

Wes Brot ich ess, des Lied ich sing?

Gewerkschaften in Ghana und Benin,
die Förderung der Friedrich-Ebert-Stiftung und
die Economic Partnership Agreements (EPAs)

Frauke Banse

kassel
university

press

Frauke Banse

Wes Brot ich ess, des Lied ich sing?

Gewerkschaften in Ghana und Benin, die Förderung der Friedrich-Ebert-Stiftung
und die Economic Partnership Agreements (EPAs)

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.) angenommen.

Gutachter: Prof. Dr. Birgit Mahnkopf
Prof. Dr. Christoph Scherrer

Tag der mündlichen Prüfung: 30. Januar 2014



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Zugl.: Kassel, Univ., Diss. 2014
ISBN 978-3-7376-5006-9 (print)
ISBN 978-3-7376-5080-9 (e-book)
DOI: <http://dx.medra.org/10.19211/KUP9783737650809>
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0002-450801>

© 2016, kassel university press GmbH, Kassel
www.upress.uni-kassel.de

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	vi
Abbildungsverzeichnis	vi
Abkürzungsverzeichnis	vii
Danksagung	xiv
1. Einleitung	1
1.1 Der Forschungsgegenstand	2
1.2 Gewerkschaftsförderung	4
1.3 Vergleich gewerkschaftlicher Geber-Empfänger-Beziehungen	5
1.4 Bedeutung gewerkschaftlicher Koalitionen	7
1.5 Kontext- und Begriffsbestimmungen	10
1.6 Aufbau der Studie	14
2. Methodologie und Methoden	17
2.1 Forschungsdesign	17
2.1.1 Fallauswahl	18
2.1.2 Most Similar Case Design	19
2.1.3 Hypothesen	22
2.1.4 Analyserahmen des Vergleiches: Gewerkschaftsidentitäten	23
2.2 Angewandte Methoden der empirischen Sozialforschung	26
2.2.1 Experteninterviews	27
2.2.3 Dokumentenanalyse	36
2.2.4 Teilnehmende Beobachtung	38
3. Die internationale Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung	39
3.1 Die Friedrich-Ebert-Stiftung in der politischen Stiftungslandschaft	39
3.2 Die Auslandsarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung	45
3.2.1 Historisch-politische Konjunkturen der FES-Auslandsarbeit	46
3.2.2 Die FES in Subsahara-Afrika	53
3.2.3 Internationale Gewerkschaftsarbeit der FES	58
3.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerung	63

4. Die EPAs als Teil des Abkommens von Cotonou	66
4.1 Das Abkommen von Cotonou	67
4.1.1 Die Geschichte der AKP-EU-Beziehung – die Verträge von Lomé	68
4.1.2 Der Vertrag von Cotonou und die EPAs	73
4.2 Interessen der EU an den EPAs	90
4.3 Interessenkonstellationen in (West-)Afrika: Ghana und Benin	98
4.4 Die FES-Position zum Abkommen von Cotonou	106
4.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerung	111
5. Die EPAs-Aktivitäten von FES und Gewerkschaften in Benin und Ghana	114
5.1 Die FES-Gewerkschaftsarbeit und das AKP-EU-Projekt	115
5.1.1 Das AKP-EU-Projekt der FES	115
5.1.2 Der regionale gewerkschaftliche Arbeitskreis	117
5.2 Die geförderten Gewerkschaften, die EPAs und die FES	126
5.2.1 Die ghanaischen Gewerkschaften, die EPAs und die FES	126
5.2.2 Die beninischen Gewerkschaften, die EPAs und die FES	160
5.3 Vergleich und Schlussfolgerung	183
6. Erklärungsansätze für die ausgemachten Differenzen	196
7. Gewerkschaftsidentitäten in Benin und Ghana	203
7.1 Gewerkschaften und Lohnabhängige – eine Definition im Kontext	205
7.2 Epochen der Gewerkschaftsgeschichte in Subsahara-Afrika	208
7.2.1 Westafrikanische Gewerkschaften in der Kolonialzeit	209
7.2.2 Westafrikanische Gewerkschaften in den Unabhängigkeitsprozessen	216
7.2.3 Afrikanische Gewerkschaften in der postkolonialen Ära	219
7.2.4 Afrikanische Gewerkschaften während der Strukturanpassung	220
7.2.5 Afrikanische Gewerkschaften in marktliberalen Demokratien	223
7.2.6 Verbindende Merkmale afrikanischer Gewerkschaften	224
7.3 Gewerkschaftsidentitäten	227
7.3.1 Interesse	230
7.3.2 Demokratie	231

7.3.3 Agenda	235
7.3.4 Macht	236
7.4 Identitäten der untersuchten Gewerkschaften	244
7.4.1 Gewerkschaftsinteresse in Ghana und Benin	245
7.4.2 Gewerkschaftsdemokratie in Ghana und Benin	262
7.4.3 Gewerkschaftsagenda in Ghana und Benin	276
7.4.4 Gewerkschaftsmacht in Ghana und Benin	291
7.5 Schlussfolgerung aus der Analyse der Gewerkschaftsidentitäten	317
8. Wes Brot ich ess, des Lied ich sing? Fazit	327
8.1 Zusammenfassung der Forschungsergebnisse Teil I	327
8.2 Gründe der Differenz: Zusammenfassung Teil II und Schlussfolgerung	336
8.2.1 Gewichtung der gewerkschaftlichen Identitätskategorien	337
8.2.2 Gewerkschaftsidentitäten in Interaktion mit der FES	344
8.2.3 Drei Fraktionen der Arbeiter_innenbewegung	349
8.3 Kontext und Ausblick	352
Bibliographie	355
Annex	400

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ghanaische Gewerkschaften, die EPAs und die FES	158
Tabelle 2: Beninische Gewerkschaften, die EPAs und die FES	181
Tabelle 3: Vergleich: Gewerkschaften in Benin und Ghana, die EPAs und die FES	192
Tabelle 4: Kategorie ‚Interesse‘ im Vergleich	257
Tabelle 5: Kategorie ‚Demokratie‘ im Vergleich	271
Tabelle 6: Kategorie ‚Agenda‘ im Vergleich	286
Tabelle 7: Kategorie ‚Macht‘ im Vergleich	310

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Modell gewerkschaftlicher Identitätsdynamiken	228
Abbildung 2: Beziehung zwischen Fraktionen der Arbeiter_innenbewegung	348

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AAG	ActionAid Ghana
AATUF	All-African Trade Union Federation
ACDIC	Association Citoyenne de Défense des Interêts Collectifs
AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations
AGI	Association of Ghana Industries
AGOA	African Growth and Opportunity Act
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
ANC	African National Congress
AOF	Afrique Occidentale Française
ASSI	Association of Small Scale Industries
ATN	African Trade Network
AU	African Union
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BWI	Bretton-Woods-Institutionen/ Bretton Woods Institutions
CA	Cotonou-Abkommen
CAP	Common Agricultural Policy
CARICOM	Caribbean Community
CATC	Confédération Africaine des Travailleurs Croyants
CCE	Center for Civic Education
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEO	Corporate Europe Observatory

CFTC	Confédération Française des Travaileurs Crétiens
CGT	Confédération Générale du Travail
CGT-FO	Confédération Générale du Travail – Force Ouvrière
CGTA	Confédération Générale du Travail Afrique
CGTB	Confédération Générale des Travailleurs du Bénin
CIA	Central Intelligence Agency
CIEL	Center for International Environmental Law
CivisoC	Civil Society Coordinating Council
CNV NL	Christelijk Nationaal Vakverbond
COSI	Confédération des Organisations Syndicales Indépendantes du Bénin
CPP	Convention People's Party
CSA-Bénin	Confédération des Syndicats Autonomes
CSO	Civil Society Organisation
CSPIB	Centrale des Syndicats du Privé et de l'Informel du Bénin
CSTB	Confédération des Syndicats de Travailleurs du Bénin
CSTT	Confédération Syndicale des Travailleurs du Togo
CSU	Christlich-Soziale Union
CSUB	Centrale des Syndicats Unis du Bénin
DC	Developing Country
DG Trade	Directorate-General for Trade of the European Commission
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EB	Executive Board
EBA	Everything But Arms
ECDPM	European Center for Development Policy Management
ECOWAS	Economic Community of West African States
EDF	European Development Fund
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EG	Europäische Gemeinschaft

EJN	Economic Justice Network
EK	Europäische Kommission
ENDA Tiers-Monde	Environnement et Développement du Tiers Monde
EPAs	Economic Partnership Agreements
EPZ	Export Processing Zone
ES	Exekutivsekretär
ETUC	European Trade Union Confederation
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FDD	Front pour la Défense de la Démocratie
FDP	Freie Demokratische Partei
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FGTB	Fédération Générale du Travail de Belgique
FNS	Friedrich-Naumann-Stiftung
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
FOSAC	Forum des ONG Beninoises pour le Suivi de l'Accord de Cotonou
FUPRO-Bénin	Fédération des Unions de Producteurs du Bénin
GATS	General Agreement on Trade in Services
GAWU	General Agricultural Workers' Union
GCTUC	Gold Coast Trade Union Congress
GFL	Ghana Federation of Labour
GMWU	Ghana Mine Workers' Union
GNA	Ghana News Agency
GNIC	Gross National Income per Capita
GRAPAD	Groupe de Recherche et d'Action pour la Promotion de l'Agriculture et du Développement
GSP	General System of Preferences
GSPplus	General System of Preferences plus
GTLC	Ghana Trade and Livelihoods Coalition

GTUC	Ghana Trades Union Congress
GUF	Global Union Federation
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
HDI	Human Development Index
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HSS	Hanns-Seidel-Stiftung
HSWU	Health Services Workers' Union
HWWA	Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv
HWWI	Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
ICU	Industrial and Commercial Workers' Union
IEPA	Interim Economic Partnership Agreement
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
INSAE	L'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
IOM	Indépendant d'Outre-Mer
IPEC	International Programme on the Elimination of Child Labour
IRA	Industrial Relations Act
ISODEC	Integrated Social Development Center
ITUC	International Trade Union Confederation
IUF	International Union of Food, Agriculture, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Association
IWF	Internationaler Währungsfonds
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KHRC	Kenya Human Rights Commission
LASDEL	Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local
LDC	Least-Developed Country

LO Norway	Landsorganisasjonen i Norge
MFLPP	Mouvement des Femmes pour la Liberté au Peuple et le Progrès Social
MFN	Most Favoured Nation
MICPE	Ministère de l'Industrie, du Commerce, et de la Promotion de l'Emploi
MSCD	Most Similar Case Design
NDC	National Commission for Democracy
NDM	New Democratic Movement
NGO	Non-Governmental Organisation
NIEO	New International Economic Order
NIP	National Indicative Programme
ODA	Official Development Assistance
ODHP	Organisation de Défense des Droits de l'Homme et des Peuples
ODI	Overseas Development Institute
ORIT	Organización Regional Inter-Americana de Trabajadores
OTUWA	Organisation of Trade Unions of West Africa
PAC	Policy, Advocacy and Campaign
PASCIB	Plate-forme des Acteurs de la Société Civile au Bénin
PCB	Partie Communiste du Bénin
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PNDC	Provisional National Defence Council
PP	Progress Party
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
PUWU	Public Utility Workers' Union
Quiz	Qualitätsmanagement in der internationalen Zusammenarbeit
RAK	Regionaler Arbeitskreis
RDA	Rassemblement Démocratique Africain
Ré-JEB	Réseau des Journalistes Economiques du Bénin

RIFONGA	Le Réseau pour l'Intégration des Femmes des Organisations et Associations
RIP	Regional Indicative Programme
RLS	Rosa-Luxemburg-Stiftung
RoO	Rules of Origin
ROSYB	Réseau des Organisations Syndicales du Bénin
ROSYB-ES	ROSYB-Exekutivsekretär
RPCA	Regional Platform on Cotonou Agreement
SAP	Strukturanpassungsprogramm
SAPRI	Structural Adjustment Participatory Review International Network
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
STABEX	Système de Stabilisation des Recettes d'Exportation
SYSTEMIN	System of Stabilization of Export Earnings from Mining Products
TGLEU	Textile, Garment and Leather Employees' Union
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TUC	Trade Union Congress
TWN	Third World Network
UDD	Union Démocratique Dahoméenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UGTAN	Union Générale des Travailleurs d'Afrique Noire
UGTD	Union Générale des Travailleurs du Dahomey
UN	United Nations
UN-OHRLLS	UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa
UNICE	Union des Industries de la Communauté Européenne
UNICOF	Union of Industry, Commerce and Finance Workers

UNSTB	Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Bénin
VREL	Volta River Estates Ltd.
WA	Westafrika
WCL	World Confederation of Labour
WDC	Workers Defence Committee
WFTU	World Federation of Trade Unions
WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
WSF	Weltsozialforum/ World Social Forum
WTO	World Trade Organization

Danksagung

Diese Dissertation ist von Freundschaften – entfernten wie nahen – getragen und geprägt. Ich danke Euch allen für die jahrelange Unterstützung!

Mein besonderer Dank gilt sowohl Gyekye Tanoh für die Unterstützung bei der Themenfindung und für viele Kontakte in Ghana und Benin wie auch Thomas Goes für die jahrelange kritische Begleitung durch Lektüren, Gespräche und Aufmunterungen. Jenny Simon und Maren Kirchhoff danke ich für sehr wertvolle inhaltliche Kommentare und Korrekturvorschläge, Torsten Schlusche für Korrekturen und hilfreiche Rückmeldungen, Donna McGuire für wichtige Literaturhinweise und vielfachen Zuspruch, dem Promotionskolleg *Global Social Policies and Governance* für eine fruchtbare Zeit mit vielen Diskussionen – v.a. Anne Tittor, Claudia Hofmann, Bernhard Leubolt, Donna McGuire, Christian Möllmann. Ich danke Akua Britwum für viele wertvolle Informationen über die ghanaischen Gewerkschaften und warmherzige Gastfreundschaft, Edward Webster für produktive kritische Hinweise, Lisa Bleicher-Ibrahim für Begleitungen in Accra, Helen Schwenken und Stefanie Graefe für hilfreiche Hinweise zu Methode und Arbeitsgestaltung, Felix Kolb, Stefanie Graefe, Marek Arlt, Corinna Wenzelburger und Torsten Schlusche für die Unterstützung beim Schreiben des Exposés.

Auch danke ich meinen Korrekturleser_innen Stefanie Graefe, Annette Lünzmann, Telse Seitschek-Flügge, Janna Sauerteig, Franziska Richter, Kirsten Alers und Nina Ulbrich sowie Wilfried Dubois für Klärungen bei Übersetzungsfragen.

Nicht zuletzt gilt mein ganz besonderer Dank allen Interviewpartner_innen in Ghana und Benin. Manche von ihnen haben sich sogar die Zeit genommen, mehrmals mit mir zu sprechen und via Email weitere Fragen zu beantworten. Leider müssen sie

hier auf Grund des Quellenschutzes anonym bleiben. Ihre mit mir geteilten Informationen bilden die Grundlage der vorliegenden Arbeit.

Dem FES-Büro in Benin möchte ich für die Öffnung der Bibliothek und die Offenheit während des gesamten Forschungsprozesses danken.

Ich danke auch sehr meinen beiden Betreuer_innen Prof. Dr. Birgit Mahnkopf und Prof. Dr. Christoph Scherrer für die langjährige Begleitung, wertvolle Kritik und sehr hilfreichen Rückmeldungen. Der Hans-Böckler-Stiftung danke ich für das großzügige Stipendium und der Universität Kassel für die Abschlussfinanzierung.

1. Einleitung

„Wes Brot ich ess, des Lied ich sing.“ Das besagt ein deutsches Sprichwort und klingt zunächst plausibel: Wer das Geld gibt, kann wichtige Vorgaben setzen. Auf diese Vorgaben reagieren jene, die das Geld empfangen. Sie singen in der einen oder anderen Form das „Lied“ ihrer Geldgeber.

In zivilgesellschaftlichen Nord-Süd-Kooperationen scheint dieses Phänomen allgegenwärtig: Empfängerorganisationen im so genannten „Globalen Süden“ beherrschen vielfach die „Gebersprache“ bis ins letzte Detail und richten ihre Aktivitäten nach den Programmlinien und Inhalten ihrer zivilgesellschaftlichen Geberorganisationen aus. Wirklich gleichberechtigte, partnerschaftliche Beziehungen sind auf Grund der einseitigen Finanzströme oft nur schwer zu etablieren (vgl. z.B. Parks 2008; Henderson 2003; Malhorta 2000; für Gewerkschaften s. Docking 2005; Kestner et al. 1997). Zivilgesellschaftliche Geberorganisationen wiederum finanzieren sich meist über Spenden oder staatliche Mittel und leiten diese Gelder dann weiter. Bei spendenfinanzierten Projekten muss sich die Geberorganisation häufig fragen, ob für die Projekte, die sie fördert, tatsächlich auch Spenden generiert werden, ob die Projekte „vermarktet“ werden können. Liefert das Förderprojekt beispielsweise keine emotionalen Bilder, fließen Spenden meist spärlicher. Stehen der zivilgesellschaftlichen Geberorganisation hingegen staatliche Gelder zu Verfügung, stellt sich immer auch die Frage, wie unabhängig von staatlichen Interessen die Gelder verwendet werden können.

Doch trifft das obige Sprichwort tatsächlich den Kern des Problems oder sind die Geber-Empfänger-Beziehungen nicht doch sehr viel komplexer? Wovon hängt es ab, wessen Inhalte sich durchsetzen?

1.1 Der Forschungsgegenstand

Die vorliegende Forschung widmet sich dieser Frage am Beispiel der staatlich geförderten Variante internationaler zivilgesellschaftlicher Geber-Empfänger-Beziehungen. Gegenstand der Untersuchung ist das Verhältnis zwischen der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und Gewerkschaften in Benin und Ghana sowie das Förderprogramm der FES zum Abkommen von Cotonou – einem Vertrag zwischen der Europäischen Union (EU) auf der einen und den Staaten Afrikas, der Karibik und der Pazifik-Region (AKP-Staaten) auf der anderen Seite. Wichtigste Säule des Cotonou-Vertrages sind umfassende Freihandelsabkommen, die so genannten Economic Partnership Agreement (EPAs). Die FES setzte sich mit einem Förderprojekt zum Ziel, ihre Partner in der Teilnahme am Implementierungsprozess des Abkommens von Cotonou zu unterstützen. Finanziert wurde das Förderprogramm – wie der überwiegende Teil der Auslandsarbeit der deutschen politischen Stiftungen – durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Das Ministerium wiederum war dabei nicht nur Geldgeber, es vertrat gleichzeitig die Bundesregierung im EU-Ministerrat in Belangen der EPAs und sprach sich für die Freihandelsabkommen aus. In Anbetracht dieser Konstellation würden einige Autor_innen, die sich mit zivilgesellschaftlichen Geber-Empfänger-Beziehungen beschäftigten, zu dem Schluss kommen, dass auch die Empfängerorganisationen letztlich im Interesse des staatlichen Gebers – hier des BMZ – handeln. Manche gehen gar von einer fast vollständigen Interessenweitergabe aus (vgl. Hearn 2007; Wallace 2003; Petras 1999). Doch die empirischen Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen, dass dieser Transfer so einfach nicht stattfindet. Die ghanaischen Gewerkschaften standen weder mit der EPAs-Agenda des BMZ noch mit jener der FES im Einklang. Die EPAs-Agenda der beninischen Gewerkschaften war jener des BMZ und der FES zwar sehr viel näher. Als Ursache dafür konnten aber weder Differenzen zum Förderansatz in Ghana noch Druck oder vorseilender Gehorsam festgestellt werden. Die FES hätte womöglich eine weit kritischere Position der beninischen

Gewerkschaften begrüßt; mit den ghanaischen Gewerkschaften hatte sie, trotz inhaltlicher Differenzen, ein generell gutes Arbeitsverhältnis. Zudem verfügen die politischen Stiftungen in Deutschland grundsätzlich über hohe inhaltliche Autonomie gegenüber dem Hauptgeber ihrer Auslandsarbeit, dem BMZ.

Entsprechend der Befunde wurde das einleitende Sprichwort als Frage formuliert (Wes Brot ich ess, des Lied ich sing?) und so zum Titel der vorliegenden Studie. Neben der Rekonstruktion der gewerkschaftlichen EPAs-Agenden und des Agenda-Prozesses untersucht die vorliegende Arbeit die Bedingungen, auf die die oben skizzierten Differenzen zurückgeführt werden können.

Zudem soll ergründet werden, wie angesichts eines weitgehend einheitlichen Förderansatzes der FES die Unterschiede hinsichtlich der gewerkschaftlichen EPAs-Agenden¹ und des Verhältnisses der ghanaischen und beninischen Gewerkschaften zur FES zu erklären sind. Der Arbeit liegen folgende forschungsleitende Fragen zu Grunde:

Wie sahen die gewerkschaftlichen EPAs-Agenden und Agenda-Prozesse in Ghana und Benin im Detail aus? Welche Differenzen gab es? Welche Rolle nahm die FES in diesen Agenda-Prozessen ein? Wie lassen sich diese Unterschiede erklären?

Dabei beziehen sich alle erhobenen Daten und Analysen auf den Untersuchungszeitraum (2002 bis 2008) bzw. auf die Zeit davor. Neuere Entwicklungen, insbesondere in Bezug auf die EPAs (Kapitel 4), wurden nur am Rande berücksichtigt.

1 Der lateinische Begriff ‚Agenda‘ bedeutet „Dinge, die betrieben werden müssen“ (Kluge/ Seebold 2002: 20). Im Englischen wird der Begriff u.a. für „Programm“ verwendet (Vennebusch et al. 1998: 380, 596). In Bezug auf Gewerkschaft fasst der Begriff „Agenda“ mit Richard Hyman (1994a: 125f.) die in der gewerkschaftlichen Handlung ausgedrückten Interessen, die die Gewerkschaft repräsentieren will. Hyman unterscheidet zwischen einer *formalen* Agenda, die sich beispielsweise in Positionspapieren, Verhandlungsangeboten oder Resolutionen ausdrückt und einer praktisch umgesetzten oder *realen* Agenda, in der sich die internen Prioritäten und gewerkschaftsinterne Konflikte widerspiegeln (ebd.). Der zweite Aspekt des Agenda-Begriffes ist also eng mit einer gewerkschaftlichen Praxis zur Durchsetzung der formalen Agenda verbunden. In der vorliegenden Untersuchung wird sowohl die formale Agenda der Gewerkschaften untersucht (insbesondere ihre Positionspapiere zu den EPAs) wie auch ihre praktische Agenda – also Maßnahmen, die von den Gewerkschaften unternommen wurden, um ihrer vertretenen EPAs-Position Geltung zu verschaffen (durch Lobby- oder Pressearbeit, Demonstrationen u.ä.). Um den Verlauf zu beschreiben, der zu den jeweiligen Agenden geführt hat, wird hier vom ‚Agenda-Prozess‘ gesprochen. Da der Begriff des „Agenda-Settings“ vor allem von der Policy-Forschung geprägt ist (vgl. Blum/ Schubert 2011: 111ff.), wird der Begriff in dieser Arbeit nicht verwendet.

1.2 Gewerkschaftsförderung

Insbesondere die Forschungen zur internationalen Arbeit der US-Gewerkschaften untersuchen ähnliche Konstellationen wie die hier vorliegende – auch die US-Gewerkschaften wurden und werden in ihrer internationalen Arbeit mit staatlichen Mitteln gefördert. Angesichts der in der Literatur beobachteten Intention des US-Gewerkschaftsverbandes AFL-CIO, durch ihre Kooperation Gewerkschaftsbewegungen in anderen Ländern zu depolitisieren und linke Gewerkschafter zu marginalisieren, wurden die von der US-Regierung finanzierten Programme, vor allem während des Kalten Krieges, aber auch noch nach 1989, als „Labour Imperialism“ bezeichnet (Sukarieh/ Tannock 2010; Scipes 2005; Glassman 2004; Cantor/ Schor 1987; Thomson/ Larson 1978; Spalding 1977: Kap. 6; s. auch Harrod 1972: 408ff.). Aber auch die Forschungen zum Einfluss der AFL-CIO auf die geförderten Gewerkschaften in peripheren Ländern zeigen, dass diese bei weitem nicht immer im politischen Interesse der Förderorganisationen handelten (Sims 1992; Spalding 1984; ebd. 1977). Ronald Munck (1988) unterstreicht entsprechend, dass diese Förderbeziehungen im Kontext analysiert werden müssen, es gäbe kein „remote control“, keine „Fernbedienung“ durch die Finanzgeber (ebd.: 194f.).

Die Forschung zu den Effekten von gewerkschaftlicher Förderung zeigt darüber hinaus, dass neben dem historisch-politischen Kontext und der politischen Ausrichtung der geförderten Gewerkschaften auch die politische Orientierung der gewerkschaftlichen Geberorganisationen entscheidend ist. Robert Southhall (1995) arbeitet dies in seiner Studie zu den Geberbeziehungen südafrikanischer Gewerkschaften während der Zeit der Apartheid heraus: „[T]he organs of international trade unionism differ, both in their orientations and relationships to national governments, as well as over time“ (ebd.: 45). Diese Differenzen fänden sich auch innerhalb der internationalen gewerkschaftlichen Dachverbände wie der damaligen ICFTU² wieder (ebd.:

2 Die *International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU) wurde als Weltverband westlicher, sozialdialogisch ausgerichteter Gewerkschaften als Gegenstück zur sowjetdominierten *World Federation of Trade Unions* (WFTU) gegründet. Während die WFTU nach 1989 an Bedeutung verlor – aber immer noch Gewerkschaften wichtiger Schwellenländer wie China oder Vietnam organisiert – vereinigten sich die ICFTU und die christliche *World Confederation of Labour* (WCL) im Jahr 2006 zur

27). Southalls Studie ist eine der wenigen, die die gewerkschaftlichen Geber-Empfänger-Dynamiken eingehender analysiert und dabei sowohl die unterschiedlichen politischen Identitäten der gewerkschaftlichen Geber als auch der gewerkschaftlichen Empfänger beachtet. Allerdings handelt es sich bei Southalls Untersuchungsgegenstand um einen sehr speziellen Fall hochpolitisierter Kooperationen – beeinflusst durch die europäische Solidaritätsbewegung gegen die Apartheid und durch stark politisierte Gewerkschaften in Südafrika. Abstrakt lässt sich Southalls Studie jedoch so zusammenfassen: Die politische wie demokratische Verfasstheit der Empfängerengewerkschaft wirkt wesentlich auf die Einflussmöglichkeiten des Gebers zurück. Zudem sind Form und Ziel der Geberprojekte nicht einheitlich, sondern auch von der politischen Orientierung der finanzierenden Organisation wie von der Politisierung der Förderbeziehung abhängig.

1.3 Vergleich gewerkschaftlicher Geber-Empfänger-Beziehungen

In der vorliegenden Studie soll insbesondere Southalls Hinweis auf die gesellschafts-politische Dynamik zwischen gewerkschaftlichen Geber- und Empfängerorganisationen aufgegriffen werden.

Als Schema zum Vergleich der Gewerkschaftsbewegungen Ghanas und Benins dient das Konzept der „Gewerkschaftsidentitäten“ von Richard Hyman (eigene Übersetzung, 1994a). Es thematisiert das besondere Zusammenspiel von Gewerkschaftsagenda, Gewerkschaftsinteresse, gewerkschaftlicher Demokratie und gewerkschaftlicher Macht. Das Konzept Hymans, das sich vor allem auf europäische Gewerkschaften bezieht, wurde für die vorliegende Studie an den Untersuchungsgegenstand der afrikanischen Gewerkschaften, vor allem in Bezugnahme auf verschiedene Epochen afrikanischer Gewerkschaftsgeschichte (Webster 2007), angepasst sowie durch aktuelle Forschungen insbesondere aus dem Bereich der gewerkschaftlichen Revitalisie-

International Trade Union Confederation (ITUC) (Traub-Merz/Eckl 2007; Hyman 2005: 148). Innerhalb der ICFTU gab es vielfache Konflikte zwischen den europäischen Gewerkschaften mit sozialdemokratischer Orientierung und den US-Gewerkschaften. Zur Geschichte der ICFTU s. auch Carew et al. 2000.

rung ergänzt. Die untersuchten Gewerkschaften weisen spezifische Probleme afrikanischer – oder allgemeiner gesprochen – peripherer Gewerkschaften auf. So sind sie beispielsweise mit einem hohen Grad so genannter informeller Beschäftigung³ konfrontiert oder müssen auf Grund geringer Mitgliedsbeiträge auf externe Geldgeber zurückgreifen. Afrikanische Gewerkschaften sind darüber hinaus stark durch die Zeit der Unabhängigkeitsbewegungen, die postkolonialen Regime und die Zeit der Strukturanpassungen von IWF und Weltbank geprägt. Ihre Anpassungen an die verschiedenen gesellschaftlichen Umbrüche lassen sich wiederum mit den erarbeiteten Begriffen der gewerkschaftlichen Revitalisierungsforschung erfassen, insbesondere in Bezug auf unterschiedliche Formen von Gewerkschaftsmacht.

Die FES auf der anderen Seite der Förderbeziehung ist ihrerseits Institution einer 150 Jahre alten Sozialdemokratie in Deutschland. Entsprechend ihrer Geschichte beruft sich die Stiftung in ihrer internationalen Gewerkschaftsarbeit auf ein informelles Mandat des DGB. Für ihre Gewerkschaftsarbeit wird sie seit Gründung des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von eben diesem gefördert.

Die Dynamik dieser historisch geprägten zivilgesellschaftlichen Institutionen untereinander steht im Fokus der vorliegenden Untersuchung.

Die Studie ist damit nicht nur die erste unabhängige Analyse der internationalen Gewerkschaftsarbeit der FES⁴. Als systematisch vergleichende Untersuchung kann

3 Die ILO-Definition der ‚informellen Arbeit‘, die auch für die vorliegende Dissertation gelten soll, umfasst sieben Kategorien von informell Beschäftigten: 1) in Unternehmen mitarbeitende Familienangehörige ohne Vertrag, 2) Beschäftigte in Gelegenheitsjobs, Heimarbeit, Hausarbeit, in Saison- oder Teilzeitarbeit, unregistrierter Arbeit, geringfügig Beschäftigte, Beschäftigte mit kurz befristeten Arbeitsverträgen bzw. Beschäftigte, die bestimmte Arbeitgeberleistungen wie Abfindungszahlungen oder Krankengeld nicht erhalten, 3) Beschäftigte in einem informellen Unternehmen, 4) Besitzer_innen/Betreiber_innen von Mikro- und Klein-Unternehmen bzw. nicht registrierten Unternehmen, 5) Selbstständige, die Güter v.a. für den Eigenbedarf produzieren, 6) Mitglieder von informellen Produktionskooperativen und 7) eine geringe Zahl von jenen, die in informellen Unternehmen arbeiten aber registriert sind (ILO 2002: 124; s. auch Deutscher Bundestag 2002: 240; zur genauen Definition des „informellen Unternehmens“ s. ILO 2002: 126). Zu den Problemen der Begriffsbestimmung und Messbarkeit von informeller Arbeit s. Altvater/ Mahnkopf 2002: 84ff.; ILO 2002: 10ff.; vgl. auch Deutscher Bundestag 2002: 240f.). V.a. die zweite Kategorie der ILO-Definition von informell Beschäftigten findet sich auch vermehrt in Ländern der kapitalistischen Zentren wieder, hier jedoch werden sie ‚prekär Beschäftigte‘ genannt (s. auch Altvater/ Zeller 2011: 7).

4 Andere Studien zum Thema der internationalen Gewerkschaftsarbeit der FES wurden von (ehe-

sie darüber hinaus auch die innergewerkschaftlichen, ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Prozesse und Beziehungen bestimmen, die das jeweilige Gebverhältnis beeinflussen. Das für die Situation peripherer Gewerkschaften erweiterte Konzept der Hymanschen „Gewerkschaftsidentitäten“ lässt sich zudem nicht nur für die Analyse der konkret untersuchten Gewerkschaften in Benin und Ghana anwenden, sondern kann – als Ergebnis dieser Arbeit – zukünftig auch für die Analyse anderer gewerkschaftlicher Dynamiken in peripheren Ländern dienen.

1.4 Bedeutung gewerkschaftlicher Koalitionen

Die FES verfolgte in beiden Ländern ein sehr ähnliches gewerkschaftliches Förderprogramm zum Abkommen von Cotonou und befürwortete im Kern die Freihandelsabkommen EPAs (s. ausführlich 4.4). Während die ghanaischen Gewerkschaften die EPAs als kolonialistisch oder erpresserisch brandmarkten und sich auf diversen Ebenen gegen die EPAs aussprachen, waren die beninischen Gewerkschaften um eine sehr viel vermittelndere Position bemüht. Damit waren sie der Position der FES deutlich näher. Gleichzeitig war ihre Engagement wie auch ihre Kenntnis über die Freihandelsabkommen deutlich geringer als das der ghanaischen Gewerkschaften. Zudem nahm die FES trotz gleichen Förderprogramms in Benin eine stark initiiierende Rolle ein, während sie in Ghana bereits bestehende EPAs-Aktivitäten unterstützte.

Die festgestellten Unterschiede lassen sich durch die Analyse der jeweiligen Gewerkschaftsidentitäten einerseits und die spezifische Dynamik dieser Identitäten mit der FES andererseits plausibel erklären.

Insbesondere bei Themen, die über betriebliche, tarif- oder sozialpolitische Fragen hinausgehen, profitieren Gewerkschaften von Kenntnissen und Netzwerken anderer Organisationen (Frege et al. 2004: 145ff.), dies gilt auch für handelspolitische Themen (Scherrer/ McGuire et al 2010: 51ff., 57f.). In der vorliegenden Untersuchung

maligen) FES-Mitarbeiter_innen verfasst bzw. sind in enger Kooperation mit der Stiftung entstanden (v.a. Eckl/ von Hofmann 2012; s. auch von zur Mühlen 2007; Hillebrand/ Vinnai 2002).

konnte dies bestätigt werden. Der umfassende Vergleich der Gewerkschaftsidentitäten zeigt, dass es wesentlich die historisch bedingten Koalitionstraditionen beider Gewerkschaftsbewegungen waren, die die Gewerkschaften in ihrem EPAs-Engagement und damit auch in ihrem Verhältnis zum sozialdemokratischen Geber FES prägten.

So gab es zwischen den beninischen Gewerkschaften und jener NGO in Benin, die hauptsächlich zu den EPAs arbeitete, keine historisch gewachsene Verbindung, der Kontakt wurde erst durch die FES hergestellt. In Ghana hingegen bestanden zwischen der handelspolitisch aktivsten NGO und den Gewerkschaften auf Grund der ghanaischen Geschichte linker Bewegungen in den frühen 1980er Jahren enge persönliche Kontakte. NGO-Mitarbeiter_innen und Gewerkschaftsfunktionär_innen agierten als „Brückenbildner“ (eigene Übersetzung, Frege et al. 2004: 147) und trugen wesentlich dazu bei, dass die ghanaischen Gewerkschaften, insbesondere die Landarbeitergewerkschaft *General Agricultural Workers' Union* (GAWU), gut in zivilgesellschaftliche handelspolitische Bündnisse eingebunden war und über eine gute Kenntnis der Materie verfügte. Auch für einen heute wichtigen Teil der Arbeiter_innenbewegung Benins waren die 1970er/1980er Jahre prägend, denn 1982 entstand, eng angebunden an die kommunistische Partei *Partie Communiste du Bénin* (PCB), der gewerkschaftliche Dachverband *Confédération des Syndicats de Travailleurs du Bénin* (CSTB). Noch heute ist die PCB quasi der *Think Tank* der CSTB, sie bestimmt maßgeblich die politische Orientierung der Gewerkschaft. Die PCB beschäftigte sich jedoch nicht mit den EPAs und folglich konnte auch die CSTB nicht von den ansonsten bestehenden analytischen Kapazitäten der Partei profitieren. Die nach Datenlage offen abweisende Haltung der Leitung von PCB und CSTB gegenüber der FES trug wesentlich dazu bei, dass Partei und Gewerkschaft die Diskussion um das Freihandelsabkommen ignorierten. Die FES wiederum ging auf Grund ihrer sozialdemokratischen Verankerung und Förderpraxis nicht explizit auf die kommunistische Gewerkschaft zu. Da die CSTB die stärkste und allgemeinpolitisch aktivste Gewerkschaft Benins war, beeinflusste dieses distanzierte bzw. abweisende Verhältnis die

EPAs-Agenden des von der FES geförderten gewerkschaftsübergreifenden Netzwerkes maßgeblich.

