptian or Tunisian regime" (al-Azm 2011).

Syria is also the seat of the International Confederation of Arab Trade Unions (ICATU), a pan-Arab umbrella organization of Arab trade unions. In the context of the protest movements in Yemen, Bahrain and Libya, in the spring of 2011 the General Secretariat of the ICATU said that it

believes that continuing to pursue a crackdown policy on demonstrators with the use of force in this bloody form is a style which does not match with the values of democracy and the public right to demonstrate, to sit-in and to express. And this is a legitimate right guaranteed by all of the laws and constitutions, and in light of this, it calls for the need to release all detainees in the aftermath of those demonstrations.³⁹

The ICATU changed their tune when the protests reached Syria. In early November 2011, after the Syrian Baath regime had already massacred at least 3,500 opposition activists since the beginning of the protests, the Secretary General of the ICATU sent a telegram on the religious holiday Eid Al-Adha to President Assad in which he assured Assad that the ICATU "once again had pride in your positions of nationalism, the support of Arab workers from the Atlantic Ocean to the Gulf, along with Syria" and declared its resistance to "powers who sold themselves to the devil and used the weapons of terrorism to disrupt security and stability enjoyed by the Syrian people." The Secretary General of the ICATU continued to express his confidence "that the target of this conspiracy with its cowardly attitudes will be received by the resistance of the youth and wisdom"⁴⁰ of the president. In this way the pan-Arab regional umbrella organization of trade unions demonstrated once more its collaboration with one of the most authoritarian regimes in the Arab world and its lack of any independence from the ruling Baath Party. This lack of any form of at least semi-independent workers' organizations is one of the main reasons why strikes and other forms of workers' struggles could

39 http://www.icatu56.org/index_en.php?showit=8

40 <http://www.icatu56.org/show3.php?page=showsecretariat.php&main=196>, translated by the author.

not be used to overthrow the regime and why the conflict developed into a civil war in early 2012 with the danger of a long-term confessional conflict.

The Iraqi Baath regime also transformed the trade unions into its watchdogs. Independent unionists went into exile or underground. However, since the fall of the regime in 2003 unionists have started to reestablish independent trade unions again. Activists from the exiled Workers' Democratic Trade Union Movement (WDTUM) returned to Iraq and helped to establish a new independent trade union federation, and already in May 16, 2003, workers formed the Iraqi Federation of Trade Unions (IFTU) in Baghdad (see Johnson/Muhsin 2006, p. 28).

The IFTU united oil and gas workers, the Railway and Aviation Union, the Vegetable Oil and Food Staff Union, the Leather Products and Textile Workers Unions and several other important unions. By 2004 it had already organized more than 200,000 workers, and it also started to play a central role in strikes by different workers all over Iraq (see Johnson/Muhsin 2006, p. 31).

However, it did not organize workers in the Kurdish autonomous region, where Kurdish trade unions had already organized after the establishment of the autonomous region in 1991, often in close affiliation to one of the major Kurdish political parties – most of these Kurdish trade unions are organized in the Kurdistan United Workers Union (KUWU). Furthermore, the old trade union of the Baath regime, the General Federation of Trade Unions (GFTU), continued to exist, and the workers that were linked to the council communist Workers' Communist Party of Iraq established another trade union federation, the so-called Federation of Workers' Councils and Unions in Iraq (FWCUI).⁴¹ The FWCUI became much stronger than the Workers' Communist Party and became increasingly popular through its support of strikes in the south of Iraq, especially in Basra.

In September 2005 the IFTU, the old official GFTU and the GFITU, which had split off from the GFTU, signed a contract to merge in the new General Federation of Iraqi Workers (GFIW).⁴² The GFIW thus became the largest and most efficient trade union federation in Iraq. In 2007 the GFIW and the FWCUI supported the major strike of the Iraqi Federation of Oil Workers (IFOU) in Basra to oppose the national oil law backed by the U.S.

As an organization accepted by the above parties, but which was still rooted in the history of the Iraqi labor movement, the GFIW has become increasingly dangerous for the ruling parties, predominantly the Shiite fractions of political Islam. This has led to a permanent conflict with Iraq's government and the increasingly

41 <http://fwcui.org/>

42 http://www.iraqitradeunions.org/wordpress/?page_id=674

repressive political climate against trade unions in Iraq. In July 2010, a ministerial order was issued by the Ministry of Electricity that prohibited union activities in this sector, and international protests ensued.⁴³ In April 2011, the new minister of labor and social affairs, Nasser al-Rabie, a member of the radical Shiite party of Muqtada al-Sadr, announced his rejection of the GFIW.⁴⁴ Its offices were raided and GFIW's international representative Abdullah Muhsin said that they "terrified everyone by pointing their armed weapons in people's faces until we were forced to leave. We protested, saying that we are not appointed by the government, but it did little good."⁴⁵

There are certainly signs that the Iraqi government will try to reestablish a yellow union that is close to the ruling parties. But there is also resistance from real trade unions supported by large parts of the Iraqi working class. The civil war in Iraq has left the country highly tribalized, and it has handicapped the organizational processes of workers along their class interests.

The republics with the least developed trade unions are Yemen, Mauretania and Libya. All three countries have been dominated by tribal power structures and not by a capitalist class society until now. Yemen has the Yemeni Confederation of Labor Unions (YCLU), which was formed by a merger between the Aden Trades Union Congress and the General Confederation of Workers' Trade Unions in 1990. According to the International Trade Union Confederation, the YCLU has 350,000 members.⁴⁶ Mauretania has a fragmented trade union movement that includes the Confédération Générale des Travailleurs de Mauritanie (CGTM)⁴⁷ with 25,000 members, the Confédération Libre des Travailleurs de Mauritanie (CLTM) with 56,000, the Confédération Nationale des Travailleurs de Mauritanie (CNTM) with 18,500 and the Union des Travailleurs de Mauritanie (UTM) with 28,789 members.⁴⁸ Although these trade unions are at least relatively autonomous from the state, they only play a limited role due to the lack of a large working class in these largely tribal societies.

This is not the case for the National Trade Unions' Federation (NTUF) in Libya. This "trade union" was created solely by the Qaddafi regime in 1972 and never functioned as a real trade union. Rather, it was the regime's watchdog, controlling workers and integrating them into the totalitarian system of Qaddafi's

43 <http://www.ituc-csi.org/iraq-trade-unions-banned-in-the.html>

44 <http://www.tribunemagazine.co.uk/2011/07/essential-trade-union-rights-and-freedoms-are-at-risk/>

45 <http://www.tribunemagazine.co.uk/2011/07/essential-trade-union-rights-and-freedoms-are-at-risk/>

46 http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/No_13_-_List_Affiliates_08GC-2.pdf

47 <http://www.cgtn.org>

48 http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/No_13_-_List_Affiliates_08GC-2.pdf

Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya. The NTUF collapsed together with the Qaddafi regime in the civil war of 2011 and did not play a role in the uprising against the regime. On the contrary, the NTUF and the Syrian General Federation of Trade Unions (GFTU) appealed to other trade unions to help stop NATO's military intervention against Libya – a step heavily opposed by independent trade unions in other Arab countries like Egypt.⁴⁹

Only in 2012 the first local trade unions started to organize. Until today they play a marginal role. In September 2011 Abdelsalam Kablan, the deputy minister of finance of the Libyan National Transitional Council (NTC), said that the NTC has not had anything close to an organized labor force yet (Kablan 2011). During my field research in September 2011 in Benghazi, no one was aware of any attempts to organize trade unions. The reasons for the lack of any new trade unions in Libya could be the following:

1. The bargaining power of labor in rentier states is very limited.
2. The Libyan working class has been predominantly composed of foreign labor. Many of them left Libya during the civil war and only some of them have returned. The legal status of these foreign returnees is uncertain and much of industry is still not producing.
3. The civil war in Libya was still going on at the time and, due to the conditions of the civil war, many male Libyans were fighting in one of the armed militias, meaning they identified themselves as fighters and not as workers.
4. Tribalism was reinforced by the civil war. This created other loyalties and solidarities, and not class solidarity among workers.

The future establishment of real trade unions in Libya will certainly depend on the general political development of the state. Only if Libya is able to create some stability and a civil state with certain political liberties will trade unions be able to establish themselves. On the other hand, the nonexistence of autonomous trade unions was one of the main reasons why the Libyan revolution could not succeed without a civil war. There was no organized labor force that could coerce the government to step down through a general strike or through other forms of struggle. The tribalism of the political conflict that led to civil war has also reinforced tribal loyalties. This could be a major challenge for future attempts to organize Libyans along class lines instead of tribal lines.

49 Communist trade unionist Hamdy Hussein stated that both the trade union and the Communist Party openly opposed the NTUF's calls. In September 2011 it was announced that the independent trade unions in Egypt would like to work together with future independent trade unions in Libya, but not with the NTUF of the old regime (Hussein 2011).

Trade unions as part of contemporary national liberation movements

Palestinian trade unions are special cases in the Arab world because, due to the general political situation in Palestine, many of them are still closely linked to a national liberation movement and, as yet, are not trade unions in an independent state. Palestinian trade unions existed already in the 1920s, but most of them did not survive the Israeli war of independence and what the Palestinians call the “Nakba,” or the catastrophe of 1948. Founded in 1965, the Palestinian General Federation of Trade Unions (PGFTU) was primarily the trade union of the Fatah, the strongest party in the PLO. Due to this close alliance, the PGFTU was rather a front organization for the Fatah and later the Palestinian National Authority, and not so much a real trade union. This is even more the case for the Palestinian Trade Union Federation (PTUF), which has close ties to the pan-Arab, Damascus-based International Confederation of Arab Trade Unions (ICATU) (Heil 2006, p. 12).

As to Hamas-affiliated Islamic trade unions, they have been organized since 1992 in the Islamic Workers’ Association (Heil 2006, p. 13).

In 1993 the Democracy and Workers’ Rights Center (DWRC) was founded as an NGO by “a group of lawyers, academics, trade unionists and prominent figures in the Palestinian society to defend Palestinian workers’ rights and promote principles of democracy and social justice in the Palestinian territories.”⁵⁰ In 2007 the DWRC supported the foundation of the Federation of Independent & Democratic Trade Unions & Workers’ Committees in Palestine as an alternative to the PGFTU and other party-affiliated trade union federations.⁵¹ However, all of these unions are heavily involved in the Palestinian national struggle and only partly focus on the struggle of workers’ rights.

A similar special case is the Sahrawi Trade Union, also known as UGT SARIO (Union General de Trabajadores de Saguia el Hamra y Río de Oro). Like the Palestinian trade unions, the UGT SARIO is not a trade union in an independent state, but is rather closely linked to the national liberation movement of the West Sahara, the Frente Polisario. Like the Palestinian trade unions, the UGT SARIO is part of the national liberation struggle, rather than focused on trade union activities. This is also apparent in its statements, such as one from May 1, 2011, when it declared its appreciation of the efforts of Saharawi workers and their “sacrifices to impose our right to freedom, independence and living in dignity in our land, Western

50 <http://www.dwrc.org/etemplate.aspx?id=52>

51 <http://www.advocacy.net.org/resource/962>

Sahara” and asked the Saharawi workers to “mobilize and release all challenges to complete liberation and build the national project.”⁵²

In both the Palestinian and the Sahrawi case, trade unions often see specific workers’ demands as secondary to their national struggle. In many ways their present situation parallels the historic relation of trade unions to the anti-colonial liberation movements of the early decades of the twentieth century. Only after the possible success of these national liberation movements and the establishment of a Palestinian or a Sahrawi state will we see whether these trade unions were able to learn from the failures of earlier examples.

Unfortunately, workers’ solidarity does not outweigh political conflicts. Palestinian trade unions have only limited partnerships with Israeli trade unions and there is no known cooperation between Moroccan and Sahrawi trade unions.

Despite many other disagreements with the government of King Muhammad VI and Prime Minister Abbas al-Fassi from the conservative Istiqlal Party, Morocco’s various trade union federations – the Confédération Démocratique du Travail (CDT), the Union Générale des Travailleurs du Maroc (UGTM), the Union Marocaine du Travail (UMT), the Union nationale du travail au Maroc (UNTM) and the Fédération Démocratique du Travail (FDT)⁵³ – generally share the national consensus in Morocco that the Western Sahara is an integral part of the country. Therefore they do not recognize the institutions of the Sahrawi Arab Democratic Republic (SADR), including its trade union UGT SARIO.

In the Israeli-Palestinian conflict, the national question also seems to overrule the class question. However, in 2008 various trade unions helped when an agreement was signed between the Israeli Histadrut⁵⁴ and the Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU) regarding future relations for negotiations, dialogue and joint initiatives for advancing “fraternity and co-existence.”⁵⁵ Much of the efforts to establish contacts between Israeli and Palestinian trade unions have been made by other trade unions in various countries that are connected in the organization Trade Unions Linking Israel and Palestine (TULIP).⁵⁶ However, their effects on the grassroots level seem limited.

52 <http://www.spsrasd.info/en/content/ugtsario-condemns-moroccan-repression-against-saharawi-workers-occupied-territories>

53 On trade unionism in Morocco, see the article by Stefanie Slaoui-Zirpins in this book.

54 Histadrut is the dominant trade union federation of Israel. For other unions, see the article by Ami Vatury in this book.

55 http://www.tufi.org.uk/histadrut_pgftu/histadrut_pgftu_agreement.html

56 <http://www.tuliponline.org>

Conclusion

In this article, I have highlighted the importance of autonomous trade unions for the revolutions in Tunisia and Egypt and for the future development of these states. Trade unions are crucial for the development of a democratic society, as they are an essential tool for organizing the interests of workers. Where these trade unions already existed, they have been able to play an important role in the states' transition, and where they continued their struggles, they have also been able to assure that the old regimes would not continue under other guises. In the case of Egypt, this struggle is not yet over, and the trade unions are currently facing further challenges from the regime. In Bahrain, the trade unions are also encountering a major crackdown by the regime. On the other hand, the new independent trade unions in Egypt and the trade unions in Bahrain are continuing their struggle, and especially in Egypt the trade union movement continues to grow. Unlike the old trade unions, the new unions are maintaining some distance to political parties and are focusing on workers' issues. This enables them to maintain more autonomy from political parties and regimes.

Should these experiences also have an impact on the trade unions in other Arab countries and on the trade unions connected with national liberation movements, this could be a major push for the establishment of a new, less ideological, and perhaps more efficient labor movement in the Arab world. This will be much more difficult in countries where the workforce consists of foreign workers with very limited rights and in countries with a highly tribalized society, where other loyalties are more important than class interests.

However, as the economic crisis in some of these societies continues, social questions could become more important. Growing global struggles for the distribution of wealth and resources will also intensify the conflicts within the societies of the Middle East. Either these struggles will be solved with a class struggle of the working class and the poor, or they will lead to armed conflicts along clientelistic or tribalistic power structures. That is why trade unions not only play a crucial role for the workers in the Arab world, but also for the development of peaceful and democratic societies.

Bibliography

- Batatu, Hanna (1978): *The Old Social Classes and the Revolutionary Movements of Iraq. A Study of Iraq's Old Landed and Commercial Classes and of its Communists, Ba'athists and Free Officers*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Beinin, Joel (1994): "Will the Real Egyptian Working Class Please Stand Up?" In: Lockman; Zachary (ed.): *Workers and Working Classes in the Middle East. Struggles, Histories, Historiographies*. Albany, pp. 262-266.
- Beinin, Joel/Lockman, Zachary (1998): *Workers on the Nile. Nationalism, Communism, Islam, and the Egyptian Working Class, 1882 – 1954*. Cairo.
- Beinin, Joel (2001): *Workers and Peasants in the Modern Middle East*. Cambridge.
- Beinin, Joel (2009a): "Neo-liberal Structural Adjustment, Political Demobilization, and Neo-authoritarianism in Egypt." In: Guazzone, Laura Pioppi, Daniela (eds.): *The Arab State and Neo-Liberal Globalization. The Restructuring of State Power in the Middle East*. Cairo, pp. 19-46.
- Beinin, Joel (2009b): "Workers' Struggles under 'Socialism' and Neoliberalism." In: El-Mahdi, Rabab/Marfleet, Philip (eds.): *Egypt. Moment of Change*. Cairo.
- Camau, Michel/Geisser, Vincent (2003): *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*. Paris.
- Desai, Raj M./Olofsgård, Anders/Yousef, Tarik M. (2007): *The Logic of Authoritarian Bargains: A Test of a Structural Model*. Washington.
- Erdle, Steffen (2010): *Ben Ali's 'New Tunisia' (1987 – 2009). A Case Study of Authoritarian Modernization in the Arab World*. Berlin.
- Fawzi, Saad ed Din (1957): *The Labour Movement in the Sudan 1946 – 1955*. London/New York/Toronto.
- George, Alan (2003): *Syria: Neither Bread nor Freedom*. London.
- Ginat, Rami (1997): *Egypt's Incomplete Revolution. Lutfi al-Khuli and Nasser's Socialism in the 1960s*. London.
- Hamzaoui, Salah (1999): "Champ Politique et Syndicalisme en Tunisie." In: *Annuaire de l'Afrique du Nord* Vol. 38. CNRS Editions. Paris: pp. 369 – 387
- Heil, Simone (2006): *Palestinian Trade Unions. An Overview*. Friedrich Ebert Stiftung. Büro Palästinensische Autonomiebehörde. East-Jerusalem.
- ICTUR – the International Centre for Trade Union Rights et al (eds.) (2005): *Trade Unions of the World*. 6th edition. London.

- Ismael, Tareq Y./Ismael, Jacqueline S. (1998): *The Communist Movement in Syria & Lebanon*. Tallahassee, Florida.
- Johnson, Alan/Muhsin, Abdullah (2006): *Hadi Never Died. Hadi Saleh and the Iraqi Trade Unions*. Trades Union Congress. London.
- Niblock, Tim (1987): *Class and Power in Sudan. The Dynamics of Sudanese Politics, 1898 – 1985*. London.
- Niblock, Tim (2009): “Globalization and the Saudi Economy: Gains and Losses.” In: Guazzone, Laura/Pioppi, Daniela (eds.): *The Arab State and Neo-Liberal Globalization. The Restructuring of State Power in the Middle East*. Cairo, pp. 159 – 184
- Plum, Werner (1962): *Gewerkschaften im Maghreb: UGTT, UMT, UGTA*. Hannover.
- Schmidinger, Thomas (2004): *ArbeiterInnenbewegung im Sudan*. Frankfurt am Main.
- Schmidinger, Thomas (2009): “Suppressed but not Defeated: Unionism in Sudan.” In: *Sudan Studies Association Bulletin*. Vol 27, No 2, May – June, pp. 8 – 13
- Schmidinger, Thomas (2011): „Zwischen Sozialer Revolution und Bürgerkrieg: Der ‚Arabische Frühling‘ im Kontext der politischen Kräfteverhältnisse in der Region.“ In: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.): *Zeitenwende in der arabischen Welt. Welche Antwort findet Europa?* Vienna, , pp. 195-224.
- Warburg, Gabriel (1978): *Islam, Nationalism and Communism in a traditional Society. The Case of Sudan*. London.

Interviews

- Kamal Abbas: General Coordinator of the CTUWS (Egypt), 19 September 2011.
- Salah Adli: Secretary-general of the Communist Party of Egypt, 8 September 2011.
- Sadiq al-Azm: Marxist philosopher from Syria, 21 October 2011.
- Ayman al-Beyali: Assistant General Secretary of the Independent Teachers Union of Egypt, 8 September 2011.
- Hamdy Hussein: Unionist of the textile workers in al-Mahalle al-Kubra and head of the unions committee of the unionists of the Communist Party of Egypt, 8 September 2011.

Abdelsalam Kablan: Vice-minister of finance of the Libyan NTC, 13 September 2011.

Ashraf Hifny: Secretary-general of the independent Teachers Union of Egypt, 8 September 2011.

Amal Sharaf: Activist in the youth movement *6th of April* (Egypt), 8 September 2011.

Hany Temraz: Co-founder of the Democratic Workers Party (Egypt), 9 September 2011.

Stefanie Slaoui-Zirpins

Labor Unions in the MENA Region between Incorporation, Conflict and Cooperation: The Case of Morocco

Zusammenfassung

Dieser Beitrag untersucht die Frage, in welcher Weise es Gewerkschaften gelingt, in halbdemokratischen oder autoritären Regimen oder in der Anfangsphase einer Demokratisierung einen demokratischen politischen Raum zu besetzen. Am Beispiel Marokkos soll hier ein Modell für die vergleichsweise „beste Praxis“ in der MENA-Region herausgearbeitet werden. Zunächst soll untersucht werden, warum Unabhängigkeit vom Staat entscheidend ist, damit zivilgesellschaftliche Akteure einen Beitrag zum Prozess der Demokratisierung leisten können. Im Anschluss soll es um die Evolution des marokkanischen Systems industrieller Beziehungen und um eine Analyse des aktuellen Grades der Autonomie der verschiedenen marokkanischen Gewerkschaften gehen. Schließlich wird diese Analyse auf die Entwicklungen in anderen Ländern der MENA-Region bezogen. Der Beitrag weist darauf hin, dass noch weitere strukturelle Transformationen notwendig sind, um die Möglichkeiten einer Interessenvermittlung im Allgemeinen und die Rolle der Gewerkschaften im Besonderen als Bedingung für die Förderung von Demokratisierungsprozessen zu stärken.

Abstract

In this article, I will investigate how labor unions are able to create a democratic political space in semi-democratic or authoritarian regimes or in the initial stages of democratization. The case of Morocco will serve here for developing a model of relative „best practice“ in the MENA region. After explaining why autonomy from the state is crucial for the ability of civil society actors to contribute to processes of democratization, I will describe the evolution of the Moroccan system of industrial relations and analyze the current degrees of autonomy of different Moroccan labor unions. Finally, I will relate this analysis to developments in other countries of the MENA region. I will also point out how further structural transformation is necessary to improve the possibilities of interest mediation in general and the role of labor unions in particular as requirements for advancing democratization processes.

1 Introduction:

The role of labor unions in transformation processes

An important role is attributed to labor unions in the transformation processes of the MENA (Middle East and North Africa) region, but it is unclear if the unions will be able to fulfill these expectations. In many countries in this region, labor unions have worked as an extension of ruling authoritarian parties for decades, and union members have tended to belong to the already privileged segment of society (Gobe 2006; generally, Schlumberger 2008; Marks 2009). Labeling civil society actors in general and labor unions in particular as “good” per se misses the point. By formulating specific goals, the civil society actors in the MENA region and other developing (or developed) countries may seem progressive at first glance, but a closer examination is needed to determine whether or not they are actually autonomous from the state.⁵⁷ The degree of autonomy from an authoritarian state plays a crucial role in the ability of civil society actors to contribute to real transformation processes, and not merely to modifications of authoritarian regimes (Zinnecker 2005; Elsenhans 2001). Undoubtedly, there is a tension between being influential and being autonomous, but the two are not mutually exclusive (Beckmann/Sachikonye 2010, p. 12). Scientifically and politically it is of great interest to identify examples where labor unions are not just incorporated into non-democratic systems, but contribute to processes of democratization as an opposition force and/or as negotiation partners.

The recent events of the “Arab Spring” were cause for optimism in this regard. The situation of employees – for example, in Tunisia and Egypt – had worsened to the extent that the labor unions that were primarily incorporated within authoritarian states started to protest. In the beginning, they did this through violent strikes and finally through their participation in the overall revolutionary developments. The aim of this article is not to explore the role of labor unions as opposition forces in revolutionary processes, however, but to focus on their (potential) contribution to the implementation of democratic structures after, or without, a change of leadership at state level. Although this is a question of high relevance, most theorizing has so far been primarily concerned with the role of unions in the overthrow of an old regime. Only few scholars have focused on labor unions as one type of civil society actor that is able to create democratic

57 By “state” I mean *Staatsklasse* in the sense of Hartmut Elsenhans, who introduced this term in his work on dependent capitalism and bureaucratic developing societies in 1981.

political space in semi-democratic or authoritarian regimes or in the initial stages of democratization (Kraus 2007, p. 20).

In order to elaborate a model of relative „best practice,“ I will focus on the Moroccan case. In Morocco, civil society actors are significantly more autonomous and participate to a greater extent in the political process than in other countries in the MENA region (Catusse 1998 and 2008; Camett 2004 and 2007). My general theoretical interest in the role of labor unions in the transformation processes in the MENA region is therefore exemplified by regarding the Moroccan case as a “crucial case,” against which the validity of theories of clientelism that claim the predominance of the “incorporation” of civil society actors can be questioned. The aim of this article is to show when and how Moroccan labor unions have demonstrated autonomy from the state in the sense of acting within non-democratic structures, while calling these into question at the same time.

I will thus begin with an explanation of my theoretical framework, particularly my understanding of an autonomous civil society. After this, a short overview of the Moroccan system of industrial relations will be given. In a further step, I will explore how autonomous Moroccan labor unions are actually constituted. The empirical basis for this analysis consists of qualitative interviews with labor activists and other economic policy actors. Finally, I will relate my analysis to developments in other countries in the MENA region.

2 Theoretical framework: The question of autonomy

After the great optimism about widespread democratic transformation during the 1990s, disillusionment grew after the beginning of the twenty-first century, and authoritarianism experienced a new boom worldwide. Because authoritarianism seemed to be extraordinarily stable within the MENA region, many scholars raised the question of “l’exception autoritaire ou l’improbable point d’Archimède de la politique dans le monde arabe” (Camau 2006, p. 29), “the unchanging Politics of North Africa” (Entelis 2008) or the „Exzeptionalismus der arabischen Welt“ (Perthes 2008, p. 12). Parallel to the increased interest in autocracies in general – especially in the autocracies in the MENA region – research on authoritarianism liberated itself from the research on transformation (Albrecht/Schlumberger 2004, p. 371). This branch of research thus no longer focuses on the conditions and barriers of successful transitions and/or the regime changes of non-democratic to democratic systems, as can be seen in the research on transformations. Instead,

liberalizing tendencies within an authoritarian state are analyzed as changes in the strategy and organization of an authoritarian system (Albrecht/Frankenberger 2010, p. 35). Indeed, the recent developments of the “Arab Spring” question the assumed stability of autocracies in the MENA region and of the academic research on authoritarianism in general. However, this research has still delivered important findings, which must be mentioned to avoid falling back into the trap of transformation optimism.

As was the case in research on transformation, disillusionment also arose in development theory and policy at the end of the 1990s. Many scholars and politicians realized that the assumption that economic liberalization would lead to progressive (economic and political) developments did not work in many cases. Growing financial instability and the return of financial and debt crises led to a decline in real income in many countries. This entailed a change in the priorities within development cooperation, meaning that the enforcement of market-oriented policies were understood as going hand in hand with improvements in the ability to govern and improvements in institutional reforms (Katseli 2008, p. 9). Economic liberalization and the broader development of state and society were seen as interconnected, but there were only a few approaches that questioned how economic liberalization is connected to changes in state-society relations in a more detailed manner. The approach that best tries to achieve this goal is the rentier state approach. Theories of the rentier state claim that economic liberalization leads to a reduction in the ability of the state to compensate for the lack of civil liberties through the distribution of rents.⁵⁸ While the majority of studies on the MENA region applying these approaches have concluded that the stability of autocratic regimes can be explained by the distribution of rents (Beck 2009; Beblawi 1987; Pawelka 1993), one aim of this article is to demonstrate cases where the reduction of rent dependency has made actors (more) autonomous and led them to struggle for more democratic reforms. In this way, economic development contributes to overall development. However, this does not occur in the very simplistic sense that modernization theories claim; rather, it does so in the sense of a structural transformation (particularly of labor markets), which enables employees to stand up for their rights.

58 Approaches with a narrower understanding of rents refer only to certain kinds of external rents, like oil rents and so on. An approach that includes internal rents has much more explanatory power but is also considerably more complex because internal rents require a domestic productive sector. Hartmut Elsenhans understands the rentier state in this broader sense (see Elsenhans 2001, 1995 and 1981; Zinnecker 2009).

In both research traditions, the quality of state-society relations is a central theme. The vast majority of authors emphasize the dominance of clientelistic relationships in developing countries, particularly in the MENA region. It is important to understand what they mean by “clientelism” because this will help us to acquire a better and more differentiated understanding of the term “autonomy” as its opposite phenomenon. There are also different interpretations of clientelism as well as different names for the phenomenon. Many scholars use the term “(neo-) patrimonialism,” for example (for an overview, see Erdmann/Engel 2006). I prefer the term clientelism because the concept neopatrimonialism claims that the phenomenon has traditional roots (Bill/Springborg 1990, p. 152; Pawelka 2008, p. 37) and not primarily economic ones. This is not compatible with the assumptions associated with theories of the rentier state. In the words of Schwarz: “Rent allocation may preserve traditional elements in Arab society, but it certainly does not create them” (Schwarz 2008, p. 610).

I define clientelism as follows: clientelism primarily refers to informal personal relationships among people of unequal power positions. Clientelistic relations exist in order to share resources for mutual benefit. A classic example of this is a major landowner (patron) and agricultural workers (clients) who the patron physically protects and provides with work equipment, loans and the like. In return, the clients struggle for him and vote for him in elections. This archetypal form of patron-client relationship is difficult to find today. Because the development of the bureaucratic state engages many areas of life, the patron has become a broker in politics and administration – one who provides access to state resources (Richards/Waterbury 2007, p. 326). Becoming a client means becoming incorporated into the system of patron-client relationships, in other words becoming co-opted by a (non-democratic) regime.⁵⁹ When so-called “civil society actors” are incorporated into authoritarian regimes, they are not autonomous, and their contribution to democratization processes is very limited or virtually non-existent. This does not mean that civil society actors should refuse to cooperate with the non-democratic state, but they should show the will to change the regime while also cooperating

59 The story of Mohamed Bouazizi exemplifies the relevance of clientelistic logic in the MENA region. This young man set himself on fire on December 17, 2010, an act which became a catalyst to the Tunisian revolution. Because the street vendor refused to pay bribes (one form of entering into a clientelistic relationship), he got into trouble with the police. Local authorities did not want to listen to his complaints. He felt his situation was hopeless, so he decided to commit suicide in front of the governor’s office (one form of breaking out of clientelistic structures) (Ben Jelloun 2011, p. 35). Because many people could identify themselves with him, his action became in fact hazardous to the system.

with it, and they should not be economically dependent on it.⁶⁰ I therefore understand capitalism as a prerequisite for autonomy. This should not be understood as an appeal for neoliberal policies, and it does not mean that capitalism does not create tensions. I merely want to emphasize that labor has no real bargaining power in pre-capitalistic societies (Elsenhans 2001, p. 31). Nowadays, economies in developing countries can still be characterized as structurally heterogeneous, although many people call them “capitalistic.” “Structurally heterogeneous” means that some parts of these economies are capitalized and integrated into the world economy, while other parts are organized in a pre-capitalistic way (Menzel 2010, p. 113). Before I illustrate the points where Moroccan labor union activists have become economically independent and shown dissident behavior (in the sense of cooperating with the existing regime while criticizing it at the same time), I will provide a short overview of the Moroccan system of industrial relations for a better understanding of the context in which recent labor union activities are taking place.

3 Empirical analysis

3.1. The evolution of the Moroccan system of industrial relations

Since Moroccan independence in 1956, labor unions have shown different degrees of autonomy, but they have never been completely incorporated into the state. Since the struggle for independency, Moroccan labor unions have played an important role in the state and society. There have been consistent conflicts with public authorities, leading to the repeated persecution of labor union officials, which has caused many chasms. As a consequence, the Moroccan system of labor unions is highly fragmented (in contrast to, for example, Tunisia where the General Tunisian Workers Union/Union Générale Tunisienne du Travail/UGTT has been the sole confederation for decades). The formation of Moroccan labor unions is connected to political events overall, especially the formation of new political parties. Currently, there are five larger unions and several smaller ones. The UMT (Union Marocaine du Travail) is the oldest labor union and has its roots in the struggle for independence. Along with the UMT, the CDT (Confédération Démocratique du Travail), the UGTM (Union Générale des Travailleurs du Maroc), the FDT (Fédération Démocratique du Travail) and the UNTM (Union

60 In the Elsenhansian sense, they should not be part of the Staatsklasse or their clients. In order to best describe this process of cooperation without incorporation, I use the basic ideas of the concept of electoral authoritarianism introduced by Schedeler (2006).

Nationale du Travail au Maroc) are represented in the second chamber of the Moroccan parliament. UGTM, FDT and UNTM are strongly affiliated with three of the most important political parties in the Moroccan parliament, meaning the conservatives from the independence party, the social democrats respectively the islamists from the recently ruling PJD (Parti de la justice et du development/ Justice and Development Party) For this reason, investigating membership data is critical, because it questions the representativeness of unions in general and Moroccan labor unions in particular. It is estimated that less than 10 percent of the workers in Morocco are unionized, some say approximately 6 percent⁶¹ – for example, the UGTM has indicated that it has 300,000 adherents, 54,200 contributors and 2,050 representatives.⁶² Estimates for the membership data of the other major unions, the UMT and CDT, are comparable. Even more informative than membership data is the data on the outcomes of the trade union elections. In 2009, 8,487 companies organized trade union elections, and 18,063 union delegates were elected. Many more companies participated in the 2009 elections than in the 2003 elections, which can be seen as a success of the new labor law of 2004 and its enforcement. Although the new labor law was intended to encourage labor union participation by introducing union-appointed delegates in addition to the older institution of personnel-appointed delegates, the importance of union membership among the delegates has decreased (see Fig. 1).

Fig. 1: Results of the trade union elections in 2003 and 2009

	2003		2009	
	<i>Number of delegates</i>	%	<i>Number of delegates</i>	%
<i>UMT</i>	2,437	23.88	2,481	13.74
<i>CDT</i>	1,245	12.20	1,393	7.71
<i>UGTM</i>	647	6.34	1,045	5.79
<i>UNTM</i>	169	1.66	683	3.78
<i>FDT</i>	228	2.23	520	2.88
<i>Others</i>	103	1.01	333	1.84
<i>Without membership</i>	5,387	52.68	1,1608	64.26
<i>Total</i>	<i>10,207</i>	<i>100</i>	<i>18,063</i>	<i>100</i>

Source: Data supplied by the Moroccan Ministry of Employment and Occupational Training.

61 <http://www.yawatani.com/administratifs/syndicats-au-maroc-a-quoi-servent-ils.html> [accessed 15 January 2012].

62 <http://www.ugtm.ma/siteugtm/modif/fr/secteurs.php> [accessed 12 January 2012].

The scope of dissident actions and methods used by labor unions have varied over time and can be systematized as follows:

- Up to 1956: Dissident action against the French occupation.
- 1956-1983: Labor unions functioned as political opposition but were largely domesticated as the “working aristocracy.” Repression was particularly aimed at political activists of the left.
- From 1983 onwards: Initially, heavy mobilization against structural adjustment programs. Over time, more and more will for cooperation (particularly since 1996) in a public discourse focusing on entrepreneurs, entrepreneurship and “common solutions.”

While I will focus on the last period in the following section, I will first provide a few remarks on the second period. The phrase “largely domesticated as ‘working aristocracy’” means that labor unions’ autonomy was difficult to achieve because workers were dependent on being employed by the state, which was the most important provider of formal employment. During this era, labor unions were successful in making the government accountable for some of its interests, but not for more general ones. Their actions can thus be understood according to the above mentioned theories of the rentier state, which assume that unions are incorporated into the supporting coalition of an autocratic regime. Indeed, concepts like Scott’s “machine politics” offer a way to understand this type of action as transitory (Scott 1969, p. 1142). Furthermore, conceptualizing labor union activities as completely incorporated would ignore the reality of the many violent conflicts between unionists and security forces and state repression, particularly against political activists on the left. The fact that some unionists were closer to the regime than others might be one reason for so many organizational splits occurred, most prominently when the CDT was founded in 1978.

The structural adjustment programs and especially the privatization laws of 1989 and 1993 weakened the compromise between labor unions and the regime and led to heavy mobilization and violent strikes up until the end of the 1990s. Nevertheless, the structural transformation continued, and unions seemed to reconcile themselves with the new situation. This was only possible because the public authorities tried to avoid widespread layoffs and compensated the newly unemployed with public money. Unemployment became merely a problem of new labor market entrants who were only partly organized in scarcely influential students’ unions. The economic basis and the public discourse also changed and led to transformations in labor union strategies as well. Formal employment in the private sector rose and public discourse started to focus more and more on

entrepreneurs, entrepreneurship and “common solutions.” The new role of unions was consolidated in the first tripartite agreement in 1996 and the participation of the “the historical opposition” (with tight union linkages) in the 1997 government (Perthes 2006, p. 384; Vermeren 2006, p. 85; El Aoufi 1999, p. 49; Catusse 1998, p. 21). There has been a lively discussion about whether or not this led to certain elites being incorporated into the regime’s supporting coalition (Amar 2009, p. 11; Cubertafond 2001, p. 47). The current Moroccan labor market situation is evidence for the assumption of an ongoing incorporation of certain civil society actors. At the beginning of the twenty-first century, more than 40 percent of the Moroccan workforce was still working in agriculture. In rural areas, this is even as high as 75 percent. As in other developing countries, there is high under-employment in the rural areas and employment is mostly informal. The urban Moroccan labor market is divided into two distinct markets: a formal one and an informal one. The labor force in the formal labor market can be measured by counting all public employees, employees in state-owned enterprises and employees in the private sector covered by the national welfare system. All others can be considered as informal (Agenor/El Aynaoui 2003, p. 9). The share of employment in the informal urban economy is estimated to be around 40 percent of all non-agricultural employment (Achy/Sekkat 2007, p. 112). While the overall labor market situation is still worrying, it should be noted that the rate of formal employment in the private sector has increased significantly over the last two decades. This has posed a challenge for labor union activities, which were previously strongly dominated by public employees. Furthermore, it should be noted that both public and private employees have been regrouped in the same Moroccan union confederations instead of distinct confederations, as is the case in other countries (like Turkey). The growing importance of formal employment in the private sector and the resulting formation of segmented labor markets, where employees with certain skills are scarce, has contributed directly to the growing autonomy of individual labor union activists in particular and indirectly to the growing autonomy of labor unions in general, as will be further elaborated in the following section.

3.2 Moroccan labor unions today: Different degrees of autonomy

In the following, I will reconstruct the degree of autonomy of contemporary Moroccan labor unions. This will be conducted on the basis of qualitative interviews⁶³ with experts from labor unions and with other actors in the field of industrial pol-

63 I conducted these interviews between March and July 2011 in French and translated the relevant passages into English.

icy. Excerpts from an interview with a UMT activist will be taken as a showcase for strategic interactions that take place in line with partially undemocratic norms, but which also contradict these norms (as similarly expressed in the concept of electoral authoritarianism elaborated by Schedler 2006, p. 12). The union activist has come to terms with Moroccan realities, but he criticizes them at the same time and shows a will to change them. He also describes political and economic influences that hinder union activities. However, one can not directly conclude that a civil society actor is autonomous when she or he expresses criticism towards the state. According to the above-mentioned theoretical assumptions, one has to investigate whether or not the actor is operating in a capitalistic and democratic “environment” – or rather, whether she or he is economically dependent on the state in a broader sense.

Several times, the UMT activist expressed the will to maintain social peace, to reach common solutions and to accept “economic imperatives” and the goal of overall stability, as can be seen in the following passage, which demonstrates that he has accepted an overall neoliberal discourse.

We try to keep the social peace regarding the economic situation. We cannot be confronted with ... you know ... the current economic situation in the Arab countries. In Morocco ... in Morocco, we nonetheless have some stability. We were forced, in the interest of the country, to accept this proposal, but in the long run we want to revise the minimum wage.

While he seems to have accepted some “economic imperatives,” he does not completely neglect the idea of state intervention, as expressed in his description of the effects of the structural adjustment programs and their consequences. He describes the consequences as painful for workers and whole regions, particularly his own region. Indeed, the state’s interventions to compensate for consequences and to promote investment were not able to really improve the situation from his point of view.

Subsequently, the Moroccan state tried to address the crisis. It tried to intervene, to subsidize some sectors, like skilled trades, tourism. It tried to solve some problems of the city of [...], but the city of [...] is one of the regions in Morocco experiencing immense crisis.

The era of structural adjustment programs is also described in an interview with a member of the employers’ organization in the textile and garment industry. He points out that this era was quite difficult for labor unions and led to many changes in their strategy, which were quite positive from his point of view.

The 1990s ... it was a catastrophe ... I also have to tell you that labor unions are not very well organized over here. You know, at that time, when you talked about labor unions, it was something evil, it was automatically something bad ... I think now it has evolved a lot, even a union, if it wants to live ... it has members ...

These passages prove the above-mentioned periods of labor union activities. They particularly underline the beginning of a new period as a result of the structural adjustment programs and the characterization of the recent period as being strongly influenced by neoliberal ideas. While the UMT activist does not criticize basic neoliberal assumptions, the heterogeneity of the economy is described as the largest constraint on the ability to act. From his point of view, this should be changed because it is insufficient and below workers' dignity. The activist has the opinion that a political decision is necessary to enforce the rule of law.

There are areas where you find that the labor code is not respected at all; there are entities where one can say that they respect it; entities that are well structured [...] Currently there are workers who do not get the minimum wage, not even 1,000 dirhams [~ 100 euros] per month. There are no sanitary facilities or measures for workers' safety; you cannot find the company medical officer. He is somebody who works all day from 8 am to 8 pm, without a bonus. You cannot find the minimum to ensure the dignity of the worker. But as I said, this is not the case in all sectors. There are economic fields that are well structured, [enterprises] that respect the labor code, that respect their employees.

This generally remains insufficient. A political decision by the government is needed to stop this phenomenon [of the labor law not being respected in some organizations].

This criticism of the labor regime can be interpreted as very far-reaching. This activist, along with other labor union activists – particularly those working in banking and finance – consistently compare their own working conditions, which are very well organized through a collective agreement, with the working conditions of others in less structured areas. The problem of the heterogeneity of the economy is also indirectly mentioned in an interview with a labor inspector. She expressed her inability to do inspections on a regular basis because of her immense workload, as can be seen in the following citation.

I propose, and I demand, that the Ministry of Labor separate between an agent who mediates and an agent who inspects. It is a necessity from my point of view. I don't know how they'll do it, but that's how I see it. Be-

cause a conciliation officer has to focus on reconciling and resolving the problems at work, unlike an inspection officer, who has to concentrate on inspections or on emerging conflicts at any given moment.

From the labor inspector's point of view, it is not the workload in general that makes the enforcement of the labor law difficult, but the fact that labor inspectors have to do inspections as well as mediate. In another passage she explains that she spends a lot of her time listening to the complaints of workers or preventing strikes through mediation. As a consequence, inspections can only be conducted occasionally and are more likely in cases where conflicts are probable. Although her criticism is formulated in very polite way, this example shows that even public employees have a considerable amount of criticism to express.

Another constraint on the ability of labor unions to act can be seen in the fragmentation of the union system, which weakens workers' representation. The following quote is from a UMT activist, who describes the consequences of the fact that several labor unions compete in many sectors and/or enterprises. He claims that a political decision to improve the situation is still lacking, meaning that the fragmentation of the labor union system is understood as intended by political actors. This can also be interpreted as a very far-reaching criticism.

We have thirty-six labor unions in Morocco. This is too many. But as I said in the beginning, it is a political issue when politics are with the unions.

Hence, the interests of workers are sometimes left aside.

In conclusion, the heterogeneity of the Moroccan economy, combined with the lack of enforcement of the law and the fragmentation of the labor union system, are regarded as major obstacles for the labor unions' activities. If one applies the theories of the rentier state, one can assume that the lack of enforcement of the law in the informal economy allows the relation between state and society to be regulated in a non-democratic manner, namely according to the logic of clientelism. Labor union activists are aware of this fact and criticize it, but they do not discontinue their cooperation with the regime. They pursue an overall minimum strategy of combating the heterogeneity of the economy combined with a high-level strategy in certain well-organized sectors, like banking and finance. Referring to a minimum does not necessarily implicate downsizing, but rather calls attention to perhaps the greatest problem of emerging economies: transforming informal labor relationships into formal ones. Labor unions have not lobbied much for these marginalized workers because they were not, and still are not, their members. Indeed, more and more union activists are starting to realize the importance of this problem. Through the growing formalization of labor relations, labor unions

could gain more importance by attracting new member groups. Admittedly, this is a strategy that requires a long-term outlook. Long-term goals could be overturned by short-term interests, in particular because of the strong affiliations of some labor unions with political parties and because of the interests of workers in already well-organized sectors. Nonetheless, transnational norms concerning decent work are becoming more and more important and are making it difficult to ignore inhumane working conditions.

Not all Moroccan labor activists show much criticism as described above. There has been a continuum in the five major labor unions concerning their amount of criticism toward the state and therefore their grade of autonomy from the state. While the UMT seems to be the most autonomous union,⁶⁴ the UGTM⁶⁵ seems to have the closest ties to the state. At the same time, there are also huge differences among activists. The main factor affecting ability to express criticism is the labor unions activists' type of employment, their personal situation, their level of education and age. Particularly public employees are in a delicate situation because they have poor labor market prospects in the private economy and are therefore more dependent on their employer (the state). Particularly younger, well educated activists employed in the private economy are more independent because of good labor market prospects. At the same time, age does not generally explain their degree of autonomy. Because unemployment is very high among young graduates, many of them would do just about anything to find a job. For example, there is an association of unemployed graduates who demonstrate regularly in front of the Moroccan parliament. During the protests in the spring of 2011 thousands of them received an employment offer by the state. From my point of view, this kind of protest clearly expresses the will to be co-opted.

An example of the close ties between the UGTM and the state can be seen in the UGTM's campaign for the adoption of the 2011 constitution. Although this is not the usual business of labor unions in a stricter sense, the UGTM hung up several banners in cities with slogans⁶⁶ such as the following:

- “The UGTM maintains the balanced representation of workers in parliament.”
- “We are mobilizing together for the success of the factory chaired by the King to reform the constitution.”

64 Indeed, particularly the CDT shows a considerable amount of autonomy.

65 The UGTM has close ties to the Independence Party, today regarded as a national conservative party.

66 My translation from Arabic.

The first slogan refers to the participation of workers' representatives in the second chamber of the parliament. This institution seems to be very important for the UGTM's strategy, although the Moroccan parliament is often criticized by many Moroccans for its rather poor performance. The second slogan expresses an even closer relation to the state. It clearly recognizes the king as leader. The metaphor of the factory evokes the image of an employment relationship between workers and the king. If one takes a closer look at the UGTM's membership structure and its leaders, it becomes evident that the UGTM is very well represented in the public sector and has many leaders who are politicians. For example, the president of the UGTM is the mayor of a large Moroccan city and an important activist in the Independence Party. As a result, he was able to mobilize a large number of people for a demonstration for the adoption of the new constitution. This was a kind of counter-protest against those who wanted to express the opinion that the reforms were not far-reaching (democratizing) enough. Therefore, the UGTM can be seen as the least autonomous labor union, and the UMT as the most autonomous. Consequently, it is very problematic to speak about labor unions in a general sense.

4 Conclusion: **Labor unions and interest mediation in democratization processes**

In sum, there is much evidence that labor unions are not merely incorporated into the Moroccan regime, and that clientelism is far from being the only mechanism of coordination. Labor union activists express widespread criticism and are becoming increasingly independent from the state due to a growing formal private economy. In fact, Moroccan labor unions are playing an important role in the transformation processes. But even in the Moroccan case, where the system of industrial relations is more pluralistic and has been pro-private business for decades, the contribution of labor union activities to democratization processes is limited. The ongoing heterogeneity of the Moroccan economy, combined with the lack of enforcement of the law and the fragmentation of the labor union system, have been identified as the most important constraints on the activities of Moroccan labor unions. Indeed, the quality of labor union activities has changed since the implementation of structural adjustment programs in 1983. Because there are more and more formal employment relationships in the private sector, labor union activists and therefore labor unions have become more autonomous from the state and have started to

represent a wider range of people. The prevailing neoliberal discourse focusing on entrepreneurs therefore does not necessarily need to lead to a downsizing strategy. There is certain evidence that the focus on minimal conditions could lead to a more consistent enforcement of the labor law and other laws in general and thus to a reduction in the informal economy. Considerable differences concerning the autonomy of the five major labor confederations were also pointed out. As to the actors themselves, age, education, and employment situations were identified as important factors for the degree of autonomy of individual labor union activists.

Economic constraints, overall political discourses and transnational pressure to apply certain norms are more or less comparable to the rest of North Africa. Indeed, other economies are much more dependent on rents than the Moroccan one. Because authoritarianism was much more repressive in Tunisia and Egypt, it was nearly impossible for labor unions to act autonomously there for decades. It was therefore much more difficult to enter into real negotiations, and it can be assumed that clientelism was more important for political coordination. Society's structure will not easily change merely by conducting democratic elections. The Moroccan system can function as a kind of role model for the MENA region. Although the fragmentation of the Moroccan system has the disadvantages described above, autonomy is more likely in Morocco than in systems with a long history of state corporatism and a heavy dependency on rents and a small internal market. Consequently, supporting labor unions as actors of change in North Africa should not only take into consideration conducting negotiations, but also advancing the structural transformation of these economies.

References

- Achy, Lahcen/Sekkat, Khalid (2010): "Industrial Dynamics and Productivity in Morocco: A Quantitative Assessment," in: Sekkat, Khalid (ed.): *Market Dynamics and Productivity in Developing Countries: Economic Reforms in the Middle East and North Africa*. New York, pp. 45-72.
- Achy, Lahcen/Sekkat, Khalid (2007): *L'économie marocaine en question (1956-2006)*, Paris.
- Agenor, P.-R./El Aynaoui, K. (2003): *Labor Market Policies and Unemployment in Morocco – A Quantitative Analysis*, The World Bank.
- Albrecht, Holger/Frankenberger, Rolf (2010): "Die 'dunkle Seite, der Macht Stabilität und Wandel autoritärer Regime,'" in: *Albrecht, Holger, Franken-*

- berger, Rolf: *Autoritäre Regime. Herrschaftsmechanismen, Legitimationsstrategien, Persistenz und Wandel*. Schwalbach/Ts., pp. 17-45.
- Albrecht, Holger/Schlumberger, Oliver (2004): "Waiting for Godot: Regime Change without Democratization in the Middle East," in : *International Political Science Review/Revue Internationale de science politique*, Vol. 25, No. 4, Oct., pp. 371-392.
- Ali, A. A.G./Elbadawi, I. A.: Poverty and the Labour Market in the Arab World: The Role of Inequality and Growth, in: Handoussa, Heba/Tzannatos, Zafirris (ed.): *Employment Creation & Social Protection in the Middle East and North Africa*, Cairo/New York, 2002, pp. 173-193.
- Amar, Ali (2009): *Mohammed VI. Le Grand Malentendu*, Paris.
- Beblawi, Hazem (1987): "The Rentier State in the Arab World," in: Beblawi, Hazem/Luciani, Giacomo (eds.): *The Rentier State*, New York, pp. 49-62.
- Beck, Martin (2009): "Rente und Rentierstaat im Nahen Osten," in: Beck, Martin/Harders, Cilja/Jünemann, Anette/Stetter, Stephan (eds.): *Der Nahe Osten im Umbruch*, Wiesbaden, pp. 25-49.
- Beckmann, Bjorn/Sachikonye, Lloyd (2010): "Introduction: Trade unions and party politics in Africa," in: Beckmann, Bjorn/Buhlungu, Sekhela, Sachikonye, Lloyed (eds.): *Trade Unions & Party Politics. Labour Movements in Africa*, Cape Town, pp. 1-22.
- Ben Jelloun, Tahar (2011): *Arabischer Frühling. Vom Wiedererlangen der arabischen Würde*, Berlin.
- Bill, James A./Springborg, Robert (1990): *Politics in the Middle East*, New York.
- Camau, Michel (2006): "L'exception autoritaire ou l'imporable point d'Archimède de la politique dans le monde arabe," in: Picard, Elizabeth (ed.): *La politique dans le monde arabe*, Paris, pp. 29-53.
- Cammett, Melani (2007): "Business-Government Relations and Industrial Change: The Politics of Upgrading in Morocco and Tunisia," in: *World Development*, Vol. 35, No. 11, pp. 1889-1903.
- Cammett, Melani (2004): "Challenges to Networks of Privilege in Morocco: Implications for Network Analysis," in: Heydemann, Steven (ed.): *Networks of Privilege in the Middle East. The Politics of Economic Reform Revisited*, New York, pp. 245-279.
- Catusse, Myriam (2008): *Le temps des entrepreneurs? Politique et transformations du capitalisme au Maroc*, Paris.

- Catusse, Myriam (1998): "De la lutte des classes au dialogue social. La recomposition des relations professionnelles au Maroc." In: *Monde arabe. Maghreb – Machrek*, No. 162, oct.-dec., pp. 18-38.
- Cubertafond, Bernard (2001): *La vie politique au Maroc*, Paris.
- El Aoufi, Nourredine. (1999): "La réforme économique: stratégies, institutions, acteurs," in: *Monde arabe. Maghreb – Machrek*, No. 164, avril-juin, pp. 36-52.
- El Fekkak, Mohammed (2003): *Les Nouvelles dispositions introduites par la loi 65/99 formant CODE Du TRAVAIL (partie législative)*, Social, Casablanca,.
- El-Mikawy, Noha/Pripstein Posusney, Marsha (2002): "Labor Representation in the Age of Globalization: Trends and Issues in Non-Oil-Based Arab Economies," in: Handoussa, Heba/Tzannatos, Zafiris (eds.): *Employment Creation & Social Protection in the Middle East and North Africa*, Cairo/New York, pp. 49-94.
- Elsenhans, Hartmut (2001): *Das Internationale System zwischen Zivilgesellschaft und Rente*, Münster.
- Elsenhans, Hartmut (1981): *Abhängiger Kapitalismus und bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt*, Frankfurt/New York.
- Entelis, John P. (2007): "The Unchanging Politics of North Africa," in: *Middle East Policy*, Vol. XIV, No. 4, Winter, pp. 23-41.
- Erdmann, Gero, Engel, Ulf (2006): "Neopatrimonialism Revisited – Beyond a Catch-All Concept," in: *GIGA working papers*, No. 16. February.
- Escribano, Gonzalo/Lorca, Alejandro V. (2008): "Economic Reform in the Maghreb. From Stabilization to Modernization," in: Zoubir, Yahia H./Amirah-Fernández, Haizam (eds.): *North Africa. Politics, Region, and the Limits of Transformation*, pp. 135-158.
- Filali Meknassi, Rachid/Rioux, Claude (2010): "Labour Relations and Collective Bargaining in Morocco," *ILO Working Paper* No. 14, October.
- Gandhi, Jennifer, Prezworski, Adam (2006): "Cooperation, Cooptation and Rebellion under Dictatorship," in: *Economics & Politics*, Vol. 18, No. 1, March, pp. 1-26.
- Gobe, Eric (2006): "Corporatismes, syndicalisme et dépolitisation," in: Picard, Elizabeth (ed.): *La politique dans le monde arabe*, Paris, pp. 171-192.
- Katseli, Louka (2008): "Historischer Überblick zur Geschichte der EZA. Schwerpunktsetzung in der EZA – Ein Überblick über ein entstehendes Para-

- digma,” in: Freudenschuß-Reichl, Irene/Bayer, Kurt (eds.): *Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit*, Vienna.
- Kraus, Jon (2007): “Trade Unions in Africa’s Democratic Renewal and Transitions,” in: Kraus, Jon (ed.): *Trade Unions and the Coming of Democracy in Africa*, New York, pp. 1-33.
- Marks, John (2009): “Nationalist Policy-making and Crony Capitalism in the Maghreb: The Old Economics Hinders the New,” in: *International Affairs*, 85: 5, pp. 951–962.
- Menzel, Ulrich (2010): “Entwicklungstheorie,” in: Stockmann, Reinhard/Menzel, Ulrich/Nuscheler, Franz (eds.): *Entwicklungspolitik. Theorien-Probleme-Strategien*, Munich, pp. 11-159.
- Owen, Roger (2004): *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, 3. edition, London.
- Pawelka, Perter (2008): “Der orientalische Staat im 21. Jahrhundert: Zur Reinkarnation des vormodernen Staates in einer globalisierten Welt,” in: Pawelka, Peter (ed.): *Der Staat im Vorderen Orient. Konstruktion und Legitimation politischer Herrschaft*, Baden-Baden, pp. 37-54.
- Pawelka, Peter (1993): *Der Vordere Orient und die Internationale Politik*, Stuttgart.
- Perthes, Volker (2006): “Maghrebische Umbrüche. Vom verordneten Wechsel zum post-islamistischen Konflikt,” in: idem: *Geheime Gärten. Die neue arabische Welt, Bundeszentrale für politische Bildung*, Bonn, pp.380-415.
- Richards, Alan/Waterbury, John (2008): *A Political Economy of the Middle East*, Boulder.
- Sater, James N. (2010): *Morocco. Challenges to Tradition and Modernity*, New York.
- Schedler, Andreas (2008): “The Logic of Electoral Authoritarianism,” in: Schedler, Andreas/Rienner, Lynne (eds.): *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, CO, pp. 1-22.
- Schlumberger, Oliver (2008): “Structural Reform, Economic Order, and Development: Patrimonial Capitalism,” in: *Revue of International Political Economy*, 15:4, Oct., pp. 622-649.
- Schwarz, Rolf (2008): “The Political Economy of State-formation in the Arab Middle East: Rentier States, Economic Reform, and Democratization,” in: *Review of International Political Economy*, 15:4, October, pp. 599-621.
- Scott, James S. (1969): “Machine Politics, and Political Change,” in: *The American Political Science Review*, Vol. 63., No. 4, Dec., pp. 1142-1158.

- www.ugtm.ma [accessed 12 January 2012].
- Vermeren, Pierre (2009): *Le Maroc de Mohammed VI. La transition inachevée*, Paris.
- Vermeren, Pierre (2006): *Histoire du Maroc depuis l'indépendance*, Paris.
- Wintrobe, Ronald (2007): "Dictatorship: Analytical Approaches," in: Boix, Carles/Stokes, Susan C. (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, pp. 363-394.
- Zinnecker, Heidrun (2009): "Regime-Hybridity in Developing Countries: Achievements and Limitations of New Research on Transitions," in: *International Studies Review* 11, pp. 302-331.
- Zinnecker, Heidrun (2005): "Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern – konzeptionelle Überlegungen," in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46. Jg., pp. 527-551.
- www.yawatani.com [accessed 11 January 2012].

Ami Vatury

Koach La Ovdim: The Basis for a New Labor Movement?

Zusammenfassung

Im Jahr 2007 war der Anteil gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer in Israel auf weniger als 25 Prozent gesunken. Bei vielen von ihnen bestand eine Mitgliedschaft tatsächlich nur auf dem Papier, da sie dem gewerkschaftlichen Dachverband Histadrut Beiträge zahlten, ohne diesem je bewusst beigetreten zu sein. Im Mai 2007 wurde eine Initiative gegründet, die eine Alternative zur Histadrut aufbauen sollte. Dies markiert den Beginn einer neuen allgemeinen Gewerkschaft, der Koach La Ovdim, einer Organisation, die eine wesentlich demokratischere Alternative für die Organisation von Arbeitnehmern darstellen soll. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, ob Koach La Ovdim in der Lage ist, eine neue, auf universalen Werten und einem Klassenbewusstsein gründende Arbeiterbewegung aufzubauen – im Unterschied zu der auf der Histadrut basierenden sozialen und nationalen Arbeiterbewegung, welche die zionistische Bewegung und den Staat Israel über 40 Jahre lang angeführt hat.

Abstract

By 2007 the share of organized employees in the Israel workforce dropped to less than 25 percent of all employees. Many of them were in fact organized only nominally, since they paid membership dues to the Histadrut without ever joining the union knowingly. In May 2007 they began an initiative to create an alternative to the Histadrut. The initiative was the inception of a new general trade union, Koach La Ovdim, an organization that is intended to offer a much more democratic option for organized labor. This article deals with the question of whether Koach La Ovdim is capable of creating a new labor movement that is based on universal values and class conscience, unlike the social-national labor movement that was based on the Histadrut and that led the Zionist movement and the state of Israel for more than 40 years.

Haifa Chemicals' workers celebrating at the end of the 6 months strike on 1.11.2011



Koach la Ovdim Block in the 3.9.2011 Tell – Aviv demonstration



Koach la Ovdim at the 29.10.2011 Jerusalem demonstration





1 Introduction

Up until the mid-1980s the Histadrut, which functioned as Israel's main trade union, counted almost 80 percent of Israel's employees as its members. It had financial power in the form of Israel's second largest bank and several pension funds. It had a favorable status in Israel's political system and played a significant role in its welfare system. The only other examples in the industrial world of trade unions with similar size and financial and political power are the Scandinavian trade unions. However, Israel in the 1960s and 1970s – the period in which the Histadrut was at the peak of its power – was nowhere near the egalitarian model of the Scandinavian countries. In 1975 Israel was at its most egalitarian point, according to its Gini Disposable Income distribution. However, the Gini coefficient⁶⁷ for Israel during that time (not including East Jerusalem and the occupied territories) was above 0.3, after it had been above 0.33 in 1969 (Nathan 2007,

67 The Gini coefficient is used to measure equality in the distribution of incomes. The level of equality is between 0 and 1, with 0 representing maximum equality and 1 representing no equality at all.

p. 24), compared to around (or less than) 0.25 in Sweden, Norway, Denmark and Finland throughout the last 35 years (Eurostat 2011).

After 1994, when the right to affordable health insurance became no longer based on membership in the Histadrut, the union shrank by almost one million members in less than three years. This collapse can be partially explained by the fact that less than half of the Histadrut's members in the early 1990s had a local workers' committee (vaad in Hebrew) at their workplace. Another explanation is the lack of democracy within the Histadrut, which created an antagonistic attitude towards the Histadrut among a large number of its rank-and-file members.

By 2007 the share of organized employees in the Israeli workforce dropped to around 25 percent of all employees. However, many of them were organized only nominally, since they paid membership fees to the Histadrut without having joined the union knowingly. Most of the workers in this category were employees in areas such as the cleaning sector or temporary work agencies, where there are collective agreements but almost no local unions and no enforcement of these agreements.

The policies introduced by Ofer Eini, who has been the chairman of the Histadrut since January 2006, signaled another worsening. Eini formally made a pact with the main employers' organization, promising to coordinate with them all of the Histadrut's policies with regard to economic matters, wages and working conditions. As part of this new attitude, almost no significant strikes were officially called by the Histadrut between 2006 and 2009. There were wildcat strikes, however, like the strike of the temporary baggage handlers in Ben Gurion airport in Tel Aviv in November 2006, or strikes by unions that are not part of the Histadrut, like the long strike of the teachers' union in 2007-2008 – strikes that can be seen as evidence of the existing frustration among workers, regardless of the Histadrut's policy.

In May 2007 an initiative was launched to create an alternative to the Histadrut. The initiative was the inception of a new general trade union, Koach La Ovdim, an organization intended to offer a much more democratic option for organized labor. Koach La Ovdim was built according to a model that is based to a large extent on Scandinavian trade unions. Its founding members were workers' rights activists with experience in strikes and unionizing efforts. They did not have any financial backing or any other organizational assistance from any existing political parties or from local unions leaving the Histadrut. By early 2012 Koach La Ovdim counted around 8,000 fee-paying members and represented more than 12,000 workers (Koach La Ovdim 2012), making it a modest organization in comparison to the Histadrut and its 500,000 members and 700,000 represented

workers. Nevertheless, in its short history Koach La Ovdim managed to create a significant number of precedents, such as organizing workplaces that had never had local unions before and uniting the social struggles of Jews and Arabs. It also set important legal precedents. Today, Koach La Ovdim is part of the new attitude and network of the Israeli left, a movement which came to its current peak in the wave of social protests in the summer of 2011 – a wave that began with the successful six-month strike of Koach La Ovdim’s Haifa Chemicals local workers’ committee, which started on May Day of 2011 and continued with tent protests, which began on July 14, 2011, the date when the first protest camp was erected in the center of Tel Aviv.

A demonstration of Koach la Ovdim union of „protected youth service workers“ during a strike on the 10.1.2012



This paper deals with the question of whether Koach La Ovdim is capable of creating a new labor movement based on universal values and class consciousness – one that is different from the social-national labor movement that was based on the Histadrut and was the driver for the Zionist movement and the State of Israel for more than forty years. In an attempt to answer this question, this paper

will focus on the following four issues: 1) the anomaly of the Histadrut and its history compared to most European trade unions and labor movements; 2) the background, the emergence and the current activities of Koach La Ovdim; 3) the novelty of Koach La Ovdim in the Israeli civil rights-oriented left; and 4) what can be learned about the growth potential of Koach La Ovdim in light of the wave of social protests that engulfed Israel during the summer of 2011?

2 The anomaly of Histadrut's history and structure.

The Histadrut labor federation has had an abnormal structure from its inception in 1920. This structure has remained virtually unchanged throughout the following ninety years. For one, the Histadrut began as a union of parties and not as a union of trade unions. The Zionist parties Ahdut Ha'avoda (The Unity of Labor) and Hapoel Ha'zair (The Young Worker) decided to form a united political organization to avoid becoming one party (Sternhell 1995, pp. 155-157). Eventually, Hapoel Ha'zair and Ahdut Ha'avoda did merge in 1930, when the MAPAI (Hebrew acronym for Land of Israel Workers' Party) was founded. However, the parties that originally formed the Histadrut continued performing their former roles through the Histadrut, which included helping people find work, providing health care insurance and social aid and organizing cultural activities. The original 4,443 members of the Histadrut were, for the most part, members of the initiating parties, which also included the Hashomer Ha'zair, a moderate Zionist party with a strong socialist leaning (which ran as part of a political party called Resimat Hahluzim Haovdim Hahadasim), and the Hebrew Socialist Workers Party, which was the precursor of the communist parties of the 1920s and 30s. However, 72 percent of Histadrut's members belonged to Ahdut Ha'avoda or Hapoel Ha'zair in 1920, and by 1923 the communists were no longer part of the Histadrut (Histadrut 1923).

The main political organs of the Histadrut were until 1995, the Conference (Haveida), which is elected directly by the members in general elections every four years and not according to workplace or field of activity; the council (Hamoaza), elected by the conference; the executive committee (Havaad Hapoel) elected by the council; and the secretariat, elected by the executive committee (Histadrut 1938). The conference can't decide on meetings or elect a new council without the approval of the council. The other organs, on the other hand, had the power to postpone elections to the conference – powers that were used several times

between 1920 and 1966. The option of establishing a local union in towns or large workplaces based on certain trades was stated in the Histadrut's statutes (Histadrut 1938). From the 1920s to the 1940s, the day-to-day activities of the Histadrut were run, for the most part, by its regional councils called moatzot hapoalim (workers' councils). The Histadrut acted as a welfare system for the Jewish immigrants arriving to Mandate Palestine after 1920, providing them with the only affordable option for health insurance (membership in the Histadrut health insurance scheme Kupat Holim Clalit became an integral part of membership in the Histadrut in 1936). It also gave them a good chance of finding a job. The growth of the Histadrut therefore ran parallel to the growth of the Jewish population in Palestine. The Histadrut grew from 4,433 members at its inception on December 4, 1920, to 28,000 members in 1930, 112,000 members in 1940, and 176,000 in 1947 (Sternhell 1995, p. 228). Unlike the earlier members of the Histadrut, many of the newer members joined only the Histadrut and not one of its founding parties.

In line with the MAPAI, which had full control over the Histadrut, the ideology of the Histadrut focused on two goals: 1) securing jobs for Jewish immigrants instead of the significantly cheaper Arab labor force, and 2) Jewish colonization through collective settlements (Sternhell 1995, pp. 275-313).

All movements connected to the MAPAI also became part of the Histadrut's program. These included the collective Jewish settlements movements of the kibbutzim, such as the Hashomer Hazair kibbutzim movement. The Histadrut also became an employer, mainly through its health care system Kupat Holim Clalit, its Bank Hapoalim and its bureaucracy. As an employer, it employed only Jews. Arabs were not allowed to join the Histadrut as equal members until 1960. Officially, the Histadrut supported the organizing of Arab workers in large mixed workplaces, like the British company Palestine Railways, but in a different union that was not part of the Histadrut. A decision in favor of this option was passed as early as January 1922 (Lockman 1996, p. 79) as a reaction to pressure from workers in mixed workplaces and the small left-wing segment in the Histadrut, which demanded a united union in these workplaces, if nowhere else (Lockman 1996, p. 79). In 1925, with the organizational and financial support of the Histadrut, a small separate union of Palestinian Arab tailors and carpenters was formed in Haifa and went on strike in October. However, the Histadrut leadership was fearful of the possible long-term outcome of this strike. In the following months this union shrank and became negligible by 1927 (Lockman 1996, pp. 93-97). The Jewish railway workers' local union allowed Arabs to join its ranks, although it was made up of Histadrut members, giving them equal rights in their local

union and thus ignoring the Histadrut leadership's position. This attitude led to the creation of the first and only industrial trade union in Mandate Palestine in late 1924 – the international trade union of railway, postal and telegraph workers, with close to 600 members (about one-tenth of the Histadrut at that stage). This trade union continued to maintain ties with the Histadrut, which could not afford to give up such important trades. The Histadrut allowed double membership and gave it financial support in return for coordination. By the end of 1925, the union became mainly Jewish, with most Arab workers forming a union of their own. Although Arabs had made up the majority of railway workers, by 1932 the union was left with almost no Arab members. Still this union maintained complicated relations, which included limited cooperation, with the Arab trade unions in workplaces run by the British during the 1930s and 1940s (Lockman 1996, pp. 111-178).

After 1948, the Histadrut was left as the only trade union, a giant in a relatively small economy. Its membership grew to 330,000 in 1950, since joining the Histadrut was, as already mentioned, the only way to receive affordable health care insurance prior to 1995 (Sternhell 1995, p. 228). Israel underwent an accelerated industrialization process based on a new working class composed mainly of Jewish refugees from the Muslim states of the Middle East (Svirski S. 1981). This industrialization process and the new, relatively large industrial workplaces gave the local unions new roles and power. While local unions had been a somewhat rare phenomenon in the Histadrut before 1948, after 1948 the locals began to challenge the Histadrut. Unlike the Histadrut they were organized according to industrial principles. They had a clear class interest that clashed with their employers. Concerning private matters, the Histadrut and the government, they had a much more radical stance. Moreover, many locals were actually independent and were not sanctioned by the Histadrut (Greenberg 1993). The Histadrut worked against them by applying a strategy of co-optation while trying to dismantle their ability to act independently. The Histadrut estimated correctly that this chain of locals posed an alternative that could transform the labor federation into nothing more than a party-like organization with a welfare system. Due to new legislation in 1957 – the Collective Agreements Act and the Industrial Conflicts Mediations Act – the pro-Histadrut MAPAI government stripped the local unions of the right to sign or negotiate collective agreements independently. This resulted in workers' having to choose whether to discontinue their Kupat Holim Clalit health insurance in places where more than one-third of the workers were in the Histadrut.

The new laws also stripped locals of the right to call a strike (Collective Agreements Act 1957, Industrial Conflicts Meditation Act 1957). The laws state that

the right to strike is granted only to a “recognized trade union.” They defined a “recognized trade union” as a legally registered body that fulfills certain demands, has more than one-third of the workforce in a workplace as its members and more members in the workplace than any other organization that can also claim this status. Since the local unions were not registered, they lost their right to strike. For its part, the Histadrut became much more willing to fulfill the demands of local unions in economically strategic workplaces, and this process intensified in the 1970s (Shitrit 2004, pp. 127-128). In 1969 labor courts were created as a tool for curtailing radical local unions (Svirski I. 2011, p. 918). In 1971 additional legislation by the Labor Party (founded in 1968 by a merger between the MAPAI and other parties) meant that the government took away the option of the local unions to create effective new trade unions in place of the Histadrut in economically strategic workplaces, even in cases when the majority of the workers were willing to leave the Kupat Holim Clalit health care scheme and join the new trade union. According to this law, which is still in force, only the largest trade union in economically strategic sectors is allowed to call a legal strike. Once a collective agreement has been signed in a workplace in these areas, only the general trade union that signed the agreement (meaning in most cases the Histadrut) can call a strike, provided the employer did not cancel the collective relationship for a particular workplace. Calling a wildcat strike in these areas automatically gives the employer the right to sue the workers and their union for an unlimited amount of damages (Industrial Conflicts Mediation Act 1972). One of the outcomes of the “Histadrut rule” was a growing hatred of the Mizrahi (Jews from Muslim countries) in the working class of the MAPAI and the Histadrut, which led to the fall of the Labor Party/MAPAI rule in 1977 and their loss of the 1981 elections. Because the MAPAI and the Histadrut were seen as one and the same thing – and with no significant alternative from the left – many chose to cast a protest vote for the more radical right, meaning the Likud Party (Shitrit 2004, pp. 198-201). Cut off from subsidies and faced with an unfriendly government and dislike from large parts of the Israeli working class, the Histadrut began losing most of its assets and many of its local unions. Membership in the Histadrut remained high, however, because of the Kupat Holim Clalit health insurance. But when Kupat Holim Clalit was made independent from the Histadrut in 1994, the union’s high membership also ended. Only those workers with a Histadrut local union remained members of the Histadrut, and as a result, its membership fell in less than three years by almost two-thirds to less than 600,000 members (Cohen et al. 2004).

3 The background, emergence and current activities of Koach La Ovdim.

Inequality has been a common phenomenon of the Histadrut, even when it was at the peak of its power. The Histadrut gave up on organizing areas like construction, cleaning services and small retailers already in the 1970s (Svirski S. 2011). However, because it shared the MAPAI's social attitude, the Histadrut was careful to ensure good collective agreements in most strategic sectors and in the public sector. But for several years after 1995 the Histadrut was a weak organization facing bankruptcy that could not protect its collective agreements, even in areas that had been his classic strongholds. In November 1996 Haifa Chemicals, one of the most profitable companies in the Israeli industry, decided to cancel its collective agreement with the Histadrut – an agreement covering more than 500 workers. Haifa Chemicals was privatized during the 1980s and handed over to a close friend of the former Israeli prime minister Ariel Sharon, then the minister of industry and commerce. The Histadrut and the workers reacted with a strike that continued for 156 days. The strike saved the collective agreement, but this came at a heavy price. Its main outcome was the creation of a new lower class of workers under the same collective agreement named “generation B workers.” In reality, these workers had a new and much worse collective agreement than the collective agreement covering the older workers (Histadrut 1997). In the coming years, and without any significant resistance from the Histadrut, these kinds of collective agreements became the norm in Israel's industry, for example, in Haifa's petrochemicals plant (Histadrut 2006a). In 2003 the Histadrut made an effort to organize the company's new plant in south Israel, near Dimonna. The workers at the factory organized and even began a strike, but management broke both the strike and the newly established local union by using extreme measures (National Labor Court 2003). The failed effort was documented in a film called *Strike*, which gave rise to the perception among a growing number of Israelis that Israel was a country ruled in fact by strong capital owners, and that the Histadrut was a weak and powerless organization. In 2005 the Histadrut tried to organize Metrodan, a private bus company that replaced the public company Egged in the city of Beer-Sheva (Beersheba). The 147-day strike failed and Metrodan, which had received support from the Ministry of Transportation, did not sign a collective agreement (Saporta Y. 2005). In November 2005, Amir Peretz, the head of the Histadrut since 1995, became the head of the Labor Party. Peretz was a charismatic figure and tried to stop some of the privatization process led by the finance

minister Benjamin Netanyahu in 2003-2005. Peretz also managed to lower the Histadrut's budget deficit and save it from bankruptcy, although a fully balanced budget was not achieved until 2008 (Histadrut 2011). However, in the end it was the basic undemocratic and abnormal structure of the Histadrut that proved to be the problem again and again, bringing with it a continuing deterioration of working conditions. In January 2006, Peretz was replaced by Ofer Eini, the former chairman of an Israel income tax department local. Eini, who had held several top positions in the Histadrut during Peretz's leadership period, had a somewhat different approach than Peretz. Eini decided to enter into an alliance with Shraga Brosh, the head of Israel's industrialist organization. As part of this alliance, Eini ignored wage demands by the Histadrut locals, kept the industrial peace in almost all cases and for a while also maintained good relations with the Israeli Ministry of Finance (Dahan Y. 2009). From 2006 to 2008 there were almost no legal strikes initiated by the Histadrut, although there were also no improvements in working conditions. In November 2006, 550 temporary baggage handlers in Tel Aviv international airport held a 60-hour general wildcat strike, which completely shut down the airport. The workers began by barricading themselves in the main terminal and ended the strike with an angry march of hundreds of baggage handlers into the airport. The strike, which was described as illegal by the Histadrut and the Israeli National Labor Court was the largest wildcat strike ever in the Tel Aviv international airport (National Labor Court 2006). It was proof of workers' total lack of faith in the Histadrut and its leadership. Part of the strike leadership and advisers were among the founders of Koach La Ovdim (Sade S. 2012).

Nongovernmental organizations also tried to fill the gap created by the Histadrut. The most important among these NGOs is Kav LaOved (Workers' Hotline), founded in 1991. Kav LaOved mainly supplies legal aid and provides information about legal rights to immigrant workers, Palestinian workers from the West Bank and other workers earning less than 4,000 Israeli shekels per month (about 800 euros). Kav LaOved is also known for its longtime outspoken criticism of the Histadrut. In late 2006, as part of the activities of the Tel Aviv university law clinics, the lawyer Itai Svirski began helping workers employed by subcontractors to build local unions, with or without support from the Histadrut. Several locals were established this way, and all were treated with hostility by the Histadrut (Svirski I. 2011, p. 919).

Koach La Ovdim, (Power to the Workers), was founded on May 30, 2007. Its founders were social activists who took a leading role in the activities mentioned above. They were also joined by members of small left-wing parties and organi-

zations. Koach La Ovdim's constitution, which was approved in early 2008 with some amendments in late 2008, was intended to be the complete opposite of the Histadrut. According to Koach La Ovdim, by law its main political body – the delegates' assembly – is made up of representatives elected directly by the branches to which members belong according to their workplace or area of work. Elections to the delegates' assembly are held every year, and all the members have the right to elect and be elected, with the exception of members holding a senior managerial role in their workplace. Also the assembly of branch members can hold a meeting on their own initiative and decide on new elections of branch representatives for the delegates' assembly. The central committee of Koach La Ovdim (Zevet Irgun) is elected every year by the delegates' assembly, which can also decide to reelect a new central committee on its own initiative with a simple majority. Ending a general strike or signing a collective agreement is possible according to Koach La Ovdim's bylaws only if approved by a general vote from the relevant branch members within four years and without any outside financial support (Koach La Ovdim 2008). Koach La Ovdim has grown to more than 7,000 members and currently represents more than 10,000 workers (Svirski I. 2011, p. 920).

Although Koach La Ovdim is small compared to the Histadrut, its impact is more significant than its size due to its decision to concentrate on struggles in places where the Histadrut has failed to act or has given up. With the exception of the Haifa Chemicals branch, all other Koach La Ovdim branches and collective agreements are in newly organized workplaces, many of which are in the privatized sectors of the economy. After 184 days of general strike at Haifa Chemicals that began on May Day 2011, a new collective agreement was signed. This gave the generation B employees the same rights and working conditions as the generation A workers. This was the first collective agreement of this kind since the generation B system had started in 1997 (Koach La Ovdim 2011). The system of the branch members voting on a collective agreement before signing it is a bylaw that exists only in Koach La Ovdim. Voices demanding that this system be adopted by workers organized in other trade unions became stronger and stronger in 2011. Koach La Ovdim was also the first trade union in Israel to organize immigrant workers as equal members.

4 The novelty of Koach La Ovdim compared to the Israeli civil rights-oriented left.

As already mentioned, Koach La Ovdim is younger than most of the NGOs that promote social justice and civil rights and that have emerged in Israel during the last twenty years as the Histadrut's power has continued to dwindle. These NGOs all support ideas that are considered leftist in Israel. They usually have a small number of members and finance themselves mainly through donations from "liberal" Jewish communities in the United States and from organizations and NGOs in the European Union. This civil rights-oriented left has had a certain influence on the birth of Koach La Ovdim, giving it some in-kind support. Still, Koach La Ovdim is a break from the usual activity of these NGOs, which have become more and more significant in the last twenty years. One obvious difference is the fact that, unlike the Association for Civil Rights in Israel and other important NGOs of this sort, Koach La Ovdim is not based on donations from European and American funds, but relies rather on its membership fees. More important, however, is the understanding of these NGOs and other organizations that there has been a break with the past (ACRI 2012). Koach La Ovdim is an organization based on its membership size and its level of activism. As such, every growth in its membership and every success in areas where the Histadrut failed have established it as an alternative – an alternative that, like the Histadrut in the 1920s, has the potential to be the basis of a broad political movement.

This potential has also been noticed by several party-like organizations. Tarabut, Maavak Sozialisti and Yesod are the three most significant among them. The activists of these groups make up a large share of Koach La Ovdim's activist body. Tarabut describes itself as an Arab-Jewish movement that perceives the structure of the Israeli society as "colonial." It believes the main road toward dismantling this structure is to join and strengthen the struggles of the groups that are at the bottom of this structure: the deteriorating Jewish middle class, the Jewish working class, immigrant workers, Palestinian citizens of Israel, Palestinians in the West Bank, and others (Tarabut 2008). Maavak Sozialisti is a member of the CWI – The Fourth International. Yesod, on the other hand, is a group of intellectuals and members of urban communes and regards Scandinavian social democracy as its main model. While Tarabut tends to be active within HADAS (a party whose main component is the Israeli Communist Party), Yesod is active mainly within the Mertez Party and the left wing of the Israeli Labor Party. Other political groups involved in Koach La Ovdim mainly through their connection to

Yesod include the older groups of the Hasomer Ha'zair and Hamahnot Haolim youth movements.

Although the founders of Koach La Ovdim were almost all active in Yesod, Tarabut or Maavak Sozialisti, the differences between these party-like organizations play a rather minor role in Koach La Ovdim's activities. For most of the members in Koach La Ovdim's delegates' assembly, working as leaders in their local union and being a member of the assembly is their first significant political activity – they are generally not members of any of the three party-like organizations. As of 2011, of the central committee's nine members, three are members of Yesod and one is a member of Maavak Sozialisti, while the rest are unaffiliated to any of the three. Another possible explanation for the relative consensus within Koach La Ovdim is the fact that, in the ideology shared by Tarabut, Maavak Sozialisti and Yesod, actions rather than theoretical discourse are seen as the real expression of implementing and staying true to one's declared beliefs. Thanks to a relatively large consensus regarding what kind of action is needed at this stage, being active in Koach La Ovdim and helping its growth has become the main goal of Yesod, Maavak Sozialisti and Tarabut members. The formal ideology of Koach La Ovdim is expressed mainly in its May Day declaration, which was approved by the delegates' assembly. The declaration from May Day of 2011 states that Koach La Ovdim strives to create a society “without racism and without oppression or discrimination due to gender, ethnicity national origin or citizenship, with the demand of equality between women and men, Arabs and Jews, citizens and emigrants, a society without exploiters and exploited” (Koach La Ovdim a 2011). This ideology is in line with most of the Israeli civil rights-oriented left and is in some aspects significantly more radical. At the same time Koach La Ovdim has a mixed membership that is different from most of the Israeli civil right-oriented left. Around 20 percent of its general membership and delegate assembly members are Israeli Palestinians or Palestinians from East Jerusalem and are mainly women. It has a branch of immigrant workers with 200 members and two immigrants in its delegates' assembly. Around 10 percent of its members are ultra orthodox female Jews. Most of Koach La Ovdim's members earn wages below the Israeli average wage (Koach La Ovdim b 2011). These are all features that are not typical for the Israeli civil rights-oriented left, which is mainly made up of middle class, above average Jews and several upper middle class Israeli Palestinians. It means, among other things, that unlike the somewhat elitist image of the Israeli civil right-oriented left, Koach La Ovdim is a much more “working class based” organization.

5 What can be learned about Koach La Ovdim's growth potential in light of the wave of social protests that engulfed Israel during the summer of 2011?

Most employees in the Israeli workforce are not organized. Organizing them is not a simple task. In its ruling concerning the cement company Ackerstein on March 24, 2010, the Israeli National Labor Court decided that in order for a trade union to have the right to call a strike or sign a collective agreement, it must be the only trade union among an employer's workforce, or the largest. In Ackerstein's case, Koach La Ovdim organized the 70 employees at the company's plant in Yeruham in south Israel in early 2010. As a reaction, the Histadrut (probably with the help of the employer) organized the 140 employees in the plant in Ashdod (south of Tel Aviv) and the plant in Rosh-Pina in north Israel. Ackerstein and the Histadrut applied to the Israeli National Labor Court, which accepted their appeal and denied the Yeruham local the right to strike or negotiate the collective agreement independently (Avoda Shehora 2010). According to the Israeli legal system, such a ruling has the status of a law until changed by the Supreme Court or by parliament. This means that in many large companies and in more than a few government agencies – where a significant minority is not organized while the majority is covered by a local branch of the Histadrut – there is no legal option for effectively organizing that minority by Koach La Ovdim. Employers' harassment of workers who are organizing is also a problem, although in most cases Koach La Ovdim organizers know how to deal with this. Meanwhile, Koach La Ovdim membership has grown since the Ackerstein ruling by more than 4,000 members (Koach La Ovdim 2010).

The factor that helps Koach La Ovdim to maintain its growth rate is its large number of activists and organizers. These activists played a role in the last wave of social protests that engulfed Israel in the summer of 2011. On July 14, 2011, the first tent camp was erected on Rothschild Boulevard in central Tel Aviv by several activists connected to City for All, the main opposition party in the Tel Aviv city council. City for All is connected to the Hadash Party and is led by Hadash parliament member Dov Hanin. Koach La Ovdim officially supported the camps six days later (Koach La Ovdim c 2011). Its activists also played a significant role in the Haifa camps, and Koach La Ovdim activists also took part in significant numbers in most major demonstrations. Its influence was also present in the attitude towards cooperation with the Histadrut. Starting in early August 2011, the Histadrut provided organizational and financial help to the protestors

in return for taking a leading role. The initiators of the Rothschild camp met with Eini, but they decided against Eini's assuming a leading role as a formal mediator. Identifying the Histadrut leadership as an integral part of the Israeli system against which the protest was directed became very popular at this stage. The fact that the demonstrations continued to grow without accepting Eini's offer made the offer irrelevant.

With the end of this major demonstration for the time being, it is not clear who are the political winners. The Histadrut did not gain any credit during the protests, but on the other hand, it is not under any threat of collapsing in the near future. Most political parties have maintained their relative strength, with a large share of the potential voters undecided, according to polls from January 2012 (Kevelair I. 2012). Koach La Ovdim's growth has remained the same as before the protest wave (a rate of around 200 new members per month), and it continues to be modest in size in comparison to the Histadrut. However, it is too soon to obtain a full picture of the middle- and long-term effects of protests of the summer 2011. These protests created large groups of new activists in metropolitan areas like Tel Aviv, Jerusalem, Haifa and the far north, and they also radicalized many workers who were already activists. A significant number of these activists are now finding their way to Koach La Ovdim and are becoming trade union organizers or are assuming other roles. The Histadrut is no longer an option for these activists, and there is significant amount of distrust toward it. The coordination between Koach La Ovdim and the new protest groups is growing, and the outcome could perhaps be a much more stubborn anti-capitalist movement that could become the main opposition to the existing political system.

Bibliography

- Association of Civil Rights in Israel (ACRI) (2012): "Recipients of the Human Rights Award 2011." January 23. Accessed 10 February 2012. <http://www.acri.org.il/en/2012/01/23/human-rights-award-2011/>.
- Avoda Shehora Blog* (2010). Editorial on "Verdict on Ackerstein" (Hebrew). April 23. Accessed 11 February 2012. <http://www.blacklabor.org/?p=18035>.
- Cohen, Yanon/Haberfeld, Yitzhak/Mundlac, Guy/Saporta, Yitzhak (2004): "The Rate of Organized Workers and the Coverage of Collective Agreements, Past, Present and Future." In: *Labor, Society and Law* (Hebrew), Vol. 6: 15-50.

- Collective Agreements Act 19 (Hebrew). 57. (c. 1, 3). Jerusalem.
- Chen M, Choody O. (2011): "The Evacuation of the Rothschild Camp is Over." (Hebrew). *Globes*, October 3. Accessed 10 February 2012. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000687367>.
- Dahan Y. (2009): "Offer Eini's Shameful Program." (Hebrew) *Haokets Blog*. April 23. Accessed 11 February 2012. <http://www.haokets.org/2009/04/23/%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%94%D7%91%D7%9C%D7%99%D7%9E%D7%94-%D7%95%D7%94%D7%9B%D7%9C%D7%99%D7%9E%D7%94-%D7%A9%D7%9C-%D7%A2-%D7%95%D7%A4%D7%A8-%D7%A2%D7%99%D7%A0%D7%99/>.
- Eurostat (2011): "Gini Coefficient." Accessed 10 February 2012. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode.=tessi190&plugin=1>.
- Greenberg, Lev (1993): *The Histadrut Above All* (Hebrew). Jerusalem.
- Histadrut (1923): *The Histadrut Convention Protocols* (Hebrew). Tel Aviv.
- Histadrut (2011): *The Histadrut Budget for 2012* (Hebrew). December 20. Accessed 10 February 2012. http://www.histadrut.org.il/index.php?page_id=2201of.
- Histadrut (1938): *Histadrut Constitution* (Hebrew). Tel Aviv.
- Histadrut: *Haifa Chemicals' Collective Agreement of March 10, 1997* (Hebrew). Accessed 11 February 2012. <http://www.moit.gov.il/CmsTamam/AgreementShow.aspx?id=19970194>.
- Histadrut: *Israeli Petrochemicals Collective Agreement of June 2006* (Hebrew). Accessed 10 February 2012. <http://www.moit.gov.il/CmsTamam/AgreementShow.aspx?id=20060252>
- Industrial Conflicts Mediation Act 1957 (Hebrew). (c. 2 3) Jerusalem.
- Industrial Conflicts Mediation Act 1972 (Hebrew). (c. 37) Jerusalem.
- Israel National Labor Court 2003. (446/03,447/03 and 448/03) (Hebrew). Jerusalem.
- Israel National Labor Court 2006. (28/06) (Hebrew). Jerusalem.
- Kevelair, I. (2012): "According to Survey, Kadima Getting Weaker" (Hebrew). GLZ, 10. Accessed 10 February 2012. <http://www.glz.co.il/NewsArticle.aspx?newsid=96952> January.
- Koach La Ovdim: *The Main Points of the Collective Agreement in Haifa 2011* (Hebrew). Accessed 11 February 2012. <http://workers.org.il/page/20/Chemicals>.

- Koach La Ovdim (2008): *Koach La Ovdim Constitution* (Hebrew). Tel Aviv. Accessed 10 February 2012. <http://workers.org.il/about/%D7%AA%D7%A7%D7%A0%D7%95%D7%9F-%D7%9B%D7%95%D7%97-%D7%9C%D7%A2%D7%95%D7%91%D7%93%D7%99%D7%9D/>.
- Koach La Ovdim (2010): *May Day 2010 Declaration* (Hebrew). Tel Aviv. Accessed 14 February 2012. <http://www.workers.org.il/?s=%D7%94%D7%A6%D7%94%D7%A8%D7%AA+%D7%94%D7%90%D7%97%D7%93+%D7%91%D7%9E%D7%90%D7%99+2010>.
- Koach La Ovdim (2011): *May Day 2011 Declaration* (Hebrew) Tel Aviv. Accessed 12 February 2012. <http://www.workers.org.il/?s=%D7%94%D7%A6%D7%94%D7%A8%D7%AA+%D7%94%D7%90%D7%97%D7%93+%D7%91%D7%9E%D7%90%D7%99+2011>.
- Koach La Ovdim (2011): *Declaration for the Support of the Struggle for Affordable Housing* (Hebrew). Tel Aviv. July 20. Accessed 15 February 2012. <http://workers.org.il/page/42/>.
- Koach La Ovdim (2011): *Members of Koach La Ovdim Organs* (Hebrew). Accessed 13 February 2012. <http://workers.org.il/%D7%91%D7%A2%D7%9C%D7%99%D7%AA%D7%A4%D7%A7%D7%99%D7%93%D7%99%D7%9D/>.
- Koach La Ovdim: *May Day 2012 Declaration* (Hebrew, Arabic, Russian). Accessed 15 May 2012. <http://workers.org.il/page/6/>[online].
- Lockman Zachary (1996): *Comrades and Enemies: Arab and Jewish Workers in Palestine 1906-1948*. Berkley.
- Nathan, Dudi (2007): *The Economic and Social Policy of the Rabin Government 1974-1977*. (Hebrew). Dissertation. Haifa.
- Sade S. (2012): “How Pinhas Idan Became the Head of Ben Gurion Airport” (Hebrew). In: *Haartz – The Marker*, January 21. Accessed February 10, 2012. <http://www.themarker.com/markerweek/1.1620959>.
- Saporta Y. (2005): “The End of the Strike at Metrodan” (Hebrew). *Haokets Blog*, April 20. Accessed 10 February 2012. <http://www.haokets.org/2005/04/20/%D7%9E%D7%98%D7%A8%D7%95%D7%93%D7%9F-%D7%A1%D7%95%D7%A3-%D7%94%D7%A9%D7%91%D7%99%D7%AA%D7%94/>.
- Shitrit, Sami Shalom (2004): *The Mizrahi Struggle in Israel between Repression and Liberation* (Hebrew). Tel Aviv.
- Sternhell, Zeev (1995): *Nation Building, or a New Society* (Hebrew). Tel Aviv.

- Svirski, Itai. (2011): "Moving to Bottom-up Representation." In: *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 32, No. 4: pp. 915-924.
- Svirski Shlomo (1981): *Exploited, Not Underdeveloped* (Hebrew), Haifa.
- Svirski S. (2011): "A Triple Deal" (Hebrew). *Haokets Blog*, August 23. Accessed 10 February 2012. <http://www.haokets.org/2011/08/23/%D7%94%D7%A2%D6%B4%D7%A1%D7%A7%D7%94-%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%95%D7%9C%D7%A9%D7%AA/>.
- Tarabut (2008): *About Us* (Hebrew). Tel Aviv. Accessed 10 February 2012. <http://www.tarabut.info/en/articles/article/about/>.

Ciara McCorley

Trade Unions and Political Change in Africa: Combining Functional and Genetic Approaches to Democratization

Zusammenfassung

Dieser Beitrag untersucht anhand eines Vergleichs von Fallstudien zu Südafrika, Sambia und Simbabwe die Rolle der Gewerkschaften in der Förderung eines politischen Wandels in autoritären Regimen. Die Hauptthese lautet, dass den Allianzen der Gewerkschaften mit wirtschaftlichen Akteuren, wie etwa Wirtschaftsverbänden, eine große Verantwortung zukommt, wenn man bedenkt, dass die Resultate mehr oder weniger förderlich für die Entwicklung der Demokratie sein können. In Anlehnung an das Argument von LeBas (2011), lautet die These, dass die politisch-ökonomischen Entscheidungen dieser Staaten nach Erlangung ihrer Unabhängigkeit den Spielraum vorgeben, der Bewegungen wie etwa Gewerkschaften, die später zu Widerstandsbewegungen werden, zur Verfügung steht. Länder, die eine interventionistische Politik, wie etwa den Korporatismus, betreiben, entwickeln vielleicht starke gewerkschaftliche Körperschaften, die mit dem Staat verbunden sind, aber die korporatistische Natur des Staates kann genauso dazu dienen, die Natur der Wirtschaft und damit die Möglichkeiten der wirtschaftlichen Akteure einzuschränken. Daraus folgt, dass in diesen Fällen wirtschaftliche Akteure, die sonst miteinander in Konflikt stehen würden – wie etwa Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände – zusammenarbeiten, um sich der staatlichen Politik, die ihre politische und wirtschaftliche Freiheit einschränkt, entgegenzustellen und die Demokratisierung voranzubringen. Das Drängen auf einen politischen Wandel, das von ökonomischen Widerstandsbewegungen ausgeht, hat das immense Potenzial, das Funktionieren des Staates negativ zu beeinflussen und einen weiteren politischen Wandel zu bewirken, sowohl im positiven (in Richtung einer Demokratisierung) als auch im negativen Sinn (in Richtung einer stärkeren Verankerung des Autoritarismus). In diesem Beitrag werden die Fälle von Südafrika, Sambia und Simbabwe verglichen, die jeweils unterschiedliche Grade der „Demokratisiertheit“ erreicht haben. Dabei werden die Strukturen analysiert, die zur sozio-politischen Positionierung der Gewerkschaften im jeweiligen Fall geführt haben und die Kapazitäten für eine Mobilisierung gefördert haben. Warum manche Gewerkschaften erfolgreich darin waren, Allianzen zu schmieden und in der Folge eine Demokra-

tisierung zu erreichen und warum es anderen nicht gelungen ist, die Demokratie zu implementieren, obwohl sie solche Allianzen gebildet hatten, soll ebenfalls untersucht werden. Das Ziel des Beitrags ist es, eine vergleichende Theorie der Demokratisierung zu entwickeln, die Widerstandsbewegungen mit einbezieht.

Abstract

This paper will comparatively examine the role that trade unions play in fostering political change in authoritarian regimes in the case studies of South Africa, Zambia and Zimbabwe. The central proposition is that trade union alliances with economic actors such as business associations are important when considering whether the outcomes will result in more or less democratic conclusions. It is proposed, following LeBas' (2011) argument that the political-economic decisions made by these states upon independence structure the opportunities available to movements like trade unions that latterly become movements of resistance. For example states that pursue interventionist policies like state corporatism may develop strongly unionised bodies that are connected to the state, however the corporatist nature of the state may also serve to constrain the nature of the economy and thus the nature of economic actors. I argue that in these instances economic actors that may usually be in a state of conflict with each other, such as trade unions and business associations, come together to oppose state policies that inhibit their political and economic freedoms and push for democratization to occur. The push for political change from economic resistance movements has great potential to impact negatively on the functioning of the state and can result in further political change, both positive – towards democratization – and negative – towards further entrenchment of authoritarianism. This paper will comparatively examine the cases of South Africa, Zambia and Zimbabwe, which have reached differing levels of “democraticness”. It will consider what structures led to the socio-political positioning of trade unions in each case and fostered capacities for mobilization. It will explore why trade unions were successful at forging alliances and subsequently achieving democratization and why some were not as successful in instilling democracy despite the formation of alliances in order to construct a comparative theory of democratization that takes resistance movements into account.

1 Introduction

Historically, explanations for transition have tended to be either functional or genetic in approach (Rustow 1970). Recently the dividing line between these approaches has begun to break down (Rueschemeyer/Stephens/Stephens 1992; Collier 1999; LeBas 2011), and analyses of the structural-functional factors that underpin democratization have been fused with more genetic, actor-based accounts. In these new accounts, social actors, as conglomerations of individuals, that are the product of structural change are at the forefront of analysis. Historical sociological approaches have been adopted to allow for the analysis of social actors in periods of transition. Instead of focusing on elites, as the dominant transitional framework has tended to do, these studies emphasize civil society actors as structurally defined agents in transition. This chapter follows this line of argument and looks at the working class as a social agent for democracy, specifically at trade unions as peak organizations of the working class. In this chapter I examine the manner in which historical pathways and conjunctural events influence the actions and decisions of the actors involved in the relatively recent transitional processes in South Africa, Zambia and Zimbabwe. My goal is to explain the factors that contribute to divergent regime outcomes. Because of labor's position in a functioning economy, its role in the transitional process will be examined in relation to the structural conditions of the economy, and the actors associated with the economic structures, in each state.

The central hypothesis in this chapter is that the complexity of an economy in a given country creates certain opportunities for social forces to mobilize, or not, for political change, which in turn may or may not lead to democratization. Working from this hypothesis, I have adopted an approach based on the historical legacies and critical junctures within a state, an approach influenced by Kitschelt (1986), Collier and Collier (1991) and LeBas (2011). I argue that the structural conditions in a state give rise to pathways that are influenced by the states' historical legacies and the critical junctures that occur that critically alter the trajectory in which a state is moving and which affect subsequent movements (Collier/Collier 1991, pp.27-28). Structural pathways are important because they influence the way in which critical junctures occur and the legacies they are likely to have on subsequent structural formations and the actors that reside in the structures. I therefore argue that regime outcomes are a result of "legacy and choice" and that it is difficult to deviate far from established patterns within structural constraints (LeBas 2011, p. 22).

In this chapter, I will first examine legacy and choice. I will then expand on the theoretical propositions about the relationship between the economy, labor regimes and democracy before discussing the cases of South Africa, Zambia and Zimbabwe. I will conclude by highlighting the great importance of the relationship between functional and genetic factors when gauging likely regime outcomes.

2 Legacy and choice

A growing literature in recent years has emerged that explores the linkages between the economic and political decisions made by recently independent states and the consequences of these decisions (Shafer 1990; Collier/Collier 1991; Karl 1997; Dunning 2005; Fish/Choudhry 2007; Ulfeder 2007, Bates 2008; Greene 2010; LeBas 2011). This literature asserts that the initial conditions of critical junctures at the time of independence, coupled with the political choices made by political actors, play an important role when investigating the type of regime that emerges. For these writers, conditions that already exist, or are adopted at critical junctures, interact with the strategic choices and decisions made by state elites and other political actors to make certain pathways more or less likely to be taken.

States, politicians, and popular movements move creatively within the structures they have built, but they are also products of those structures... [they] are shaped by the mobilizing structures they inherit and the set of strategies that seem reasonable or possible in a given political environment. They can improvise on the margins, but it is difficult to stray too far from established scripts (LeBas 2011, p. 18).

Regime outcomes occur as a result of a combination of “legacy and choice,” meaning it is difficult to diverge from established patterns of rule in a state (LeBas 2011, p. 22). Structural features that existed prior to a conjunctural event (such as a political crisis caused by leadership succession or economic downturn) combine with the contingent decisions of actors, who are molded by structures, to create the route in which subsequent state formations will take. Thus initial events that occur during a critical juncture in a state can “self-reinforce” certain outcomes. This ensures the development and sustainment of a given regime outcome (Mahoney 2004, p. 91).

Because of the focus on trade unions in this chapter, the establishment of a formal labor relations regime in a state, which is part of the adoption of a new post-independence mode of economic management, will be the conjunctural event

of interest. All countries regulate labor in some degree to control a state's economy. However, the manner of regulation may differ substantially – from liberal labor regimes to more dominant labor-repressive regimes – given the interests of the state (Wood 2000, pp. 6-7). In Zambia and Zimbabwe, labor regimes were established at, or shortly after, independence in a move by the regimes to dominate labor. In South Africa, because of the racially based inequality endemic under apartheid, a formal labor regime that would include the majority of the workforce did not occur until the late 1970s in response to wildcat labor militancy on the part of black workers from 1973 onwards (Friedman 1987, p. 135).

I argue that the creation of a formal labor relations regime and the adoption of certain modes of economic management can lead to the establishment of certain types of economic actors in each state that have certain preferences based on the economic structures. These economic actors then orient themselves according to the economic decisions made by the state at that critical juncture. These decisions create structures that develop or impede the political opportunities that are available in a regime by altering the balance of social forces. This is why the form of economic development is important, because potentially “it transforms the class structure” to create contradictions in market economies, and it is these “contradictions of capitalism that [advance] the cause of democracy” (Rueschemeyer/Stephens/Stephens 1992, p. 7). Legacies of critical junctures are thought to endure until the economy develops a different level of complexity, which I argue is another critical juncture in its own right. This can lead to the modification of an economic actor's frame of reference within that new context and to their mobilizing, or not, for change, depending on their interests. The earlier legacies are likely to impact on the regime outcome following mobilization.

The examination of economies involves three actors – political elites, business elites and trade unions. A number of assumptions have been made about these actors and the manner in which they interact with each other and hence the manner in which they affect the contingent decisions made under the legacies of the regime in transition. Political elites in authoritarian regimes can be classified in two ways: politically and functionally. They are political actors because they are concerned with the maintenance of their personal and group power and are thus likely to try to inhibit any oppositional activity to their rule. Some members of the elite are also (and sometimes exclusively) functional actors who are concerned with the functionality of the state. If the state is not functioning properly, the continuation of the state power structures and actor power can be placed under pressure. It is therefore imperative to maintain some form of balance between the political and

functional operations of the state. Thus, although political elites prefer to keep opportunities for mobilization to a minimum in order to maintain their power, it can be necessary to keep some form of political space open to maintain a semblance of balance to potentially oppositional groups. Within this space gains may be offered to certain groups like trade unions, although these are likely to be heavily controlled by state forces.

The main concern of business elites is to protect their profits and property rights. Capital and regimes are likely to align when their mutual interests are being served. However, they can quit this bond when these interests diverge. Fine and Levin (2005, p. 45) note that, because business plays such a central role in the economic health of a country, business “tend[s] to maintain an influence beyond its numbers.” This is an influence that depends on “the prevailing political climate, on access to the government and on skills in [...] lobbying” (Bernstein/Godsell 1988, p. 191). Because of this, business can act as a “political facilitator” that can influence, both positively and negatively, the political climate (Bernstein/Godsell 1988, p. 173). In some states, the main business elites can also be state elites via state-run enterprises. But whether capital is private or state-owned, business can have a varied attitude toward the organization of labor and has been known to both repress and facilitate labor’s organization. Its activities thus depend on the prevailing economic interests of a regime.

Trade unions – when they are able to organize with some degree of autonomy – are concerned with the welfare of their members, both monetarily and socially. Trade unions engage with the state and with capital to achieve gains for their members, which as a rule are monetary. Labor’s capacity for mobilization can vary from sector to sector. In general, the more skilled labor is, the more potent its demands are perceived to be and vice versa, although there are exceptions (Shafer 1994, pp. 40-41). In authoritarian regimes, social movement unionism has tended to emerge “in opposition to authoritarian regimes and repressive workplaces” (von Holdt 2003, p. 9). This unionism combines traditional union methods of mobilization with confrontational methods to oppose a regime. This is usually performed in alliance with other civil society groups, such as student, youth or church movements, in order to oppose the state. The contingent decisions made by these three actors are shaped and reinforced by the historical legacies of each state, which have been subsequently recast by critical junctures, leading to an increase or decrease in the opportunities for political mobilization and political change.

3 Economic complexity

The central hypothesis of this chapter is that the complexity of an economy will shape the opportunities available to trade unions to mobilize for political change and ultimately for democratization. I thus propose that the more complex an economy is the more likely democracy is to emerge following transition. Economic “complexity” is a composite of a number of factors, including the level of economic development, the type of economic activities that prevail and dominate economic exchange, the level of state intervention in an economy, and hence the level of state involvement with economic actors. Depending on its degree, economic complexity can create certain opportunities for mobilization in transitional processes, because critical junctures shape the likely actions of actors within the structural constraints of the economy in question. It should be noted that neither of these processes are mutually exclusive: critical junctures can combine with structural legacies to create the conditions that affect the actions of actors. Economic complexity is intrinsically linked to modernization arguments, but by focusing on complexity, one moves beyond modernization approaches by using dominant sector analysis. In a dominant sector analysis, the development of leading economic sectors and how they – and the actors they create – affect state strength are examined. State strength is relative to other interest groups, meaning that, in a state where certain sectors dominate economic exchange, the groups in this sector will be able to construct relative power that can wield pressure to mold the state so it reflects the “political implications of each country’s economic base” (Shafer 1990, p. 145). I argue that, by examining the sectoral composition of a state in transition, one can identify the power clusters that will emerge at critical junctures.

In order to assess the level of a state’s economic complexity based on its dominant sectors – and thus the prospects for democratization – a number of assumptions have been made. But before starting, a caveat must be mentioned: the economic structures below represent ideal types that have been developed at high levels of abstraction. They do not reflect the reality and intricacies of economic complexity; instead they allow a model which I can flesh out with the case study analysis. As such, the levels laid out below are not exclusive. A state can occupy one or even all levels at a given moment – a situation that, in itself, generates economic complexity and can indicate what the likely regime outcomes can be.

At the lower end of the scale of economic complexity, a primary based economic model, in which non-urban economic activities are dominant, has been assumed. Because of the non-complex nature of the economy, combined with

industry's distance from urban areas, labor is unlikely to organize into trade unions. The bulk of the economy is based on labor-intensive industries, and industry is concerned with keeping labor cheap in order to maximize profits. This may be done through the utilization of migrants or other cheap labor. Employers in a non-complex economy are likely to support the existing regime that sponsors the labor system on which the economy is based (Moore 1966).. They are therefore unlikely to support worker organization, which can mobilize for political change. Authoritarianism is expected in this type of economic structure.

The median scale of economic complexity is characterized by economies that have incorporated secondary activities that supplement and develop the primary. This occurs through industrialization, urbanization and the development of a working class (Collier 1999, p. 2). The industrial economy depends on high degrees of worker participation and labor-repressive policies may be adopted in authoritarian structures "for the realization of incomes superior to those possible under more liberal, market-based arrangements" (Wood 2000, pp. 6-7). Under authoritarianism, extra-economic coercive methods such as slavery, restrictions on the movements and residences of workers, and coercive work practices may impede the ability of workers to organize into labor associations that could change the status quo (Wood 2000, p. 7). Under these circumstances it is assumed that opportunities for mobilization will be relatively closed to oppositional forces for political change due to structural difficulties in organization. Political elites in medium complex economies rely on economic elites to control the workforce, which can lead to enduring alliances between these groups (Wood 2000, p. 7). This is not to say that capital will never support political change, but that it is likely that it will support its alliance with the political elites unless it becomes "instrumental and contingent" for its interests to support democratization. This is when organization and mobilization could occur (Rueschemeyer/Stephens/Stephens 1992, p. 282). Hybrid regimes that combine aspects of democracy and authoritarianism are expected in medium complex economies.

In a complex economy tertiary economic activities develop and heavy industry no longer dominates an economy, although it may still be prevalent. The market is expansive, and business elites favor open market economic policies that will maximize profits. The alliance between business and political elites may fragment in complex economies for two reasons: capital's preference for open market policies will remove business from government circles, and as markets expand when the economy becomes more complex, the reliance of business elites on coercive methods to control labor may diminish (Wood 2000, pp. 7-8). Under these cir-

cumstances, opportunities for mobilization may appear because business and the state are no longer entwined. As a result, coercive labor regimes may dissolve. Democracy is therefore likely in complex economies.

4 Cases

In this section I will examine the cases of Zimbabwe, Zambia and South Africa to illustrate how the economic structures within each country have determined the opportunities available to mobilize for political change. I will demonstrate that the opportunities for mobilization appeared or did not appear in each case as a result of economic structures and that these structures affected the pathways for change through popular mobilization in each country.

4.1 Zimbabwe

Zimbabwe achieved independence in 1980 from a colonial regime based on a racist ideology of separate development that gave few rights to blacks. Multiparty elections resulted in the Zimbabwe African National Union (ZANU) coming to power and ZANU is still in power today. Despite ongoing political contestation since the late 1990s, Zimbabwe has remained a “democratic dictatorship” (Adebanwi/Obadare 2011, p. 320) and is currently in a prolonged state of transition that seems unlikely to move towards democratic reforms, despite the inclusion of the political opposition, the Movement for Democratic Change (MDC), in a unity government since 2008. At independence in 1980 ZANU possessed mass legitimacy due to its association with the liberation war. This rhetoric continues to be used to amass legitimacy today (Sachikonye 2011, p. 43). Labor was corporatized by the government into the Zimbabwe Congress of Trade Unions (ZCTU) in 1981 and was made “effectively a wing of the ruling party” (Raftopoulos 2001, p. 3). State corporatization of labor issues led to the establishment of a weak and marginalized labor movement that, in its early years, could not and would not oppose government policies. Despite this, labor later emerged as the main opposition to the state. ZANU consolidated its hold on power in 1987 by fusing with the Zimbabwe African People’s Union (ZAPU) to effectively create a one-party regime under ZANU PF⁶⁸ (Adebanwi/Obadare 2011, p. 321).