Abgesehen von der engen Beziehung zwischen CSTB und PCB kooperierten Gewerkschaften und NGOs in Benin zu sehr viel weniger Themen und weit weniger verbindlich als in Ghana. So gab es beispielsweise, im Gegensatz zu Ghana, außerhalb des PCB-CSTB-Kontakts keine NGO-Gewerkschafts-Koalitionen gegen Privatisierungen in Benin. Die Zusammenarbeit von Gewerkschaften und NGOs bestand vor allem in Bezug auf die Verteidigung demokratischer Rechte – und dies in verbindlicher Form erst nach dem Untersuchungszeitraum.

Für die EPAs-Koalitionen zwischen Gewerkschaften und NGOs beider Länder war auch die ideologische Orientierung der relevanten NGOs von Bedeutung. Während für die relevante ghanaische NGO die Arbeiter_innenbewegung traditionell eine wichtige strategische und politische Orientierung gab, war dies in Benin nicht der Fall. In Benin gab es also im Gegensatz zu Ghana weder in den Gewerkschaften noch in den relevanten NGOs ‚Brückenbildner‘, die eine von der FES unabhängige Koalition zu den EPAs hätten etablieren können. Dies verhinderte in Benin, dass die Gewerkschaften von den analytischen Kapazitäten, Erfahrungen und Netzwerken der relevanten handelspolitischen NGO profitierten.

Die Auswirkungen der unterschiedlichen Koalitionstraditionen und ihre Interaktion mit der FES sind ein wesentlicher Befund dieser Arbeit, der es ermöglicht, die unterschiedlichen EPAs-Agenden und Autonomien gegenüber der FES zu verstehen. Andere Aspekte kommen erklärend hinzu. So wirkte sich die nkrumahistische Orientierung⁵ einiger ghanaischer Gewerkschaftsführer auf die gewerkschaftliche Organisation von Kleinbauern aus, was wiederum die allgemeinpolitische, insbesondere die handelspolitische Agenda der Landarbeitergewerkschaft GAWU beeinflusste. Auch trug die britisch beeinflusste Struktur der Einheitsgewerkschaft in Ghana zu einer besseren institutionellen Ausstattung und damit analytischen Kapazitäten bei. Der GTUC hatte beispielsweise eine eigene Forschungsabteilung, die sich mit den EPAs

⁵ Unter Führung des Panafrikanisten Kwame Nkrumah erlangte Ghana 1957 die formale Unabhängigkeit von Großbritannien. S. auch Fußnote 35.

beschäftigte. Die durch den französischen Kolonialismus und die Auswirkungen der Ära von Mathieu Kérékou bedingte gewerkschaftliche Fragmentierung in Benin erschwerte hingegen die Ausbildung ähnlicher analytischer Kapazitäten.

Der Vergleich verdeutlicht, dass die „inneren Kräfteverhältnisse“ (Antonio Gramsci, s.u.) – hier in Form der Geschichte der Arbeiter_innenbewegungen in den jeweiligen Ländern – sich auch auf die grenzüberschreitende zivilgesellschaftliche Kooperation auswirkte. Entsprechend spielt bei weitem nicht nur die materielle Förderung eine Rolle in der Frage, wie sich Geberagenden durchsetzen, vielmehr sind auch ideologische und gesellschaftshistorische Faktoren von großer Relevanz.

Augenfällig an den Forschungsergebnissen ist aber auch: Die FES zeigte keine Ambitionen, die EPAs-Agenden der Gewerkschaften einseitig zu prägen, die FES-Mitarbeitenden vor Ort befürworteten gar die von der FES abweichende Positionierung der ghanaischen Gewerkschaften in Bezug auf die EPAs. Hier deutet sich an, dass das Ziel der FES in der Gewerkschaftskooperation über die konkrete Zusammenarbeit zu den EPAs hinausging.

1.5 Kontext- und Begriffsbestimmungen

Die meisten Geber-Empfänger-Verhältnisse sind durch finanzielle Ungleichheit geprägt: Die einen haben Geld und können Finanzen gewähren oder vorenthalten, die anderen können dies nicht. Geber können zudem interessante Kontakte zu staatlichen Stellen oder weiteren Gebern vermitteln. Durch diese Ressourcenungleichheit hat die Geberinstitution potentiell mehr Macht als die Empfängerorganisation. Macht wird in Bezug auf dieses Beziehungsverhältnis als Fähigkeit der einen Organisation bezeichnet, Entscheidungen zu treffen oder auf diese einzuwirken, um damit gezielt das Verhalten der anderen Organisation zu beeinflussen (s. auch Bieling 2009: 32)⁶.

6 Hans-Jürgen Bieling fasst diese Form der Macht als relationale Macht. Als weitere Machtform nennt er die strategische Macht als Vermögen, die politische Agenda gestalten und durch die Kontrolle zentraler Fragen institutionelle Spielregeln bestimmen zu können. Als dritte und weitgreifendste Form der Macht bezeichnet er die strukturelle oder systemische Macht. Diese Form der

Es ist kein Zufall, dass die zivilgesellschaftlichen Geber größtenteils in Ländern der kapitalistischen Zentren beheimatet sind und die Empfängerorganisationen in Ländern der kapitalistischen Peripherie⁷. Die zivilgesellschaftlichen Geberorganisationen haben auf Grund der ökonomischen Entwicklung ihrer Länder Zugang zu weit höheren Mitgliedsbeiträgen, Spendeneinnahmen oder staatlichen Zuwendungen als die Empfängerorganisationen. Doch ist nicht davon auszugehen, wie oben bereits dargestellt, dass sich die Geberinteressen innerhalb des komplexen zivilgesellschaftlichen Gewebes gegenüber den Empfängerorganisationen einfach durchsetzen. Im vorliegenden Fall findet sich also auch nicht schlicht die FES und noch weniger die BMZ-Position in den Gewerkschaftsagenden wieder. Denn der nach obiger Definition weniger ‚mächtige‘ Empfänger kann, unter anderem abhängig von seiner institutionellen Bedeutung für den Geber, teilweise große Handlungsspielräume haben und auch auf das Handeln des Gebers einwirken (s. auch Ostrander 2007). Zudem hat die Geberorganisation – wie die oben zitierten Arbeiten zur US-Gewerkschaftsförderung zeigen – die Wirkung ihrer Intervention bei weitem nicht vollständig unter Kontrolle. Die finanzierte Organisation bzw. die in ihr agierenden Personen sind nicht nur einfache Objekte eines ungleichen Verhältnisses, sondern beeinflussen die Beziehung und damit auch das Ergebnis der Förderung. Da (internationale) zivilge-

Macht beschreibt den Prozess, in dem sich vermittelt bestimmter Diskurse, Leitbilder, Verfahren oder Regulierungsformen eine weitgehend auf Konsens beruhende Transformation oder Reproduktion von (trans-)nationalen Herrschaftsverhältnissen vollzieht (Bieling 2009: 32). In den weiteren Ausführungen der einführenden Kontextbestimmung sowie in dem abschließenden Kapitel 8.3 im Ausblick für weitere Forschungen wird zusätzlich die von Bieling angeführte systemische Macht eine Rolle spielen – dann, wenn es um (internationale) hegemoniale Auseinandersetzungen geht. Für die hier im Vordergrund stehende empirische Untersuchung des Geber-Empfänger-Verhältnisses ist der Fokus auf die weniger umfassende relationale Machtform forschungspraktisch zielführender.

7 In dieser Arbeit werden die Begriffe ‚Peripherie‘ und ‚Zentrum‘ bzw. ‚Semi-Peripherie‘ verwendet. Sie unterstreichen das dynamisch-relationale Verhältnis der Länder bzw. Regionen zueinander und bezeichnen die jeweilige Stellung eines Landes/ einer Region im globalen Kapitalismus. Auf die Begriffe ‚Globaler Süden‘ oder ‚Globaler Norden‘ wird verzichtet, da es hier nicht primär um die geographische Verortung eines Landes geht und sich zudem viele Länder des sogenannten ‚Globalen Südens‘ von Europa aus gesehen auch nicht im Süden, sondern beispielsweise im Osten befinden. Zudem suggeriert das Begriffspaar eine Homogenität der Länder selbst und unterschlägt tendenziell innergesellschaftliche, durch Macht- und Herrschaftsverhältnisse bedingte Dynamiken. Auch auf die Begriffe ‚Industrieländer‘ und ‚Entwicklungsländer‘ wird hier nach Möglichkeit verzichtet, da diese a) eine normative Wertung bezüglich des Konzepts der nachholenden Entwicklung implizieren und b) das relationale Verhältnis dieser Ländergruppen nicht deutlich hervorheben.

sellschaftliche Geber-Empfänger-Kontakte *soziale Beziehungen* sind (Ostrander 2007; McCarthy 2004), variieren sie stark und sind jeweils konkret zu betrachten. Dennoch lassen sie sich auf abstrakterer Ebene gemeinsam kontextualisieren und begrifflich fassen.

Zivilgesellschaft und internationale Beziehungen

Als zivilgesellschaftliche Organisationen werden hier in Anlehnung an Antonio Gramsci alle privaten Organisationen gefasst: von Vereinen über Gewerkschaften⁸ bis hin zu politischen Parteien (Gramsci 1999: 2194, Heft 25, §4; Gramsci 1996: 1502, Heft 12, §1; Gramsci 1994: 1267, Heft 10, § 15; s. auch Röttger 2004: 1257). Die deutschen Parteienstiftungen, mehrheitlich in der Rechtsform eingetragene Vereine und mit hoher Autonomie gegenüber den sie finanzierenden Ministerien, sind damit ebenfalls der Zivilgesellschaft zuzurechnen.

Durch die vielfältigen Formen von Organisationen ist Zivilgesellschaft ein von Machtungleichgewichten und Interessengegensätzen geprägtes Netz von Beziehungen und alles andere als uniform. In diesem Gewebe wird von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen um Hegemonie gerungen. Hegemonial ist eine gesellschaftliche Gruppe/ Klasse dann, wenn sie auch andere gesellschaftliche Klassen/ Gruppen für die eigenen Interessen gewinnen und ihre Partikularinteressen als Allgemeininteressen durchsetzen kann. Sie kann vermittels Instrumenten „struktureller Macht“ (s. Fußnote 6) weitgehenden konsensual bestehende Herrschaftsverhältnisse reproduzieren (Bieling 2009: 32). Allerdings muss dieser gesellschaftliche Konsens mit (materiellen) Zugeständnissen an die geführten/ subalternen Klassen abgesichert werden oder sie müssen anderweitig eingebunden werden. Antonio Gramsci konzipiert Zivilgesellschaft auf Grund dieser Funktion nicht, wie häufig in liberalen Ansätzen (s. z.B. Roose/ Adloff 2011: 3), als Gegenüber des demokratisch-kapitalistischen Staates, sondern vielmehr als einen stabilisierenden und elementaren Bestandteil

⁸ Gewerkschaften werden hier in einer ersten Annäherung als Interessensorganisationen von Lohnabhängigen verstanden. Ausführlicher wird dies im Kapitel 7 in Zusammenhang mit den Gewerkschaftsidentitäten diskutiert. Im Kapitel 7.1 wird der Begriff der Lohnabhängigen auch um bestimmte Gruppen informell arbeitender kleiner Selbständiger erweitert.

eines erweiterten Staates. Parteien, Verbände und NGOs verankern damit den, im herkömmlichen Sinne gedachten, Staat in der Zivilgesellschaft. Durch zivilgesellschaftliche Organisationen entsteht Berechenbarkeit, Rechtssicherheit, Verantwortlichkeit und Kontinuität. Eine so hegemonial verankerte Herrschaft muss nur in Ausnahmefällen auf als illegitim betrachtete Repression zurückgreifen (Scherrer 2007: 72ff.; Becker 2008: 19; Demirovic 2001: 165f.; Gramsci 1996: 1502, Heft 12, § 1, 1567, Heft 13, § 18; Gramsci 1992a: 499, Heft 4, § 38; Gramsci 1992b: 783, Heft 6, § 88, 816, Heft 6, § 137, 729, Heft 6, § 24; Gramsci 1991: 117, Heft 1, § 47). Ausgehend von einer organischen Verbindung zwischen Staat und Zivilgesellschaft sind Beziehungen zwischen Nationalstaaten immer auch Beziehungen innerhalb einer, im nicht-idealisierenden Sinne verstandenen, „Weltgesellschaft“ (Borg 2001). Umgekehrt sind grenzüberschreitende zivilgesellschaftliche Beziehungen, oder mit Rosenberg (2006) auch „inter-gesellschaftliche Beziehungen“, (eigene Übersetzung, ebd.) innerhalb geo-ökonomischer bzw. geopolitischer Interessen von Staaten zu kontextualisieren – dies jedoch jeweils in sehr eigenen und spezifischen Weisen, je nach Art der kooperierenden zivilgesellschaftlichen Organisationen, dem Zweck ihrer Zusammenarbeit, ihrer politischen Orientierung, geographischen Verortung oder ihrer Beziehung zu öffentlichen Institutionen.

Die internationale Arbeit der deutschen Parteienstiftungen ist für die oben beschriebenen hegemonialen Auseinandersetzungen auf „Weltgesellschaftsebene“ (frei nach Borg) besonders prädestiniert. Durch ihre enge Parteienanbindung haben ihre internationalen Beziehungen in diverse gesellschaftliche Bereiche zahlreicher Länder eine sehr hohe Bedeutung für die bundesdeutsche Außenpolitik. Entsprechend hält der frühere Bundespräsident Roman Herzog die deutschen Parteienstiftungen für eines der „wirksamste[n] und bewährteste[n] Instrumente der deutschen Außenpolitik“ (zitiert nach Pogorelskaja 2002b: 402). Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die ‚Mutterparteien‘ der Stiftungen an der Regierung (beteiligt) sind. Aber auch bei Stiftungen der Opposition gewährt das Stiftungssystem Stabilität: Bei einem Regierungswechsel gäbe es gleich entsprechende Kontakte in eine Vielzahl von

Ländern. Die Kontaktnetze der politischen Stiftungen zusammengenommen sind zu dem viel verzweigter und in der jeweiligen Kooperation vertrauensvoller als die, die den deutschen Botschaftsvertretungen zur Verfügung stehen (s. dazu Kapitel 3).

Der forschungspraktisch begründete Fokus dieser Arbeit liegt auf der empirischen Analyse der konkreten Gewerkschaftsidentitäten und dem Kooperationsprozess der jeweiligen Gewerkschaft mit der FES. Untersucht wird die Beziehung der zivilgesellschaftlichen Organisationen untereinander sowie ihre unmittelbaren ökonomische, historische und gesellschaftliche Einbettung in die „inneren Kräfteverhältnisse des jeweiligen Landes“ (Gramsci 1994: 1361, Heft 10, § 61), die notwendig eine „komplexe“ Verbindung zum „internationalen Kräfteverhältnis [und] der geopolitischen Lage des betreffenden Landes“ (ebd.) haben. Diese komplexe Verbindung ist nicht zuletzt sichtbar in der besonderen Verwundbarkeit der westafrikanischen Ökonomien, der Prägung der Gewerkschaften durch den Kolonialismus oder auch in der Ausgestaltung der EPAs sowie den EPAs-Verhandlungen. Sichtbar ist diese Verbindung auch in der Finanzierung der FES durch das BMZ oder der schlichten Tatsache der finanziellen Unterstützung peripherer Gewerkschaften durch die FES.

Die übergeordnete Frage nach der Funktion der FES für die bundesdeutsche Außenpolitik wird nach der Auswertung der empirischen Forschungsergebnisse relevant. Im Kapitel 8.3 wird ausblickend die Frage diskutiert, wie der Befund gedeutet werden kann, dass die FES nicht das Ziel verfolgte, die gewerkschaftlichen EPAs-Agenten inhaltlich maßgeblich zu beeinflussen.

1.6 Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie gliedert sich wie folgt:

Das zweite Kapitel widmet sich den methodischen Grundlagen dieser Arbeit und dem vergleichenden Forschungsdesign. Es begründet die Fallauswahl sowie die Wahl des Konzepts der „Gewerkschaftsidentitäten“ (eigene Übersetzung, Hyman 1994a) aus der vergleichenden Gewerkschaftsforschung und stellt die Art der Da-

tenerhebung (Expert_inneninterviews, Dokumentenanalyse, teilnehmende Beobachtung) und deren Auswertung dar. Im anschließenden Kapitel 3 wird die internationale Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in ihren politisch-historischen Konjunkturen analysiert. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Verhältnis der Stiftung zu Ministerien und Mutterpartei, der Stiftungs-Arbeit in Afrika, der internationalen Gewerkschaftskooperation der FES und ihrer Förderpraxis.

Um die gewerkschaftlichen Agenden in Bezug auf die EPAs sowie das Förderprojekt der FES zu verstehen, bedarf es im anschließenden vierten Kapitel einer Analyse der *Economic Partnership Agreements* (EPAs). Das Kapitel widmet sich der Geschichte und den Inhalten des Vertrags von Cotonou, in dem die EPAs als ökonomische Komponente eingebettet sind. Anschließend werden die Vertragselemente und der Verhandlungsprozess der EPAs sowie die Interessen der EU, Deutschlands, Ghanas und Benins herausgearbeitet. Abschließend wird auf zivilgesellschaftliche Positionen zu den EPAs eingegangen sowie die Position der FES zu den Abkommen analysiert. Dies schafft die Basis für die empirische Untersuchung dieser Studie: Im fünften Kapitel wird das Förderprogramm der FES dargestellt sowie die EPAs-Agenden und der Agenda-Prozess der beninischen und ghanaischen Gewerkschaften analysiert und miteinander verglichen. Das sechste Kapitel diskutiert mögliche Erklärungen für die herausgearbeiteten Differenzen. Es zeigt, weshalb es sinnvoll ist, mit Hilfe der theoretischen ‚Linse‘ der Gewerkschaftsidentitäten nach den Ursachen zu suchen. Die Identitäten der Gewerkschaften in Benin und Ghana werden entsprechend im Kapitel 7 genauer analysiert. Hier werden die Interessenkonstellationen der Gewerkschaften, ihre Machtressourcen, ihre Agenden und ihre interne Demokratie untersucht und verglichen. Abschließend wird gefragt, welche Aspekte der Gewerkschaftsidentitäten dazu beitragen, die im fünften Kapitel ausgemachten Unterschiede eingehender zu verstehen.

Im Kapitel 8 wird auf Basis der vorangegangenen Analysen die grundlegende Fragestellung dieser Arbeit diskutiert und beantwortet: Was erklärt die Differenzen in den

EPAs-Agenden der untersuchten Gewerkschaften und wieso spielt die FES in beiden Agenda-Prozessen eine so unterschiedliche Rolle?

2. Methodologie und Methoden

„As comparative researchers, our main contribution to understanding lies in our ability to tell a plausible and elegant story“ (Hyman 2001b: 224).

Da für die Analyse gesellschaftlicher Phänomene keine naturwissenschaftlichen Tests durchgeführt werden können, geht es in dieser Forschung nicht darum, eine definitive Wahrheit auszumachen, sondern die Argumente so gut wie nur möglich zu belegen – eine ‚plausible Geschichte‘ zu erzählen. Zentral für die Glaubhaftigkeit dieser ‚plausiblen Geschichte‘ ist die ihr zu Grunde liegende Methodologie, entsprechend werden die Erhebungs- und Analysemethoden in diesem Kapitel erörtert. Das Kapitel führt zunächst in das in dieser Arbeit angewendete vergleichende Forschungsdesign ein (2.1.1 und 2.1.2), auf dessen Basis die zu überprüfenden Hypothesen entwickelt werden (2.1.3). Darauf folgend wird die Wahl des theoretischen Analyserahmens der Hymanschen Gewerkschaftsidentitäten begründet (2.1.4). Anschließend gilt es, die angewendeten Methoden darzustellen, die v.a. im Kapitel 5, aber auch im Kapitel 4 und 7 dieser Arbeit angewendet werden (2.2).

2.1 Forschungsdesign

In der vorliegenden Arbeit werden die ghanaische und beninische Gewerkschaftsbewegung in ihrem jeweiligen Verhältnis zum FES-Förderprogramm angesichts der EPAs bzw. des Abkommens von Cotonou (hier als ‚AKP-EU-Projekt‘ bezeichnet⁹) vergleichend analysiert. Der Zeitraum der Untersuchung reicht vom Mai 2002 (Beginn des AKP-EU-Projektes der FES) bis August 2008 (am 1.1.2008 endete die erste Deadline für die EPAs-Verhandlungen, im August 2008 wurde systematisch mit den Experteninterviews begonnen).

⁹ Das untersuchte Projekt hat innerhalb der FES keinen festen Namen. Um die klar umrissene Arbeit der FES zum Abkommen von Cotonou sprachlich einfach zu fassen, wird das Vorhaben hier 'AKP-EU-Projekt' genannt (s. Kapitel 5.1.1). Dies entspricht auch dem Sprachgebrauch mancher FES-Mitarbeiter_innen (Interview FES V 2011; Interview FES VI 2011).

Die forschungsleitenden Fragen für die Untersuchung lauten:

1. Wie sehen die gewerkschaftlichen EPAs-Agenden und Agenda-Prozesse in Ghana und Benin im Detail aus?
2. Worin liegen die Differenzen a) im gewerkschaftlichen EPAs-Agendaprozess sowie b) in der Rolle der FES in diesem Agenda-Prozess?
3. Wie lassen sich diese Differenzen erklären?

In diesem Unterkapitel 2.1 wird die Fallauswahl und die Vergleichsanordnung begründet, die Hypothesen dargelegt sowie der Analyserahmen der Gewerkschaftsidentitäten erläutert.

2.1.1 Fallauswahl

Die beiden oben genannten Fälle eignen sich für eine vergleichende Studie zivilgesellschaftlicher Geberbeziehungen aus folgenden Gründen besonders gut:

1. Das AKP-EU-Projekt wurde von der FES westafrikaweit durchgeführt. Infolgedessen wendete die FES in Ghana und Benin sehr ähnliche Förderkonzepte in Bezug auf das Thema Cotonou-Abkommen/ EPAs an. Darüber hinaus nahmen beide Gewerkschaftsbewegungen auf westafrikanischer Ebene in Bezug auf das EPAs-Thema eine prominente Stellung ein: Benin bildete den frankophonen und Ghana den anglophonen *Focal Point* der westafrikaweiten Gewerkschaftsaktivitäten angesichts des Abkommens von Cotonou, beide hatten damit Koordinierungsfunktionen inne. Außerdem war die FES in beiden Ländern stark in die EPAs-Arbeit der Gewerkschaften involviert. In Ghana war sie der wichtigste Geber in Bezug auf die gewerkschaftliche Aktivitäten zum Cotonou-Abkommen/ den EPAs, insbesondere für den gewerkschaftlichen Dachverband *Ghana Trade Union Congress* (GTUC). In Benin war die Stiftung der einzige Geber in Bezug auf dieses Thema.
2. Der Vergleich bietet sich darüber hinaus auf Grund bedeutender Ähnlichkeiten beider Länder an. Ghana wie Benin galten im Untersuchungszeitraum als

im westafrikanischen Vergleich stabile Demokratien, in denen es relativ große gewerkschaftliche Freiheiten gab (s. Kapitel 7.2.4; vgl. auch Freedomhouse 2006a; Freedomhouse b). Beide Staaten sind zudem Teil der westafrikanischen ECOWAS-Region¹⁰, die als solche mit der EU die EPAs-Verhandlungen führten (s. Kapitel 4.3). Beide Gewerkschaftsbewegungen sind in Westafrika angesiedelt und teilen trotz unterschiedlicher Kolonialgeschichte¹¹ die wesentliche Erfahrung, in der Kolonialzeit entstanden und von britischen bzw. französischen Gewerkschaften beeinflusst zu sein. Darüber hinaus sind beide Gewerkschaftsbewegungen von spezifischen Problemen afrikanischer Gesellschaften geprägt: ein hoher Anteil informeller Beschäftigung, eine hohe Relevanz des Exportsektors und der Landwirtschaft, niedrige Löhne, starke ökonomische Vulnerabilität etc. (s. ausführlich Kapitel 4.1.2, 7.2 und 7.3).

3. Vor dem Hintergrund dieser Ähnlichkeiten sticht ins Auge, dass die Gewerkschaften in Ghana und Benin sehr unterschiedliche Positionen zu den EPAs vertraten: Während der *Ghana Trade Union Congress* (GTUC) die EPAs deutlich kritisierte und in ihrer Grundausrichtung ablehnte, nahmen die beninischen Gewerkschaftsverbände eine ausgeglichene Position ein und betonten die positiven wie negativen Aspekte der Abkommen. Wie sich in der Analyse der Gewerkschafts-FES-Beziehung in Bezug auf das Cotonou-Abkommen zeigen wird, unterschied sich auch die Rolle der FES in beiden Ländern signifikant (s. Kapitel 5).

2.1.2 Most Similar Case Design

Die vorliegende Forschung ist entsprechend der Fallauswahl und der Fragestellung als *Most Similar Case Design* (MSCD) angelegt (vgl. Lauth et al. 2009: 69f.). Ein MSCD kennzeichnet folgende Variablenkonstellation: Die abhängige Variable, also das zu erklärende Phänomen, variiert stark in einem ähnlichen Kontext. Gesucht wird die Ursache der Differenz mit Hilfe der kontrolliert variierenden unabhängigen Varia-

¹⁰ Zur ECOWAS-Region s. Kapitel 4.3

¹¹ Benin war französische und Ghana britische Kolonie (s. Kapitel 7.2).

blen. Wird die Ursache für die ausgemachte Differenz in mehreren Variablen vermutet, so müssen diese mehrzähligen Variablen getrennt erfasst werden.

In dieser Arbeit soll ergründet werden, wieso die FES trotz sehr ähnlichem Förderansatz in beiden Ländern in dem Agendaprozess der beninischen Gewerkschaften eine sehr viel prominentere Rolle spielte als in Ghana und die EPAs-Agenda der beninischen Gewerkschaften sehr viel abwägender und EU-freundlicher war als jene ihrer ghanaischen Kolleg_innen.

Der ähnliche Kontext für das zu erklärende Phänomen ergibt sich zuvorderst aus dem sehr ähnlichen Förderansatz des AKP-EU-Projektes der FES in beiden Ländern, aber auch aus dem Kontext der untersuchten Gewerkschaften: Sie befinden sich in Ländern mit zum Forschungszeitpunkt relativ stabilen Demokratien und damit relativ große gewerkschaftliche Freiheiten, die Länder gehören zur ECOWAS-Region und beide Gewerkschaftsbewegungen sind stark durch die periphere Ökonomien ihrer Länder wie durch die Kolonialzeit in Westafrika geprägt (s.o.)¹².

Die abhängigen Variablen – also das zu erklärende Phänomen – in dem Forschungsdesign sind entsprechend der forschungsleitenden Fragestellung die unterschiedlichen EPAs-Agenden der Gewerkschaften und die unterschiedlichen Rollen der FES in dem gewerkschaftlichen Agenda-Prozess. Um diese Variablen genauer zu bestimmen, müssen beide Aspekte in einer Positionsanalyse und einer Prozessrekonstruktion (s.u.) näher untersucht werden. Dem widmet sich der Vergleich in Kapitel 5.

Zum Vergleich von Gewerkschaften entwickelte Hyman (1994a) das Konzept der ‚Gewerkschaftsidentitäten‘. Mit der Analyse gewerkschaftlicher Macht, Agenda, Demokratie und gewerkschaftlichen Interesses lässt sich die jeweilige Spezifität von

12 Um dem Erfordernis möglichst ähnlicher Kontextfaktoren Rechnung zu tragen, werden für ein MSCD oftmals geographisch nahe liegende Länder ausgewählt. Regionen (Skandinavien, Westeuropa, Westafrika etc.) weisen häufig gemeinsame Strukturen und Dynamiken auf, die sie von anderen Regionen unterscheiden. Nichtsdestotrotz ist zu unterstreichen, dass „jede Annahme der Gleichheit und der zeitlichen Konstanz eine Illusion ist“ (Lauth et al 2009: 71) – insofern kann es bei der Kontextbestimmung nicht um Gleichheiten, sondern lediglich um Ähnlichkeiten gehen.

Gewerkschaften bestimmen und vergleichen (s.u.). Wie im Laufe der vorliegenden Studie deutlich werden wird, trägt die Analyse der Gewerkschaftsidentitäten dazu bei, die unterschiedlichen gewerkschaftlichen Beziehungen zur FES und die unterschiedlichen gewerkschaftlichen EPAs-Agenden zu erklären. Somit sind die Identitäten der ghanaischen und beninischen Gewerkschaften die erste unabhängige – also erklärende – Variable dieses Forschungsdesigns. Die zweite unabhängige Variable ist die Interaktion zwischen den jeweiligen Gewerkschaftsidentitäten und der FES als sozialdemokratische Stiftung mit spezifischer Geberpraxis. Denn in der als soziale Beziehung (Ostrander 2007; McCarthy 2004) zu analysierende Kooperation interagieren die gesellschaftspolitisch geprägten Organisationen unterschiedlich miteinander. Um die unterschiedliche Rolle der FES im Agendaprozess und ihre Wirkung auf die gewerkschaftliche EPAs-Agenda zu erklären, bedarf es einer Untersuchung dieser Dynamik.

Mögliche weitere erklärende Faktoren, also weitere unabhängige Variablen, sind allgemeine Unterschiede der beiden Länder Ghana und Benin wie beispielsweise ihre Klassifizierung in unterschiedliche ökonomische Entwicklungsstufen¹³ oder die Funktion von Einzelpersonen in dem Förderprojekt. Wie sich im Laufe der Untersuchung zeigen wird, sind diese Aspekte aber nur bedingt relevant für die Erklärung der Differenz (s. dazu Kapitel 6 und 7.4).

Das vorliegende Forschungsdesign ist explizit offen angelegt und die unabhängigen, erklärenden Variablen sind so formuliert, dass sie lediglich eine forschungskonzeptionelle, den Vergleich strukturierende Orientierung bieten und noch nicht die forschungsleitenden Fragen nach den ausgemachten Unterschieden in EPAs-Agenda und Beziehung zur FES beantworten. Es wird damit kein „künstlicher Rahmen“ (Lamnek 2005: 89) geschaffen, in den die erhobenen Daten ‚gezwängt‘ werden.

Die oben beschriebene Variablenkonstellation bildet die Grundlage, um die zu plausibilisierenden und zu konkretisierenden Hypothesen dieser Arbeit zu entwickeln.

13 Benin gilt als *Least Developed Country* (LDC) und Ghana als *Developing Country* (DC). Diese Klassifikationen hatten Einfluss auf die EPAs-Verhandlungen. S. dazu Kapitel 4.1.2.2 und 4.3.

2.1.3 Hypothesen

Entsprechend des offenen Charakters des Untersuchungsdesigns erfolgte während des Forschungsprozesses eine fortwährende Präzisierung, Modifizierung und Revision der Hypothesen (vergleiche dazu auch Lamnek 2005: 89, 109). Die folgenden Hypothesen wurden schließlich nach der zweiten Feldforschung festgelegt. Theoretisch leitend war bei der Hypothesenbildung lediglich die Annahme, dass Gewerkschaften überall auf der Welt die gleiche Grundfunktion teilen (Vertretung der Interessen von Lohnabhängigen, s. Kapitel 7.1), die jeweilige Ausgestaltung dieser Funktion aber stark variiert. Darüber hinaus diente als Grundlage die Annahme, dass Geber-Empfänger-Beziehungen immer soziale Beziehungen sind und es trotz ungleicher Ressourcen zu vielschichtigen Interaktionen zwischen Geber- und Empfängerorganisation kommt¹⁴ (s. Kapitel 1.5).

Davon ausgehend, dass in den Sozialwissenschaften Hypothesen nicht isoliert getestet und damit auch nicht ‚bewiesen‘ werden können (vgl. Pühretmayer 2005: 32), werden sie im Laufe dieser Arbeit anhand der erhobenen Daten plausibilisiert und konkretisiert (vgl. Lamnek 2005: 88, 93).

Hypothese 1:

Die unterschiedlichen EPAs-Agenden und Rollen der FES im Agenda-Prozess lassen sich wesentlich mit den differierenden beninischen und ghanaischen Gewerkschaftsidentitäten erklären. Letztere sind auch entscheidend, um die unterschiedlichen gewerkschaftlichen Autonomiespielräume der geförderten Gewerkschaften gegenüber der FES zu verstehen.

Hypothese 2:

Die Interaktion zwischen den jeweiligen Gewerkschaftsidentitäten auf der einen und der sozialdemokratisch verankerten Friedrich-Ebert-Stiftung auf der anderen Seite prägt wesentlich die Rolle der FES im jeweiligen gewerk-

¹⁴ Siehe zum Verhältnis von Theorie und Hypothese auch Lamnek 2005: 112.

schaftlichen EPAs-Agendaprozess. Die spezifische Beziehung zwischen sozialdemokratisch verankerter FES, ihrer Förderpraxis und den ghanaischen bzw. beninischen Gewerkschaftsidentitäten trägt auch zu den Unterschieden in den gewerkschaftlichen EPAs-Agenden bei.

Damit sind zunächst einmal hypothetisch Kausalbeziehungen zwischen abhängiger und den unabhängigen Variablen benannt. Die Eigenheiten der untersuchten Organisationen selbst sowie die genaue Dynamik zwischen ihnen ist damit noch nicht weiter erfasst. Insbesondere für den Vergleich der Gewerkschaften braucht es ein einheitliches analytisches Instrumentarium. Dieses wird im Folgenden dargelegt werden.

2.1.4 Analyserahmen des Vergleiches: Gewerkschaftsidentitäten

Die Hypothesen besagen, dass die Gewerkschaftsidentitäten ein wesentlicher Faktor sind, um die Unterschiede in den gewerkschaftlichen EPAs-Agenden sowie der jeweils von der FES eingenommenen Rolle im Agenda-Prozess zu erklären. Zudem ist das Verhältnis zwischen den jeweiligen Gewerkschaftsidentitäten und der sozialdemokratisch verankerten FES und ihre Förderpraxis als Erklärungsfaktor heranzuziehen. Beides gilt es im Laufe der Forschung zu plausibilisieren und zu konkretisieren (vgl. Lamnek 2005: 93). Dabei ist das Konzept der „Gewerkschaftsidentitäten“ nach Hyman sowohl erklärender Faktor für die ausgemachte Differenz wie auch theoretischer Analyserahmen.

Im Folgenden soll die Entscheidung für dieses Konzept näher begründet werden. Der Untersuchungsgegenstand macht ein möglichst offenes und gleichzeitig strukturierendes Forschungsdesign aus folgenden Gründen notwendig:

1. Bei den EPAs handelt es sich nicht um ein klassisches Thema der industriellen Beziehungen, wie beispielsweise Auseinandersetzungen um Fragen von Lohn, Arbeitszeit oder Arbeitsrecht. Vielmehr wird mit der gewerkschaftlichen EPAs-Agenda die politische Funktion der Gewerkschaften betrachtet, es gilt

also, die Gründe für ihre politische Orientierung näher zu bestimmen. Zudem würde der Blick allein auf das System industrieller Beziehungen in diesem Fall in die Irre führen. Nicht der Arbeitgeberverband, die Arbeitsgesetzgebung oder das Arbeitsministerium sind zentrale Institutionen, die es in diesem Fall zu beachten gilt, sondern das Handelsministerium, kooperierende NGOs, externe Geber oder die EU.

2. Afrikanische Gewerkschaften stehen im Zentrum der vorliegenden Untersuchung. Ansätze für vergleichende Gewerkschaftsforschung sind jedoch für die Analyse von Gewerkschaften in Industrieländern konzipiert. Insofern ist ein analytisches Instrumentarium vonnöten, das genügend Flexibilität für westafrikanische Besonderheiten bietet und trotzdem den Vergleich strukturiert.
3. Mit der Frage, welche Rolle die FES in der gewerkschaftlichen EPAs-Agenda spielte, gilt es die Beziehung zu einem für Gewerkschaften in Industrieländern ungewöhnlichen externen Akteur näher zu beleuchten – einem Geldgeber. Der Analyserahmen muss also auch die Untersuchung dieser Art gewerkschaftlicher Beziehung ermöglichen.

Die drei Charakteristika des Untersuchungsgegenstandes (allgemeinpolitische gewerkschaftliche Agenda, Gewerkschaften in Afrika und Gewerkschaften in ihrem Verhältnis zu einem externen Geber) erfordern also einen den Vergleich strukturierenden und gleichzeitig offenen, ‚suchenden‘ Ansatz. Der Fokus auf einen Einzelspekt, beispielsweise auf das institutionelle Setting der jeweiligen industriellen Beziehungen, erscheint auf Grund des allgemeinpolitischen Themas nicht ausreichend bzw. ist für die Untersuchung der EPAs-Agenda und des Geberverhältnisses nicht zielführend (für institutionelle vergleichende Gewerkschaftsforschung vgl. z.B. Iversen et al. 2000; Ebbinghaus/ Visser 1999)¹⁵. Um beispielsweise unterschiedliche

¹⁵ Auch Ansätze, die – wie beispielsweise bei Richard Locke und Kathleen Thelen (1995) – institutionelle und konstruktivistische Analysen kombinieren, sind für die vorliegende Fragestellung und den Untersuchungsgegenstand gleichzeitig zu engführend wie zu unbestimmt. So beziehen sich Locke und Thelen zwar neben institutionellen Arrangements auch auf gewerkschaftliche „Identitäten“. Da sie insbesondere das Beharrungsvermögen von Gewerkschaften untersuchen, verstehen die Autor_innen darunter Elemente wie „ethische Aura“, Werte, Tradition, Bräuche (ei-

politische Orientierungen zu untersuchen, gilt es weitere Aspekte der Gewerkschaft in Betracht zu ziehen – etwa, welche Interessengruppen besonders vertreten sind, in welchem politisch-historischen Kontext sie entstanden oder wer ihre externen Koalitionspartner sind. In einem solchen Ansatz wäre auch den anderen Aspekten des Untersuchungsgegenstandes – den Spezifika afrikanischer Gewerkschaften und der Analyse eines Geberverhältnisses – Rechnung getragen. Einen geeigneten, umfassenden Ansatz stellt somit das Konzept der ‚Gewerkschaftsidentitäten‘ nach Hyman dar.

Gewerkschaftsidentitäten nach Richard Hyman

Das Konzept der Gewerkschaftsidentitäten nach Hyman (1994a) beinhaltet vier Kategorien, anhand derer die zentralen Eigenschaften der untersuchten Gewerkschaften näher bestimmt werden können. Hierbei handelt es sich um 1. gewerkschaftsinterne Demokratie („Demokratie“), 2. Gewerkschaftsinteresse („Interesse“), 3. gewerkschaftliche Macht („Macht“) und 4. gewerkschaftliche Agenda („Agenda“). Diese Kategorien bringen die notwendige strukturierende Flexibilität mit, um Phänomene wie informelle Beschäftigung, die Einflüsse britischer bzw. französischer Gewerkschaften (Interesse), ideologischer Bezug auf die Unabhängigkeitsbewegungen (Agenda) oder die Rolle der Geber (Demokratie) vergleichend zu berücksichtigen. Sie erlauben es zudem, jeweils relevante Auseinandersetzungen der Gewerkschaftsforschung konzeptionell zu integrieren. So kann beispielsweise bei der Analyse der Gewerkschaftsmacht auch auf Forschungen zurückgegriffen werden, die sich speziell mit gewerkschaftlichem Handeln angesichts allgemeinpolitischer Probleme auseinandersetzen. Damit können die Kategorien dem Forschungsgegenstand entsprechend angepasst werden und die Gewerkschaften in ihrem Binnenverhältnis, in ihrem Verhältnis zu anderen politischen Akteuren wie auch zur ökonomischen Struktur des jeweiligen

gene Übersetzung, Locke/ Thelen 1995: 343; 358). Mit diesen Begriffen ließen sich evtl. Teilaspekte der allgemeinpolitischen Orientierungen der in dieser Arbeit untersuchten Gewerkschaften näher bestimmen. Allerdings blieben diese Aspekte unverbunden mit anderen Identitätsaspekten. Denn Gewerkschaften sind keine homogenen, sondern nicht zuletzt auf Grund ihrer demokratischen Struktur „umkämpfte Organisationen“ (eigene Übersetzung, Hyman 2001b: 219).

Landes untersucht werden. Die anhand entsprechender Literatur aus der Gewerkschaftsforschung konkretisierten Identitätskategorien erlauben eine klare Operationalisierung und damit strukturierte Datenerhebung (s. für eine detaillierte Operationalisierung Kapitel 7.2 und 7.3). Auch wenn es auf Grund der schwierigen Literatur- und Datenlage insbesondere in Bezug auf die beninischen Gewerkschaften nicht immer vollständig gelungen ist, vergleichbares Material aufzuarbeiten, so können doch die verschiedenen Elemente der Identitätskategorien verglichen werden. Dieser Vergleich schafft schließlich die Grundlage dafür, die Ursachen für die Differenz bestimmen zu können und die Hypothesen zu konkretisieren (s. ausführlich Kapitel 7). Der Hymansche Ansatz ist damit gut geeignet für ein ‚suchendes‘ Forschungsdesign zum Vergleich peripherer Gewerkschaften angesichts eines Konfliktes außerhalb der klassischen Industriellen Beziehungen.

2.2 Angewandte Methoden der empirischen Sozialforschung

Um die beiden Fälle – die ghanaische bzw. beninische Gewerkschaftsbewegung in ihrem jeweiligen Verhältnis zur FES angesichts der EPAs/ das Abkommen von Cotonou – zu analysieren und die Hypothesen plausibilisieren und konkretisieren zu können, wird auf eine Kombination verschiedener Methoden der Sozialforschung zurückgegriffen. Dieser ‚Methodenmix‘ ist entsprechend der geringen Fallzahl ein rein qualitativer (Lauth et al. 2009: 59). Er ermöglicht es, beide Fälle detailliert und umfassend zu verstehen (vgl. Schwenken 2006: 65; Snow/ Trom 2002: 151). Entsprechend wird in dieser Arbeit auf eine Kombination von leitfadengestützten qualitativen Experteninterviews, Dokumentenanalyse sowie teilnehmender Beobachtung zurückgegriffen. Die realen EPAs-Agenden der Gewerkschaften und das gewerkschaftliche Verhältnis zur FES in Bezug auf die EPAs werden mit Experteninterviews rekonstruiert. Aussagen der interviewten Expert_innen werden zudem durch weitere Methoden (Dokumentenanalyse und teilnehmende Beobachtung) ergänzt bzw. überprüft. Mit dieser Methodenkombination werden die Gemeinsamkeiten und Diffe-

renzen herausgearbeitet, die es schließlich mit Hilfe des Konzepts der Gewerkschaftsidentitäten zu begründen gilt.

Die Untersuchung der Gewerkschaftsidentitäten basiert vor allem auf der Analyse von Sekundärliteratur; diese wird aber an zentralen Stellen durch leitfadengestützte qualitative Experteninterviews und Dokumentenanalyse ergänzt.

2.2.1 Experteninterviews

Wer als Expert_in in einem qualitativen Forschungsvorhaben interviewt wird, hängt von der Forschungsfrage ab: Expert_innen sind diejenigen, die „Teil des Handlungsfeldes sind, das den Forschungsgegenstand ausmacht“ (Meuser/ Nagel 2005: 73). Als Expert_innen werden also Personen angesprochen, die Verantwortung für eine Implementierung, ein Konzept oder eine Problemlösung tragen oder privilegierten Zugang zu Informationen, zu Entscheidungsprozessen oder Personengruppen haben (ebd.: 73f.).

In Benin wurden 22 Personen interviewt, in Ghana 20 und in Deutschland 8¹⁶. Die für die vorliegende Forschung interviewten Expert_innen lassen sich in fünf Gruppen unterteilen:

1. Gewerkschafter_innen in Ghana und Benin

Bei den Interviewpartner_innen handelte es sich um:

- a) Gewerkschafter_innen, die direkt in die EPAs-Arbeit der Gewerkschaften involviert waren und diesbezüglich gleichzeitig direkt oder indirekt mit der FES im Kontakt standen. In Ghana handelte es sich dabei vor allem um fünf der sechs Mitglieder der mit Hilfe der FES entstandenen gewerkschaftsinternen *Working Group for Trade and Development*. In Benin wurden sechs der sieben Mitglieder des Exekutivsekretariats des gewerkschaftlichen Netzwerkes ROSYB (*Réseau des Organisations Syndicales du Bénin*) interviewt. Auch dieses Netzwerk entstand mit Hilfe der FES. Dar-

16 Zwei der in Deutschland interviewten Personen stammen jedoch entweder aus Südafrika oder Benin.

über hinaus wurden auch die Mitglieder des von der FES initiierten Regionalen Arbeitskreises (RAK) gesprochen. Dabei handelte es sich mit Ausnahme einer Person um Mitglieder der *Working Group* bzw. ROSYB, denen zusätzliche Fragen gestellt wurden. Zudem wurde in Ghana noch ein Gewerkschaftsfunktionär interviewt, der zwar zu den EPAs arbeitete, nicht aber Teil der *Working Group* war.

Führende Mitglieder beider gewerkschaftlicher Zusammenschlüsse wurden mehrmals befragt; die Folgegespräche dienten dazu, Spezialfragen zu klären.

- b) Generalsekretäre der führenden gewerkschaftlichen Dachverbände beider Länder¹⁷. Sie waren nicht unbedingt in die alltägliche gewerkschaftliche EPAs-Arbeit involviert, steuerten aber wichtige Kontextinformationen bei.
- c) Gewerkschaftsfunktionäre der Finanz- und Presseabteilungen der relevanten ghanaischen Gewerkschaften. In Benin beantworteten die Generalsekretäre die Fragen zu Budgets und gewerkschaftsinterner Öffentlichkeitsarbeit.

2. *Vertreter_innen der Friedrich-Ebert-Stiftung*

- a) In den Länderbüros in Ghana und Benin wurden vor allem die deutschen Repräsentant_innen und teilweise auch ihre Vorgänger_innen interviewt. In Benin wurde ausführlich mit der langjährigen beninischen Programmverantwortlichen gesprochen, mit der deutschen Repräsentantin der Stiftung hingegen nur kurz.
- b) In der FES-Zentrale in Bonn wurden Interviews mit zuständigen Personen für die Gewerkschaftsarbeit in Afrika, das *Globale Gewerkschaftsprojekt* sowie das AKP-EU-Projekt geführt.

17 In Ghana wurde zusätzlich der Stellvertreter des Generalsekretärs gesprochen.

3. *Vertreter_innen der mit den Gewerkschaften kooperierenden NGOs*

Im besonderen Fokus standen Vertreter_innen von Organisationen in beiden Ländern, die mit den Gewerkschaften in Bezug auf die EPAs zusammenarbeiteten.

In Benin wurden zusätzlich noch NGO-Vertreter_innen interviewt, die in anderen Fragen mit den Gewerkschaften kooperierten (in Bezug auf demokratische Rechte und Lebensmittelpreise). Dies war in Ghana auf Grund der thematischen Bandbreite der EPAs-aktiven NGOs nicht notwendig. Manche NGO-Vertreter_innen wurden zweimal getroffen, um mit ihnen allgemeine Gewerkschaftskontakte zu besprechen bzw. die politischen Hintergründe der jeweiligen NGO zu erfragen. Im Fall des *Third World Networks* (TWN) in Ghana wurde zudem eine weitere Person interviewt, um mehr über das allgemeine Verhältnis der NGO zu den Gewerkschaften zu erfahren.

4. *Vertreter_innen des ghanaischen bzw. beninischen Handelsministeriums*

Bei den interviewten Personen handelte es sich um jene, die für die Vor- und Nachbereitung der EPAs-Verhandlungen zuständig waren. In Benin wurde das Gespräch auf Wunsch der Gesprächspartner mit zwei Verantwortlichen gleichzeitig geführt, in Ghana mit einer Person.

5. *Weitere Interviewpartner_innen für Spezialfragen*

Für Fragen zu spezifischen Problemen der einzelnen Kapitel wurden verschiedene Expert_innen interviewt. Zur Rolle der Bundesregierung in den EPAs-Verhandlungen gab es ein Gespräch mit einem Handelsexperten einer deutschen NGO, für nähere Einschätzungen zur internationalen Arbeit der FES wurde ein langjähriger südafrikanischer Kooperationspartner der FES befragt, für Hintergrundinformationen zu den EPAs-Verhandlungen auf ECOWAS-Ebene ein Vertreter der senegalesischen

NGO *ENDA Tiers Monde*, zu den unterschiedlichen EPAs-Positionen der Gewerkschaften auf internationaler Ebene eine Handelsexpertin der *International Trade Union Confederation* (ITUC)¹⁸. Zu Gewerkschaftsfragen in Ghana und Benin wurden zudem ein beninischer Gewerkschaftsforscher und eine ghanaische Gewerkschaftsforscherin konsultiert.

In Bezug auf die FES-Gewerkschaftskooperation wurde sich auf Interviews mit gewerkschaftlichem Führungspersonal beschränkt. Teilnehmer_innen auf von der FES finanzierten Seminaren wurden nicht systematisch befragt. Da sich die FES-Kooperation in Bezug auf die EPAs thematisch v.a. auf Gewerkschaftsfunktionäre ausrichtete, wurde zudem darauf verzichtet, auch Interviews an den Gewerkschaftsbasen durchzuführen. Hinsichtlich der praktischen EPAs-Agenda der jeweiligen Gewerkschaften wären hierbei aber sicherlich wichtige, in dieser Arbeit jedoch nur am Rande behandelte Aspekte zu Tage getreten¹⁹.

Interaktionen während der Interviews

Experteninterviews finden nur selten in einer neutralen Situation statt; der/ die Interviewer_in kann gewollt oder ungewollt unterschiedlich von den Interviewpartner_innen wahrgenommen werden. Alexander Bogner und Wolfgang Menz unterscheiden sieben verschiedene Interaktionsformen bei Experteninterviews: die interviewende Person kann als Co-Expert_in, Expert_in einer anderen Wissenskultur, Laie, überlegene Fachexpert_in, Evaluator_in, potentielle Kritiker_in oder Kompliz_in wahrgenommen werden (Bogner/ Menz 2005: 50ff.). Während der Datenerhebung für die vorliegende Untersuchung, kam es zu folgenden Interaktionen mit den Interviewpartner_innen:

Vor allem mit den ghanaischen Gewerkschafter_innen und den ghanaischen NGO-Vertreter_innen entstand – durch eine ähnliche politische Bewertung der EPAs und

18 Mehr zum ITUC s. Fußnote 2.

19 Zum Beispiel hätte der Interessenkonflikt innerhalb der Landarbeitergewerkschaft GAWU in Bezug auf die EPAs durch Interviews von Arbeiter_innen auf Bananenplantagen näher untersucht und die Aussagen der Gewerkschaftsfunktionäre überprüft werden können (s. Kapitel 4, 5 und 6).

den Feldzugang über Vertreter des *Third World Network* – eine „komplizenhafte“ Interaktion (vgl. ebd.: 59f.). Dieses Verhältnis bewirkte eine besondere inhaltliche Offenheit der ghanaischen Gesprächspartner_innen und vielfache Weitervermittlung an zusätzliche Interviewpartner_innen.

In Benin entstand der Feldzugang über die FES. Auf Grund der hohen Anerkennung der FES bei den beninischen Partnerorganisationen (s. Kapitel 5) ermöglichte auch dieser Zugang bei den meisten Interviewpartner_innen in Gewerkschaften und NGOs ein vertrauliches Gesprächsverhältnis. Allerdings wäre die Interaktion hier eher als Co-Expertin in Sachen der EPAs zu kennzeichnen bzw. als Expertin „einer anderen Wissenskultur“ (Bogner/ Menz 2005: 50ff.), sobald es in dem Gespräch um das Verhältnis zur FES ging. Allein das Gespräch mit der Führung der kommunistischen Gewerkschaft CSTB bzw. der kommunistischen Partei PCB konnte erst dann sinnvoll geführt werden, als versichert wurde, dass das Gespräch erstens nicht im Auftrag der FES stattfand und zweitens globale Ungleichheit macht- und herrschaftskritisch in der Analyse der Geberbeziehung beachtet wird. Infolgedessen entstand eine Interaktion als kritische ‚Komplizin‘.

Insbesondere in den Interviews mit Vertreter_innen der FES bestand die Gefahr, als ‚Evaluatorin‘ wahrgenommen zu werden. In diesem Fall wären die Stiftungsvertreter_innen möglicherweise misstrauisch gewesen und Situationen von ihnen geschönt oder Informationen verstärkt zurückgehalten worden (vgl. ebd.: 57f.). Dies war in den meisten Interviews glücklicherweise nicht der Fall: Die Mitarbeiter_innen waren teilweise sehr selbstkritisch und auskunftsfreudig. Lediglich bei einem Interview war Misstrauen wahrnehmbar. Da dieses Misstrauen jedoch v.a. auf den vertraulichen Umgang mit Daten von Partnerorganisationen bezogen war, konnte dies schnell wieder ausgeräumt werden. Allgemein entstand der Eindruck, dass die Mitarbeiter_innen der Stiftung sich als Beschäftigte einer öffentlichen Einrichtung sahen, deren Erforschung sie offen gegenüberstanden. Diese Offenheit wurde zum Beispiel auch dadurch unterstrichen, dass mir in Benin die Bibliothek auch mit inter-

nen Materialien für die Datenerhebung zur Verfügung gestellt und auch die internen Elemente der Jahresberichte anvertraut wurden.

Insbesondere für die Gespräche mit den ghanaischen Gewerkschaften und der FES war es zudem sehr hilfreich, dass die vorliegende Promotion an der Universität Kassel geschrieben wurde, die sowohl den ghanaischen Gewerkschaften wie der FES durch diverse Kooperationen positiver Bezugspunkt ist. Der Bezug zur Kasseler Universität, eine kritische Analyse der EPAs oder die Weitervermittlung durch Kolleg_innen schuf auch bei den Interviewpartner_innen der meisten anderen Institutionen Vertrauen und machte auch in den anderen Gesprächen Interaktionen als Komplizin, Co-Expertin oder Expertin einer anderen Wissenskultur möglich.

Insgesamt wurden Interviews mit 50 Personen geführt (s. Annex 1). Wegen ihrer sehr verschiedenartigen Funktion für das vorliegende Forschungsvorhaben wurden die Interviews unterschiedlich ausführlich transkribiert und ausgewertet.

Prozesswissen

Zur Rekonstruktion des Agenda-Prozesses galt es, die Beziehung der FES zu den Gewerkschaften in Bezug auf die EPAs sowie die Rolle der FES im gewerkschaftlichen Agenda-Prozess empirisch zu untersuchen. Mit dem Ziel, verschiedene Pfade in dieser Beziehung herauszuarbeiten und damit Elemente sichtbar zu machen, die ansonsten vergessen worden wären, wird der konkrete FES-Gewerkschaftskontakt vor allem in der Kontaktaufnahme detailliert nacherzählt (vgl. auch George/ Bennett 2005: 210, 215).

Alle Interviews, die für die Rekonstruktion des Prozesses und der Beziehung zwischen Gewerkschaften und FES relevant waren, wurden mit auf Vergleichbarkeit angelegten Interviewleitfäden geführt, vollständig transkribiert und anschließend anhand herausgearbeiteter Kategorien tabellarisch verglichen (vgl. Meuser/ Nagel 2005: 80ff.). Von Bedeutung war dabei vor allem das Prozesswissen der Expert_innen (Bogner/ Menz 2005: 43). Im Gegensatz zum technischen Wissen bezieht sich das Prozesswissen weniger auf fachliche Inhalte im engeren Sinne als vielmehr auf

Erfahrungen im eigenen Handlungskontext (ebd.: 43)²⁰. Die Interviews dauerten in der Regel eine Stunde, in Ausnahmefällen auch länger.

Die Interviews zielten darauf, den Beziehungsprozess zwischen FES und Gewerkschaften zu rekonstruieren und die Informationen auf Gemeinsamkeiten und Widersprüche zu untersuchen. Bei der Auswertung wurde sich an thematischen Einheiten orientiert, thematisch ähnliche, aber über den Text verteilte Passagen wurden zusammengeführt. Die Abfolge des Gesagten (Sequentialität) war dabei nicht entscheidend (vgl. auch Schwenken 2006: 73).

Der Leitfaden für die Mitglieder der *Working Group* bzw. von ROSYB umfasste fünf Themengebiete. Er wurde zwar an die jeweiligen Interviewpartner_innen angepasst; da es aber insbesondere bei dieser Personengruppe darum ging, ihre Beschreibung des EPAs-Prozesses und der FES-Beziehung miteinander zu vergleichen, um ein umfassendes Bild zu rekonstruieren und Widersprüche herauszuarbeiten, wurden die Leitfäden in den jeweiligen Ländern möglichst wenig variiert. Nachdem die Funktion der Expert_innen in der Gewerkschaft und der Beginn ihrer Mitgliedschaft in der *Working Group* bzw. ROSYB geklärt war, widmete sich der erste Themenkomplex der formalen und praktischen EPAs-Agenda der Gewerkschaften²¹. Das zweite Themengebiet widmete sich den Gewerkschaftsmitgliedern (Grad ihrer Involvierung in die EPAs-Aktivitäten) sowie der gewerkschaftlichen bzw. zivilgesellschaftlichen Teilnahme an den EPAs-Verhandlungen. Im dritten Komplex wurde nach der Beziehung zu

20 Alexander Bogner und Wolfgang Menz (2005) unterscheiden zwischen technischem Wissen, Prozesswissen und Deutungswissen. Deutungswissen beschreibt die subjektive Komponente des Experteninterviews: die Sichtweisen und Interpretationen, des/der Expert_in (Bogner/ Menz 2005: 43f.). In dem Interviewleitfaden wurde zwar auch am Rande nach Deutungswissen über bestimmte Sachverhalte gefragt (bspw. über die tiefergehende Ursache der Konflikte zwischen frankophonen und anglophonen Gewerkschaften auf ECOWAS-Ebene, s. Kapitel 5.1.2). Da die Analyse des Deutungswissens die Expert_innen als Privatperson ins Zentrum rücken würde (Bogner/ Menz 2005: 44), flossen die Antworten auf die Frage nach den Ursachen der Differenz nicht in die systematische Prozessrekonstruktion ein. Vielmehr wurden sie als Anregungen zur Analyse der Gewerkschaftsidentitäten aufgefasst.

21 Dabei wurden folgende Aspekte abgefragt: Zeitpunkt, an dem die Gewerkschaft sich mit den EPAs zu beschäftigen begann; Beschreibung der gewerkschaftlichen EPAs-Position; konkrete Handlungen, um dieser Position Ausdruck zu verleihen; Konflikte über EPAs-Positionen bzw. Positionswechsel innerhalb der *Working Group*/ ROSYB/ einzelnen Gewerkschaften; Interessenkonflikte innerhalb der Gewerkschaft in Bezug auf die EPAs; gewerkschaftsintern konkurrierende Themen zu den EPAs; Arbeitsweise der *Working Group*/ ROSYB bzw. Zufriedenheit mit dieser Arbeit.

den (wichtigsten) Kooperationspartnern in Bezug auf die EPAs gefragt. Dies leitete über zum vierten und zentralen Thema: der Beziehung zur FES²². Abschließend warf der Leitfaden noch Fragen nach dem Erfolg der EPAs-Arbeit auf.

Die beninischen bzw. ghanaischen Vertreter_innen im westafrikanischen RAK wurden zudem noch auf die Ursachen der Positionsverschiebungen und über Konflikte innerhalb des RAK sowie speziell auf die unterschiedlichen Positionen zwischen Ghana und Benin angesprochen. In den Interviews mit ghanaischen bzw. beninischen Vertreter_innen von NGOs, die in Bezug auf die EPAs mit Gewerkschaften kooperierten, wurde sowohl die allgemeine nationale EPAs-Arbeit wie auch die spezifische Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften thematisiert. Angesprochen wurden die EPAs-Kampagne in den jeweiligen Ländern, die Rolle der Gewerkschaften in diesen Kampagnen, Konflikte zwischen NGOs und Gewerkschaften, gewerkschaftliche Mobilisierungen zu den EPAs und zu anderen allgemeinpolitischen Themen sowie die Rolle von Gebern und speziell der FES in der nationalen Kampagne zu den EPAs. Bei den Vertreter_innen der FES in den jeweiligen Landesbüros stand das AKP-EU-Projekt der FES sowie im Speziellen die Gewerkschaftskooperation in diesem Bereich im Mittelpunkt des Gesprächs²³.

Nacherhebungen

Die Interviews zur Prozessrekonstruktion wurden während des ersten Forschungsaufenthalts 2008 geführt und anschließend wie oben beschrieben ausgewertet. Im Zuge des Auswertungsprozesses wurden Informationslücken deutlich, die es beim zweiten Forschungsaufenthalt 2010 bzw. später noch telefonisch oder per E-Mail zu klären galt. In der Phase der Nacherhebung wurde das Material so durch zusätzli-

22 Dabei standen folgende Aspekte im Mittelpunkt: Bedeutung des FES-Kontaktes für die gewerkschaftliche EPAs-Arbeit, Konflikte mit der FES über die EPAs-Agenda, Seminargestaltung und -finanzierung, andere wichtige Geber für die EPAs-Arbeit.

23 Die Interviews fokussierten dabei auf die FES-Kooperation mit den Gewerkschaften im betreffenden Land, das Verhältnis zu anderen geförderten Themen neben den EPAs, die Geschichte des AKP-EU-Projektes, die Projektkonzeption und seine Finanzierung sowie das Verhältnis zu staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich der EPAs. Es wurden zudem nicht-intendierte Effekte der Förderung abgefragt und um einen Programmvergleich Ghana/ Benin sowie eine Beurteilung der eigenen Arbeit gebeten.

ches Prozesswissen ergänzt (v.a. in weiteren Gesprächen mit NGOs, Gewerkschaftsfunktionären und den gewerkschaftlichen Generalsekretären). In der Nacherhebungsphase galt es neben dem ergänzenden Prozesswissen aber auch, Lücken hinsichtlich des technischen Wissens zu füllen (beispielsweise zur Förderpolitik der FES, hinsichtlich der EPAs, als Ergänzung zu der insbesondere in Bezug auf Benin sehr spärlichen Literatur zu Gewerkschaften).

Da der Prozess bereits weitgehend rekonstruiert war und die in der Nacherhebung geführten Interviews lediglich Einzelfragen bzw. Widersprüche klären und Lücken füllen sollten, wurde bei der Nacherhebung auf eine umfassende Transkription verzichtet. Die Texte wurden soweit ausgewertet, bis die offenen Fragen geklärt waren (vgl. dazu Meuser/ Nagel 2005: 77, 83). Dies galt auch für jene Interviews, die in den Kapiteln 3, 4 und 7 Sekundärliteratur ergänzten. Aus technischen Gründen oder auf Wunsch der Interviewpartner_innen wurde in Ausnahmefällen auf eine Aufnahme verzichtet und stattdessen Gesprächsprotokolle direkt nach den Interviews angefertigt (vgl. dazu Gläser/ Laudel 2004: 187).

Fragen an die Interviewpartner_innen in der Nacherhebungsphase

Die Generalsekretäre der Gewerkschaften wurden zur Verankerung der EPAs-Arbeit in ihren Dachverbänden, dem Verhältnis zur FES und anderen Gebern sowie zum Verhältnis ihrer Gewerkschaft zu anderen zivilgesellschaftlichen wie staatlichen Organisationen befragt. In Benin wurde sich zudem noch nach den repräsentierten Berufsgruppen und der politischen Orientierung des gewerkschaftlichen Dachverbandes erkundigt. Die Mitarbeiter_innen der Finanzabteilungen in Ghana (GAWU und GTUC) wurden zu Gebergeldern und Abrechnungsmodi der FES befragt sowie zum Budgetanteil der Mitgliedsbeiträge und zur Höhe der Löhne von Gewerkschaftsfunktionären. In Benin beantworteten die Generalsekretäre diese Fragen.

In Ghana und Benin wurden in der Nacherhebungsphase mit zentralen Personen von ROSYB bzw. der *Working Group* ein weiteres Mal gesprochen, um mit ihnen Widersprüchlichkeiten der ersten Erhebungen zu klären. Zudem ging es um weiteres

Prozesswissen, das nur diese Einzelpersonen beantworten konnten und welches somit nur beschränkt vergleichbar war (z.B. hinsichtlich der Teilnahme der ghanaischen Gewerkschaften an den EPAs-Verhandlungen).

In den Gesprächen mit den Vertreter_innen der Handelsministerien in Ghana und Benin wurde v.a. das Verhältnis zu zivilgesellschaftlichen Gruppen, insbesondere zu den Gewerkschaften behandelt. Hier ging es um ihre Einschätzung zum Einfluss der unterschiedlichen Organisationen auf den politischen Prozess sowie um inhaltlich-politische Konflikte/ Meinungsverschiedenheiten mit ihnen. Auch wurde das Verhältnis des Ministeriums zur FES angesprochen. In Benin wurden zudem noch zwei NGO-Vertreter_innen anderer Themengebiete (Demokratische Rechte und Lebensmittelpreise) zur Kooperation mit den Gewerkschaften befragt. Da die ghanaischen NGOs, die zu den EPAs arbeiteten, auch zu anderen Themen mit den Gewerkschaften kooperierten, waren diese Interviews in Ghana nicht notwendig.

Die FES-Mitarbeiter_innen in der deutschen Zentrale wurden zur Ausrichtung des Globalen Gewerkschaftsprojektes, der Gewerkschaftsarbeit in Afrika sowie zum AKP-EU-Projekt befragt. Darüber hinaus wurden weitere Expert_innen interviewt, die Spezialfragen beantworten konnten – z.B. hinsichtlich der EPAs, der FES-Arbeit in Südafrika oder dem Senegal, der EPAs-Position westafrikanischer Gewerkschaften im ITUC oder zu Fragen der ghanaischen bzw. beninischen Gewerkschaften allgemein.

Die Interviews in der Nacherhebungsphase waren von unterschiedlicher Länge. Wenn es nur wenige Fragen zu klären galt, waren sie nicht länger als 30 Minuten, meist umfassten sie ca. eine Stunde.

2.2.3 Dokumentenanalyse

In dem vorliegenden Forschungsdesign wurde ergänzend zu den Experteninterviews auf die Analyse von Dokumenten zurückgegriffen. Diese dienten großteils zur Überprüfung bzw. Ergänzung des aus den Interviews der ersten Erhebungsphase rekonstruierten Prozesses (Kapitel 5) oder als Ergänzung von Sekundärliteratur zur Analy-

se der Gewerkschaftsidentitäten bzw. der EPAs (Kapitel 4 und 7). Insofern hatten die Dokumente im Untersuchungsdesign den gleichen Status wie die in der Nacherhebung geführten Interviews und wurden entsprechend ausgewertet: Sie wurden vor dem Hintergrund der Prozessrekonstruktion auf Widersprüche, Bestätigungen und Ergänzungen untersucht. Bei den Dokumenten handelte es sich um Sitzungs- bzw. Seminarprotokolle und Webseiten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Vorworte aus von der FES geförderten Publikationen, gewerkschaftsinterne Zeitungen, Gewerkschaftsbudgets, Zeitungsartikel, Pressemitteilungen, Redemanuskripte, Jahresberichte, Gewerkschaftssatzungen, PRSP-Reports, Mitteilungen von Ministerien u.ä.

Die Dokumente zur Analyse der EPAs-Position der Gewerkschaften und der FES wurden in dem Forschungsdesign besonders behandelt (Kapitel 4.4 und 5.2.1.2 bzw. 5.2.2.2). Hier stellten die jeweiligen Positionspapiere bzw. die Darstellung auf der FES-Website die Hauptquellen dar und wurden durch Interviews bzw. weitere Dokumente ergänzt. Die Positionspapiere der Gewerkschaften wurden ausführlich zusammengefasst und anschließend diskutiert²⁴. Die Position der FES wurde zum einen aus ihrer Online-Darstellung zum Cotonou-Abkommen rekonstruiert sowie aus Vorworten von FES-Mitarbeiter_innen in von der FES finanzierten Publikationen. Für die Rekonstruktion der FES-Position wurden Publikationen nicht beachtet, die lediglich von der Stiftung finanziert, nicht aber von Mitarbeiter_innen der FES verfasst wurden. Es ließ sich nicht nachvollziehen, inwiefern die FES an den Publikationen tatsächlich mitwirkte und sich somit ihre Position widerspiegelte.

24 Die gewerkschaftlichen Positionspapiere bzw. die Webseiten-Darstellung der FES wurde spezifisch dahingehend analysiert, welche Position die Organisationen gegenüber den EPAs bzw. dem Abkommen von Cotonou vertreten und wie sie diese begründen. Da dies der alleinige Inhalt der Papiere bzw. der fraglichen Webseiten war, wurde auf eine ausführliche Inhaltsanalyse nach Lamnek (2005: 505ff.) oder Mayring (2003) verzichtet.

Dokumente, die zur Rekonstruktion des Agenda-Prozesses und damit ergänzend zu den Interviews hinzugezogen wurden, wurden selektiv auf ihren Inhalt geprüft. Eine Ausnahme bildeten die Jahresberichte der FES in Benin und Ghana. Aus den zugänglichen Jahresberichten wurden die geförderten Maßnahmen systematisch tabellarisch zusammengefasst und v.a. quantitativ, d.h. hinsichtlich der Anzahl der geförderten Projekte, miteinander verglichen.

2.2.4 Teilnehmende Beobachtung

Ergänzend zu den Experteninterviews und der Dokumentenanalyse wurden Erkenntnisse aus der teilnehmenden Beobachtung in die Rekonstruktion der FES-Gewerkschafts-Beziehung integriert. Sowohl in Ghana wie auch in Benin war es möglich, an einem Seminar zu den EPAs teilzunehmen. Es wurde inhaltlich vom ITUC geleitet und mit Hilfe der FES durchgeführt. Allerdings kann dieses Seminar durch die Kooperation mit dem ITUC nur begrenzt als Beispiel für die FES-Gewerkschaftskooperation herangezogen werden. In Ghana gab es darüber hinaus die Möglichkeit, an einer Demonstration und einem zivilgesellschaftlichen Forum gegen die EPAs teilzunehmen; zu beidem hatten auch die Gewerkschaften aufgerufen. Zudem konnte ein weiterer, unabhängig von der FES organisierter Workshop der Landarbeitergewerkschaft GAWU zu den EPAs in Ghana besucht werden. In Benin ergab sich beim zweiten Forschungsaufenthalt darüber hinaus die Teilnahme an einem von der FES-finanzierten Workshop für das gewerkschaftliche Netzwerk ROSYB (s. Annex 1). Zu allen Anlässen trat ich offen als Forscherin auf und nahm passiv an den Veranstaltungen teil. Die Beobachtungen wurden während und direkt nach den Veranstaltungen umfassend protokolliert (vgl. Lamnek 2005: 560f., 614ff.). Wenngleich nur beschränkt vergleichbar – in beiden Ländern wurden, mit Ausnahme des ITUC-Seminars, sehr unterschiedliche Ereignisse besucht – wurden die Ergebnisse dieser Beobachtungen punktuell genutzt und in die Analyse der FES-Gewerkschafts-Beziehung ergänzend und illustrierend integriert.

3. Die internationale Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung

Nach einem Überblick über die Arbeit der politischen Stiftungen in der Bundesrepublik im Allgemeinen, insbesondere bezüglich ihres Verhältnisses zu Parteien und Ministerien (3.1), widmet sich dieses Kapitel ausführlich der Auslandsarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung (3.2). Besondere Aufmerksamkeit bekommt dabei die Stiftungstätigkeit in Afrika sowie die internationale Gewerkschaftsarbeit der FES (3.2.2 und 3.2.3). Auch wird in diesem Kapitel näher beleuchtet, wie die Arbeit der FES hinsichtlich der wirtschafts- und außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik einzuordnen ist.