The economy of Zimbabwe has experienced multiple complexities since independence. Initially, the economy was based on a socialist rhetoric that advo-

68 Patriotic Front (PF) was added to the party’s acronym at this time.

cated social redistribution and gave precedence to the rural peasantry due to their inclusion in the liberation struggle (Bourne 2011, p. 114). Zimbabwe inherited an economic structure that was highly dependent on white commercial farming, which accounted for about 95 percent of all agricultural sales and which comprised one-third of the formal employment sector at the time of independence (Scoones et al. 2010, p. 2). The state relied on resources from the commercial farming sector to fund social redistribution (Esterhuysen 2004, p. 41). Therefore a tacit alliance between state and capital existed. In this situation, the economic complexity of Zimbabwe was on a low scale due to the dominance of commercial farming, which left labor dispersed with little ability to organize into unions. Where it could organize in urban areas, the character of the ZCTU was weak, and its “primary aim [...] was to work within the system, even at the expense of the workers’ [...] interests” (Astrow 1983, p. 22). This resulted in a weak labor movement that was unable to counter government in the years after liberation. Secondary and tertiary activities existed to an extent, but these were largely dwarfed by commercial agriculture (Esterhuysen 2004, p. 41). Dependence on natural resources in a low complex economy leads to a situation in which authoritarian rule is likely to persist after transition, particularly in countries that have limited previous experience with democracy (Ulfeder 2007, pp. 1005, 1009).⁶⁹ Authoritarian legacies are likely to endure in these economic settings because there has been little development of class-consciousness that can push for alternative forms of rule. When class-consciousness does emerge, the working classes are likely to be small in number and have little influence on the state.

Liberalisation increased the complexity of the economy in Zimbabwe because the introduction of an open market rationale led to the opening of a previously protected economic sphere. This resulted in the deregulation of economic controls, retrenchments for workers and the erosion of living standards (Sachikonye 1997, p.121). The inclusion of international financial institutions (IFI) in fiscal planning within the economic structure of the state led to mobilization by the ZCTU and other social groups who were unhappy with the economic policies of the state. This eventually led to the formation of the political opposition, the MDC. However, with the decline of the economy in the late 1990s and early 2000s, the opportunities available to opposition groups became increasingly limited even though the state gave the impression of being open to political change

69 This argument has been applied to mineral economies. However, it is likely that it could also apply to economies dependent on any type of natural resource, as the rents obtained from these could induce elites to form alliances to secure the status quo (Sachs/Warner 1999, pp. 14-16).

through the provision of periodic elections. The defeat of the government in the 2000 constitutional elections resulted in the closing of political opportunities for oppositional groups. This occurred through the administration of state-led violence preceding subsequent electoral periods as well as state-espoused rhetoric linking legitimacy to rule with liberation struggle credentials (Adebanwi/Obadare 2011, p.320; Sachikonye 2011, p.21). This signaled a return to electoral legacies dating back to the 1960s onwards, in which violence was widely utilized in the separatist regime (Sachikonye 2011, pp. 17-20). A break with commercial farmers due to the Fast Track Land Reform Program (FTLRP) starting in 2000 signaled a breakdown of economic alliances and cemented economic deterioration and the augmentation of authoritarian rule.

The increased complexity of the economy in the form of liberalization packages prescribed by Structural Adjustment Programs (SAP) led to openings for political mobilization, whereby procedural and structural gains were conceded to oppositional groups through the opening up of political space. Business elites played little role in the development of opposition, though they were accused of doing so, due to fragmentation of state-business alliances with the implementation of FTLRP. Economic complexity decreased with hyperinflation and extreme economic decline, giving way to more authoritarian structures from 2000. Regular elections gave the impression that opportunities for change were available. However, with extreme economic decline and the growth of a significant oppositional contender in 2000, the government increased its authoritarian stance through the utilization of repressive sequences particularly around electoral periods – a legacy from the past. Adebanwi and Obadare (2011, p. 321) have contended that the Zimbabwean political elite has “perfected a system of mutations under different circumstances without changing its essential character.” This has allowed them to retain control of the political apparatus while ostensibly consenting to democratic norms. Despite the current inclusion of the MDC in state politics, the union is considered to be volatile and could unravel at any time (Adebanwi/Obadare 2011, p. 323).

In Zimbabwe, therefore, the complexity of the economy clearly bears a relationship to openings for political mobilization. With the introduction of SAPs, increases in complexity have led to increased mobilization by the ZCTU and MDC for change. The decline in economic complexity following the FTLRP led to the state’s entrenchment of authoritarian norms due to the legacies of one-partyism and electoral intimidation to control the precarious political situation that threatened the political elites. Thus, institutionalized legacies of authoritarianism,

coupled with weakness of opposition forces in a low complex economy, have led to the entrenchment of authoritarian norms of governance.

4.2 Zambia

Zambia transitioned from a one-party hegemonic state to a multiparty regime following a transitional period in 1990-1991. The post-transitional regime has been classified as a partly free, hybrid regime due to restrictions on civil and political liberties (Freedom House 2011b).⁷⁰ Prior to – and during – the transition, the United National Independence Party (UNIP) exercised control over all state groups and activities through centralized corporatist government structures, that sought to enhance nationalist sentiments from the struggle for independence and to extend the government party line across all areas of the state (Rakner 2000, p. 5). These centralized structures extended to the economy through interventionist policies of “Zambianization,” in which economic activities were dominated by Zambian businesses, both state and private, through a deliberate state strategy to displace international capital in favor of indigenous business (Rakner 2003, p. 46). The economy chiefly followed a primary goods model and was dominated by copper mining, which accounted for 90 percent of the economy, and where controlling shares were owned by the government (Rakner 2003, p. 45). Most of the non-mining-based economic activities were in parastatal companies, demonstrating the state’s intervention in economic life (Rakner 2003, 46). Although Zambia possessed several secondary and tertiary activities, the state’s dependence on mining resulted in a lag in other sectors, leaving a low-medium complex economy that had difficulties dealing with shocks. Mineral dependence tends to create institutional inertia where strong incentives exist to maintain the economic status quo (Karl 1997, p.15). Because economic decisions are inherently linked to political ones, I argue that inertia transposes to the political sphere where, even after transition, institutional legacies persist in the new setting to create a hybrid regime that mixes new democratic elements with the older structural legacies.

The complexity of the economy increased significantly during the 1980s due to state economic mismanagement, a drop in world copper prices and the oil crisis of the 1970s, which together contributed to economic failure (Nordlund 1996, p. 66). In this environment the Zambian government periodically adopted and reneged on SAPs from IFIs throughout the 1980s, which increased economic complexity but reduced government legitimacy. Austerity measures from SAPs resulted in fiscal inflation and the removal of food subsidies, which seriously impacted on urban

70 <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/zambia> [accessed 9 February 2012].

dwellers, trade union members in particular. These combined events initiated a critical juncture that exposed opportunities for mobilization and political change.

Political mobilization was led by the Mineworkers Union of Zambia (MUZ), an affiliate of the Zambia Congress of Trade Unions (ZCTU) – Zambia’s centralized trade union federation – in conjunction with other civil society groups. Shafer (1994, p. 78) has noted that the sectoral features of mining present workers with a strong capacity for collective action due to skill-specialization, job security and worker concentration. The legacy of state corporatization of organized labor led to a “developmental paradox” in which “the state nurture[d] the development of social forces ultimately capable of amassing sufficient power to challenge it” (Bellin 2002, p. 4). The ZCTU possessed the institutional capacity to challenge the state, which it did by utilizing its structures to facilitate and mobilize for the Movement for Multiparty Democracy (MMD), which won governmental power following the transitional elections. The creation of parastatals by the government obstructed private initiative, resulting in a situation in which private capital would not and could not create potential alliances with the state that could counter labor strength (Shafer 1994, pp. 88-89). In this situation, legacies of sectoral development furnished labor with the relative power to remove government.

After the transition, Zambia formed a multiparty constitutional regime that exhibits features of democracy such as regularized elections, combined with more authoritarian features where the state is accountable to certain sections of the population rather than the population as a whole (Freedom House 2011b).⁷¹ This is indicative of continued ruling legacies from the authoritarian period. When states sponsor the development of social forces like trade unions, they undermine their zest for actual democracy due to an inherited institutional culture of cronyism and neo-patrimonialism, legacies that are difficult to elude (Bellin 2002, p. 4). Zambia has thus been influenced strongly by the level of economic complexity in the state.

Because the economic structure has developed higher levels of complexity, an opportunity for the state to transition to a more democratic government emerged. However, institutional legacies of mineral dependence have structured the new political economy of Zambia in such a way that, despite the conjunctural event of transition that shifted the country onto a more democratic pathway, the historical legacies that structured the economic and political spheres have persisted, leaving a hybrid regime.

71 <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/zambia> [accessed 9 February 2012].

4.3 South Africa

South Africa transitioned from an apartheid racist regime to a multiparty non-racial democracy in April 1994 when the African National Congress (ANC) won a parliamentary majority. The post-transitional regime is considered an electoral democracy (Freedom House 2011a).⁷² At the time of transition, South Africa possessed an oligarchic economy, and the “racially coded inequality” of the political system led to an economic structure where the means of production were concentrated in the hands of a few white companies (Wood 2000, p. 868). The economy was dominated by the company Anglo American,⁷³ which in the 1980s controlled a quarter of all economic transactions and became an economic power equal to the state (Butler 2007, p. 117). This meant that although business was inherently fused with the state, it also possessed an extraordinary amount of relative power that it could use to advocate its own interests (Handley 2008, p. 66). Black labor was not formally incorporated into a labor relations regime, other than apartheid, until the late 1970s, following a decade of uprising by black labor and other social groups (Friedman 1987, p. 121; Wood 2000, pp. 132-139). Economic development and apartheid policies meant that two worlds of white and non-white existed, resulting in extreme inequality among the groups. This fuelled the expansion of class-consciousness among workers who used this to mobilize for political change. The economy was diverse and although it was based on mining revenue – and cheap labor – it progressed outwards to develop secondary and tertiary sectors as it advanced. This is indicative of a medium to high complex economy. Diversity in an economy is likely to result in divergent interests between business and state, leaving opportunities to mobilize for political change available to social forces.

White businesses owed their expansion to the utilization of cheap black labor under the apartheid system. However, with the adoption of open market policies in the 1970s that resulted in the expansion of capital, apartheid policies began to damage the competitiveness of business. Subsequently, capital’s alliance with the state began to fragment, because a more inclusionary regime would mean stability for business (Fine/Levin 2005, p. 47; Butler 2007, p. 114). Following the establishment of a formal labor regime in the late 1970s, labor unrest grew and exhibited an overtly political hue throughout the 1980s. Trade unions were the only legal social movement for blacks, and they used their incorporation into a formal labor regime to pressurize business and the state for political reform

72 <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/south-africa> [accessed 9 February 2012].

73 Later called Anglo Gold

through the regime's legal framework. In this manner unions became "channels through which deeper political aspirations about the end of apartheid could flow" (Butler 2007, p. 148). Trade unions utilized their strength when striking to force businesses to implement changes – a strategy that lowered profit margins for business, but also made business elites seek some form of political change to salvage their businesses from belligerent social forces. Therefore, pragmatically it was in the interest of business elites to push for political reform and to eventually become an interlocutor between state and social forces (Marais 2011, p. 59). As a result of increasing pressure from recalcitrant social forces, that had gained openings in the nation's political opportunity structure as a result of business–state fragmentation, combined with economic stagnation, moderate political elites were compelled to reform the apartheid regime. This resulted in the unbanning of political parties and individuals in exile, the release of political prisoners and the opening of political space, which culminated in structural change where an inclusionary democratic regime was installed. The development of a high complex economy allowed for developments in class consciousness and the subsequent formation of a working class that was able to mobilize effectively for political change. Furthermore, changed relationships between businesses and state in an arena of increased complexity lowered the state's relative power to keep the status quo. In this situation, because the economy developed a high level of complexity, structural legacies were broken, allowing the formation of new social groups that could mobilize for democratic reforms.

South Africa is now considered to be an electoral democracy. However, extreme inequalities – many race-related and left over from the legacies of apartheid rule – still prevail. South Africa has been influenced strongly by increased economic complexity, which, as the economy developed, led to the development of a significant working class that utilized opportunities in the regime to mobilize for political change. High levels of economic complexity have endured, leaving South Africa a burgeoning democracy, as one would expect from this framework.

5 Conclusion

In this chapter, I have discussed the fusion of functional and genetic approaches to democratization by examining the relationship between the structural aspect of a nation's economy and the genetic actors that it creates and influences. In the cases under examination, it is clear that the level of economic complexity bears a relationship to the types of opportunities and alliances that become available for social groups to mobilize for political change, as has been found in other regions of the world, including Latin America and Southern Europe (Rueschemeyer/Stephens/Stephens 1992). The examination of the interplay between structural and genetic factors allows us to account for divergences in regime outcomes. The combination of structural and genetic factors, like an economy and the actors it influences, are a result of historical legacies and critical junctures that together influence and constrain the direction in which a transition is likely to undertake, because these factors influence the universe of decisions available to structurally created actors. Transitions are therefore bordered on either side by legacy and choice, which binds the transitional pathways available to a given state.

6 Bibliography

- Adebanwi, Wale/Obadare, Ebenezer: "The abrogation of the electorate: an emergent African phenomenon," in: *Democratization*, Vol. 18, No.2, 2011, pp. 311-335.
- Astrow, Andre: *Zimbabwe: A Revolution That Lost Its Way?* London, 1983.
- Bates, Robert. H.: "Domestic Interests and Control Regimes," in: Ndulu/O'Connell/Bates/Collier/Soludo (eds.): *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000*, Cambridge, 2008, pp. 175-201.
- Bellin, Eva: *Stalled Democracy: Capitalists, Labor, and the Paradox of State-Sponsored Development*, London 2002.
- Bernstein, Ann/Godsell, Bobby: "The Incrementalists," in: Berger/Godsell (eds.): *A Future South Africa: Visions, Strategies and Realities*, Pretoria/Cape Town, 1988, pp. 164-199.
- Bourne, Richard: *Catastrophe: What Went Wrong in Zimbabwe?* London, 2011.
- Butler, Anthony: *Cyril Ramaphosa*, Johannesburg, 2007.
- Collier, Ruth. Berins: *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*, Cambridge, 1999.

- Collier, Ruth. Berins/Collier, David: *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, 1991.
- Dunning, Thad: "Resource Dependence, Economic Performance, and Political Stability," in: *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 4, 2005, pp. 451-482.
- Esterhuysen, Pieter: "Zimbabwe: An Historical Overview," in: Hough/Du Plessis (eds.): *State Failure: The Case of Zimbabwe*, Pretoria, 2004, pp. 24-47.
- Fine, Alan/Levin, Melissa: "Business and Democracy," in: Calland/Graham (eds.): *Democracy in the Time of Mbeki*, Cape Town, 2005, pp. 41-53.
- Fish, Steven M./Choudhry, Omar: (2007) "Democratization and Economic Liberalization in the Postcommunist World," in: *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 3, pp. 254-282.
- Friedman, Stephen: *Building Tomorrow Today: African Workers in Trade Unions 1970-1984*, Johannesburg, 1987.
- Greene, Kenneth. F.: "The Political Economy of Authoritarian Single-Party Dominance," in: *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 7, 2010, pp. 807-834.
- Handley, Antoinette: *Business and the State in Africa: Economic Policy-Making in the Neo-Liberal Era*, Cambridge, 2008.
- Karl, Terry Lynn: *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, 1997.
- Kitschelt, Herbert. P.: "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti Nuclear Movements in Four Democracies," in: *British Journal of Political Science*, Vol. 16, No. 1, 1986, pp. 57-85.
- LeBas, Adrienne: *From Protest to Parties*, Oxford, 2011.
- Mahoney, James: "Comparative-Historical Methodology", in: *Annual Review of Sociology*, Vol. 30, 2004, pp. 81-101.
- Marais, Hein: *South Africa Pushed to the Limit: The Political Economy of Change*, London, 2011.
- Moore, Barrington: *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Massachusetts, 1966.
- Nordlund, Per: "Organizing the Political Agora: Domination and Democratization in Zambia and Zimbabwe," unpublished doctoral thesis, Uppsala University, 1996.
- Raftopoulos, Brian: "The Labor Movement and the Emergence of Opposition Politics in Zimbabwe," in: Raftopoulos/Sachikonye (eds.), *Striking Back:*

- The Labor Movement and the Post-Colonial State in Zimbabwe 1980-2000*, Harare, 2001, pp. 1-24.
- Rakner, Lise: *The Pluralist Paradox: The Decline of Economic Interest Groups in Zambia in the 1990s*, Bergen, 2000.
- Rakner, Lise: *Political and Economic Liberalization in Zambia 1991-2001*, Stockholm, 2003.
- Rueschemeyer, Dietrich/Stephens, Evelyn Huber/Stephens, John. D.: *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, 1992.
- Rustow, Dankwart. A.: "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," in: *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3, 1970, pp. 337-363.
- Sachikonye, Lloyd: *When a State Turns On its Citizens: 60 Years of Institutionalized Violence in Zimbabwe*, Johannesburg, 2011.
- Sachs, Jeffrey. D./Warner, Andrew. M.: "Natural Resource Intensity and Economic Growth," in: Mayer/Chambers/Farooq, (eds.), *Development Policies in Natural Resource Economies*, Cheltenham, 1999, pp. 13-38.
- Scoones, Ian/Marongwe, Nelson/Mavedzenge, Blasco/Mahenehene, Jacob/Murimbarimba, Felix/Sukume, Chrispen: *Zimbabwe's Land Reform: Myths and Realities*, Harare, 2010.
- Shafer, D. Michael: "Sectors, States, and Social Forces: Korea and Zambia Confront Economic Restructuring," in: *Comparative Politics*, Vol. 22, No. 2, 1990, pp. 127-150.
- Shafer, D. Michael: *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*, London, 1994.
- Ulfeder, Jay: "Natural Resource Wealth and the Survival of Autocracy," in: *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 8, 2007, pp. 995-1018.
- von Holdt, Karl: *Transition From Below*, Scottsville, 2003.
- Wood, Elisabeth. Jean: *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge, 2000.

Webpage

www.freedomhouse.org [Rev. 9 February 2012].

Sudanese Trade Unions and Democracy

Zusammenfassung

Dieser Aufsatz widmet sich der Rolle der sudanesischen Gewerkschaften bei der Förderung und Verteidigung der Demokratie. Das Augenmerk liegt dabei auf dem demokratischen Charakter der sudanesischen Gewerkschaften und wie es ihnen gelungen ist, eine Gesellschaft, die auf traditionellen Weltanschauungen beruht, zu transformieren. Die Konfrontation mit den drei Militärregimen, die das Land über 56 Jahre regierten, und deren Unterdrückungsapparat stärkte das Selbstbewusstsein der Gewerkschaften und beschleunigte ihre Radikalisierung. Dies wiederum intensivierte ihre Kämpfe für eine soziale Demokratie. In dieser Analyse wird hervorgehoben, dass sudanesische Gewerkschaften über viele Jahrzehnte entscheidend zum demokratischen Übergangsprozess beigetragen haben, obwohl sie durch ihre Schwäche in der letzten Zeit gebremst wurden. Der Status der industriellen Beziehungen unter dem dritten Militärregime und die sich verschärfende wirtschaftliche Krise im Sudan sind Faktoren, die das gegenwärtige Auftreten gewerkschaftlicher Militanz erklären. Das Comeback dieser Bewegung stellt für die demokratische Kampagne im Sudan eine entscheidende Verstärkung dar.

Abstract

In this paper, I will examine the role of Sudanese trade unions in promoting and defending democracy. Attention is given to the democratic nature of Sudanese unions and how they succeeded in transforming a society based on traditional outlooks. Confronting the three military regimes, which governed the country for fifty-six years and used various repressive methods, has given unions self-confidence and advanced their radicalization. This in turn has enhanced their struggles for social democracy. In this analysis, I highlight how Sudanese unions have been crucial in advancing the process of democratic transition over many decades, although their recent weakness has held them back. The status of industrial relations under the third military regime and Sudan's deepening economic crisis are factors indicating the current surfacing of unions' militancy. The comeback of this movement is a vital enhancement to the democratic campaign in Sudan.

1 Introduction

Sudan is one of the largest and most diverse countries in Africa and shares borders with seven countries. It was ruled by the British from 1899 to 1956, when it attained its independence. Sudan faced the longest civil war in Africa, lasting twenty-two years and leaving millions dead or displaced. Its modern history has been dominated by military regimes. The latest military coup occurred in 1989 and has used all possible means to hold on to power. In 2005 the Sudanese government signed a Comprehensive Peace Agreement (CPA) with the Sudan Liberation Movement, but the agreement was not fully implemented, and the south seceded and formed a new state in 2011. Now the country is facing new civil wars on three fronts. It is also facing a critical economic and political crisis.

This article aims to assess the contribution of the Sudanese trade union movement to the process of democratic change by highlighting where the movement achieved success and where it was held up. It attempts to address the following central questions: Did the movement play an important role in the struggle for democracy? What was the importance of economic, political and organizational conditions for stimulating unions' democratic stands? What role did the unions play after defeating totalitarian regimes, and what were the outcomes? Were there any factors that lessened the contribution of unions towards democracy?

The article is divided into two main parts. The first part addresses the contribution of unions to the fight for democracy, and the second concentrates on factors that suppress unions' contribution to democratization.

2 The contribution of trade unions to the process of democratic change

In dealing with trade unions and democracy, one is looking at two closely related issues. Firstly, there is the extent to which unions may, as civil society agents, promote democracy within wider society in the case of authoritarian regimes and/or when formal structures for democratic pluralism seem moribund or semi-functional, as watchdogs protecting hard won democratic gains. Secondly, there are questions of internal union democracy, the tensions between rank-and-file and leadership, and the effects of strategic deals or alliances on internal accountability (Wood 2004, p. 1).

In this section on the contribution of unions to democracy, I will focus on different topics to help concentrate the discussion. The topics include fighting military regimes; democratic by nature; unions' nationalist stance; unions' campaigns for democracy; combining political democracy with social democracy; defending their unity, independence and freedom; vigorous internal democracy; building political awareness, supporting civil society organisations; defending rights of minorities; and equivalence with political parties.

2.1 Fighting military regimes

Sudanese trade unions have fought three military regimes since the country's independence in 1956.

The first military coup occurred in 1958, just two years after independence. The elections of 1958 gave the Umma Party, of the Ansar sect, a majority (but not overall majority), and it hence formed a government with its rivals, the Khatimya sect.

Superficially, the new government, by bringing together the supporters of the rival religious leaders, appeared finally to recognize the priority of national over sectarian loyalties. In fact, however, the opposite was true: the trappings of power had been handed to those who actually held it, the sectarian leaders. (Holt/Daly 1988, p. 16)

The new government functioned in an unsatisfactory manner for trade unions and urban elites, who had fought the colonial administration. Political crisis was deepening because of disagreement inside the government in addition to the strong opposition outside it. The economy fared no better: "The country's finances were going from bad to worse [...] and there was fear of a budget deficit for the first time since 1932" (Warburg 1978, p. 104).

One example that illustrates the political climate was the massive demonstration organized by Sudan Workers Trade Unions Federation (SWTUF) in October 1958 against the government's policies and its acceptance of American Aid (Elhag 2001, p. 65). The discussions and activities of anti-government forces, including unions, inside and outside parliament led many MPs to become committed to change the "sectarian" government.

The army took over power in the early hours of the date agreed by the MPs for defeating the government. The Umma Party handed power over to the army to defeat any attempts to change their government (Niblock 1987, p. 217). The Sudanese Communist Party was the first to oppose the new regime and started organizing underground activities, especially among trade unions. From the be-

ginning, the military government displayed a hostile attitude toward unions. It terminated the 1949 Labor Law legalizing unions (Taha 1975, p. 111) and started to repress unions by arresting Elshafie Ahmed (the prominent leader of SWTUF) and other leaders. These leaders were then sued in a military court. Elshafie was sentenced to five years in prison (The Sudanese Communist Party 1965, p. 29). But this repression failed to scare trade unionists. On the contrary, it led to protests among union members. The government repression even pushed the moderate union leaders to take a stand to defend their rights. The militant attitude of unions, which had formed during the struggle against the colonial system, emerged again. International pressures from ILO, WFTU and internal pressures from unionists and political activists succeeded in forcing the government to restore unions (Elhag 2001, p. 73). The Labour Law of 1960 was announced. In reality, the government intended to use the new law to control unions. The law states: “[The] Registrar of unions has the right to refuse the registration of any trade union if all or some of its objectives are not legal” (Central Information Office 1960, p. 9). The government thus stated that the “trade union and its members are a part of the revolution. The law positioned the Minister of Labor as the controller of workers’ gains and as a supervisor of the workers’ struggle to support the revolution and to purge trade unions of workers’ enemies and wreckers” (Karar no date, p. 5).

The 1960 law failed to generate what the government desired. Anti-government unionists gained the upper hand in the management of the reinstated unions. The new unions’ leadership increased its opposition to the government in union meetings and conferences and many strikes occurred (The Communist Party 1965, p. 13). Legalizing unions was handled by the communists, who wanted to regain their pre-coup influence: “In the election to the trade union federation, in 1964, forty-five of the sixty members elected were communists” (Warburg 1978, p. 114).

In October 1964, unions led a popular uprising that toppled the regime and restored democracy. The leader of the trade union movement, who was imprisoned for five years, acquired a post as a minister in the new government. Eight other ministers were representatives from trade unions. This new government was a true representative of the revolutionary urban masses that had defeated the military regime. However, the overall balance of power was not in favor of the radicals. The government collapsed after just three months under pressure from traditional forces and their political parties. A new government was established with no union representatives (Elsaeed interview 2009). Despite their victory, unions failed to carry on governing and to implement the transformations they intended to ac-

comply. However, the confrontations with the military regime added to unions' militant attitudes during the second period of democracy 1965-1969.

The 1965 election brought traditional parties, which were based on tribal and religious sect affiliations, back to power. No party won a majority, and a coalition government was created from the two main rival parties. The same old pre-coup policies were implemented again. The main characteristics of these policies were economic mismanagement, corruption, an anti-union stance and marginalization of minorities. The government policies were aimed at using state resources for the benefit of traditional parties' leaders and their supporters. Moreover, the government infighting between the two rival parties intensified, and the political and economic crises deepened. Hostility between the unions and the government was triggered by the drafting of the Trade Disputes Act of 1966 without consulting trade unions. The act prohibited strikes and gave the labor minister influence over unions through the "Conciliation" procedure (SWTUF, Trade Unions Studies, no date, p. 22). Many strikes followed, but the largest was the general strike called by the SWTUF in 1968 as a strong rejection of the government's economic policy and its refusal to listen to unions. The strike shut down the country and was combined with mass demonstrations all over the country.

A new coup occurred in 1969 that declared a progressive and pro-union program. As such, unions supported it (Trade Unions' Federations' Council 1970, p. 3). Just one week after the military takeover, the SWTUF organized a massive demonstration in support of the new regime. Unions started to work with the regime to draft a new labor law called The Integrated Labor Law of 1970, which gave workers more rights than all previous laws (Sudan Government Legal Gazette 1970). Then the government prohibited all strikes and wanted unions to be integrated into the system, which caused disagreement between the two sides. Consequently, the honeymoon was over.

In July 1971 the military government accused unions of being involved in a failed communist coup, and Elshafie (the SWTUF leader) was severely tortured then hanged, although he insisted he was not involved in the coup (WFTU 1971, p. 10). Thousands of unionists were imprisoned, dismissed from their jobs and removed from unions. A new leadership was appointed from pro-government elements. The government was keen to control the unions after removing the communists. The 1970 Integrated Labor Law was suspended and then replaced by the Amended Integrated Labour Law of 1971. Subsequently, the government's involvement in union-internal affairs became overriding. The power to decide in what industries, professions and sectors its employees were allowed to form

a union was given to a government minister (Taha 1978, p. 112). All unions fell under the banner of the ruling party as the Sudan Socialist Union. An office in the party leadership was given the full authority to decide on all union issues.

But controlling unions did not persist for long. Activists led campaigns inside the unions to change pro-government leadership. Some unions replaced their pro-regime leaders with radical leaders. In some industries, workers led successful strikes that were officially illegal and punishable by death sentence. However, the election of a new leadership to Sudan Railways Workers Trade Union in 1978 was a turning point in union-state relations. Unions became more determined in demanding their economic rights. Strikes spread all over the country. Militancy emerged even among professionals' unions. Doctors, engineers, teachers, technicians and even judges went on strike. According to a minister at that time : "It was the economic forces that mobilized the Sudanese people against Nemeiri. Soaring prices, a staggering burden of debt engendered by economic mismanagement, and a vast network of corruption had left the Sudan a nation of beggars. Measures dictated by the president, on the advice of the IMF, made basic food stuffs more expensive and harder to find" (Khalid 1990, p. 303).

On April 3, 1985, unions organized a general strike and demonstrations that brought the country to a standstill. This uprising was led by an underground body of unions called the Trade Union Alliance (TUA). The political parties joined the uprising at the last moment, on the night of April 5. The Army decided to support the uprising one day later. This decision gave The Army the necessary power to dictate future developments. A government was established, with two centers of power. The first consisted of military leaders who formed the Transitional Military Council, while unions and their allies formed the Council of Ministers. The transitional period lasted one year, and an election was called in 1986. The outcome was the same again: no party won an overall majority, and a new government was again formed by the two traditional parties.

The traditional parties governed the country after the 1986 election using the same old methods of infighting, corruption, economic mismanagement, anti-labor policies and the repression of minorities. The entire system was dysfunctional and in a deep crisis. Civil war brought the country to the brink of collapse. This gave the army the excuse to take over power in 1989 under the slogan of "salvation." The third military coup was the most anti-union regime to ever govern Sudan. From its first days, the Revolutionary Command Council issued decrees that dissolved all trade unions and confiscated their assets (Sinada 1993, p. 25). Thousands of unionists and activists were imprisoned and dismissed from their jobs.

The unions decided to fight back and created an underground body of democratically elected leaders called Legitimate Trade Union Leadership (Khalifa interview 2009). The underground leadership led a campaign, inside and outside Sudan, exposing the violation of labor rights in Sudan. International labor organizations (ILO, ITUC and WFTU) expressed their solidarity with Sudanese unionists and their rejection of government repression. Nevertheless, the military government intensified its repression of trade unionists (Sinada 1993, p. 4). After it succeeded in dismissing all the unwanted unionists, the military regime decided to reorganize the trade union movement and to integrate it into the system. The regime called for a Trade Union Dialogue Conference with pro-government delegates in 1992. The conference fully adopted new directions, objectives and structures for unions that were decided by the Political Committee of the coup leadership. A new structure was created that made it easy for the government to control the movement. All unions of workers, professionals, technicians, office employees and teachers were dissolved, and one new federation with the name of Sudan Workers Trade Unions' Federation (SWTUF) was established.

In 2005 the Comprehensive Peace Agreement was signed between the Sudan government and Sudan Liberation Movement to end the longest civil war in Africa. The agreement provided for power sharing between the two warring parties and also for drafting a new constitution. It also declared, in broad terms, a process of democratic transition. However, labor laws were not mentioned in the agreement. Leaving labor rights out of the agreement gave the Sudanese government an excuse to delay any changes in labor legislation. Unionists thus led a strong campaign for a new democratic labor legislation. When the Sudanese government agreed in 2010 to change labor legislation under pressure from the opposition and unionists, it kept the unions' structure intact. This structure was the core of the old law that was based on the "firm trade union," meaning all employees in one industry, sector and ministry, from the chief executive to unskilled workers, were included in one trade union. These harsh measures and economic restructuring never stopped workers from striking, but it did make these less frequent than before. In the months leading up to May 2012, Sudan witnessed strikes from factory workers, teachers and university employees.

2.2 Democratic by nature

The Sudan, in the varieties of its people, languages, and religions, is virtually a microcosm of the whole African continent. Various estimates indicate that more than one hundred different languages are spoken in the

Sudan by at least fifty major ethnic or tribal groupings, with almost six hundred significant subgroups. This staggering cultural diversity is a very important factor in Sudanese life. (Voll/ Voll 1985, p. 6).

Sudan's diversity put its trade unions at high risk for becoming divided. However, the reality was different because trade unions were democratic by nature and were also a uniting force. Sudanese trade unions are essentially democratic in their norms, organization and methods. Unions are based on free elections by all members, whereas society is grounded on religious and tribal affiliation, and leadership is inherited. Unions have annual meetings, in which members discuss the performance of their leaders and bring them to account, unlike in traditional organizations.

Union membership is open to all, whatever their religious, ethnic or regional background in contrast to traditional groupings, in which birth decides membership (SWTUF, Trade Union Studies, no date, p. 37). Trade unions have succeeded in uniting workers from diverse backgrounds under one platform to contest for their rights, and each member has the right to be elected and to participate in all activities, which is a huge step towards democratization in Sudan. Trade unions use collective actions (negotiations or strikes) to attain their economic rights. These collective actions raise workers' awareness of their power and also enhance the concept of people power, which contradicts the absolute authority of leaders.

2.3 Unions' nationalist stand

Railway workers decided in 1946 to form their own trade union. This was rejected by the colonial administration, which decided to create work committees under the supervision of British bosses. These work committees were meant as a method to prevent workers' from forming a genuine trade union (Elhag 2001, p. 14). Using petitions, demonstrations and strikes, workers compelled the authorities to recognize their own union. The unions' nationalist stand was illustrated by one of the founding leaders, Gasim Ameen, who wrote: "the struggle of the movement shows that demanding the improvement of workers' standard of living was always blocked by the policies of the colonial regime. However, we arrived at a conclusion that our goals can only be achieved by the defeat of the colonial regime, all together" (Khogali 2011, p. 239). This nationalist stand was improved by two factors: the first was the establishment of the Sudan Workers' Trade Unions' Federation (SWTUF) in 1950, and the second was the election of radical leaders.

SWTUF entry into nationalist politics dates from its first annual congress on 1951, when it amended its constitution to admit political ends. It agreed that, in future, one of its objectives should be to bring about the immediate defeat of imperialism in all its aspects, economic, political, and military, and to achieve for the Sudan the right of self-determination. (Fawzi 1957, p. 113)

The election of radical leftist leaders was important for combining the economic struggle with political struggle. Moreover, radical leaders were more forceful in anti-colonial stands and speeches. In 1955 the leadership of the SWTUF proposed a National Charter to all political parties that includes the following points: (1) asking all foreign armies to leave the country that year by decree from the House of Representatives; (2) declaring Sudan's independence while the House of Representatives should devote all its time to writing a democratic constitution; (3) refusing to be a member of any military alliance or pact; (4) solving the problem of South Sudan; (5) basing Sudan independence on democratic freedom and the respect of the majority for the rights of minorities.

These different nationalist stands created a well-respected reputation for trade unions as a nationalist force and gave them the right to consider other political forces as equal partners in their nationalist struggle. This paved the way for the movement to become engaged in future political issues with the acceptance of most Sudanese.

2.4 Unions' campaigns for democracy

The official view of the SWTUF toward democracy states that "trade unions are democratic organizations and they only survive and bloom under a democratic regime that allows all citizens to exercise their rights in getting jobs, in organizing themselves and in voicing their views about all public issues" (Elshafi no date, p. 23).

Unions' campaign for democracy in Sudan began by asserting their right to self-determination during colonial era, when Sudan was divided into two warring camps: the advocates of unity with Egypt, and those who wanted close ties with Great Britain. Also, unions were strident in their advocating of the creation of a democratic system after the end of the colonial administration.

The SWTUF was aware of the fine line between contributing to political activities and becoming a political organization itself, and it hence assured its members before the elections of 1953 that

it was not, and could not be, a political organization, and that they were free to dispose of their political allegiance as they chose. It showed, nevertheless, a certain sense of responsibility for shaping their attitudes, and reminded them that they had certain interests and demands to support. These included the protection and extension of existing trade union rights. (Fawzi 1957, p. 151)

This declaration from the unions' radical leadership was a clear attempt not to agitate the majority of their followers who were affiliated with traditional religious parties. The outcome of the 1953 election was that the overall majority went to the two traditional parties. After Sudan's independence in 1956, unions kept calling on other political forces to preserve democratic principles and basic rights. That was the unions' official stand until the 1958 military coup that suspended the democratic system, which we have already discussed above.

At the beginning of the general strike in October 1964, trade unions established the Organizations' Front, which consisted of trade unions and professional organisations. Its charter was based on creating a democratic state. The Front led the uprising that toppled the military regime and acquired power. One of the new government's first declarations was the restoration of 1956 constitution that established the foundation of a democratic Sudanese state. The defeat of this revolutionary government by traditional parties, the repression of unions and a failure to govern increased the political friction. Although unions were defeated and oppressed, they kept their campaign for democracy alive. The political crisis led to another military coup in 1969. The National Charter that was proposed during the 1985 uprising by the Trade Union Alliance (TUA) consisted of the following demands: to repeal the September 1983 Islamic Laws and to adopt the Bar Association's alternative proposals for the penal code and other laws; to replace the trade union ordinance of 1971 with a new democratic one; and to amend the electoral law to provide more opportunities of representation for modern forces (Sinada 1993, p. 24). For the second time, the unions suffered the burden of fighting a military regime. Although they defeated it, their democratic program was shelved by traditional forces. The political and economic crisis led to the third military coup in 1989.

Just one month after the 1989 military coup, trade unions joined other political parties in a single front called National Democratic Alliance (NDA), which led the opposition. All of NDA's documents and its charter called for the restoration of democracy. Sudanese trade unions not only demanded political democracy, they were keen on combining political democracy with social democracy. This call

for social democracy had begun just after Sudan gained political independence. This was one of the early confrontations of the radical leadership with the new rulers of Sudan. The unions called for combining political independence with a development plan that would benefit the working people. According to Khogali, the leaders of the National Unionist Party were supportive of the labor movement's strikes during colonial regime, but their stand changed after they won power. In the "first government speech, in the new Parliament, it raised the slogan 'Liberation not development'. Also it added that the period is not for economic and social development" (Khogali 2011, p. 239). The trade union movement rejected the government's stand. Unions demanded that independence should improve the living standards of the people who fought for it. After the success of the October Revolution of 1964, unions enhanced this social stand by calling for radical changes in Sudan's economy along socialist lines. Also, after the 1985 uprising, unions showed their power when they called for radical changes in the Sudanese economy and for implementing a new economic strategy based on the redistribution of national wealth. The most important position of the unions defending political democracy was their participation in the Association to Defend Democracy. The SWTUF was a key partner in this association, which was formed by several organizations opposing the decision by the traditional parties to dissolve the Sudanese Communist Party in 1965 and to dismiss its MPs from parliament. The association was active in its campaign to defend the right to organization as the core of democracy, but the traditional parties succeeded in dissolving the Communist Party by a law passed by parliament. After the government accused the SWTUF of being affiliated with the Communist Party, it launched a campaign against its leadership. This confrontation was one of the reasons for the second military coup of 1969.

After the defeat of the second military coup in 1985, unions were keen to end the so-called vicious cycle, which consisted in the rotation of a military coup, then a popular uprising that toppled the military, followed by a restoration of democracy, then another coup. This vicious cycle led to discussions among unionists about why the movement had to bear the burden of fighting military regimes then traditional parties, who attained power through general elections by mobilizing their rural supporters. The core of the unions' proposal was to reform election laws by creating a special quota of parliamentary seats for the so-called modern forces, by which was meant workers, government employees, professionals and farmers in irrigated agricultural schemes. The military council rejected these proposed reforms and held an election in 1986 based on the old law. The elections

brought the same traditional forces back to power, without any party winning the majority. The unions continued to call for a reformation of the electoral law, but traditional forces understood these reforms as a threat to their power. The threat to the establishment from radical elements produced discussions about how it should be tackled. The main opinion among traditional forces was “that threat could be contained without necessitating major change. Such elements concentrated their attention on devising legislation which limited extra-parliamentary radical activity (e.g. laws restricting the rights of workers to strike, outlawing ‘subversive organisations’, narrowly defining the permitted role of trade unions” (Niblock 1986, p. 204). Implementing these measures was not easy because of the government’s weakness and the strong opposition from professional unions.

2.5 Defending their unity, independence and freedom

The Sudanese trade union movement was a truly uniting force in a country divided by religion, regionalism and ethnicity. This diversity put unions at risk of being fragmented – a threat that leaders were fully aware of. Union leadership’s bid for unity was genuine, because history taught leaders that their strength is substantiated by the unity of their members. Workers learned that their “solid unity” was their principal power. However, unity was endangered by the decision of leadership to oppose the Self-Rule Agreement of 1953, which most workers accepted and celebrated as an important step toward full independence. The SWTUF’s decision led other political parties to increase their efforts to organize their followers and to combat the communists.

The independence of unions from any external power had the same importance for union leadership as did unity. The accusation of affiliation to any outside group was the most significant point of vulnerability facing radical leadership. For leaders, being radical in a country dominated by traditional standpoints was risky. Union leaders were determined to show that they protected the rights of the working people only, and were not controlled by any outside power. They also added that, when they entered into any partnership with other groups, they did it for the interest of workers and workers only. To preserve this independence, leaders raised the slogan that a ‘the union is for all workers whatever their political affiliations’. However, their argument was weakened by strong claims that they were run by an outside political force, namely the Sudanese Communist Party. Nevertheless, radical leaders were successful in limiting the influence of different governments in union affairs and fought hard against taking away the unions’ independence through legislation. For example, unions opposed the colonial labor laws of 1949,

the military legislation of 1960, the civilian government legislation of 1966, the second military regimes' laws of 1971 and 1977, the civilian government laws of 1987, and the third military regimes' laws of 1992 and 2002. The core of their assessment of all these laws was the banning of strikes, the power of the Unions' Registrar government office and decisions concerning the structure of unions. Unions were passionate about their freedom, since they had been established through refusing the colonial plan for work committees. They rejected all attempts by civilian governments to influence them and they confronted the domination of military regimes. Unions were successful in preserving their freedom, which was based on decisions being made by unions in democratic ways, as we will see in the following section.

2.6 Vigorous internal democracy

Unions continued to hold annual general meetings at the end of each one-year term in office. These meetings were a chance for members to listen to the sitting committee report about their term in office, to have free discussions, check the progress of their demands and bring leaders to account. Also, leaders were keen to have general meetings to discuss such major issues as economic demands or strikes. During the early years, members engaged in energetic debates about all union issues. Leaders were elected or defeated by members' decisions only. This was the highest practice of democracy in traditional Sudanese society, where leaders usually decided everything by themselves.

The SWTUF's relation with its affiliated unions is a significant illustration of internal democracy, in which discussions and mutual agreements were the only ways to sort out differences. For example, a group opposed to the SWTUF's leftist leadership won the 1954 election of the Sudan Railways Workers Trade Union (SRWTU). A confrontation occurred between the two sides. The SRWTU blamed the SWTUF for campaigning against it and wrote: "they tried to arrange meetings with SWTUF leadership to sort out our differences in a democratic way. We also know that SWTUF is dominated by a group that we do not support, however we have never advocated splitting from SWTUF, because we know that unity of workers is their only power" (SRWTU 1955, p. 16). The SWTUF replied by sending its president to address workers at the head office of the SRWTU and hence letting both sides discuss their disagreement. All of the government's efforts to use the confrontation to split the SWTUF or to change its leadership failed because of the strong belief of most unionists in democratic means to sort out differences.

Also, according to Elsaeed, there was intense pressure by the grass roots to keep the movement united (Elsaeed interview 2009).

This union democracy led mostly to elected leaders who were determined to defend their members' rights. Members developed the ability to monitor how their leaders dealt with their demands and were always keen to bring them to account at the end of their term. If the leadership went against the will of the members, their campaigning was another powerful method. An example of this is the massive demonstrations of workers in Atbara in 1978 against their leadership, which was installed by the second military regime. A strike and mass demonstrations brought Sudan Railways to a standstill. The deputy president of the military government travelled to Atbara to sort out the situation, but failed. The "town uprising" led to the pro-government leadership's fall, and a new leadership was elected.

2.7 Building political awareness

Union leaders were keen on engaging their grass roots in the running of their unions and in national and international issues. In their view, this was a key to making unions stronger – by providing members with political awareness. In addition, this view was based on the ideology of radical leaders – an ideology that advocated a leading role of the working class in society. This leading role could not be attained without increasing the political awareness of workers. This awareness process started when a general meeting becomes a practical way to congregate and for leaders to present their analyses of different public issues. When unions began expanding, leaders used leaflets to address all union matters. These efforts led to a remarkable awareness among workers about their unions' demands and about public and political issues. After the success of their awareness drive, radical leaders decided to publish a weekly newspaper called *Altleea* (The Vanguard) in 1954. When looking at older issues of this newspaper, the content of the articles contributed by national leftist leaders (from outside the unions) on a regular basis reveals discussions about national and international topics. Later on, the leadership established a Trade Union Publications Unit, which was responsible for publishing union books. Of interest for our discussion is the fact that the first book published in 1955 was about unions and democratic rights. This unit published eight books in total in the period between 1967 and 1970. Additionally, there were programs to eliminate illiteracy among workers. These illiteracy programs were extended to educating workers through the Workers Education Association. All of these efforts succeeded in raising workers' awareness and involving them in national politics. However, these efforts were cut short every time by the three military

coups, which confiscated unions' resources. The unions thus had to start from scratch after each military regime.

2.8 Supporting civil society organisations

One democratic contribution of unions was the support of other civil society organizations, or their defense when they were endangered. The success of railway workers in gaining their right to unionize led the colonial administration to decree the Labor Law of 1949. According to Fawzi “[i]n the nine years between 1946 and 1955 the trade union organisation has embraced most if not all of the industrial labour force, and has affected professional workers, including the civil service as well as the manual and clerical classes” (Fwazi 1957, p. 149). This process of establishing unions encouraged other social groups to organize themselves. Starting in their early days, trade unions began to take active measures toward organizing farmers. Its first efforts were organizing the farmers in the Elzidab Cotton Scheme and Nuba Mountains Cotton Corporation (The Communist Party 1965, p. 32). The SWTUF supported the struggles of the Gazira Scheme Tenants' Union during their strikes, which was helpful in their victory. The SWTUF leadership also tried to build an alliance between workers and farmers as the backbone of a national progressive alliance.

The SWTUF has never limited its assistance to only farmers, but has also extended help to other civil society groups, like students, journalists, youth associations, women's unions, and peace and solidarity groups. The SWTUF weekly paper has always been open to all civil society organisations.

2.9 Defending the rights of minorities

“In the founding congress of the SWTUF in 1951, a resolution was passed calling for a study of south Sudan workers' economic conditions to consider ways to build a trade union movement in the south” (The Sudanese Communist Party 1965, p. 300). In 1952 this study was presented and the following decisions were taken: a delegate was to be sent to the south; SWTUF offices were to be opened in major towns; the demand for equal pay for workers in the south and north was to be made; and a petition with these demands was also to be sent to the government – which was done in 1953.

Before Sudan's independence, the SWTUF proposed a national charter, of which it sent a copy to all political parties and civil society organizations. In the proposed charter, one point was to “implement a democratic scheme to the ‘problem’ of south Sudan and to make our country's unity paramount and solid”

(Ahmed 2005, p. 69). The SWTUF was keen to organize workers and farmers from other ethnic backgrounds and was not concentrating its efforts just on the ethnic groups of the south. For example, in the 1950s the SWTUF sent its president to work among the ethnic groups of the Nuba Mountains to help establish the Nuba Mountains Cotton Farmers' Union.

2.10 Equivalence with political parties

The first trade union was established in 1946 at the same time when other political parties were being founded: the National Unionist Party was founded in 1943, the Umma Party in 1945 and the Communist Party in 1946. This fact saved the labor movement from the fate of other African trade unions that were organized by a liberation movement or a party and were consequently controlled by them. Not having been organized by an outside force allowed Sudanese unions to stand on equal footing with other political groupings and hence to have the freedom to decide their own affairs. This fact led the SWTUF to demand that civil society organizations not be controlled by any political party. Also the Sudanese labor movement's intense struggle against the colonial administration enhanced its capacity to deal with other Sudanese parties as equals, and it boosted unions' high self-esteem.

In post-colonial years, the movement was treated as an equal partner on many fronts and in many alliances in the 1950s and 1960s (Sulman 1965, p.78). It was also a founding partner of the Organizations Front that led the revolution of October 1964, and it was represented in the revolutionary government with eight ministers. In addition, it created the alliance that defeated the second military regime in 1985 and selected the new council of ministers. It was a founding partner in the creation of the National Democratic Alliance that led the opposition after the 1989 military coup.

3 Factors hindering trade unions' democratic contribution

In this section, we will discuss the effects of some factors that decreased unions' contribution to democracy. These factors are the military coups, economic policies, the Sudanese Communist Party, unions' self-interest, the size of organized labor and the acute economic situation.

3.1 Military regimes

Sudan has been independent for fifty-six years, during which the army has governed forty-six years. Hence the army has dominated most of Sudan's post-colonial era. All institutions, structures and policies were largely formed by non-democratic systems. Long military rule means that democratic practice is not rooted in Sudanese politics. The first democracy survived for two years, from 1956 to 1958. The second democracy managed to last from 1964 to 1969, which was the longest civilian rule in Sudan. The third democracy existed from 1986 to 1989. These tiny periods made it impossible to create the institutions that a democracy needs to mature, and the institution of trade unions is not an exception in these circumstances. In these situations, unions have been banned or controlled by the regimes. Military dictatorship has reduced unions' activities to a one-dimensional struggle for survival. Whenever unions are controlled by military regimes, they become the government's envoy in the workplace and not the workers' representatives. Moreover, short democratic periods make it challenging to build union institutions, to promote internal democracy or to pass on accumulated skills to new activists.

Military regimes take many measures to control unions. One measure is to confiscate all of the unions' assets, including buildings, goods, money in banks and even documents. I conducted a research project about trade union archives and found that none of the three military regimes have returned a single document to its owner. The intention, according to union leaders, is to damage the memory of trade unions (Khalifa interview 2009). New activists find it very difficult to study the history of their movement and to learn from its positive and negative aspects. Moreover, the third military regime's media machine has initiated strong campaigns to misrepresent the history of trade unions by characterizing this as an attempt to destroy the nation's norms, values and beliefs through alien ideology. Another measure is to dismiss trade unionists from their jobs with the purpose of draining workplaces of activists who are guiding workers toward unionization. Taking away the most energetic members at a workplace is a hindrance for unions. It sends a threatening message to all workers that their jobs are on the line if they pursue the union cause. In addition, unionists are imprisoned, tortured and even killed in custody, which is what happened to the trade union activist Dr. Ali Fadl after the strike of 1990 (Sinada 1993, p. 9).

Another measure is the enforcement of autocratic labor legislation. Military regimes begin by dissolving unions and then, after years – when they feel the time is right – they legislate unions' existence. The core of the new legislation is then to restrict the freedom of unions by changing their objectives to make them

consistent with the goals of the government and by banning strikes. One example is the power given to the unions' Registrar, who "decides alone on the date of trade union election and any trade union is not officially existing unless when the Registrar accepts its application and gives a written order to that effect" (Sinada 1993 p. 46).

Changing the structure of unions was first introduced by the second military regime (1969-1985) after a failed communist coup in 1971 to control unions. It introduced the so-called Trade Union Structure Regulation of 1972 (Alayam Newspaper Monthly Book, 1972). Along the same line, the third military regime held what was called a Trade Unions' Dialogue Conference that advocated a major change in the structure of unions (International Islamic Labour Union 1990, p. 17) by imposing a firm trade union, which obliges all employees to join one union. It means the worker, the employee, the teacher, the professional and the technician are all united in one union or branch, despite their quite different terms of employment.

3.2 Alliance with the Communist Party

The main purpose of creating a trade union is to defend workers' interests. Defending workers' rights necessitates the ability to take their own decisions and to use the appropriate methods to implement those decisions. This responsibility generates the importance of unions' independence from state authority or the influence of a political party. (Omer, 1993, p. 62)

One factor that has constrained the major potential of unions to promote democracy in Sudan was their strong link with the Communist Party. Communists played an important role in the trade union movement by contributing to its formation, development and to building its power. Communists were the most committed in the movement, and they were rewarded with leading positions at the union level and in the unions' national headquarters. Nationalist leaders were happy with this communist influence during the united nationalist struggle against colonial administration. The confrontation between the two sides occurred during the last days of the colonial period, when the Communist Party and the SWTUF rejected the Self-Rule Agreement of 1953. The Self-Rule Agreement was accepted by all nationalist parties and the majority of the Sudanese people. This was one of the greatest mistakes of the SWTUF and led to far-reaching consequences for the labor movements. It resulted in a massive confrontation within the trade union movement. Some factions within the trade union movement accused the SWTUF of alliance with the Communist Party. They commenced a massive campaign

against the SWTUF's leadership. Several of the unionists who had been closer to the Communist Party line moved away from supporting the communist group within unions. The campaign failed to change the SWTUF's leadership, but it created the foundation for all future divisions within the movement. Hence, a valuable chance for a civil society organization with the potential to promote democratic principles in Sudan was slowed down. The main reason for this was the way the communists ran the trade union movement when dealing with political issues. Workers were happy with the communist leadership when dealing with their economic demands, but taking political sides without consulting them was a source of friction within the movement. Even internally, the Communist Party was aware of the matter. Quoting an internal communist report dated December 1954, Fawzi said:

A trade union is an organisation for raising the living standards of all its members, irrespective of their political, religious or cultural beliefs. This fundamental fact has not always been fully understood by some of our comrades. Consequently our methods of co-operation with non-communist workers are very defective [...]. The mass of the working class is not communist, and its members subscribe to various beliefs. And unless we respect these beliefs and evolve policies that reflect their different aspirations we would run the risk of weakening the trade union movement. (Fawzi 1957, p. 121)

This quote may reveal the views of the Communist Party's leadership in the 1950s, but did the leadership maintain this in the coming years? Or did the party members within the movement apply it? I think the Communist Party failed on many occasions to abide by the above-mentioned policy.

3.3 The small size of organized labor

There are no accurate figures about the size of organized labor because Sudan has no resources for collecting figures for the thousands of small units, domestic workplaces and seasonal agricultural workers. There are broad estimates that put the size of the traditional agricultural sector at around 80 percent of the population. The traditional sector is dominated by subsistence farmers. The number of employees in the so-called "modern sector" (unionized or non-unionized) is small in relation to the entire population. This small number of unionized workers concentrates the influence of unions in urban centers. The massive privatization of the public sector carried out by the third military regime has had an immense impact on the size of unionized labor. Hundreds of thousands of public sector

employees lost their jobs, and most of them were union members. This loss of thousands of members added to the weakening of the trade unions and a decrease in their national influence. Although the union movement has played a decisive role in the modern political life of Sudan, its size has been a factor that limited its influence, as we had seen in our discussions about their failure to implement radical changes after toppling military regimes.

3.4 Accusations of greediness

Some politicians argue that the trade union movement was one of the factors that contributed to the failure of the three democracies in Sudan. Their argument is based on the confrontations between unions and the first post-colonial government, with the second democracy of 1964-1969 and with the third democracy of 1986-1989. They stress that the union strikes added to the political and economic crisis that was used by the army to take over power. But the movement's stand was that the

trade union federation had not promised to moderate its policy merely because a Sudanese cabinet had taken up the reins was made clear by an editorial, which appeared in "Eltaleea" just two days after the newly elected parliament had met, and which declared that the workers would judge that parliament by its endeavors to perform its 'paramount duty' of granting their demands. (Fawzi, 1957, p. 151)

I believe that the government played an important role in refusing to talk with unions or by delaying the implementation of their agreements. However, at the same time, the militant attitude inherited from the colonial era meant that unions tended to overuse strikes.