3.1 Die Friedrich-Ebert-Stiftung in der politischen Stiftungslandschaft

Die FES wurde nach dem Tod Friedrich Eberts (1925) als eine Art Spendenfonds gegründet. Dieser wurde zunächst für die staatsbürgerliche Bildungsarbeit, Bildungsförderung und internationale Verständigung verwendet (von zur Mühlen 2007: 31, 33ff.; Pinto-Duschinsky 1991a: 183). In ihrer Inlandsarbeit widmet sich die FES heute der Stipendienvergabe, der politischen Bildung, der Führung einer Bibliothek und eines Archivs zur Arbeiterbewegung sowie der Forschung und Politikberatung.

Ihre Auslandsarbeit baute die Stiftung seit Mitte der 1950er Jahre auf. Sie ist heute u.a. in der internationalen Gewerkschafts- und Medienförderung, der Politikberatung und der Parteien- und Parlamentskooperation tätig.

Die Bundesmittel machten in den Jahren 2005 - 2008 ca. 90% der Gesamteinnahmen aus, ca. 53-55% – also mehr als die Hälfte – des Etats wurden in diesen Jahren für die internationale Zusammenarbeit ausgegeben. Das BMZ ist damit mit Abstand größter einzelner Zuwendungsgeber (FES 2009a: 78; FES 2008a: 78; FES 2007a: 82)²⁵.

25 In den Jahren 2006 - 2007 lag der Etat der Stiftung zwischen 117.942.118 Euro (im Jahr 2006) und 119.812.990 Euro (im Jahr 2005). Im letzten Jahr des Untersuchungszeitraums dieser Arbeit – im Jahr 2008 – erhöhte sich der Gesamtetat auf 130.182.250 Euro (FES 2012a; FES 2012 b; FES 2009a: 78; FES 2008a: 78; FES 2007a: 82).

Nach dem Vorbild der Friedrich-Ebert-Stiftung als politische Stiftung der SPD haben sich im Laufe der Jahre die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) (1955/1964) für die CDU, die Hans-Seidel-Stiftung (HSS) (1967) für die CSU, Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS) (1958) für die FDP, die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) (1988) für Bündnis 90/ Die Grünen und die Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS) für die PDS und später Die Linke (1990) gegründet. Gemäß ihrer politischen Partei-Repräsentanz im Bundestag sind die FES und die KAS die beiden finanzstärksten politischen Stiftungen (Die Stiftung 2007; Neuer 2007: 43).

Verhältnis der politischen Stiftungen zu den geldgebenden Ministerien

Die politischen Stiftungen in Deutschland sind mit Ausnahme der Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS) eingetragene Vereine und finanzieren sich fast vollständig aus Bundesmitteln. Auf Grund des Rechtsstatus des Vereins und der Finanzierung aus öffentlichen Mitteln ist der Begriff der Stiftung irreführend. Die Stiftungen bekommen für ihre Inlandsarbeit so genannte „Globalzuschüsse“ vom Bundesministerium des Innern (BMI), über die sie relativ frei verfügen können. Die Verteilung der Gelder richtet sich nach der jeweiligen Repräsentanz im Bundestag²⁶. Für die internationalen Aktivitäten der Stiftungen werden v.a. Gelder des BMZ und zu einem weitaus geringeren Teil des Auswärtigen Amtes (AA) verwendet. Diese sind projektgebunden und müssen beantragt werden (Interview FES IV 2011; von zur Mühlen 2007: 79ff.; Spitzenpfeil 1996: 49f.). Ein spezielles Gesetz für die Vergabe der Stiftungsgelder gibt es nicht; sowohl die Globalzuschüsse wie auch die Projektförderungen werden mit dem Bundeshaushalt verabschiedet (Pogorelskaja 2009: 22, 25; Egger 2007: 61f.). Wenngleich der Großteil des Geldes für die Auslandsarbeit vom BMZ kommt und das Entwicklungshilfeministerium die Anträge genehmigt, so prüfen doch das Auswärtige Amt wie auch die jeweiligen Botschaften in dem entsprechenden Förderland die Projekte hinsichtlich möglicher außenpolitischer Einwände (Interview FES IV

26 Der Verteilungsschlüssel für die globalen Zuschüsse des Bundesinnenministeriums richtet sich nach der parlamentarischen Repräsentanz der letzten vier Legislaturperioden. Eine Partei hat erst dann Anrecht auf die Zuschüsse, wenn sie zweimal hintereinander in den Bundestag gewählt wurde (Mair 2000: 129).

2011; Pogorelskaja 2009: 26). Damit sind die politischen Stiftungen rein strukturell stark von den Ministerien abhängig. Allerdings darf ihnen eine Förderung aus inhaltlich-politischen Gründen nur verweigert werden, wenn außenpolitischer Schaden für die Bundesrepublik zu befürchten wäre. Wenn von verschiedenen Autor_innen auch angegeben wird, dass die Genehmigung der Anträge mehr oder weniger eine Formalität ist (s. z.B. Mair 2000: 130), gab es bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes doch – wenn auch selten – Fälle, in denen Projektanträge negativ beschieden wurden. So wurden beispielsweise der Heinrich-Böll-Stiftung im Jahr 1990 Gelder zur Unterstützung einer argentinischen Menschenrechtsorganisation aus diplomatischen Gründen durch das BMZ versagt. Erst nach einer gerichtlichen Klage wurden die Zahlungen bewilligt (Spitzenpfeil 1996: 49; Wagner 1994: 212). Andere Beispiele sind eine Konferenz der Friedrich-Naumann-Stiftung zu Tibet, deren Finanzierung aus Bundesmitteln wegen außenpolitischer Bedenken nicht genehmigt wurde oder, weiter zurückliegend, die Vorbehalte des Auswärtigen Amtes hinsichtlich der Förderung der sambischen Befreiungsbewegung durch die FES. Das AA fürchtete damals diplomatische Verstimmungen der Apartheidsregierung in Südafrika. Vergleichbare Komplikationen gab es auch hinsichtlich der Kooperation der FES mit dem *African National Congress* (ANC) (Pogorelskaja 2009: 27; von zur Mühlen 2007: 93; Vinnai 2007: 83; Pascher 2002: 56). Trotz dieser Vorfälle erscheinen die projektgebundenen Gelder des BMZ im Stiftungsalltag dennoch fast wie eine institutionelle Förderung – sie sind eine fest etablierte, planbare Größe (Pascher 2002: 55f.; vgl. auch Interview FES IV 2010). Zwar ist Ute Pascher (2002: 86) nicht vollständig darin zuzustimmen, dass alle internationalen Vorhaben in die sehr allgemein formulierten Haushaltstitel des BMZ integrierbar sind²⁷, dennoch haben die politischen Stiftungen sehr breite Fördermöglichkeiten. Diese relative Unabhängigkeit gegen-

27 Gemäß der ministeriellen Richtlinien ist die Unterstützung von Streiks oder politischen Wahlkampagnen aus diplomatischen Gründen explizit verboten. Gleiches gilt für institutionelle Förderungen von politischen Parteien oder Gewerkschaften. Allerdings können diese Regeln leicht umgangen werden, da Unterstützung konkreter Parteiprojekte oder von Parteien nahestehenden Stiftungen erlaubt sind (Pinto-Duschinsky 1991b: 39). Hinsichtlich der Förderbeschränkungen merkt der Vertreter der FES an, dass internationale Gewerkschaftskontakte nicht vom BMZ gefördert werden könnten, wenn diese bestimmte Industrieländer umfassen würden (Interview FES IV 2011).

über den geldgebenden Ministerien erklärt sich unter anderem aus ihrem engen Verhältnis zu ihren Mutterparteien wie auch aus ihrer Funktion für die bundesdeutsche Außenpolitik.

Politische Stiftungen und ihre Mutterparteien

Das Verhältnis zwischen den politischen Stiftungen und ihren Mutterparteien regeln formal zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichtes. 1966 wurden staatliche Zuschüsse für die Bildungsarbeit von politischen Parteien verboten, die Aufgabe stattdessen den parteinahen Stiftungen zugewiesen und die Globalzuschüsse an diese ausbezahlt. In einem zweiten Urteil von 1983 legte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Vorstände der politischen Parteien und der zugehörigen Stiftungen sich personell nicht überschneiden dürfen; den Stiftungen ist es nicht erlaubt, den Parteien „geldwerte Dienstleistungen“ zur Verfügung zu stellen. Zudem müssen sich die Stiftungen einem deutlich anderen Zweck verpflichten als ihre Mutterparteien (von zur Mühlen 2007: 88f.; s. auch Pogorelskaja 2009: 20ff.). Diese gesetzlichen Regelungen verhindern jedoch in keiner Weise eine enge personelle Verquickung zwischen Stiftungen und Mutterpartei. So ist in der Regel ein_e hohe_r Parteivertreter_in Vorsitzende_r des Stiftungsvorstandes, die Vorstände sind insgesamt durch hochrangige Parteivertreter_innen der Partei-, Bundes- und Landesebene geprägt. Anders herum gehören Vertreter_innen der Stiftungen z.B. den jeweiligen (außenpolitischen) Fachgremien der Parteien an, die Stiftungen stellen den jeweiligen Parteien ihre internationalen Kontakte zur Verfügung – beispielsweise für die Vorbereitung von Auslandsreisen von Mandatsträger_innen oder internationale Parteikooperationen (Pascher 2002: 80f.; Bartsch 1998: 186; Pinto-Duschinsky 1991a: 196, 219ff.). Zudem werden Stiftungsverter_innen als Expert_innen in Ausschüsse geladen oder an der Vorbereitung von Auslandsreisen von Parlamentariergruppen beteiligt (Bartsch 1998: 186). Je nachdem, welche Parteien die Regierungen stellen, bedeuten die engen personellen Verbindungen auch gute Kontakte in das Kanzleramt und vom Kanzleramt zurück in die Stiftung (Bartsch 1998: 187; Pinto-Duschinsky

1991a: 221f.). Da die politischen Parteien letztendlich durch ihre Repräsentant_innen im Bundestag mit der Verabschiedung des Haushaltes über das Budget der Stiftungen bestimmen, erscheint es für diese wichtiger, mit ihren Parteien programmatisch konform zu sein als mit dem BMZ (Egger 2007: 62; Pascher 2002: 56; s. auch Bartsch 1998: 186). Diese Konformität dürfte auf Grund der gegebenen ideologischen und personellen Überschneidungen aber zu weiten Teilen von sich aus gegeben sein. Wegen der engen Kontakte zu den Mutterparteien ist somit davon auszugehen, dass Stiftung und Partei in einer Wechselbeziehung zueinander stehen (Pogorelskaja 2002a: 27, 30). Jedoch: Die Parteien können ihre jeweiligen Stiftungen zwar benutzen, „sie können aber nicht über ihre Projekte entscheidend bestimmen, vor allem wenn es um Auslandsprojekte geht“ (Pogorelskaja 2009: 24).

Das enge Verhältnis zwischen Stiftungen und Mutterparteien stellt auch ein Gegengewicht zur Kontrolle der Ministerien dar. Nicht zuletzt auf Grund der engen Verbindung zu jeweils konkurrierenden Mutterparteien sind die politischen Stiftungen nicht einfach „Hilfstruppen der offiziellen Außenpolitik“ (Bartsch 1998: 185; s. auch Interview FES IV 2011; Pinto-Duschinsky 1991b: 46).

Politische Stiftungen in der deutschen Außenpolitik

In der breiten Genehmigungspraxis des BMZ und des AA zeigen sich – mit den oben genannten Einschränkungen – große Spielräume der politischen Stiftungen im Ausland. Diese relative Autonomie gegenüber den Ministerien, aber auch gegenüber ihren Mutterparteien, wird nach Ute Pascher (2002) durch das enge, über viele Jahre etablierte Kontaktnetz der politischen Stiftungen im Ausland gestützt: „Durch diese eigenständigen Beziehungen [...] unterlaufen die Stiftungen einerseits eine Abhängigkeit von der offiziellen Außenpolitik sowie andererseits eine zu starke Abhängigkeit von der Herkunftsorganisation“ (Pascher 2002: 89; vgl. auch Egger 2007: 62). Die Dauer und Intensität der Kontakte der deutschen politischen Stiftungen ist, verglichen mit anderen international operierenden Organisationen, nicht zuletzt

durch die starke Präsenz vor Ort in vielen Ländern einzigartig (Veit 2013: 456; Hearn/ Robinson 2000: 251).

Dadurch, dass die Stiftungen nicht ‚Satelliten‘ des BMZ sind, haben sie ihrer politisch-ideologischen Orientierung folgend unterschiedliche Partnerorganisationen. Diese Partnerpluralität hat viele Vorteile für die bundesrepublikanische Außenpolitik: „In countries where the foundations back different political parties [...] Germany can hope to gain a friend as head of government no matter who wins“ (Pinto-Duschinsky 1991b: 45; s. auch Pascher 2002: 97f.; Kress 1985: 144)²⁸.

Durch den engen Kontakt zu den politischen Parteien bei gleichzeitiger relativer Autonomie können die politischen Stiftungen Kontakte etablieren, die für die offizielle Außenpolitik auf Grund diplomatischer Rücksichtnahmen nicht möglich sind (von zur Mühlen 2007: 87; Pinto-Duschinsky 1991b: 45; Bartsch 1998: 193). Die politischen Stiftungen erscheinen damit nicht als der ‚verlängerte Arm‘ der Bundesregierung, in manchen Fällen konnte die jeweilige Bundesregierung dadurch die Stiftung(en) zur Problemlösung oder zur Anbahnung von diplomatisch hilfreichen Kontakten einsetzen (von zur Mühlen 2007: 87, 92). Durch ihre Verankerung in diversen Ländern dienen sie zudem als ‚politische Frühwarnsysteme‘ für die ihnen nahe stehenden Parteien, aber auch für die deutsche Außenpolitik allgemein – beispielsweise über den meist regelmäßigen Kontakt mit den deutschen Botschaften. Darüber hinaus tragen die politischen Stiftungen mit ihren langfristigen Kooperationen auch in jenen Staaten und Regionen zu einer kontinuierlichen deutschen Präsenz bei, denen zunächst weniger Interesse von der offiziellen Außenpolitik entgegengebracht wird (Pogorelskaja 2002a: 34, 37; Bartsch 1998: 194).

Während des Kalten Krieges standen die Partnerbeziehungen der deutschen politischen Stiftungen stark unter dem Eindruck der Blockkonfrontation – gut zu illustrieren an der Politik der FES in dieser Zeit (s.u.). Für die Zeit nach 1989 waren,

28 Stefan Mair (2000) verweist jedoch auf die teilweise ideologisch sehr weit auseinander liegenden Förderpraktiken v.a. während des Kalten Krieges. So förderte die FES in Südafrika während der Apartheid-Zeit den ANC, die KAS den politischen Gegenspieler Inkatha und die HSS vermutlich die autoritäre Homeland-Regierung von Bophuthatswana (ebd.: 132f.). Dies entkräftigt jedoch nicht den Hinweis Pinto-Duschinskys.

den FES-Mitarbeitern Ernst Hillebrand und Uwe Optenhögel (2001) zufolge, die politischen Stiftungen noch stärker in der Rolle als „Mediatoren“ angesprochen:

„Stärker denn je sind politische Mediatoren gefragt, die zwischen den Subsystemen verschiedener Gesellschaften vermitteln [...]. Gerade die im Verlauf der letzten Jahrzehnten gewachsenen Strukturen nicht-staatlicher Außenpräsenz der Bundesrepublik stellen dabei ein Pfund dar, mit dem eine zukünftige ‚öffentliche Diplomatie‘ wuchern kann und sollte“ (ebd.: 169).

Die politischen Stiftungen seien dabei „weltweit eines der interessantesten Instrumente einer auf zivilen Einfluss basierenden Außenpolitik“ und ihr Büronetzwerk ein „wohl einzigartiges Gewebe globaler soziopolitischer Vernetzung“, das sehr effizient Positionen und Interessen, Beziehungen und Kontakte vermitteln könne (ebd.).

Wie sich die Auslandsarbeit der FES über die Jahre entwickelte, wird im Folgenden erörtert.

3.2 Die Auslandsarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Auslandsarbeit der FES lässt sich grob in drei Epochen unterteilen: die Anfänge in den späten 1950er Jahren, von 1963 (Gründung des BMZ) bis zum Ende des Kalten Krieges sowie die Zeit nach 1989. Das Unterkapitel widmet sich diesen politischen Konjunkturen, der die internationale Arbeit der FES unterworfen war und ist. Zunächst gilt es, allgemein die Auslandsarbeit der Stiftung historisch nachzuzeichnen (3.2.1), um dann die Tätigkeiten der FES in Afrika – ebenfalls aus historischer Perspektive – in ihrer widersprüchlichen Bandbreite darzustellen: von der Kooperation mit Diktaturen bis hin zur Förderung afrikanischer Befreiungsbewegungen (3.2.2). Das Unterkapitel 3.2.3 behandelt darauf folgend die internationale Gewerkschaftsarbeit der FES.

3.2.1 Historisch-politische Konjunkturen der FES-Auslandsarbeit

Die Anfänge der Auslandsarbeit

In den Anfängen der internationalen Arbeit organisierte die FES ab 1956 zum einen Seminare und Informationsreisen zu internationalen Themen für junge Partei- und Gewerkschaftsfunktionäre aus Deutschland, zum anderen lud sie ab 1958 afrikanische oder südostasiatische Delegationen aus Gewerkschaften, Kolonial- oder Staatsverwaltungen, Parteien, Medien und dem Bildungsbereich zu Seminaren nach Deutschland ein. Themen der Workshops waren z.B. die Arbeit des DGB und der Einzelgewerkschaften, das Genossenschaftswesen und die Erwachsenenbildung. Auch wurden ausländische Praktikant_innen in Gewerkschaften, Einrichtungen der Erwachsenenbildung oder Genossenschaften vermittelt. Bereits in dieser Frühphase wurde zusätzlich eine eigene Forschungsstelle für Entwicklungsfragen eingerichtet. Die Studienförderung der Stiftung wurde ebenfalls früh auf ausländische Studierenden ausgedehnt (von zur Mühlen 2007: 56ff.). Da die inländische Ausbildung für die FES sehr kostenintensiv und für die ausländischen Gäste sehr zeitaufwändig war, wurden die Bildungsprogramme schließlich in die betreffenden Länder selbst verlagert. Zunächst reisten ‚ambulante‘ Mitarbeiter_innen aus, ab 1963/1964 entsandte die Stiftung ständige Vertreter_innen in die jeweiligen Länder (ebd.: 59).

Institutionalisierung der Auslandsarbeit im Zeichen des Kalten Krieges

Die Gründung des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 1961/1962 verschaffte der Auslandsarbeit der politischen Stiftungen eine stabile finanzielle Grundlage; sie waren neben den Kirchen die zentralen inländischen Partner des neuen Ministeriums. Dabei pflegte die FES von Beginn an enge Kontakte in das neu gegründete Ministerium (Pogorelskaja 2009: 30ff.; von zur Mühlen 2009: 412; von zur Mühlen 2007: 63ff.). Von anfänglich 19 entsandten Mitarbeiter_innen vergrößerte sich ihre Zahl bis 1972 auf ca. 100 (von zur Mühlen 2009: 417). Die Stiftung verfolgte in dieser Zeit vier Arbeitsgebiete: Gewerkschafts-

arbeit, Förderung von sozialdemokratischen, sozialistischen oder verwandten Parteien (unter dem Begriff „politische Erwachsenenbildung“ geführt), Aufbau von Genossenschaftswesen und Medienförderung (von zur Mühlen 2009: 417ff.).

In den späten 1970er Jahren wurde die Erwachsenenbildung unter dem breiteren Begriff ‚Gesellschaftspolitik‘ gefasst und meinte damit auch die Politikberatung sowie die Ausbildung von Kommunalpolitiker_innen. Auch förderte die FES den Dialog zwischen verfeindeten Staaten, Parteien oder gesellschaftlichen Gruppen oder auch die Vernetzung politischer Parteien verschiedener Länder eines Kontinents. Zudem kam es zu einer verstärkten Kooperation mit NGOs (von zur Mühlen 2009: 423ff.). Die Genossenschaftsförderung wurde unter ‚Sozial- und Wirtschaftsentwicklung‘ subsumiert. Neben Genossenschafts- oder Kleinbauernverbänden waren so auch staatliche Institutionen sowie Industrie- und Handelskammern Partner_innen der FES (ebd.: 426f.; s. auch von zur Mühlen 2007: 158ff.).

Die Sowjetunion wie auch die DDR engagierten sich seit den späten 1950er/ frühen 1960er Jahren vermehrt in den unabhängig gewordenen Kolonien, z.B. in der Ausbildung von Studierenden (von zur Mühlen 2007: 41f.). Gemäß der Hallstein-Doktrin²⁹ galt es für die Bundesrepublik, diesen Bestrebungen etwas entgegenzusetzen und die BRD in peripheren Ländern präsenter zu machen. Michael Pinto-Duschinsky (1991b: 34) folgend empfahl es sich auf Grund der deutschen Vergangenheit, einen indirekten Weg der Kooperation zu wählen: „At a time when memories of the Nazi era were still fresh, payments were thought to be more acceptable abroad if they came in the name of political parties rather than from the German government“ (ebd.). Diese Zahlungen halfen Westdeutschland dabei, sich ohne viel Aufsehen in der Weltpolitik zu re-etablieren; dabei wurde die BRD durch die USA unterstützt (ebd.).

²⁹ Die Hallstein-Doktrin zielte darauf ab, die DDR außenpolitisch zu isolieren und gründete sich auf dem Alleinvertretungsanspruch der BRD, Deutschland zu repräsentieren. Nahm ein anderes Land diplomatische Beziehungen mit der DDR auf, so hatte es Sanktionen von der BRD zu fürchten. Unter Bundeskanzler Willy Brandt wurden die Hallstein-Doktrin aufgegeben (Kilian 2001: 13, 347ff.; s. auch Pinto-Duschinsky 1991b: 34).

Wie auch für die anderen damals bereits existierenden politischen Stiftungen war damit auch für die internationale Arbeit der FES der Ost-West-Konflikt von entscheidender Bedeutung. Zwar war nicht jede Maßnahme zwingend mit dem Kalten Krieg verbunden, aber die für die Arbeit hierfür aus öffentlichen Haushalten bereitgestellten Zuwendungen „sind nicht ohne das weltpolitische Szenario der konkurrierenden Blöcke zu verstehen“ (von zur Mühlen 2007: 43). Die FES bewegte sich damit vielfach in Widersprüchen. Sie zeigten sich beispielsweise darin, dass mit Regierungen kooperiert wurde, die mit der Sozialdemokratie wenig gemein hatten. Andererseits nahm die FES aber auch den Konflikt mit dem Auswärtigen Amt und den Dissens mit Gewerkschaften in Kauf, z.B. bei der Unterstützung von Befreiungsbewegungen. Die Widersprüchlichkeit zeigte sich auch im Verhältnis zu den USA. So hielt die FES zunächst aus Rücksichtnahme zu den USA Abstand von Kooperationen in Lateinamerika. 1962 drängte die US-Administration jedoch darauf, dass sich die FES in Mittel- und Südamerika engagiert. Begründet wurde dies damit, dass die USA nicht den richtigen Zugang hätten, um einer „kommunistischen Infiltration“ vorzubeugen (ebd.: 121). Die FES geriet aber auch in die Kritik der USA. Ihr wurde z.B. vorgeworfen, sie unterstütze in Nicaragua „Kommunisten“ oder „Terroristen“ (ebd.: 262f.). Die deutsche Botschaft im Senegal schreibt demgegenüber wiederum Ende der 1960er Jahre: „Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Nutzen der beiden Stiftungen [FES und KAS, Anmerkung FB], insbesondere im Hinblick auf ihre neutralisierende Tätigkeit gegen linksgerichtete Einflüsse auch aus der Sowjetzone, besonders positiv zu bewerten ist“ (dt. Botschaft im Senegal, 1968, zitiert in von zur Mühlen 2007: 71).

Deutlich im Zeichen des Kalten Krieges stand auch das Engagement der FES in Europa. Gerade in Portugal kurz vor und nach der Nelkenrevolution, aber auch in Griechenland und Spanien arbeitete die FES daran, dass sozialdemokratische Parteien gegenüber kommunistischen die Oberhand gewannen. Ihr Engagement in Portugal wurde dabei besonders bekannt. Hier wurde die sozialistische Partei Portugals (PSP) intensiv gefördert. Die PSP gründete sich mit Hilfe der FES 1973 in Deutschland.

Nach der Nelkenrevolution 1974 drängten die USA in Person des Außenministers Kissinger die deutsche Regierung zu verstärkten Aktivitäten in Portugal. Die Hilfe für die sozialistische Partei Portugals wurde daraufhin, auf Intervention Helmut Schmidts, weiter intensiviert. Damit trug die Stiftung wesentlich zur Schwächung der kommunistischen Partei bei (von zur Mühlen 2007: 199ff.; 205ff.; Nuscheler 1993: 236; Pinto-Duschinsky 1991b: 55f.). Pinto-Duschinsky (1991b: 55) folgend läge die Vermutung nahe, dass auch Gelder des CIA zusätzlich zu den Stiftungsgeldern nach Portugal flossen – über das westdeutsche Kanzleramt und das Auswärtige Amt. Fanden die Aktivitäten der FES in Südeuropa mit starker politischer Unterstützung der Bundesregierung statt, so wurde die Gewerkschaftsbewegung Solidarność in Polen und damit auch die Unterstützungsarbeit der FES aus diplomatischen Gründen sehr kritisch gesehen – auch unter dem sozialdemokratischen Bundeskanzler Schmidt: „Hier offenbarte sich ein in der Geschichte von Partei und Stiftung seltener Fall von Dissens, in dem beide unterschiedliche, ja sogar entgegengesetzte Wege gingen“ (von zur Mühlen 2007: 237).

Die Auslandsarbeit nach 1989

Nach Ende des Ost-West-Konfliktes dehnte sich die Arbeit der Stiftung in die Neuen Bundesländer wie nach Osteuropa aus. Gleichzeitig wurden die Mittel des BMZ gekürzt, die Stiftung hatte also eine geographisch größere Ausdehnung bei gleichzeitig geringeren Mitteln zu bewerkstelligen (Vinnai 2007: 89; von zur Mühlen 2007: 168). Da nicht mehr auf die mit der Blockkonfrontation verbundenen außenpolitischen Befindlichkeiten Rücksicht genommen werden musste, konnte mit politischen Partnern, insbesondere ideologisch nahe stehenden Parteien und Regierungen, freier kooperiert werden (Bungarten et al. 2007: 22). Diese Kooperationsmöglichkeiten waren aber nichts desto trotz von ihrem außenpolitischen Umfeld beeinflusst:

„Die Umwälzungen der geopolitischen Lage nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem Zusammenbruch der Sowjetunion führten zu veränderten außen- und sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands und Europas und beeinflussten damit auch nachhaltig die Auslandstätigkeit der Friedrich-Ebert-Stiftung vor allem in der nördlichen Hemisphäre. In diesem Kon-

text steht ‚Geopolitik‘ für die realpolitischen Veränderungen, denen sich die FES nach 1990 notgedrungen stellen musste“.

so Winfried Veit (2013: 17) in einer FES-eigenen Publikation zur Außenpolitik der Stiftung. Er nennt die Aktivitäten der FES explizit „internationale Gesellschaftspolitik“, die dort zum Tragen komme, wo regierungsamtliche Diplomatie an ihre Grenzen stoße. In diesem Sinne sieht er die Aktivitäten der FES und auch anderer politischer Stiftungen als „weiche Seite der Außenpolitik“ (ebd.: 456).

Entsprechend der geänderten Weltlage wurde die FES nach 1989 vermehrt in Osteuropa, aber auch den Ländern des früheren Jugoslawiens, Zentralasien oder Russland aktiv. Im Einzelfall war es nach Veit für die Förderpolitik der FES relevant, dass sie ab 1998 vielfach „Regierungsstiftung“ war und ist – beispielsweise in ihrer Aktivitäten im Kosovo (Veit 2013: 45, 395). Hier unterstützte sie die ‚neue Außenpolitik‘ der rot-grünen Regierung und damit auch den ersten Kriegseinsatz der Bundesrepublik, indem sie ein Jahr nach der NATO-Intervention ein Büro im Kosovo aufbaute oder die größte kosovarische Tageszeitung im Exil unterstützte (ebd.: 395f.). An der grundsätzlichen Rolle der FES als deutsche politische Stiftung habe aber die vielfache Regierungsbeteiligung der SPD nichts geändert. Die FES begleitete, ergänzte und entlastete amtliche Außenpolitik und flankierte mit den Mitteln der zivilgesellschaftlichen und sozialdemokratisch geprägten Kommunikation langfristige außenpolitische Ziele Deutschlands – wie beispielsweise die EU-Osterweiterung. Für ihre Europaarbeit sei es nach der deutschen Einigung auch eine Aufgabe der FES gewesen, die Angst europäischer Partner vor einer deutschen Vormachtstellung zu beruhigen (ebd.: 456, 45ff.; s. auch Pogorelskaja 2009).

Für die FES gehörte neben dem Aufbau eines umfassenden Partnernetzwerkes zu sozialdemokratischen Parteien, Gewerkschaften, Medienvertreter_innen auch der Dialog mit Kritiker_innen sozialdemokratischer oder bundesdeutscher Politik zu den selbstgesteckten Aufgaben. In diversen Dialog-, Reise- und Ausbildungsformaten baute sie nach der Blockkonfrontation ihr internationales Netzwerk aus, war vielfach vermittelnd tätig und allgemein um Konsensbildung im Interesse (sozialdemokratischer) deutscher Außenpolitik bemüht – beispielsweise im Zuge der Spannungen

zwischen Deutschland und den USA vor dem Hintergrund des Irak-Krieges oder angesichts der Kritik an der Agenda 2010 von Seiten einiger europäischer FES-Partner, die der Agenda, vermutlich wegen des absehbaren innereuropäischen Lohndumpings, misstrauten (s. dazu Veit 2013: 34, 171). Wie bereits in Zeiten der Blockkonfrontation zielte die Arbeit der FES auch auf eine ‚Sozialdemokratisierung‘ ihrer Partner. So konstatiert Veit beispielsweise in Bezug auf die FES-Gewerkschaftsarbeit in Griechenland: „Der griechische Gewerkschaftsbund GSEE [...] akzeptierte den Begriff ‚Sozialpartnerschaft‘, wahrscheinlich beeinflusst durch von der FES seit 1994 geförderten Dialogs zwischen GSEE und DGB“ (Veit 2013: 249).

Heute unterhält die FES ca. hundert Büros in allen Teilen der Welt. Entscheidend für ihre Arbeit ist dabei die Präsenz vor Ort, die das enge Kontaktnetz und die Beobachtung der Prozesse vor Ort erst ermöglicht (Veit 2013: 456; Bungarten et al. 2007: 22).

In der Stiftungszentrale in Berlin wurden in Reaktion auf die weltpolitischen Umbrüche Ende der 1990er Jahre der Arbeitsbereich „Demokratische und Soziale Gestaltung der Globalisierung“ (oder kurz auch „Globalisierungsprojekt“) eingerichtet. Seine Aufgabe liegt darin, die Gestaltungsmöglichkeiten internationaler Prozesse auszuloten und den Dialog darüber zu fördern. Dieses Anliegen findet Ausdruck in Publikationsreihen und Konferenzen zu Themen wie Welthandel, Schwellenländer, internationale Sicherheit, Energie- und Klimapolitik (FES 2012d; 2012e; FES 2007a: 62). Das Globalisierungsprojekt soll nationale Aktivitäten der FES-Büros durch weltweite Projekte ergänzen. Es bündelt mehrere Teilprojekte innerhalb der Stiftung und wird von den FES-Büros in Berlin, New York und Genf aus gesteuert. Das Berliner Büro ist dabei für den Nord-Süd-Dialog zuständig (Quiz o.J. a: 1; Quiz o.J. b: 6).

Partnerbezug und Arbeitskontrolle

Die FES verfolgt als einen ihrer Grundsätze, auf die Wünsche und Vorschläge von Partnerorganisationen zu reagieren. Seit 1976 ist sie jedoch vermehrt von einer

Nachfrage- zu einer Angebotsorientierung übergegangen: Heute schlägt sie häufiger potentiellen Partnerorganisationen eine Zusammenarbeit vor und regt bei bestehenden Partnern Projekte an. Daher fördert sie nicht institutionell, d.h. die laufenden Kosten von Projektpartnern, sondern themen- bzw. projektbezogen (Interview FES V 2011; von zur Mühlen 2007: 117). Diese thematische Angebotsorientierung spiegelt sich auch in dem FES-Planungsinstrumentarium wider, das die Arbeit vereinheitlichen und strategischer ausrichten soll. So führte die Stiftung im Laufe der 1990er Jahre zur Koordination ihrer Arbeit so genannte ‚Kursbögen‘ in allen Auslandsbüros ein. Die Vereinbarung von ‚Oberzielen‘, ‚Projektzielen‘, Maßnahmen und Evaluations-Indikatoren soll die Projektplanung und -steuerung der Auslandsarbeit ergebnisorientierter und effizienter gestalten. Wenn der Kursbogen auch gemeinsam mit den Auslandsmitarbeiter_innen erarbeitet wird, so ermöglicht er der Zentrale in Deutschland doch stärkere Mitsprache- und Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Arbeit in den jeweiligen Ländern (Egger 2007: 83f.; s. auch Interview FES V 2011). Um auf örtliche Besonderheiten und Partnerwünsche eingehen zu können, sollen die Planungen dennoch Spielräume lassen. Auch wenn nach Informationen von Miriam Egger (2007: 85) manche Auslandsmitarbeiter_innen diese Flexibilität stark ausnutzen, hat mit der Einführung des Kursbogens eine deutliche strategische Vereinheitlichung der FES-Auslandsarbeit stattgefunden.

Beide Aspekte, die pro-aktive, angebotsorientierte Förderpraxis wie die damit eng zusammenhängende zentrale Planung und Wirkungskontrolle der Kooperationen durch die FES sind für diese Studie sehr relevant. Zum einen lässt sich die Arbeit der FES durch die zentralen Planungsinstrumente in unterschiedlichen Ländern gut systematisch vergleichen (Kontrolle der Variablen – s. Kapitel 2.1.2), zum anderen hat die pro-aktive Förderpolitik der FES wesentlichen Einfluss auf die Gewerkschaftsangelegenheiten (s. Kapitel 5 und 7).

3.2.2 Die FES in Subsahara-Afrika³⁰

In der Auslandsarbeit der FES bildete Afrika lange Zeit den Schwerpunkt (von zur Mühlen 2007: 121; s. auch Mair 2000: 135)³¹. Da Gewerkschaften in den afrikanischen Unabhängigkeitsprozessen eine zentrale Rolle einnahmen und die FES davon ausging, dass sich aus der Arbeiter_innenbewegung die staatlichen und parteilichen Führungsfiguren rekrutieren würden, fokussierte die FES zu Beginn ihrer Afrikaarbeit auf die Gewerkschaften. 1961 begann sie, afrikanische Gewerkschafter_innen für Kurse in die BRD einzuladen, 1963 fanden erstmals Seminare in Afrika selbst statt und 1964 reisten die ersten FES Mitarbeiter_innen als Gewerkschaftsberater_innen in acht afrikanische Länder – unter anderem nach Ghana (Vinnai 2007: 5ff.). Neben der Gewerkschaftsarbeit etablierte die FES in den 1960er bis Mitte der 1970er Jahre die politische Erwachsenenbildung als Kooperation mit politischen Parteien. Die FES bot Seminare für Führungspersonal politischer Parteien an und orientierte sich dafür am Modell der deutschen Heimvolkshochschulen (HVHs). Allerdings kooperierte sie in diesem Rahmen auch mit autokratisch regierenden Einheitsparteien, die sich kurz nach der Unabhängigkeit in den meisten afrikanischen Staaten etablierten: „Even though the FES did ultimately always advocate the values of pluralistic democracy, it quite often also turned a blind eye to emerging one-party systems and autocracy, for the sake of nation-building and the logic of the bloc confrontation“ (Hillebrand/ Vinnai 2002: 132). Die FES, so Mair (2000: 142), habe erst sehr spät erkannt, dass die von ihr unterstützten Parteien der Einparteienregime die betreffenden Länder nicht in die Demokratie führten³². Die Stiftung kooperierte beispielsweise mit dem zunehmend autoritär regierenden ugandischen Staatschef Milton Obote sowie mit seinem Nachfolger Idi Amin, der als einer der skrupellosesten Machthaber Afrikas gilt (Vinnai 2007: 16ff.; Marx 2004: 278ff.). Beendet wurde die Kooperation zwi-

30 An dieser Stelle wird lediglich auf die FES-Arbeit im Afrika südlich der Sahara eingegangen. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird jedoch auch allgemein von ‚Afrika‘ gesprochen.