3.5 New economic policies

The third military regime implemented economic policies that were requested by the IMF. The government privatized the majority of the public sector and restricted the government's support of public services. The effects of these policies on the labor force were substantial. Thousands of workers lost their jobs. Moreover, the regime decided to do what is called "militarizing the economy." Many public sector assets were given to the national army and to security services. The security services still own many companies in the insurance, general trade and services sector, and hence there is no chance for trade unions to exist in these companies. The entire trade union movement lost thousands of members and income from membership fees. Also a large power base among employees, especially in the

public sector, that could be used to pressure governments was lost. This process additionally limited the voice of unions in public issues.

4 Conclusion

Various factors contributed to the development of the trade union movement as a democratic force that was influential in shaping the political landscape in modern Sudan. But although the contribution of Sudanese trade unions to promoting democracy was prominent, the three military regimes employed great efforts to restrain them. Unions succeeded in overcoming two military regimes and hence made a huge contribution to restoring the democratic system and to reforming it. Unionists and activists have so far failed, however, to defeat the third military regime, but they have succeeded in isolating the pro-government leadership of the SWTUF from the bulk of workers. On many occasions, workers have showed that they have lost trust in this pro-government leadership and have led strikes on their own.

Past experiences have shown that whenever Sudanese trade unions have been freely elected, independent and made accountable to their members, they have made an energetic contribution to promoting democracy within their unions and all over the country. Furthermore, when military governments have interfered in the internal affairs of unions by banning their elected committees, decreeing repressive laws and dismissing activists from their jobs, the contribution of unions has been hindered, and their struggle has become a one-dimensional fight to restore democracy for unions and for the country. Today, unions are in their weakest position ever because of the harsh anti-union policies implemented by the third military regime. These severe measures have assisted the regime in winning its first confrontation with unions. The last twenty years have seen the greatest exclusion of unions from public life (political, economic and social) and even from the field of industrial relations – their core function. On the other hand, the hundreds of strikes that we have seen during the last twenty years all over the country have shown that Sudanese unionists have never stopped fighting, although the overall balance of power is not in their favor. Moreover, the acute economic crisis, the hardship of millions of workers, the lack of freedom of organization, the democratic nature of Sudanese trade unions despite militant traditions and the thousands of devoted activists continue to endanger the status quo. The present situation of industrial relations in Sudan is untenable. It is creating the substance

that will allow union militancy to reemerge again – the symptoms are already there. Sudanese trade unions have been an energetic force of democracy in the last sixty years. Their democratic nature makes them a principal force for future democracy in Sudan.

References

- Alayam Newspaper; Workers Guide to Labour Law and Regulations, Alayam Monthly Book*, Khartoum, 1972.
- Ahmed J.: *Sudanese Communist Party and the Southern Question 1946-1985*, Khartoum University Press, 2005.
- Ananaba W.: *The Trade Union Movement in Africa*, London, 1979.
- Karar B: *Views about the New Labour Law*, Khartoum, No date.
- Communist Party, *People Revolution*, Khartoum, 1965.
- Elhag abd al-Rahman: *Hints of the History of Trade Union Movement*, Khartoum, 2001.
- Elshfie, A. ‘Evaluating SWTUF Conference’, Khartoum, no date.
- Fawzi S.: *The Labour Movement in the Sudan 1946-1955*, Oxford, 1957.
- Holt P./Daly M.: *A History of the Sudan*, London, 1988.
- International Islamic Labour Union, *Sudanese trade Union Movement Finds Itself*, Cairo, 1990.
- Khalid M.: *The Government They Deserve*, London, 1990.
- Khogali M.: *Workers’ Social and Economic Rights*, Khartoum, 2011.
- Niblock T.: *Class and Power in Sudan*, London, 1987.
- Omer A.: “Trade Unions and Law” (unpublished master’s thesis), Khartoum University, 1993.
- Sinada A.: *Sudan: The Labour Movement and Trade Union Rights*, London, 1993.
- Sudan Government Legal Gazette, No 1111, *United Labour Law*, 1970.
- Sudan Government Legal Gazette, No 1667, *Trade Union Law of 2001*, 2001.
- SRWTUF: *Annual Report for the Term 1954-1955*, Nahda Printing ,Khartoum, 1955.
- SRWTU: *Work and Achievement*, National Printing House, Khartoum, 1984.
- SWTUF: *The General Strike: Facts and Figures*, Khartoum, no date.
- SWTUF: *Trade Unionism Studies*, Khartoum, no date.
- SWTUF: *International Solidarity*, Khartoum, no date.
- SWTUF: *Working Class and International Solidarity*, Khartoum, no date.

- SWTUF: *Trade Unions between Yesterday and Today*, Khartoum, no date.
- Taha F.: "Development of Labour Laws and Their Effects on Trade Unions Structures in: *Sudan*," in *Bulletin of Sudanese Studies*, No 1, Volume 5, Khartoum University, 1975.
- Trade Union Dialogue Conference*, Minutes of conference, 1990.
- Trade Unions' Federations' Council, "Our Tasks,"* Khartoum, 1970.
- Voll, John/Voll, Sarah: *The Sudan: Unity and Diversity in a Multicultural State*, Boulder, Colorado, 1985.
- Warburg G.: *Islam and Communism on a Traditional Society*, London, 1978.
- Wood G.: "Trade Unions and Democracy: possibilities and Contradictions," in: Harcourt/Wood (eds.), *Trade Unions and Democracy: Strategies and Perspectives*, Manchester, 2004.
- Woodward P.: *Sudan: the Unstable State*, London, 1990.

Interviews:

- Kamarat Abd al- lateef, one of first generation of SWTUF leaders, interviewed in London, October 2006.
- Elsaheed H., General Secretary of the Sudan Railways Workers Trade Union during the 1960s, interviewed in Khartoum, July 2009.
- Khalifa A., General Secretary of the Legitimate Leadership of Trade Unions and representative of Sudan Engineers Trade Union, interviewed in Khartoum, October 2009.

Gewerkschaften im welfare state retrenchment: Gewerkschaftliche Dachverbände und welfare-to-work-Reformen in Deutschland, Dänemark und den USA

Zusammenfassung

Während die zentrale Rolle der Gewerkschaften während des Auf- und Ausbaus moderner Wohlfahrtsstaaten kaum bestritten wird, herrscht über ihre Rolle im wohlfahrtsstaatlichen retrenchment in der Forschung keine Einigkeit. Der Artikel untersucht, welche Rolle die gewerkschaftlichen Dachverbände im welfare-to-work-Reformprozess (als Beispiel für retrenchment) in Deutschland, Dänemark und den USA gespielt haben. Die zentrale These des Artikels ist, dass sich im Zuge des sozialstaatlichen Umbaus auch die Einflussmöglichkeiten der Gewerkschaften verändert haben. Dies soll anhand von fünf zentralen Kriterien gezeigt werden (Stärke der Gewerkschaftsbewegung; gewerkschaftliche Führungsstrukturen; sozialpolitische Ziele, Beziehungen zu den politischen Bündnispartnern und die parlamentarische Präsenz). Die Ergebnisse deuten auf einen Einflussverlust der gewerkschaftlichen Dachverbände im politischen Prozess hin, deren Ursachen müssen jedoch länderspezifisch betrachtet werden.

Abstract

While the central role played by unions during the establishment and expansion of the modern welfare state can hardly be denied, their role in the retrenchment of the welfare state has recently been cause for debate in research. In this article, I will examine what role umbrella unions have played in the welfare-to-work reform process (as an example for retrenchment) in Germany, Denmark and the U.S. My hypothesis is that, in the course of remodeling the social state, the possibilities of unions to have an impact have also changed. This will be demonstrated using five central criteria: strength of the union movement, structures of union leadership, socio-political goals, relationships with political allies and representation in parliament. Findings indicate that umbrella unions have experienced a loss of influence in the political process. The reasons for this will be analyzed with the specific situation of each country in mind.

1 Einleitung

Den Gewerkschaften werden in der politischen Landschaft unterschiedliche Attribute zugeschrieben. Die Bandbreite reicht dabei von der Charakterisierung als Ewiggestrige hin zur Charakterisierung als Motor sozialpolitischer Reformen. Zwar wird kaum bestritten, dass sie beim Auf- und Ausbau moderner Wohlfahrtsstaaten eine zentrale Rolle spielten (Korpi 1978, 1983), allerdings ist ihre Position im Zuge der wirtschaftlichen und sozialpolitischen Krisen seit den 1980er Jahren weniger eindeutig. So werden sie einerseits für ihre politischen Positionen und in ihrer Rolle als politischer Akteur zunehmend kritisiert (Ebbinghaus 2002). Gleichzeitig hat die sozialwissenschaftliche Forschung gewerkschaftliche Themen über die Jahre insgesamt eher randständig behandelt, erst seit kurzem rücken diese wieder in den Fokus der Forschung (Jørgensen/Schulze 2011). In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, welche Rolle die gewerkschaftlichen Dachverbände in Dänemark, Deutschland und den USA im wohlfahrtsstaatlichen Umbauprozess (retrenchment) spielten. Am Beispiel der welfare-to-work-Reformen soll verdeutlicht werden, wo dabei die wichtigsten Gemeinsamkeiten und Unterschiede liegen. Die drei zentralen Dachverbände *Landsorganisationen i Danmark (LO)*, *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)* und der *Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)* werden im Folgenden als sozialpolitische Akteure verstanden, die danach streben, den politischen Prozess im Sinne ihrer Mitglieder zu beeinflussen. Dänemark, Deutschland und die USA bieten sich für die gestellte Frage in mehrfacher Hinsicht an: Die drei Länder unterscheiden sich nicht nur in ihrem wohlfahrtsstaatlichen Profil und hinsichtlich der umgesetzten welfare-to-work-Reformen. Weitreichende Unterschiede zeigen sich auch im System der industriellen Beziehungen und damit in der gewerkschaftlichen Einbindung im politischen System.

Dänemark, Deutschland und die USA repräsentieren die drei in der Forschung etablierten Wohlfahrtsregime (Esping-Andersen 1990). Esping-Andersen differenziert diese Typen anhand von zwei Indikatoren: dem *Grad der Dekommodifizierung* (ebd., S. 35–54) und dem *Grad der Stratifizierung* (ebd., S. 55–78). Der Dekommodifizierungsgrad⁷⁴ bezieht sich auf den Schutz gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle. Ist der Grad der Dekommodifizierung niedrig (wie in den USA 13,8), ist die Bevölkerung in stärkerem Maße gezwungen zu arbeiten,

74 Die Dekommodifizierung misst, inwieweit ein Bürger gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle geschützt ist. Dabei wird insbesondere der Bereich der Sozialversicherungssysteme untersucht. Das zentrale statistische Maß ist der Anteil der öffentlichen Sozialausgaben im BIP.

um den Lebensunterhalt bestreiten zu können. Steigt dieser Grad an, nimmt der Zwang ab, seine Arbeitskraft auf dem Markt anzubieten (wie etwa in Dänemark 38,1). Der deutsche Wohlfahrtsstaat weist mittlere dekommodifizierende Effekte auf (27,7) (ebd., S. 52). Die Unterscheidungsdimension Stratifizierung bezieht sich darauf, inwieweit wohlfahrtsstaatliche Leistungen zum Abbau von Statusdifferenzen beitragen. Dabei ist das deutsche konservativ-korporatistische Modell ebenfalls zwischen dem liberalen und dem sozialdemokratischen Typ zu verorten.

In der Forschung wird inzwischen nicht mehr bezweifelt, dass die goldene wohlfahrtsstaatliche Ausbauphase spätestens seit den 1980er Jahren vorüber ist. Die Globalisierung, der demografische Wandel, die steigende Arbeitslosigkeit und die zunehmende Kritik an den wohlfahrtsstaatlichen Programmen untermauern dies. Paul Pierson bezeichnet diese *new politics of the welfare state* als Politik des wohlfahrtsstaatlichen retrenchment, wobei Abbau und Umbau von Leistungen miteinander einhergehen (Pierson 1994, S. 19–24). Die hier untersuchten welfare-to-work-Reformen sind als Beispiel des wohlfahrtsstaatlichen retrenchment zu sehen. Die welfare-to-work-Reformen bieten sich für die Frage nach der Rolle der Dachverbände im wohlfahrtsstaatlichen retrenchment in mehrfacher Hinsicht an: Einerseits stehen die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe seit jeher im Zentrum der gewerkschaftlichen Sozialpolitik. Die welfare-to-work-Reformen, die auf eine stärkere Koppelung von Arbeit (work) und sozialstaatlichen Leistungen (welfare) abzielen, zeigen zudem einen deutlichen Wandel im wohlfahrtsstaatlichen Verständnis. Der Begriff welfare-to-work deutet auf eine Neuausrichtung der staatlichen Sozialpolitik, die auf die Integration von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt abzielt. Verpflichtende Instrumente und Leistungskürzungen werden als wirksame Sanktionsmechanismen eingeführt. Das Mittel der gegenseitigen Verpflichtung zeigt ferner eine deutliche Verschiebung des Verständnisses staatlicher Sozialpolitik hin zu weniger staatlicher Verantwortung und der stärkeren Betonung der Pflichten der Bürgerinnen und Bürger.

Die drei Länder unterscheiden sich ferner hinsichtlich ihres Systems der industriellen Beziehung und der (korporatistischen) Einbindung der Sozialpartner im politischen Prozess. Die vielfältige Einbindung der Gewerkschaften im politischen System entspricht dem Model des deutschen und dänischen Korporatismus. Verhandlungsdemokratische Strukturen zwischen den Sozialpartner haben in diesen Ländern eine lange und kontinuierliche Tradition (Crouch 1993). In beiden Ländern gelten die Gewerkschaften (zumeist vertreten durch ihre Dachverbände) als wesentliche Akteure im politischen Prozess. Sie sind nicht nur im Parlament, Ausschüssen und Ministerien, sondern auch in den Selbstverwaltungsgremien der

Sozialversicherungen und in zahlreichen Verwaltungsräten öffentlich-rechtlicher Anstalten vertreten (Jørgensen 2002; Weßels 2007). Dänemark zeichnet sich durch eine weitere Besonderheit aus: Im sogenannten Ghent-System sind die Arbeitslosenversicherung und die Gewerkschaftsmitgliedschaft miteinander gekoppelt (Lind 2007). Dies wird häufig als Erklärung für den hohen Organisationsgrad herangezogen. Die US-amerikanischen Gewerkschaften sind ebenfalls zentrale Akteure im politischen System, allerdings unterscheiden sich die Einflussformen und institutionellen Grundbedingungen von denen in Dänemark und Deutschland. In den USA sind die Gewerkschaften nicht im Sinne einer Konzertierung in den politischen Prozess eingebunden. Sie wirken eher als Lobbymacht, die einen Kandidaten oder eine Partei (etwa im Präsidentschaftwahlkampf) unterstützen (Wright 1997). Daneben sind die Gewerkschaften durch das direkte Lobbying im Senat und im Repräsentantenhaus in den politischen Prozess eingebunden.

Für die oben skizzierte Frage nach dem Einfluss von gewerkschaftlichen Dachverbänden in Dänemark, Deutschland und den USA im welfare-to-work-Reformprozess bietet es sich an, sich bei der Wahl der Untersuchungskriterien an bestehenden akteurzentrierten Ansätzen zu orientieren. Im Gegensatz zu den Vertretern institutionalistischer Ansätze (z. B. Tsebelis 2002) betonen die Befürworter des Machtressourcenansatzes die Bedeutung der Akteurskonstellationen und der politischen Variablen für die Staatstätigkeit (beispielsweise die Ausgaben für Sozialleistungen) für die policy outcomes (Esping-Andersen 1990, Korpi 1978; ders. 1983). Den organisierten Interessen (z. B. Verbände) kommt dabei eine Schlüsselstellung zu: Politikinhalt werden durch die wirtschaftliche und politische Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen mit gegensätzlichen Interessen geprägt. Die Interessen von „Arbeit“ und „Kapital“ sind die Basis für die Mobilisierung von Machtressourcen. Die Stärke von sozialen Kräften (etwa Parteien und Verbände) und die unterschiedlichen Machtkonstellationen sowie die damit entstehenden sozialen Konflikte werden als wesentliche Bestimmungskraft wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung verstanden (Korpi 1983, S. 39–41). In der Forschung haben sich sechs Indikatoren für die Analyse von Machtressourcen durchgesetzt: die Organisationskraft (1), die Konfliktfähigkeit (2), die Kampfkraft (3), die parlamentarische und außerparlamentarische Präsenz (4), die Regierungsbeteiligung eigener oder verbündeter Parteien (5) und der Grad der Dekommodifizierung (6) (Ostheim/Schmidt 2007; Esping-Andersen 1990, Korpi 1978; ders. 1983). An diesen Kriterien orientiert sich auch die weitere Darstellung. Zur Beantwortung der Frage nach der Rolle gewerkschaftlicher Dachverbände in wohlfahrtsstaatlichen Umbauprozessen bietet sich das folgende Vorgehen an: In

einem ersten Schritt werden die welfare-to-work-Reformen kurz vergleichend analysiert (Abschnitt 2). Danach wird der Einfluss gewerkschaftlicher Dachverbände im welfare-to-work-Reformprozess analysiert werden (Abschnitt 3). Anschließend werden die zentralen Ergebnisse vergleichend gegenübergestellt und die Zukunft gewerkschaftlicher Gestaltungspotenziale im modernen Wohlfahrtsstaat skizziert (Abschnitt 4).

2 Die Welfare-to-Work-Reformen im internationalen Vergleich

Dänemark

Vergleicht man den Reformweg in Dänemark (1993/1994-2010) mit dem der beiden anderen Länder, so fällt zunächst auf, dass sich dieser über einen vergleichsweise langen Zeitraum erstreckt. Um die verschiedenen Reformen zu systematisieren, erscheint es sinnvoll, zwischen den Reformen der Poul Nyrup Rasmussen-Regierung (1993-2001) und der Anders Fogh Rasmussen-Regierung (2001-2009) bzw. der Lars Løkke Rasmussen-Regierung (seit 2009) zu unterscheiden. Die Reformen, die in der Regierungszeit des sozialdemokratischen Premierministers Poul Nyrup Rasmussen verabschiedet wurden, zeichnen sich durch eine Kombination aus activation, strikteren Berechtigungskriterien für das Arbeitslosengeld und kürzeren Bezugszeiten aus. Die Verbindung von sozialen Rechten und Pflichten wird dabei besonders betont (Goul Andersen/Pedersen 2007, S. 9). In dieser ersten Reformphase wurden insgesamt vier welfare-to-work-Reformen (1994, 1996, 1998 und 1999) verabschiedet (ebd., S. 11–12). Die wesentlichen Ergebnisse der Reformen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde in mehreren Schritten auf vier Jahre gekürzt. Dies ist aus der Perspektive des sozialdemokratischen Modells besonders hervorzuheben, da das Arbeitslosengeld bis dahin ohne zeitliche Beschränkung bezogen werden konnte. Zudem wurden *individual action plans* für Langzeitarbeitslose eingeführt, die eine bessere Vermittlung der Arbeitslosen zur Folge haben sollten. Daneben wurde die Verpflichtung für jeden Arbeitslosen implementiert, an welfare-to-work-Programmen teilzunehmen. Dieser erste Reformabschnitt deutet bereits auf weitreichende Reformen hin. Die liberal-konservative Regierung setzte diesen eingeschlagenen Reformweg zwischen 2001 und 2010 mit insgesamt vier Reformen fort (2002, 2006, 2009 und 2010) fort (Jørgensen/Schulze 2011, S. 212-215). Die Reforminitiative More People to Work (2002) muss dabei besonders hervorgehoben werden. Seit dem Start dieser Initiative ist jeder Arbeitslose oder Empfänger

von Sozialhilfeleistungen verpflichtet, jede angemessene Arbeit vom ersten Tag (der Arbeitslosigkeit oder des Sozialhilfebezuges) anzunehmen. Zudem wurden Überprüfungen eingeführt, womit jeder Arbeitslose pro Quartal dahin gehend geprüft wird, ob er seiner Verpflichtung nachkommt, eine Arbeit zu suchen. Seit 2009 muss jeder Arbeitslose insgesamt mindestens vier Bewerbungen pro Woche schreiben. Den vorläufigen Endpunkt der welfare-to-work-Reformen markiert die im Juni 2010 in Kraft getretene Reform, bei der die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf zwei Jahre reduziert wurde. Daneben wurden die Steuervergünstigungen für Gewerkschaftsmitgliedschaftsbeiträge abgeschafft (ebd., S.216).

Dieser vergleichsweise lange Reformweg zeigt deutliche Veränderungen des dänischen Modells. Es ist zum jetzigen Zeitpunkt unklar, ob die neu gewählte Regierung (2011) den eingeschlagenen Reformweg weiterverfolgen wird. Aus Sicht der nordischen Wohlfahrtsstaaten scheinen die Kürzungen umfangreich zu sein, allerdings halten dem Kritiker aus liberalen Wohlfahrtsstaaten entgegen, dass diese Kürzungen aus einer anderen Perspektive noch immer als moderat zu bezeichnen sind (Kuhnle 2000).

Deutschland

Die deutschen welfare-to-work-Reformen wurden in einer vergleichsweise kurzen Zeitspanne umgesetzt, sie sind zwischen dem Job-AQTIV-Gesetz (2001) und dem Inkrafttreten der Hartz IV-Reform (2005) zu verorten. Zwar zeigten sich bereits vor diesen Reformen wichtige Tendenzen, die in diese Richtung deuteten (z. B. das Schröder-Blair-Papier), allerdings wurden diese erst durch die beiden Reformen in Gesetzen implementiert (Schulze 2012, S. 127-131). Die Neuausrichtung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik offenbarte sich auch in den Leitmotiven, die sich als Akronyme im Titel des Job-AQTIV-Gesetzes finden: Aktivierung, Qualifikation, Trainieren, Investieren und Vermitteln. Die Prinzipien Fördern und Fordern hielten damit endgültig Einzug in die aktive Arbeitsmarktpolitik (Zimmermann 2005, S. 4). Eine präventive und qualifizierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stand im Zentrum der rot-grünen Sozialpolitik (Egle 2006, S. 177–178). Im Falle von Arbeitslosigkeit sollte ein individuelles Bewerberprofil erstellt werden, mit dem die Stärken und Schwächen des Arbeitslosen herausgearbeitet werden und somit die Chancen auf eine neue Arbeitsstelle erhöht werden könnten. Neben dem genannten Gesetz trug auch die Arbeit der Hartz-Kommission und der anschließende Bericht „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz et al. 2002) zum deutschen welfare-to-work-Reformweg bei. Die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien, die schnelle

Arbeitsvermittlung und die vorgeschlagene kürzere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes waren dabei von zentraler Bedeutung. Diese Vorschläge wurden in den Hartz-Reformen (besonders Hartz-IV-Reform) umgesetzt (Koch/Walwei 2005, S. 7-9). Die frühere Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe wurden zu einer neuen Leistung auf Sozialhilfeniveau (ALG II) zusammengefasst. Für die Empfänger des ALG II, die keinen regulären Arbeits- oder Ausbildungsplatz fanden und keine Eingliederungshilfe mehr durchlaufen konnten, wurden Ein-Euro-Jobs geschaffen. Mit den Hartz-Reformen ist ein deutlicher Abbau materieller wohlfahrtsstaatlicher Leistungen einhergegangen (Spindler 2005, S. 54). Einerseits wurden Leistungen (z.B. die Arbeitslosenhilfe) abgeschafft, andererseits wurde etwa von Helga Spindler kritisiert, dass die Reformen die Entstehung eines Niedriglohnssektors fördern und damit reguläre Arbeitsplätze verhindern (ebd., S. 57–59).

USA

Der amerikanische Reformweg lässt sich zwischen dem *Family Support Act* (1989) und der Welfare Reform von 1996 verorten. Im Vergleich zu Dänemark und Deutschland zeigt sich, dass die Reformen deutlich zeitiger beginnen und auch enden. In diesem Zusammenhang kann die USA als welfare-to-work-Vorreiter gesehen werden. Der Family Support Act (FSA) legte fest, dass jeder Einzelstaat bis 1990 welfare-to-work-Programme ins Leben gerufen haben musste. Diese Reform wurde als bedeutendste Reform seit dem Social Security Act von 1935 bezeichnet, weil der Schwerpunkt der Reform auf Beschäftigung und Ausbildung gelegt wurde (Koon 1997, S. 69-71; Weaver 2000, S. 66-68). Im Zuge dieses Gesetzes implementierte die Regierung die JOBS-Programme (Job Opportunities and Basic Skills Program), deren wichtigste Ziele Bildung, Berufsausbildung und Beschäftigungsprogrammen für Sozialhilfeempfänger waren (Weaver 2000, S. 66-68). Im Sommer 1996 verabschiedete der Kongress den *Personal Responsibility Work Opportunity Reconciliation Act* nach langer Auseinandersetzung um die zukünftige Richtung der Sozialhilfepolitik (Schreyer 2004). Ein Ende der Abhängigkeit von öffentlichen Leistungen ist demnach nur durch Arbeit möglich. Daher galten die Überwindung der Abhängigkeit, Kosteneinsparungen und die Dezentralisierung als wesentliche Ziele der Reform (Mead 2004, S. 18–19). Das alte Sozialhilfeprogramm Aid for Families with Dependent Children (AFDC) wurde damit vollständig abgeschafft. Im Gegenzug führte die Regierung das TANF-Programm (Temporary Assistance for Needy Families) ins Leben gerufen, welches das zentrale Sozialhilfeprogramm für alleinerziehende Eltern darstellt. Während die Sozialhilfeleistungen des AFDC-Programmes zeitlich unbefristet

bezogen werden konnten, begrenzte man der Bezug von TANF-Leistungen auf insgesamt fünf Jahre in der gesamten Lebenszeit und zwei Jahre an einem Stück. TANF-Empfänger müssen also spätestens nach zwei Jahren eine Erwerbsarbeit aufgenommen haben, da ihnen sonst die Leistungen gestrichen werden. Die Regierung zieht sich im Bereich der Finanzierung des neuen Programmes aus der Verantwortung für bedürftige Familien. Die Zuweisung von pauschalen Zuschüssen an die Einzelstaaten zeigt diesen Rückzug. Zudem haben die Sanktionen im Laufe der Reformperiode deutlich zugenommen.

3 Gewerkschaftliche Dachverbände im Welfare-to-work-Reformprozess

3.1 Organisationsstrukturen der Dachverbände im Vergleich

Der Organisationsgrad der Dachverbände ist ein Indikator für die Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften. Daran zeigt sich auch, inwieweit es die Gewerkschaften schaffen, ihre Mitglieder anzusprechen und ihre Interessen zu vertreten. Vergleicht man die Entwicklungen der Mitgliedszahlen in der Phase der oben skizzierten Reformphasen, fällt auf, dass in den drei Ländern die Zahl der unter dem Dachverband organisierten Mitglieder und die Zahl der insgesamt gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer zurückgeht (Abbildung 1).

Abbildung 1: Rückgang der Mitgliedszahlen der Dachverbände und des Nettoorganisationsgrades

	USA (1989-1996)	Dänemark (1994-2009)*	Deutschland (2002-2005)
Rückgang der Mitgliedszahlen der Dachverbände in der Phase des welfare-to-work policy change (in Prozent)	5	19	12
Rückgang des Nettoorganisationsgrades in der Phase des welfare-to-work policy change (in Prozent)	12	11	8

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der Länderdaten; OECD Employment Database

* Bei der Berechnung des Rückgangs des Nettoorganisationsgrades wurden die Daten von 2009 als Endpunkt genutzt, da diese die aktuellsten bei der OECD veröffentlichten Daten sind.

Der verhältnismäßig geringe Rückgang der Mitgliedszahlen in den USA (5 Prozent) kann zwar einerseits als Ergebnis der Arbeit des neuen Vorsitzenden Sweeney (seit 1995) interpretiert werden. Andererseits zeigt die Entwicklung der Mitgliedszahlen (seit 1997) einen andauernden Rückgang (Golden et al. 2009). Der deutliche Rückgang in Dänemark (19 Prozent) ist überraschend, da das dänische Modell lange Zeit (unter anderem aufgrund des Ghent-Systems) als Garant für stabile Mitgliedszahlen galt. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass auch in Dänemark die Bindekraft der Gewerkschaft in den letzten Jahren abgenommen hat. Der Rückgang der Mitgliedszahlen in Deutschland (12 Prozent) fällt im Vergleich zu Dänemark geringer aus. Einerseits erwarteten die Gewerkschaften zu Beginn des Politikwandels gute politische Rahmenbedingungen. Bundeskanzler Schröder stellte die direkte Einbindung der Gewerkschaften in Aussicht. Die positiven politischen Machtkonstellationen und die direkte Einbindung der Gewerkschaften trugen dazu bei, dass die DGB-Mitgliedszahlen im Reformzeitraum weniger stark sanken.

Der Vergleich des Nettoorganisationsgrades zeigt zwar einen unterschiedlichen Rückgang, allerdings sind die Unterschiede vergleichsweise gering. Die Abnahme des Organisationsgrades ist in Deutschland deutlich geringer ausgefallen (8 Prozent) als in Dänemark (11 Prozent) oder in den USA (12 Prozent). Die zurückgehenden Mitgliedszahlen und der abnehmende Organisationsgrad deuten auf eine sinkende Akzeptanz der Dachverbände und der Gewerkschaften hin. Insgesamt nimmt in allen drei Ländern der Anteil der Bevölkerung ab, der von den Gewerkschaften vertreten wird (Ebbinghaus 2000, S. 169–170).

3.2 Führungsstrukturen der Dachverbände im Vergleich

Die politische Führung ist für die Rolle der Dachverbände insofern wichtig, als dass die Vorsitzenden im Wesentlichen darüber bestimmen, welche politischen Ziele verfolgt und welche politischen Bündnispartner dafür ausgewählt werden. Führungswechsel in einem Dachverband können dazu beitragen, das politische Selbstverständnis neu zu definieren (z. B. wie in den USA geschehen). Daneben sind die Art des Führungswechsels (konflikthaft oder konfliktfrei) und die Dauer des Vorsizes für die Analyse wichtig. Werden häufig neue Vorsitzende gewählt, die verschiedene politische Prioritäten setzen (z. B. Innenpolitik vs. Außenpolitik), kann dies zu einem geringeren Einfluss im politischen Prozess beitragen.

Die Führungswechsel an der Spitze des DGB und des LO (in der ersten welfare-to-work-Reformphase) führten zu keinem deutlichen Richtungswechsel der Gewerkschaftsbewegung. Die neuen Vorsitzenden führten vielmehr überwiegend die

Politik der Vorgänger weiter. Michael Sommer löste 2002 den DGB-Vorsitzenden Dieter Schulte ab. Er setzte sich auch für eine aktive Rolle der Gewerkschaften in der Sozialpolitik ein. Der Vorsitzende entwickelte jedoch im Reformverlauf eine kritische Distanz zur rot-grünen Bundesregierung: Sommer übte zunehmend Kritik an der Sozialpolitik der Bundesregierung und trug damit dazu bei, dass sich das Verhältnis zwischen der Regierung und den Gewerkschaften verschlechterte (Egle 2006, S. 168).

Der LO hatte in der langen Reformphase drei verschiedene Vorsitzende (Finn Thorgrimson 1987-1996; Hans Jensen 1996-2007; Harald Børsting seit 2007). Die drei Vorsitzenden standen den Sozialdemokraten politisch nahe und identifizierten sich mit deren Zielen. Insgesamt deuten die Führungsstrukturen nicht auf inhaltliche oder personelle Konflikte zwischen den Sozialdemokraten und Gewerkschaften. Das politische Selbstverständnis des Dachverbandes änderte sich allerdings in der zweiten Reformphase: Der LO erarbeitete ein eigenes politisches Programm und löste sich damit auch von den sozialdemokratischen Zielen (Due/Madsen 2007, S. 14–15). Hans Jensen hatte sich für die inhaltliche, konzeptionelle und personelle Loslösung von der sozialdemokratischen Partei eingesetzt.

Im Vergleich zu den anderen beiden Dachverbänden gingen von der neuen Führung des amerikanischen AFL-CIO deutliche Zukunftsimpulse aus: John J. Sweeney (Vorsitzender des AFL-CIO zwischen 1995 und 2009) setzte sich für eine erneuerte Gewerkschaftsbewegung ein, in der der Dachverband wieder als starker politischer Akteur agieren sollte (Dubofsky 2000, S. 20). Sweeney wollte, dass der Dachverband die sozialpolitischen Interessen aller Bürgerinnen und Bürger und diese in das Gesetzgebungsverfahren einbringe. Der Vorsitzende brach damit mit der Tradition seines Vorgängers Lane Kirkland, (Vorsitzender des AFL-CIO zwischen 1979-1995) der kaum zur amerikanischen Innenpolitik Stellung genommen hatte (Dark 1999, S. 178; Dubofsky 2000, S. 20). Die Stellung der Vorsitzenden der Dachverbände hatte in allen drei Ländern Auswirkungen auf die sozialpolitischen Ziele der Gewerkschaftsbewegungen.

3.3 Sozialpolitische Ziele der Dachverbände

Die Haltung der Dachverbände zu den welfare-to-work-Zielen und Reformen deutet in allen drei Ländern auf eine ambivalente Position hin. Der DGB lehnte das Schröder-Blair-Papier ab, in dem die Verknüpfung von Rechten und Pflichten von Sozialleistungsempfängerinnen und -empfängern verankert wurde. Der Dachverband berief sich dabei darauf, dass diese Vorschläge das deutsche Sozialmodell infrage stellen. Im Wahlkampf 1998 hingegen befürworteten sie diese Ziele, was

zumeist mit der Aussicht auf Schröders Wahlsieg begründet wird (Siegel 2003, S. 180). Während der Umsetzung der Hartz-Reformen wurde die Position des Dachverbandes zunehmend kritischer und ablehnender. Die Zeit der rot-grünen Bundesregierung ist von einer Mischung aus Zustimmung und Ablehnung der welfare-to-work-Politik gekennzeichnet. Als Schröder die Hartz-Reformen nicht wie versprochen eins zu eins umsetzte, lehnte der DGB insbesondere die Umsetzung der Hartz-IV-Reform ab.

Der US-amerikanische Dachverband befürwortete zwar die Grundidee der ökonomischen Selbstständigkeit, allerdings kritisierte der AFL-CIO die Umsetzungsvorschläge im republikanischen *Contract with America* (Piven 1997, S. 210). Eine ähnliche Ambivalenz wie im deutschen Fallbeispiel wird dabei deutlich, allerdings wurden die Reformvorschläge nicht vom politischen Bündnispartner, sondern von den Republikanern initiiert. In der Entstehungsphase der welfare-to-work-Reform von 1996 diskutierte der Dachverband die anstehenden Reformen kaum. Frances Fox Piven sieht darin den Grund für den geringen Einfluss im politischen Prozess (ebd., S. 112). Die Passivität und die Ambivalenz zeigen, dass der Dachverband sein Ziel verfehlte, wieder zu einem wichtigen politischen Akteur zu werden. Die zeitliche Nähe zwischen dem Führungswechsel im AFL-CIO (1995) und dem Inkrafttreten der Reform (1996) erschwerte eine aktive Einbindung in den Reformprozess zusätzlich.

Dahingegen folgte der dänische Dachverband zu Beginn der Reformen der politischen Agenda der Sozialdemokraten. Der LO sah es nicht als seine Aufgabe, eigene politische Ziele zu definieren und schloss sich den Zielen des Bündnispartners an. Ein umfassender Wohlfahrtsstaat stand dabei ebenso im Zentrum wie die aktive Arbeitsmarktpolitik. Da der LO in den politischen Prozess eingebunden war, konnten sich die Gewerkschafter auf einen breiten Gestaltungsspielraum verlassen. 2003 löste sich der LO von den Sozialdemokraten und formulierte erstmals eigene politische Ziele. Die Bildungspolitik, die Sozial-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die Wohlfahrtspolitik, der Bereich Arbeit und Gesundheit, Gleichstellungspolitik sowie die EU-Politik und die internationale Zusammenarbeit stehen dabei im Zentrum. Dieser Schritt lässt sich in erster Linie damit begründen, dass der Dachverband zunehmend aus der Kommissionsarbeit ausgeschlossen wurde. Die Formulierung eigener politischer Ziele sollte dem LO wieder zu mehr politischem Gewicht verhelfen. Der LO stellte in seinen formulierten Zielen nicht infrage, dass die welfare-to-work-Programme die geeigneten Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit sind (Due/Madsen 2007, S. 14–15). Die politischen

Ziele und die Führungsstrukturen innerhalb der Dachverbände tragen wesentlich dazu bei, wie sich das Verhältnis zwischen den Bündnispartnern gestaltet.

3.4 Das Verhältnis zwischen gewerkschaftlichen Dachverbänden und den traditionellen Bündnispartnern (Sozialdemokraten bzw. Democrats)

Das Verhältnis zwischen den zentralen Bündnispartnern und den Dachverbänden wirkt sich auch auf deren Rolle im Reformprozess aus. Bereits Korpi argumentierte in den 1970er Jahren, dass dieser Indikator wichtig sei (siehe Abschnitt 1). In den drei Ländern zeigen sich jedoch unterschiedliche Beziehungsmuster. Die welfare-to-work-Reform in den USA haben die Beziehung zwischen dem AFL-CIO und den Demokraten vergleichsweise wenig belastet. Die Reformen gingen aus den Vorschlägen der Republikaner hervor, jedoch schien diese Politik zu wenig im Interesse des Dachverbandes zu liegen. Dafür spricht auch, dass der Dachverband bei der Vorbereitung der Reformen kaum in der politischen Arena auftrat. Zudem änderte sich auch am losen Bündnis der Demokraten und Gewerkschaften in dieser Zeit nur wenig. Aus dieser Perspektive erstaunt es wenig, dass sich kaum politische Spannungslinien zwischen den Bündnispartnern entwickelten (Piven 1997, S. 112).

Die Beziehung zwischen den Sozialdemokraten und den Gewerkschaften in Deutschland wurde während der Reformen hingegen durch einige Konflikte belastet: Die deutschen Sozialdemokraten haben ihre politische Ausrichtung deutlich gewandelt (etwa im Zuge des Schröder-Blair-Papiers). Die Gewerkschaften sahen dadurch den deutschen Wohlfahrtsstaat gefährdet und entfernten sich in der Folge von den Positionen der Sozialdemokraten. Dennoch unterstützten sie die SPD mit eben diesen politischen Zielen im Wahlkampf. Die Reibungen zeigen sich besonders deutlich bei der Erarbeitung der Hartz-Reformen. War die Beziehung zu Beginn vergleichsweise harmonisch (auch weil Schröder den Gewerkschaften die politische Mitarbeit in Aussicht gestellt hatte), wurde sie zunehmend konfliktreicher. Dass Schröder die Kommissionsvorschläge anschließend nicht entsprechend umsetzte und ankündigte, die Reformen notfalls auch ohne die Zustimmung der Interessengruppen durchzusetzen, führte zwar zu zunehmenden Spannungen zwischen den Partnern, aber zu keinem Bruch (Egle 2006, S. 168). Insgesamt bleiben die Sozialdemokraten der feste Bündnispartner, wenngleich die Spannungen diese Beziehung belastet haben.

Im Vergleich zu den anderen beiden Ländern ist die deutlichste Veränderung in der Beziehung zwischen dem LO und der sozialdemokratischen Partei zu kon-

statieren: Es wurden sowohl die organisatorischen und personellen Bündnisse in den Gremien aufgelöst, zudem fielen auch die politische und programmatische Loslösung in den welfare-to-work Politikwandel. Der LO ist seitdem zwar offen für Bündnisse mit anderen Parteien, allerdings bleiben die Sozialdemokraten der bevorzugte Partner. Diese Loslösung von den Sozialdemokraten markiert damit keinen absoluten Bruch in der Beziehung zwischen den beiden Partnern (Allern et al. 2007, S. 628).

Insgesamt zeigen sich zwischen den Ländern deutliche Unterschiede in Bezug auf die Beziehung zu den Bündnispartnern. Während sich in den USA vergleichsweise wenig änderte und die Beziehung in Deutschland durch einige Konflikte begleitet wurde, so zeigen sich in Dänemark deutliche Veränderungen in der Struktur der Beziehung zwischen den Bündnispartnern.

3.5 Präsenz der Dachverbände im politischen Prozess

Will man die Rolle der Dachverbände im wohlfahrtsstaatlichen retrenchment analysieren, so muss man neben den bisher analysierten Kriterien insbesondere die Präsenz der Dachverbände im politischen Prozess beleuchten. Dabei ist es von besonderer Bedeutung, inwieweit die Dachverbände (und deren Gewerkschaften) den Reformprozess im Sinne von Kommissionsarbeit, Präsenz im Parlament oder Ausschüssen beeinflussen konnten. Die deutschen Sozialpartner bereiteten die wichtigsten welfare-to-work-Reformen in der Hartz-Kommission vor. Der Kommissionsbericht spiegelte dabei einen Kompromiss der beteiligten Arbeitsmarktakteure wider. Anders als von Bundeskanzler Schröder versprochen, setzte er die Kommissionsvorschläge allerdings nicht äquivalent um. Dies führte zu Spannungen zwischen den Gewerkschaften und der Bundesregierung und kann als eine Schwächung der Gewerkschaften im politischen Prozess gewertet werden. Daneben nahm auch die Präsenz der Gewerkschaftsmitglieder im Parlament und in den zentralen Ausschüssen in der Zeit der welfare-to-work-Reformen deutlich ab (Schulze 2012, S. 242–257). Die unklar formulierten und wechselnden sozialpolitischen Positionen (insbesondere in Bezug auf die welfare-to-work-Politik) trugen zusätzlich dazu bei, dass der DGB ins politische Abseits geriet (Weßels 2007, S. 162–163). Die formulierten Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen, in denen die Gewerkschaften die Reformvorhaben kritisierten, und die Reaktionen darauf zeigten, dass der deutsche Dachverband kaum in der Lage war, wichtige sozialpolitische Ziele in den Reformprozess einzubringen.

Der amerikanische AFL-CIO konnte die welfare-to-work-Reformen nicht wesentlich beeinflussen. Die Gründe dafür sind vielschichtig. Der erste Zeitabschnitt

(bis zur Mitte der 1990er Jahre) wurde vom innenpolitischen Desinteresse Kirklands und des AFL-CIO bestimmt, was den Dachverband schließlich weiter ins politische Abseits führte. Später unterstützte der AFL-CIO den demokratischen Kandidaten im Wahlkampf, auch weil Präsident Bill Clinton (1993-2001) den Gewerkschaften einen Zugang zum Gesetzgebungsprozess versprochen hatte. Clinton rief eine Kommission zur Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik ins Leben, an der Gewerkschaften und Arbeitgeber beteiligt werden sollten. Mit der Einrichtung dieser Dunlop Commission löste der Präsident sein Versprechen zwar ein, allerdings konnten sich die Sozialpartner nicht auf einen Konsens verständigen. Die Vorbereitungen der welfare-to-work-Reform in den frühen 1990er Jahren verdeutlicht erneut das oben skizzierte innenpolitische Desinteresse: So war der Dachverband bei der Vorbereitung der Reform von 1996 kaum in der politischen Arena sichtbar (Piven 1997, S. 112). Der AFL-CIO verfasste keine Stellungnahmen und zeigte sich nicht in der politischen Öffentlichkeit. Hinweise auf eine aktive Mitwirkung finden sich weder in der Literatur noch in den Primärquellen. Die Abwesenheit des Dachverbandes deutet auf den geringen Stellenwert der welfare-to-work-Politik hin. Zudem trugen die zeitliche Nähe der Reform (timing) und die Neuorganisation des AFL-CIO zur geringen Präsenz des Dachverbandes im politischen Reformprozess bei. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der Zukunftsimpuls Sweeneys wichtige Impulse für die amerikanische Gewerkschaftsbewegung gegeben hat, allerdings blieben die Versuche, die Innenpolitik maßgeblich zu gestalten, hinter den angekündigten Reichweiten deutlich zurück. Allerdings ist der historische Entwicklungspfad der traditionell schwächeren amerikanischen Gewerkschaften keine hinreichende Erklärung für die schwächere Rolle des AFL-CIO im sozialpolitischen Reformprozess.

Der dänische Fall unterscheidet sich deutlich von den beiden anderen Ländern: Zum einen war die Reformperiode vergleichsweise lang, zum anderen zeigen sich deutliche Veränderungen des politischen Einflusses des LO. Zu Beginn des policy change war der LO in die Arbeit der Zeuthen Commission eingebunden und konnte die welfare-to-work-Politik mitbestimmen. Dies entspricht dem Sinnbild des dänischen Korporatismus. Allerdings änderte sich dies bereits mit der zweiten Arbeitsmarktreform in der Mitte der 1990er Jahre, zu der die Gewerkschaften nur sporadisch konsultiert wurden. Diese Entwicklung war ein schleichender Vorgang, der in der Forschung oder von den Gewerkschaften kaum thematisiert wird. Er setzte sich fort und führte dazu, dass die Sozialpartner die Vorbereitung der welfare-to-work-Reformen nicht mehr beeinflussen konnten. Ein weiteres Ergebnis der Reformen ist der Abschied vom regionalen und institutionellen Korporatismus.

Das dänische Modell wandelt sich von einem konsensorientierten Modell, in dem die Sozialpartner die Politik aktiv gestalten, zu einem Modell, in dem Beamte die Sozialpolitikreformen erarbeiten (Jørgensen/Schulze 2011, S. 218). Die Positionen und die Einbindung der Sozialpartner spielen dabei keine wesentliche Rolle mehr. Diese Veränderungen müssen als Gefahr für das dänische Modell verstanden werden: Die Verbindung von Arbeitslosenkassen und Gewerkschaftsmitgliedschaft sicherte dem LO eine wichtige Position im Gesetzgebungsprozess. Die veränderte Rolle der Gewerkschaften könnte letztlich dazu beitragen, dass das Ghent-Modell abgeschafft wird. Dies würde das dänische Modell weiter infrage stellen. Die konservative Regierung startete seit 2001 mehrere Versuche, die allerdings bisher scheiterten.

In den drei Ländern zeigt sich ein recht unterschiedliches Bild der Präsenz der Dachverbände im politischen Prozess. Während der Dachverband in den USA in der politischen Arena kaum sichtbar war, wirkte der DGB offensiv an der Vorbereitung der Reformen mit. Als diese jedoch nicht adäquat umgesetzt wurden, wurde ihre Haltung zunehmend kritischer. Allerdings schafften sie es nicht, ihre Positionen an den wichtigen politischen Schnittstellen durchzusetzen. Der dänische Fall zeigt, dass sich die Rolle des Dachverbandes als politischer Akteur verändert hat. War er zu Beginn in den Reformprozess eingebunden, so änderte sich dies seit der Mitte der 1990er Jahre. Die Folgen für das frühere Modellland Dänemark sind noch nicht abzuschätzen.

4 In Search of Their Political Influence: Gewerkschaftliche Dachverbände und die welfare-to-work-Reformen im Vergleich

Die Frage nach dem Einfluss der gewerkschaftlichen Dachverbände im wohlfahrtsstaatlichen retrenchment wird die Sozialwissenschaften weiterhin beschäftigen. Die Aktualität und auch das wiedererwachte Interesse an diesem Thema sprechen dafür (Jørgensen/Schulze 2011). Insgesamt deuten die Ergebnisse der Analyse auf einen deutlichen Einflussverlust der Gewerkschaften im politischen Prozess. Für die Untersuchung wurden fünf zentrale Kriterien herangezogen. Es ist zwar sinnvoll, diese für die Länder einzeln zu analysieren, allerdings bieten sie losgelöst voneinander ein unvollständiges Bild der empirischen Realität. Will man die Rolle der Dachverbände im politischen Reformprozess bewerten, so erscheint es sinnvoll, diese Kriterien als interdependente Variablen zu betrachten, die

nur zusammen die veränderte Rolle der Dachverbände erklären können. Versucht man diese Resultate zusammenzufassen, ergibt sich ein differenziertes Bild der untersuchten Länder.

Der neue Vorsitzende Sweeney wollte den amerikanischen Dachverband aus der politischen Bedeutungslosigkeit holen. Er wollte die sozialpolitischen Ziele des AFL-CIO in den politischen Prozess einbringen und durchsetzen. Dieser Ansatz war zwar vielversprechend, allerdings zeigte die Analyse, dass der Dachverband weit hinter den selbst gesteckten Zielen zurückblieb. Die wesentliche Erklärung für diese Schwäche ist das zeitliche Zusammenfallen zwischen dem Führungswechsel und der Verabschiedung der zentralen welfare-to-work-Reform von 1996. Dies gab dem Dachverband zu wenig Möglichkeit, sich in den politischen Prozess einzubringen.

Der deutsche Dachverband konnte seine Einflusspotenziale im welfare-to-work-Reformprozess ebenfalls nicht adäquat nutzen. Einerseits hielt Kanzler Schröder sein Versprechen nicht, die von den Gewerkschaften miterarbeiteten Vorschläge umzusetzen. Andererseits schwankte der DGB zwischen der Ablehnung und der Befürwortung der Reformen hin und her. Dies führte auch dazu, dass der Dachverband im politischen Prozess zunehmend an Bedeutung verlor.

Der dänische Dachverband gilt vielfach noch immer als zentraler sozialpolitischer Akteur. Allerdings zeigt die Analyse, dass der LO im Laufe des Reformprozesses deutlich an Einflusspotenzial verloren hat. Die letzten Reformen deuten darauf hin, dass der Dachverband ins politische Abseits gedrängt wurde und zunehmend auch im Bereich des administrativen Korporatismus an Bedeutung verliert. Diese Veränderungen führen auch dazu, dass das Modell Dänemark zunehmend infrage gestellt werden kann.

Wenngleich die Ergebnisse auf einen deutlichen Einflussverlust der Gewerkschaften hindeuten, bietet diese Schwächung den Akteuren die Möglichkeit, aus den Problemen zu lernen. Bisher bleiben die Lehren bei den Gewerkschaften jedoch noch weit hinter den Möglichkeiten zurück. Die drei Dachverbände sehen zwar die Probleme, allerdings bleiben die Strategien zu passiv. Kampagnen zur stärkeren Beachtung der Beschäftigten im Niedriglohnsektor existieren bereits in allen drei Ländern. Diese sind bisher allerdings nur wenig erfolgreich gewesen und führten nicht zu einem Anstieg gewerkschaftlicher Mitgliedszahlen. Insgesamt bleibt es für die Gewerkschaften schwierig, den Spagat zwischen ihrer „Stammklientel“ und den potenziellen neuen Mitgliedern zu meistern.

Die Dachverbände sollten sich nicht nur in den Reden und Wahlkampfveranstaltungen für alle (gut und schlecht verdienenden) Bürgerinnen und Bürger einsetzen, sondern die Ziele aller Mitglieder in den politischen Prozess einbinden und dort aktiv vertreten. Damit eng verknüpft ist die klare Formulierung von politischen Zielen. Die Heterogenität der Mitgliedsgewerkschaften und deren Mitglieder erschwert dies. Dabei sind die stärkere Abstimmung der Dachverbände und der Einzelgewerkschaften hinsichtlich ihrer Ziele und eine klare Artikulation im politischen Prozess vonnöten. Erst wenn diese beiden Kriterien erfüllt sind, können die Gewerkschaften mit ihren politischen Bündnispartnern verhandeln. Anschließend können sie sich Wege in den parlamentarischen und außerparlamentarischen Raum suchen.

Literatur

- Allern, Elin H. et al., Social Democrats and Trade Unions in Scandinavia: The Decline and Persistence of Industrial Relationship, in: *European Journal of Political Research* 46:5, 2007, S. 607-635.
- Crouch, Colin, *Industrial Relations and European State Traditions*, 1993, Oxford.
- Dark, Taylor E., *The Unions and the Democrats: An Enduring Alliance*, 1999, Ithaca.
- Dubofsky, Melvyn, The Past and Future Contradictions and Challenges of Labor Leadership, in: *WorkingUSA* 5:3, 2000, S. 19-26.
- Due, Jesper/Madsen, Jørgen Steen 2007, Finn Thorgrimson eller Hans Jensen? Hvem topper hitlisten over LO-formænd gennem 100 år, FAOS Forskningsnotat 089 (Oktober 2007), Kopenhagen.
- Ebbinghaus, Bernhard, Denmark, in: ders./Jelle Visser (Hg.), *Trade Unions in Western Europe since 1945*, London, 2000, S. 157-199.
- Ebbinghaus, Bernhard, Trade unions' changing role: membership erosion, organisational reform, and social partnership in Europe, in: *Industrial Relations Journal* 33:5, 2002, S. 465-483.
- Egle, Christoph, Deutschland, in: Wolfgang Merkel et al., *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa*, Wiesbaden, 2006, S. 154-196.
- Esping-Andersen, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, 1990.

- Golden, Miriam A. et al., *Union Centralization among Advanced Industrial Societies*, 2009, Harvard, http://dvn.iq.harvard.edu/dvn/dv/golden/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=636&studyListingIndex=0_bae10d9755a1c7d-4018b6d8e34ae, Rev. 10. März 2011.
- Goul Andersen, Jørgen/Pedersen, Jacob J., *Continuity and Change in Danish Active Labour Market Policy 1990-2007: The Battlefield between Activation and Workfare*, CCWS Working Paper, 2007, Aalborg.
- Hartz, Peter et al., *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, 2002, Berlin.
- Jørgensen, Henning, *Consensus, Cooperation and Conflict: The Policy Making process in Denmark*, 2002, Cheltenham.
- Jørgensen, Henning/Schulze, Michaela, *Leaving the Nordic Path? The Changing Role of Danish Trade Unions in the Welfare Reform Process*, in: *Social Policy & Administration* 45:2, 2011, S. 206-219.
- Koch, Susanne/Walwei, Ulrich, *Hartz IV: Perspektiven für Langzeitarbeitslose*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16/2005, S. 10-17.
- Koon, Richard L., *Welfare Reform: Helping the Least Fortunate Become Less Dependent*, 1997 New York.
- Korpi, Walter, *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, London, 1978.
- Korpi, Walter, *The Democratic Class Struggle*, London, 1983.
- Kuhnle, Stein, *The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable*, in: *west European Politics* 23:2, 2000, S. 209-228.
- Lind, Jens, *A Nordic Saga? The Ghent System and Trade Unions*, in: *International Journal of Employment Studies* 15:1, 2007, S. 49-68.
- Mead, Lawrence M., *Government Matters: Welfare Reform in Wisconsin*, Princeton, 2004.
- OECD Employment Database, http://www.oecd.org/document/34/0,3343,en_2649_33927_40917154_1_1_1_1,00.html, Rev. 15. Februar 2012.
- Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G., *Die Machtressourcentheorie*, in: Manfred G. Schmidt et al. (Hg.), *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden, 2007, S. 40-50.
- Pierson, Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, 1994.

- Piven, Frances F., The New Reserve Army of Labor, in: Steven Fraser/Joshua B. Freeman (Hg.), *Audacious Democracy: Labor, Intellectuals, and the Social Reconstruction of America*, Boston, 1997, S. 106-118.
- Schreyer, Söhnke, Konservative Wende oder Reform? Die Sozial- und Gesundheitspolitik der Clinton-Administration, in: Hans-Jürgen Puhle/Söhnke Schreyer/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush*, Frankfurt am Main, 2004, S. 129-159.
- Schulze, Michaela, Gewerkschaften im Umbau des Sozialstaats. Der Einfluss der Dachverbände im Welfare-to-work-Reformprozess in Dänemark, Deutschland und den USA, Wiesbaden, 2012.
- Siegel, Nico A., Die politische Ökonomie der Konzertierung in Deutschland: Das Beispiel Bündnis für Arbeit, in: Sven Jochem/Nico A. Siegel (Hg.), *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat*, Opladen, 2003, S. 148-193.
- Spindler, Helga, Umbau des deutschen Sozialstaats durch neue Steuerungselemente und Hartz IV, in: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 36:1, 2005, S. 50-61.
- Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, 2002.
- Weaver, Kent R., *Ending Welfare As We Know It*, Washington, 2000.
- Weßels, Bernhard, Organisierte Interessen und Rot-Grün: Temporäre Beziehungsschwäche oder Entkoppelung zwischen Verbänden und Parteien, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hg.), *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*, Wiesbaden, 2007, S. 151-167.
- Wright, John R., *Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence*, Needham Hights, 1997.
- Zimmermann, Klaus, Eine Zeitwende am Arbeitsmarkt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16/2005, S. 3-5.