31 Die Schwerpunktsetzung lag auch darin begründet, dass die FES aus Rücksichtnahme gegenüber der US-amerikanischen Gewerkschaft AFL-CIO in Lateinamerika zunächst nicht tätig war (von zur Mühlen 2007: 121).

32 Ausführlich zu FES-Kooperationen in afrikanischen Ländern s. Vinnai 2007: 10ff.

schen der FES und Amin nach Vinnai (2007: 19) nicht mit dem Verweis auf die katastrophale Menschenrechtslage; vielmehr wurden außenpolitische Gründe angeführt: die Sicherheitslage, der große libysche Einfluss auf Amin und der Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Israel. Innenpolitisch weit umstrittener als die Kooperation mit den Einparteienregimen waren die FES-Finanzhilfen für die afrikanischen Befreiungsbewegungen (ebd.: 35).

Die FES in Kooperation mit Befreiungsbewegungen im Südlichen Afrika

Anfang der 1970er Jahre nahm die FES zu Befreiungsbewegungen in Mosambik, Angola, Simbabwe, Namibia und später auch in Südafrika Kontakt auf und bot Unterstützung an. Damit handelte sie sich nicht nur die Kritik der konservativen Parteien und der von ihnen geführten Ministerien in der BRD ein, die die Bewegungen als „Kommunisten“ und „Terroristen“ bezeichneten (Vinnai 2007: 35f.); auch der DGB wandte sich von diesen Kooperationspartnern ab, so dass die FES im Bezug auf die Befreiungsbewegungen auf die Gewerkschaftsarbeit verzichten musste (ebd.: 50). Nicht in allen Fällen war gesichert, dass das BMZ die Projekte förderte bzw. das AA diese billigte (ebd.: 36). Ziel der Zusammenarbeit war es, Kontakte zu Organisationen zu knüpfen, zu denen Regierungsinstitutionen auch unter den sozialdemokratischen Kanzlern Brandt und Schmidt auf Distanz gingen. Der informelle Austausch sollte gefördert und der Einfluss des Ostblocks auf die Befreiungsbewegungen begrenzt werden (ebd.: 37; Hillebrand/ Vinnai 2002: 135). 1973 stellte die FES einen ersten Antrag zur Unterstützung der FRELIMO (Mosambik), MPLA (Angola) und SWAPO (Namibia) – auch mit dem Hinweis, dass mit einer Zusammenarbeit der sowjetische Einfluss auf die Region reduziert werden könne (Vinnai 2007: 37f.). Die Zusammenarbeit mit den Befreiungsbewegungen war für die Bundesrepublik rückblickend von Vorteil, weil sie Zugänge zu den neuen Regierungen des südlichen Afrikas eröffnete (Hillebrand/ Vinnai 2002: 135f.)³³.

33 Gleichzeitig sollte die Bedeutung der FES für die Befreiungsbewegungen nicht überschätzt werden: Die UdSSR und die DDR wie auch die skandinavischen Staaten leisteten bedeutend größere Unterstützung (Hillebrand/ Vinnai 2002: 135f.).

Die Beziehung zwischen der FES und den Befreiungsbewegungen war jedoch durch die bundesdeutsche Außen- und Wirtschaftspolitik konfliktreich: So kam es z.B. in den beiden erfolgreichsten und längsten Förderbeziehungen der FES mit Befreiungsbewegungen, dem ANC in Südafrika und der SWAPO in Namibia, auf Grund der offiziellen Südafrika-Politik der Bundesrepublik zu Reibungen. Willy Brandt, der stets eine wichtige Figur für die FES war, lehnte beispielsweise Ende der 1970er Jahre kategorisch einen Wirtschaftsboykott gegen Südafrika oder auch eine Reduzierung der Hermes-Bürgschaften ab. Zudem war für die FES die Allianz zwischen ANC und der kommunistischen Partei Südafrikas SACP ein Problem. Die Stiftung versuchte mit ihrer Arbeit den ANC für die soziale Marktwirtschaft und die bundesstaatliche Verfassungsordnung zu gewinnen (Vinnai 2007: 81, 85). Erst ab 1986 unterstützte die FES den ANC etwas breiter; 1987 richtete der ANC mit Hilfe der FES ein Büro in Bonn ein. Auch für die SWAPO finanzierte die FES ein Verbindungsbüro in Bonn – mit ausdrücklicher Unterstützung des damaligen Außenministers Genscher und gegen Widerstände im damals CSU-geführten BMZ (ebd.: 75ff.). Die FES-Zentrale in Bonn notierte 1988, dass die Kooperationen mit dem ANC wie auch mit der SWAPO sehr kompliziert seien, da sie auf „erhebliche Reserven seitens der Bundesregierung stoßen“ (FES-Zentrale, Vermerk 15.06.1988, zitiert in Vinnai 2007: 83).

Während sich die Unterstützung des ANC im Exil letztendlich auch aus organisatorischen Gründen kaum weiter entwickeln konnte, lief die Förderung von gewerkschaftsnahen Forschungs- und Ausbildungsinstitutionen in Südafrika selbst besser (ebd.: 84). Ein damaliger Lehrer in einer von der FES finanzierten Gewerkschaftsschulung macht rückblickend zwar deutliche ideologische Unterschiede zwischen dem damals marxistisch ausgerichteten Lehrpersonal der Schulungen und der FES aus, betont aber gleichzeitig, dass die FES damals keinen Einfluss auf das Curriculum der Schulungen genommen hätte (Interview ZA 2010).

Erst 1993 konnte die FES ein eigenes Büro in Südafrika eröffnen. Vorher lehnte die südafrikanische Regierung eine Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung für FES-Mitarbeiter_innen ab (ebd.: 85). Die Unterstützung der Befreiungsbewegungen durch die

FES war auch innerhalb der deutschen Sozialdemokratie sehr kontrovers (Hillebrand/ Vinnai 2002: 134). Nach Patrick von zur Mühlen (2007: 99) zielte die Arbeit der FES jedoch immer auf Mäßigung der Kooperationspartner ab.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung in Ghana

Auch die FES-Arbeit in Ghana stand lange Zeit im Zeichen des Kalten Krieges und wurde verschiedentlich kritisch kommentiert³⁴. Die Stiftung operiert seit 1958 in dem Land – zu Beginn in der Gewerkschaftsarbeit und in einem Medienprojekt (von zur Mühlen 2007: 147; s. auch Gray 1981a: 70). Nach dem Sturz des Unabhängigkeitsführers Kwame Nkrumah³⁵ unterstützte die FES aktiv den Wahlkampf des dezidierten Anti-Nkrumahisten und westlich orientierten Präsidentschaftskandidaten Kofi A. Busia (Vinnai 2007: 19ff.; Tetzlaff 1978: 63; Tetzlaff 1973)³⁶. Mit dieser

34 Da die FES erst seit 1995 mit einem eigenen Büro in Benin präsent ist, ist ihre Arbeit, anders als ihr Engagement in Ghana, nicht explizit in der Literatur erwähnt bzw. diskutiert. Auf Grund dessen kann an dieser Stelle nicht umfassender auf mögliche Kontroversen hinsichtlich der Stiftungsarbeit in Benin eingegangen werden.

35 Kwame Nkrumah (1909 - 1972) war Gründer der ghanaischen Unabhängigkeitspartei *Convention People's Party* (CPP) und erster Präsident des unabhängigen Ghanas – das erste Land Subsahara-Afrikas, das 1957 seine Unabhängigkeit erlangte. Wegen seiner Haltung gegen europäische und US-amerikanische Einflussnahme, pan-afrikanischen und sozialistischen (v.a. verstanden als Ausweitung des öffentlichen Sektors) Positionierungen und Projekten missfiel Nkrumah westlichen Regierungen. Allerdings war seine politische Orientierung von Widersprüchen geprägt: „It embraced a series of contradictory positions: anti-communism and anti-imperialism; national liberation and abstract non-violence; non-alignment and economic development through foreign investment“ (Fitch/ Oppenheimer 1966: 19; s. auch Morhan 1967: 196).

Mit voranschreitender Amtszeit entwickelte Nkrumah zunehmend anti-demokratische Züge. So wurde Ghana 1964 schließlich zum Einparteienstaat und Nkrumah zum Präsidenten auf Lebenszeit erklärt. 1966 putschte das Militär erfolgreich und ohne nennenswerten Protest seiner Anhänger gegen ihn, vermutlich mit Unterstützung der CIA (Tanoh 2007; Ansprenger 1972; Mohan 1967; Fitch/ Oppenheimer 1966: 1ff.). Trotz seines zunehmenden Autokratismus ist Nkrumah als Repräsentant der Unabhängigkeitsbewegung, pan-afrikanischer, anti-tribalistischer und antikolonialer Positionen und einer Politik der nachholenden Entwicklung auch heute noch eine wichtige Identifikationsfigur für links-nationalistisches Engagement in Ghana (Tanoh 2007). Nkrumahs wachsendes undemokratisches Verhältnis gegenüber Gewerkschaften wird im Kapitel 7.3.1.2 behandelt, s. auch Mohan 1967; Fitch/ Oppenheimer 1966.

36 1968 begann die Stiftung eine Kooperation mit dem *Center for Civic Education* (CCE), dessen Vorsitzender Busia war. Die FES setzte auf Busia als künftigen Präsidenten Ghanas und wollte mit der Kooperation ihre bereits begonnene Arbeit in der Erwachsenenbildung weiter entwickeln. Die Stiftung förderte das CCE großzügig: Sie entsandte zwei Mitarbeiter in das CCE, finanzierte die technische Ausstattung und stellte Mittel für Kampagnen bereit (Vinnai 2007: 19f.). Im Prinzip sollte sich das CCE während des Wahlkampfes politisch neutral verhalten. Volker Vinnai schreibt jedoch, dass die Realität „wohl anders“ (ebd.) aussah – v.a. nach der Gründung der *Progress Party* (PP) durch Busia: „Das CCE leistete mit Hilfe der FES Wahlunterstützung für Busia und seine Partei“ (Vin-

Unterstützung wollte die FES einen ‚kommunistischen Coup‘ verhindern (Pinto-Duschinsky 1991b: 45). Ruth First (1970: 384) folgend war die BRD auch der erste west-europäische Staat, der die ghanaische Regierung nach dem Sturz Nkrumahs 1966 anerkannte. Angesichts zunehmender Handelsbeziehungen zwischen der DDR und Ghana fürchtete die bundesrepublikanische Regierung einen Rückgang ihres Einflusses. First stellt auch das Engagement der Friedrich-Ebert-Stiftung in diesen Interessenszusammenhang (ebd.: 385). Auch nach dem Putsch gegen Busia im Jahr 1972 kooperierte die FES mit der neuen Militärregierung. Als 1981, nach einem erneuten Putsch, die zunächst linksgerichtete Regierung unter J.F. Rawlings die Macht übernahm, schloss die FES von 1982 bis 1989 ihr Büro in Accra: von zur Mühlen folgend übte das Rawlings-Regime zu starken Druck auf die FES-Partner aus (von zur Mühlen 2007: 247; s. auch Vinnai 2007: 22f.).

Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Afrika nach 1989

Die erstarkenden Demokratiebewegungen in Afrika ermöglichten es der FES erstmals, ohne das Risiko der Ausweisung mit regimekritischen Oppositionsparteien zusammenzuarbeiten. Sie kooperierte vermehrt mit Parlamenten oder NGOs und unterstützte die aufkommenden Demokratiebewegungen. Sie widmete sich dem *Capacity Building* ihrer Partner und förderte Vernetzungen auf regionaler, Süd-Süd- und Süd-Nord-Ebene.

Afrika rückte jedoch gleichzeitig aus dem Blickfeld der SPD und der Führung der FES, finanzielle und personelle Ressourcen wurden nicht zuletzt zu Gunsten eines FES-Engagements in den ehemaligen Ostblockländern, den neuen Bundesländern und dem Balkan reduziert. Nichtsdestotrotz führten die Demokratisierungen dazu, dass Büros auch in Afrika neu eröffnet wurden, u.a. in Benin (Vinnai 2007: 88f.; Hillebrand/ Vinnai 2002: 138). Heute ist die FES in 19 Ländern Afrikas vertreten (FES 2011e; zu den

nai 2007: 21; s. auch Tetzlaff 1978: 63). Busia gewann die Wahlen 1969, und die FES lud Mitarbeiter des CCE in die Bundesrepublik ein, wo sie Gespräche über die Bildungsarbeit von Parteien führten. Im CCE wurden die Führungspositionen mit Busia-Anhängern neu besetzt und das Center inoffiziell dafür genutzt, die Regierungspolitik zu propagieren. Die FES-Mitarbeiter sahen es dabei Vinnai folgend als ihre Hauptaufgabe an, die von der FES geförderte Propaganda-Technik auch zum Einsatz zu bringen (ebd.: 21f.).

Aufgaben der einzelnen Länderbüros s. FES 2011a; FES 2011b; FES 2011c). Die FES verfolgt in den Regionen (östliches, südliches und westliches Afrika) verschiedene Schwerpunkte. In Westafrika lag ihr Fokus bis zum Ende der Forschung auf der Entwicklung der wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Positionen der Interessenverbände, der Unterstützung von Konsultationen zwischen nicht-staatlichen Organisationen und den Verhandlungsparteien im Cotonou-Prozess, der Förderung der Einflussmöglichkeiten des ECOWAS-Parlaments sowie der Vertiefung des sicherheitspolitischen Dialogs in der Region (ebd. 2011c).

Das Büro in Ghana, das 1965 eröffnet wurde, hatte im relevanten Zeitraum die Arbeitsschwerpunkte: a) die Kapazitäten des Parlamentes und seiner Fachausschüsse zu fördern, b) die Gewerkschaften und andere Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Entwicklung und Verbreitung gesellschaftspolitischer Positionen zu unterstützen, c) politischen Führungsnachwuchs zu fördern und d) die Institutionen der Medienaufsicht organisatorisch und konzeptionell zu stärken.

Das Büro in Benin, gegründet 1995, hatte die Arbeitsschwerpunkte: a) die Medien in ihrer Professionalisierung und Unabhängigkeit zu stärken, b) bei Wahlprozessen Transparenz und Öffentlichkeit herzustellen und c) die westafrikanischen Aktivitäten bezüglich Fragen des Handels und der regionalen Integration zu koordinieren. Auf Grund des letzten Punktes wurde das westafrikaweite Programm zum Cotonou-Prozess von Benin aus koordiniert (ebd.).

Das jährliche Budget der Afrika-Arbeit lag bei ca. 12 Mio. Euro, bezahlt v.a. aus Projektgeldern des BMZ (FES 2011f: 10). Koordiniert wird die Afrika-Arbeit durch das Afrika-Referat; auch die Gewerkschaftsarbeit der FES in Afrika wird hier koordiniert, in Abstimmung mit dem globalen Gewerkschaftsprojekt (Interview FES V 2011).

3.2.3 Internationale Gewerkschaftsarbeit der FES

Die internationale Gewerkschaftsarbeit der FES ist die älteste entwicklungspolitische Aktivität der FES und noch heute eines ihrer zentralen Arbeitsfelder. In enger Zusammenarbeit mit dem DGB, teilweise auch mit der *International Confederation of*

Free Trade Unions (ICFTU) und den internationalen Berufssekretariaten³⁷, unternahm die FES Ende der 1950er Jahre erste Maßnahmen zur Förderung von Gewerkschaften in Asien, Lateinamerika und Afrika. Eine der ersten externen Maßnahmen der FES war 1957 die Unterstützung des anti-kommunistischen Gewerkschaftsnetzwerks ORIT (*Organización Regional Inter-Americana de Trabajadores*) in Lateinamerika mit Geldern des Auswärtigen Amtes (Egger 2007: 40; Pinto-Duschinsky 1991: 33; zum Kooperationsabkommen zwischen FES, ICFTU und DGB s. Eckl/ Hofmann 2012: 109)³⁸.

Anfang der 1960er Jahre wurde die Arbeit auf den drei Kontinenten institutionalisiert, die Kurse wurden thematisch erweitert und widmeten sich dem bundesrepublikanischen System industrieller Beziehungen sowie Fragen der Sozialpolitik (Interview FES IV 2011; Egger 2007: 40; von zur Mühlen 2007: 54ff.; 130ff.).

Ab Mitte der 1960er Jahre entsandte die Stiftung Gewerkschaftsberater_innen, zu einem der ersten Zielländer zählte auch Ghana. Die Maßnahmen umfassten Bildungsseminare, Förderung der organisatorischen Infrastruktur, von Publikationen, Lehrmitteln, Forschungsprojekten sowie Austausch- und Besuchsprogrammen. Nur noch in Ausnahmefällen wurden Gewerkschaftsfunktionäre in die Bundesrepublik zu Schulungen geladen (von zur Mühlen 2007: 132f.). Besonders dort, wo es für die FES Schwierigkeiten in der direkten Kooperation gab – von zur Mühlen (2007: 138f.) verweist diesbezüglich auf die enge Verbindung zwischen Staatsparteien nach sowjetischem Vorbild und den Gewerkschaften im postkolonialen Afrika – konzentrierte sich die FES auf die indirekte Gewerkschaftsförderung, z.B. durch die Unterstützung von Forschungs- oder Bildungseinrichtungen (s. auch Bangert 1975).

Die FES war bzw. ist zwar nicht Mitglied der ICFTU (bzw. später des ITUC), pflegt bzw. pflegte aber sehr enge Beziehungen zu ihm (Interview FES IV 2011; Pinto-Duschinsky 1991b: 42). Weil die gesamte Arbeit der FES während des Kalten Krieges durch die

37 Auf internationaler Ebene gab es lange Zeit 33 Berufssekretariate für die verschiedenen Beschäftigungssparten. 2002 fusionierten sie zu insgesamt zehn Verbände, sie nennen sich seitdem *Global Union Federations* (GUFs) (Traub-Merz/ Eckl 2007: 1f.).

38 Pinto-Duschinsky folgend verringerte die FES-Förderung lateinamerikanischer Gewerkschaften allgemein den Einfluss des US-amerikanischen Gewerkschaftsverbandes AFL-CIO auf ORIT (Pinto-Duschinsky 1991b: 43).

Systemkonfrontation geprägt war, wirkte sich die Spaltung der internationalen Gewerkschaftsbewegung in die westlich orientierte ICFTU und die sowjetisch orientierte *World Federation of Trade Unions* (WFTU)³⁹ auch auf die Gewerkschaftsarbeit der FES und ihre Finanzierung durch die Bundesregierung aus (Hillebrand/ Vinnai 2002: 128). Wiederholt betonen auch die Berichte der deutschen Botschaften in den jeweiligen Ländern die zentrale Rolle der FES im Kampf gegen sowjetische Einflüsse in den Gewerkschaften der Gastländer (von zur Mühlen 2007: 71). Dennoch führte die Gewerkschaftsförderung der FES auch zu Konflikten mit der US-amerikanischen AFL-CIO, die zeitweilig versuchte, die sozialdemokratischen Tendenzen in der ICFTU zu bekämpfen und sie stärker anti-kommunistisch zu prägen (Hillebrand/ Vinnai 2002: 128; Carew 2000: 329, 331f.; Southall 1995: 40ff.)⁴⁰.

In Bezug auf die ICFTU gibt Pinto-Duschinsky (1991b: 42) an, dass die FES in Asien und Lateinamerika vor allem mit Gewerkschaften zusammenarbeitete, die der ICFTU angehörten. In Afrika waren lange Zeit jedoch nur wenige Gewerkschaften Mitglieder der ICFTU⁴¹, insofern wurde hier diese Regel lockerer gehandhabt (vgl. auch Interview FES IV 2011). Allerdings wuchs die Anzahl der afrikanischen ICFTU-Mitgliedsgewerkschaften von zehn Mitte der 1970er Jahre auf 17 Anfang der 1990er und auf 40 Mitgliedsgewerkschaften Ende der 1990er Jahre an. Damit war die ICFTU in den meisten afrikanischen Staaten vertreten (Gumbrell-McCormick 2000: 423, 430). Da die ICFTU zusätzlich im Jahr 2006 mit dem christlichen Weltverband WCL fusionierte (s. Fußnote 2), stellt es heute eher eine Ausnahme dar, wenn die FES in Afrika mit Mitgliedern kooperiert, die nicht Mitglieder der ICFTU bzw. ihrer Nachfolgeorgani-

39 S. Fußnote 2.

40 Die AFL-CIO war u.a. wegen der Differenzen über das Verhältnis der ICFTU-Mitglieder zu sowjetischen Gewerkschaften bzw. kommunistischen westeuropäischen Gewerkschaften aus der ICFTU ausgetreten und führte u.a. die Politik des DGB als einen Grund an, weshalb sie mit der Rückkehr in den Weltverband zögerte (Carew 2000: 332).

41 Um ihre Unabhängigkeit in der Blockkonfrontation zu wahren, gründeten 1959 einige afrikanische Gewerkschaften unter Führung des *Ghana Trade Union Congress* GTUC die *All-African Trade Union Federation* AATUC (Agyeman 2003: 3ff.). Zu den Konflikten zwischen ICFTU und afrikanischen Gewerkschaften s. auch Southall 1995: 37ff. Zur ICFTU in Afrika s. auch Cooper 1995: 217ff., 432f., 436ff.; Delanouë/ Dewitte 1983: 118; Dewitte 1981: 10; Ananaba 1979: 188ff.; de Vyver 1964: 219f. Zum Verhältnis zwischen ICFTU und GTUC s. auch Kapitel 7.3.2.3.

sation dem ITUC waren bzw. sind. Die Mitgliedschaft in der ICFTU/ ITUC ist zwar kein notwendiges Kooperationskriterium für die FES⁴². Dennoch, so ein FES-Vertreter, muss bei Kooperationen mit Nicht-Mitgliedern zum einen auf die bereits bestehenden gewerkschaftlichen Kooperationspartner in einem jeweiligen Land Rücksicht genommen werden, zum anderen sollte eine Kooperationsbeziehung zwischen der FES und einer Gewerkschaft nicht massiv gegen die Interessen des ITUC bzw. des DGB verstoßen. Zudem strebt die FES an, wegen der gewerkschaftlichen Einheit v.a. ITUC-Gewerkschaften zu fördern (Interview FES IV 2011). Darüber hinaus ist mit Blick auf die sozialdemokratische Geschichte und Ausrichtung der FES die gemeinsame politische Weltsicht für eine Kooperation von Bedeutung (Interview FES V 2011).

Anfang der 1960er Jahre begann die formlose Kooperation zwischen der FES und dem DGB auf Grund gemeinsamer Mittelakquise beim BMZ. 1963 vereinbarte der DGB mit der FES die Zusammenarbeit bei bilateralen Gewerkschaftsprojekten – es sollte der Aufbau von parallelen Institutionen verhindert und die Erfahrungen der FES genutzt werden. In der Anfangszeit sandten beide Institutionen Gewerkschaftsberater_innen ins Ausland. Dabei war der ‚Export‘ des ‚Deutschen Modells‘ der Wirtschafts- und Sozialbeziehungen, besonders manifestiert in der politischen Ausrichtung und Organisation des DGB, für die FES entscheidend (Eckl/ von Hofmann 2012: 34ff.; FES 2005b: 10; Hillebrand/ Vinnai 2002: 128; Wagner 1975: 285).

Aus dieser Kooperation ergab sich, dass die FES mit einem, wenn auch formlosen Mandat ausgestattet ist, die DGB-Gewerkschaften im Ausland zu vertreten (Interview FES IV 2011; etwas relativierend s. Eckl/ von Hofmann 2012: 76). Im Zuge dessen sind die DGB-Gewerkschaften beispielsweise in die Konferenzen, Programmplanungen und Abstimmungsgespräche der ausreisenden FES-Mitarbeiter_innen eingebunden; zudem ist der stellvertretende Vorsitzende der FES stets ein Repräsentant der DGB-Gewerkschaften (FES 2005b: 10f.; Radermacher o.J.: 1, 9).

42 Beispielsweise kooperierte die FES mit der brasilianischen CUT, als sie noch kein Mitglied der ICFTU war (Interview FES IV 2011).

Die internationale Gewerkschaftsarbeit der FES gliedert sich heute in zwei Aspekte: in die Förderung der Gewerkschaften auf Ebene der Länder der Partnergewerkschaften und in das *Globale Gewerkschaftsprojekt*. Themen der Länderprogramme sind beispielsweise die Förderung des sozialen Dialogs, Tarifpolitik, Privatisierungen oder nationales Arbeitsrecht. In Afrika fokussiert die FES auch auf die Ausbildung des Führungsnachwuchses oder gewerkschaftliche Lobbyarbeit gegenüber Parlamenten und Regierungen (FES 2011g; FES 2005b: 9). Mit dem *Globalen Gewerkschaftsprojekt* zielt die Stiftung auf die Stärkung von Gewerkschaftsinstitutionen auf globaler Ebene. Die wichtigsten Partner der FES in diesem Projekt sind die *Global Union Federations* (GUFs) und die ICFTU bzw. später der ITUC. Hinzu kommen als Kooperationspartner die ILO, der gewerkschaftliche Beratungsausschuss der OECD (TUAC), regionale Gewerkschaftsstrukturen und NGOs. Während die Länderprogramme von den Auslandsvertretungen der Stiftung koordiniert werden, ist für das Globale Gewerkschaftsprojekt die Zentrale in Deutschland zuständig (FES 2011g; FES 2005b: 9; Radermacher o.J.: 10). Allerdings kooperiert das Globale Gewerkschaftsprojekt bei der Durchführung von Projekten eng mit den Länderbüros (Interview FES IV 2011). Das in der vorliegenden Forschung im Mittelpunkt stehende FES-Projekt zum Vertrag von Cotonou wurde zwar nicht vom *Globalen Gewerkschaftsprojekt*, sondern vom Afrika-Referat der FES initiiert, betreut und über die nationalen Gewerkschaftsprogramme umgesetzt (Interview FES IV 2011; Interview FES V 2010). Dennoch spielen wichtige Aspekte des Globalen Gewerkschaftsprojektes, z.B. die Behandlung von Sozialstandards⁴³ (Interview FES IV 2011; FES 2005b: 9) oder die Kooperation mit internationalen Gewerkschaftsorganisationen, eine Rolle in dem AKP-EU-Projekt der FES (s. Kapitel 4.4; 5.1.1).

43 Der Begriff der ‚Sozialstandards‘ beschreibt gemeinhin Mindeststandards für die Ausgestaltung von Arbeitsverträgen (Arbeitszeit, Sozialversicherung, Lohn etc.) sowie für Arbeiterrechte (Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungsrecht, Verbot von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und der Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung). In Handelsverträgen wie den hier relevanten EPAs können ‚Sozialklauseln‘ integriert werden, die Vereinbarungen über Sozialstandards enthalten (Greven/ Scherrer 1998: 12; s. auch Kapitel 4.2 und 4.4).

Die FES räumt selbstkritisch Probleme bei der Gewerkschaftsförderung ein. So könne die Förderung ungewollt zu einer Verstärkung von ohnehin verknöcherten Gewerkschaftsstrukturen führen. Auch könne die FES-Förderung zu einer Zersplitterung der Gewerkschaftsbewegung beitragen (FES 2005b: 22; Schillinger 2005: 6f.). Hierbei handele es sich allerdings v.a. um nicht-intendierte Nebeneffekte der Förderung, denen u.a. durch eine bessere Koordinierung der Geber Abhilfe geschaffen werden könne (Interview FES V 2011; FES 2005b: 23).

3.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die konsultierte Literatur stimmt darin überein, dass alle deutschen politischen Stiftungen trotz ihrer fast vollständigen staatlichen Finanzierung über ein hohes Maß an Handlungsautonomie gegenüber den geldgebenden Ministerien, also für die internationale Arbeit gegenüber dem BMZ besitzen. Dennoch muss festgehalten werden, dass in einigen wenigen Fällen Projekte nicht genehmigt wurden. Damit stellt sich die Frage, inwieweit diese Fälle zu einer Art ‚vorausseilendem Gehorsam‘ auf Seiten der antragstellenden Stiftungen führen können. Dies kann hier nicht weiter untersucht werden. Die interviewten Personen innerhalb der FES bestätigen jedoch den generellen Trend zur hohen Autonomie – es gebe keine Konflikte mit dem BMZ⁴⁴. Zwar sei es für die Stiftungsarbeit nicht gänzlich irrelevant, dass das Ministerium lange von der SPD geführt wurde, dennoch sei die Unabhängigkeit der politischen Stiftungen parteiübergreifender Konsens (Interview FES IV 2011; vgl. auch Veit 2013: 45).

Die weiten Handlungsspielräume der politischen Stiftungen in Bezug auf die geldgebenden Ministerien erklären sich auch aus der jeweiligen Beziehung zu ihren im Bundestag vertretenen Mutterparteien. Letztendlich sind es diese Parteien, die die

44 Dabei beziehen sie sich nicht auf die früheren Konflikte bei der Förderung der Befreiungsbewegungen. Allerdings merkt ein Mitarbeiter der Stiftung an, dass sich die Evaluierungskriterien des BMZ verändert hätten und so zumindest die formale Kontrolle des Ministeriums zugenommen habe (Interview FES IV 2011). Wie sich diese neuen Evaluierungsmethoden des BMZ auswirken, müsste Gegenstand weiterer Untersuchungen sein.

Stiftungen über den Bundestag kontrollieren. Die Parteien sind nicht zuletzt auf Grund ihrer weltanschaulichen Nähe zu ihren Stiftungen sowie der personellen Verquickungen weit prägender für die Stiftungsagenda als die geldgebenden Ministerien. Die Kontaktnetze der politischen Stiftungen sind nach Pascher (2002: 89) ein weiterer Grund für die relative programmatische Unabhängigkeit der politischen Stiftungen.

Wie im Brennglas zeigte sich jedoch während des Kalten Krieges die enge Verbindung der FES und auch der anderen, hier nicht untersuchten politischen Stiftungen, zur bundesdeutschen Außenpolitik: Ihre Partnerkontakte wurden unter dem Gesichtspunkt der Blockkonfrontation gestaltet. Nach 1989 hat die Relevanz ihrer Arbeit für die deutsche Außenpolitik jedoch nicht abgenommen. Durch ihr weites gesellschaftliches internationales Kontaktnetz hat die FES ein hohes Mediations- und Vernetzungspotential, das in verschiedenen Bereichen zur Anwendung kommt – entweder, um bundesdeutsche Außenpolitik direkt zu flankieren oder sie durch die langfristig angelegte Bündnisstruktur, gerade auch im Verbund der anderen Parteienstiftungen, zu stabilisieren.

Spezielle Partnerbeziehungen sind für die jeweiligen politischen Stiftungen identitätsbildend. Für die FES kann dies für ihre Gewerkschaftsarbeit gelten. Diese teils über Jahre etablierten Kontakte werden bei eventuellen Konflikten mit den Partnerorganisationen – in diesem Fall mit den langjährig geförderten Gewerkschaften – nicht leichtfertig riskiert. Zudem ist es gerade für die Funktion als vermittelnde und dialogfördernde Institution entscheidend, mit unterschiedlichen Organisationen zu kooperieren und bis zu einem gewissen Grad Dissens zu akzeptieren und zu integrieren (vgl. hierzu auch Hilleberg/ Optenhögel 2001: 170).

Trotz der gewollten Diversität in den Partnerkontakten verfolgt die FES gemäß ihrer sozialdemokratischen Ausrichtung eine sozialpartnerschaftliche Gewerkschaftspolitik. Damit strukturieren sich die Beziehungen zwischen Gewerkschaften und FES wesentlich über die Gewerkschaftsmitgliedschaften bei der ICFTU bzw. später beim

ITUC – auch wenn die Mitgliedschaft im Weltverband keine notwendige Voraussetzung für eine Kooperation mit der FES war und ist.

Beide Aspekte, die gewollte Pluralität und Dissidenz im FES-Partnerkontakt sowie der gleichzeitige Fokus auf die ICFTU- bzw. ITUC-Mitgliedschaft in der Gewerkschaftsarbeit, spielen für die hier untersuchte Fragestellung eine herausragende Rolle (s. Kapitel 8).

Ebenfalls entscheidend für die vorliegende Forschung ist die Praxis der themenbezogenen und nicht institutionellen Förderung der FES. Dadurch, dass die FES häufig mit möglichen Themen an ihre Partner herantritt, also ‚pro-aktiv‘ vorgeht, kann sie eine relativ harmonisierte und auch intern kontrollierbare Strategie in den Kooperationsländern verfolgen. Letztlich ist damit die pro-aktive Förderpolitik auch methodische Voraussetzung für den in dieser Studie angestrebten Vergleich – denn es ist für das untersuchte FES-Projekt von sehr ähnlichen und damit in ihrer Wirkung gut vergleichbaren Förderprogrammen in Ghana und Benin auszugehen (vgl. auch Interview FES VI 2011; s. auch Kapitel 2.1.2).

Das pro-aktive Vorgehen aus Stiftungssicht kann jedoch auch bedeuten, dass manche Partnerorganisationen „zum Jagen getragen“ werden müssen, wie es eine Person in einem informellen Gespräch nannte. Diese Förderpraxis kann damit auch ungewollte Auswirkungen auf die Autonomie der Empfängerorganisation bzw. personellen oder organisationale Abhängigkeiten in der Beziehung zwischen FES und geförderten Gewerkschaften nach sich ziehen. Die Problematik der pro-aktiven Förderung wird Auswertung der Empirie eine wichtige Rolle spielen (s. Kapitel 8). Die Dissens akzeptierende und integrierende generelle Ausrichtung der Stiftung, der gleichzeitige Fokus der Stiftung auf sozialdialogisch orientierte Gewerkschaften sowie die pro-aktive Förderpolitik mit einem stark sozialdemokratisch geprägten Programm konkretisieren letztlich ein wesentliches Element der zweiten unabhängige Variablen des Forschungsdesigns: die FES als sozialdemokratische politische Stiftung mit spezifischer Geberpraxis. Diese tritt in eine dynamische Beziehung mit den Identitäten der untersuchten Gewerkschaften (s. Kapitel 2.1.2, Kapitel 8.2).

4. Die EPAs als Teil des Abkommens von Cotonou

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die Arbeit der FES, insbesondere ihre internationale Tätigkeit dargestellt wurde, widmet sich das folgende Kapitel den Freihandelsabkommen *Economic Partnership Agreements* (EPAs) bzw. dem Vertrag von Cotonou, dessen wesentlicher Bestandteil die EPAs sind.

Dabei besteht das Kapitel aus zwei Hauptteilen. Der Abschnitt 4.1 widmet sich inhaltlich den EPAs und zeichnet zunächst im historischen Rückblick die Beziehung zwischen den AKP-Staaten⁴⁵ und der Europäischen Union nach (4.1.1), anschließend widmet es sich dem Vertrag von Cotonou (4.1.2). Der Abschnitt behandelt unter anderem die Frage, inwiefern die vorherigen Handels- und Hilfsbeziehungen Abhängigkeiten schufen, auf die der Vertrag von Cotonou, insbesondere die EPAs als seine ökonomische Komponente, aufgebaut hat. Darauf folgend werden die EPAs als Teil des Abkommens von Cotonou analysiert: Was sind die Inhalte, über die verhandelt wurde? Wer sind die verhandelnden Parteien, was war ihre Verhandlungsmacht? Wie gestaltete sich der Verhandlungsprozess?

Der Abschnitt 4.2 behandelt die verschiedenen Interessen bzw. Agenden der Akteure: Im ersten Schritt gilt es herauszuarbeiten, welche Interessen die EU und die Bundesrepublik mit den EPAs verfolgten. Um die gewerkschaftlichen EPAs-Agenden untersuchen zu können, müssen zudem die EPAs-Interessenkonstellationen der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS sowie von Ghana und Benin analysiert werden (Abschnitt 4.3): Welche konkreten Folgen hätten die EPAs auf die jeweiligen Ökonomien bzw. öffentlichen Haushalte? Wie positionierten sich die beiden Länder in Bezug auf die EPAs innerhalb der westafrikanischen Staatengemeinschaft? Da die beninischen und ghanaischen Gewerkschaften in Bezug auf die EPAs mit diversen NGOs kooperierten, gilt es im Zuge dessen auch die Position der (west-)afrikanischen zivilgesellschaftlichen EPAs-Position darzustellen.

⁴⁵ Die AKP-Staaten wurden nach dem Eintritt Großbritanniens in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) als Auswahl französischer und britischer Ex-Kolonien als Staatengruppe im Jahr 1975 ins Leben gerufen. Heute umfassen sie 79 Länder (Brown 2002: 45; s. auch Sekretariat ACP 2012). Siehe dazu ausführlich Kapitel 4.1.1.

Für die inhaltliche Einordnung des EPAs-Förderprogramms der FES und des Verhältnisses der FES zu den beninischen und ghanaischen Gewerkschaften in Bezug auf die EPAs sind abschließend im Abschnitt 4.4 die EPAs-Position der FES zu analysieren.

Die folgenden Analysen beziehen sich vor allem auf den Untersuchungszeitraum und berücksichtigen nur sehr am Rande neuere Entwicklungen in Bezug auf die EPAs und die Verhandlungen. Neue Dynamiken bezüglich parlamentarischer Beteiligungsrechte konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

4.1 Das Abkommen von Cotonou

„The partnership shall be centred on the objective of reducing and eventually eradicating poverty consistent with the objectives of sustainable development and the gradual integration of the ACP countries into the world economy“ (ACP-EU 2000: Artikel 1).

Das Abkommen von Cotonou wurde zwischen ökonomisch sehr unterschiedlich starken Vertragsparteien abgeschlossen: von der EU als ökonomisch sehr starker Weltregion und den AKP-Staaten, unter ihnen viele am unteren Ende des *Human Development Index* (HDI 2012). Mit dem einleitenden Satz verpflichten sich die Vertragsparteien im Kapitel 1 des Abkommens von Cotonou zur Armutsreduzierung oder gar -abschaffung, zur nachhaltigen Entwicklung und zu einer schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft (ACP-EU 2000: Artikel 1). In Bezug auf diese Ziele können grob zwei Lesarten des Cotonou-Abkommens ausgemacht werden: Die eine nimmt das Abkommen beim Wort und hebt die Armutsreduzierung sowie die partnerschaftliche Atmosphäre des Abkommens hervor. Diese Lesart wird vor allem von der Europäischen Kommission oder Institutionen wie dem BMZ vertreten. Es gibt aber auch zahlreiche NGOs, die den Vertrag von Cotonou auf Grund seiner entwicklungspolitischen Zielsetzungen begrüßen (s. z.B. Beiträge in KASA et al. 2005). Die andere Position, die auch in dieser Arbeit vertreten wird, sieht

in dem Abkommen von Cotonou eine in den vorangegangenen Handels- und Hilfsbeziehungen zwischen AKP-Staaten und EU bereits angelegte, an neoliberalen Grundsätzen ausgerichtete Konditionalisierung der Entwicklungshilfe sowie eine an geopolitischen und ökonomischen Interessen der EU ausgerichtete Handelspolitik. Der entwicklungspolitische Diskurs des Abkommens wird dabei mehr oder weniger als ‚Camouflage‘ angesehen. Auf den folgenden Seiten gilt es diese Behauptung zu belegen. Dabei wird mit einem historischen Rückblick auf die Beziehung zwischen den AKP-Staaten und der EU begonnen.

4.1.1 Die Geschichte der AKP-EU-Beziehung – die Verträge von Lomé

Ab Mitte der 1970er Jahre regelte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft bzw. ab 1993 die Europäische Union⁴⁶ die ökonomischen Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien in Subsahara-Afrika, der Pazifikregion und der Karibik (AKP-Staaten) über die Verträge von Lomé (I-IVii, unterzeichnet 1975, 1980, 1985, 1990, 1995)⁴⁷ und schließlich über den Vertrag von Cotonou (2000). Der erste Lomé-Vertrag (Lomé I) stand im Zeichen des Endes des ökonomischen Nachkriegsbooms, der Rohstoffknappheit in den Industrieländern, der Blockkonfrontation und der von Entwicklungsländern geforderten *New International Economic Order* (NIEO)⁴⁸ (Orbie 2007: 300; Hurt 2003: 162; Brown 2002: 46ff.). Die Sorge um steigende Rohstoffpreise, verschärft durch die Ölkrise, führte zu einem gesteigerten Interesse der europäischen Staaten, ihre Rohstoffzufuhren zu sichern – die wichtigsten Rohstoffe für Eu-

46 Aus Gründen der sprachlichen Handhabung wird hier lediglich von der EU und nicht von der Europäischen Gemeinschaft (EG) gesprochen, auch wenn die EU im engeren Sinne erst 2009 völkerrechtliche Handlungsfähigkeit erlangte (vgl. auch Piepenschneider 2012).

47 Den Verträgen von Lomé gingen die Verträge von Yaoundé (1963 - 1975) voran. In ihnen war die finanzielle, ökonomische und technische Kooperation zwischen der EWG und 18 weitgehend frankophonen afrikanischen Staaten geregelt. Mit dem Eintritt Großbritanniens in die EWG im Jahr 1973 sollte auch die Beziehung zwischen der EWG und den früheren britischen Kolonien vertraglich geregelt werden. So kam es zur Gründung der AKP-Staatengruppe, die frühere Kolonien in der Karibik, die Pazifikinseln und Sub-Sahara Afrika umfasst, sowie zu den Verträgen von Lomé (ENDA Tiers Monde/ FES 2004: 19; Brown 2002: 31).

48 Innerhalb der *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) formulierten in den 1960er Jahren Entwicklungsländer Forderungen für eine Neuordnung der globalen Ökonomie: die *New International Economic Order* (NIEO). Darunter fielen auch Forderungen nach einer Preisstabilität für ihre Produkte sowie einem verbesserten Zugang auf die Märkte der Industrieländer (Brown 2002: 48).

ropa kamen zu großen Teilen aus Afrika. Die mit dem Ende des Bretton-Woods-Systems zunehmend instabile Weltwirtschaft und eine zuerst die industrialisierten Länder treffende Wirtschaftskrise führten zu einer gestärkten Verhandlungsposition der AKP-Staaten: „The combination of the crisis in the world economy, together with the specific crisis over raw materials, enabled a space in the international debates and allowed an impact of the Third World on the strategies being formed in the international arena which was unique“ (Brown 2002: 51). Die AKP-Staaten schafften es, eine gemeinsame Position gegenüber der EWG zu entwickeln – obwohl sie als Ensemble ein Konstrukt ihrer früheren Kolonialmächte waren. Auch wenn sich die Staaten der EWG generell gegen die Entwürfe einer neuen ökonomischen Weltordnung positionierten, fanden sich doch einige Elemente des Konzepts im ersten Vertrag von Lomé wieder. So war die EWG zwar gegen Produktions- und Preiskontrollen, die Exportstabilisierung und Investitionsmaßnahmen waren hingegen in ihrem Interesse – sie halfen den Rohstoffbedarf zu sichern (Orbie 2007: 300; Brown 2002: 46ff.; Gibb 2000: 461f.). Den ersten Vertrag von Lomé kennzeichneten dementsprechend vier Elemente: 1. finanzielle und technische Kooperation, um die Konkurrenzsituation der AKP-Staaten auf dem Weltmarkt zu verbessern, 2. finanzielle Hilfe zur Stabilisierung der Exporteinnahmen (bekannt als STABEX), 3. zollfreier Zugang der AKP-Güter auf den europäischen Markt bei gleichzeitiger Möglichkeit der AKP-Staaten, Zölle auf europäische Produkte erheben zu können (nicht-reziproker Marktzugang), 4. gemeinsame Institutionen der interstaatlichen Kooperation⁴⁹ (Orbie 2007: 300ff.; Brown 2002: 58).

Während die ersten zwei Lomé-Verträge stark miteinander übereinstimmten⁵⁰ und weitgehend frei von politischen und ökonomischen Konditionalitäten waren (s.u.), zielte die EWG/ EU in den Folgeverträgen darauf ab, über die Auszahlungsmodalitäten der in den Verträgen geregelten Entwicklungshilfe (wirtschafts-)politisch Einfluss

49 Für einen Überblick über die AKP-EU-Institutionen s. ECDPM 2002: Blatt 6. Hierbei handelt es sich zwar um eine Darstellung der Institutionen unter dem Cotonou-Vertrag, einige der Institutionen sind aber aus dem Lomé-Prozess übernommen.

50 Im zweiten Lomé-Vertrag kam ein Ausgleichssystem für Mineralexporte hinzu (SYSMIN) (Brown 2002: 65).

auf die AKP-Staaten zu nehmen (Lee 2009: 87; Brown 2002: 58ff.). Durch zunehmende Verschuldung, Wirtschaftskrise und Nahrungsmittelkrisen verschlechterte sich die Verhandlungsposition der AKP-Staaten. Mit dem Ende der Blockkonfrontation orientierte sich die EWG/ EU schließlich stärker nach Osten, die AKP-Staaten verloren ökonomisch wie geostrategisch für Europa an Bedeutung und damit an Verhandlungsmacht. In Lomé III (abgeschlossen 1985), v.a. aber in Lomé IV (abgeschlossen 1990) und schließlich in dem weit umfassender als geplant neu verhandelten Lomé IVii (abgeschlossen 1995) wurde die Vergabe der Entwicklungshilfe u.a. im Rahmen der Strukturanpassungsmaßnahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank an ökonomische und politische Bedingungen geknüpft. Im Lomé IVii-Vertrag deuten sich auch Elemente an, die später für den Vertrag von Cotonou und die Verhandlungen der EPAs entscheidend sein sollten. So zielte die Kommission beispielsweise darauf ab, die über die Jahre eng zusammengewachsenen AKP-Staaten in einzelne Gruppen zu unterteilen, offiziell um den politischen Dialog zu stärken (Brown 2002: 115, 128, 133). In allen Verträgen weitgehend unangetastet blieb jedoch der nicht-reziproke Marktzugang. Ebenfalls in allen Verträgen festgeschrieben war der *European Development Fund* (EDF), über ihn wurden u.a. die Exportstabilisierungen STABEX und SYSMIN finanziert. Der EDF wurde jedoch in den verschiedenen Lomé-Verträgen deutlich verändert.

Nach der nun folgenden Analyse des nicht-reziproken Güterhandels werden die Veränderungen in der EDF-Regulierung untersucht – der EDF spielte auch in den EPAs-Verhandlungen eine zentrale Rolle.

Nicht-reziproker Güterhandel – beschränkt freier Marktzugang

Im Prinzip garantierten die Verträge von Lomé allen AKP-Gütern freien Zugang auf die Märkte der EWG/ EU. Gleichzeitig war es den AKP-Staaten erlaubt, Zölle auf EU-Produkte zu erheben (nicht-reziproker Marktzugang). Allerdings gab es eine Reihe von Einschränkungen für diese Vorzugsbehandlung. So galt für Produkte, die unter die gemeinsame Landwirtschaftspolitik der EWG/ EU fielen (*Common Agricultural*

Policy, CAP), diese generelle Handelserleichterung nicht. Für manche Produkte, die unter das CAP fielen, wurde der zollfreie Marktzugang über Quoten oder saisonale Beschränkungen begrenzt. Für eine Reihe weiterer CAP-Produkte gewährte die EWG/ EU den AKP-Staaten Zollerleichterungen, die sie anderen Staaten nicht einräumte. Die Verträge hatten diverse Zusatzprotokolle, die u.a. den Handel mit Bananen, Zucker, Rindfleisch und Rum regelten: So garantierte z.B. das Zuckerprotokoll den Import von festen Quoten zu einem festen Preis und das Bananenprotokoll schützte v.a. ‚traditionelle‘ Bananenproduzenten⁵¹ der AKP-Staaten. Neben diesen Zugangsbeschränkungen für landwirtschaftliche Produkte konnten zweitens Sicherheitsmaßnahmen eingeführt werden, wenn AKP-Produkte die Ökonomien von EWG/ EU-Mitgliedsstaaten stark beeinträchtigen würden. Drittens legten die Lomé-Verträge *Rules of Origin* fest. Diese Herkunftsregeln bestimmten für die meisten Güter, dass mindestens 50% ihres Wertes in den AKP-Staaten entstanden sein musste, um als AKP-Produkte in die EWG/ EU eingeführt werden zu können (Brown 2002: 61f.; Gibb 2000: 463).

Trotz dieser Beschränkungen konnten die AKP-Staaten zwar einen Großteil ihrer Waren zollfrei bzw. zu niedrigen Zöllen auf den europäischen Markt exportieren, gleichzeitig aber setzten die Lomé-Abkommen durch die CAP-Regelungen nur wenig Anreize zur Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produkte. William Brown (2002: 61f.) verweist in seiner Studie darauf, dass zwei Drittel der AKP-Exporte von fünf Produkten abgedeckt wurden bzw. werden: Rohöl, Kaffee, Kakao, Kupfer und Baumwolle. Damit sind die AKP-Staaten stark vom Export nur weniger (landwirtschaftlicher) Rohstoffe abhängig und entsprechend ökonomisch leicht verwundbar. Im Zuge der weitreichenden Liberalisierung des europäischen Marktes ließ zudem die Wirkung vieler unter dem Lomé-Abkommen eingeräumten Handelsvorteile, vor allem für verarbeitete Produkte der AKP-Staaten, nach – denn auch anderen Staaten kamen Zollerleichterungen zugute (Hurt 2003: 165; Gibb 2000: 465f.). Die Konkurrenzsituation wurde noch durch die schlechte Infrastruktur, niedrige Arbeitsproduk-

⁵¹ Zu der Unterscheidung zwischen traditionellen und nicht-traditionellen Bananenproduzenten s. Fußnote 212 im Kapitel 5.2.1.3.

tivität, die hinderlichen *Rules of Origin* sowie Schwierigkeiten, die hohen phyto-sanitären Standards⁵² einzuhalten, verschärft (Lee 2009: 87). Zudem sind viele AKP-Staaten über den in den Lomé-Verträgen geregelten *European Development Fund* (EDF) abhängiger von europäischen Entwicklungshilfezahlungen geworden.

Der Europäische Entwicklungsfonds

Der Europäische Entwicklungsfonds (EDF) wurde 1957 mit den Römischen Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ins Leben gerufen und ist die Hauptquelle der europäischen Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten und die europäischen Überseeterritorien (European Commission 2012a). Die Zahlungsmodalitäten des EDF wurden sowohl über die Verträge von Lomé sowie aktuell über den Vertrag von Cotonou geregelt. Im Laufe der Jahre veränderten sich die EDF-Regularien signifikant. An dieser Stelle wird auf den EDF innerhalb der Lomé-Verträge eingegangen, im Kapitel 4.1.2 auf den EDF unter dem Cotonou-Abkommen.

Bis zum Vertrag Lomé IVii (1995) war die Höhe der EDF-Zahlungen vertraglich festgeschrieben und konnte von der Europäischen Kommission (EK) nicht zurückgezogen werden. Allerdings konnte sie auf die Art der Verwendungen wesentlich Einfluss nehmen. Die Verwendung der Hilfgelder wurde über ein *National Indicative Programme* (NIP) in Zusammenarbeit vom jeweiligen AKP-Staat und der Europäischen Kommission geregelt. Über den EDF wurden auch die Export-Ausgleichszahlungen STABEX und SYSMIN finanziert. Brown (2002: 58f., 213) folgend hatten die AKP-Staaten im Vergleich zu späteren Regelungen zwar eine hohe Autonomie bei der Verwendung der Gelder, allerdings oblag die letztendliche Zustimmung zu den NIP-Planungen dem rein europäisch besetzten EDF-Komitee. Zudem wurden die Summen, die jedem AKP-Staat zur Verfügung gestellt wurden, allein von der Kommission zugeteilt, die Vergabemechanismen waren dabei nicht öffentlich. Dies, so Brown, gab der Kommission und den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, bestimmte Staaten in der AKP-Gruppe besser bzw. schlechter zu stellen. Zudem hatte die Kommission

52 Für Beispiele für die Folgen strikter *Rules of Origin* und phytosanitärer Standards s. Länderstudien in GAWU et al. 2004.

hohen Einfluss auf die Vergabe der Projekte und konnte die Aufträge Unternehmen aus den europäischen Geberstaaten zukommen lassen – zu Lasten von möglichen Auftragnehmern in AKP-Staaten (ebd.). Unter Lomé III und IV kam es sukzessive zur weiteren Verringerung der AKP-Autonomien innerhalb des EDF-Prozesses und zu einer stärkeren politischen und ökonomischen Konditionalisierung, u.a. orientiert an den Strukturanpassungsmaßnahmen von IWF und Weltbank (Brown 2002: 69ff., 90ff., 103ff.)⁵³. Zum Schluss des Lomé-Prozesses legte das 1995 verabschiedete Abkommen Lomé IVii fest, dass die EDF-Auszahlung in zwei Tranchen vollzogen werden sollte und die Auszahlung der zweiten Tranche an im Vertragstext sehr offen formulierte Bedingungen geknüpft war. Brown verweist darauf, dass diese Regelung der EK viel Entscheidungsspielräume über die Auszahlungsmodi ließ, die sich an der Umsetzung ökonomischer Reformen in den AKP-Staaten orientierte (Brown 2002: 131f., 213; s. auch Hurt 2003: 162, 171f.; Lee 2009: 87). Die zunehmende Konditionalisierung der EDF-Modalitäten war wegweisend für die Hilfevergabe unter dem Cotonou-Abkommen.

Die mit den Verträgen von Lomé entstanden strukturellen Abhängigkeiten von Entwicklungshilfezahlungen und Marktzugängen sind für die konkrete Ausgestaltung des Vertrages von Cotonou von zentraler Bedeutung. Das Abkommen wird im Folgenden in seinen verschiedenen Facetten dargestellt.

4.1.2 Der Vertrag von Cotonou und die EPAs

In ihrem 1997 veröffentlichten ‚Grünbuch‘ begründete die Europäische Kommission, unter anderem mit Referenz auf die zwei Jahre vorher gegründete WTO und die mit ihr zusammenhängenden verstärkten Bestrebungen zur ökonomischen Liberalisierung, die Notwendigkeit, die AKP-EU-Beziehungen neu zu regeln. Entsprechend ziel-

53 Brown kommentiert hinsichtlich der SAP-Unterstützung: „Overall, the implementation of adjustment funding from Lomé IV appears to show that the EU's involvement in adjustment has not been independent of the World Bank and IMF, but has in fact been closely tied to the programmes that the BWI [Bretton Woods Institutions, Anmerkung FB] have pursued. Second, Lomé adjustment funding has significantly shifted the focus of Lomé aid away from 'traditional' aid programmes (a shift begun under Lomé III) and towards adjustment“ (Brown 2002: 109). Zur Kritik der politischen Konditionalisierung unter Lomé s. Hurt 2003: 171.

te die EU darauf, die nicht-reziproken Handelsbeziehungen auf Grund ihrer fehlenden Kompatibilität mit dem von der WTO angestrebten Freihandel abzuschaffen sowie die EDF-Zahlungen gezielter einzusetzen. In Folge des Grünbuches wurde im Jahr 2000 das Abkommen von Cotonou verabschiedet (Goodison 2007a: 250; Stevens 2002: 28; Brown 2000: 376). Das folgende Unterkapitel behandelt zunächst die Ziele und Themen des Vertrages. Anschließend wird die ökonomische Säule des Cotonou-Abkommens, die EPAs, ausführlich dargestellt und diskutiert, ob es sich bei den EPAs um Entwicklungs- oder um Freihandelsabkommen handelt.

4.1.2.1 Ziele und Themen des Abkommens von Cotonou

Wie eingangs angemerkt, verpflichten sich die Vertragspartner im Abkommen von Cotonou dem Ziel der Armutsreduzierung bzw. -abschaffung, der nachhaltigen Entwicklung und der schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltökonomie. Im Gegensatz zu seinen Vorgängerverträgen hat der Vertrag von Cotonou neben der finanziellen und ökonomischen Kooperation explizit auch eine politische Ebene, die die ökonomische wie finanzielle Vertragsdimension rahmt (ECDPM 2002: Blatt 2). Entscheidungen sollen laut Vertrag im politischen Dialog getroffen werden. Dabei werden auch Themen wie Sicherheits- und Migrationspolitik behandelt, die bisher nicht Gegenstand von Entwicklungskooperationen waren⁵⁴. Das gemeinsame Handeln soll sich an der Einhaltung der Menschenrechte, demokratischer Prinzipien und der Rechtsstaatlichkeit orientieren. Das Ziel des *Good Governance* wurde nach langer Kontroverse zwischen den Vertragsparteien als weiterer fundamentaler Referenzpunkt im Vertrag von Cotonou verankert (ECDPM 2002: Blatt 2; ACP-EU 2000: Artikel 8-13; Brown 2000: 376). Wie sich diese politische Dimension auf die Hilfsmodalitäten und schließlich auch auf die ökonomische Dimension des Vertrages von Cotonou auswirkt, wird bei der Analyse des EDF wie den EPAs deutlich werden (s. Kapitel 4.1.2.2).

⁵⁴ In der Migrationspolitik soll es beispielsweise um bilaterale Rücknahmeabkommen gehen (ECDPM 2002: Blatt 18: 2; ACP-EU 2000: Art. 13.5(c)).

Eine weitere Neuerung erhielt einen prominenten Platz im Abkommen von Cotonou: die Integration weiterer Akteure. Neben staatlichen Akteuren (sowohl auf der nationalen, aber auch der lokalen und (über-)regionalen Ebene) werden mit dem Cotonou-Abkommen auch nicht-staatliche Akteure in den Cotonou-Prozess eingebunden. Neben dem ‚Privatsektor‘ (also Unternehmensvertreter_innen) werden auch Non-Profit-NGOs und Gewerkschaften als Kooperationspartner im Vertrag aufgeführt (ACP-EU 2000: Art. 6). Diese Akteure sollen über Entwicklungsstrategien und -programme informiert bzw. in diese integriert werden und können zur Ausbildung ihrer politisch-analytischen Fähigkeiten finanzielle Unterstützung bekommen (Hurt 2003: 172; ECDPM 2002: Blatt 4, 8; ACP-EU 2000: Art. 4-7)⁵⁵. Da der Vertrag von Cotonou den Bereich der ‚neuen Akteure‘ nur umreißt und für die konkrete Praxis viele Fragen offen blieben (s. bspw. ECDPM 2002: Blatt 8: 2f.), waren die Vereinbarungen zur Zivilgesellschaft im Vertrag von Cotonou Ansatzpunkt für das im Kapitel 5 untersuchte Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung: Die FES nahm sich mit dem AKP-EU-Projekt vor, die Integration der zivilgesellschaftlichen Akteure in den Prozess des Cotonou-Abkommens zu unterstützen⁵⁶.

Die ökonomische Kooperation wird in den *Economic Partnership Agreements* (EPAs) geregelt. Sie bilden den Schwerpunkt des Cotonou-Abkommens und werden unter 3.1.2.2 ausführlich diskutiert. Ihre Ausgestaltung wurde auch von der finanziellen Dimension des Abkommens von Cotonou, der Reform des *European Development Fund* (EDF), beeinflusst.

Offizielles Ziel der Neuregelung der Modalitäten des EDF war es, den Prozess der Finanzhilfe im Vergleich mit den Lomé-Verträgen zu vereinfachen und effizienter zu gestalten. Letztendlich bedeutet dies eine stärkere Konditionalisierung der Hilfszahlungen (ECDPM 2002: Blatt 4: 2): Im Gegensatz zu den Lomé-Verträgen gibt es mit dem Cotonou-Abkommen nicht mehr verschiedene Themen der Finanzhilfen, son-

55 Zur Kritik an der Integration der nicht-staatlichen Akteure aus einem demokratietheoretischen Blickwinkel s. Hurt 2003: 172.

56 Zur kritischen Bestandsaufnahme der zivilgesellschaftlichen Involvierung in den Cotonou-Prozess s. auch Traub-Merz/ Schildberg 2003.

dern nur noch ein großes allgemeines Hilfsbudget sowie eines zur Investitionsförderung (ECDPM 2002: Blatt 7)⁵⁷. Dies eröffnet der EU eine größere Flexibilität, die EDF-Gelder jenen Staaten zuzuteilen, die die Entwicklungshilfe im Sinne der EK verwenden (Brown 2000: 378). Auch wenn die Laufzeit des EDF weiterhin fünf Jahre beträgt, so waren die Mittelzuweisungen nicht mehr, wie noch in den Lomé-Verträgen I-IV, für fünf Jahre garantiert. Denn der Vertrag von Cotonou sieht eine Überprüfung der Mittelverwendung zur Förderhalbjahreszeit vor. Sind die vereinbarten politischen und ökonomischen Ziele nicht erfüllt, kann es bereits zu diesem Zeitpunkt zu einer Veränderung der Mittelzuwendungen kommen. Dieses System sichert eine enge Überprüfung der in Nationalen oder Regionalen Indikationsprogrammen (NIPs bzw. RIPs) festgelegten Ziele (ACP-EU 2000: Annex; s. auch ECDPM 2002: Blatt 4: 2, Blatt 9; Weidinger 2001: 53; Brown 2000: 378). Dadurch, dass zusätzlich mit dem Cotonou-Vertrag nicht mehr die EK in Brüssel für die Mittelvergabe zuständig ist, sondern die EK-Vertretung in dem jeweiligen Land (ECDPM 2002: Blatt 7: 2), ist die Kontrollmöglichkeit der Europäischen Kommission direkter als unter Lomé (s. auch Weidinger 2001: 53; Hurt 2003: 172). Entsprechend heißt es in dem Vertrag zum 9. EDF von Ghana: „These allocations are not entitlements and may be revised by the Community, following the completion of mid-term and end-of-term reviews“ (Republic of Ghana/ European Community 2002: 2).

In dem Vertrag von Cotonou ist zwar festgehalten, dass die Hilfszahlungen nach objektiven und transparenten Kriterien vergeben werden sollen (ACP-EU 2000: Annex IV, Art. 3 (b)), allerdings sind die qualitativ festzulegenden Kriterien zur Überprüfung der *Performance* eines AKP-Landes unklar (Weidinger 2001: 52; s. auch Hurt 2003: 171). Dem Vertrag folgend kann die Hilfe bei Verletzung gemeinsamer Normen

57 Gab es unter Lomé IV insgesamt zehn verschiedene Hilfsmodalitäten, z.B. für die Exportausgleichsmechanismen STABEX und SYSMIN oder die Strukturanpassungshilfen, so wurden mit dem Abkommen von Cotonou die Auszahlungsmodalitäten auf zwei reduziert: auf Hilfe via allgemeiner Zahlungen (Grants) und Investitionshilfe. Basierend auf einer *Country Support Strategy* und *National Indicative Programmes* werden generelle Hilfsprogramme für die allgemeinen Darlehen festgelegt. An diesem Prozess sind auch nicht-staatliche Akteure beteiligt. Mit den Investitionshilfen sollen v.a. regionale und internationale Investitionen unterstützt und private Unternehmen in den AKP-Staaten unterstützt werden (ECDPM 2002: Blatt 7).

(Menschenrechte, universelle demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit) ausgesetzt werden. Ob sich ein Land entsprechend des Vertrages verhält, soll zwar objektiv und transparent festgestellt werden, letztendlich sind die vier Kriterien aber vage formuliert (ECDPM 2002: Blatt 20, Blatt 21: 2)⁵⁸. Hurt vermerkt entsprechend:

„Each of the essential elements is not defined in sufficient detail in the text of the Cotonou Agreement. However, experience already encountered during Lomé IV suggests that we can expect neoliberal interpretations to be adopted by the EU. The promotion of human rights has previously been limited to the holding of elections, whether or not there has actually been a genuine democratisation of these ACP societies“ (Hurt 2003: 171; ähnlich auch ECDPM 2002: Blatt 20: 1; Brown 2000: 378).

Zwar wird im Vertrag selbst betont, dass Konflikte im Dialog gelöst werden sollen; für den Fall des fehlenden Übereinkommens gilt es jedoch, nach 60 Tagen der erfolglosen Beratungen, „passende Maßnahmen“ zu ergreifen (ACP-EU 2000: Art. 96.2; ECDPM 2002: Blatt 20: 2). Damit bleibt es letztendlich die EK in Vertretung der EU, die, jetzt sehr viel flexibler als unter Lomé, über die Geldvergabe entscheidet: „The [European, F.B.] Community shall be responsible for taking financing decisions on projects and programmes“ (ACP-EU 2000: Art. 57.5). Die Neuregelung des EDF hatte auch Auswirkungen auf die EPAs-Verhandlungen.

4.1.2.2 Die EPAs: Entwicklungs- oder Freihandelsabkommen?

Die *Economic Partnership Agreements* stellen die ökonomische und zentrale Komponente des Vertrages von Cotonou dar. Den Verlautbarungen der Europäischen Kommission folgend, dienen die EPAs allen voran der Entwicklung der AKP-Staaten sowie der WTO-Kompatibilität der AKP-EU-Handelsbeziehungen. Eigene Interessen, beispielsweise am Zugang zu den AKP-Märkten, verfolge die EU mit den EPAs nicht (European Commission 2007b: 2). Entsprechend seien die EPAs dem damaligen Handelskommissar Peter Mandelson folgend keine klassischen „knallharten“ Freihand-

⁵⁸ Diese Kriterien sind: Fortschritt in der Implementierung der institutionellen Reform, nationales Verhalten in der Verwendung von Ressourcen, effektive Implementierung gegenwärtiger Operationen, Armutsreduzierung und -abschaffung; Aktionen um die nachhaltige Entwicklung anzuregen sowie „macroeconomic and sectoral policy performance“ (ACP-EU 2000: Annex IV: Art. 3; s. auch ECDPM 2002: Blatt 21: 2).

delsabkommen (eigene Übersetzung, Mandelson o.J., zitiert in Leal 2005: 6). Auch das BMZ sieht die EPAs als Entwicklungsabkommen, ökonomische Interessen der EU erwähnt das Ministerium nicht (BMZ 2007).

Auf den kommenden Seiten werden die Themen der EPAs sowie der EPAs-Verhandlungsverlauf analysiert. Beide Aspekte, die inhaltliche Ausgestaltung der EPAs wie der Prozess der Vertragsverhandlungen, machen deutlich, dass die EU mit den EPAs, entgegen andersartiger Äußerungen, klassische Freihandelsabkommen verfolgt und sich in den Verhandlungen diverser Druckmittel bediente.

Die dargestellten Inhalte beziehen sich im Schwerpunkt auf Prozesse und Dokumente innerhalb des Untersuchungszeitraumes bzw. geringfügig darüber hinaus. Spätere Entwicklungen werden lediglich am Rande erwähnt⁵⁹.

Inhaltliche Ausgestaltung der EPAs

Der Vertrag von Cotonou sieht neben dem Güterhandel auch Verhandlungen über weitere handelsbezogene Themen wie Dienstleistungen oder Investitionen vor (ACP-EU 2000: Ch. 5). Die verschiedenen Aspekte der EPAs werden im Folgenden diskutiert.

Das Hauptargument der EU, die AKP-EU-Beziehungen neu zu regeln, bezieht sich auf den Güterhandel. Mit den *Economic Partnership Agreements* soll dieser neu justiert werden. Das im Vertrag von Cotonou festgesteckte Ziel der EPAs ist es, die bisherigen nicht-reziproken Handelsbeziehungen WTO-konform zu machen, schrittweise alle Handelsbarrieren zwischen der EU und den AKP-Staaten abzubauen und die AKP-EU-Beziehung dem WTO-Prinzip der Gleichbehandlung anzupassen (ACP-EU 2000: Ch. 2, Art. 36.1; s. auch WTO 2001). Die WTO setzte den AKP-Staaten und der EU die Frist, ihre Handelsbeziehungen bis Ende 2007 neu zu gestalten, sie gewährte den Regionen bis zu diesem Zeitpunkt einen *Waiver* – eine befristete Ausnahmeregelung. Entsprechend zielte die Europäische Kommission darauf, bis Ende des Jah-

⁵⁹ Der aktuelle Stand der Verhandlungen kann hier eingesehen werden: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>.

res 2007 die EPAs-Verhandlungen mit den sechs AKP-Regionen⁶⁰ abzuschließen. Dieses Ziel konnte nicht erreicht werden (s.u.).

Entsprechend des Ziels im Abkommen von Cotonou, die Handelsbarrieren zwischen den Verhandlungspartnern abzubauen, forderte die EU, die AKP-Einfuhrzölle auf europäische Produkte abzuschaffen sowie die Sonderbehandlungen für den AKP-EU-Handel mit Bananen, Zucker, Rum und Rindfleisch zu überprüfen (ACP-EU 2000: Art. 36)⁶¹. Entschieden sich die AKP-Staaten gegen eine solche Freihandelszone, drohte die EU – mit Verweis auf das Prinzip der Gleichbehandlung von AKP-Staaten und anderen Entwicklungsländern – die Einfuhrzölle auf AKP-Produkte anzuheben⁶². In vielen AKP-Staaten aber, v.a. in den als *Developing Countries* eingestufte Staaten (s.u.), würde eine Anhebung der europäischen Importzölle wichtige Exportbereiche treffen. Die Drohung, Zölle auf zentrale Exportprodukte anzuheben, war somit ein wichtiger Grund für die die AKP-Staaten, sich auf Verhandlungen über eine Freihandelszone mit der EU einzulassen (ECDPM 2002: Blatt 14; Meyer 2005: 24).

Die Erfahrung früherer Handelsliberalisierungen zeigt, dass periphere Staaten in einem solchen Fall auf Grund ihrer geringeren Wettbewerbsfähigkeit starke Produktionseinbrüche zu befürchten haben (s. z.B. UNCTAD 2007: 57ff.; Schultheis/ Schilder 2005: 12; Schilder 2002; s. auch Altvater/ Mahnkopf 2007: 173ff.; Chang 2005: 125ff.). Auch die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie zur Folgeabschätzung der EPAs geht von einer Gefahr der Zollsenkung für die heimische Produktion aus und plädiert entsprechend u.a. für den Schutz besonders „sensibler“ Produkte (eigene Übersetzung, PriceWaterhouseCoopers 2007: 12). Da Zölle zudem wichtige Einkünfte der AKP-Staaten gewährleisten, sind im Fall umfassender Zollre-

60 Bei den Regionen handelt es sich um die Karibik (CARIFORUM), das westliche Afrika (ECOWAS), das südliche Afrika (SADC), das süd-östliche Afrika (ESA), Zentralafrika (CEMAC) und die Pazifikregion.