Spanien in der Euro-Krise: Autoritäre Austeritätspolitik als Herausforderung für Gewerkschaften und soziale Bewegungen

Zusammenfassung

Im Kontext der Euro-Krise bildete sich seit 2010 eine Politik heraus, die die Krise über verschärfte Sparanstrengungen, Sozialkürzungen und Einschränkungen von Gewerkschaftsrechten zu lösen versucht. Über autoritäre Politikformen wurde diese Politik auch gegen gesellschaftliche Widerstände etwa von Gewerkschaften und sozialen Bewegungen durchzusetzen versucht. Die Kompetenzen demokratisch nur begrenzt legitimierter Institutionen – etwa der Europäischen Kommission – wurden gestärkt. In der Studie werden am Beispiel Spaniens die Konsequenzen dieser autoritären Austeritätspolitik für Gewerkschaften und soziale Bewegungen untersucht. Dabei wird deutlich, dass sich ihre Einflussmöglichkeiten in der Euro-Krise deutlich reduzierten, während Arbeitgeber- und Kapitalverbände gestärkt wurden. Auch neuen sozialen Bewegungen wie den spanischen ‚Empörten‘ gelang es nicht, dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Ursachen dafür waren neben ungleichen Kräfteverhältnissen auf europäischer Ebene sowie krisenbedingten Schwierigkeiten auch gewerkschafts- und bewegungsinterne Probleme.

Abstract

In the context of the euro crisis, the policies of increasing cost-cutting efforts, reducing social services and restricting trade unions have continued to evolve since 2010. Attempts have been made to enforce these policies using authoritarian means, despite opposition in society – for example, by trade unions and social movements. Institutions with limited democratic legitimization, such as the European Commission, have been given greater authority. In this study, I will use the example of Spain to examine what consequences this policy of austerity has had for unions and social movements. I will demonstrate how their scope of influence has been significantly reduced during the euro crisis, while employers and business associations have been bolstered. New social movements like the Spanish ‘indignados’ have also been unable to counteract this development. The reasons for this lie in the uneven balance of power on the European level, the difficulties caused by the crisis as well as the internal problems of unions and movements.

1 Einleitung

In der Euro-Krise hat sich die Funktionsweise des „europäischen Staatsapparateensembles“ (Wissel 2010) verschoben. Im Kontext ‚unruhiger Märkte‘ (Mahony, 28.10.2011) und diskursiv als ‚alternativlos‘ gekennzeichnete Krisenlösungsstrategien wurde ‚politische Demokratie – altmodische, bürgerliche Demokratie‘ (Krätke 2011, S. 19) zunehmend in den Hintergrund gedrängt und wich einer autoritären Austeritätspolitik⁷⁵. Eine derartige Transformation der Demokratie ist im Kontext der europäischen Integration nichts grundlegend Neues. Bereits seit den 1980er Jahren trat im Zuge der Ausweitung von Kompetenzen der europäischen Institutionen deren ‚Demokratiedefizit‘ zunehmend deutlicher zu Tage. Sichtbar ist dieses bis heute unter anderem in der starken Rolle der Europäischen Kommission (EK) gegenüber der schwachen Rolle des Europäischen Parlaments oder der weitgehend fehlenden europäischen Zivilgesellschaft (vgl. Habermas et al. 2011). Mächtigen Interessensgruppen – vor allem Kapital- und Arbeitgeberverbänden wie dem European Roundtable of Industrialists – gelang es so vergleichsweise einfach, Staatsapparate zu ‚kolonisieren‘, das heißt relativ unmittelbar für ihre Interessen zu instrumentalisieren (vgl. Hirsch 1994, S. 182). Nicht zufällig befördert europäische Politik daher seit den 1980er Jahren eine wettbewerbsstaatliche Logik, die im Interesse des transnationalisierten Kapitals liegt (vgl. Georgiou 2010). Gewerkschaften und soziale Bewegungen wurden hingegen durch das Demokratiedefizit und die Standort- und Wettbewerbsfähigkeitskonkurrenz vor große Herausforderungen gestellt, unter anderem wurde eine solidarische europäische Gewerkschaftspolitik deutlich erschwert. Diese undemokratische und kapitaldominierte Ausrichtung der europäischen Integration verschärfte sich in der Euro-Krise. Zum einen entwickelte sich ein „neuer Autoritarismus“ (Urban 2011): Die Rolle der EK wurde gestärkt; antidemokratische Regelungen in Form eines „Neuen Konstitutionalismus“ (Gill 2000, S. 43) – wie zum Beispiel der Stabilitäts- und Wachstumspakt – wurden ausgeweitet und radikalisiert. Zum anderen setzte sich in der EU eine austeritätspolitische Strategie durch, die die Euro-Krise über Haushaltskonsolidierung, Arbeitsmarktflexibilisierung und Marktliberalisierung zu lösen versuchte (vgl. EuroMemo Group 2011, S. 11). Für Gewerkschaften verschlechterte sich das Terrain des europäischen Staatsapparateensembles im Zuge dieses Wandels demokratischer Herrschaft in der EU in Richtung einer autoritären Austeritätspolitik noch einmal deutlich.

75 Unter Austeritätspolitik wird ein staatliche Sparpolitik des ‚den Gürtel enger Schnallens‘ verstanden.

Auch wenn die autoritäre Austeritätspolitik EU-weit entwickelt und kodifiziert wurde, waren es insbesondere die – oftmals auf der Basis ihrer Anfangsbuchstaben als ‚PIIGS‘ diffamierten – Staaten der südlichen EU- ‚Peripherie‘ Portugal, Spanien, Italien, Griechenland sowie Irland in denen sie besonders drastisch durchgesetzt wird. Das neo-merkantilistische ‚Zentrum‘ der EU um Deutschland, Österreich und die Niederlande, das von der Eurozone durch Exportüberschüsse seit Jahren auf Kosten der ‚Peripherie‘-Staaten profitiert, blieb demgegenüber weniger stark von Krisenmaßnahmen betroffen (vgl. Becker 2011). Am Beispiel Spanien wird im Folgenden für die Jahre 2010 und 2011 gezeigt, warum es Gewerkschaften und sozialen Bewegungen nicht gelang, wirksame Widerstandsstrategien zu entwickeln. Dazu werden zunächst die Bausteine der autoritären Austeritätspolitik und gewerkschaftliche Gegenstrategien auf europäischer Ebene skizziert und im Kontext europäischer Kräfteverhältnisse in der ‚wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise‘ (Ziltener 1999) verortet. Dabei wird deutlich, dass die bisherige, auf korporatistische Einbindung basierende ‚ja, aber‘-Politik (vgl. Bieler 2007) – ja zur europäischen Integration, aber eine stärkere sozialpolitische Einbettung – der europäischen Gewerkschaften in Anbetracht der autoritären Austeritätspolitik an ihre Grenzen stößt. Anschließend werden Strategien der spanischen Gewerkschaften zwischen Generalstreik und Sozialpakt und die Bewegung der ‚Empörten‘ im Kontext der autoritären Austeritätspolitik der spanischen PSOE-Regierung untersucht. Neben ungleichen Kräfteverhältnissen und der autoritären Austeritätspolitik auf europäischer Ebene, so wird dabei aufgezeigt, trugen auch organisationsinterne Probleme sowie politische Fehleinschätzungen zur Schwäche der Gewerkschaften und sozialen Bewegungen bei. Im Fazit werden auf der Basis der identifizierten Schwächen von Gewerkschaften und sozialen Bewegungen abschließend mögliche Perspektiven und Konsequenzen diskutiert, um effektiveren Widerstand gegen die autoritären und austeritätspolitischen Tendenzen der derzeitigen Politik in der Euro-Krise leisten zu können.

2 Das Bausteinsystem der neuen autoritären Austeritätspolitik in der EU als Herausforderung für Gewerkschaften auf europäischer Ebene

Während von Teilen der europäischen Nationalstaaten noch in den Jahren 2008 und 2009 umfangreiche (und zum Teil durchaus ‚keynesianische‘) Bankenrettungs- und Konjunkturpakete implementiert wurden, verschob sich mit der Krise

der Eurozone seit 2010 (oft auch verkürzt und wertend als „Staatschuldenkrise“ bezeichnet) die Politik in Richtung einer autoritären und austeritätspolitischen Krisenlösungsstrategie (vgl. Bieling 2011). Der erste Schritt in diese Richtung fand bereits 2008 statt, als die globale Wirtschafts- und Finanzkrise auf die EU überschwappte. Von der EU wurden zu diesem Zeitpunkt im Rahmen des 2002 eingeführten „Systems des finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen“ Darlehen an Lettland, Rumänien und Ungarn vergeben. Einbezogen in die Programme war neben der EU auch der bereits in der Vergangenheit in der Durchsetzung autoritärer Austeritätspolitik etwa in Nordafrika (vgl. Huke/Mouqadim 2010) geschulte Internationale Währungsfonds (IWF). Trotz der im EU-Vergleich relativ niedrigen Staatsverschuldung, Massenarbeitslosigkeit und der Gefahr einer Rezession waren die Darlehen an strikte Programme der Haushaltskonsolidierung und der Strukturanpassung gekoppelt (vgl. EuroMemo Group 2011, S. 12). Als zentrale „diskursive Ereignisse“ (Jäger/Jäger 2007, S. 27), die die EU-weite Entwicklung einer autoritären Austeritätspolitik katalysierten, erwiesen sich jedoch erst die Bekanntgabe von Unregelmäßigkeiten im Haushalt Griechenlands im Jahr 2010 und die 2010 und 2011 folgenden Herabstufungen der ‚PIIGS‘-Staaten durch Ratingagenturen sowie steigende Risikoaufschläge und in der Eurozone divergierende Zinsen auf Staatsanleihen (vgl. Horn et al. 2011). In der Folge wurden 2010 und 2011 auf europäischer Ebene eine Reihe von „politischen Projekten“ (Bieling/Steinhilber 2000) entwickelt, die als Bausteine autoritärer Austeritätspolitik bezeichnet werden können: Das Europäische Semester, der *Euro-Plus-Pakt*, der „Six-Pack“ zur Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und zur makroökonomischen Kontrolle sowie die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) beziehungsweise deren Nachfolger, der Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (ESM).

Mit dem Europäischen Semester wurde der Jahresablauf in der EU so umstrukturiert, dass den europäischen Staatsapparaten größere Gestaltungsspielräume gegenüber Budgetentscheidungen nationaler Parlamenten ermöglicht wurden (vgl. Klatzer/Schlager 2011, S. 62ff.). Festgelegt wurde unter anderem, dass die Mitgliedsstaaten im März jedes Jahres sogenannte „Nationale Reformprogramme“ vorlegen müssen, die anschließend von der EK beurteilt und mit Empfehlungen verknüpft werden. Die Beurteilungen und Empfehlungen werden anschließend vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) beschlossen und schließlich vom Europäischen Rat formell verabschiedet (vgl. Breuss 2011, S. 8f.). Das Europäische Semester bildet damit den Rahmen oder Grundstein der autoritären Austeritätspolitik (vgl. CEO 2011a, S. 4). Als ‚politischer Kompass‘, wie dieser

formale Rahmen ausgestaltet werden soll, dient demgegenüber der Euro-Plus-Pakt in dem sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel am 24. und 25.03.2011 auf Leitlinien der künftigen europäischen Politik verständigten (vgl. ebd., S. 5). Der Pakt zeigt sich einer „Re-Interpretation der Krise als eine[r] der Staatsschulden und der Wettbewerbsfähigkeit, die durch überzogene Löhne und zu hohe Sozialausgaben verursacht worden ist“ (Oberndorfer 2011) verpflichtet. Die Leitlinien umfassen unter anderem Eingriffe in die Tarifauseinandersetzungen, um Löhne zu senken (unter anderem über die „Sicherstellung, dass die Tarifabschlüsse im öffentlichen Sektor den auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gerichteten Anstrengungen im Privatsektor förderlich sind“ (Europäischer Rat 2011, S. 16)); eine Erhöhung des Renteneintrittsalters und der Lebensarbeitszeit (ebd., S. 18); eine Senkung der Besteuerung des Faktors Arbeit bei „gleichzeitiger Wahrung des Gesamtsteueraufkommens“ (ebd., S. 17) sowie die Konstitutionalisierung von „Haushaltsdisziplin“ (ebd., S. 19) über die Festschreibung so genannter ‚Schuldenbremsen‘ nach deutschem Vorbild auf nationaler und subnationaler Ebene (vgl. ebd.). Nicht zufällig folgten daher auch die Empfehlungen der EK im Rahmen des Europäischen Semesters einer klaren Botschaft: „However much austerity has been imposed by EU member states, it is simply not enough.“ (Philipps, 09.06.2011) Empfohlen wurde etwa in das Tarifrecht zu intervenieren, um Löhne zu senken; Entlassungen zu erleichtern; die Erhöhung von Mindestlöhnen zu begrenzen; eine Verschiebung von progressiver Besteuerung hin zu Konsumsteuern durchzusetzen oder Schuldenbremsen auf nationaler Ebene zu implementieren (vgl. ebd.). Für sich genommen sind jedoch weder der Euro-Plus-Pakt, noch die Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters für die Nationalstaaten unmittelbar bindend: „Was die Empfehlungen der EK angeht, so sind das Beiträge zur Diskussion. Dass man die eins zu eins umsetzen muss, glaube ich, ehrlich gesagt, nicht“ (Angela Merkel zit. nach Breuss, 2011, S. 9-10). Durch ‚Rettungspakete‘, die EFSF bzw. deren Nachfolger den *ESM* sowie die *Six-Pack-Regelungen* zur Verschärfung der Stabilitäts- und Wachstumspakts und zur makroökonomischen Kontrolle werden die Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters und die Leitlinien des Euro-Plus-Pakts jedoch durchaus – mehr oder weniger explizit – mit finanziellen Sanktionen verbunden: Mit der Kreditvergabe im Rahmen von ‚Rettungspaketen‘, der EFSF bzw. dem *ESM* gehen strikte Auflagen zur Befolgung austeritätspolitischer Programme einher (vgl. Europäischer Rat 2011; Krätke 2011, S. 19). Die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Rahmen der *Six-Pack-Regelungen* erlaubt es künftig einfacher als bisher, Staaten, die gegen europäische Vorgaben der Haushaltsdis-

ziplin und -konsolidierung verstoßen finanziell zu sanktionieren – mit Strafen in Höhe von bis zu 0,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Vorjahres (vgl. Europäisches Parlament 2011). Der EK kommt dabei – über das neu entwickelte Verfahren des *reverse majority voting*, mit dem Entscheidungen der EK automatisch als vom ECOFIN angenommen gelten, wenn dieser nicht innerhalb von zehn Tagen widerspricht – eine starke Rolle zu (vgl. Klatzer/Schlager 2011, S. 68). Die ebenfalls in den Six-Pack-Regelungen enthaltene Kontrolle zur ‚Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte‘ ermöglicht es der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der EK (GD ECFIN) jährlich auf der Basis eines ‚Scoreboards‘ von Indikatoren, ‚übermäßige Ungleichgewichte‘ – unter anderem Handelsbilanzdefizite oder ‚exzessive‘ Steigerungen von Nominallohnen (vgl. CEO 2011a, S. 10) – zu identifizieren und gegebenenfalls mit Strafen bis hin zu einer Geldbuße von 0,1% des BIP zu sanktionieren. Die dabei verwendeten Indikatoren der makroökonomischen Kontrolle waren nicht Teil der ‚Six-Pack‘-Regelungen, wie sie vom Parlament und vom ECOFIN verabschiedet wurden (vgl. Klatzer/Schlager 2011, S. 63; Schlager/Tempel 2011, S. 14). Dies ermöglichte es der EK, eigenmächtig ein Indikatorenset vorzustellen, das sich unter anderem über die Forderung des Europäischen Parlaments nach einer symmetrischen Behandlung von Leistungsbilanzungleichgewichten in der Eurozone hinwegsetzte und Anpassungsleistungen einseitig den Ländern der ‚Peripherie‘ aufbürdete (vgl. Bonse, 10.11.2011; Schlager/Tempel 2011, S. 13).

Durch dieses Bausteinsystem der autoritären Austeritätspolitik verschieben sich die Kräfteverhältnisse innerhalb des europäischen Staatsapparatesembles: Kapitalnahe Staatsapparate wie der ECOFIN oder die demokratisch nicht legitimierte und „extrem neoliberal ausgerichtete“ (Klatzer/Schlager 2011, S. 68) GD ECFIN der EK werden gestärkt, während nationale Parlamente und traditionell gewerkschaftsnähere Staatsapparate wie Arbeitsministerien an Bedeutung verlieren. Indem das Bausteinsystem Maßnahmen zur Finanz-, Wirtschafts-, Sozial- und Lohnpolitik, die „eigentlich Sache der nationalen Parlamente (bzw. der Tarifparteien) wären“ (Habermas, 2011, S. 64) auf die Ebene der kapitalnahen Staatsapparate und der Staats- und Regierungschefs verschiebt, leistet es einem neuen Autoritarismus Vorschub. Durch seine „deutsche Handschrift“ (ebd.) trägt es darüber hinaus zu einer weiteren Verschiebung der ungleichen Kräfteverhältnisse zwischen ‚Zentrum‘ und ‚Peripherie‘ in der EU bei. Gleichzeitig konstitutionalisiert es Austeritätspolitik, indem es sie über eine Bürokratisierung von Politik – etwa durch die im *reverse majority voting* „auf den Kopf gestellt[e]“ (Oberndorfer 2011) Gewaltenteilung – als einzig mögliche Krisenlösungsstrategie

verankert. Die wettbewerbsstaatliche Integrationsweise der EU wird damit noch einmal deutlich verschärft:

„Weil sich eine Standortpolitik als Austeritätspolitik, die auf Umverteilung, Sozialkürzungen und öffentliche Sparprogramme setzt, gegen den Widerstand der Bevölkerung [...] nicht ‚automatisch‘ über den Mechanismus des Wettbewerbs im ausreichenden Maße durchsetzen lässt, soll sie nun [...] zentral verordnet werden“ (Fisahn 2011, S. 17).

Nicht zufällig wird das Bausteinsystem daher maßgeblich von europäischen Kapital- und Arbeitgeberverbänden unterstützt. Allen voran die deutschen Verbände BDI/BDA⁷⁶, DIHK⁷⁷ und ZDH⁷⁸ setzten sich massiv für den Euro-Plus-Pakt ein und lobten ihn im Nachhinein als Erfolg (vgl. CEO 2011a, S. 4; Godin, 10.03.2011; Petijean, 17.04.2011). Diese Sichtweise überrascht kaum: Der Euro-Plus-Pakt ist, wie der lobbykritische Verband Corporate Europe Observatory in einer Gegenüberstellung aufzeigte, in weiten Teilen deckungsgleich mit den Vorschlägen des europäischen Arbeitgeberverbands BusinessEurope (CEO 2011b). Neben der austeritätspolitischen Ausrichtung wird auch die autoritäre Form von den Verbänden begrüßt: So erklärt der Generalsekretär von BusinessEurope Philippe de Buck, dass politische Diskussionen im Kontext der Euro-Krise oft zu lang und zu oft öffentlich seien und spricht sich im gleichen Atemzug für die „Six-Pack“-Regelungen aus (vgl. Petijean, 01.07.2011 sowie grundlegend Georgiou 2010).

Gewerkschaften wurden hingegen in den politischen Auseinandersetzungen weiter isoliert, die Krisenlösung fand auf dem Rücken der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer statt (vgl. Georgiou 2010; Petijean, 17.04.2011). Die bisherige Strategie der europäischen Gewerkschaften, über eine pro-europäische, sozialdemokratische ‚ja, aber“-Politik im Rahmen einer korporatistischen Einbindung ihre Ziele durchzusetzen, erwies sich angesichts eines weitgehenden europäischen Elitenkonsenses über autoritäre Austeritätspolitik und den Verschiebungen der Kräfteverhältnisse im europäischen Staatsapparateensemble zunehmend als ebenso hilflos wie illusionär (vgl. Denny, 19.10.2010). Auch in den nationalen Staatsapparaten fehlten den Gewerkschaften weitgehend die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, an die sie ihre Appelle nach einem Ende der ‚Stampede in Richtung Austeritätspolitik‘ oder der Attacken auf Tarifauseinandersetzungen richten konnten – etwa durch die neoliberale Transformation sozialdemokratischer

76 Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

77 Deutsche Industrie- und Handelskammer

78 Zentralverband des Deutschen Handwerks

Parteien wie in Spanien oder durch Wahlerfolge konservativer Parteien (vgl. Klatzer/Schlager 2011, S. 73; Philipps, 09.06.2011; Watt/Feigl 2011, S. 23). Damit verschärften sich Tendenzen, die bereits zum Scheitern der korporatistischen gewerkschaftlichen Strategien im Kontext der Lissabon- und der nachfolgenden EU2020-Strategie geführt hatten (vgl. Apeldoorn 2009; Xinhua General News Service, 28.10.2010). Angesichts dieses Scheiterns setzten die europäischen Gewerkschaften im Kontext der Euro-Krise verstärkt auf Mittel, wie man sie sonst eher von der globalisierungskritischen Bewegung kennt, so wurden etwa Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs durch Proteste und Demonstrationen begleitet (vgl. Collins, 08.03.2011; Spanish Newswire Services, 28.06.2011 sowie grundlegend Gill 2000). Hoffnungen etwa der spanischen Gewerkschaften auf eine neue Gewerkschaftsbewegung auf europäischer Ebene erfüllten sich jedoch nicht (vgl. EFE, 29.09.2010). Ursachen hierfür waren neben den ungleichen Kräfteverhältnissen auf europäischer Ebene auch die nationale Fragmentierung der europäischen Gewerkschaften und die Verhaftung gewerkschaftlicher Führungseliten in korporatistischen Strukturen (vgl. Apeldoorn 2009; Denny, 19.10.2010; Jakopovich 2011).

3 Autoritäre Austeritätspolitik, Gewerkschaften zwischen Generalstreik und Sozialpakt und die Bewegung der ‚Empörten‘: Das Fallbeispiel Spanien

Die Regierung der spanischen sozialdemokratischen Partei PSOE unter Zapatero, bereits vor der Krise neoliberaler Musterschüler der EU, setzte nach anfänglichem Zögern, überhaupt von einer Krise in Spanien zu sprechen, seit Anfang 2010 die „nach Griechenland schlimmsten Austeritätsmaßnahmen in der ganzen EU“ (John Monks zit. nach EFE, 29.09.2010) durch. Bereits Anfang 2010 kündigte die Regierung eine Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre an. Staatsapparate und Organisationen wie die Spanische Zentralbank, der spanische Arbeitgeberverband CEOE oder die spanischen Sparkassen hatten im Vorfeld gar eine Erhöhung von 65 auf 70 Jahre gefordert. Für eine Erhöhung sprach sich auch das Wirtschaftsministerium aus, während das spanische Arbeitsministerium noch 2009 eine Erhöhung des Renteneintrittsalters ablehnte und in Umfragen 84% der spanischen Bevölkerung gegen eine Erhöhung votierten (vgl. ELMUNDO.es/Agencias, 28.01.2010). Rückendeckung für die Rentenerhöhung erhielt die spanische Regierung von der EK (vgl. AFP, 23.02.2010). Im März 2010 folgten Kürzungen

bei den Neuausschreibungen im öffentlichen Dienst von 87% gegenüber dem Vorjahr (vgl. ANSA, 30.03.2010). Nachdem die Bonität spanischer Staatsanleihen Ende April von der Ratingagentur Standard und Poor's herabgestuft wurde und Anfang Mai Befürchtungen aufkamen, Spanien müsse unter den ‚Rettungsschirm‘, verkündete die PSOE-Regierung am 12.05.2010 weitere Sparmaßnahmen in Höhe von 15 Milliarden Euro (vgl. Wilkens/Dahms, 29.04.2010; Xinhua General News Service, 15.05.2010). Unter anderem wurden die Löhne im öffentlichen Dienst um 5% reduziert, für die Renten wurde eine Nullrunde verabschiedet. Zu den Unterstützerinnen und Unterstützern der Kürzungen zählten neben dem spanischen Arbeitgeberverband CEOE auch die GD ECFIN der EK sowie der Vorsitzende der Eurogruppe Jean-Claude Juncker (vgl. AFP, 08.06.2010; Xinhua General News Service, 15.05.2010). Der IWF begrüßte die Kürzungen ebenfalls, forderte gleichzeitig jedoch weitergehende Reformen insbesondere bei der Arbeitsmarktflexibilisierung, eine Forderung, der sich auch die GD ECFIN anschloss (vgl. AFP, 08.06.2010; Wandler, 26.05.2010). Die Regierung hatte diese Forderung, die bereits im März unter anderem von der spanischen Zentralbank und den spanischen Arbeitgeberverbänden vorgebracht worden war, zuvor zurückgewiesen und die Notwendigkeit der Einbeziehung von Gewerkschaften im Rahmen eines tripartistischen sozialen Dialogs in dieser Frage betont (vgl. ANSA, 30.03.2010; AFP, 10.06.2010). Unter dem Druck der europäischen und internationalen Staatsapparate erklärte sie sich jedoch zu weiteren Reformen bereit. Nach dem Scheitern der tripartistischen Verhandlungen um eine Arbeitsmarktreform am 10.06.2010 verkündete sie bereits am 16.06.2010 per Dekret eine Arbeitsmarktreform, die unter anderem Garantien für ‚faire‘ Entlassungen und Informationsrechte für Betriebsräte bei Entlassungen strich (vgl. AFP, 10.06.2010; Campos Lima/Artiles 2011, S. 398-399). In der von der konservativen PP regierten Region Madrid wurden darüber hinaus – unter dem Applaus des lokalen Arbeitgeberverbands CEIM – auch Einschnitte bei der gewerkschaftlichen Mitbestimmung im Betrieb durchgesetzt (vgl. Herraiz, 23.09.2010). Trotzdem stuften die Ratingagenturen Fitch (28.05.2010) – interessanterweise mit der Begründung, die Austeritätspolitik berge die Gefahr eine Rezession – und Moody's (30.10.2010) die Bonität Spaniens herab (vgl. Der Standard, 30.05.2010; Morel, 01.10.2010). Nachdem die spanische Wirtschaftsministerin Salgado noch am 20.11.2010 verkündet hatte, es seien vorerst keine weiteren Reformen notwendig, beschloss die Regierung nach Börsenturbulenzen bereits zwei Wochen später ein weiteres Sparpaket. Dieses umfasste unter anderem Privatisierungen, Steuererleichterungen für kleine und mittelständische Unternehmen, eine Erhöhung der Tabaksteuer sowie Kür-

zungen bei der Unterstützung von Langzeitarbeitslosen (vgl. AFP, 03.12.2010). Am 02.02.2011 wurde schließlich ein Sozialpakt verabschiedet, der unter anderem eine Flexibilisierung und Verbetrieblichung von Tarifauseinandersetzungen, die Erhöhung des Renteneintrittsalters sowie weitere Fördermaßnahmen für kleine und mittelständische Unternehmen enthielt. Die in ihm erfolgte Durchsetzung einer autoritären Austeritätspolitik mittels eines Krisenkorporatismus wurde von europäischen Staatsapparaten als besonders positives Beispiel hervorgehoben (vgl. States News Service, 02.02.2011).⁷⁹ Nach einer drastischen Niederlage der spanischen PSOE bei den Regionalwahlen am 22.05.2011 kündigte Zapatero am 29.07.2011 schließlich vorgezogene Neuwahlen für den 20.11.2011 an, die mit einem Wahlsieg der konservativen PP endeten. Zuvor hatten die spanischen Kapital- und Arbeitgeberverbände sich mehr und mehr einem tripartistischen Dialog über die Frage nach der Flexibilisierung und Verbetrieblichung von Tarifauseinandersetzungen verweigert, woraufhin ihnen Zapatero spürbar frustriert vorwarf, bewusst die PP zu unterstützen (vgl. Cinco Días Madrid, 30.07.2011; Segovia, 05.06.2011). Gleichwohl standen die Unternehmen der Frage von Neuwahlen zum Teil durchaus ambivalent gegenüber, da für sie unpopuläre Maßnahmen, die durch eine PSOE-Regierung durchgesetzt wurden, weniger gewerkschaftliche und soziale Proteste befürchten ließen (vgl. Segovia, 05.06.2011). Trotz des umfassenden Austeritätsprogramms forderte die EK im Rahmen des Europäischen Semesters am 07.06.2011 weitere Maßnahmen, unter anderem eine Reduzierung der Sozialabgaben der Arbeitgeber bei gleichzeitiger Erhöhung von Konsumsteuern, eine Schuldenbremse auf nationaler und regionaler Ebene – die wenig später von der PSOE-Regierung auch umgesetzt wurde –, eine Erhöhung des effektiven Renteneintrittsalters, intensiviertere Bemühungen bei der Verbetrieblichung der Tarifauseinandersetzungen sowie Maßnahmen der Marktliberalisierung (vgl. Europäische Kommission 2011).

Das Beispiel Spanien zeigt, dass sich auch in den Nationalstaaten im Kontext der autoritären Austeritätspolitik in der Euro-Krise Verschiebungen im Staatsapparateensemble und bei der Funktionsweise der Demokratie ergeben. Insbesondere die kapitalnahen Apparate wie die spanische Zentralbank oder das Wirtschaftsministerium werden im Kontext der Krise gestärkt, während traditionell gewerkschaftsnähere Apparate wie das Arbeitsministerium sowie Institutionen des tripartistischen sozialen Dialogs geschwächt und über eine Rhetorik der Alterna-

79 Der Präsident des Europäischen Rates Herman Van Rompuy erklärte, der Pakt sei ein gutes Beispiel dafür, welche Rolle sozialer Dialog bei der Umsetzung der derzeitigen Reformagenda der EU spielen könne.

tivlosigkeit in die autoritäre Austeritätspolitik eingebunden werden. Eine besondere Rolle bei der Durchsetzung der Politik kam europäischen und internationalen Staatsapparaten wie dem IWF oder der GD ECFIN zu, die mit kontinuierlichem Druck in Richtung einer Verschärfung auf die nationalen Staatsapparate einwirkten. Ebenfalls von zentraler Bedeutung waren diskursive Ereignisse wie Bonitätsabstufungen von Ratingagenturen oder Börsenturbulenzen. Wie auf europäischer Ebene, so gehen auch in Spanien Kapital- und Arbeitgeberverbände gestärkt aus den Entwicklungen hervor.

Für Gewerkschaften und soziale Bewegungen ging die autoritäre Austeritätspolitik hingegen mit deutlich reduzierten Einflussmöglichkeiten einher. In die Beziehungen zwischen den beiden großen spanischen Gewerkschaften CC.OO und UGT und der PSOE-Regierung, die in den Vorjahren von Harmonie geprägt waren, hielt in der Folge gleichwohl nur begrenzt eine neue Konfliktdynamik Einzug. Als die Regierung ab Anfang 2010 die Erhöhung des Renteneintrittsalters ankündigte, reagierten die Gewerkschaften zwar rhetorisch mit einer scharfen Kritik der Politik, versuchten jedoch eine Änderung der Politik im Wesentlichen über Verhandlungen mit der Regierung zu erreichen. Exemplarisch kündigte etwa der Generalsekretär der CC.OO Ignacio Fernández Toxo an, soziale Errungenschaften wie das Renteneintrittsalter mit „Zähnen und Klauen“ verteidigen zu wollen, während sich gleichzeitig der gewerkschaftliche Protest in Demonstrationen während eines Aktionstags erschöpfte (vgl. EFE, 23.02.2010). Diese Haltung änderte sich auch nach den Kürzungen im öffentlichen Dienst im März 2010 nicht. Zwar erklärten CC.OO und UGT ihre „absolute Opposition“ gegenüber den Maßnahmen und forderten die spanische Zentralbank zur politischen Zurückhaltung auf (vgl. ANSA, 30.03.2010), gleichzeitig äußerten sie jedoch nur beschränkt Kritik an der Regierung (vgl. Gallego, 02.05.2010). Forderungen nach einer Radikalisierung des Protests etwa durch einen Generalstreik blieben so auf die radikale Linke beschränkt (vgl. EFE, 01.05.2010). Nachdem die Regierung am 12.05.2010 ihr weiteres Sparprogramm verkündete, erklärten CC.OO und UGT ihre uneingeschränkte Unterstützung für einen Aktionstag am 20. Mai und für einen Streik im öffentlichen Dienst am 2. Juni. Gleichzeitig schlossen sie nach einem Gespräch mit Zapatero jedoch einen Generalstreik weiter aus. Ein solcher sei angesichts der ökonomischen Krise nicht verantwortungsbewusst und stärke die politische Rechte (vgl. Aujourd’hui, 13.05.2010). Der schließlich auf den 8. Juni verschobene Streik im öffentlichen Dienst wurde von der CC.OO folgerichtig nicht als Probe für einen Generalstreik gesehen. Die UGT schloss einen solchen jedoch nicht mehr grundsätzlich aus, sollten die tripartistischen Ver-

handlungen um eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes scheitern und in diesem Bereich arbeitgeberfreundliche Lösungen unilateral durchgesetzt werden (vgl. Abellán/Gómez, 09.06.2010). Nachdem sich diese Befürchtungen am 16.06.2010 bewahrheiteten, beriefen CC.OO und UGT Delegiertenversammlungen zur Vorbereitung eines Generalstreik ein und setzten dessen Termin auf den Aktionstag der europäischen Gewerkschaften am 29.09.2010 fest (vgl. AFP, 09.09.2010; States News Service, 09.09.2010). Obwohl die Mehrheit der Bevölkerung den Generalstreik als gerechtfertigt ansah, blieb die Beteiligung begrenzt. Die Ursachen hierfür waren vielfältig. Zu den krisenbedingten Ursachen zählte etwa, dass ein Teil der Krisenfolgen durch die Familien aufgefangen wurde, wodurch sich die sozialen Konsequenzen der Austeritätspolitik zeitlich verschoben (vgl. Hirn, 11.04.2011). Die Möglichkeiten, die Politik der Regierung zu verändern, wurden als begrenzt angesehen, auch da das Gesetz bereits verabschiedet war (vgl. AFP, 27.09.2010; AFP/Reuters, 29.09.2010). Der von den Gewerkschaften zuvor selbst mitgeprägte und im Kontext des Streiks unter anderem von Medien und Arbeitgeberverbänden aufgegriffene Krisendiskurs brandmarkte einen Generalstreik als nicht verantwortungsbewusst (vgl. Anson, 20.06.2010; Herraiz, 23.09.2010). Zu den gewerkschaftsinternen Ursachen zählten etwa Versäumnisse bei der Organisierung prekärer Bevölkerungsschichten, im stark dual geprägten Arbeitsmarkt Spaniens repräsentieren die Gewerkschaften wesentlich die Festangestellten; darüber hinaus die Strategie, durch institutionelle Macht Interessen durchzusetzen, mit der ein instrumentelles Verhältnis der Gewerkschaftsmitglieder zur Gewerkschaft einherging sowie damit verknüpft schließlich die Nähe von CC.OO und UGT zur Regierung, durch die der Protest an Glaubwürdigkeit verlor (vgl. Bordes, 29.09.2010; Cuzin, 28.05.2011 sowie grundlegend Köhler/Calleja Jimenez 2010). Erklärtes Ziel des Generalstreiks blieb es, auf die Regierung in Richtung einer anderen Politik einzuwirken – Zapatero, so der Generalsekretär der UGT Cándido Méndez solle nicht zurücktreten, sondern nur „seinen gegenwärtigen Avatar verändern“ (AFP, 27.09.2010). In seinem Inneren sei der Präsident sich bewusst, dass eine Richtungsänderung notwendig sei, ergänzte die CC.OO (vgl. ebd. sowie grundlegend Campos Lima/Artiles 2011, S. 399-400). Nicht zufällig betonte daher die PSOE im Kontext des Streiks ihre Dialogbereitschaft mit den Gewerkschaften, während die oppositionelle PP verlautbaren ließ, die Gewerkschaften seien Agenten der sozialdemokratischen Regierung (vgl. Esteban, 04.10.2010). Hoffnungen der linken Oppositionspartei Izquierda Unida, dass der Generalstreik einen Bruch zwischen Gewerkschaften und Regierung einläuten und damit zum Beginn einer neuen Phase sozialen Protests in Spanien werden könnte,

erfüllten sich nicht (vgl. L'Humanité, 16.12.2010): Zwar organisierten die Gewerkschaften weitere Demonstrationen im Dezember 2010, in deren Kontext sie mit einem weiteren Generalstreik drohten. Bereits am 02.02.2011 unterzeichneten sie jedoch den Sozialpakt mit Arbeitgeberverbänden und PSOE-Regierung, der die zuvor verfolgte Austeritätspolitik weitgehend legitimierte (vgl. L'Indépendant, 19.12.2010).

Auf das Scheitern der spanischen Gewerkschaften, eine echte Opposition zu entwickeln, reagierte im Mai 2011 die Bewegung der ‚Empörten‘. Diese Bewegung, unter anderem von der Plattform *Echte Demokratie Jetzt!* getragen, wurde maßgeblich von jenen prekären Bevölkerungsschichten unterstützt, deren Organisation den spanischen Gewerkschaften kaum gelang. Sie zielte auf eine grundsätzliche Kritik der autoritären Austeritätspolitik und der als homogenes Problem wahrgenommenen spanischen Parteien („PPSOE“), aber auch der ‚Mittäterschaft‘ der Gewerkschaften (vgl. Cuzin, 28.05.2011; Le Monde, 18.05.2011). Befördert wurde die Bewegung auch davon, dass es den Netzen der familiären Solidarität zunehmend nicht mehr gelang, die Folgen der Krise und der Austeritätspolitik abzufedern (vgl. Santamaría 2011, S. 21). Nachdem die Bewegung zunächst deutlich anti-politische bzw. ‚post-ideologische‘ Züge trug (vgl. Cuzin, 28.05.2011), entwickelte sie in der Folge über Diskussionsprozesse im Rahmen von Platzbesetzungen ein politisches Profil, das als arbeitnehmer- und arbeitnehmerinnennah und (neo-)sozialdemokratisch bezeichnet werden kann. Die Bewegung griff damit Positionen auf, die von der PSOE und – mit Abstrichen – auch den spanischen Gewerkschaften aufgegeben wurden (vgl. Santamaría 2011). Mit der Forderung nach „echter Demokratie“ zielte sie dabei nicht nur auf eine Kritik der Austeritätspolitik, sondern auch auf die in diesem Kontext stattfindende Autoritarisierung demokratischer Herrschaft in Spanien und in der EU. Wenngleich sie zentrale Aspekte der derzeitigen Transformationsprozesse erkannte, blieben Kritik und politische Forderungen der Bewegung in doppelter Hinsicht verkürzt: Zum einen wies die Bewegung zwar zu Recht auf die sozialen und politischen Konsequenzen der autoritären Austeritätspolitik hin, überschätzte dabei jedoch – indem die Ursachen dieser Politik unter anderem in Korruption verortet wurden – die Handlungsmöglichkeiten regionaler und nationaler sozialdemokratischer Politik im Kontext der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise der EU und der Transnationalisierung des Kapitals. Zum anderen kritisierte die Bewegung zwar den starken Einfluss von (transnationalisierten) Kapitalfraktionen, verlor dabei jedoch durch den alleinigen Fokus auf „Banken“ die zentrale Rolle von Fraktionen der ‚Realwirtschaft‘ aus dem Blick. Ein Problem der Bewegung lag darüber hinaus in der Organisations-

form: Über Platzbesetzungen, Versammlungen und Demonstrationen gelang es zwar, Aufmerksamkeit auf die politischen Forderungen der ‚Empörten‘ zu lenken, nicht jedoch, organisatorische Strukturen aufzubauen, die langfristig auf politische Entwicklungen Einfluss nehmen könnten (vgl. Santamaría 2011).

4 Fazit

Als in der Euro-Krise „politische Demokratie – altmodische, bürgerliche Demokratie“ (Krätke 2011, S. 19) weiter in den Hintergrund gedrängt wurde und einer autoritären Austeritätspolitik wich, gelang es Gewerkschaften und sozialen Bewegungen weder in Spanien noch auf europäischer Ebene diesem Transformationsprozess wirksamen Widerstand entgegenzusetzen. Ursache dieser Schwäche war zum einen der Zeitpunkt selbst: Ökonomische Krisen sind in der Regel nicht der Moment grundlegender emanzipatorischer Richtungsänderungen. Die Krise, argumentiert etwa Heinz Steinert, „ist kein guter Zeitpunkt für grundlegende Reformen. Aus der Verteidigung der Besitzstände entsteht nicht die neue Gesellschaft. (Oder wenn doch, dann möchte man da nach den historischen Beispielen in Europa und anderswo möglichst nicht dabeisein.)“ (Steinert 2011, S. 13). Möglichkeiten für Verschiebungen bieten sich in Krisen jedoch für exekutivlastige Staatsapparate und mächtige organisierte Akteurinnen und Akteure, da diese in der Lage sind, schnell und diskursprägend auf Ereignisse zu reagieren, wie sich in der Euro-Krise exemplarisch zeigt. Das Scheitern lässt sich jedoch nicht allein aus krisenbedingten Schwierigkeiten erklären. Zum Zeitpunkt kommt die historisch bedingte, spezifische „strategische Selektivität“ (vgl. Sauer 2001, S. 82ff.) des (zum Teil ‚kolonisierten‘) europäischen Staatsapparateensembles hinzu, aufgrund derer es Strategien der Gewerkschaften und sozialen Bewegungen nur schwer gelingt, sich in politische Projekte einzuschreiben. Das Bausteinsystem der neuen autoritären Austeritätspolitik in der EU und die Verschiebungen in den nationalen Staatsapparateensembles sind Effekte dieser Selektivität und verschärfen sie weiter. Die Strategie korporatistischer (Selbst-)Einbindung, auf die sich Gewerkschaften in Spanien und der EU jahrelang verlassen hatten, lief angesichts dessen zunehmend ins Leere. Gleichwohl hielten Gewerkschaften sowohl in der EU als auch in Spanien an der Strategie fest – eine Ursache hierfür war etwa die weitgehend illusorische Hoffnung in (längst neoliberal gewendete) sozialdemokratische Parteien, Regierungen oder Staatsapparate. Die gleichwohl durchaus stattfindenden gewerkschaftlichen Proteste wurden im Falle Spaniens

von organisationsinternen Problemen der Gewerkschaften etwa in der Mobilisierungs- und Organisierungsfähigkeit geschwächt. Der Bewegung der ‚Empörten‘ gelang es demgegenüber, neue Protestformen zu entwickeln und die gesellschaftliche Debatte zu öffnen. Gleichzeitig blieb die Bewegung jedoch, sowohl bezüglich ihrer Forderungen als auch was ihre Durchsetzungsfähigkeit betraf, in ihrer Reichweite beschränkt.

Gewerkschaften und sozialen Bewegungen bleibt, falls sie ihre Handlungsfähigkeit zurückgewinnen wollen, nichts anderes übrig, als eine Reihe von grundlegenden strategischen Neuorientierungen vorzunehmen: Notwendig sind dabei *erstens* in Spanien gewerkschaftliche Erneuerungsprozesse wie Organizing, Internet Unionism oder eine stärkere lokale Verankerung – als Vorbild hierfür bieten sich unter anderem die ‚Empörten‘ an (vgl. Köhler/Calleja Jimenez 2010). Gewerkschaften müssen *zweitens* in Spanien und der EU stärker als bisher auf Gegenmacht-Strategien des *social movement unionism* aufbauen und sich dafür von bürokratisierten Strategien korporatistischer Einbindung zumindest teilweise verabschieden (vgl. Jakopovich 2011). Um Standortkonkurrenz und der zunehmenden Ungleichheit zwischen ‚Zentrum‘ und ‚Peripherie‘ entgegenzuwirken, müssen Gewerkschaften *drittens* auch im Bereich der Tarifpolitik eine europapolitische Handlungsfähigkeit erlangen – etwa über die Durchsetzung einer europäischen Tarifautonomie ‚von unten‘ oder aber auch neue oder radikalere Protestformen (vgl. Corradini, 30.06.2010; IneT 2008). Dafür ist *viertens* eine gemeinsame europapolitische Strategie der Gewerkschaften des ‚Zentrums‘ und der ‚Peripherie‘ notwendig, um auseinanderfallende Lohnentwicklungen zu vermeiden und der ‚Peripherisierung‘ der Anpassungsleistungen entgegenzuwirken (vgl. Horn et al. 2011, S. 15). *Fünftens* – und das betrifft sowohl Gewerkschaften als auch ‚Empörte‘ – ist eine Veränderung des Diskurses notwendig, die nicht nur ‚Banken‘ oder ‚korrupte‘ Politiker und Parteien in den Blick nimmt, sondern eine Systemkritik entwickelt und der es so unter anderem gelingt, Kräfteverhältnisse und Verschiebungen im europäischen und den nationalen Staatsapparateensemble zu identifizieren und in Strategiedebatten einzubeziehen (vgl. Heinrich/Huke 2011). Notwendig ist es für die europäischen Gewerkschaften dazu auch, ihre bisherige „ja, aber“ Haltung zugunsten einer Politik des „nein, wenn nicht“ aufzugeben, die dem derzeitigen europäischen Projekt so lange die Zustimmung verweigert, bis es zu einer grundlegenden Richtungsänderung kommt. Diese strategischen Neuorientierungen sind zwar alles andere als einfach, könnten sich angesichts der drastischen sozialen und politischen Konsequenzen der derzeitigen autoritären

Austeritätspolitik in der Euro-Krise jedoch als „wichtigste der gesamten Demokratie“ (UGT-Generalsekretär Méndez zit. nach Bordes, 29.09.2010) erweisen.

Literaturverzeichnis

- Abellán, Lucía/Gómez, M.V: Escasa incidencia de la primera huelga a Zapatero. In: El País, 9.6.2010, S. 10.
- AFP: Espagne: des milliers de manifestants contre la retraite à 67 ans, 23.2.2010.
- AFP: Öffentlicher Dienst in Spanien streikt gegen Zapateros Sparpolitik; Finanzministerin auf Druck der EU zu weiteren Einschnitten bereit, 8.6.2010.
- AFP: España: gobierno adoptará reforma laboral sin pacto con sindicatos y empresa, 10.6.2010.
- AFP: L'Espagne assouplit son marché du travail au prix d'une grève générale, 9.9.2010.
- AFP: Zapatero, defensor de políticas sociales, afronta su primera huelga general, 27.9.2010.
- AFP: L'Espagne réagit enfin, de quoi calmer les marchés et irriter les syndicats, 3.12.2010.
- AFP/Reuters: L'Espagne en grève générale contre les mesures d'austérité. In: Le Monde.fr, 29.9.2010.
- ANSA: Sindicatos rechazan recorte en empleo público, 30.3.2010.
- Anson, Luis M.: Las cartas boca arriba. In: El Mundo, 20.6.2010, S. 23.
- Apeldoorn, Bastiaan v.: The Contradictions of 'Embedded Neoliberalism' and Europe's Multi-level Legitimacy Crisis: The European Project and its Limits. In: Apeldoorn, Bastiaan v./Drahokoupil, Jan/Horn, Laura (Hrsg.): Contradictions and limits of neoliberal European governance, Basingstoke; New York, 2009, S. 23–41.
- Apeldoorn, Bastiaan v./Drahokoupil, Jan/Horn, Laura (Hrsg.): Contradictions and limits of neoliberal European governance, Basingstoke; New York, 2009.
- Aujourd'hui: Austérité: les Espagnols renoncent à la grève générale, 13.5.2010.
- Becker, Joachim: EU – Von der Wirtschafts- zur Integrationskrise. In: Z – Zeitschrift marxistische Erneuerung, Nr. 22, 2011, Heft 1, S. 10–30.
- Bieling, Hans-Jürgen: Vom Krisenmanagement zur neuen Konsolidierungsagenda der EU. In: PROKLA, Nr. 41, 2011, Heft 2, S. 173–194.

- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen: Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hrsg.): Die Konfiguration Europas, Münster, 2000, S. 102–130.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hrsg.): Die Konfiguration Europas, Münster, 2000.
- Bieler, Andreas: Co-option or resistance? Trade unions and neoliberal restructuring in Europe. In: *Capital & Class*, Nr. 31, 2007, Heft 3, S. 111–124.
- Bonse, Eric: Wirtschaftspolitik der EU: Eklat um deutsche Exporte. In: *taz*, 10.11.2011.
- Bordes, Anne-Marie: Zapatero essuie sa première grève générale aujourd’hui. In: *Sud Ouest*, 29.9.2010, S. 3.
- Breuss, Fritz: EU-Wirtschaftsregierung: Eine notwendige aber nicht hinreichende Bedingung für das Überleben der Eurozone und des Euro, 2011, <http://www.fiw.ac.at> [Zugriff am 14.10.2011].
- Campos Lima, Maria d. P./Artiles, Antonio M.: Crisis and trade union challenges in Portugal and Spain: between general strikes and social pacts. In: *Transfer: European Review of Labour and Research*, Nr. 17, 2011, Heft 3, S. 387–402.
- CEO: Austerity forever, 2011a, <http://www.corporateeurope.org> [Zugriff am 13.10.2011].
- CEO: Business against Europe, 2011b, <http://www.corporateeurope.org> [Zugriff am 21.12.2011].
- Cinco Días Madrid: Zapatero cede y adelanta al 20-N las elecciones; Justifica su decisión para dar ‘certidumbre económica y política’ tras ‘culminar el proceso de reformas’, 30.7.2011, S. 10.
- Collins, Sarah: EPP and socialists clash over governance plans. In: *Europolitics*, 8.3.2011.
- Corradini, Luisa: Crece en Europa la agitación social. In: *La Nación* (Argentina), 30.6.2010.
- Cuzin, Élodie: Les ‘indignés’ ne veulent plus des socialistes. In: *Marianne*, 28.5.2011, S. 56.
- Demirović, Alex/Adolphs, Stephan/Karakayali, Serhat (Hrsg.): Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas, Baden-Baden, 2010.
- Denny, Brian: How the EU is laying waste to democracy. In: *Morning Star*, 19.10.2010.
- Der Standard: Spaniens Sanierungskurs als Bumerang für Zapatero, 30.05.2010.

- EFE: CCOO y UGT sacan a miles de personas a la calle contra reforma de pensiones, 23.2.2010.
- EFE: Montilla dice que la defensa del Estatut tendrá su recompensa, 1.5.2010.
- EFE: Arranca en Bruselas la “euro-manifestación” contra las medidas de austeridad, 29.9.2010.
- ELMUNDO.es/Agencias: El Gobierno propondrá retrasar la edad de jubilación a los 67 años. In: El Mundo, 28.1.2010.
- Esser, Josef/Görg, Christoph/Hirsch, Joachim (Hrsg.): Politik, Institutionen und Staat, Hamburg, 1994.
- Esteban, Esther: Yo digo ,váyase, señor Zapatero‘. In: El Mundo, 4.10.2010, S. 10.
- EuroMemo Group: European integration at the crossroads: Democratic deepening for stability, solidarity and social justice, 2011, <http://www2.euromemorandum.eu> [Zugriff am 13.12.2011].
- Europäische Kommission: Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the National Reform Programme 2011 of Spain and delivering a Council opinion on the updated Stability Programme of Spain, 2011-2014, 2011.
- Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. September 2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, 2011.
- Europäischer Rat: Schlussfolgerungen – 24./25. März 2011, 2011, <http://www.consilium.europa.eu> [Zugriff am 11.11.2011].
- FEI (Hrsg.): Die Außenbeziehungen der Europäischen Union: Hegemonialer Anspruch und umkämpfte Wirklichkeit, Marburg, 2010.
- Fisahn, Andreas: Die Europäische Union auf dem Weg in eine autoritäre Wirtschaftsregierung. In: Z – Zeitschrift marxistische Erneuerung, Nr. 22, 2011, Heft 3, S. 12–23.
- Gallego, Javier G.: Los sindicatos con más paro y menos apoyo no ceden en nada. In: El Mundo, 2.5.2010, S. 39.
- Georgiou, Christakis: The euro crisis and the future of European integration. In: International Socialism, Nr. 53, 2010, Heft 4.
- Gill, Stephen: Toward a Postmodern Prince? The Battle in Seattle as a Moment in the New Politics of Globalisation. In: Millennium – Journal of International Studies, Nr. 29, 2000, Heft 1, S. 131–140.

- Gill, Stephen: Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hrsg.): *Die Konfiguration Europas*, Münster, 2000, S. 23–50.
- Godin, Romaric: Le patronat allemand refuse toute « union des dettes » de la zone euro. In: *La Tribune*, 10.3.2011, S. 6.
- Habermas, Jürgen: Die Konstruktionsfehler der Währungsunion. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 55, 2011, Heft 5, S. 64–66.
- Habermas, Jürgen/Fischer, Joschka/Enderlein, Henrik/Callies, Christian: Europa und die neue Deutsche Frage: Ein Gespräch mit Jürgen Habermas, Joschka Fischer, Henrik Enderlein und Christian Callies. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 55, 2011, Heft 5, S. 45–63.
- Heinrich, Mathis/Huke, Nikolai: Gegen das ‘Europa des Kapitals’ oder ‘nach den Sternen greifen’? Europäische Staatlichkeit und die Frage emanzipatorischer Strategien. In: *JungdemokratInnen/Junge Linke* (Hrsg.): *Die Sterne zum Tanzen bringen*, Berlin, 2011, S. 32–43.
- Herraiz, Pablo: Madrid está aguantando la crisis mejor que el resto de España. In: *El Mundo*, 23.9.2010, S. 3.
- Hirn, Wolfgang: España oje. In: *Spiegel Online*, 11.4.2011.
- Hirsch, Joachim: Politische Form, politische Institutionen und Staat. In: Esser, Josef/Görg, Christoph/Hirsch, Joachim (Hrsg.): *Politik, Institutionen und Staat*, Hamburg, 1994, S. 157–212.
- Horn, Gustav A./Lindner, Fabian/Niechoj, Torsten: *Schuldenschnitt für Griechenland – ein gefährlicher Irrweg für den Euroraum*, 2011, <http://www.boeckler.de> [Zugriff am 16.12.2011].
- Huke, Nikolai/Mouqadim, Hassan: Die Beziehungen zwischen der EU und den Maghreb-Staaten: Vom hegemonialen Neoliberalismus zum ‚realistischen‘ differenzierenden Bilateralismus – und zurück?. In: FEI (Hrsg.): *Die Außenbeziehungen der Europäischen Union: Hegemonialer Anspruch und umkämpfte Wirklichkeit*, Marburg, 2010, S. 184–217.
- IneT: Europäische Tarifautonomie ist möglich! Eine Perspektive für den Kampf um gewerkschaftliche Gestaltungsmacht in Europa., 2008, <http://www.tarifautonomie.eu> [Zugriff am 5.1.2012].
- Jäger, Margarete/Jäger, Siegfried: *Deutungskämpfe*, Wiesbaden, 2007.
- Jakopovich, Dan: The construction of a trans-European labour movement. In: *Capital & Class*, Nr. 35, 2011, Heft 1, S. 63–79.
- Klatzer, Elisabeth/Schlager, Christa: Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neoliberale Revolution. In: *Kurswechsel*, Nr. 26, 2011, Heft 1, S. 61–81.