61 Zur Auswirkung der EPAs auf den Handel mit Bananen, Zucker, Rum und Rindfleisch s. Matthews 2008.

62 Die Zölle würden dann nach dem *General System of Preferences* (GSP) geregelt werden. Hierbei handelt es sich um ein nicht-reziprokes Präferenzsystem, das aber im Vergleich zu den Regelungen unter dem Lomé-Abkommen für die AKP-Staaten nachteilig ist. Beispielsweise werden die *Rules of Origin* enger gefasst und landwirtschaftliche Produkte generell ausgeschlossen. Unter einem GSP würde die durchschnittliche Zollhöhe von AKP-Produkten zudem bei 20% liegen (European Commission 2007b: 5; ECDPM 2002: Blatt 14: 2).

duktionen starke öffentliche Einnahmeverluste zu befürchten (ebd.: 12; ActionAid et al. 2008: 2). Von den AKP-Staaten beziehen die afrikanischen Staaten die meisten Staatseinnahmen aus Importzöllen – durchschnittlich ein Viertel ihres Budgets (Bilal/ Roza 2007: 4). Zwar bietet die EU Maßnahmen zur Abfederung dieser Folgen an - Übergangsfristen für die Zollsenkungen, eine Liste von besonders sensiblen und von den Zollsenkungen ausgenommenen Produkten, Ausgleichszahlungen für die EPAs-Folgen sowie die Unterstützung, alternative Staatseinnahmen über Steuern zu generieren (s. bspw. BMZ 2007: 9f.; Mandelson/ Michel 2007; PriceWaterhouse-Coopers 2007: 18). Kritiker_innen entgegnen jedoch, dass diese Vorschläge nur wenig an der schlechten Konkurrenz-Situation der AKP-Staaten ändern (Reichert et al. 2009: 14ff.; Altvater/ Mahnkopf 2007: 172f.). Ausnahmeregelungen für bestimmte Produkte, wie in der Studie zur Folgeabschätzung der EU vorgeschlagen, sind auf Ebene der AKP-Regionen zudem nur schwer durchsetzbar – die einzelnen Länder haben eine zu unterschiedliche Produktpalette, als dass sie sich angesichts einer angestrebten gemeinsamen Außenzollpolitik konfliktfrei auf wenige Ausnahmen gemeinsam festlegen können⁶³. Darüber hinaus behindert eine Festlegung auf besonders zu schützende Produkte zukünftige Entwicklungen. Was heute als schützenswert erscheint, kann morgen schon nicht mehr aktuell sein, was in der Zukunft besonderen Schutz bedarf, ist heute noch gar nicht absehbar (ebd.). Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf (2007: 173) verweisen zudem darauf, dass Ausgleichszahlungen für die durch wegfallende Importzölle belasteten Staatshaushalte nicht ausreichen würden. Zu ergänzen wäre hier noch, dass solche Ausgleichszahlungen die Abhängigkeit von europäischer Entwicklungshilfe noch steigern würden. Des Weiteren nutzt vielen AKP-Exporteuren der zollfreie Zugang auf die EU-Märkte nur sehr bedingt, da sie mit hohen und variablen Produktstandards und anderen nicht-tarifären Handelshindernissen konfrontiert sind. Zudem, so die Kritik weiter, führen zunehmende Zollerleichterungen auch für andere Handelspartner der EU dazu, dass die

63 Im Oktober 2013 – also nach dem hier veranschlagten Untersuchungszeitraum – wurde auf ECO-WAS-Ebene ein gemeinsamer Außenzoll (*Common External Tariff*, CET) verabschiedet (ICTSD 2013).

Produkte der AKP-Staaten zusätzlicher Konkurrenz ausgesetzt sind (Khor 2006: 53ff.; Ofei-Nkansah 2004: 84ff.).

Es zeigt sich also, dass bereits das Vorhaben, den Güterhandel zwischen der EU und den AKP-Staaten zu liberalisieren, nicht mit den angestrebten Entwicklungszielen vereinbar ist. Eine Freihandelszone zwischen den peripheren AKP-Staaten und der EU als einer der mächtigsten Wirtschaftsblöcke der Welt setzt erstere sowohl haushaltspolitisch wie wirtschaftlich stark unter Druck. Durch die zunehmende Konkurrenz mit europäischen Produkten wäre die heimische Produktion in den AKP-Staaten v.a. von verarbeiteten, aber auch von landwirtschaftlichen Erzeugnissen stark gefährdet. Staatliche Haushaltseinbußen durch den Wegfall der Zolleinnahmen sind vorprogrammiert. Der Nutzen der von der EU angegebenen Maßnahmen zur Abfederung dieser Folgen ist zweifelhaft.

Die Ausfuhr europäischer Produkte in die AKP-Staaten⁶⁴ macht nur ca. 3,5% der gesamten EU-Exporte aus (DG Trade 2012). Insofern könnte die EK trotz ihrer Forderungen der vollständigen Güterliberalisierung beim Wort genommen werden – sie habe kein gesteigertes Interesse an diesen Märkten. Einwände dazu werden weiter unten (Kapitel 4.2) diskutiert.

Die EPAs umfassen nach den Plänen der EU jedoch nicht nur den Güterhandel, es soll auch über die Liberalisierung vielfacher anderer ökonomischer Bereiche verhandelt werden. Artikel 36.1 und 10.2 des Cotonou-Vertrages besagen nicht nur, dass alle Handelsbarrieren zwischen den AKP-Staaten und der EU fallen sollen, sondern auch, dass die „Kooperation in allen handelsrelevanten Bereichen“ weiterentwickelt und das Wettbewerbsrecht „transparent“ gestaltet werden soll (eigene Übersetzung, ACP-EU 2000: Ch. 2, Art. 36.1, Art. 10.2). Dem Vertrag entsprechend und mit dem Ziel, „nachhaltige Entwicklung“ und „gute Regierungsführung“ zu fördern, strebt die Europäische Kommission die „entwicklungsförderliche Gestaltung“ sogenannter handelsbezogener Themen an (BMZ 2007: 9; Commission of the European Communities 2002: 5f.). Hinter diesem Begriff verbergen sich u.a. Themen wie Wett-

64 Die Daten beziehen sich auf AKP-Staaten ohne Südafrika.

bewerbsrecht, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen oder geistige Eigentumsrechte. Auch der Dienstleistungsbereich soll in den EPAs verhandelt werden (BMZ 2007: 9; Goodison 2007a: 254; Commission of the European Communities 2002; WEED/ terre des hommes/ FES 2002: Annex 1.1: 90). Während der Güterhandel sich auf bereits produzierte Produkte beschränkt, hat die vertragliche Regulierung dieser ökonomischen Bereiche große Auswirkungen darauf, wie bzw. was im jeweiligen Land selbst produziert und wie der Binnenmarkt reguliert wird. Sie stellen einen starken Eingriff in die staatliche Wirtschaftspolitik dar. Eine Liberalisierung dieser Bereiche setzt heimische Unternehmen in starke Konkurrenz mit, in diesem Fall, europäischen Unternehmen. Sie beschränkt zudem staatliche Kompetenzen im Bereich der Arbeits-, Umwelt- oder Sozial- bzw. Gesundheitspolitik. Negative volkswirtschaftliche Folgen durch fehlende staatliche Regulierungskompetenzen bei Finanzdienstleistungen sind sehr wahrscheinlich, ebenso drohen Preiserhöhungen und eine abnehmende Servicequalität durch die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen⁶⁵. Auf Grund des starken Eingriffs in die staatlichen Souveränitätsrechte scheiterte der Versuch der Europäischen Union und den USA, das Investitions- und Wettbewerbsrecht sowie die öffentliche Beschaffung (die so genannten Singapur-Themen) multilateral innerhalb der WTO zu liberalisieren: Ein breites Bündnis von Entwicklungsländern hatte sich 2003 bei den WTO-Verhandlungen in Cancun dagegen ausgesprochen, die multilaterale Regelung der Singapur-Themen greife zu sehr in die nationalen Souveränitätsrechte ein (s. auch Altvater/ Mahnkopf 2007: 154). Zwar sind die Bereiche ‚Dienstleistungen‘ und ‚geistige Eigentumsrechte‘ bereits über die WTO geregelt (GATS und TRIPS)⁶⁶, das Bestreben der EU ist es jedoch, Regelungen des TRIPS zu verschärfen (Mahnkopf 2008a: 13; Banse/ Schilder 2007: 2; CIEL 2007) bzw. den Dienstleistungsbereich mit den EPAs weit umfassender zu öffnen als unter dem GATS (Mahnkopf 2008a: 13; SOMO 2008; s. auch Goodison 2007b: 149f.).

65 Zu den Auswirkungen von Liberalisierungen dieser Bereiche unter den EPAs oder anderen bilateralen Abkommen s. z.B. ActionAid et al. 2008d; ActionAid et al. 2008e; SOMO 2008; CIEL 2007; Christian Aid et al. 2006; zusammenfassend s. Banse/ Schilder 2007b.

66 *General Agreement on Trade in Services* und *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*.

Diese so genannte ‚WTOplus-Agenda‘ zeigt, dass es der Europäischen Kommission mit den EPAs bei weitem nicht nur um eine mit der WTO konforme Liberalisierung des Güterhandels geht. Während EK und BMZ die Regulierung von Investitionen, Wettbewerbsrecht, Dienstleistungen etc. als entwicklungspolitische Notwendigkeit rechtfertigen (BMZ 2007: 9; European Commission 2007b: 3f.), verbirgt sich hinter dem Anliegen eher ein *Forum-Shifting* (Braithwaite/ Drahos 2000: 28f.) im eigenen Interesse: Die EU operiert zweigleisig, bi- wie multilateral. Sie zielt mit den EPAs darauf, die ‚*behind-the-border*‘-Themen – also jene Aspekte, die die Produktion und den Markt im Land selbst betreffen – stärker als bisher in der WTO möglich, zu liberalisieren, u.a. um gute Investitionsbedingungen für europäische Unternehmen zu etablieren (Schultheis 2010: 19f.; Mahnkopf 2008a: 7; allgemein zur EU-Handelsstrategie angesichts des Multilateralismus s. Bieling 2010: 133ff.).

Dass es der Europäischen Union bei den EPAs nicht um Entwicklungsabkommen geht, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass sie an einem Kernprinzip der WTO festhält, der so genannten ‚Meistbegünstigung‘. Dieses Prinzip, auch unter dem englischen Begriff des MFN (*Most Favoured Nations*) bekannt, besagt, dass alle ökonomischen Vorteile, die einem Handelspartner eingeräumt werden, auch allen anderen zuteil werden sollen (ActionAid et al. 2008a: 4). Eine solche Gleichbehandlung aller Handelspartner, so die Kritik, verhindert unter anderem einen stärkeren Ausbau der ökonomischen Beziehungen in der jeweiligen Region bzw. auch anderer ‚Süd-Süd‘-Kooperationen (FES 2009b: 17; Ochieng 2009: vii f.). Auffallend ist, dass die MFN in keinem anderen regionalen Freihandelsabkommen zwischen der EU und einem Entwicklungsland Teil des Vertrages sind (Ochieng 2009: vii), denn die für die EU ausgehandelten Präferenzen im Bilateralismus müssten dann auch für andere Vertragspartner gelten, die sich ggf. noch gar nicht in dem Land etabliert haben (Altvater/ Mahnkopf 2007: 161). Bei den EPAs hingegen ist das Prinzip der Meistbegünstigung zentral für die EU (Diouf 2010: 8). Die Begründung dafür gibt der ehemalige Entwicklungskommissar Louis Michel: „The European Commission and our member states provide 56 percent of all development assistance in the world. It is difficult to say

that Europe should let our partner countries treat our economic adversaries better than us. We are generous but not naive“ (Michel 2008). Entsprechend kommentieren Reichert et al. (2009: 21), die MFN-Politik der EU zeige, dass diese mit den EPAs nicht nur die Mindestbedingungen der WTO erfüllen wolle, sondern eigene geostrategische Interessen verfolge: Da China die Monopolstellung Europas in Afrika im Bereich der Investitionen, des Rohstoffhandels und der Entwicklungshilfe bedrohe, ziele die EU mit der MFN-Klausel darauf, die AKP-Staaten dazu zu verpflichten, europäischen Unternehmen die gleichen Konditionen einzuräumen wie beispielsweise den chinesischen⁶⁷.

Der EPAs-Verhandlungsprozess

Der Verhandlungsprozess zu den EPAs wurde stark durch den oben erwähnten WTO-Waiver geprägt – die EU drängte mit Verweis auf sein Auslaufen, dass die Verhandlungen bis Ende 2007 abgeschlossen sein sollen. Neben dieser Frist beeinflussten die divergierenden Interessen der unterschiedlichen Länder den Verhandlungsverlauf. Diese unterschiedlichen Interessen wirkten zum einen durch die Aufteilung der AKP-Staaten in zunächst sechs Verhandlungsregionen. Zum anderen beeinflusste die Kategorisierung der einzelnen AKP-Staaten in so genannte *Developing-Countries* oder *Least-Developed-Countries* stark den Verhandlungsprozess. Auch wirkte die enge Verzahnung zwischen dem *European Development Fund* und den EPAs auf die Verhandlungsparteien ein. Alle vier Aspekte werden im Folgenden diskutiert.

Während die Europäische Kommission angibt, dass die Abschaffung der nicht-reziproken AKP-EU-Handelsbeziehungen von der WTO vorgegeben und eine Verlängerung des erteilten Waiver über 2007 hinaus nahezu unmöglich sei (European Commission 2007b: 5f.; Mandelson/ Michel 2007), führt etwa Gibb (2000) aus, dass die Europäische Kommission die WTO als Argument benutze, um einen externen Grund für die Reform der AKP-EU-Beziehungen angeben und zeitlichen Druck auf den Verhandlungsprozess aufbauen zu können. Denn die EU habe nie versucht, die

67 Mehr zur Konkurrenz Chinas und Europas in Afrika s. Kapitel 4.2.

von der WTO erteilten *Waiver* für die nicht-reziproken Handelsbeziehungen zu verlängern:

„Given the political influence of the EU, its success in defending the CAP [Common Agricultural Policy of the EU, Anmerkung FB] against successive multilateral onslaughts, and the numerical strength of the EU-ACP group, numbering 86 in total, a viable alternative option may be to pursue WTO compliance for a modified version of Lomé [...]. The WTO is therefore at the centre of the post-Lomé negotiations because the EU placed it there” (Gibb 2000: 478).

Die WTO wurde von der EU somit nicht nur als Grund für die Neuverhandlung der allgemeinen Beziehungen angeführt, sie strukturierte auch den engen Zeitplan der EPAs-Verhandlungen bis Ende 2007. Dieser Zeitplan wurde jedoch wegen diverser Konflikte weit überschritten⁶⁸.

Auf europäischer Seite führt die Europäische Kommission in Vertretung der Generaldirektion Handel (DG Trade) die EPAs-Verhandlungen. Das dafür notwendige Mandat erhielt sie im Jahr 2002 vom Ministerrat, der Entwurf für den Mandatstext wurde dabei von der DG *Trade* selbst entworfen. Über den Verhandlungsverlauf wird der Ministerrat über das entsprechende Komitee⁶⁹ informiert (BMZ 2010: 2; Elgström/ Frennhoff Larsén 2010: 207f.; Commission of European Communities 2002; zum Prozess s. auch ActionAid et al 2008c). Für die Bundesregierung ist das BMZ im betreffenden Ministerrat vertreten (Interview dt. Handelsexperte 2012).

Als Verhandlungsgegenüber der EU wurden sechs AKP-Verhandlungsregionen von der EU vorgeschlagen (Hurt 2003: 173). Margaret Lee (2009: 92f.) folgend geschah dies, weil sich die EU weigerte, mit den AKP-Staaten insgesamt zu verhandeln (s. auch Mahnkopf 2008b: 113). In manchen Fällen bestanden diese Regionen zuvor nicht als ökonomische Regionalorganisationen bzw. umgekehrt splitteten die EPAs-Verhandlungen bereits bestehende ökonomische Regionalverbünde auf (Hurt 2003:

68 Zu einer kurzen Chronologie des weiteren Verhandlungsverlaufs s. Maes 2014; der aktuelle Stand der Verhandlungen kann bei der Europäischen Kommission eingesehen werden: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>.

69 Zuständig für Handelsfragen ist das Komitee C133. Hier diskutieren Vertreter_innen der Mitgliedsstaaten mit der Kommission über den Verhandlungsverlauf. Zudem wird die AKP-Arbeitsgruppe, ebenfalls mit Vertreter_innen der Mitgliedsstaaten besetzt, über die Verhandlungen informiert. Dabei haben beide Vertretungen eine ‚*Watchdog*‘- und nicht etwa eine Leitungsfunktion (ActionAid et al. 2008c: 3; Elgström/ Frennhoff Larsén 2010: 217).

173; Keet 2007). Die für diese Arbeit relevante westafrikanische ECOWAS-Region (Benin und Ghana sind Mitgliedsstaaten) bestand jedoch bereits vor den EPAs-Verhandlungen⁷⁰. Kritiker_innen werfen der EU vor, mit der von ihr geforderten Aufteilung der AKP-Staaten eine ‚Teile-und-herrsche-Politik‘ zu verfolgen, die Verhandlungsmacht der AKP-Staaten damit zu schwächen sowie die regionale Integration zu gefährden (Lee 2009: 93ff.; Keet 2007: 25ff.; Oxfam 2006: 7; Hurt 2003: 173; vgl. auch Mahnkopf 2008b: 114; Alavi et al 2007: 30ff.).

In den jeweiligen Regionen bildeten die Staaten Verhandlungsgruppen, in denen auch zivilgesellschaftliche Vertreter_innen beratend zugegen sind (für ECOWAS s. Interview GAWU I 2010; Interview Handelsministerium Benin 2010). Die westafrikanische zivilgesellschaftliche Plattform, die den EPAs-Prozess kritisch begleitete, merkte an, dass die AKP-Verhandlungseinheiten unter starken Kapazitätsproblemen leiden (RPCA 2005: 2). Ähnlich räumten beispielsweise die Vertreter des beninischen Handelsministeriums ein, dass ihnen die Ressourcen fehlten, um Spezialfragen der EPAs zu behandeln (Interview Handelsministerium Benin 2010)⁷¹. Die Kapazitätsprobleme der AKP-Regionen wurden durch den engen Zeitplan verstärkt. Da die Verhandlungen in den Regionen erst Ende 2003 begannen und nach Plan der EU auf Grund des auslaufenden WTO-Waivers Ende 2007 abgeschlossen sein sollten, blieben letztendlich nur vier Jahre, um umfassende Freihandelsabkommen zu verhandeln (RPCA 2005: 2). AKP-Staaten wie zivilgesellschaftliche Organisationen forderten auf Grund dessen immer wieder eine Verlängerung des Verhandlungszeitraums.

Die Probleme der AKP-Verhandlungsregionen lagen und liegen auch in der Formulierung gemeinsamer Interessen. So bestehen Spannungen durch unterschiedliche AKP

70 Die Region scherte 2003 als erste aus dem AKP-Verbund aus, noch bevor alle AKP-Staaten gemeinsam verbindliche Prinzipien und Ziele des EPAs-Prozesses mit der EU aushandeln konnten (Alavi et al. 2007: 35; WEED 2005: Blatt 5: 1).

71 Die EU verfolgte Kapazitätsförderprogramme für die mit ihnen verhandelnden Regierungen und finanzierte u.a. Verträglichkeitsstudien (s. z.B. für Ghana TAC 2004; s. auch PriceWaterhouse-Coopers 2007). Ein Vertreter des *Third World Networks* kommentierte diese Praxis: „Das ist idiotisch. Wir können uns nicht darauf verlassen, dass unser Verhandlungspartner uns das für handelspolitische Studien nötige Geld gibt, um die Ergebnisse dieser Studien in den dann folgenden Verhandlungen gegen ihn zu verwenden“ (Tetteh Hormeku am 27. Juli 2005 in Genf, zitiert in Schilder/Schultheis 2005: 33).

-unabhängige Handelssysteme der EU mit so genannten *Developing Countries* und *Least Developed Countries*⁷². Die EU hat mit den LDCs, zu denen auch Benin zählt, das „Everything But Arms“-Abkommen (EBA) abgeschlossen. EBA ermöglicht es den LDCs, unabhängig vom Cotonou- bzw. Lomé-Vertrag zollfrei in die EU zu exportieren. Für die LDCs unter den AKP-Ländern hatte der 2007 auslaufende WTO-Waiver also erst einmal keine Relevanz. Den DC-Staaten hingegen, unter ihnen Ghana, steht diese Exportmöglichkeit nicht zur Verfügung. Entsprechend brachen Ende 2007 die meisten der sechs AKP-Verhandlungsregionen auseinander. Lediglich die Karibik-Region CARICOM schloss ein umfassendes EPAs-Abkommen, inklusive der oben erwähnten WTOplus-Themen ab (BMZ 2010: 3). In den anderen Regionen wurde mit den meisten DCs und mit einigen LDCs so genannte Interimsabkommen geschlossen⁷³. In der für diese Arbeit relevanten ECOWAS-Region schlossen die DCs Ghana und die Elfenbeinküste ein Interimsabkommen mit der EU ab, nicht aber Nigeria, das wegen seiner Ölexporte unabhängiger agieren konnte.

Die Interim-EPA (IEPA) beschränkten sich zunächst auf den Güterhandel. In Etappen sollte der Handel zwischen der EU und der jeweiligen AKP-Region für mindestens 80% der Produkte vollständig liberalisiert werden. Die WTOplus-Themen sollten später weiter verhandelt werden (Reichert et al. 2009: 19; Oxfam 2007). Da die IEPAs nur einzelne Länder in der Region betrafen, war mit ihnen die regionale Integration der ECOWAS-Region verstärkt gefährdet (Reichert et al. 2009: 14; Küblböck/ Foster 2008: 6). Nicht zuletzt deswegen paraphierte schließlich im Jahr 2014 die gesamte ECOWAS-Region ein EPA. Auch dieser Vertrag umfasst zunächst lediglich den Güter-

72 Die EU richtet sich in ihrer Handelspolitik hinsichtlich der LDCs nach der Klassifikation der UN (European Commission 2008: 2). LDCs schneiden u.a. hinsichtlich des BIP und der ökonomischen Diversifizierung schlechter ab als andere Entwicklungsländer (UN-OHRLS 2012; UNCTAD 2012: iii). Während es eine klare Definition der LDCs durch die UN gibt, ist die Definition von *Developing Countries* nicht einheitlich. Die WTO operiert zwar mit dem Begriff, sie gibt aber explizit keine Definition. Ihre Mitgliedsstaaten können sich den Status des DC selbst zuschreiben, dies kann jedoch von anderen Mitgliedsstaaten angefochten werden und bedeutet deswegen auch nicht notwendig die Gewährung von Handelspräferenzen. In der Definition der LDCs verweist die WTO auf die UN (WTO 2013). Zum Vergleich der Klassifikationssysteme von UN, Weltbank und IWF s. Nielsen 2011.

73 Die Verhandlungsführer paraphierten die Verträge jedoch nur, die Unterschrift des/ der Ministerin bzw. des Regierungschefs stand damit noch aus, ebenso die parlamentarische Ratifizierung (Reichert et al. 2009: 11).

handel und enthält, wie auch schon das IEPA, eine „Rendezvous-Klausel“, die weitere Verhandlungen um die WTOplus-Themen vorsieht (Concord 2015: 3; European Commission 2015; Commission Européenne 2014, Art. 106). Die LDC-Staaten parapierten schließlich die EPAs, um schwere Friktionen in der regionalen Integration abzuwenden. Auf Grund der stark ungleichen Konkurrenzbedingungen zwischen der EU und den westafrikanischen Staaten bedroht aber auch ein mit der gesamten ECOWAS-Region abgeschlossener Vertrag weiterhin massiv die regionale Integration innerhalb Westafrikas. (s. Concord 2015: 4f.; Berthelot 2014). Die Ratifizierungen des Vertrages standen zum Abschluss der Forschung jedoch noch aus.

Der EPAs-Verhandlungsprozess wurde auch durch die Gestaltung des *European Development Fund* geprägt. Die Europäische Kommission selbst gibt an, die Frage der Entwicklungshilfe getrennt von den EPAs-Verhandlungen zu handhaben (Alavi et al. 2007: 85), auch weil sie sich nicht vorwerfen lassen wolle, die AKP-Staaten zu kaufen. Allerdings gibt es mehrere Hinweise darauf, dass Entwicklungshilfe als Druckmittel geplant und auch eingesetzt wurde bzw. als solches indirekt wirkte. So macht Paul Goodison darauf aufmerksam, dass alle bisherigen EDFs in einem Zyklus von fünf Jahren ausgezahlt wurden. Mit dem Cotonou-Abkommen sei dieser Rhythmus jedoch unterbrochen worden. Hier begann der Fünfjahreszyklus nicht mit der Unterzeichnung des Abkommens im Jahr 2000, sondern mit seiner Ratifizierung im Jahr 2002. Diese Verschiebung habe dazu geführt, dass die Zuteilung für den darauffolgenden EDF mit der heißen Phase der EPAs-Verhandlungen zusammenfiel (Goodison 2007b: 147). Goodison vermutet, dass die meist mächtigeren Finanzminister_innen ihren Kolleg_innen in den Handelsministerium die Unterzeichnung der EPAs nahe legen würden:

„Indeed, the programming of the 10th EDF could well come to constitute the single largest ‘institutional bribe’ in history, with ACP finance ministers being ‘encouraged’ to ‘put the arm’ on reluctant trade ministers who remain unconvinced of the economic value of the type of EPAs which the EC is proposing. While the EC is all offended innocence and indignant outrage when the suggestion that this could occur is put forward, it should be borne in mind that it

has a track record of using EDF aid deployment to try to force through political acceptance of new trade arrangements“ (Goodison 2007b: 148).

Während der Verhandlungen gab es mehrere Anzeichen für eine Kopplung der EDF-Auszahlungen an die EPAs-Verhandlungen. So beschwerten sich die Pazifik-Regierungen über das Bestreben der Kommission, den EDF mit den EPAs zu verbinden. Ihnen zufolge habe die Kommission damit gedroht, bei einer Nicht-Unterzeichnung der EPAs knapp 50% der EDF-Gelder umzuwidmen. Die Kommission betonte darauf hin zwar, dass die EDF-Gelder niemals als Druckmittel eingesetzt wurden, bestätigte aber die geplanten Umprogrammierungen im Falle der Nicht-Unterzeichnung (Alavi et al. 2007: 86). Auch in Kenia warfen NGOs der EK vor, die EPAs-Verhandlungen mit dem EDF zu verbinden (KCSA 2007: 3).

Auch wenn die direkte Kopplung von EDF und EPAs-Verhandlungen möglicherweise eine Ausnahme darstellt, so weisen Alavi et al. (2007: 86) doch darauf hin, dass sich AKP-Staaten über eine mögliche Umwidmung bereits bewilligter oder noch zu bewilligender EDF-Gelder sehr wohl bewusst seien und es somit auch zu einer Art ‚vorauseilendem Gehorsam‘ kommen könne. Ein beninischer Gewerkschafter erklärte gar, Staaten wie Benin seien faktisch Geiseln des EDF und würden allein deswegen die EPAs unterzeichnen (Interview ROSYB 2008). Anders als für die DCs dürfte für die LDCs der Anreiz, die EPAs zu unterzeichnen nicht im Marktzugang liegen, sondern darin, mögliche negative Effekte auf die Programmierung des EDF und anderer europäischer Entwicklungshilfegelder zu vermeiden (vgl. auch Alavi et al. 2007: 82).

Die Europäische Kommission lehnte demgegenüber die Forderung der AKP-Staaten ab, substantiell Entwicklungshilfe außerhalb des EDF zu zahlen, um die mit den EPAs entstehenden Anpassungskosten auszugleichen (ebd.). Stattdessen strebte die EK an, bestehende EDF-Gelder aus anderen Bereichen (Gesundheit, Bildung etc.) für die Anpassungskosten umzuwidmen (Oxfam 2006: 9f.)⁷⁴.

74 In den 2014 beschlossenen ECOWAS-EPAs ist zwar ein Entwicklungshilfetopf außerhalb des EDF mit dem Namen PAPED vorgesehen. Dieser ist aber, Concord zu folge, vor allem mit umgewidmenen EU-Entwicklungshilfegeldern (EDF, weitere EU-Gelder sowie Gelder der Mitgliedsstaaten) ausgestattet, zudem ist sein Umfang weit unter den geschätzten Anpassungskosten und seine Auszahlung zunächst nur für fünf Jahre vorgesehen (Concord 2015: 6).

Das zivilgesellschaftliche Netzwerk *African Trade Network* (ATN) bilanzierte zusammenfassend nach der ersten Verhandlungsrunde: „Dependency on aid, and concern for the maintenance of preferences seem to have disproportionately influenced governments into accepting the ECs terms and parameters of negotiations“ (ATN 2006a: 2).

Die EPAs stellen also keine ‚Entwicklungsabkommen‘, sondern schlichte Freihandelsabkommen dar, in denen die jeweiligen Verhandlungspartner versuchen, ihre Interessen durchzusetzen. Ob sie dies können, hängt wesentlich von ihrer Verhandlungsmacht ab. Diese liegt im Fall der EU-AKP-Beziehungen deutlich zu Ungunsten der jeweiligen AKP-Regionen – sie sind ökonomisch wie finanziell von der EU abhängig und verfügen über sehr geringe inhaltliche Verhandlungskapazitäten. Welche Interessen die EU mit den EPAs verfolgt, wird im folgenden Abschnitt erörtert.

4.2 Interessen der EU an den EPAs

Wie oben erläutert, wurde die Bundesregierung im EU-Ministerrat in Sachen der EPAs durch das BMZ vertreten. Gleichzeitig war das Ministerium Geldgeber der FES für ihre Arbeit zum Abkommen von Cotonou. Nicht zuletzt auf Grund dieses Sachverhaltes wird hier ein Blick auf die Interessen der EU und Deutschlands geworfen. Da die Position des BMZ und die Interessen der Bundesrepublik in Bezug auf die EPAs trotz relativ hoher Autonomie der Europäischen Kommission weitgehend mit jenen der Europäischen Kommission und der EU kongruent sind (s.u.) und es zur europäischen Ebene weitaus mehr Daten gibt, wird hier vor allem das Interesse der EU erörtert. Am Schluss dieses Unterkapitels wird dargelegt, wieso diese Position weitgehend auf die Bundesrepublik übertragen werden kann.

Entwicklungspolitische Motivation der EU?

„EPA will not cure all of Africa’s problems, but if well designed they will make an important contribution to development“, so Martin Dihm von der Generaldirektion

Handel der Europäischen Kommission (Dihm zitiert in FES 2007e: 24). Auch Stephen Woolcock (2007: 3) zufolge sind die EPAs, im Gegensatz zu anderen Freihandelsabkommen der EU, entwicklungspolitisch motiviert. Dies begründet er damit, dass der EU-Handel mit den AKP-Staaten nur 3% aller EU-Exporte ausmacht und die EU somit kein substantielles Eigeninteresse an Markttöffnungen haben kann (ebd.). Auch die beiden für die EPAs-Verhandlungen bzw. AKP-Beziehungen (ehemals) zuständigen EU-Kommissare argumentieren, dass europäische Unternehmen nur ein geringes Interesse an der Region hätten, die EPAs seien vor allem entwicklungspolitisch motiviert (Mandelson/ Michel 2007). In der Tat sind das Abkommen von Cotonou sowie das Verhandlungsmandat der EK stark von einer entwicklungspolitischen Sprache geprägt (Commission of European Communities 2002; ACP-EU 2000: Art. 1, 2). Die im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Inhalte der EPAs-Verträge, das *Forum-Shifting* der EU und ihr Insistieren auf die WTOplus-Themen sowie die Verhandlungsweise der EK lassen die entwicklungspolitischen Versprechen jedoch unglaublich unwürdig erscheinen.

Entsprechend macht Paul Goodison (2007a: 249f.) darauf aufmerksam, dass die ökonomischen Interessen der EU an einem Freihandelsabkommen mit den AKP-Staaten bereits Mitte der 1990er Jahre u.a. im oben bereits erwähnten Grünbuch formuliert wurden. Er merkt dazu an:

“Once the broad parameters of this policy had been adopted by the EU Council of Ministers, the rhetoric around EU free-trade-area agreements began to change, with the EC’s own economic interests and policy agenda being downplayed. In its place a quite different justification was advanced, with the emphasis being placed on the supposed benefits which ACP countries, including those in Africa, would gain from EPAs“ (Goodison 2007a: 250).

Ähnlich argumentiert auch Birgit Mahnkopf. Sie bezeichnet die entwicklungspolitischen Ziele der europäischen Freihandelspolitik, die sich in den Präambeln der Verträge wiederfinden, als „rosy tinted lenses“ (2008a: 11).

Von internationalen Gewerkschaftsorganisationen und auch der FES wird immer wieder die Verankerung von Sozialstandards in Handelsabkommen gefordert (Inter-

view FES IV 2011; s. auch FES 2005b: 9; für die EPAs s. CSTT et al. 2007: 43ff.; s. auch Müller/ Scherrer 2007: 3). Letztlich soll damit eine stärker entwicklungspolitische Orientierung dieser Handelsvereinbarungen erreicht werden. Im Abkommen von Cotonou findet sich das Bekenntnis zu den Kernarbeitsnormen der ILO (AKP-EU 2000: Art. 50). In den 2007 vorgelegten EPAs-Vertragsentwürfen für die AKP-Regionen finden sich unterschiedlich umfangreiche so genannte Sozialkapitel, die jedoch alle keine Sanktionsmechanismen vorsehen. Die EPAs-Sozialkapitel der ECOWAS-Region basieren lediglich auf der Anerkennung der ILO-Kernarbeitsnormen und des UN-Sozialpakts und bleiben damit Franziska Müller und Christoph Scherrer (2007: 19ff.) folgend, noch hinter vergleichbare Freihandelsabkommen der EU zurück. Die Umsetzung der Normen bleibt den Vertragspartnern überlassen, Überprüfungsmechanismen werden nicht weiter ausgeführt und Sanktionen sind keine vorgesehen (s. auch Müller/ Scherrer 2008: 2; European Commission 2007a: Kapitel 5). Abgesehen von der schwachen Verankerung der Kernarbeitsnormen insbesondere im Entwurf des ECOWAS-EPA ist Thomas Greven (2005: 5) zuzustimmen, wenn er schreibt: „Labor rights provisions cannot solve the larger problems of the global economic order, especially if they remain largely unwelcome additions to a liberalizing agenda“ (ebd.). Sozialkapitel bieten insofern keinen Schutz vor den generellen Gefahren, die Freihandelsabkommen wie die EPAs für industrielle Entwicklung, Arbeitsplätze und Arbeitsrechte darstellen (s.o.), zumal in den peripheren Ökonomien für den Großteil der Menschen keine Arbeitsrechte gelten – nämlich dann nicht, wenn sie in der informellen Ökonomie arbeiten (Bieler et al. 2010: 10f.)⁷⁵.

Differenzen innerhalb der EU

Inwiefern die Europäische Kommission als zentrale Kraft in den EPAs-Verhandlungen die Interessen der jeweiligen Mitgliedsstaaten bzw. ihrer dominierenden Kapitalfrak-

⁷⁵ Auf Grund dessen ist der Verweis von Müller Scherrer (2008: 4) interessant, dass mit einem GSPplus-Status (s. Fußnote 79) der AKP-Staaten sowohl die Kernarbeitsnormen vertraglich gewährleistet wären wie auch ein nicht-reziprokes Handelsregime (ohne WTOplus-Themen) in Kraft träte. Als Überblick zur Diskussion über Sozialklauseln in Handelsverträgen s. Greven/ Scherrer 2002: 164ff.; s. als Plädoyer für Sozialklauseln in Handelsverträgen auch Scherrer/ Greven 2001; Scherrer et al. 1998.

tionen widerspiegelt, ist in der Literatur umstritten. Einige Autor_innen betonen die hohe Autonomie der Kommission in Handelsfragen, andere wiederum verweisen auf die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten (als Debattenübersicht zu dieser Frage s. Dür/ Zimmermann 2007: 779); weder die Kommission noch die Mitgliedsstaaten seien dabei einheitlich handelnde Akteure (ebd.: 774; vgl. auch Bieling 2010: 112). In der Tat gab es bei den EPAs-Verhandlungen keine einheitliche Position innerhalb des EU-Ministerrates. So traten beispielsweise die Vertretungen Dänemarks, der Niederlande und Großbritanniens dafür ein, handelsbezogene Themen (Wettbewerbsregeln, öffentliche Beschaffung etc.) für die AKP-Staaten nicht obligatorisch zu machen; damit waren sie aber in der Minderheit im Rat. Im Kern waren es diese Länder (mit Schweden), die generell eine stärkere entwicklungspolitische Ausrichtung der EPAs und teilweise auch eine vollständige Öffnung der EU-Märkte für AKP-Produkte forderten. Auf der anderen Seite standen Länder wie Portugal, Italien oder Spanien, die angesichts ihrer landwirtschaftlichen Interessen für mehr Protektionismus eintraten. Frankreich wiederum engagierte sich dafür, dass die EU mit den AKP-Staaten weiterhin in besonderer Beziehung stehen (Elgström/ Frennhoff Larsén 2010: 212, 217f.; vgl. auch ATN 2006a: 2; Schilder/ Schultheis 2005: 29). Auf Grund der Differenzen im Rat und relativ großer inhaltlicher Zustimmung der betreffenden Generaldirektionen mit der die Verhandlungen leitenden Generaldirektion Handel hatte die Kommission als ganzes bei den EPAs relativ hohe Handlungsspielräume (Elgström/ Frennhoff Larsén 2010: 221). Allerdings bedeutete dies nicht, dass die Kommission völlig autonom agierte, schließlich müssen die EPAs vom Ministerrat einstimmig angenommen und von den Mitgliedsstaaten ratifiziert werden (ebd.: 219). Die Kommission kann also kein Projekt verfolgen, das zu weit von den Präferenzen der Mitgliedsstaaten entfernt ist (Meunier 2007: 922). Der Vertragsinhalt der EPAs spiegelt also zumindest in der Tendenz die Interessen der Mitgliedsstaaten wider. Diese Interessen gilt es für den afrikanischen Kontinent näher zu untersuchen.