- Köhler, Holm-Detlev/Calleja Jimenez, José P.: Organizing heterogeneity: challenges for the Spanish trade unions. In: *Transfer: European Review of Labour and Research*, Nr. 16, 2010, Heft 4, S. 541–557.
- Krätke, Michael R.: Portugal im Würgegriff. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 55, 2011, Heft 6, S. 16–19.
- Le Monde: Mobilisation naissante contre la crise en Espagne. In: *Le Monde.fr*, 18.5.2011, S. 9.
- L'Humanité: L'Espagne au début d'un nouveau processus politique, 16.12.2010.
- L'Indépendant: Espagne: la retraite à cœur de milliers de manifestants, 19.12.2010.
- Mahony, Honor: German court suspends key parliament committee. In: *euobserver.com*, 28.10.2011.
- Morel, Sandrine: Mobilisation inégale en Espagne contre la politique d'austérité. In: *Le Monde.fr*, 1.10.2010, S. 9.
- Oberndorfer, Lukas: Economic Governance rechtswidrig? Eine Krisenanzählung ohne Kompetenz, 2011, <http://wien.arbeiterkammer.at> [Zugriff am 31.10.2011].
- Petijean, Sophie: Tripartite Social Summit: unions isolated on governance. In: *EuroPolitics*, 17.4.2011.
- Petijean, Sophie: Revising pension systems is not an austerity measure. In: *EuroPolitics*, 1.7.2011.
- Philipps, Leigh: 'New system of European governance' demands deeper austerity. In: *euobserver.com*, 9.6.2011.
- Santamaría, Antonio: La rebelión de los indignados: reflexiones a pie de acampada, 2011, <http://dialnet.unirioja.es> [Zugriff am 18.11.2011].
- Sauer, Birgit: *Die Asche des Souveräns*, Frankfurt/Main; New York, 2001.
- Schlager, Christa/Tempel, Norbert: Europäische Wirtschaftsregierung: Kurz vor dem Ziel?, 2011, <http://wien.arbeiterkammer.at> [Zugriff am 3.11.2011].
- Segovia, Carlos: Zapatero prepara un timo que a los VIP no les gusta nada. In: *El Mundo*, 5.6.2011, S. 32.
- Spanish Newswire Services: CCOO y UGT temen que el 'fracaso' de las reformas en Grecia afecte a España, 28.6.2011.
- States News Service: CC. OO/UGT-E preparatory meeting for the general strike on September 29, 9.9.2010.
- States News Service: Speech by the president of the government at the signing of the social and economic agreement for growth, employment and guaranteed pensions, 2.2.2011.

- Steinert, Heinz: Wirtschaftspolitische Alternativen – und warum sie keinen Anklang finden. In: Kurswechsel, Nr. 26, 2011, Heft 1, S. 9–15.
- Urban, Hans-Jürgen: Stabilitätsgewinn durch Demokratieverzicht? Europas Weg in den Autoritarismus. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 55, 2011, Heft 7, S. 77–88.
- Wandler, Reiner: Das Sparprogramm der Regierung reicht dem Internationalen Währungsfonds nicht: Spanien müsse den Arbeitsmarkt flexibilisieren und Sparkassen privatisieren. In: taz, 26.5.2010, S. 9.
- Watt, Andrew/Feigl, Georg: Konsolidierungspakete unter der Lupe: Sparpakete in Europa, 2011, <http://wien.arbeiterkammer.at> [Zugriff am 3.11.2011].
- Wilkens, Chrissi/Dahms, Martin: Ratingagenturen stufen nach Griechenland und Portugal nun auch Spanien ab. In: Berliner Zeitung, 29.4.2010, S. 2.
- Wissel, Jens: Die europäische Integration als staatsrechtliche Herausforderung. In: Demirović, Alex/Adolphs, Stephan/Karakayali, Serhat (Hrsg.): Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas, Baden-Baden, 2010, S. 81–96.
- Xinhua General News Service: Brussels oversees Spain's deficit cuts, 15.5.2010.
- Xinhua General News Service: Europe makes more progress on growth, employment than expected, 28.10.2010.
- Ziltener, Patrick: Strukturwandel der europäischen Integration, Münster, 1999.

Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung – ein Thema für Gewerkschaften?

Zusammenfassung

Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung nimmt im öffentlichen Diskurs zum Thema Menschenhandel zunehmend mehr Raum ein. Der Artikel geht auf eine Reihe von Fragen zur Arbeit von Gewerkschaften gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ein, beginnend mit Überlegungen, warum sich Gewerkschaften auf diesem Gebiet engagieren. Welche Beispiele für erfolgreiches gewerkschaftliches Engagement gibt es und welche Schwierigkeiten können einem stärkeren und konkreteren Engagement von Gewerkschaften im Wege stehen? Viele Fälle spielen sich in Sektoren mit geringem Organisationsgrad ab oder in Bereichen, die durch Gewerkschaften generell nur schwer zu erreichen sind, z.B. haushaltsnahe Dienstleistungen. Verstärkt wird diese Distanz zu besonders betroffenen Sektoren durch das Festhalten mancher Gewerkschaften an „alten“ traditionellen Industrien. Auch sind viele Betroffene Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter. Der Artikel geht auf bestehende innovative Ansätze von Gewerkschaften ein, diese Schwierigkeiten zu überwinden, zum Beispiel die Organisation von Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeitern in Gewerkschaften oder gewerkschaftsnahen Vereinigungen und niedrigschwellige Beratungsangebote für potenziell Betroffene.

Abstract

Human trafficking for forced labor purposes is receiving more and more attention in the public discourse on human trafficking. In this article, we will address a number of questions regarding the work done by trade unions to counteract human trafficking for forced labor purposes, beginning with some thoughts on why unions are active in this field. What examples exist for successful union involvement? And what difficulties might prevent a stronger and more substantial commitment by unions? Many cases of human trafficking occur in sectors with a low rate of unionization, or areas like domestic services, which are generally difficult for unions to reach. The gap between unions and the sectors that are especially important is increased by a number of unions clinging to “old” traditional

industries. Also, many of the people in question are migratory workers. In this article, we will analyze the innovative approaches used by unions to overcome these difficulties – for instance, by organizing migratory workers in unions or union-affiliated associations, and offering low-threshold advice for people who could be potentially affected.

Menschenhandel ist kein neues Phänomen. Vielmehr wurden im Laufe der letzten zehn Jahre zahlreiche Initiativen auf internationaler und nationaler Ebene zur Bekämpfung des Menschenhandels ergriffen und verschiedene diesbezügliche Maßnahmen umgesetzt. Im Vordergrund stand hier bisher die Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung, während Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft erst in den letzten Jahren an Bedeutung gewann, insbesondere nachdem er im Jahr 2000 als strafbare Handlung in internationales Recht eingeführt wurde (Cyrus et al. 2010: 13). Während zahlreiche NGOs sich schon seit vielen Jahren mit dem Thema Menschenhandel auseinandersetzten, hatten die Gewerkschaften das Thema lange Zeit nicht auf ihrer unmittelbaren Agenda. Das änderte sich, nachdem der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) sich im Jahr 2007 dem von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) initiierten Aktionsplan zur Abschaffung der Zwangsarbeit anschloss. Seitdem entstanden weltweit zahlreiche gewerkschaftliche Initiativen gegen Arbeitsausbeutung und Menschenhandel.

Dieser Artikel soll auf eine Reihe von Fragen eingehen, die sich zur Arbeit von Gewerkschaften gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (MH/A) stellen, beginnend mit Überlegungen, warum sich Gewerkschaften auf diesem Gebiet engagieren. Der Artikel beschäftigt sich bewusst ausschließlich mit Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, und nicht mit Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, zum einen, da die im Artikel präsentierten Analysen und Darstellungen zu einem großen Teil auf den Aktivitäten und Ergebnissen eines spezifisch auf Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ausgerichteten Projekts basieren⁸⁰, zum anderen gibt es bisher erst wenige gewerkschaftliche Ansätze zur Organisation von Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter (vgl. Mitrović/Müller 2009).

Von besonderem Interesse für den Artikel sind Beispiele erfolgreichen gewerkschaftlichen Engagements und eine Analyse der Schwierigkeiten, die einem stärkeren bzw. konkreteren Engagement von Gewerkschaften gegebenenfalls im Wege stehen. Der Artikel wird auf bestehende innovative gewerkschaftliche An-

80 Projekt Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (2009-2012). www.gegen-menschenhandel.de

sätze, diese Schwierigkeiten zu überwinden, eingehen. Die Autorinnen werden sich dabei unter anderem mit den Möglichkeiten der Organisation von Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeitern in Gewerkschaften oder gewerkschaftsnahen Vereinigungen sowie mit niedrigschwelligen Beratungsangeboten für potenziell Betroffene als wichtige Ansätze zur Prävention und zur Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung auseinandersetzen. Der Schwerpunkt wird dabei auf die Situation in Deutschland gelegt.

1 Überblick Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (MH/A)

Im Jahre 2005 veröffentlichte die IAO in einem Gesamtbericht erstmals eine globale Schätzung zu Form und Ausmaß der Zwangsarbeit, darunter auch Zahlen sowie eine Analyse zu Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung als eine Form von Zwangsarbeit.⁸¹ Die IAO geht weltweit von mehr als 2,4 Millionen Opfern von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen und der Arbeitsausbeutung aus. Die Zahl der Betroffenen in den Industrieländern wird auf 270.000 geschätzt. Weltweit schätzt der Bericht die Zahl der von Menschenhandel Betroffenen, die Opfer von Arbeitsausbeutung wurden, auf 784.000 Personen, davon wurden 67.500 Betroffene in westlichen Industrieländern ausgebeutet.⁸² Anders als bei Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, bei dem Frauen und Mädchen 98 Prozent der Betroffenen darstellen, liegt der Anteil von Männern und Jungen unter den Opfern von MH/A bei 44 Prozent. Die Sektoren, in denen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in Europa vor allem anzutreffen ist, sind die Landwirtschaft und lebensmittelverarbeitende Industrie, das Bauwesen, die Gastronomie, häusliche Dienstleistungen und Pflege.

Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung lässt sich in drei Elemente einteilen: (1) Die betrügerische Anwerbung einer Person für die Ausbeutung ihrer Arbeitskraft, (2) den Zwang, der auf die betroffene Person ausgeübt wird, um sie in eine Ausbeutungssituation zu bringen und sie dort zu halten (in Deutschland

81 Vgl. IAO 2005.

82 Für Deutschland gibt es keine offizielle Schätzung. Inoffiziellen Schätzungen zufolge gibt es jährlich ca. 15.000 Betroffene (alle Formen von Menschenhandel). Die Anzahl der Ermittlungen zu Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in Deutschland hat sich seit 2007 wie folgt entwickelt: 2007 wurden 92 Ermittlungen registriert (die Zahl der Betroffenen ist höher, da ein Fall mehrere Betroffene einschließen kann), 2008 sank die Zahl der Ermittlungen auf 27 und 2009 auf 24. 2010 stieg sie auf 61 Ermittlungsfälle an (vgl. Bundeskriminalamt 2008, 2009, 2010, 2011).

definiert als Ausnutzung einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist) und (3) die ausbeuterische Beschäftigung selbst (in Deutschland definiert als Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben).

Ein Fall, bei dem der Arbeitgeber 2008 wegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung nach § 233 Strafgesetzbuch verurteilt wurde, trug sich in der Gastronomie zu:

Eine Äthiopierin wurde von einem äthiopischen Restaurantbetreiber aus Berlin und dessen Ehefrau über eineinhalb Jahre in Berlin ausgebeutet. Die Betroffene, eine Witwe mit drei Kindern, wurde 2004 in Addis Abeba vom Bruder des Restaurantbetreibers in Äthiopien angeworben. Der Anphabetin wurde ein Vertrag vorgelegt, der ihr 200 Dollar Lohn pro Monat bot, was nicht für einen Aufenthaltstitel als Spezialitätenköchin ausgereicht hätte. Ihr Visum erhielt die Frau, weil sich im Rahmen der Beweissicherung herausstellte, dass noch ein zweiter Arbeitsvertrag existierte, der ihr ein angemesseneres Gehalt bot. Wer diesen unterschrieben hatte, konnte nicht geklärt werden. Sie musste mehr als 100 Stunden in der Woche als Köchin in einem Restaurant in Berlin sowie im Haushalt des Restaurantbetreibers arbeiten. Ihr Arbeitgeber schüchterte sie ein, nahm ihr den Pass weg und verlangte, dass sie für die Kosten des Fluges nach Deutschland aufkam. Sie arbeitete von sieben Uhr morgens bis nachts um ein oder zwei Uhr. Statt der 72.000 Euro, die ihr für ihre während der anderthalb Jahre geleistete Arbeit zugestanden hätte, erhielt sie lediglich 500 Euro (Schwab 2009).

2 Die Rolle von Gewerkschaften bei der Prävention von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung

Dass Gewerkschaften sich auf betrieblicher und nationaler Ebene für faire Arbeitsbedingungen und gegen Arbeitsausbeutung einsetzen, gehört zu ihrem Selbstverständnis.⁸³ Als Grundlage für dieses Ziel dienen die Kernarbeitsnormen der IAO⁸⁴, wobei in den letzten Jahren der noch weiterreichende „Decent Work“-Ansatz immer mehr an Bedeutung gewann. Kernstück dieses Ansatzes ist die Decent Work Agenda der IAO⁸⁵. In dieser fasst die IAO ihre Bemühungen und Vereinbarungen zusammen, die dafür sorgen, dass alle Menschen unter angemessenen Bedingungen, gegen angemessene Bezahlung und zu angemessenen Arbeitszeiten arbeiten.⁸⁶ Seit dem Jahr 2008 organisiert der IGB jeweils am 7. Oktober den Welttag für menschenwürdige Arbeit (WFMA)⁸⁷, an dem sich Gewerkschaften weltweit beteiligen und auf diesbezügliche bestehende Missstände aufmerksam machen.

Aufgrund ihres Engagements für gute und menschenwürdige Arbeit ließe sich vermuten, dass Gewerkschaften bei der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung ein zentraler Akteur sind. Das trifft so aber nicht generell zu. Vielmehr ist das Bewusstsein der Gewerkschaften bezüglich des Phänomens Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung und ihr Engagement hinsichtlich seiner Überwindung in den verschiedenen Ländern unterschiedlich stark ausgeprägt. Innerhalb der deutschen Gewerkschaften wurde das Problem bisher als nicht so dringlich wahrgenommen, weshalb sie eher zurückhaltend agierten. Dafür gibt es verschiedene Gründe, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll.

Zum einen orientierten sich die hier ansässigen Gewerkschaften bis vor Kurzem fast ausschließlich an „normalen“ Arbeitsverhältnissen in den „alten“ traditionellen Industrien, während die häufig unklaren Arbeitsbeziehungen und

83 Arbeitsausbeutung meint in diesem Zusammenhang eine Situation, die sich deutlich von den üblichen Zwängen und Beschäftigungsstandards auf einem wettbewerbsorientierten Arbeitsmarkt unterscheidet (Cyrus et al. 2010: 43), wobei die Nichtbeachtung von Mindestlohnvorschriften, Arbeitszeitregelungen und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen die Regel ist (vgl. Cyrus 2005: 21).

84 <http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/kernarbeitsnormen/index.htm> (letzter Zugriff: 25.04.12)

85 <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--en/index.htm> (letzter Zugriff: 27.04.12)

86 http://www.dgb.de/themen/++co++6157a9a0-2961-11df-48e5-001ec9b03e44/@@index.html?tab=Artikel&display_page=2&search_text=Decent%20work (letzter Zugriff: 27.04.12)

87 <http://www.ituc-csi.org/world-day-for-decent-work.html> (letzter Zugriff: 25.04.12)

prekären Arbeitsverhältnisse, die zum Beispiel in privaten Haushalten vorherrschen, nicht den tradierten gewerkschaftlichen Denkmustern entsprachen und dadurch außerhalb ihrer Perspektive lagen. Ein erstes Umdenken innerhalb der deutschen Gewerkschaften begann erst, nachdem auch immer mehr Kernsegmente der deutschen männlichen Arbeiterschaft von prekären Beschäftigungsverhältnissen betroffen waren (Heubach 2002, S. 176ff.). Die jeweiligen Einzelgewerkschaften waren von diesen neuen Entwicklungen unterschiedlich stark betroffenen, was sich an ihrem Umgang mit dem Thema bzw. an ihren diesbezüglichen Initiativen deutlich erkennen lässt (s. auch Kapitel 4).

Zum anderen tragen sich Fälle extremer Arbeitsausbeutung häufig im informellen Sektor zu, wobei verschiedene Branchen, insbesondere die Bauwirtschaft, das Hotel- und Reinigungsgewerbe, die Gastronomie sowie Privathaushalte betroffen sind. Problematisch für die Gewerkschaften ist vor allem, dass es sich dabei um einen Bereich handelt, in dem sie generell nur wenig Einfluss haben und in dem der Organisationsgrad äußerst gering ist.

Ein weiterer Grund besteht darin, dass es oft Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter sowie Migrantinnen und Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus sind, die extremer Ausbeutung im Arbeitsverhältnis ausgesetzt sind, welches zusätzlich oft informell ist.

Bis vor einigen Jahren bewerteten Gewerkschaften Arbeitsmigration generell als schädlich für den deutschen Arbeitsmarkt (Cyrus 2005, S. 96). Insbesondere undokumentierte Migrantinnen und Migranten konnten sich von den Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern lange Zeit keine Unterstützung erhoffen, da sie von den Gewerkschaften in erster Linie als Schwarzarbeiterinnen und -arbeiter sowie als Lohndrückerinnen und Lohndrücker und damit als Konkurrenz wahrgenommen worden. Das Thema Sicherung und Durchsetzung von grundlegenden Arbeitnehmerrechten auch bei illegalisiertem Aufenthalt ist bei den deutschen Gewerkschaften erst seit kurzem Gegenstand von Beschlusslagen und konkreten Angeboten und löst noch immer innergewerkschaftliche Widersprüche aus (Mitrović 2010, S. 79). So besteht zu diesem Thema bisher kein Konsens im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und vielen Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern fällt es schwer, diese Gruppe von Beschäftigten als gleichberechtigte Kolleginnen und Kollegen anzuerkennen.

Weitere Probleme hinsichtlich des Zugangs der Gewerkschaften zu potenziell Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung sind sprachliche Barrieren und der insbesondere bei Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeitern der oftmals nur temporäre Aufenthalt in Deutschland (Beirnaert 2008,

S. 21). Berücksichtigt werden muss in dem Zusammenhang außerdem, dass viele der migrantischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer den Gewerkschaften kein Vertrauen entgegen bringen, weil sie davon ausgehen, dass diese mit den Behörden kooperieren, was zum Teil auf schlechte Erfahrungen im Herkunftsland zurückzuführen ist, aber auch darauf, dass Gewerkschaften häufig das repressive Element der „Kontrolle“ am Arbeitsplatz befürworten, welches sich in erster Linie gegen die migrantischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer richtet (Heubach 2002, S. 176). Ein Beispiel dafür sind die noch vor wenigen Jahren von deutschen Gewerkschaften propagierten „Schwarzarbeitertelefone“, mit deren Hilfe irregulär Beschäftigte bei den Behörden gemeldet werden sollten.⁸⁸

3 Gewerkschaftliches Engagement gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung auf internationaler Ebene

Der IGB ist der größte internationale gewerkschaftliche Dachverband.⁸⁹ Er hat 305 nationale Gewerkschaftsverbände als Mitglieder und vertritt rund 175 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus 151 Ländern.⁹⁰

Der IGB schloss sich 2007 dem von der IAO zur Abschaffung der Zwangsarbeit initiierten Aktionsplan an. Seit die IAO 2001 ihr Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit gründete, ist die Einbindung von nationalen Gewerkschaften und internationalen Gewerkschaftsbünden ein zentrales Element von Strategien der IAO gegen Zwangsarbeit, einschließlich Menschenhandel als einer Ausprägung von Menschenhandel.⁹¹ Mit der Initiative einer Global Trade Union Alliance to Combat Forced Labour and Trafficking unterstrich der IGB sein eigenes Engagement gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel.⁹² Kernpunkte der IGB-Initiative sind die Förderung der Ratifizierung und wirksame Umsetzung

88 <http://www.taz.de/1/berlin/artikel/1/verdi-beraet-die-papierlosen/> [Zugriff am 31.01.2012]

89 Der IGB ging 2006 aus den früheren Mitgliedsorganisationen des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften und des Weltverbandes der Arbeitnehmer hervor, die sich beide zur Gründung des IGB aufgelöst hatten. Zudem schlossen sich dem neugegründeten IGB auch Gewerkschaftsverbände an, die davor noch nicht in einem Weltverband Mitglied gewesen waren.

90 www.ituc-csi.org [Zugriff am 01.02.2012]

91 www.ilo.org/forcedlabour [Zugriff am 31.01.2012]

92 http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/No_03_-_Forced_Labour_and_Trafficking.pdf [Zugriff am 31.01.2012]

der relevanten IAO-Übereinkommen⁹³, die Sensibilisierung von Gewerkschaftsmitgliedern sowie der Öffentlichkeit für Zwangsarbeit und Menschenhandel, die Verankerung von Maßnahmen gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel in bilateralen und trilateralen Verhandlungen und Vereinbarungen, die Überwachung von Anwerbeagenturen und Unternehmen, einschließlich der Zulieferer, um Zwangsarbeit und Menschenhandel aufzudecken und bekannt zu machen, sowie die direkte Ansprache und Unterstützung gefährdeter Personen, insbesondere von Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeitern, sowie deren Organisation in Gewerkschaften. Ein Kernpunkt ist dabei, Gewerkschaften aus den unterschiedlichen Sektoren untereinander und mit nichtgewerkschaftlichen Akteuren zusammenzubringen, um gemeinsame Strategien und konkrete Aktivitäten gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel zu entwickeln und umzusetzen.

Ein Beispiel für eine solche Zusammenarbeit ist ein Übereinkommen, das der IGB im Jahr 2007 mit der Nichtregierungsorganisation (NGO) Anti-Slavery International (ASI) geschlossen hat. Darin verpflichten sich beide Partner zum gegenseitigen Erfahrungsaustausch und weiterführender Zusammenarbeit.⁹⁴ Ziel ist die Verankerung der Bekämpfung aller Formen moderner Sklaverei, einschließlich des Menschenhandels, in den Strategien und Aktivitäten von Gewerkschaften weltweit. Folgende Überlegung liegt der Zusammenarbeit zwischen IGB und ASI und dem Übereinkommen zugrunde: Während Gewerkschaften umfangreiche Erfahrung und Expertise bei der Förderung und dem Schutz von Arbeitnehmerrechten haben, verfügen spezialisierte NGOs über langjährige Erfahrung bei der Bekämpfung von Menschenhandel. In der Folge des Übereinkommens starteten IGB und ASI das Projekt *Creating a European coalition of trade unions and NGOs to prevent violence and protect women and young people in the workplace, with a specific focus on trafficking* (Aufbau einer europäischen Koalition von Gewerkschaften und NGOs zur Prävention von Gewalt und dem Schutz von Frauen und Jugendlichen am Arbeitsplatz, mit speziellem Fokus auf Menschenhandel). Das Projekt analysierte zunächst die Hindernisse für eine Zusammenarbeit von Gewerkschaften und NGOs. Es identifizierte Unterschiede und mangelnde Kenntnisse auf beiden Seiten in Bezug auf Sprache, Mandat, Struktur, Mitglieder

93 IAO-Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit, IAO-Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit, IAO-Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel, IAO-Übereinkommen Nr. 129 über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft, IAO-Übereinkommen Nr. 181 über private Arbeitsvermittler, IAO-Übereinkommen Nr. 97 über Wanderarbeiter und IAO-Übereinkommen Nr. 143 über über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer.

94 <http://www.ituc-csi.org/memorandum-of-understanding.html?lang=en> [Zugriff am 25.10.2011]

und Zielgruppe der jeweils anderen Organisation. Sind diese Hindernisse und Schwierigkeiten geklärt, bietet sich die Zusammenarbeit in vier Bereichen an: Seminare und Fortbildung, Aufklärungs- und Lobbyarbeit auf politischer Ebene, Unterstützung von Betroffenen, sowie Organisierung von potenziell betroffenen Arbeitern und Arbeiterinnen. Das Projekt ermöglichte durch eine Reihe von Seminaren Gewerkschaften und NGOs aus 35 Ländern, sich über die Möglichkeiten der Zusammenarbeit gegen Menschenhandel auszutauschen. Ein weiteres Resultat des Projekts ist eine Handreichung dazu, wie Hürden bei der Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und NGOs überwunden werden können und welche erfolgreichen Beispiele der Zusammenarbeit es bei Fortbildung, Aufklärungs- und Lobbyarbeit, der Unterstützung von Betroffenen und der Ansprache und Organisierung von potenziell Betroffenen gibt (Beirnaert/Skrivankova 2011).

4 Erfolgreiche Gewerkschaftsarbeit gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung – Innovative Ansätze von Gewerkschaften auf nationaler Ebene

Trotz der Schwierigkeiten und der organisationsinternen Widerstände, die Gewerkschaftsarbeit gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung teilweise erschweren, können bei den deutschen Gewerkschaften im Laufe der letzten Jahre positive Entwicklungen beobachtet werden, insbesondere was die Unterstützung von Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeitern und undokumentierten Migrantinnen und Migranten bei der Einforderung ihrer Arbeitsrechte angeht. Hier sind mehrere Initiativen entstanden, von denen drei im folgenden Abschnitt näher vorgestellt werden sollen. Auch das Thema Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung selbst gewinnt innerhalb der gewerkschaftlichen Debatte an Bedeutung. So ist der DGB in Berlin seit zwei Jahren Partner in einem Projekt, das sich auf regionaler Ebene intensiv mit dem Thema auseinandersetzt. Auf die konkreten Ziele und Aktivitäten dieses Projekts soll im nächsten Abschnitt ebenfalls eingegangen werden.

4.1 Der Europäische Verband der Wanderarbeiter

Der Europäische Verband für Wanderarbeiter (EVW) mit Sitz in Frankfurt am Main kann als die bisher einzige Initiative innerhalb der deutschen Gewerkschaften angesehen werden, die das Ziel hatte, Wanderarbeiter zu organisieren. Seine Gründung ist darauf zurückzuführen, dass eine der größten und ersten Branchen,

in denen illegalisierte männliche Arbeitskräfte beschäftigt wurden, die Bauwirtschaft war. Die zuständige Industriegewerkschaft Bau, Agrar und Umwelt (IG BAU) suchte nach entsprechenden Lösungsansätzen, wobei es zuallererst darum ging, gegen Dumpinglöhne ins Feld zu ziehen und die Tarife der legal Beschäftigten zu schützen. Im Jahr 2004 gründete die IG BAU den EVW zur Unterstützung illegalisierter Kollegen in der Bauwirtschaft. Dies geschah allerdings erst, nachdem die Zentrale Anlaufstelle für Pendlerinnen und Pendler aus Osteuropa (ZAPO) in diesem Bereich aktiv geworden war (Mitrović 2010, S. 79).

Unterstützung durch die anderen deutschen und europäischen Gewerkschaften erhielt der EVW kaum, da viele das Entstehen einer Parallelstruktur befürchteten, die politisch nicht gewollt war. Kooperationsstrukturen bestanden aus diesem Grund allein mit dem polnischen Schwesternverband.

Das Ziel des Verbandes war die Organisation von bis zu 10.000 Wanderarbeitern, um den EVW damit bis zur Streikfähigkeit zu stärken. Dieses Ziel stellte sich trotz aller Bemühungen nach vier Jahren als Illusion heraus. So konnten zum einen insgesamt nur circa 3.000 Wanderarbeiter organisiert werden. Zum anderen gelang es nicht, eine Verstetigung herzustellen. Vielmehr traten viele der Arbeiter nach einem kurzen Zeitraum wieder aus dem Verband aus beziehungsweise bezahlten ihre Beiträge nicht mehr, nachdem sie aus Deutschland ausgereist waren. Auf diese zurückhaltende Mitgliederentwicklung reagierte die IG BAU, die 1,5 Mio. Euro für dieses Projekt bereitgestellt hatte, mit einem organisatorischen Neuzuschnitt und gab im Oktober 2008 bekannt, dass der EVW zukünftig nicht mehr als eigenständiger Berufsverband arbeiten werde. Im Jahr 2010 wurde der Berufsgruppenverband dann in den Europäischen Verein für Wanderarbeiterfragen e. V. umgewandelt. Die Vertretung der in Deutschland eingesetzten osteuropäischen Wanderarbeiter in der Baubranche und der Landwirtschaft übernahm fortan die IG BAU. Die Finanzierung des Vereins erfolgt seitdem über Mitgliedsbeiträge (sowohl von Personen als auch von Institutionen) sowie über Drittmittel.

Von Seiten der IG BAU wird die Arbeit des EVW trotzdem grundsätzlich positiv bewertet, da er wesentlich dazu beigetragen hat, dass die oft prekäre soziale Situation der in Deutschland tätigen Wanderarbeiter in den letzten Jahren überhaupt ins öffentliche Bewusstsein gelangte (ebd., S. 80).

Die Tätigkeit des Vereins besteht heute vor allem darin, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, bei arbeitsrechtlichen Problemen sowie bei der außergerichtlichen Durchsetzung ausstehender Löhne zu unterstützen. Hierfür arbeitet der Verein eng mit den jeweiligen

Einzelgewerkschaften zusammen. Die Beratungen erfolgen auf Deutsch, Rumänisch, Polnisch oder Englisch.

4.2 Das Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte in Berlin

Eine ähnliche Zielgruppe wie der EVW hat das seit August 2010 beim DGB Bezirk Berlin-Brandenburg angesiedelte Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte. Gegründet wurde dieses als Reaktion auf den erwarteten Ansturm auf den deutschen Arbeitsmarkt, insbesondere in der Grenzregion, mit Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem 1. Mai 2011. Auch hier werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich vorübergehend in der Bundesrepublik aufhalten, zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragen beraten. Die Beratung erfolgt auf Rumänisch, Polnisch, Russisch, Bulgarisch, Englisch und Deutsch und ist unabhängig von der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft. Um bei Bedarf rechtliche Schritte einleiten zu können, muss das Beratungsbüro nach der erfolgten Erstberatung den Fall an die zuständige Gewerkschaft abgeben, die dann wiederum, wenn nötig, den DGB Rechtsschutz einschaltet. Um diesen Rechtsschutz in Anspruch nehmen zu können, müssen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer allerdings Mitglied der jeweiligen Gewerkschaft sein beziehungsweise werden.

4.3 Die Anlaufstellen für undokumentierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von ver.di

Ein weiteres gewerkschaftliches Projekt in diesem Bereich sind die auf Initiative des ver.di Fachbereichs *Besondere Dienstleitungen* gegründeten Anlaufstellen für Menschen ohne gesicherten Aufenthalt, die Beratungen zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragen anbieten. Die erste gewerkschaftliche Anlaufstelle dieser Art wurde am 1. Mai 2008 in Hamburg unter dem Namen *MigrAr – Migration und Arbeit* ins Leben gerufen.⁹⁵ Die Idee dazu entstand im Arbeitskreis Undokumentierte Arbeit, in dem sich ver.di gemeinsam mit anderen Initiativen und Beratungsstellen mit den Problemen von Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus auseinandersetzt. Ziel des Projektes ist es, auch dieser Gruppe von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Zugang zu ihren Rechten zu ermöglichen, wobei bestehende Rechte im Arbeitsverhältnis durch eine gewerkschaftliche Vertretung geltend gemacht werden können. Entscheidend für den Erfolg der Beratungsstelle MigrAr, welche konzeptionell als Teil eines bestehenden Netzwerkes zur Unterstützung illegalisierter Migrantinnen und Migranten betrieben wird, ist die enge Zusammenarbeit mit anderen Kooperationspartnern. An diese wird bei Fragen

95 Mittlerweile wird die Beratungsstelle vom DGB Hamburg getragen.

weitervermittelt, die sich nicht auf das Arbeits- und Sozialrecht beziehen. Außerdem stellen sie, sofern Sprachprobleme auftauchen, Dolmetscherinnen und Dolmetscher zur Verfügung. Auch hinsichtlich des fehlenden Vertrauens vieler irregulärer Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten in die Gewerkschaften erwies sich der Aufbau eines Netzwerkes aus kirchlichen Trägern, Beratungsstellen und Vereinen, die bereits seit längerer Zeit mit undokumentierten Migrantinnen und Migranten zu tun haben, und die über gute Kontakte zu den afrikanischen, südamerikanischen und osteuropäischen Communities verfügen, als entscheidende Voraussetzung für die Akzeptanz der neuen Hamburger Anlaufstelle. Mit Hilfe dieses Netzwerkes konnte die Information, dass die Gewerkschaft neuerdings auch undokumentierte Migrantinnen und Migranten bei arbeits- und sozialrechtlichen Problemen unterstützt, verbreitet werden (Ludwig 2009, S. 41).

Nach demselben Prinzip existieren mittlerweile drei weitere gewerkschaftlichen Beratungsstellen für undokumentierte Migrantinnen und Migranten in Deutschland: der *Arbeitskreis undokumentierte Arbeit in Berlin*, ‚*Sans Papiers*‘ – *Beratung bei Problemen in der Arbeit in München* sowie *MigrAr (Migration und Arbeit) – die gewerkschaftliche Anlaufstelle für MigrantInnen in prekären Arbeitsverhältnissen, mit und ohne Papiere* in Frankfurt am Main. In weiteren Großstädten, unter anderem Köln und Bremen, sind ähnliche Anlaufstellen in Planung oder befinden sich derzeit im Aufbau.

Alle drei Beratungs- beziehungsweise Anlaufstellen berichten von mehreren Fällen pro Jahr, in denen sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufgrund extrem ausbeuterischer Arbeitsbedingungen an sie wenden.⁹⁶ Teilweise gibt es in diesen Fällen auch Indizien, die auf Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung hinweisen, allerdings wird dies oftmals nicht weiter verfolgt, weil sich anderweitig eine Lösung ergibt (zum Beispiel durch eine außergerichtliche Einigung mit dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin). Ein solcher Fall, den die Anlaufstelle MigrAr in Hamburg betreute, und der besonders großes öffentliches Interesse erregte, soll im Folgenden vorgestellt werden.

Die Peruanerin Ana S. arbeitete mehr als drei Jahre lang mindestens zehn Stunden täglich als Haushaltshilfe bei einer reichen Familie in Hamburg. Dafür erhielt sie einen Stundenlohn von knapp einem Euro. Nach Deutschland eingereist war sie als Au-Pair. Als ihr Au-Pair-Vertrag nach einem

96 Genaue Statistiken zu genauen Fallzahlen zu extremer Arbeitsausbeutung existieren nicht. Die Fälle werden zwar generell dokumentiert, jedoch wird keine Unterscheidung nach der Schwere der Ausbeutungsform gemacht. Über konkrete Fälle, in denen aufgrund von § 233 StGB ermittelt wurde, konnte keine der Beratungsstellen berichten.

Jahr endete, blieb Ana S. auf ausdrücklichen Wunsch ihrer Arbeitgeber weiterhin bei der Familie in Hamburg. Nachdem ihre Aufenthaltspapiere abgelaufen waren, wurde sie zu einer undokumentierten Arbeitskraft. Insgesamt 39 Monate lang lebte sie in einer Situation der Isolation, emotionalen Manipulation und Ausbeutung. Ihren Familienangehörigen in Peru, denen sie regelmäßig Geld schickte, kam es irgendwann merkwürdig vor, dass sie trotz der vielen Arbeit nur so wenig Geld verdiente. Als Ana S. ihre Arbeitgeber darauf ansprach, wiegelten diese ab und sagten ihr, dass sie falsche Informationen erhalten hätte. Dabei gingen sie davon aus, dass Ana S. aufgrund ihres fehlenden Aufenthaltsstatus ohnehin keine Möglichkeiten haben würde, sich gegen die ausbeuterische Situation zu wehren, wovon Ana S. lange Zeit auch selber fest überzeugt war.

Erst als sie eine Frau kennenlernte, der sie sich anvertraute und die daraufhin den Kontakt zu der Beratungsstelle *MigrAr* herstellte, nahm die Geschichte eine beispiellose Wendung. Ana S. wurde Mitglied bei ver.di und klagte mit Unterstützung der Gewerkschaft vor dem Arbeitsgericht auf 47.000 Euro Lohnnachzahlung. Den vollen Betrag erhielt sie nicht, da ihre ehemaligen Arbeitgeber immer wieder darauf beharrten, dass es sich hier um eine „Familienangelegenheit“ handeln würde und die Richterin dieser Argumentation folgte und eine Mediation vorschlug. Aufgrund ihrer prekären aufenthaltsrechtlichen Lage ließ Ana S. sich darauf ein und erhielt am Ende einen fünfstelligen Betrag, womit ein Teilerfolg erzielt wurde. Während des gesamten Verfahrens versuchte das Gericht den wesentlichen Punkt, dass es sich bei der Angelegenheit um eine arbeitsrechtliche und somit politische Auseinandersetzung handelte, unter den Tisch zu kehren. Für Anas Unterstützerinnen und Unterstützer, für die Prozessbeobachterinnen und -beobachter, stellt ihr Kampf jedoch einen politischen Präzedenzfall dar, denn es war das erste Mal, dass eine Hausangestellte ohne regulären Aufenthaltsstatus vor einem deutschen Arbeitsgericht ihren ausstehenden Arbeitslohn eingeklagt hat (vgl. Weyde 2009).⁹⁷

97 Unter dem Titel „Mit einem Lächeln auf den Lippen. Eine Hausarbeiterin ohne Papiere zieht vors Arbeitsgericht“ verarbeitete die Regisseurin Anne Frisius den Kampf von Ana S. zu einem Dokumentarfilm.

4.4 Das Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (BBGM)

Das in Deutschland bisher einzige konkrete Projekt gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, an dem deutsche Gewerkschaften beteiligt sind, ist das Modellprojekt *Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung* (BBGM), zu dem sich im Juli 2009 der DGB Bezirk Berlin-Brandenburg, die Internationale Organisation für Migration (IOM), die IAO und die Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales zusammengeschlossen haben.

Das Projekt verfolgt verschiedene Ziele. So sollen zum Beispiel durch Forschung, Fallsammlungen und Systematisierung bereits vorhandenen Erfahrungswissens bestehende Wissenslücken geschlossen werden. Insbesondere Organisationen und Behörden, die potenziell mit Betroffenen in Kontakt kommen, aber auch die breite Öffentlichkeit, sollen für das Phänomen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung sensibilisiert werden. Des Weiteren soll ein gemeinsames Lernen der relevanten Akteure ermöglicht werden und in den Bereichen, in denen Lücken diagnostiziert werden, sollen dauerhafte Kooperationsstrukturen initiiert werden. Dies betrifft sowohl die Strafverfolgung als auch die Unterstützung der Betroffenen. Bereits vorhandene Ansätze sollen dafür genutzt werden.

Der DGB Bezirk Berlin-Brandenburg beteiligt sich aus mehreren Gründen an dem Projekt BBGM. Im Vordergrund steht die Weiterentwicklung des Themas innerhalb der Gewerkschaften durch den Aufbau eines gewerkschaftlichen Netzwerkes, in dem sich die betroffenen Einzelgewerkschaften (ver.di, IG BAU, NGG und GdP) regelmäßig austauschen und gemeinsame nächste Schritte planen, die auch über die Projektlaufzeit hinausreichen sollen. Einen weiteren Schwerpunkt stellt die grundlegende Sensibilisierung der Gewerkschaften für das Phänomen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung dar, die mit Hilfe verschiedener Veranstaltungen, unter anderem Fachtagungen und Workshops, einer jährlichen Veranstaltung am 7. Oktober anlässlich des Welttages für menschenwürdige Arbeit und Schulungen für Gewerkschaftsmitglieder und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewerkschaftlicher Beratungsstellen für Migrantinnen und Migranten erreicht werden soll. Insbesondere die sehr praxisnahen Schulungen, die bisher für die Gruppe der Baustellenbetreuer der IG BAU, für Kolleginnen und Kollegen der Gebäudereinigung sowie für gewerkschaftliche und nichtgewerkschaftliche Beratungsstellen für Migrantinnen und Migranten durchgeführt wurden, stießen bei den Gewerkschaften auf sehr positive Resonanz. Insgesamt konnten im Rahmen des Projektes BBGM erhebliche Fortschritte innerhalb der Berliner Gewerkschaften

hinsichtlich der Sensibilisierung für das komplexe Phänomen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung erreicht werden.

4.5 Die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen anhand des Länderbeispiels Großbritannien

Bezug nehmend auf Abschnitt drei dieses Artikels und die darin thematisierte Notwendigkeit einer Kooperation zwischen Gewerkschaften und NGOs hinsichtlich der erfolgreichen Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung, soll im folgenden Abschnitt ein Beispiel für eine erfolgreiche Zusammenarbeit einer Nichtregierungsorganisation mit einer Gewerkschaft in Großbritannien vorgestellt werden. Es handelt sich dabei um die Kooperation der Selbsthilfeorganisation migrantischer Haushaltsangestellter *Kalayaan* mit der britischen Gewerkschaft *Transport & General Workers Union (T&G, seit 2007 Unite)*, die über einen Zeitraum von zehn Jahren eine gemeinsame Kampagne durchführten, mit der sie vor allem zwei Ziele verfolgten. Zum einen sollten migrantische Haushaltsarbeiterinnen, die als Arbeitnehmerinnen nach Großbritannien einreisten, in Zukunft jederzeit die Möglichkeit haben, ihren Arbeitgeber oder ihre Arbeitgeberin zu wechseln; zum anderen sollten sie für den Fall, dass sie im Zuge der bisherigen Gesetzeslage ihr Aufenthaltsrecht verloren haben, von einer Legalisierung profitieren.

Die Zusammenarbeit gestaltete sich für beide Seiten sehr positiv. Für die Selbsthilfeorganisation war einerseits das politische Gewicht der Gewerkschaft auf nationaler Ebene und im Europaparlament von großer Bedeutung. *T&G* bot den Frauen aber andererseits auch ganz konkrete Unterstützung an und entwickelte zum Beispiel einen Modellvertrag für Haushaltsarbeiterinnen, führte gewerkschaftliche Schulungen für sie durch und nahm an ihren Sonntagnachmittagstreffen teil. *T&G* sorgte außerdem dafür, dass die Haushaltsarbeiterinnen die Möglichkeit erhielten, auf europäischen und internationalen Gewerkschaftsveranstaltungen über ihre Situation zu sprechen und ihre Forderungen zu stellen. Außerdem stellte *T&G* Räumlichkeiten und Verpflegung für Veranstaltungen von *Kalayaan* zur Verfügung (ETUC 2005, S. 42ff.).

Aus der Zusammenarbeit mit der Selbsthilfeorganisation ergaben sich aber auch für die Gewerkschaft positive Ergebnisse. So konnte *T&G* dadurch rund 600 migrantische Haushaltsarbeiterinnen als neue Mitglieder gewinnen. Zudem wirkte sich der erfolgreiche Verlauf der Kampagne motivierend auf die Gewerkschaftsmitglieder aus, da der Einfluss von Gewerkschaften auf politische Entscheidungen oft eher begrenzt ist. Des Weiteren wirkte das Engagement von *T&G* hinsichtlich

der Unterstützung für migrantische Haushaltsarbeiterinnen nicht zuletzt auch auf andere britische Gewerkschaften inspirierend (ebd., S. 43).

Die Kampagne wurde über einen Zeitraum von zehn Jahren durchgeführt. Nach einem Regierungswechsel, durch den die Labour-Partei an die Regierung kam, konnten für die Gruppe der migrantischen Haushaltsarbeiterinnen erste grundsätzliche Rechte durchgesetzt werden. Im Jahr 1998 wurde das bis heute bestehende Visa-System für diese Gruppe von Beschäftigten eingeführt, in dem der Aufenthaltsstatus der Haushaltsarbeiterinnen nicht mehr an den Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin gebunden ist. Die Gewerkschaft T&G bzw. Unite unterstützt die Organisation *Kalayaan* auch weiterhin und begreift sich mittlerweile ganz eindeutig als Gewerkschaft für migrantische Haushaltsarbeiterinnen:

„And as the union for migrant domestic workers, Unite will not let up in its support over the next ten years and beyond.“⁹⁸

Die 1998 in Großbritannien eingeführten politischen Maßnahmen für migrantische Haushaltsarbeiterinnen wurden aufgrund ihrer Fortschrittlichkeit von der IAO als ein Beispiel guter Praxis anerkannt (Wittenburg 2008, S. 25). Dieser Erfolg geht ganz entscheidend auf die Kooperation der Organisation *Kalayaan* mit der Gewerkschaft T&G zurück.

5 Fazit

Grundsätzlich sind Gewerkschaften ein zentraler Akteur und wichtiger Kooperationspartner bei der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Von Vorteil sind ihr privilegierter Zugang zu allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie ihre internationalen, regionalen und sektoralen Strukturen (Beirnaert 2008, S. 21). Die in diesem Artikel vorgestellten Beispiele für Gewerkschaftsarbeit gegen Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zeigen, dass dieses Problem im Bewusstsein der Gewerkschaften zunehmend an Bedeutung gewinnt und es bereits erfolgreiche Ansätze gibt, an die angeknüpft werden kann. Insbesondere zur Unterstützung von Wanderarbeitern und Wanderarbeiterinnen sowie undokumentierten Migrantinnen und Migranten gründeten sich innerhalb der letzten Jahre interessante gewerkschaftliche Initiativen, deren Arbeit einen wichtigen Beitrag dazu leistet, diese besonders verletzte Gruppe von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihre Situation auf dem Arbeitsmarkt stärker

98 http://www.unitetheunion.org/news_events/archived_news_releases/2008_archived_press_releases/support_for_migrant_domestic_w.aspx [Zugriff am 31.01.2012]

in den gewerkschaftlichen Fokus zu rücken und sie nicht mehr nur als billige Konkurrenz wahrzunehmen sondern als Kolleginnen und Kollegen, deren Arbeitsrechte verletzt werden.

Dazu beitragen will auch das Projekt *Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung* (BBGM), in dem der DGB Bezirk Berlin-Brandenburg einer der vier Partner ist. In diesem Rahmen werden unter anderem Gewerkschaftsmitglieder zum Thema Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft geschult und es wird ein Forum geschaffen, in dem sich die in Bezug auf die betroffenen Branchen relevanten Einzelgewerkschaften miteinander vernetzen können. Dank dieses Projektes konnte insbesondere für die Berliner Gewerkschaften eine Sensibilisierung für das Thema Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung erreicht werden.

Insgesamt stehen die deutschen Gewerkschaften bei der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung aber trotz allem am Anfang und es bedarf noch vieler weiterer, vor allem auch bundesweiter Aktivitäten, um das Thema innerhalb der Gewerkschaften zu verankern und nachhaltige gewerkschaftliche Unterstützungsstrukturen für Betroffene zu schaffen.

Da es sich bei Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in den meisten Fällen um ein grenzüberschreitendes Phänomen handelt, ist die verstärkte Kooperation zwischen Gewerkschaften aus den Herkunfts- und den Zielländern von potenziell Betroffenen von zentraler Bedeutung. Dies gilt zum einen für den Bereich der Prävention, wobei hier ein intensiver Informationsaustausch zwischen den jeweils involvierten Gewerkschaften sowie gemeinsame Öffentlichkeitskampagnen im Vordergrund stehen sollten, um Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeitern vor ausbeuterischen Unternehmen und Anwerbeagenturen warnen bzw. sie über deren Praktiken aufklären zu können. Eine engere Zusammenarbeit der Gewerkschaften über Ländergrenzen hinweg ist des Weiteren sinnvoll bei der Unterstützung betroffener Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinsichtlich der Einforderung ihrer Rechte, insbesondere wenn diese bereits wieder in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind.

Entscheidend für die erfolgreiche Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung ist jedoch, dass alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus innerhalb der Gewerkschaften als Kolleginnen und Kollegen wahrgenommen werden.

Literatur

- Beirnaert, Jeroen; Skrivankova, Klara: International: Never work alone. Trade Unions and NGOs joining forces to combat Forced Labour and Trafficking in Europe, ITUC, Brussels, 2011.
- Beirnaert, Jeroen: The role of trade unions in combating human trafficking and forced labour. In: ILO: Report on the regional workshop for the preparation of a network of trade union focal points in source and destination countries, Geneva, 2008.
- Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2007 Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 2008.
- Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2008 Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 2009.
- Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2009 Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 2010.
- Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2010 Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 2011.
- Cyrus, Norbert: Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland. IAO, Genf, 2005.
- Cyrus, Norbert; Vogel, Dita; de Boer, Katrin: Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. IOM, BBGM, Berlin, 2010.
- ETUC: Out of the shadows. Organising and protecting domestic workers in Europe: the role of trade unions, Brüssel, 2005.
- Heubach, Renate: Migrantinnen in der Haushaltsarbeit – Ansätze zur Verbesserung ihrer sozialen und rechtlichen Situation. In: Gather, Geissler, Rerrich (Hrsg.): Weltmarkt Privathaushalt. Bezahlte Haushaltsarbeit im globalen Wandel. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, Forum Frauenforschung, Band 15, 2002.
- IAO: Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Genf, 2005.
- Ludwig, Michaela: Kollege, nicht Konkurrent. In: Mitbestimmung 12/2009. Hans-Böckler-Stiftung, 2009.
- Mitrović, Emilija: Qualitative Befunde zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg: Bildungszugang – Arbeit – Gesundheit. In: Marko, Sonja (Hg.) Menschen ohne Papiere. Zur Lebenssituation von

- Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg. Bildung – Gesundheit – Arbeit, Marburg: BdWi-Verlag, Forum Wissenschaft, Studien Bd. 59, 2010.
- Mitrović, Emilija; Müller, Dorothea (Hg.): Sexarbeit – ein Beruf mit Interessensvertretung? Marburg: BdWi-Verlag, 2009.
- Schwab, Waltraud: 100 Stunden Arbeit pro Woche, kein Lohn, in: taz, 29.04.2009
- Weyde, Britt: Importierte Fürsorge zu Dumpingpreisen. In: Gemeingüter / ila 323 März 2009, unter: http://www.ila-web.de/kulturszene/323film_laecheln.htm [Zugriff am 13.05.2011]
- Wittenburg, Vanina: The new bonded labour? The impact of proposed changes to the UK immigration system on migrant domestic workers, London: Oxfam and Kalayaan, 2008.

Internetquellen

- <http://www.dgb.de>
- <http://www.taz.de>
- <http://www.ituc-csi.org>
- <http://www.ituc-csi.org>
- <http://www.ilo.org>
- <http://www.unitetheunion.org>

Gewerkschaften und Erwerbslose – eine spannungsreiche Beziehung

Reichweite und Grenzen der Zusammenarbeit am Beispiel der Auseinandersetzung um den Hartz-IV-Regelsatz

Zusammenfassung

Erwerbstätige wie Erwerbslose haben ein gemeinsames Interesse an „guter Arbeit“ und Existenzsicherung, sie vereint der Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Prekariisierung. Dennoch lässt sich das Verhältnis von Gewerkschaften und Erwerbslosenprojekten bis heute als schwierige Beziehung beschreiben. Die Entwicklung dieser Beziehung seit Beginn der Massenarbeitslosigkeit in den 1970er Jahren wird im ersten Teil des Beitrags rekonstruiert. Im zweiten Teil werden Reichweite und Grenzen der sozialpolitischen Zusammenarbeit von Gewerkschaften und der Szene der Erwerbsloseninitiativen am Beispiel der politischen Auseinandersetzung der Jahre 2010/2011 um den Hartz-IV-Regelsatz diskutiert. Obwohl Gewerkschaften sich Erwerbslosenaktivitäten gegenüber in den vergangenen Jahrzehnten schrittweise geöffnet haben und Erwerbslosen- und Erwerbstätigeninteressen zunehmend miteinander vermitteln – so die These –, handeln sie im politischen Konfliktfall nach wie vor eher wie Organisationen von Arbeitsplatzinhabern.

Abstract

Both workers and the unemployed share a common interest in “good jobs” and in securing their livelihoods. They are united in their fight against unemployment and precarity. Yet, to this day the relationship between unions and projects organized by the unemployed can only be described as difficult. In the first part of this article, we will reconstruct the development of this relationship, starting with the beginning of mass unemployment in the 1970s. The second part will be devoted to the scope and limits of the socio-political cooperation between unions and the initiatives organized by the unemployed, using the political debate in 2010 and 2011 about the standard rates of the German welfare law (Hartz IV) as an example. Although over the last few decades unions have become more open to activities organized by the unemployed and are bringing the interests of unemployed people

and workers together; our hypothesis is that, when a political conflict arises, they still function as organizations for employed people.

Erwerbstätige wie Erwerbslose und ihre Vertretungen haben ein gemeinsames Interesse an Arbeitsplätzen und Existenzsicherung zu guten Bedingungen. Sie vereint der Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Prekarisierung. Gewerkschaften gelten daher als wichtigste Unterstützer und Koalitionspartner von Erwerbslosen (vgl. Baumgarten 2010, S. 145-170). Durch ihre Einbindung ins politische System können sie den „schwachen“ Interessen von Erwerbslosen Gehör verschaffen und größere Relevanz verleihen. Trotzdem wird das Verhältnis von Gewerkschaften und aktiven Erwerbslosen bis heute als konfliktträchtige Beziehung beschrieben, deren Entwicklung wir – beginnend mit dem Aufkommen der Massenarbeitslosigkeit – im ersten Teil dieses Beitrags rekonstruieren. Im zweiten Teil diskutieren wir Reichweite und Grenzen der sozialpolitischen Zusammenarbeit von Gewerkschaften und der Szene der Erwerbsloseninitiativen am Beispiel der politischen Auseinandersetzung um die Neufestsetzung des Hartz-IV-Regelsatzes 2010/2011 infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (vgl. Bundesverfassungsgericht 2010). Obwohl Gewerkschaften sich Erwerbslosenaktivitäten gegenüber in den vergangenen Jahrzehnten schrittweise geöffnet haben und auf politisch-programmatischer Ebene sowie in wissenschaftlichen Veröffentlichungen Erwerbslosen- und Erwerbstätigeninteressen zunehmend miteinander vermitteln, handeln sie im politischen Konfliktfall nach wie vor eher wie Organisationen von Arbeitsplatzinhabern.

Gewerkschaften und Erwerbslose

Infolge der beiden Ölpreiskrisen stieg die Arbeitslosigkeit ab Ende der 1970er Jahre in Westdeutschland stark an. Zu Beginn der 1980er Jahre erreichte sie erstmals die Zwei-Millionen-Marke. Überall im Land bildeten sich Erwerbsloseninitiativen, die auf ihre Probleme aufmerksam machten, Positionen bezogen, Protestaktionen organisierten und Forderungen stellten. 1982 waren es rund 250 bundesweit, 1985 bereits über 800 Erwerbsloseninitiativen (vgl. Wolf 1990, S. 60). In den Anfangsjahren förderte vor allem die evangelische Kirche diese Zusammenschlüsse (vgl. Wolski-Prenger 1993, S. 71). Viele Erwerbslose organisierten sich auch unabhängig. Die deutschen Gewerkschaften verhielten sich zunächst zögerlich bis ablehnend gegenüber diesen Selbsthilfeaktivitäten – im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern wie Großbritannien, wo Gewerkschaften die treibende Kraft bei der Organisierung von Erwerbslosen waren (vgl. Gallas 1994, S. 416). Das Verhältnis von Gewerkschaften und Erwerbslosen kann als „eine

schwierige Beziehung“ (Zoll et al. 1991) bezeichnet werden, weil Gewerkschaften in erster Linie ihr Klientel der Arbeitsplatzinhaber repräsentierten und einen ausgrenzenden exklusiven Solidaritätsbegriff vertraten, der Erwerbslose nicht mit einschloss (vgl. Kurz-Scherf/Zeuner 2001, S. 157). Diese Haltung insbesondere der Gewerkschaftsspitzen gegenüber Erwerbslosen brachte der stellvertretende Vorsitzende der Industriegewerkschaft (IG) Metall, Franz Steinkühler, im November 1983 auf den Punkt:

„Ich würde [...] sagen, daß die Strukturen der Gewerkschaften nicht geeignet sind, adäquate Aktionsplattformen für Arbeitsloseninitiativen zu bilden. Da gibt es dazu geeignetere Organisationen. Ich würde nicht die Kirchen dafür vorsehen, sondern die Arbeiterwohlfahrt [...]. Aber ich sage deutlich: Um die Arbeitsloseninitiativen [...] politisch in den Griff kriegen zu können, und um zu verhindern, daß sie gegen die Interessenvertretungspolitik der Arbeitsplatzinhaber eingesetzt werden können.“ (Steinkühler 1984, S. 38)

Auch innerhalb der Szene der Erwerbsloseninitiativen war das Verhältnis zu den Gewerkschaften umstritten. Auf dem ersten Bundeskongress der Arbeitsloseninitiativen in Frankfurt am Main im Dezember 1982 entschieden sich die Teilnehmenden erst nach langen Diskussionen mit Dreiviertel-Mehrheit dafür, keine gesonderte Erwerbslosengewerkschaft zu gründen, sondern in den jeweiligen Gewerkschaften zu bleiben. In ihren auf dem Kongress verabschiedeten „Forderungen an die DGB-Gewerkschaften“ hieß es:

„[T]rotz aller bisherigen auch gravierenden Versäumnisse in der notwendigen gemeinsamen Interessenvertretung sind die DGB-Gewerkschaften die Organisation der Lohnabhängigen in der Bundesrepublik, die die objektive gemeinsame Betroffenheit von Beschäftigten und Arbeitslosen von der Krise der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung am schlagkräftigsten in aktive Politik und Organisierung umsetzen können.“ (Arbeitsgruppe VI 1983, S. 110, Hervorhebung im Original)

So war die Stimmung Anfang der 1980er Jahre. Erwerbslose haben sich ihren Platz in ihrer Gewerkschaft erst erkämpfen müssen. Ob sie Gewerkschaftsmitglieder sein oder Ämter bekleiden durften, war zumeist per Satzung entweder ausgeschlossen oder nicht geklärt. Die Gewerkschaften haben sich seitdem – nicht zuletzt durch Druck von der Basis – langsam für Erwerbslose geöffnet und begonnen, eine aktive Erwerbslosenarbeit zu betreiben. Dabei gab und gibt es erhebliche Unterschiede, sowohl zwischen dem Deutschen Gewerkschaftsbund

(DGB) und den Einzelgewerkschaften als auch regional zwischen den Gewerkschaftsgliederungen.

Das Verhältnis in den 1980er Jahren blieb von gegenseitigen Berührungspunkten bestimmt. Infolgedessen bildeten Erwerbslose 1986 eine gewerkschaftsübergreifende Plattform, den Förderverein gewerkschaftliche Arbeitslosenarbeit, welcher seitdem die Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen (KOS) trägt. Als Informations- und Koordinierungsbüro ist sie rechtlich und räumlich aus dem Gewerkschaftsapparat ausgelagert. Im Februar 1987 kritisierte der DGB-Bundesvorstand noch die „autonome Willensbildung“ der Koordinierungsstelle (vgl. Wolski-Prenger 1993, S. 87). Doch in den Folgejahren kam es zu einer Annäherung – nicht zuletzt durch die erneute, zugespitzte Erfahrung von Massenarbeitslosigkeit durch den Zusammenbruch der DDR-Industrie infolge der Wiedervereinigung. Die KOS existiert bis heute und hat sich mittlerweile etabliert. Nach vielen Jahren der existenziellen Unsicherheit ist sie nun dauerhaft finanziell durch die DGB-Gewerkschaften abgesichert, welche die KOS anteilig nach ihrer Größe finanzieren. Ihre Existenz ist politisch unstrittig, allerdings nimmt sie innerhalb der Gewerkschaften eine marginalisierte Position ein – sowohl bezüglich des gewerkschaftsinternen Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses, als auch in der Interessenwahrnehmung nach außen. Als Servicestelle gibt die KOS Starthilfe und unterstützt gewerkschaftliche Erwerbslosenarbeit vor Ort. Sie bietet ein Infotelefon für Sozialberater, gibt Stellungnahmen, Info-Materialien und den Rundbrief A-Info heraus. Sie wirkt als Scharnier zwischen Gewerkschaften, gewerkschaftlichen sowie nicht-gewerkschaftlich organisierten Erwerbsloseninitiativen und sozialen Bewegungen. Die KOS organisiert Aktionen, initiiert und koordiniert bundesweite Kampagnen der Erwerbslosen wie zum Beispiel gegen Kinderarmut und für Reichtumsumverteilung. Gemeinsam mit Gewerkschaftsgliederungen wie dem ver.di-Fachbereich Handel des Landesverbands Berlin-Brandenburg konzipiert sie Projekte, um geringverdienende Arbeitnehmer über ihr Recht auf ergänzende Sozialleistungen aufzuklären und neue Gewerkschaftsmitglieder zu gewinnen.

Gewerkschaftliche Erwerbslosenarbeit heute

Die Einzelgewerkschaften sind bedingt durch ihre Mitgliederstruktur unterschiedlich stark von Erwerbslosigkeit betroffen. Bei der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di sind 120.000 von 2,1 Millionen Mitgliedern erwerbslos, die meisten in den Fachbereichen Handel, Gesundheit und Besondere Dienstleistungen, zu dem auch die Leiharbeitsfirmen gehören. Das entspricht einem Anteil von knapp sechs

Prozent (vgl. Zglinicki 2011, S. 22). Ein sehr hoher Anteil von ver.di-Mitgliedern arbeitet in prekären Beschäftigungsverhältnissen im Dienstleistungssektor. Ver.di konnte bei ihrer Gründung 2001 auf die Erfahrungen in der Erwerbslosenarbeit von ihren Vorläufergewerkschaften IG Medien und Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) zurückgreifen (vgl. Gerstenkorn 2007). Seitdem sind Erwerbslose in ver.di als Personengruppe anerkannt und dadurch antrags- und stimmberechtigt. Die Erwerbslosenarbeit ist in der „Richtlinie zu Erwerbslosenpolitik“ (vgl. ver.di 2005) satzungsmäßig festgeschrieben, womit eine langjährige organisationspolitische Forderung der gewerkschaftlichen Erwerbslosengruppen erfüllt wurde. Die Erwerbslosen sind in Erwerbslosenausschüssen entsprechend dem ver.di-Aufbau organisiert: In rund 50 der 85 ver.di-Bezirke gibt es einen aktiven Erwerbslosenausschuss, in allen elf Landesbezirken sowie auf Bundesebene. Auf allen Ebenen unterstützen hauptamtliche Gewerkschaftssekretäre die – vielerorts sehr aktiven und gut vernetzten – Erwerbslosen.

In der IG Metall sind rund 210.000 von 2,2 Millionen Mitgliedern erwerbslos gemeldet, was einem Anteil von rund zehn Prozent entspricht. Der Anteil prekärer Beschäftigter ist in der Industrie nur halb so hoch wie im Dienstleistungssektor (vgl. IG Metall/KOS 2011, S. 4). Die IG Metall betrieb bereits in den 1980er Jahren Erwerbslosenarbeit, die anfangs vor allem darin bestand, bei Betriebsschließungen im Rahmen eines Sozialplanes möglichst viel für ihre zukünftig erwerbslosen Kollegen auszuhandeln. Später hat die IG Metall ihre Erwerbslosenarbeit in ihr Konzept der Außerbetrieblichen Gewerkschaftsarbeit (AGA) integriert, die sie seit Beginn der Jahrtausendwende vorantreibt. In der AGA sollen alle Mitglieder erfasst werden, die nicht über die Betriebe erreicht werden, insbesondere Senioren sowie Erwerbslose. Im Jahr 2002 hat die IG Metall eine Richtlinie für die „Arbeit mit Mitgliedergruppen“ (vgl. IG Metall 2002) verabschiedet und Satzungsänderungen beschlossen, womit die Erwerbslosen- und Wohngebietsarbeit verankert wurde. Innergewerkschaftlich organisieren sich die erwerbslosen IG-Metaller vor Ort in Erwerbslosenarbeitskreisen. In 50 von 163 Verwaltungsstellen existieren solche Arbeitskreise, deren Aktivitätsniveau allerdings stark schwankt. Laut einer Umfrage von 2008 bieten lediglich 14 Prozent von ihnen Arbeitslosen- und Sozialberatung an – eigentlich *die* Kernaufgabe von Erwerbsloseninitiativen (vgl. Krischer 2011)⁹⁹. Auch wenn es einige sehr aktive Arbeitskreise gibt – etwa in Berlin, Wolfsburg oder Rostock –, ist die Erwerbslosenarbeit innerhalb der Industriegewerkschaft insgesamt nicht so gut etabliert wie bei ver.di; deswegen

99 Vgl. <http://www.erwerbslos.de/images/stories/dokumente/gewerkschaften/agastrukturen.pdf>

hat die IG Metall seit 2008 ein neues Mitgliederprojekt für Erwerbslose gestartet (vgl. IG Metall 2009; IG Metall/KOS 2011).

Abbildung: Gewerkschaftliche Erwerbslosenarbeit in den beiden größten deutschen Einzelgewerkschaften

	ver.di	IG Metall
Erwerblose Mitglieder (Stand Dez. 2010)	120.000 von 2,1 Mio. Mitgliedern erwerbslos (Anteil: knapp 6 %)	210.000 von 2,2 Mio. Mitgliedern erwerbslos (Anteil: knapp 10 %)
Verankerung (Satzung, Richtlinien)	Erwerbslose als eine von 9 Personengruppen (2001 von IG Medien übernommen) „Richtlinie zur Erwerbslosenpolitik“	seit 2002 Richtlinie für die „Arbeit mit Mitgliedergruppen“ und Satzungsänderung für <i>Außerbetriebliche Gewerkschaftsarbeit</i> (AGA)
Organisationsstruktur (Stand Okt. 2011)	Erwerbslosenausschüsse (EA): 50 EA auf Bezirksebene, 11 EA auf Landesbezirksebene, 1 EA auf Bundesebene	Erwerbslosenarbeitskreise in 50 aller 163 IG-Metall-Verwaltungsstellen

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf einem Interview mit Gewerkschaftsvertreter, ver.di Bundesverwaltung, Ressort 5 Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Erwerbslosenpolitik, Berlin, 14.9.2011 sowie einem Telefoninterview mit Gewerkschaftssekretär, IG Metall Vorstand, FB Sozialpolitik, Ressort Allgemeine Sozial- und Arbeitsmarktpolitik/AGA, 21.11.2011.

Außergewerkschaftliche Erwerbslosenarbeit und -netzwerke

Gewerkschaften sind nicht die einzigen Strukturen, in denen sich Erwerbslose organisieren. Neben der gewerkschaftlichen existiert noch eine unabhängige, kirchliche, verbandliche und parteinahe Erwerbslosenarbeit. Allerdings fehlt eine Übersicht, wie viele Erwerbsloseninitiativen derzeit existieren. Die letzte bundesweite Erfassung stammt von Ende der 1990er Jahre. Die Datenbank der gewerkschaftlichen Koordinierungsstelle KOS weist aktuell rund 800 lokale Erwerbslosenprojekte auf, wovon 300 gewerkschaftlich organisiert sind.¹⁰⁰ Darunter fallen allerdings auch Sozialberatungsstellen und Beschäftigungsprojekte, die sich als soziale Dienstleister ohne dezidiert politischen Anspruch verstehen. Die Szene der Erwerbsloseninitiativen wandelt sich beständig. Viele Initiativen haben aufgrund der individuell meist nur temporären Phase der Erwerbslosigkeit und ihres stark stigmatisierenden Charakters keinen dauerhaften Bestand, dafür bilden sich

¹⁰⁰ Vgl. <http://www.erwerbslos.de/address.html>

zahlreiche neue Gruppen in bewegungsintensiven Phasen (vgl. Lahusen/Baumgarten 2010; Scherer 2010) – so geschehen etwa bei den Erwerbslosenprotesten gegen die Kohl-Regierung 1998 und den Anti-Hartz-Protesten 2003/2004.

Die unabhängigen Initiativen haben keinen bundesweiten Dachverband, sondern organisieren sich traditionell seit den 1980er Jahren in Bundesarbeitsgruppen (BAG). Existierten in den 1980er Jahren noch zwei Flügel – frauendominierte „Regelsatzgruppen“ im Sozialhilfebezug (BAG Sozialhilfeinitiativen) und männerdominierte Erwerbslosengruppen (BAG Erwerbslose) im Arbeitslosengeldbezug – führten die fortwährenden Sozialkürzungen dazu, dass sich die Gruppen in den 1990er Jahren annäherten (vgl. Scherer 2010, S. 88). Mit der absehbaren Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe fusionierten beide 2004 zur Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen (BAG-SHI). Nachdem sie in Insolvenz gegangen war, kam es im November 2008 zur Neugründung der Nachfolgerorganisation BAG Prekäre Lebenslagen (BAG PLESA). Das Aktionsbündnis Sozialproteste (ABSP) hatte sich während der Anti-Hartz-IV-Proteste als bundesweites Netzwerk gegründet und besteht bis heute fort.

Die kirchliche Erwerbslosendarbeit ist seit den 1990er Jahren stark zurückgegangen. Auf Bundesebene existieren heute keine relevanten kirchlichen Netzwerke mehr, allenfalls regionale Kooperationsstrukturen wie in Westfalen. Die ehemals sehr aktiven Industrie- und Sozialpfarrämter wurden finanziell und personell abgebaut. Die verbandliche Erwerbslosendarbeit war vor allem in den 1990er Jahren stark, als der Arbeitslosenverband (ALV) in Ostdeutschland mithilfe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) ein breites Netz an Hilfen für Erwerbslose aufgebaut hatte; mit dem Abbau der ABM verlor auch er an Bedeutung. Mit der bundesweiten Etablierung der Partei Die Linke hat sich wieder eine parteiorientierte Strömung der Erwerbslosendarbeit gebildet. Zahlreiche Initiativen haben sich lokalen Parteigliederungen der Linkspartei angeschlossen. Innerhalb dieser Partei haben sich Bundes- und Landesarbeitsgemeinschaften Hartz IV gegründet, um Erwerbsloseninteressen in der Linkspartei zu vertreten.

Erwerbslosennetzwerke und Gewerkschaften im Ringen um höhere Hartz-IV-Leistungen

Mit dem „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurden zum Jahresbeginn 2005 Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige durch die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung für Arbeitsuchende abgelöst. Deren Adressatenkreis umfasst in erster Linie erwerbsfähige Erwerbslose, die keinen (hinreichenden) Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben.

Die Hartz-IV-Leistungen sollen lediglich ein Leben auf dem Niveau des sozio-kulturellen Existenzminimums ermöglichen. Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts umfassen neben den „angemessenen“ Kosten der Unterkunft und Heizung, die Kosten für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie und Bedarfe des täglichen Lebens, die unter dem Begriff Regelbedarfe zusammengefasst werden. Der Regelsatz bezeichnet den pauschalierten Geldbetrag, der bedürftigen Leistungsberechtigten monatlich zur Verfügung steht, um ihren Regelbedarf zu decken. Alleinstehende Leistungsberechtigte erhielten zur Zeit der Verfassungsgerichtsentscheidung (Februar 2010) 359 Euro; ein Hartz-IV-Single-Haushalt erhielt für den Regelbedarf, die Kosten der Unterkunft, die übernommenen Sozialversicherungsbeiträge und sonstigen Leistungen monatlich durchschnittlich 729 Euro (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012a). Über sieben Millionen Menschen im deutschen Sozialstaat, das sind knapp ein Zehntel der Bevölkerung, sind zum Lebensunterhalt auf den Regelsatz angewiesen, der auch die Höhe einiger Sozialleistungen außerhalb des Hartz-IV-Systems bestimmt: 100.000 Asylsuchende, 900.000 Sozialhilfebezieher sowie 6,2 Millionen Menschen in sogenannten Hartz-IV-Bedarfsgemeinschaften (vgl. Statistisches Bundesamt 2009). Bedarfsgemeinschaften umfassen neben Leistungsberechtigten im erwerbsfähigen Alter über 15 Jahren ebenfalls Kinder. Von den Erwerbsfähigen gelten lediglich rund 40 Prozent als erwerbslos, weitere 40 Prozent befinden sich in Beschäftigung oder Ausbildung, in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder sie verrichten Sorgearbeit wie die Erziehung oder Pflege von Angehörigen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012b). Arbeitslose bilden folglich nur einen Teil der heterogenen Gruppe der Betroffenen.

In der politischen Debatte wird lagerübergreifend ein Wirkungszusammenhang zwischen der Höhe und Ausgestaltung der Hartz-IV-Leistungen und der Ausweitung des Niedriglohnssektors unterstellt. Während von links die Verschlechterung der Handlungsoptionen der Erwerbstätigen und Erwerbslosen am Arbeitsmarkt durch zu knapp bemessene Transferleistungen kritisiert wird, wird von rechts im Sinne des sogenannten Lohnabstandsgebots¹⁰¹ die Deckelung oder weitere Ab-

101 Das Lohnabstandsgebot besagt, dass das verfügbare Haushaltseinkommen unterer Arbeitnehmer-einkommen höher liegen soll als der Bedarf eines vergleichbaren Haushaltes, der Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe bezieht (vgl. Der Paritätische Gesamtverband 2010, S. 38), die Regelsätze sind auf entsprechend niedrigem Niveau festzulegen. Dieses Gebot war gesetzlich verankert im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Dies wurde jedoch in Folge der Regelsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts geändert, seitdem gehört die Sicherung des Existenzminimums zu den Grundsätzen für die Ermittlung der Regelbedarfe, nicht jedoch das Lohnabstandsgebot (vgl. Bundesregierung 2010, S. 197f.).

senkung dieser Leistungen gefordert. Ziel ist es hier, die Aufnahme auch niedrig entlohnter Arbeit alternativlos zu machen (vgl. Brütt 2011, S. 29ff.). Tatsächlich liegen die Hartz-IV-Leistungen noch unterhalb eines Einkommens, das sich – zumindest bei Vollzeitbeschäftigung – im Niedriglohnbereich erzielen lässt (vgl. Der Paritätische Gesamtverband 2010).

Erwerbstätige außerhalb des Hartz-IV-Systems sind auf mindestens drei Arten von Umfang und Ausgestaltung der sogenannten Grundsicherung betroffen: Neben dem Problem, Beschäftigung zu prekären Bedingungen, etwa in der expandierenden Leiharbeitsbranche, akzeptieren zu müssen, wirkt sich die Hartz-IV-Höhe über den Grundfreibetrag zur Lohnsteuer auf das verfügbare Einkommen der Arbeitnehmerhaushalte aus; als Maßgröße des Grundfreibetrags gilt der sozialhilferechtliche Mindestbedarf. Der flankierende Einsatz von *workfare*-artigen Instrumenten der Arbeitsförderung¹⁰² wie Ein-Euro-Jobs und Bürgerarbeit führte zu einer Ausweitung der öffentlich geförderten Beschäftigung, in der Regel außerhalb des Tarifvertragssystems und ohne (vollständigen) Sozialversicherungsschutz. Diese Art der Beschäftigung spielt eine wichtige Rolle bei der Erosion des öffentlichen Dienstes besonders auf kommunaler Ebene.

Vor diesem Hintergrund überschneiden sich in der Regelsatzfrage Interessen von Erwerbslosennetzwerken mit denen von Gewerkschaften. Um den Trend der Absenkung und Spreizung der Lohnneinkommen in Deutschland zu stoppen, bieten sich zwei Hebel für bewegungs- und gewerkschaftspolitische Strategien an: einerseits die Hartz-IV-Höhe, die quasi als Mindesteinkommen wirkt, andererseits die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes beziehungsweise *equal-pay*-Regelungen für die Leiharbeit. Während die Mindestsicherung vor den Hartz-Gesetzen ein randständiges Thema der Gewerkschaften war – die Höhe von Arbeitslosengeld und -hilfe orientierte sich am versicherten Erwerbseinkommen statt am Existenzminimum –, gewann sie mit Hartz IV sprunghaft an Bedeutung. Der ver.di-Bundeskongress beschloss im Oktober 2007 auf Antrag des Bundeserwerbslosenausschusses die Forderung nach einer Regelsatzerhöhung auf 420 Euro (vgl. ver.di-Bundeskongress 2007), welche sich an der als seriös und belastbar angesehenen Berechnung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes orientierte. Forderungen nach einem gesetzlichen Mindestlohn stießen in den 1990er Jahren innergewerkschaftlich noch auf entschiedene Ablehnung – aus Sicht der Kritiker

102 *Workfare* ist ein Wortspiel mit den englischen Ausdrücken *work* und *welfare* (zu Deutsch: Arbeit und Wohlfahrt) und wird allgemein verwendet, um Regelungen zu bezeichnen, nach denen den Leistungsberechtigten ihre Sozialleistungen nur unter der Bedingung ihrer aktiven Arbeitsbereitschaft gewährt werden. In Deutschland werden etwa sogenannten Ein-Euro-Jobs als arbeitsmarktpolitische Instrumente im Sinne von *workfare* thematisiert (vgl. Brütt 2011).

liefen sie auf einen staatlichen Eingriff in die Tarifautonomie hinaus (vgl. Peter 1998) –, doch nach Einführung von Hartz IV stellten Gewerkschaften konkrete Mindestlohnforderungen auf: Ver.di und die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG), die aufgrund ihrer Mitgliederstruktur von der anwachsenden Gruppe der *working poor* im Dienstleistungssektor besonders betroffen waren, starteten im Januar 2006 die gemeinsame „Initiative Mindestlohn“ und forderten „kein Lohn unter 7,50 Euro pro Stunde“.¹⁰³

In den unabhängigen Erwerbslosennetzwerken wurde in den Jahren nach dem Abflauen der Montagsdemonstrationen gegen Hartz IV im Herbst 2004 unter anderem die Forderung nach einer Regelsatzhöhe von 500 Euro, der Einführung eines Mindestlohns von zehn Euro und der Arbeitszeitverkürzung auf eine 30 Stundenwoche entwickelt (vgl. Aktionsbündnis Sozialproteste 2007)¹⁰⁴. Diese sogenannte Triadenforderung zielt auf eine Umverteilung von Arbeit zu Bedingungen, die es auch gering verdienenden Erwerbstätigen erlauben soll, ohne Hartz-IV-Leistungen ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Forderung nach einem bedingungslosen und existenzsichernden Grundeinkommen, die seit den Anfängen der Erwerbsloseninitiativszene in den 1980er Jahren diskutiert und entwickelt wurde, spielte weiterhin eine Rolle. Innerhalb der Gewerkschaften wird sie allerdings aufgrund ihres dort kritisierten Kombilohncharakters mehrheitlich abgelehnt (vgl. ver.di Bundeskongress 2011).

Die Auseinandersetzung der Erwerbslosen um die Leistungshöhe fand in den Jahren nach der Hartz-IV-Einführung im Wesentlichen auf drei Feldern statt: Auf juristischem Wege versuchten sie erstens, höhere Regelleistungen zu erreichen. Entgegen der Absicht des Gesetzgebers, die Regelleistung zu pauschalieren, klagten sie zweitens dafür, besondere Bedarfe zusätzlich zum Regelbedarf geltend machen zu können, etwa für Medikamente. Drittens skandalisierten sie im Rahmen öffentlicher Kampagnen die Zusammensetzung und den Umfang der Leistungen speziell für Kinder aus Hartz-IV-beziehenden Familien – eine Kampagne für höhere Leistungen für Erwachsene schien den Initiatoren aussichtslos angesichts der zunehmenden Stigmatisierung von Hartz-IV-Berechtigten (vgl. Hartmann 2010).

Drei von Betroffenen angestregte Klagen zur Regelleistungshöhe, zur Pauschalierung und zu Leistungen für Kinder wurden vom Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung angenommen. Dessen Erster Senat entschied am 9. Februar 2010, die bisherige undurchsichtige und willkürliche Art der Festlegung der Regelleistungshöhe sei verfassungswidrig und mit der grundgesetzlich garantierten

103 Vgl. <http://www.initiative-mindestlohn.de>

104 Vgl. <http://www.die-soziale-bewegung.de/triade.html>

Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip nicht vereinbar (vgl. Bundesverfassungsgericht 2010). Die konkrete Leistungshöhe beanstandete das Gericht hingegen nicht als zu niedrig; als verfassungswidrig galt das Verfahren, nicht dessen Ergebnis. Das Gericht gab dem Gesetzgeber bis Jahresende Zeit, den Regelsatz auf verfassungsgemäße Weise neu zu berechnen. Dabei habe er die spezifischen Bedarfe von Kindern für Bildung bei der Neuermittlung zu berücksichtigen. Des Weiteren habe der Gesetzgeber „bei der Neuregelung einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherstellung eines unabwiesbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarfs“ vorzusehen, der im Regelbedarf nicht erfasst, „zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums jedoch zwingend zu decken ist“ (ebd.). Der Pauschalierung der Leistungen als einem zentralen Aspekt von Hartz IV wurde so höchstrichterlich eine gewisse Grenze gesetzt.

Durch die Entscheidung des Verfassungsgerichts öffnete sich 2010 ein bewegungspolitisches *window of opportunity*. Es bot die Gelegenheit, die Hartz-IV-Leistungshöhe öffentlich sowie politisch zu thematisieren und auf eine nennenswerte Regelsatzerhöhung hin zu wirken. Darum mobilisierten gewerkschaftliche sowie unabhängige Erwerbslosennetzwerke und -projekte wie ABSP, BAG PLESA, Erwerbslosenforum Deutschland, KOS und ver.di-Erwerbslose bundesweit ihre Anhängerschaft zu einem zentralen Aktionswochenende am 9. und 10. Oktober 2010 in Oldenburg. Unter dem Slogan „Krach schlagen statt Kohldampf schieben“ forderten sie „mindestens 80 Euro mehr für Lebensmittel“ (vgl. Bündnis Krach schlagen 2010). Am abschließenden Protestmarsch, auf dem nach Vorbild der argentinischen *cacerolazo*-Protestbewegung 2001/2002 mit Kochtöpfen „Krach geschlagen“ wurde, beteiligten sich über 3.000 Teilnehmende. Dies war seit Einführung von Hartz IV die größte eigenständige Erwerbslosendemonstration in Deutschland. Zwar führten auch in den darauf folgenden Wochen und Monaten einige Erwerbslosengruppen dezentral „Krach-Schlagen“-Proteste durch, die Zahl solcher Aktionen und der daran Teilnehmenden war jedoch nur gering. Eine angestrebte bundesweite Dezentralisierung der Protestaktionen von lokalen Erwerbsloseninitiativen vor Ort misslang (vgl. ebd.).

Zwei Wochen vor der zentralen Erwerbslosendemonstration, am 25. September 2010, hatte Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen das überarbeitete Berechnungsverfahren der Öffentlichkeit vorgestellt: Die Regelsätze sollten zum Jahreswechsel um fünf Euro steigen. Das Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe wurde zunächst am 3. Dezember 2010 vom Bundestag verabschiedet, jedoch zwei Wochen später von den SPD-geführten Ländern im Bundesrat blockiert. Nach mehrwöchigen Verhandlungen im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bun-

desrat einigten sich Bundesregierung und SPD-Länder am 21. Februar 2011 auf eine gestaffelte Erhöhung der Hartz-IV-Leistungen bis 2012 um acht Euro auf 367 Euro. Zusätzlich wurde ein sogenanntes Bildungs- und Teilhabepaket mit Leistungen für Kinder aus Hartz-IV-beziehenden und geringverdienenden Haushalten beschlossen, um den kinderspezifischen Vorgaben des Verfassungsgerichtsurteils nachzukommen. Die SPD ließ sich darauf ein, dass Arbeitsministerin von der Leyen die Verhandlungen auf das angrenzende, die Gewerkschaften besonders interessierende Thema des Niedriglohnsektors erweiterte und so vom zentralen Thema der Regelsätze ablenkte. Es wurde eine Lohnuntergrenze für das Wach- und Sicherheitsgewerbe, die Weiterbildungsbranche und die Leiharbeit beschlossen, deren Ausgestaltung jedoch den Tarifparteien übertragen wurde.

In den Erwerbslosennetzwerken wurde das Ergebnis als Misserfolg ihrer Proteste aufgefasst. Erstens bedeute die beschlossene Erhöhung um acht Euro lediglich eine geringfügige Erhöhung der Regelleistung, deren realer Wertverlust infolge des Anstiegs der Verbraucherpreise in Deutschland nicht ausgeglichen werde. Zweitens stelle das Bildungs- und Teilhabepaket zwar in gewissem Sinne eine Folge ihrer sozialrechtlichen und politischen Kampagnenarbeit der vergangenen Jahre für umfangreichere Leistungen für leistungsberechtigte Kinder dar, die beschlossene Umsetzung sei jedoch bürokratisch und stigmatisierend. Drittens habe man die schwierigen Zusammenhänge zwischen dem Hartz-IV-System und den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Menschen außerhalb der Grundsicherung nicht hinreichend öffentlich vermitteln können; stattdessen seien mit der beschlossenen Einführung von Lohnuntergrenzen Gruppen von Armen gegeneinander ausgespielt worden (vgl. Künkler 2011). Die arbeitsmarktpolitischen und komplexen fiskal-föderalistischen Hintergründe der Regelsatzfrage sind in der Berichterstattung weitgehend überlagert worden von parteipolitischen Auseinandersetzungen, die medial verkürzt wurden auf den Streit der Verhandlungsführerinnen der Union und der SPD, Bundesarbeitsministerin von der Leyen und die mecklenburgische Sozialministerin Manuela Schwesig (vgl. Pergade 2011).

Reichweite und Grenzen der Zusammenarbeit

Nicht nur die Erwerbslosennetzwerke, sondern auch die Gewerkschaften versuchten, das *window of opportunity* von 2010/2011 politisch zu nutzen. Dabei arbeiteten die Kollektivakteure punktuell zusammen: Gewerkschaften, insbesondere die ver.di-Bundeszentrale und ortsnahe Gewerkschaftsgliederungen aus dem Raum Weser-Ems, unterstützten das zentrale Aktionswochenende der Erwerbslosen finanziell. Das Bündnis der Erwerbslosennetzwerke erstellte mit

finanzieller und technischer Unterstützung von ver.di eine auflagenstarke, professionelle Kampagnenzeitung (vgl. Erwerbslosennetzwerke 2010). Ver.di und der DGB-Bundesvorstand warben in der August-Ausgabe der Zeitung Publik bzw. durch ein Rundschreiben Annelie Buntenbachs an die norddeutschen Gewerkschaften für die Regelsatz-Demonstration (vgl. ver.di Publik 2010; Nowak 2010). Die Erwerbslosennetzwerke beteiligten sich ihrerseits mit einem „Krachschlagen-Block“ an einer Großdemonstration im Rahmen der Herbstkampagne „Deutschland in Schiefelage“ des DGB in Hannover. Mit ihrer auf Anschlussfähigkeit orientierten Forderung nach einem mindestens um 80 Euro höheren Regelsatz nahmen die Erwerbslosennetzwerke Rücksicht auf die Grenzen dessen, was gewerkschaftliche Bündnispartner politisch mittragen konnten. Über die verlorene Auseinandersetzung hinaus pflegten Vertreter von Erwerbslosennetzwerken, DGB und Einzelgewerkschaften kontinuierlich einen inhaltlichen Austausch in Fragen der Mindestsicherung.

Koordination und Kooperation zwischen Gewerkschaften und Erwerbslosennetzwerken stießen in der Regelsatzfrage aber auch an ihre Grenzen. In der Herbstkampagne der Gewerkschaften spielte der Regelsatz nur eine randständige Rolle, Aktivist:innen der Erwerbslosennetzwerke äußerten, sie empfänden ihren Block auf der Gewerkschaftsdemonstration, gemessen an deren Moderation und am Feedback der protestierenden Kollegen, regelrecht marginalisiert. So ist es konsequent, dass die maßgeblichen gewerkschaftlichen Akteure in der heißen Phase der Regelsatzverhandlungen im Vermittlungsausschuss ohne Druck „von der Straße“ und allein durch Lobbying und Medienarbeit Einfluss auf die Verhandlungspartner zu nehmen suchten. In dieser Phase traten die Gewerkschaftsgliederungen in den Hintergrund. In der medialen Öffentlichkeit waren allein die Gewerkschaftsspitzen von DGB, IG Metall und ver.di präsent. Sie verzichteten darauf, sich mit beziferten Forderungen zur Regelsatzberechnung zu positionieren und schwenkten entsprechend dem Verlauf, den die Verhandlungen im Parlament nahmen, auf die arbeitsmarktnäheren Themen der gesetzlichen Lohnuntergrenzen und des *equal-pay* von Leiharbeitern ein. Die Regelsatzkampagne der Erwerbslosennetzwerke erschöpfte sich in der zentralen Demonstration in Oldenburg und konnte die Leerstelle, die der schließlich abgekühlte „heiße Herbst“ des DGB auf der Straße gelassen hatte, nicht füllen und die Aufmerksamkeit der Massenmedien nicht auf das zeitweilig in den Hintergrund geratene Thema der Regelsatzhöhe lenken.

Die in der Regelsatzfrage zutage getretenen Grenzen der Kooperation und Koordination liegen in der innergewerkschaftlichen Prioritätensetzung sowie in der äußerst ungleichen Handlungsfähigkeit der Bündnispartner begründet. Hartz-

IV-Themen wie die Regelsatzhöhe bieten wenig Anknüpfungspunkte für die konkreten Erfahrungen und Probleme der Mehrheit der Beschäftigten, die den Kern der Gewerkschaftsmitglieder ausmachen. Die Lebenslage prekär Beschäftigter überschneidet sich zwar stärker mit der von Leistungsberechtigten im Hartz-IV-System, doch trotz der Versuche, insbesondere über *organizing*, in diesem Segment gewerkschaftliche Strukturen zu etablieren, ist deren Organisationsgrad unterdurchschnittlich. Der Slogan „für gute Arbeit, starke öffentliche Leistungen, gutes Auskommen im Alter, ein solidarisches Gesundheitssystem und qualifizierte Bildung und Ausbildung“ (vgl. DGB Bundesvorstand 2010), mit dem die Basis zur gewerkschaftlichen Herbst-Kampagne mobilisiert werden sollte, knüpft an die soziale Lage der Beschäftigten und nicht an die spezifische Situation von Hartz-IV-Leistungsberechtigten an. Der Regelsatz hat mit der Sicherung des Tarifsystems und mit betrieblicher Mitbestimmung nur indirekt etwas zu tun. Er liegt außerhalb des „Kerngeschäfts“ der Mehrheit der aktiven haupt- und ehrenamtlichen Kollegen. Deren kollektive Aufmerksamkeit für politische Gelegenheiten ist knapp, und wenn – wie im Falle der Auseinandersetzung im Vermittlungsausschuss – mit dem Mindestlohn ein eher zentrales Thema die Berichterstattung bestimmt, dringen Gewerkschaftssekretäre mit peripheren Themen wie dem Regelsatz innerhalb der eigenen Strukturen nicht mehr durch. Im DGB konkurrieren verschiedene sozialpolitische Interessen und Ziele miteinander; etwa die über die Herbstkampagne hinaus prominente Forderung nach Beibehaltung der Rente mit 65 und die Forderung nach mindestens 80 Euro mehr Hartz IV, die dem Großteil der aktiven und passiven Gewerkschaftern unbekannt sein dürfte. Gewerkschaften und Erwerbslosennetzwerke haben eine sehr ungleiche Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit (vgl. Lahusen/Baumgarten 2010, S. 153ff.), Bündnisse zwischen ihnen sind deshalb asymmetrisch, die finanzielle Unterstützung verläuft einseitig. Nur in Ausnahmefällen waren Sozialprotestbewegungen in Deutschland, wie mit einer gewerkschaftsunabhängigen Großdemonstration im November 2003 oder mit den Montagsdemonstrationen gegen Hartz IV im Sommer 2004, in der Lage, die Gewerkschaften in einen gewissen Zugzwang zu bringen und Einfluss auf deren Agenda auszuüben. Doch nicht allein die relative Stärke der Gewerkschaften, sondern auch die Schwäche der Erwerbslosennetzwerke spielt hier eine Rolle. Die Vorbereitung der zentralen „Regelsatz“-Demonstration in Oldenburg hatte das kollektive Handlungsvermögen der beteiligten Netzwerke nahezu restlos beansprucht. Für die Fortsetzung der Proteste fehlten die finanziellen und personellen Ressourcen. Hinzu kam, dass Teile der Erwerbsloseninitiativszene die anknüpfungsfähige 80-Euro-Forderung ablehnten, weil sie diese als Rück-

schritt gegenüber Positionen etwa der Abschaffung von Hartz IV oder einer Regelsatzhöhe von mindestens 500 Euro bewerteten. Die Teilnahme von „nur“ 3.000 Menschen wurde von den Veranstaltern als großer Mobilisierungserfolg gewertet.

Die Erfolge einer Erwerbslosenpolitik durch aktive Betroffene lassen sich nur in Ausnahmefällen am Ergebnis der sozialpolitischen Gesetzgebung ablesen, sie sind stattdessen eher im politischen Verfahren zu suchen. Es ist nicht zuletzt ein Ergebnis der Arbeit gewerkschaftlicher und unabhängiger aktiver Erwerbsloser, dass Tarifpolitik und Grundsicherung in den Gewerkschaften mittlerweile durchaus im gemeinsamen Kontext gesehen werden und Erwerbslosennetzwerke innerhalb sowie im Umfeld von Gewerkschaften Fuß gefasst haben. Es spricht für die praktische Relevanz von Erwerbslosenpolitik „von unten“, dass das Bundesverfassungsgericht durch sein Urteil den Gesetzgeber zur Neuregelung verpflichtet hat. Es eröffnete genau auf den sozialrechtlichen Feldern politische Möglichkeiten, auf denen Erwerbslosennetzwerke ihre juristischen und politischen Aktivitäten konzentriert hatten. Die Erfolge solcher Erwerbslosenpolitik bestehen darin, Möglichkeiten politischer Veränderung zu schaffen.

Diese Chancen bieten sich auch den Gewerkschaften. Wie am Beispiel der Regelsatzneuberechnung gezeigt, schaffen sie es jedoch bislang nicht, ihre Interessen und Positionen hinsichtlich des Mindestlohns und der Grundsicherung zu vermitteln; stattdessen konzentrieren sie sich einseitig auf die Mindestlohnthematik und lassen ihre sozial- und arbeitsmarktpolitischen Interessen gegeneinander ausspielen. Im entscheidenden Moment betreiben sie immer noch, wie schon in den 1980ern von Franz Steinkühler artikuliert, Interessenvertretungspolitik von Arbeitsplatzinhabern. Zugleich ist der Kontext von Mindestlohn und Regelsatz eines der zentralen Felder, in dem diese Kontinuität einmal aufgebrochen werden könnte.

Literatur

Aktionsbündnis Sozialproteste: Die drei Richtungsforderungen. www.die-soziale-bewegung.de [Dezember 2007, letzter Zugriff am 27.02.2012].

Arbeitsgruppe VI: Abschlußklärung/Anträge der Arbeitsgruppe VI. Wie organisieren sich Arbeitslose? In: Arbeitsloseninitiativen der Bundesrepublik Deutschland und Westberlin (Hg.): 1. Bundeskongreß der Arbeitslosen. Protokolle, Presse, Fotos, Initiativen, Frankfurt am Main, 1983, S. 110-111.

- Baumgarten, Britta: Interessenvertretung aus dem Abseits. Erwerbsloseninitiativen im Diskurs über Arbeitslosigkeit. Frankfurt am Main/New York, 2010.
- Brütt, Christian: Workfare als Mindestsicherung. Von der Sozialhilfe zu Hartz IV. Deutsche Sozialpolitik 1962 bis 2005, Bielefeld, 2011.
- Bundesagentur für Arbeit: Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Januar 2012, Nürnberg, 2012a.
- Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht Januar 2012, Nürnberg, 2012b.
- Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Bundesratsdrucksache 661/10 vom 21.01.2010, Berlin.
- Bundesverfassungsgericht: BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 1-220.
- Bündnis Krach schlagen: Den Schwung von Oldenburg mitnehmen. Jetzt weiter „Krach schlagen“ – für mindestens 80 Euro mehr für Lebensmittel. Vorschläge für weitere Aktivitäten. Berlin u.a., 2010.
- Der Paritätische Gesamtverband: Damit sich Arbeit lohnt. Expertise zum Abstand zwischen Erwerbseinkommen und Leistungen nach dem SGB II, Berlin, 2010.
- DGB Bundesvorstand: Deutschland in Schiefelage. Materialien zu den Herbstaktionen, Berlin, 2010.
- Erwerbslosennetzwerke: Extrablatt. Einkommen zum Auskommen, Berlin, 2010.
- Gallas, Andreas: Politische Interessenvertretung von Arbeitslosen. Eine theoretische und empirische Analyse, Köln, 1994.
- Gerstenkorn, Petra: ver.di und die Erwerbslosen. In: Achten, Udo u. a. (Hg.): Recht auf Arbeit – Recht auf Faulheit, Düsseldorf, 2007, S. 354-356.
- Hartmann, Michael: Klassenkampf von oben. Die gezielte soziale Desintegration. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): Deutsche Zustände. Folge 9. Berlin, 2010, S. 267–277.
- IG Metall: Richtlinie „Arbeit mit Mitgliedergruppen“. Beschluss des Beirates, Stuttgart, 2002.
- IG Metall: Handlungshilfe „Arbeitslose Mitglieder halten – Angebote ausbauen“, Frankfurt am Main, 2009.
- IG Metall/KOS: Anregungen für gewerkschaftliche Erwerbslosenarbeit. Solidarität macht stark. Erwerbslose Mitglieder halten – Angebote für Erwerbslose ausbauen. Gute Beispiele aus der Praxis. Frankfurt am Main/Berlin, 2011.

- Krischer, Thomas: Überblick über Strukturen der Senioren-/Erwerbslosenarbeit in der IG Metall. Ergebnisse einer Umfrage 2008, www.erwerbslos.de [20.05.2011, letzter Zugriff am 28.02.2011].
- Künkler, Martin: Hartz-IV-Regelsätze: Am Existenzminimum vorbei. In: Sozialismus Nr. 38, 2011, Heft 4, S. 35-40.
- Kurz-Scherf, Ingrid/Zeuner, Bodo: Politische Perspektiven der Gewerkschaften zwischen Opposition und Kooperation. In: Gewerkschaftliche Monatshefte Nr. 52, 2001, Heft 3, S. 147-160.
- Lahusen, Christian/Baumgarten, Britta: Das Ende des sozialen Friedens? Politik und Protest in Zeiten der Hartz-Reformen, Frankfurt am Main, 2010.
- Nowak, Peter: „Krach schlagen statt Kohldampf schieben“ Erwerbslose wollen am Wochenende für höhere Hartz-IV-Regelsätze demonstrieren. In: Neues Deutschland, Nr. 235, 08.10.2010, S. 6.
- Pergande, Frank: Die große Unbekannte. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 63, 18.01.2011, S. 5.
- Peter, Gabriele: Gesetzlicher Mindestlohn für die Bundesrepublik? In: Gewerkschaftliche Monatshefte Nr. 49, 1998, Heft 2, S. 90-97.
- Scherer, Wolfgang: Selbsthilfe, Selbstorganisation und Poor People's Movement – 31 Notate. In: Stefan Gillich/Stephen Nagel (Hg.): Von der Armenhilfe zur Wohnungslosenhilfe – und zurück? Gründau-Rothenbergen 2010, S. 87–91.
- Statistisches Bundesamt: Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2009, Wiesbaden, 2011.
- Steinkühler, Franz: „An Schwierigkeiten mangelt es uns wirklich nicht...“. In: PROKLA. Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaften Nr. 14, 1984, Heft 54.1, S. 33-39.
- Ver.di: Richtlinie zur Erwerbslosenpolitik. Zuletzt geändert durch den Gewerkschaftsrat in seiner Sitzung am 29./30. November 2005, Berlin, 2005.
- Ver.di Publik: Krach schlagen, Ausgabe 08/09, August 2010, S. 10.
- Ver.di-Bundeskongress: Beschlüsse Sachgebiet B. Sozial- und Gesundheitspolitik, Leipzig, 2007.
- Ver.di-Bundeskongress: Anträge Sachgebiet B. Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, Leipzig, 2011, Nr. B 104.
- Wolf, Hans-Georg: Arbeitslosenprojekte in der Bundesrepublik Deutschland. Der Beitrag von Arbeitsloseninitiativen, -zentren und -treffs zur Vertretung der politischen Interessen von Arbeitslosen. Diplomarbeit. Konstanz, 1990

- Wolski-Prenger, Friedhelm (Hg.): „Niemandem wird es schlechter gehen ...!“
Armut, Arbeitslosigkeit und Erwerbslosenbewegung in Deutschland, Köln,
1993.
- Zglinicki, Claudia von: Sie sind nicht arbeitslos, sondern arbeitsuchend. Auch
Menschen ohne Arbeit organisieren sich bei ver.di. In: ver.di Publik, Heft
3, 2011, S. 22.
- Zoll, Rainer/Brauner, Heinz/Springhorn-Schmidt, Margrit (Hg.): Arbeitslose und
Gewerkschaft. Untersuchung einer schwierigen Beziehung, Köln, 1991.

Demokratische Schulreform? Deutsche und niederländische Lehrgewerkschaften in der Zwischenkriegszeit¹⁰⁵

Zusammenfassung

In einer demokratischen Gesellschaft muss auch die Schule demokratisch organisiert werden. Eine der ersten Gruppen, die dieses Postulat erhoben, waren zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Lehrgewerkschaften in den europäischen Ländern. Da Debatten und erste Versuche einer Neugestaltung des Schulwesens in Deutschland und den Niederlanden um 1920 parallel abliefen, kann ein vergleichender Blick in die beiden Länder Demokratievorstellungen der Zwischenkriegszeit herausarbeiten. An zwei lokalen Beispielen (Bremen und Amsterdam) wird gezeigt, wie unterschiedlich die gewerkschaftlich organisierten Lehrer die Forderung nach Mitbestimmung vertraten. In Bremen wurden mehrere neue Schulen aus dem gewerkschaftlichen Milieu heraus gegründet, allerdings überzeugen die neuen Mitbestimmungsorgane und die theoretische Ausdeutung des Gemeinschaftsbegriffs unter demokratischen Gesichtspunkten nicht immer. In Amsterdam wurde der demokratische Anspruch an Schulreformen in der theoretischen Debatte deutlicher vertreten, der Aufbruch in die Praxis einer demokratischen Schule durch die Lehrgewerkschaft jedoch verpasst.

Abstract

Schools should be organized democratically in a democratic society. Among the first to make this demand were the European teachers' unions at the beginning of the twentieth century. Because debates about the school system and the first attempts to reorganize it took place about the same time in Germany and the

105 Die Begriffe der Zwischenkriegszeit waren noch nicht in geschlechtergerechter Sprache formuliert, den Protagonistinnen und Protagonisten diese Formulierungen nachträglich in den Mund zu legen, erscheint wenig zielführend. Um nicht immer im Einzelfall entscheiden zu müssen, ob männliche und weibliche Form genannt werden können, wurde im Text generell nur das generische Maskulinum verwendet. Lehrerinnen waren wesentliche Akteurinnen der Reformbewegungen und Gewerkschaften, Schülerinnen gestalteten aktiv das Schulleben mit, Mütter saßen in den Elternversammlungen – dies sei beim Lesen immer mitbedacht.

Netherlands around 1920, drawing a comparison between these two countries can be useful for ascertaining ideas about democracy in the period between the two world wars. Using two communities as examples (Bremen and Amsterdam), I will demonstrate the different forms used by unionized teachers to express their demands for participation. In Bremen, several new schools were founded by people affiliated with the union. However, their new participation bodies and their theoretical interpretation of the concept of community were not always convincing from a democratic point of view. In Amsterdam, the demands made on democratic school reforms were more clearly expressed in the theoretical debate, while the teachers' union missed its chance to initiate a new kind of democratic school.

In einer demokratischen Gesellschaft kann und darf die Schule kein demokratiefreier Raum sein. Dieses Postulat wird in der politischen und pädagogischen Literatur sehr unterschiedlich begründet. In der Regel wird auf die Sozialisationsfunktion der Schule hingewiesen. Zum einen erlerne der Mensch in dieser Institution die Kulturtechniken, die er brauche, um sich im späteren Leben am demokratischen Prozess zu beteiligen, d.h. Lesen und Schreiben, aber auch die Fähigkeit, Informationen kritisch zu betrachten und zu hinterfragen. Zum anderen müsse demokratisches und zivilgesellschaftliches Verhalten sowie Toleranz erlernt werden. In der Schule könnten partizipative Prozesse eingeübt und trainiert werden, die man dann auf das gesellschaftliche Leben übertrage (Schiffauer 2002). Radikaldemokratische Positionen lehnen ein solches Verständnis der Schule als nicht weitgehend genug ab. Denn wenn man schulische Demokratie nur als Lernprozess begreife, verharre diese oft in einem Simulationsstatus, denn Kinder und Jugendliche dürften dann nur spielen, wie man sich beteilige. Stattdessen müsse man Kindern ab Eintritt in die Schule an diesem Ort als politische Subjekte ernst nehmen, die das Recht haben, ihren neuen Lebensraum aktiv mitzugestalten und denen daher wirkliche Teilhaberechte in der Schule zustehen (Kamp 1995). Bei aller Differenz dieser Positionen herrscht selbstverständlich Einigkeit darüber, dass Erziehung von der Würde des Kindes ausgehen muss und sich eine Erziehung verbietet, die sich gewaltsamer Mittel bedient.

Diese Betrachtung der Schule ist nicht selbstverständlich und hat sich erst im Laufe des 20. Jahrhunderts durchgesetzt. Ein wesentlicher Akteur, der diese Sicht vorantrieb, waren die Lehrgewerkschaften. Sie nahmen den allgemeinen gesellschaftlichen Impuls der Demokratisierung auf und trugen ihn in die Schulen. Da in Deutschland und den Niederlanden dieser Prozess um 1920 zeitgleich ablief, lohnt sich ein vergleichender Blick in diese beiden Länder, um die Motivation zur Neu-

gestaltung der Schule von gewerkschaftlichen Akteuren herauszuarbeiten. 1917 waren in den Niederlanden wesentliche Verfassungsänderungen in Kraft getreten, die zum einen das allgemeine Wahlrecht unabhängig vom Einkommen etablierten und zum anderen große Freiräume in der Gestaltung von Schulen ermöglichten. Das Ergebnis ähnelte somit der Weimarer Verfassung von 1919, die ebenfalls das allgemeine Wahlrecht einführt und neue Gestaltungsräume im Schulsektor schuf, auch wenn der Weg zu den neuen Verfassungstexten unterschiedlich verlief. Einen revolutionären Umbruch wie Deutschland im Jahr 1918 erlebten die Niederlande nicht. Die umfangreiche Demokratisierung war dort ein beständiger Prozess seit der Einführung der parlamentarischen Monarchie 1848 gewesen.

Gewerkschaftlich organisierte Lehrer nutzten nun in beiden Ländern die neuen Freiheiten, um auch den Schulalltag demokratisch umzugestalten. Ziel war für sie zuerst eine Ausweitung der Teilhaberechte der einzelnen Lehrer, sie nahmen aber auch andere Statusgruppen mit in den Blick. Die Lehrgewerkschaften waren aber nicht die einzigen, die in den 1920er Jahren versuchten, eine Veränderung der Schule zu erreichen. Eine zweite wesentliche Kraft waren reformpädagogische Bewegungen, die bereits ab 1900 intensiv Kritik am herkömmlichen Schulsystem äußerten und eine methodische Neuausrichtung der Schule forderten. Diese sollte „vom Kinde aus“ neu gedacht werden, so das berühmte Diktum der Schwedin Ellen Key, hinter dem sich die Bewegungen sammelten.¹⁰⁶ Vor und nach dem Ersten Weltkrieg suchten die Lehrgewerkschaften die inhaltliche Auseinandersetzung mit diesen neuen Unterrichtsmethoden. Dabei richteten sie auch die Frage nach einer demokratischen Schulreform an die Reformpädagogik. In der inhaltlichen Debatte wurde für die Lehrgewerkschaften die Frage wesentlich, ob mit dieser eine Demokratisierung der Schule vorangetrieben würde. Man kann also von einer gegenseitigen Herausforderung sprechen: der Anspruch auf neue Methoden seitens der Reformpädagogik traf auf die Forderung nach Demokratie seitens der Gewerkschaften. Dass die Lehrgewerkschaften gerade in der Frage nach demokratischen Schulstrukturen eine große Nähe zur bürgerlichen Reformpädagogik sahen, verwundert nicht. Auch in der Reformpädagogik wurde

106 Um 1900 gründeten sich zunächst nur Zeitschriften und Vereine, in denen die neue pädagogische Literatur diskutiert wurde. Als um 1920 die Schaffung von Schulversuchen möglich wurde, entstanden in Deutschland zwischen 1919 und 1933 etwa 200 Schulen, in denen ausschließlich nach neuen Reformmethoden unterrichtet wurde (Schmidt 1993); in den Niederlanden waren es von 1922 bis 1936 etwa 100, aufgrund unterschiedlicher Zählungen ist eine genaue Anzahl dort nur schwer zu ermitteln (Idenburg 1936; van Hulst et al. 1970). Darüber hinaus gab es in beiden Ländern an vielen Schulen Experimente im Kleinen, deren Anzahl sich heute kaum noch rekonstruieren lässt.

eine neue Gemeinschaft postuliert, die Hierarchien und autoritäre Entscheidungsstrukturen abbauen sollte (vgl. z.B. Gansberg 1911, S. 3). Die Positionen beeinflussten sich, waren teilweise identisch, lösten aber auch Streit aus, da für die Lehrgewerkschaften demokratische Vorstellungen deutlich wichtiger waren als für die bürgerlicher geprägte Reformpädagogik. Eine trennscharfe Abgrenzung von reformpädagogischer Bewegung und Lehrgewerkschaft lässt sich dabei jedoch nicht durchführen, denn in der Praxis war diese auf personeller Ebene nicht vorhanden. Im Gegenteil, viele aktive Reformpädagogen waren gleichzeitig Mitglieder in den Lehrgewerkschaften, in den einzelnen Biographien wechselte sich reformpädagogisches Engagement mit gewerkschaftlichem ab. Es entstanden daher sowohl stark reformpädagogisch orientierte Gewerkschaftsgruppen als auch solche, die wenig Interesse an neuen Lehrmethoden hatten.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Demokratievorstellungen in den Lehrgewerkschaften in Auseinandersetzung mit der Reformpädagogik entwickelt wurden und untersucht, ob es Versuche gab, den Schulalltag entsprechend neu zu organisieren. In beiden Ländern gab es mehrere gewerkschaftliche Vereinigungen von Lehrern, teilweise nach Schulformen, oft aber nach politischer oder konfessioneller Ausrichtung organisiert. Hier sollen der *Deutsche Lehrerverein* und der *Bond van Nederlandsche Onderwijzers* (kurz *Bond*) im Mittelpunkt stehen, jeweils der größte Zusammenschluss von Volksschullehrern in den zwei Ländern. Beide Organisationen festigten in den 1920er Jahren ihr Selbstverständnis als Gewerkschaft im klassischen Sinn. Der niederländische Bond platzierte sich nach Debatten offensiv im linken Spektrum, indem er dem sozialdemokratischen Gewerkschaftsbund beitrug (Doornebal 1983; Hueting et al. 1983, S. 62, 85 ff.). Der Deutsche Lehrerverein machte diesen Schritt zwar nicht, ein sozialdemokratischer Einfluss auf den Verein wurde jedoch deutlich stärker. In einigen Landesverbänden überwog auch bald eine linke Positionierung. Dies ist unter anderem daran zu sehen, dass der Lehrerverein nun das Streikrecht für Beamte forderte, um sich aktiv an Arbeitskämpfen beteiligen zu können (Bölling 1978, S. 99ff.). Da sich die Frage nach der schulischen Wirklichkeit von pädagogischen Ideen nur durch Lokalstudien beantworten lässt, sollen Untersuchungsobjekt nicht die Lehrgewerkschaften auf nationaler Ebene sein, sondern zwei lokale Fallbeispiele: Bremen und Amsterdam. In diesen beiden gewerkschaftlichen Ortsgruppen wurden neue pädagogische Ideen intensiv diskutiert und in schulische Praxis gebracht. Die Ortsgruppen Bremen und Amsterdam bieten sich aufgrund guter Quellenlage für Lokalstudien an, auch wenn sie in ihrer jeweiligen nationalen Gewerkschaft einen unterschiedlich großen Einfluss hatten. Die Lehrgewerkschaft

in Amsterdam saß im Zentrum der niederländischen Lehrgewerkschaft, führende Köpfe der nationalen Ebene waren in Amsterdam sesshaft und auch vor Ort aktiv. Die Positionen aus Amsterdam prägten dementsprechend die gesamte niederländische Gewerkschaft. Wie noch im Detail zu zeigen ist, setzte sich in Amsterdam eine große Skepsis gegenüber reformpädagogischen Versuchen durch, weswegen es auch keine Versuchsschulen gab, die im Ganzen als Ausdruck gewerkschaftlichen Engagements anzusehen sind. Wesentliches Beispiel für diese Skepsis ist ein Bericht zu „Neuen Unterrichtsidealen“, den eine Kommission der Amsterdamer Abteilung erstellte und der sich überwiegend ablehnend zur Reformpädagogik äußerte (Bond van Nederlandsche onderwijzers, afdeling Amsterdam [1930]).

Im Gegensatz dazu hatte Bremen in Deutschland eine periphere Stellung. Die lokale Meinung kann somit nicht als repräsentativ für den ganzen *Deutschen Lehrerverein* angesehen werden. Der *Bremer Lehrerverein* war deutlich sozialdemokratisch geprägt und ausgesprochen offen für reformpädagogische Ideen. In Bremen gab es drei Versuchsschulen, die von gewerkschaftlich organisierten Lehrern geprägt und in der *Bremischen Lehrerzeitung*, dem offiziellen Organ des Lehrervereins, propagiert wurden. Die dortige schulische Praxis kann man als direkten Ausdruck gewerkschaftlicher Aktivität verstehen. In dieser radikalen Parteinahme für Reformpädagogik war die Bremer Sektion im Deutschen Lehrerverein zwar nicht alleine, z.B. fand sich auch in Sachsen eine vergleichbare Verknüpfung von gewerkschaftlicher und reformpädagogischer Szene, eine Mehrheit im Deutschen Lehrerverein bildeten sie jedoch nicht (Wittwer 1980, S. 38; Taubert-Striese 1996).

Bremen

Bereits vor dem Ersten Weltkrieg kämpften die Bremer Volksschullehrer im Lehrerverein für eine Reform der Schule und Öffnung zu neuen Methoden, wurden aber von der Obrigkeit gegängelt, teilweise sogar aus dem Schuldienst ausgeschlossen. Die Revolution von 1918 machte nun Räume frei, um endlich auch in der Praxis aktiv zu werden. Bereits 1919 bekamen die Vorkämpfer der Schulreform die Möglichkeit, in der Volksschule an der Schleswiger Straße in Bremen-Walle ihren ersten Schulversuch zu gründen. Im April 1921 folgte eine zweite Versuchsschule an der Stader Straße in Bremen-Hastedt, die nicht nur von Lehrern, sondern auch Eltern unter anderem mit Unterschriftenlisten nachdrücklich gefordert worden war. Beiden Schulen war die starke Verknüpfung mit Gewerkschafts- und Arbeiterbewegung gemein, weswegen sie selbstverständlich in Arbeitervierteln gegründet worden waren. Eine dritte Reformschule entstand Ende 1921, als sich das Kollegium der Schule an der Schleswiger Str. spaltete;

die abtrünnigen Mehrheit gründete einige Häuserzeilen weiter in der Helgolander Straße noch eine weitere Schule (Jenzen 2002). 1922 war das revolutionäre Fenster in der Schulpolitik aber bereits geschlossen, konservative Kräfte in Bremen wurden stärker und in der Folge wurde die Kampagne für die Einrichtung eines weiteren Schulversuches seitens der Bildungsbehörde abgewiesen (StaB 4,36-1403).

Dass sich das Kollegium der ersten Versuchsschule an der Schleswiger Str. bereits nach einem Jahr zerstritt und spaltete, hatte verschiedene Gründe. Neben pädagogischen Differenzen ging es auch um die Frage, wer an der neuen Schule Entscheidungen treffen dürfe. Die Mehrheit des Kollegiums, die sich schließlich vom Projekt trennte, wollte nicht nur neue didaktische Wege gehen, sondern auch die Demokratie innerhalb des Kollegiums stärken und lehnte eine traditionelle Schulleitung ab. Als sich Heinrich Scharrelmann kurz nach der Schulgründung wieder zum alleinigen Schulleiter aufschwang, Entscheidungen autoritär traf und nach außen die Darstellung der Schule als seine Schule prägte, musste es zum Konflikt kommen (StaB 4,39/5-1). In der abgespaltenen Schule an der Helgolander Straße wurde hingegen die kollegiale Schulleitung eingeführt, wie sie vom Bremer Lehrerverein generell gefordert wurde. Entscheidungen sollten nicht mehr von einem alleinigen Rektor getroffen werden, sondern gemeinsam in Lehrerkonferenzen. Auch sollte das Amt des Schulleiters ein temporales Wahlamt sein. Dass an der Helgolander Straße ein anderer Umgang gepflegt wurde, kann man an der Außendarstellung der Schule in der *Bremischen Lehrerzeitung* ablesen. Dort kamen nun viele Stimmen statt einer alleinigen aus dem Kollegium zu Wort.

Betrachtet man die Artikel in der *Lehrzeitung*, fällt schnell auf, dass der Begriff „Demokratie“ keine zentrale Stellung einnahm. Der wesentliche Begriff, der das gesellschaftliche Leitbild der Erziehung zusammenfasste, lautete „Gemeinschaft“.¹⁰⁷ Dieses Ideal sollte auch den Schulalltag prägen, der zu einer Gemeinschaft von Lehrern, Schülern und Eltern werden sollte. Dafür gab es in den Bremer Versuchsschulen eine formalisierte Mitbestimmungskultur, neben die schon erwähnte Lehrerkonferenz traten Schülerrat und Elternbeirat. Vor allem für die Schule an der Helgolander Straße ist diese gut dokumentiert. In der Selbstwahrnehmung von Schülern und Lehrern sowie in der Außendarstellung der Schule nahm der Schülerrat einen wesentlichen Platz ein. In einem programmatischen Artikel „Erziehung zur Republik“ aus dem Jahr 1929 wurde dieses Gremium als

107 Dieser Eindruck beruht auf der Durchsicht der Artikel zu den Versuchsschulen aus der *Bremischen Lehrerzeitung*, wie sie im Bestand der Schule an der Helgolander Str. im Staatsarchiv Bremen (StaB 4,39/5) aufbewahrt werden.

paradigmatisch für die Erziehung zum republikanischen Staatsbürger dargestellt (Meuer 1929). Im Schülerrat trafen sich regelmäßig Delegierte der Klassen und entschieden über die Fragen des Schulalltags, welche die Schüler direkt betrafen. Selbstbewusst nannten die Schüler in einem Artikel der eigenen Schulzeitung, der aber auch überregional zur Darstellung der Schule wieder abgedruckt wurde, das Ziel: „uns selbst zu regieren.“ (StaB 4,39/5-20) Dabei spiegelten die Kinder die Vorstellungen der Lehrer, denn diese formulierten im Schulprogramm als Anspruch, den Kindern „die weitestgehende Möglichkeit [zu] geben, Verhalten und Ordnung, überhaupt das Leben in der Schule selbst zu regeln.“ (StaB 4,39/5-20) Die Stellung des Elternbeirats und seine Entscheidungskompetenz sind aus den Quellen nur schwer zu erschließen, da nur sehr wenige Materialien zur Elternschaft überliefert sind. Auch hier war das Selbstempfinden so, dass man sich selbst als wesentliches Mitbestimmungsgremium an der Schule empfand. Dies lässt sich an einem Artikel in der Bremer Volkszeitung vom Dezember 1925 sehen, in dem die beiden Elternbeiräte der Schulen an Stader Straße und Helgolander Straße gemeinsam Eltern anderer Volksschulen über ihre Arbeit informierten und dazu aufforderten, ihrem Beispiel zu folgen und auch an anderen Schulen Elternbeiräte zu gründen (StaB 4,36-1403).

Schaut man sich den Schülerrat kritisch an, muss man jedoch feststellen, dass sich die Selbsteinschätzungen kaum halten lassen. Die Bereiche, in denen der Schülerrat mitsprechen durfte, waren begrenzt. Vor allem betrafen sie kleinere Verwaltungsaufgaben, die Schulordnung, das Verhalten von Schülern in den Pausen und im Klassenraum (wenn sie nicht von Lehrern beaufsichtigt wurden) und die Frage nach der Bestrafung von Schülern. Letzterer Punkt ist durchaus typisch für Reformschulen, an denen häufig einige gewählte oder sogar alle Schüler gemeinsam über die Bestrafung von Kindern berieten, die gegen die gemeinsam beschlossene Schulordnung verstoßen hatten. In den Berichten aus den Schulversammlungen fallen dabei die recht drakonischen Strafen auf, die für die „schuldigen“ Schüler ersonnen wurde. Im Allgemeinen sollte es auf das Prinzip „wie du mir, so ich dir“ hinauslaufen und die Androhung von Prügeln war durchaus üblich. Bevor es so weit kommen konnte, schritten aber die Lehrer ein und beschränkten das Strafmaß (Dantz 1928). Es wird deutlich, dass es bei den Entscheidungen in Schülerhand vor allem um eine Verlagerung von Ordnungsaufgaben ging und um die Hoffnung, Regeln würden eher akzeptiert, wenn sie von Schülern selbst aufgesetzt und ihre Einhaltung selbst kontrolliert würde. Eine Mitbestimmung des Schülerrats über die inhaltliche oder pädagogische Ausrichtung des Unterrichts ist nicht überliefert, das unterscheidet die Bremer Schule von anderen Gemeinschafts-

schulen ihrer Zeit, z.B. vom Werkplaats in der Nähe der niederländischen Stadt Utrecht. Außerdem fällt auf, dass die Rolle der Lehrer unklar war. Sie erschienen regelmäßig bei Schülerversammlungen und konnten dort Einfluss nehmen, vor allem auch durch ihren Einsatz für ausgewogene statt drastischen Strafen erschienen sie dann als die gute Autorität gegenüber den rachsüchtigen Schülern. Es kann also nur bedingt davon die Rede sein, dass die Schüler ihre Angelegenheiten selbst regelten.

Neben den formalisierten Mitbestimmungswegen sollte die Gemeinschaft an den Versuchsschulen vor allem mit einem anderen Mittel hergestellt werden: Arbeit. In der Pädagogik der Versuchsschulen war Arbeit, oft auch unter dem Begriff der Selbsttätigkeit, das wesentliche neue Konzept, es dominierte auch die Auendarstellung der Pädagogik und der Schulen. Zum einen war Arbeit so wichtig, weil in der Vorstellung der Reformpädagogen reines Lernen mit dem Kopf nicht zu einem Verständnis des Stoffes und beständigen Bewahren des Wissens führte. Kinder würden besser begreifen, wenn sie selbst tätig werden und handelnd die Welt erfahren, in diesem Punkt waren sich alle Reformpädagogen einig. Für die gewerkschaftlich orientierten Reformpädagogen, also auch für die hier behandelten Bremer Lehrer, hatte Arbeit aber noch eine weitere Dimension: die der Gemeinschaftsbildung. Mittels gemeinsamer Arbeit sollten Kinder lernen, dass sie aufeinander angewiesen sind und durch Erfolgserlebnisse in der Gruppe ein Gemeinschaftsempfinden bekommen. Was dies in der Praxis bedeutete, kann man beispielhaft am Schultheater an der Stader Straße sehen. Die Bühne war gemeinsam von Eltern gebaut worden, die somit auch in die Gemeinschaft einbezogen wurden. Die Theaterstücke wurden gemeinsam von Lehrern und Schülern einstudiert, die Aufführung lag dann in der Hand der Kinder. 1932 wurde beispielsweise die Kinderoper „Wir bauen eine Stadt“ von Paul Hindemith dargeboten. Diese Oper führte das Konzept der Zusammenarbeit auf die Spitze. Zum einen, weil die Oper selbst von Kindern mitgeschrieben wurde. Sie entstand 1930 an der Berliner Karl-Marx-Schule, die in ihren pädagogischen Ansichten den Bremer Schulen sehr nahe stand. Schon in ihrer Entstehung bildete sie also den Gedanken der gemeinschaftlichen Arbeit ab. Sie thematisierte und idealisierte ihn aber auf der Bühne auch noch einmal: es wurde die Geschichte erzählt, wie ein paar Kinder zusammen eine neue Stadt errichten. Das Prinzip, wie nur arbeitsteilig etwas Neues entstehen kann, wurde gleich zu Anfang vorgestellt:

„Gibst du mir Steine/ Geb' ich dir Sand
Holst du mir Wasser/ Rühr' ich den Kalk
Wir bauen die Häuser/ Wir setzen Dächer drauf

Wir bauen die Straßen/ Wir bauen die Straßenbahn
Wenn wir uns alle helfen/ steht unsere Stadt bald da“¹⁰⁸

Der Kerngedanke kam zum Schluss der Strophe: nur durch solidarisches Helfen kommt man zu einem Ergebnis. Auch die Vorstellungen einer Kinderrepublik griff der Text wieder auf. Gegen Mitte der Oper formulierten die Kinder selbstbewusst für ihre neue Stadt: „Bei uns haben die Erwachsenen nichts zu sagen.“



Aufführung der Kinderoper „Komm wir bauen eine Stadt“ an der Bremer Versuchsschule an der Stader Straße, 1932. [Fotosammlung Schulmuseum Bremen, Sign. 1996-2-A.]

Die Gemeinschaft, zu schaffen über formalisierte Mitbestimmung oder solidarisches Arbeiten, war also das zentrale Lernziel, welches die Bremer Versuchsschullehrer prägte. Nach der Erfahrung des Nationalsozialismus erscheint uns der Begriff der Gemeinschaft heute problematisch, in der Weimarer Republik war der Terminus allerdings noch allgegenwärtig und nicht an eine politische Richtung gebunden. Von der rassistischen Volksgemeinschaft bis zur kommunistischen Weltgemeinschaft konnte er mit jeder gesellschaftlichen Vorstellung aufgeladen werden (vgl. Rülcker 2000). Gerade weil es sich um einen Allgemeinplatz handelte, konnten die Nationalsozialisten den Begriff aufgreifen. Ihre Sprache war in der Weimarer Republik nicht etwas Anderes und Fremdes, sondern sie nahmen

108 Text hier und im Folgenden zitiert nach CD „Paul Hindemith: Wir bauen eine Stadt“, Berlin Classics 1999 [0091992BC].

die Worte der Zeit auf und setzten eine Verwendung in ihrem Sinne durch. Bei der Frage nach der Bedeutung des Begriffs Gemeinschaft lohnt sich also ein kritischer Blick, in wie weit er demokratisch konnotiert war oder welche Anknüpfungspunkte er zu rechtem Gedankengut bot. Unter diesem Blickwinkel bieten die Texte aus der Bremer Gewerkschaftszeitung der Zwischenkriegszeit ein ambivalentes Bild. Auf der einen Seite wirkt der Tonfall auf den heutigen Leser befremdlich, die Gemeinschaft wurde überhöht und ins esoterische gewendet: „seelische Gemeinschaft als Ziel ersehnt“ hieß es bei der Begründung der Schulspaltung im Jahr 1921 (StaB 4,39/5-1). Darüber hinaus fällt auf, dass typische Wörter wie „Führer“, „Führertum“ und „Kameradschaft“ fielen (Meuer 1929), um die Rolle des Lehrers gegenüber den Kindern zu beschreiben. Diese Begriffe wurden in den 1920er Jahren vor allem von der Jugendbewegung geprägt und waren ein Kennzeichen dafür, dass sich dort autoritäre Strukturen entwickelten (Mogge 1998, S. 190). Als Erziehungsziel beschrieben die Lehrer, dass die Kinder zukünftig die Rolle des „Volksgenossen“ (StaB 4,39/5-20) ausfüllen sollten, ein Terminus, der seit dem Nationalsozialismus eine klare Bedeutung besitzt.

Aber obwohl die Bremer Gewerkschafter auch den Begriff „Volk“ verwendeten, wurde er doch anders konnotiert. Es fehlte an jeglichen rassistischen Aufladungen, denn an keiner Stelle wurde eine Exklusion aus der Gemeinschaft anhand von angeblicher Volkszugehörigkeit diskutiert. Der „Volksgenossen“ wurde als eine Person charakterisiert, die in der Lage sei, als Erwachsener selbständig im demokratischen Prozess Entscheidungen zu treffen und die sich unter die Gemeinschaft nur einordnet, weil diese sich im Akt freier demokratischer Entscheidung gegründet habe. Dies war auch das Erziehungsziel an der Schule: „Schon das Kind muss lernen, sich gleichzeitig als Objekt und Subjekt der Lebensregelung zu betrachten“, also sowohl die Regeln mitzubestimmen als sich dann auch unter diese gemeinsam beschlossenen zu unterwerfen (Meuer 1929). Trotz der Sprache der Texte erweisen sich die Vorstellungen dahinter nicht als antidemokratisch.

Diese Einschätzung bestätigt sich, wenn man diese Positionen mit denen John Deweys, einem Zeitgenossen der 1920er Jahre, vergleicht. Seine Pädagogik gilt als Musterbeispiel für das Programm einer demokratischen Erziehung. Er entwickelte sie in den Vereinigten Staaten zwischen 1910 und 1930. Auf inhaltlicher Ebene sind die Unterschiede zwischen seinem Hauptwerk „Demokratie und Erziehung“ aus dem Jahr 1915 und der Position der Bremer Lehrer nicht groß. Dewey schrieb nämlich: „Da eine demokratische Regierung den Grundsatz der von außen her wirkenden Autorität zurückweist, muß sie sie durch freiwillige Bereitschaft zur Unterordnung aus Interesse ersetzen.“ (Dewey 2008 [1915], S. 120f.) Auch bei

ihm stand das Motiv der freiwilligen Unterordnung unter die gewählte Regierung im Mittelpunkt. Die Bremer Lehrer standen Dewey inhaltlich also sehr nahe und waren mit ihrer Demokratievorstellung im Prinzip auf der Höhe ihrer Zeit.¹⁰⁹ Allerdings finden sich in der Sprache Deweys andere Wörtern als bei den Bremer Lehrern. Statt von Gemeinschaft sprach er von Demokratie, anstelle von Führern und Kameraden war bei ihm das Individuum die zentrale Kategorie. Dewey lebte in einer anderen sprachlichen Welt als die Bremer Pädagogen, die in ihrer Wortwahl stark an autoritäre Gemeinschaftskonzeptionen erinnerten. Da Dewey in Bremen intensiv rezipiert wurde, es sogar direkte persönliche Kontakte zu seinem Umfeld in die USA gab, wäre es zumindest denkbar gewesen, dass sich die norddeutschen Lehrer etwas von ihrem nationalen begrifflichen Kontext lösen könnten. Dieser Schritt hatte jedoch nicht stattgefunden.

Die sprachliche Nähe zum rechten Lager könnte erklären, warum zumindest zu Beginn der 1920er Jahre in den reformpädagogischen Netzwerken der Weimarer Republik Positionen zusammenfanden, die sich nach heutigem Verständnis auszuschließen scheinen. Die sozialdemokratisch orientierten Gewerkschafter traten dort neben bürgerlichen Reformpädagogen auf, die an ihren Schulen starke Führerpersonen verehrten oder die Aufnahme von Juden ablehnten.¹¹⁰ Zu Beginn der 1930er Jahre traten die Differenzen zwischen diesen Gruppen jedoch immer stärker zu Tage und konnten auch von begrifflichen Gemeinsamkeiten nicht mehr übertüncht werden, so dass es zum Bruch kam. Dass in den Artikeln der Bremischen Lehrerzeitung das Wort Republik zunehmend den Begriff Gemeinschaft als Erziehungsziel ablöst (vgl. z.B. Meuer 1929), könnte vielleicht ein Hinweis auf diesen Abgrenzungsprozess sein. Auch in der Bremer Öffentlichkeit positionierten sich die Schulen durch Ausstellungen und bewusst gewählten politischen Theaterstoff als Verteidiger der unter Druck stehenden Demokratie (Nitsch/Stöcker 1993, S. 145). Da sie Partei für Demokratie und Republik ergriffen, besiegelten sie aber auch ihr Schicksal im Jahr 1933, denn nachdem in Bremen die Nationalsozialisten alle Regierungsfunktionen übernommen hatten, wurden die Reformschulen aufgelöst. Die Kollegien wurden auseinander gerissen, indem einzelne Mitglieder sofort in den vorzeitigen Ruhestand oder an andere Schulen versetzt wurden und so nicht mehr gemeinsam weiterarbeiten konnten. Dass ihre Erziehung zur Republik

109 Das soll nicht heißen, dass diese Ideale unseren heutigen Demokratievorstellungen noch entsprechen. Nachdem in den letzten Jahren intensiv über die Legitimität von außerparlamentarischer Opposition oder von zivilem Ungehorsam debattiert wurde, erscheint die Forderung, sich der selbst gewählten Regierung unkritisch unterzuordnen, konservativ. Eine demokratische Erziehung heute sollte dem Rechnung tragen.

110 Eine aktuelle Kritik dieser Schulen liefert Oelkers 2011.

erfolgreich war, zeigten einige der Schulabgänger der Jahrgänge vor 1933. Sie waren bereits als unabhängige Jugendgruppe organisiert und wollten 1933 sofort mit untergründischen Widerstandsaktionen beginnen. Sie vertrauten sich einem ihrer ehemaligen Lehrer an, der jedoch ihren Dilettantismus sofort erkannte und das Projekt zum Schutz der Jugendlichen unterband (Carr/Stöcker [1996], S. 21).

Amsterdam

In Amsterdam gestaltete sich die gewerkschaftliche Beteiligung an Reformprojekten völlig anders als in Bremen. Zwar wurden auch hier bereits zu Beginn der 1920er Jahre erste Schulversuche gestartet (eine private Montessorischule und ein öffentlicher Versuch mit „*Persoonlijkheidsonderwijs*/Persönlichkeitsunterricht“), jedoch waren diese Versuche ohne direkte und offene Unterstützung der Lehrgewerkschaft *Bond van Nederlandsche Onderwijzers* begonnen worden. Eine gewisse Nähe zur Lehrgewerkschaft war trotzdem in beiden Schulversuchen vorhanden. Die Montessoribewegung war in den Niederlanden stark sozialdemokratisch geprägt und ihre Anhänger bewegten sich somit im gleichen Milieu wie die der Lehrgewerkschaft. Leo Groeneweg, der Erfinder des Persönlichkeitsunterrichts und Schulleiter, war selbst Gewerkschaftsmitglied. Als dritte Reformströmung trat ab 1923 die Daltonpädagogik auf den Plan. Auch wenn diese in Amsterdam noch keine schulische Umsetzung fand, so wurde sie doch am pädagogischen Institut der Universität Amsterdam massiv propagiert und fand schnell viele Anhänger in der Stadt und im Land. Die generelle Offenheit Amsterdams für die neuen pädagogischen Ideen führte dazu, dass die Stadt ab 1925 begann, auch öffentliche Schulen nach der Montessorimethode umzuwandeln und sich im Bereich des öffentlichen Schulwesens so als Speerspitze der Reformbewegung zu etablieren.

Spätestens jetzt konnte sich die städtische Lehrgewerkschaft den öffentlichen Debatten nicht mehr verschließen und musste sich zu den Reformen positionieren, was sich als schwierig erwies, da zu ihren aktiven Mitgliedern sowohl die erwähnten Lehrer an Versuchsschulen als auch Kritiker dieser gehörten. Zur Meinungsfindung gründete die Amsterdamer Abteilung des *Bonds* eine Kommission, die sich ausführlich mit den verschiedenen Reformströmungen auseinandersetzte, sich unter anderem den Unterricht in der Praxis ansah und so zu einem Urteil kommen sollte. Es handelte sich dabei um einen umfangreichen Bericht, der über weite Strecken von dem Versuch getragen war, zu einer pädagogisch begründeten Meinung über die Versuche zu kommen und stellt somit eine der ersten ernst-

haften, ansatzweise empirischen Untersuchungen zu den Vor- und Nachteilen der Reformpädagogik dar.

Der Bericht äußerte sich insgesamt ausgesprochen kritisch und dies auf verschiedenen Ebenen. Zum einen wurde moniert, dass die Kinder in den besuchten Schulen das Stoffpensum nicht schafften (Bond van Nederlandsche Onderwijzers [1930], S. 32 f. und 55f.). Diese von einem stark traditionellen Schulverständnis geprägte Kritik übersah, dass das Ziel an den Reformschulen nicht mehr nur reine Wissensvermittlung war, sondern bereits auf Kompetenzerwerb gesetzt wurde. Dieser veränderten Zielsetzung von Schule trägt der Bericht noch nicht Rechnung. Darüber hinaus wurde auch an den sozialen Ergebnissen der Reformschulen Kritik geübt. Die spezifische Ausformung der Reformpädagogik in den Niederlanden, die vor allem Augenmerk auf das individuelle Kind und seine Entwicklung richtete, wäre nicht in der Lage, zu einer Gemeinschaftsbildung beizutragen. Daraus lässt sich erkennen, dass auch für die niederländische Gewerkschaft die Schaffung einer neuen Gemeinschaft im Vordergrund stand, allerdings blieb der Begriff ebenfalls vage. Er war jedoch klassenkämpferischer aufgeladen als in Deutschland. Die zu schaffende Gemeinschaft sollte kollektive Aktionsformen ermöglichen, also zu einer Stärkung des Klassenbewusstseins beitragen (ebd. S. 99ff.). Auch der Umgang zwischen Lehrern und Schülern an Reformschulen wurde kritisiert. Die Art und Weise, wie Lehrer suggerierten, dass sie mit den Kindern auf einer Hierarchiestufe stünden, verschleierte nur die bestehenden Machtstrukturen. Die Methoden, die eigentlich Offenheit und Beteiligung der Kinder propagierten, seien in Wirklichkeit manipulativ und suggestiv. Im Kern lief die Kritik darauf hinaus, dass die Reformpädagogik ihre eigenen demokratischen Anforderungen nicht erfülle (ebd. S. 41ff.).

Mit dieser Kritik gelang der Amsterdamer Lehrgewerkschaft eine Hinterfragung der demokratischen Standards an Reformschulen, die sich bei ihren Bremer Kollegen nicht finden ließ. Allerdings entwickelte die Lehrgewerkschaft kein reformpädagogisches Gegenprogramm. Vielmehr setzte sie weiter auf die herkömmliche Form des Unterrichts: den einzelnen Lehrer vor seiner Klasse (ebd. S. 102ff.). Ein Argument hierfür war die Hoffnung, dass das Lernen in einem Klassenverband in der Schule am ehesten kollektive Erfahrungen und Handlungsformen prägen könnte. Statt Machtverhältnisse zu verschleiern, sollten diese offen gelegt werden und der Klasse die Möglichkeit gegeben werden, sich solidarisch gegen den Lehrer zu stellen (Karsten 1986, S. 190). Vor allem war die gewerkschaftliche Antwort auf die Herausforderung durch die neuen pädagogischen Strömungen, die Rolle des einzelnen Lehrers zu stärken. Der Lehrer wisse schon

selbst, was für seine Klasse gut sei, wenn man ihn nur in Ruhe arbeiten ließe. Mit dieser Lösung sollten zwei Probleme auf einmal beseitigt werden. Zum einen sollte so verhindert werden, dass Lehrer auf neue Methoden verpflichtet werden. Zum anderen sollte so auch der Einfluss der Schulleitungen eingedämmt werden. Demokratisierung bedeutete für die Lehrgewerkschaft also eine Stärkung der Autonomie des Lehrers. Für sie stand nicht so sehr die Frage im Mittelpunkt, wie die Entscheidungen für die gesamte Schule getroffen werden, sondern wie frei der einzelne Lehrer vor der Klasse ist. Für diesen sollten Entscheidungen nicht auf anderem Weg getroffen werden, sondern am besten sollte auf Beschlüsse von außen über seine Arbeit ganz verzichtet werden. Jeder Einfluss von oben in Form von Vorgaben aus dem Ministerium aber auch aus der Erziehungswissenschaft wurde abgelehnt.

Durch diese insgesamt ablehnende Einschätzung der Reformpädagogik zog sich die Lehrgewerkschaft aus der methodischen Neugestaltung des Unterrichts zurück. Diese Positionierung wurde vor allem durch Theo Thijssen vorangetrieben, als festangestellter Gewerkschaftssekretär eines der einflussreichsten Mitglieder der Kommission. Wegen seiner ablehnenden Rolle, die nicht nur die Lehrgewerkschaft, sondern auch die sozialdemokratische Partei in den Niederlanden prägte, wird er heute auch als großer Blockierer der Schulreform in den Niederlanden betrachtet (van der Zwaard 2008, S. 7). Diese Einschätzung wird der widersprüchlichen Figur Theo Thijssen sicher nicht gerecht. Denn als Lehrer hatte er selbst reformpädagogische orientierte Schulbücher geschrieben und neuen Lehrmethoden, die sich „von unten“ entwickelten, stand er sicher nicht automatisch kritisch gegenüber. Als Gewerkschaftsfunktionär wollte er aber vor allem die Lehrer vor Methoden, die von oben aufoktroyiert werden, schützen und darüber hinaus machte er sich vor allem über die esoterischen Auswüchse lustig, die vielen der Reformbewegungen eingeschrieben war (de Baar 2008). Präsentiert man Thijssen als großen Blockierer, überschätzt man außerdem seinen Einfluss. Die Reformpädagogik entwickelte sich sowohl in Amsterdam als auch in den gesamten Niederlanden ohne Probleme weiter, nur blieb die Lehrgewerkschaft außen vor. Aber auch auf ihre Mitglieder hatte die Positionierung lediglich begrenzten Einfluss. Individuell hat sich kein Gewerkschaftsmitglied davon abhalten lassen, sich zum Beispiel in den neuen Amsterdamer Montessorischulen zu engagieren (Karsten 1981).

Fazit

Vergleicht man die Bestrebungen in Amsterdam und Bremen, fällt auf, dass die Lehrgewerkschaften mit den gleichen Problemen einer undemokratischen und als autoritär erlebten Schulkultur zu kämpfen hatten. Wichtigstes Ziel der Lehrgewerkschaften im Blick auf die Schulorganisation war, die Stellung ihrer Mitglieder im Schulalltag zu stärken. Unter dem Schlagwort Demokratisierung wurde also immer zuerst die Position der Lehrer an der Schule in den Blick genommen. Sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden entzündete sich die Kritik dabei vor allem an der autoritären Schulleitung, die Entscheidungen in den Schulen ohne Beratung mit dem Kollegium treffen konnte und oft als verlängerter Arm des Staates wahrgenommen wurde statt als Vertreter der Schule gegenüber dem Staat. Diese starke Stellung der Schulleitung sollte gebrochen werden, was in beiden Ländern in Schulen mit besonders starkem gewerkschaftlichem Engagement auch gelang. An den Bremer Reformschulen etablierte sich eine starke Lehrerkonferenz, in den Niederlanden konnten sich Lehrer von Vorgaben frei machen und autonomer vor der Klasse agieren. Außerdem sollten Schüler und Eltern im Rahmen einer neuen Kultur der Gemeinschaft in das Schulleben eingebunden werden. Diese neue Schulgemeinschaft wurde als Lernfeld und Vorbereitung für das Leben in der demokratischen Gesellschaft angesehen. Dieser Punkt blieb in beiden Ländern theoretisch undeutlich, deswegen lässt sich auch schwer bestimmen, wie stark demokratisch dieser Wunsch nach einer neuen Gemeinschaft war. Zumindest in Deutschland blieb der Begriff nach rechts und gegenüber völkischen Positionen offen, auch wenn sich im Schulalltag die Praxis einer Anerkennung der Individualität des einzelnen Schülers zeigte. Für die Niederlande lässt sich nur über die Kritik an individualisierenden Unterrichtsmethoden feststellen, welche Gemeinschaftskonzeptionen im Hintergrund geherrscht haben. Aus der Kritik an fehlenden Lernprozessen zu kollektiven Handlungsweisen und an der Verschleierung von Machtverhältnissen lässt sich dort ein stärkeres Bewusstsein für schulische und gesellschaftliche Machtverhältnisse herleiten, als es in Deutschland zu finden war.

Dafür scheuten sich die deutschen Kollegen nicht, in der schulischen Praxis neue Modelle auszuprobieren und schufen mit ihrer Variante der Arbeitsschule eine attraktive Form schulischen Zusammenlebens, die Kinder weit über ihre Schulzeit hinaus prägte und zu demokratischem, politischem und gesellschaftlichem Engagement anregte. Bei aller Kritik an programmatischen Unzulänglichkeiten nötigt der intensive Einsatz der Lehrer für ihre Kinder und ihre pädagogischen

Ideale, insbesondere aber ihr Einsatz zur Aufrechterhaltung demokratischer Strukturen in der Endphase der Weimarer Republik bis heute Respekt ab. Dass die Amsterdamer Lehrgewerkschaft sich aufgrund ihrer Position, Lehrern keine methodischen Vorschriften machen zu wollen, nicht ihrerseits zu einem eigenen Entwurf demokratischer Schule und neuer schulischer Praxis durchringen konnte, erscheint in diesem direkten Vergleich als Versäumnis. Durch den Rückzug aus der Reformpädagogik ließen sich die niederländischen Gewerkschafter die Chance entgehen, auf eine demokratische Neugestaltung von Schule aktiv Einfluss zu nehmen. Am Beispiel der gewerkschaftlich organisierten Lehrer in der Weimarer Republik lässt sich sehen, dass sich durch eine konsequente demokratische Pädagogik zivilgesellschaftliches Bewusstsein bei Kindern und Jugendlichen stärken lässt. Gewerkschaften sollten sich also weiter dafür einsetzen, Schulen offen und ohne Hierarchien zu gestalten und bereits entstandene Freiräume konsequent verteidigen.

Vielen Dank an das Schulmuseum Bremen für die kostenlose Überlassung der Abbildung.

Quellen

Staatsarchiv Bremen (StaB)

StaB 4,36

Bestand der Bildungsbehörde

StaB 4,39/5

Bestand der Versuchsschule an der Helgolander Str.

Literatur

Baar, Peter-Paul de: Theo Thijssen (1879-1943). De meester en zijn gelukkige klas. In: Kroon, Tom/Levering, Bas (Hrsg.): Grote pedagogen in klein bestek, Amsterdam, 2008, S. 153–157.

Bölling, Rainer: Volksschullehrer und Politik. Der deutsche Lehrerverein 1918 – 1933, Göttingen 1978.

Bond van Nederlandsche onderwijzers, afdeling Amsterdam: Rapport „Nieuwe onderwijs denkbeelden“. Deel II: Het lager onderwijs, Amsterdam, [1930].

- Carr, Uschi/Stöcker, Herrmann: Die Schulgemeinde Staderstraße 1921-1933. In: Schulgeschichtliche Sammlung Bremen (Hrsg.): 75 Jahre Schule an der Stader Str. 1921-1996, [Bremen], [1996], S. 3–21
- Dantz, Carl: Das Schülergericht. In: Bremische Lehrerzeitung Nr. 7, 1928.
- Dewey, John: Demokratie und Erziehung. Eine Einleitung in die philosophische Pädagogik. Herausgegeben und mit einem Nachwort versehen von Jürgen Oelkers, Weinheim, 2008 [1915].
- Doornebal, Jeannette: Het kind en de rode schoolmeester. Een analyse van de ideeën van den Bond van Nederlandse Onderwijzers ten aanzien van den kindgerechte pedagogiek in het begin van de 20e eeuw. In: Comenius Nr. 3, 1983, S. 239–259.
- Gansberg, Fritz: Demokratische Pädagogik. Ein Weckruf zur Selbstbetätigung im Unterricht, Leipzig, 1911.
- Hueting, Ernest u.a.: Naar groter eenheid. De geschiedenis van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen 1906-1981, Amsterdam, 1983.
- Hulst, J. W. van u.a. (Hrsg.): Vernieuwingsstreven binnen het Nederlandse onderwijs in de periode 1900-1940, Groningen 1970.
- Idenburg, Ph. J.: Lagere School. Huidige Organisatie. In: Vries, J. de (Hrsg.): Winkler Prins Algemeene Encyclopaedie. Tiende Deel, Amsterdam, 1936, S. 863–866.
- Jenzen, Uwe: Entwicklung arbeitsorientierter Allgemeinbildung: Land Bremen, Baltmannsweiler, 2002.
- Kamp, Martin: Kinderrepubliken. Geschichte, Praxis und Theorie radikaler Selbstregierung in Kinder- und Jugendheimen, Opladen 1995.
- Karsten, Sjoerd: Rode schoolmeesters en onderwijzeressen. Een gesprek met Brecht van den Muyzenberg. In: Comenius Nr. 1, 1981, S. 440–451.
- Karsten, Sjoerd: Op het breukvlak van opvoeding en politiek. Een studie naar socialistische volksonderwijzers rond de eeuwwisseling, Amsterdam, 1986.
- Meuer, Reinhard: Erziehung zur Republik. In: Bremische Lehrerzeitung, Nr. 8, Mai 1929.
- Mogge, Winfried: Jugendbewegung. In: Kerbs, Diethart/Reulecke, Jürgen (Hrsg.): Handbuch der deutschen Reformbewegungen. 1880 – 1933, Wuppertal, 1998, S. 181–195.
- Nitsch, Ulla M./Stöcker, Herrmann: „So zeichnen wir nicht nach irgendeiner muffigen Methode...“. Aus der Praxis der ästhetischen Erziehung an den Bremer Arbeits- und Gemeinschaftsschulen in der Weimarer Zeit. In: Amlung, Ullrich u.a. (Hrsg.): „Die alte Schule überwinden“. Reformpädagogische

- Versuchsschulen zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus, Frankfurt am Main, 1993, S. 137–157.
- Oelkers, Jürgen: Eros und Herrschaft. Die dunklen Seiten der Reformpädagogik, Weinheim, 2011.
- Rülcker, Tobias: Demokratische Reformpädagogik. Eine Einführung. In: Neuhäuser, Heike/Rülcker, Tobias (Hrsg.): Demokratische Reformpädagogik, Frankfurt am Main, 2000, S. 11–41.
- Schmitt, Hanno: Topographie der Reformschulen in der Weimarer Republik. Perspektiven ihrer Erforschung. In: Amlung, Ullrich u.a. (Hrsg.): „Die alte Schule überwinden“. Reformpädagogische Versuchsschulen zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus, Frankfurt am Main, 1993, S. 9–31.
- Schiffauer, Werner: Einleitung: Nationalstaat, Schule und politische Sozialisation, in: ders. u. a. (Hrsg.): Staat – Schule – Ethnizität. Politische Sozialisation von Immigrantenkindern in vier europäischen Ländern, Münster 2002, S. 1–21.
- Taubert-Striese, Annett: Der Leipziger Lehrerverein, ein bedeutender Vertreter der Reformpädagogik. Eine Studie zu seiner geschichtlichen Entwicklung, seinen pädagogischen Leistungen und seinen praktischen Erfolgen, Frankfurt am Main, 1996.
- Wittwer, Wolfgang W.: Die sozialdemokratische Schulpolitik in der Weimarer Republik. Ein Beitrag zur politischen Schulgeschichte im Reich und in Preußen, Berlin, 1980.
- Zwaard, Joke van der: [Inleiding]. In: Zwaard, Joke van der u.a. (Hrsg.): ‚Zonder wijving geen vooruitgang‘. Zeventig jaar onderwijsvernieuwing in Nederland, Antwerpen, 2008, S. 7–12.

Kurzbiografien der Autorinnen und Autoren

Bock, Johannes, M.A., Doktorand am Zentrum für Niederlande-Studien, Universität Münster. Arbeitet an einer Promotion zu den Reformpädagogischen Bewegungen der Zwischenkriegszeit in den Niederlanden und Deutschland im Vergleich.

Johannes Bock is a Ph.D. candidate at the center for Netherlands Studies at the University of Münster. In his research, he is currently focusing on a comparison of the progressive education movements in the Netherlands and Germany between the two world wars.

Elzailaee, Siddig, Dr., Forscher am „Working Lives Research Institute“ in London. Leitung eines bedeutenden Forschungsprojekts zu den Archiven der sudanesischen Gewerkschaften, in dem Dokumente – auch zur Oral History – digitalisiert und auf einer Webseite zugänglich gemacht werden sollen. Publikationen zur Entstehung der sudanesischen Gewerkschaften.

Siddig Elzailaee, Ph.D., is a researcher at Working Lives Institute, managing a major research project about Sudanese Trade Unions' Archives (documents, oral history and website). He has published on the formation of Sudanese trade unions.

Huke, Nikolai, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Philipps-Universität Marburg, Publikationen (Auswahl): Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hrsg.): Die EU in der Krise, Münster, 2012; Europäische Staatlichkeit und die Frage emanzipatorischer Strategien (mit Mathis Heinrich), in: JungdemokratInnen/Junge Linke (Hrsg.): Die Sterne zum Tanzen bringen, Berlin, 2011, S. 32-43.

Nikolai Huke is a research assistant at the Philipps-Universität Marburg. His publications include Die EU in der Krise, edited by Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, Münster, 2012; and “Europäische Staatlichkeit und die Frage emanzipatorischer Strategien” (with Mathis Heinrich) in Die Sterne zum Tanzen bringen, edited by JungdemokratInnen/Junge Linke, Berlin, 2011, pp. 32-43.

McCorley, Ciara, Doktorandin an der University of Limerick in Irland und Stipendiatin der „Irish Social Sciences Platform“. Dissertationsthema: „Gewerkschaften und Transitionen: eine vergleichende Studie der Rolle der Gewerkschaften in Phasen der Überwindung des Autoritarismus.“ Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören Demokratisierung, Widerstandsbewegungen, vergleichende Methodologie und der afrikanische Kontinent.

Ciara McCorley is a PhD candidate at the University of Limerick in Ireland and an Irish Social Sciences Platform scholar. Her research topic is *Trade Unions and Transitions: A Comparative Study of the Role of Trade Unions in Transitions from Authoritarianism*. Her research interests include democratization, resistance movements, comparative methodology and the African continent.

Pallmann, Ildikó, Sozialwissenschaftlerin (M.A.), Koordinatorin für das „Bündnis der Vernunft gegen Gewalt und Ausländerfeindlichkeit“ beim DGB Bezirk Berlin-Brandenburg und Projektkoordinatorin in dem Projekt „Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ (BBGM). Ihre Forschungsschwerpunkte sind Arbeitsausbeutung, Menschenhandel und gewerkschaftliche Organisierung des informellen Sektors.

Ildikó Pallmann is a social scientist working as a coordinator for the *Bündnis der Vernunft gegen Gewalt und Ausländerfeindlichkeit (Alliance of Reason against Violence and Racism)* in the Berlin and Brandenburg local chapter of the DGB (German Union Federation). She is also a project coordinator for *Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (BBGM) (Berlin Alliance against Human Trafficking for Forced Labor Purposes)*. Her main research interests are forced labor, human trafficking and unionizing the informal sector.

Pawletta, Anne, Diplom Politikwissenschaftlerin, Beraterin für die Internationale Arbeitsorganisation und andere internationale Organisationen und Ministerien in EU-Ländern in EU-Projekten gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Ihre Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind Arbeitsmigration, Menschenhandel und Vergangenheitspolitik.

Anne Pawletta is a political scientist and an advisor for the *International Labour Organization*. She is also an advisor for other international EU organizations and ministries on EU projects working against human trafficking for forced labor purposes. The focus of her research and work is labor migration, human trafficking and politics of history.

Schmidinger, Thomas, Politikwissenschaftler und Lektor an der Universität Wien und der Fachhochschule Vorarlberg und Generalsekretär der „Österreichischen Gesellschaft zur Förderung der Kurdologie“ (www.kurdologie.at). Veröffentlichungen (Auswahl): *ArbeiterInnenbewegung im Sudan*, Frankfurt/Wien u.a 2004; und zusammen mit Vedran Dzihic: *Looming Shadows: Migration and Integration at a Time of Upheaval – European and American Perspectives*, Washing-

ton, D.C. 2012. 2010/11 Research Fellow an der University of Minnesota und 2012 Research Fellow an der Universität Prishtina im Kosovo.

Thomas Schmidinger is a political scientist, lecturer at the University of Vienna and the University for Applied Science Vorarlberg and secretary-general of the Austrian Society for Kurdish Studies (www.kurdologie.at). In 2004 he wrote a book on the labor movement in Sudan (*ArbeiterInnenbewegung im Sudan* published by Peter Lang Verlag) and in 2012 he and Vedran Dzihic published *Looming Shadows: Migration and Integration at a Time of Upheaval – European and American Perspectives* (Brookings Institution Press). In 2010-2011 he was a research fellow at the University of Minnesota. In 2012 he was a research fellow at the University of Prishtina in Kosovo.

Schröder, Christian, Dipl. Politologe, Promotionsstudent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin, Publikationen zu den Themen Erwerbslosenproteste, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Christian Schröder is a political scientist and Ph.D. candidate at the Department of Political and Social Sciences at the Freie Universität Berlin. He has published on protests by the unemployed, labor market policies and social policies.

Schroeder, Wolfgang, Prof. Dr., Universität Kassel, Fachgebiet Politisches System der BRD und Innovation, zahlreiche Veröffentlichungen zur Gewerkschafts- und Sozialpolitik, seit November 2009 Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg.

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder is a professor at the University of Kassel specializing in the political system in Germany and innovation. He has written numerous publications on trade union policy and social policy. He has been the undersecretary in the Ministry of Work, Social Affairs, Women and Families in Brandenburg since November 2009.

Schulze, Michaela, Dr., Lehrkraft für besondere Aufgaben, Universität Siegen, Fakultät I, Soziologie, Arbeitsschwerpunkte: Sozialstaatsforschung, Gewerkschaftsforschung, Sozialstrukturanalyse, Publikationen zu den Themen Sozialpolitik, wohlfahrtsstaatliche Reformen, Gewerkschaften als politische Akteure.

Michaela Schulze, Ph.D., is a lecturer at the Institute of Sociology of the University of Siegen. Her research interests include the welfare state, trade unions and the analysis of social structures. She has published many works on the issues of social policy, welfare state reform and trade unions as political actors.

Slaoui-Zirpins, Stefanie, Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft der Goethe Universität Frankfurt am Main, Stipendiatin der Friedrich-Ebert-Stiftung. Publikationen zu Restrukturierungs- und Transformationsprozessen, Lokalpolitik und dem Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft in Marokko und in der MENA-Region.

***Stefanie Slaoui-Zirpins**, Dipl. pol., is a Ph.D. candidate at the Institute of Political Science at Goethe University Frankfurt, Germany, and a Friedrich Ebert Foundation scholar. She has published on restructuring and transformations processes, local politics and state-society relations in Morocco and the MENA region.*

Vatury, Ami, Abschluss der Promotion in Geschichte im Juni 2005 an der Ben-Gurion-Universität des Negev. Seit 2008 Lektor an der Universität Haifa. Seit 2007 Mitglied im Zentralkomitee von Koach La Ovdim, seit 2011 in einer leitenden Funktion. Im November 2006 Streikführer beim Streik der Gepäckträger am Internationalen Flughafen von Tel Aviv.

***Ami Vatury** has a PhD in history from the BGU University. He is a lecturer at Haifa University. He has been a member of Koach La Ovdim's Central Committee since 2007 and a member of Koach La Ovdim's leadership since 2011. He was a strike leader of the temporary baggage handlers at Tel Aviv International Airport in the November 2006 strike.*

Voigtländer, Leiv Eirik, M. A. Politik- und Wirtschaftswissenschaften, Promotionsstudent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin, Publikationen zu den Themen Politisches Denken, Soziale Bewegungen.

***Leiv Eirik Voigtländer** is a political scientist, economist, and Ph.D. candidate at the Department of Political and Social Sciences at the Freie Universität Berlin. He has published on political thought and social movements.*

edition der Hans-Böckler-Stiftung
Bisher erschienene Reihentitel ab Band 235

	Bestellnr.	ISBN	Preis / €
Winfried Heidemann, Michaela Kuhnhenne (Hrsg.) Zukunft der Berufsausbildung	13235	978-3-86593-125-2	18,00
Werner Voß, Norbert in der Weide Beschäftigungsentwicklung der DAX-30- Unternehmen in den Jahren 2000 – 2006	13236	978-3-86593-126-9	22,00
Markus Sendel-Müller Aktienrückkäufe und Effizienz der Aufsichtsratsarbeit	13237	978-3-86593-128-3	29,00
Seddik Bibouche, Josef Held, Gudrun Merkle Rechtspopulismus in der Arbeitswelt	13238	978-3-86593-130-6	20,00
Svenja Pfahl, Stefan Reuyß Das neue Elterngeld	13239	978-3-86593-132-0	28,00
Arno Prangenberg, Martin Stahl Steuerliche Grundlagen der Umwandlung von Unternehmen	13240	978-3-86593-133-7	15,00
Samuel Greef, Viktoria Kalass, Wolfgang Schroeder (Hrsg.) Gewerkschaften und die Politik der Erneuerung – Und sie bewegen sich doch	13241	978-3-86593-134-4	28,00
Anne Ames Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II	13242	978-3-86593-135-1	23,00
Ulrich Zachert Tarifeinheit durch Satzungsrecht der Gewerkschaften	13243	978-3-86593-136-8	10,00
Matthias Knuth, Gernot Mühge Von der Kurz-Arbeit zur langfristigen Sicherung von Erwerbsverläufen	13244	978-3-86593-137-5	15,00
Gertrud Hovestadt Institute zur Schulung betrieblicher Arbeitnehmer- vertreter	13246	978-3-86593-139-9	15,00
Godehard Neumann, Heinz Pfäfflin Metropolregionen zwischen Exzellenzanspruch und regionalem Ausgleich	13247	978-3-86593-140-5	20,00
Judith Beile, Beate Feuchte, Birte Homann Corporate Social Responsibility (CSR) Mitbestimmung	13248	978-3-86593-141-2	20,00
Felix Ekardt Soziale Gerechtigkeit in der Klimapolitik	13249	978-3-86593-142-9	15,00
Kerstin Windhövel, Claudia Funke, Jan-Christian Möller Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung	13250	978-3-86593-143-6	24,00
Arno Prangenberg, Martin Stahl, Julia Topp Verrechnungspreise in Konzernen	13251	978-3-86593-144-3	15,00

Über die Hans-Böckler-Stiftung

	Bestellnr.	ISBN	Preis / €
Martin Albrecht, Hans-Holger Bleß, Ariane Höer, Stefan Loos, Guido Schiffforst, Carsten Scholz Ausweitung selektivvertraglicher Versorgung	13252	978-3-86593-146-7	23,00
Karl-Heinz Köpke Gesunde Arbeit für alle	13253	978-3-86593-148-1	24,00
Elisabeth Schwabe-Ruck „Zweite Chance“ des Hochschulzugangs?	13254	978-3-86593-149-8	32,00
Enno Balz Finanzmarktregulierung nach der Finanzmarktkrise	13255	978-3-86593-105-4	16,00
Johannes Kirsch, Gernot Mühge Die Organisation der Arbeitsvermittlung auf internen Arbeitsmärkten	13256	978-3-86593-151-1	12,00
Kerstin Bolm, Nadine Pieck, Anja Wartmann Betriebliches Gesundheitsmanagement fällt nicht vom Himmel	13257	978-3-86593-152-8	12,00
Christiane Lindecke Neue Arbeitszeiten für (hoch)qualifizierte Angestellte	13258	978-3-86593-153-5	12,00
Jens Ambrasat, Martin Groß, Jakob Tesch, Bernd Wegener Determinanten beruflicher Karrieren unter den Bedingungen flexibilisierter Arbeitsmärkte	13259	978-3-86593-154-2	28,00
Klaus Maack, Jakob Haves, Katrin Schmid, Stefan Stracke Entwicklung und Zukunft der Brauwirtschaft in Deutschland	13260	978-3-86593-155-9	20,00
Klaus Kost, Lienhard Lötscher, Jörg Weingarten Neue und innovative Ansätze zur Regionalentwicklung durch unternehmerische Wirtschaftsförderung	13261	978-3-86593-156-6	25,00
Reingard Zimmer (Hrsg.) Rechtsprobleme der tariflichen Unterbietungskonkurrenz	13262	978-3-86593-157-3	15,00
Uwe Jürgenhake, Cordula Sczesny, Frauke Füsers Berufslaufbahnen von Betriebsratsmitgliedern	13263	978-3-86593-159-7	20,00
Reingard Zimmer (Hrsg.) Tarifeinheit – Tarifpluralität in Europa	13265	978-3-86593-161-0	18,00
Michael Gümbel, Sonja Nielbock Die Last der Stereotype	13267	978-3-86593-163-4	28,00
Günter Pochmann, Markus Sendel-Müller, Sven Kischewski, Marion Houben Internationale Bilanzpolitik	13269	978-3-86593-165-8	29,00

Ihre Bestellungen senden Sie bitte unter Angabe der Bestellnummern an den Setzkasten oder unter Angabe der ISBN an Ihre Buchhandlung. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Bänden können Sie dem aktuellen Gesamtverzeichnis der Buchreihe **edition** entnehmen.

Setzkasten GmbH
Kreuzbergstraße 56
40489 Düsseldorf
Telefax 0211-408 00 90 40
E-Mail mail@setzkasten.de

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen, zu Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Forschungsförderung finanziert und koordiniert wissenschaftliche Vorhaben zu sechs Themenschwerpunkten: Erwerbsarbeit im Wandel, Strukturwandel – Innovationen und Beschäftigung, Mitbestimmung im Wandel, Zukunft des Sozialstaates/Sozialpolitik, Bildung für und in der Arbeitswelt sowie Geschichte der Gewerkschaften.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft.

Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

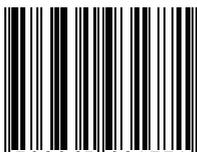
Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf

Telefon: 02 11/77 78-0
Telefax: 02 11/77 78-225

Gewerkschaften sind zentrale politische Akteure in Demokratisierungsprozessen und in etablierten Demokratien. Doch während in den Politik- und Sozialwissenschaften seit vielen Jahren eine lebhafte Debatte über die Neuen Sozialen Bewegungen, NGOs und außerparlamentarische Demokratisierungsbewegungen geführt wird, scheint das wissenschaftliche Interesse an den Gewerkschaften als politischen Akteuren seit den 1980er Jahren zunehmend geschwunden zu sein.

Die von Stipendiaten der Hans-Böckler-Stiftung im Herbst 2011 ausgerichtete Wissenschaftliche Tagung unter dem Titel „Gewerkschaften im demokratischen Prozess“ wollte einen Beitrag dazu leisten, die Rolle von gewerkschaftlichen Akteuren im politischen Prozess etablierter Demokratien, bei Demokratisierungsbewegungen in Schwellenländern und in autoritären Regimes wieder stärker in der internationalen akademischen Diskussion zu verankern. Mit dem vorliegenden Sammelband möchten wir die Beiträge der Referenten dieser Tagung einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen.



9 783865 931771

ISBN 978-3-86593-177-1

€ 29,00