Ökonomische Interessen der EU in Subsahara-Afrika

Mit Blick auf die Ressourcen Subsahara-Afrikas und die Konkurrenzsituation zu den USA und – immer weiter zunehmend – mit China, aber auch Indien, Brasilien und Russland, erscheint das Abkommen von Cotonou stark motiviert von globalen Interessenkonflikten. Henning Melber (2009: 62) macht auf die zeitliche und inhaltliche Parallele zwischen dem Abkommen von Cotonou bzw. den EPAs und einem ähnlichen Vertrag der USA (*African Growth and Opportunity Act*, AGOA) aufmerksam:

“Both initiatives, AGOA and the EPA negotiations, seem to reflect less a concern with fairer trade than securing preferential access to relevant markets [...]. [T]he new offensive pursued by Chinese agencies, expanding aggressively into African markets and seeking access to fossil energy resources and other minerals and metals, adds to the rivalry” (Melber 2009: 62).

Es werde zudem nicht lange dauern, bis vermutlich auch indische, brasilianische, russische oder auch malaysische Firmen den Druck auf Afrikas begrenzte Märkte und Ressourcen erhöhen werden. Chinas Präsenz in Afrika sowie weitere neue Interessenformationen, die um Geschäfts- und Investitionsmöglichkeiten konkurrieren, hätten demnach weitreichende Effekte auf die Perspektiven der EU und der USA in Bezug auf ihre Beziehungen zum Kontinent (Melber 2009: 62f.; s. auch Altvater/ Mahnkopf 2007: 176; Lee 2006; zu den sich diversifizierenden Handelsbeziehungen s. UNECA/ AU 2012: 44f.). Angesichts eines steigenden Handelsvolumens zwischen China und Afrika, umfangreichen Vorkommen von Öl, Uran und anderen Mineralien, Holz oder Fisch, fruchtbarem Land für den Anbau von Energiepflanzen und die Vielfalt genetischer Ressourcen (Southall 2009: 13ff.; s. auch Goldberg 2008: 28ff.) erscheint die Verlautbarung der Europäischen Kommission, es gehe ihr mit den EPAs vornehmlich um die nachhaltige Entwicklung der AKP-Staaten und weniger um ihre eigenen ökonomischen Interessen, erneut in einem anderen Licht. Vor dem Hintergrund der globalen Konkurrenzsituation erklärt sich etwa die Bedeutung der MFN-Klausel (s. Kapitel 4.1.2.2) für die EU-Kommission. Denn die MFN-Klausel in den EPAs würde garantieren, dass europäische Unternehmen auch von jenen Vorzügen profitieren, die Unternehmen anderer Staaten eingeräumt bekommen (vgl. auch Interview dt. Handelsexperte 2012: 3).

Wenn die Kommission in der Diskussion um die EPAs auch angibt, der afrikanische Markt sei für die EU von geringem Interesse, so stellt der afrikanische Kontinent insgesamt doch einen rasch wachsenden Markt dar. Im Jahr 2010 waren zehn der 15 am schnellsten weltweit wachsenden Ökonomien afrikanische (UNECA/ AU 2012: 81). Afrika hat zudem ca. 900 Mio. Konsument_innen (Melber/ Southall 2009: xxv), mit der Urbanisierung und angesichts teilweise steigender Einkommen wächst die Binnennachfrage (UNECA/ AU 2012: 36, 39). Dabei liegt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der 53 Staaten Afrikas vor jenem Indiens (Mahajan 2009: 29f.)⁷⁶. Diese Konsumentengruppen sind nicht nur für den Absatz von importierten Gütern von europäischem Interesse, sondern auch für den Verkauf von Dienstleistungen, wie beispielsweise die boomende Telekommunikation (Southall/ Comminos 2009: 381). Lebensmittelkonzerne wie *Nestlé* oder *Unilever* haben teils sehr gute Investitions- und Umsatzerfolge in afrikanischen Staaten zu verbuchen (Schultheis 2010: 193f.). Entsprechend wurde von Beteiligten der EU der (zukünftige) afrikanische Markt als bedeutend eingeschätzt (Elgström/ Frennhoff Larsén 2010: 220)⁷⁷.

Damit liegen die AKP-EPAs auf einer Linie mit der Außenhandelsstrategie der EU. In dem 2006 veröffentlichten Papier *Global Europe. Competing in the World* skizzierte die EK ihre Handelsstrategie. Wenn auch sechs Jahre nach dem Abkommen von Cotonou veröffentlicht, so fügen sich die AKP-EPAs doch in das Ziel der EU, WTO-plus-Themen in bilateralen Handelsabkommen mit den verschiedenen Weltregionen zu etablieren (Fuchs 2007: 4, 24; European Commission 2006: 6ff.). Der Zugang zu Energie und Rohstoffen ist dabei von vitalem Interesse (European Commission 2006: 7). In afrikanischen Ländern sind ausländische Direktinvestitionen mit Abstand am

76 Mahajan wertete die Weltbankstatistiken zum *Gross National Income per Capita* (GNIC) von 2006 aus.

77 Allerdings ist auffällig, dass sich Unternehmensvertretungen wie der BDI in Deutschland oder *BusinessEurope* auf EU-Ebene in Bezug auf die AKP-EPAs deutlich weniger engagierten als bei anderen Handelsabkommen (Interview dt. Handelsexperte 2012: 1f.; vgl. auch E-Mail CEO 15. 6. 2012). Nichtsdestotrotz waren im Jahr 2007 der Unternehmerverband *BusinessEurope* (zu dem Zeitpunkt UNICE) und andere europäische Interessenorganisation bei Lobbyaktivitäten in Afrika vertreten, die von der Generaldirektion Handel in die Wege geleitet worden waren (CEO 2009).

stärksten im Rohstoffbereich zu finden (UNECA/ AU 2012: 65). Investitionsliberalisierungen sind für die EU gerade in diesem Bereich besonders bedeutend. Das Verhalten der EU auf der Meistbegünstigungsklausel kann als weiteres Indiz dafür gesehen werden, dass die AKP-EPAs Bestandteil der Global-Europe-Strategie sind (Reichert et al. 2009: 21).

Das Vorhaben der EU, mit anderen Regionen der Welt ebenfalls bilaterale Abkommen zu etablieren, gibt eine zusätzliche Erklärung dafür, weshalb die EU auf weitreichende Freihandelsabkommen mit den AKP-Staaten besteht. Die EU ist, einem Handelsexperten folgend, sehr darum bemüht, eventuelle Zugeständnisse an die AKP-Staaten verdeckt zu halten, ansonsten würden andere Regionen, bspw. Indien, Gleichbehandlung für sich einfordern (Interview dt. Handelsexperte: 3)⁷⁸. Hierin wird deutlich, dass die AKP-EPAs nicht getrennt von der allgemeinen Handelspolitik der EU gesehen werden können. Für die EU wären entwicklungsfreundliche Ausnahmen, wie Woolcock sie vermutet, für die Freihandelsverhandlungen mit anderen Regionen schlicht nicht zweckdienlich.

Wenn also die ökonomische (sprich die über die WTO hinaus gehenden Freihandelsabkommen EPAs) und die finanzielle (sprich die stärker konditionalisierte Entwicklungshilfe) Säule des Abkommens von Cotonou in den Kontext internationaler ökonomischer und geopolitischer Konkurrenz eingeordnet werden, dann erscheinen die Bekenntnisse in der dritten, der politischen Säule des Abkommens in einem anderen Licht. Dann werden das Ziel der Armutsreduzierung und die Prinzipien des *Good Governance* im Abkommen von Cotonou zum „Gospel“ (Abrahamsen 2000, zitiert in Melber 2009: 57), der eine Legitimationsbasis für die Durchsetzung europäischer Interessen bietet (vgl. auch Southall 2009: 21). Spielräume, die der Vertrag von Cotonou dennoch einräumen könnte – z.B. die Suche nach möglichen WTO-kompatiblen Alternativen zu den EPAs (ACP-EU 2000: Art. 37.6) – werden von der EU abgelehnt⁷⁹.

78 Dem zitierten Handelsexperten ist Anonymität zugesichert worden. Er arbeitete für eine NGO, die die EPAs-Verhandlungen lange intensiv kritisch begleitete.

79 Ein Beispiel sind Handelserleichterungen unter dem „GSPplus“ System. Die EU bietet allen Entwicklungsländern das *General System of Preferences* (GSP) an, allerdings sind die hierin enthaltenen Marktzugänge weit weniger umfangreich als unter dem Cotonou-Abkommen. Sollten die DCs unter den AKP-Staaten die EPAs nicht unterzeichnen, so kündigte die EK an, sie auf den GSP-Status

Im Verhandlungsverlauf der EPAs, in der stärker konditionalisierten Entwicklungshilfe und ihrer indirekten Kopplung an die EPAs-Verhandlungen, in der Weigerung der EK, Alternativen zu den EPAs zu gewähren, in den ökonomischen Interessen der EU und ihrem Beharren auf die Durchsetzung von WTOplus-Themen sowie der MFN-Klausel zeigt sich, dass die Betonung von Partnerschaft und Dialog, die das Abkommen von Cotonou prägt, ökonomische Interessen sowie ungleiche ökonomische und politische Machtressourcen letztendlich nicht überdecken kann.

Die Position der Bundesrepublik Deutschland

Wie oben kurz dargestellt, kann nicht jeder Verhandlungsschritt bzw. -schwerpunkt der Europäischen Kommission in den EPAs-Verhandlungen mit den Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten gleichgesetzt werden. Wohl aber kann davon ausgegangen werden, dass die generelle Linie der EU-Kommission die Zustimmung des Ministerrats findet.

Deutschland ist der ökonomisch stärkste Mitgliedsstaat der EU, stark vom Export abhängig und hat eine deutliche Führungsrolle innerhalb der EU inne. Der Zugang zu Rohstoffen ist für seine Industrieproduktion essentiell (Deppe et al 2011: 99ff.). Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die oben für die EU skizzierte Interessenanalyse im besonderen Maße auch für Deutschland zutrifft. So setzte sich Deutschland beispielsweise in der *Global-Europe-Strategie* für eine stärkere Berücksichtigung industrieller Rohstoffinteressen ein (Fuchs 2010). Entsprechend konstatierte der deutsche Staatssekretär Bernd Pfaffenbach, dass Afrika zunehmende Bedeutung für Deutschland und Europa hat. In Bezug auf die asiatische Konkurrenz präzisiert er:

zurückzustufen (European Commission 2007b: 5; s. Fußnote 62). NGOs forderten von der EU hingegen, den DCs den GSPplus-Status zu gewähren – und damit die bestehenden Präferenzen weitgehend zu erhalten. Die Bedingung für die Gewährung von GSPplus ist die ökonomische Verwundbarkeit der Staaten sowie ihre Unterzeichnung von internationalen Konventionen. Zudem wird GSPplus nur zu bestimmten Zeitpunkten von der EK gewährt (TWNAfrica/ Oxfam international 2007). TWN und Oxfam kommen für die ECOWAS-Region zu dem Schluss, dass im Prinzip die Kriterien erfüllt seien, die ausstehenden Konventionen könnten nachträglich ratifiziert werden. Es mange der Kommission schlicht am politischen Willen, GSPplus zu gewähren (ebd.: 13f.).

„Exports from Africa to Asia tripled in the last five years and the list of recent Chinese investments in Africa, for instance, is impressive. So, investing in Africa is in the interests of German companies. It is also in the economic and geo-strategic interest of our countries“ (Pfaffenbach 2007; vgl. auch Altvater/ Mahnkopf 2007: 176).

Auch wenn die Vertreterin des BMZ die entwicklungsförderlichen Absichten des Ministeriums betont (Schmiege 2007) und das Vorgehen der Kommission kritisiert, so hat das BMZ, einem eng die Verhandlungen verfolgenden deutschen Handelsexperten zufolge, doch keine Anstrengungen unternommen, die Verhandlungsposition der Europäischen Kommission zu verändern. Zudem muss das BMZ alle wichtigen Schritte mit dem eigentlich für EU-Handelsfragen zuständigen Wirtschaftsministerium (BMWi) abstimmen (Interview dt. Handelsexperte 2012: 1). In seiner Publikation wirbt das BMZ entsprechend für umfassende Handelsabkommen (Güterhandel und WTOplus-Themen), wenn auch mit entwicklungspolitischer Begründung (BMZ 2007). Doch auch das Entwicklungshilfeministerium lässt deutsche Wirtschaftsinteressen durchblicken. So befürwortet es etwa, dem Handelsexperten folgend, ausdrücklich die MFN-Klausel. Darüber hinaus teilt sie das Anliegen der Europäischen Kommission, in den EPAs-Verhandlungen nicht allzu nachgiebig zu sein, um nicht anderen Regionen ebenfalls abgeschwächte Freihandelsabkommen anbieten zu müssen (Interview dt. Handelsexperte 2012). Der deutsche Einfluss auf die AKP-Politik der EU zeigt sich auch im EDF-Komitee, das über die Vergabe der EDF-Gelder entscheidet. Hier verfügt Deutschland über die meisten Stimmen und hat damit starkes Gewicht bei Vergabe (Eurostep et al. 2012; s. auch ECDPM 2002: Blatt 5: 5⁸⁰).

4.3 Interessenkonstellationen in (West-)Afrika: Ghana und Benin

Während auf den vorangegangenen Seiten die Interessen der EU und Deutschlands untersucht wurden, so widmet sich das kommende Unterkapitel der westafrikanischen ECOWAS-Region, deren Mitglieder Ghana und Benin sind. Zunächst wird die

80 Die Zahlen des ECDPM beziehen sich auf den 8. EDF. Deutschland liegt dort allerdings mit 23% Geberanteil einen Prozentpunkt hinter Frankreich (ECDPM 2002: Blatt 5: 5).

allgemeine Interessenlage der ECOWAS-Region in den EPAs-Verhandlungen dargestellt. Daran anschließend werden die sich aus den Klassifikationen Benins als LDC und Ghanas als DC ergebenden Interessenkonflikte analysiert. Darauf folgend wird der für die ghanaische Gewerkschaftsposition wichtige Aspekt des Handels mit landwirtschaftlichen Gütern untersucht und die Situation der Staatshaushalte im Verhältnis zu den EPAs-Verhandlungen betrachtet. Basierend auf den vorangegangenen Erörterungen werden abschließend auf die Konflikte innerhalb der ECOWAS-Region eingegangen sowie die Organisationen und Positionen der EPAs-kritischen westafrikanischen zivilgesellschaftlichen Organisationen dargestellt.

Die ECOWAS-Region

Sowohl Benin wie auch Ghana sind Teil der ECOWAS, der *Economic Community of West African States*, die, wie dargestellt, als Region mit der EU verhandelt. Die ECOWAS wurde 1975 gegründet und umfasst heute 15 Staaten des westlichen Afrikas⁸¹. Ziel der ECOWAS ist neben der regionalen Sicherheitspolitik die Förderung der ökonomischen Kooperation. Allerdings konnte innerhalb der Region keine Zollunion bzw. Freihandelszone etabliert werden⁸². Entsprechend war der interregionale Handel gering. Der interregionale Warenaustausch betrug bezogen auf Gesamtexportzahlen im Jahr 2001 nur ca. 9 % (WEED 2005: Blatt 2: 1). Hingegen exportierten ECOWAS-Staaten ca. 32% ihrer Waren in die und importierten ca. 37% aus der EU (Fontagne et al. 2008: 27⁸³; vgl. auch DG Trade 2012: 3). Die Abhängigkeit vom europäischen Markt war also ungleich größer als von den Märkten der ECOWAS-Nachbarländer. Darüber hinaus war Westafrika innerhalb der AKP-Staaten der wichtigste Handelspartner für die EU: 40% des AKP-EU-Handelsvolumens wird zwischen der EU und der ECOWAS-Region abgewickelt (European Commission 2012b). Insofern ist die ECOWAS-Region nicht nur auf Grund des vorliegenden Untersuchungsgegenstandes

81 Neben Benin und Ghana sind dies: Burkina Faso, Elfenbeinküste, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

82 Im Oktober 2013 wurde ein gemeinsamer Außenzoll für die ECOWAS-Region verabschiedet (s. Fußnote 63).

83 Leider führen Fontagne et al. kein Datum für ihre Handelsdaten mit der EU an. Da es hier darum geht, eine Tendenz zu verdeutlichen, werden sie hier dennoch aufgeführt.

von Interesse, es ist auch anzunehmen, dass die EK auf Grund der engen Handelsverflechtungen ein gesteigertes Interesse daran hatte, ein EPA mit der Region abzuschließen. 80% der ECOWAS-Exporte auf den EU-Markt stammten aus den drei ökonomisch stärksten und bevölkerungsreichsten Ländern der Region: aus Ghana, der Elfenbeinküste und Nigeria (ebd.). Auf Grund ihrer ökonomischen Indikatoren sind die drei Länder entsprechend als *Developing Countries* klassifiziert, Benin zusammen mit den anderen ECOWAS-Mitgliedern als LDC⁸⁴. Anders als Ghana ist Benin vor allem von einem Exportprodukt abhängig – der Baumwolle. Der Baumwollhandel machte im Forschungszeitraum ca. 75% der Exporterlöse aus (Républic du Bénin 2004: 28)⁸⁵. Ghana hingegen hat eine im Vergleich zu Benin diversifiziertere Exportpalette. Seine wichtigsten Exportprodukte waren im Jahr 2007 Mineralien (43,3% der Exporteinkünfte), Kakao (26,3% der Exporteinkünfte) und Tropenholz (6% der Exporteinkünfte) (ISSER 2008: 104)⁸⁶.

Die frankophonen Staaten Westafrikas, also auch Benin, sind neben der ECOWAS auch noch Mitglieder in einem weiteren Regionalverband, der UEMOA (*Union Economique et Monétaire Ouest Africaine*)⁸⁷. Diese Doppelmitgliedschaft der frankophonen Länder führte auch zu Spannungen innerhalb der ECOWAS (s.u.). Neben den unterschiedlichen Klassifikationen (DC/ LDC) und regionalen Bezügen sind Ghana und Benin auch unterschiedlich vom interregionalen Handel abhängig. Während Ghanas Exporte in die EU mit ca. 56% weit über dem ECOWAS-Durchschnitt und ihre Ausfuhren in die ECOWAS-Region mit ca. 5% unter dem ECOWAS-Durchschnitt lagen (Schultheis 2010: 229; Patel 2007: 8), ist Benin mit seinen ca. 9 Mio. Einwohnern als direkter Nachbar stark vom (Transit-)Handel mit der Regionalmacht Nigeria abhängig. Auch stellt Benin den Seezugang für den Niger und Burkina Faso (CIA 2012a;

84 Seit 2008 haben auch die Cap Verden DC-Status, dem Staat wurde aber eine Übergangszeit hinsichtlich der EBA-Handelspräferenzen (s. Kapitel 4.1.2.2) zugestanden (Küblböck/ Forster 2008: 4).

85 Damit ist Benin stark vom sinkenden Weltmarktpreis für Baumwolle und den hohen Subventionen u.a. der USA betroffen (WEED 2005: Blatt 7: 2; Engels 2004: 1). Auf Grund dessen initiierte die beninische Regierung zusammen mit dem Tschad, Burkina Faso und Mali in der WTO die „Baumwollinitiative“ für die Abschaffung der Subventionen – jedoch ohne Erfolg (WEED 2005: 7: 2).

86 Seit Ende 2010 ist zudem Öl als Exportprodukt hinzugekommen.

87 Die Mitgliedsstaaten der UEMOA sind neben Benin Burkina Faso, Elfenbeinküste, Guinea Bissau, Mali, Niger, Senegal und Togo.

Worldbank 2009: 1f.; Adjovi 2004: 17ff.). Auf Grund dieser Faktoren ist Benin stärker als Ghana in den interregionalen Handel eingebunden. Darüber hinaus exportierte Benin im Forschungszeitraum weit weniger Waren in die EU, die meisten der beninischen Exporte gingen nach China (ca. 21%). Hingegen kamen die meisten Importe Benins aus der EU (ca. 44%) – ähnlich wie in Ghana (ca. 43%) (Busse et al. 2004: 12; Worldbank o.J.: 2). Auf Grund seiner Exportstruktur ist Benin also ökonomisch mehr von seinen Nachbarn abhängig als Ghana – und hinsichtlich der EPAs stärker an einem gemeinsamen Vorgehen der ECOWAS bzw. der UEMOA interessiert. Allerdings würden mit den EPAs die EU-Importe nach Ghana vermutlich stärker steigen als nach Benin (Schilder/ Schultheis 2005: 34) – Ghanas heimische Produktion wäre also nach Abschluss der EPAs stärker als die beninische konkurrierenden europäischen Produkten ausgesetzt. Dennoch führte Ghanas DC-Status dazu, dass Ghana Ende 2007 aus dem ECOWAS-Verband ausscherete.

Interessenkonflikte durch den LDC/ DC-Status: die Interimsabkommen

Wie oben dargestellt, konnte die Europäische Kommission neben den EDF-Zahlungen das Auslaufen des WTO-*Waivers* Ende 2007 als Druckmittel nutzen, um die Staaten dazu zu bewegen, den EPAs zuzustimmen. Während Benin als LDC wegen der Handelsvereinbarung *Everything but Arms* (EBA) (s.o.) nicht von einer Anhebung der europäischen Importzölle betroffen wäre, drohte die Europäische Kommission Ghana damit, bei einer Nicht-Unterzeichnung der EPAs die Zölle auf 25-30% der ghanaischen Exporte⁸⁸ anzuheben. Darunter fielen u.a. verarbeiteter Thunfisch, Ananas, Bananen, Kakaoprodukte und frisches Gemüse (Mandelson 2007; Patel 2007: 10f.). Vor allem die Produzenten und Exporteure exotischer Früchte – vielfach in europäischer Hand bzw. in europäisch-ghanaischen Joint Ventures (Jaeger 2008: 9ff.) – drängten die ghanaische Regierung, ein *Interim-EPA* zu unterzeichnen, da sie ansonsten starke Wettbewerbsnachteile auf dem europäischen Markt befürchteten (Interview GAWU I 2008: 3; Interview TWN I 2008: 6; Modern Ghana 2007). Dies führte im Dezember 2007 zur Paraphierung der IEPAs durch die ghanaischen Regie-

⁸⁸ Patel gibt 30% an, EU-Handelskommissar Mandelson 25% (Patel 2007: 10f.; Mandelson 2007).

rung. Durch diesen Schritt erreichte die ghanaische Regierung, dass die EU den freien Marktzugang für ghanaische Produkte bis Ende 2013 garantierte. Dieser sollte jedoch wegfallen, falls die IEPAs bis zum 1. Januar 2014 nicht ratifiziert würden (European Commission 2011: 1).

Interessenkonflikte hinsichtlich landwirtschaftlicher Produktion

Der Anteil der landwirtschaftlichen Produktion am BIP war im Forschungszeitraum in beiden Ländern annähernd gleich (Ghana 35,2% und Benin 36,5%). In beiden Ländern leben im Untersuchungszeitraum mehr als zwei Drittel der arbeitenden Bevölkerung von der Landwirtschaft, die überwiegend kleinbäuerlich organisiert ist (Schultheis 2010: 223; Republic of Benin 2007: 41; Adjovi 2006: 15; Schilder/ Schultheis 2005: 7; WEED 2005: Blatt 1: 1). Die kleinbäuerliche Produktion inklusive der an sie gekoppelten verarbeitenden Industrie ist durch die in den EPAs festgeschriebenen Zollsenkungen und die damit einhergehenden Importanstiege stark gefährdet (Bertow/ Schultheis 2007; Paasch et al. 2007: 26ff.; Khor 2006; ISODEC 2004). Auch ohne EPAs gingen bereits, Kerstin Bertow und Antje Schultheis (2007: 25) folgend, ca. 47% der landwirtschaftlichen Lebensmittelexporte in die AKP-Staaten nach Westafrika (s. auch Küblbock/ Forster 2008: 9). Dies führte, wie z.B. bei der ghanaischen Geflügelproduktion, zum Zusammenbruch ganzer landwirtschaftlicher Sektoren (ACDIC/ EED 2010: 10).

Angesichts der negativen Folgen der Zollsenkungen für die landwirtschaftliche Produktion skizzieren Altvater/ Mahnkopf das Interesse von Kleinbauern folgendermaßen:

„Anders als dies von Freihändlern in Europa und in den USA unterstellt wird, sind Länder, in denen 55-65% der Beschäftigten in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft tätig sind, nicht in erster Linie daran interessiert, Lebensmittel zu *kaufen*, sondern sie zu *produzieren*“ (Altvater/ Mahnkopf 2007: 154; Hervorhebung im Original).

Allerdings stehen die Interessen der Kleinbauern im Falle der ghanaischen EPAs-Verhandlungen im diametralen Gegensatz zu den Interessen industrieller Produzenten exotischer Früchte (s.o.). Dieser Konflikt spiegelte sich auch innerhalb der in dieser

Arbeit im Fokus stehenden Landarbeitergewerkschaft Ghanas GAWU (*General Agricultural Workers' Union*) wider: GAWU organisierte sowohl Arbeiter_innen auf den Frucht-Plantagen wie auch Kleinbauern (s. Kapitel 5 und 7). Für die beninischen Gewerkschaften bestand dieser Interessenkonflikt auf Grund des LDC-Status von vornherein nicht⁸⁹.

Situation öffentlicher Haushalte und Entwicklungshilfe

Ghana hatte 2004 im Vergleich zu Benin das höhere Staatsdefizit (-14,6% des BIPs im Gegensatz zu -4,2%), Entwicklungshilfe trug jeweils ca. vier Prozentpunkte zu deren Reduzierung bei (Busse et al. 2004: 12). Entsprechend war Ghana im Jahr 2004 höher verschuldet (vgl. auch WEED 2004: Blatt 1: 1), ebenso war das Land in seinen Budgetplanungen abhängiger von europäischen Entwicklungshilfegeldern als Benin (Küblböck et al. 2006: 9, 26). Allerdings wurde an Ghana mit dem 9. EDF nur geringfügig mehr Geld ausgezahlt als an Benin, trotz seiner höheren Einwohnerzahl (Bénin/ Communauté Européenne 2002: 2; Republic of Ghana/ European Community 2002: 2)⁹⁰. In beiden Ländern konnte also eine hohe Abhängigkeit von (europäischer) Entwicklungshilfe festgestellt werden. Zumindest das beninische Handelsministerium gab auch an, dass Entwicklungshilfe ein, wenn auch verdecktes, Druckmittel in den EPAs-Verhandlungen darstellte (Interview Handelsministerium Benin 2010). Zolleinnahmen machten in Ghana 15,5% des Gesamtbudgets aus (im Jahr 2000) – im Gegensatz zu 18,1% in Benin (im Jahr 2001). Wie oben erläutert, machten in beiden Ländern Produkte aus der EU den Löwenanteil unter den Importen aus. Die Abschaffung von Einfuhrzöllen auf europäische Produkte würde in beiden Ländern entsprechend zu empfindlichen Einnahmeverlusten führen (vgl. auch ODI/ ECDPM 2008: 21f.; Adjovi 2006: 47⁹¹).

89 Zudem ist der landwirtschaftliche Sektor nur schwach gewerkschaftlich organisiert (s. Kapitel 7).

90 Ghana wurden im 9. EDF 231 Millionen Euro zugesagt, plus 80 Millionen für Notfall- bzw. Ausnahmesituationen. Demgegenüber umfasste der 9. EDF für Benin 208 Millionen plus 67 Millionen Euro für Ausnahmesituationen (Bénin/ Communauté Européenne 2002: 2; Republic of Ghana/ European Community 2002: 2).

91 Auf Grund der unterschiedlich angelegten Studien wird hier auf einen Vergleich absoluter Zahlen verzichtet. Zu den unterschiedlichen Schätzungen der Budgetausfälle für Ghana s. Schilder/ Schultheis 2005: 30. Zur Kritik an den Studien der Folgeabschätzung s. ebd.: 35.

Wie oben erwähnt, ist Benin nicht nur Mitglied der ECOWAS, sondern auch der UEMOA, dem Zusammenschluss der westafrikanischen frankophonen Staaten, die ihrerseits alle auch Teil der ECOWAS sind. Während die ökonomische Integration der ECOWAS-Staaten bis 2013 stagnierte, hat die UEMOA u.a. eine gemeinsame Währung und verfolgte eine gemeinsame Außenpolitik (WEED 2005: Blatt 2: 2)⁹².

In den Verhandlungen mit der EU und westafrikanischen Staaten waren sowohl die ECOWAS als auch die UEMOA vertreten; entsprechend der konkurrierenden Integrationsprojekte kam es dabei zu Spannungen zwischen den Regionalorganisationen, z.B. in Bezug auf die Singapur-Themen⁹³: Während der EPAs-Verhandlungen entstanden zwischen dem ECOWAS und dem UEMOA-Sekretariat u.a. dadurch Konflikte, dass die UEMOA Liberalisierungen im Bereich der Singapur-Themen aufgeschlossener gegenüber stand als das ECOWAS-Sekretariat (Schilder/ Schultheis 2005: 27; zu Konflikten zwischen ECOWAS und UEMOA s. auch Alavi et al. 2007: 35). Trotz dieser Spannungen einigten sie sich zunächst auf ein gemeinsames Vorgehen. In den EPAs-Verhandlungen forderten die ECOWAS-Staaten (unter ihnen auch die UEMOA), vor dem Abschluss von Freihandelsabkommen mit der EU zunächst den regionalen Integrationsprozess zu konsolidieren. Zudem forderten sie höhere Kompensationen zum Ausgleich der Budgetverluste, Finanzhilfen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie eine Verlängerung des Verhandlungszeitraumes. Auch die Singapur-Themen sollten bis zu ihrer Regelung auf multilateraler Ebene nicht auf ECOWAS-Ebene verhandelt werden (Schultheis 2010: 211; Mbaye 2005; s. auch Schilder/ Schultheis 2005: 27ff.). Allerdings kommentierten westafrikanische zivilgesellschaftliche Organisationen im Jahr 2006:

„On its part, the ECOWAS still seems unable to give expression to the fundamental logic of its stated developmental concerns in the overall architecture of the EPA and its different themes. Rather, it has tended to get bogged down with dispute with the EC over the narrow,

92 Zu den Entwicklungen nach 2013 s. Fußnote 63.

93 Zu den Singapur-Themen s. Kapitel 3.1.2.2.

even if legitimate questions of support for adjustment costs, transition costs and supply-side constraints“ (RPCA 2006: 6).

Die beiden für die Verhandlungen zuständigen Sekretariate der UEMOA und der ECOWAS hätten der *Regional Platform on Cotonou Agreement*, RPCA zufolge die politischen Richtungen der nationalen Regierungen verlassen. Ihre Position liege vielmehr nah an jener der Europäischen Kommission, so die Kritik. Die Singapur-Themen wären von der EU letztendlich – trotz gegenteiliger Positionierungen der ECOWAS-Regierungen – durch die Hintertür etabliert worden (2006: 6f.).

EPAs-kritische Zivilgesellschaft in der ECOWAS-Region

Anders als in den meisten anderen AKP-Regionen gibt es in Westafrika eine formalisierte Vertretung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die den EPAs kritisch gegenüber eingestellt sind (Interview dt. Handelsexperte 2012). So vertrat die senegalesische NGO *ENDA Tiers Monde* die westafrikanische Zivilgesellschaft auf ECOWAS-Ebene, in den nationalen Verhandlungskomitees waren zudem Vertreter der nationalen Zivilgesellschaft beratend zugegen (Interview GAWU I 2010; Interview Handelsministerium Benin 2010; Interview Handelsministerium Ghana 2010; Interview GRAPAD 2008; RPCA 2005: 1). Der afrikanische Teil der Stop- EPAs-Kampagne⁹⁴ war vor allem von dem im ghanaischen Accra ansässigen *African Trade Network* (ATN) getragen. Führende westafrikanische Organisationen innerhalb des ATN waren das *Third World Network Africa* (TWN) (Sitz ebenfalls Accra) und die senegalesische Organisation *ENDA Tiers Monde*. In Westafrika gründete sich eine regionale zivilgesellschaftliche Plattform zum Cotonou-Abkommen, die ebenfalls Mitglied des ATN war (RPCA – *Regional Platform on Cotonou Agreement*) (RPCA 2005: 1). In vielen westafrikanischen Ländern, darunter auch in Ghana und Benin, formierten sich darüber hinaus nationale zivilgesellschaftliche Netzwerke: in Ghana das *Economic Justice Network* (EJN) und in Benin die *Plate-forme des acteurs de la société civile au Bénin* (PASCIB) (s. Kapitel 5).

94 Die Stop-EPAs-Kampagne gründete sich im Jahr 2004 und setzt sich v.a. aus europäischen und afrikanischen Organisationen zusammen.

Das ATN (2006a; 2006b) sprach sich deutlich gegen EPAs in der „gegenwärtigen Form“ (eigene Übersetzung, ATN 2006b)⁹⁵ aus, da diese zu größerem Marktzugang für europäische Produkte, Investitionen, Dienstleistungen etc. führen, die Dominanz und Konzentration europäischer Firmen, Waren und Dienstleistungen vergrößern und die AKP-Produzenten „unfairem“ (eigene Übersetzung, ebd.) Wettbewerb aussetzen würden. Dies würde die Entwicklungschancen untergraben und den fragilen regionalen Integrationsprozess gefährden. Die Organisationen des ATN forderten stattdessen Abkommen, die auf dem Prinzip der Nicht-Reziprozität basieren, die AKP-Märkte schützen und politische Entscheidungsräume für eigene Entwicklungsstrategien ermöglichen würden. Es gelte, den Druck aus den Verhandlungen zu nehmen, zudem sollten aus allen Handelsabkommen mit der EU die WTOplus-Themen ausgeschlossen sein (ATN 2006a; ATN 2006b). Die AKP-Regierungen wurden aufgefordert, in Anbetracht der Hoffnungen auf mehr Entwicklungshilfe und der Sorgen über mögliche Marktzugänge, die ökonomische Zukunft „ihrer Völker“ nicht zu gefährden (eigene Übersetzung, ATN 2006a).

4.4 Die FES-Position zum Abkommen von Cotonou

Während das ATN eine tragende Rolle in der (überwiegend) europäisch-afrikanischen Stop-EPAs-Kampagne einnahm, hatte die FES entsprechend ihres Selbstverständnisses (s. Kapitel 3) eher eine vermittelnde Rolle im Prozess rund um das Abkommen von Cotonou inne – sowohl in Deutschland als auch in Afrika. Doch auch wenn die Stiftung für sich in Anspruch nahm, selbst keine eigene Position zu haben, sondern Dialoge zu fördern und zu moderieren (Interview FES III 2008: 11), bezog sie dennoch indirekt Stellung. An dieser Stelle soll zunächst nur auf die inhaltlichen Beiträge der FES zum Vertrag von Cotonou bzw. EPAs eingegangen werden. Wie sich die FES-Position in ihrer konkreten Arbeit der Dialogförderung und Weiterbildung eher indirekt zeigte, wird später in den Kapiteln 5 und 8 deutlich werden.

95 Damit sind die EPAs gemeint, die die Europäische Kommission favorisiert.

Im Kapitel 4.1 wurden eingangs zwei mögliche Lesarten des Abkommens von Cotonou skizziert. Die erste nimmt die Entwicklungsziele des Abkommens beim Wort, die zweite Lesart des Abkommens hält die entwicklungspolitische Rahmung des Vertrages dem neoliberalen ökonomischen Zuschnitt des Abkommens weit untergeordnet und interpretiert das Ziel der Armutsreduzierung und die Prinzipien des *Good Governance* im Abkommen von Cotonou als ‚Gospel‘. Die FES vertritt die erste Interpretation des Abkommens:

„The Cotonou Agreement has been concluded in order to promote and expedite the economic, cultural and social development of the ACP States, with a view to contributing to peace and security and to promoting a stable and democratic political environment“ (FES 2010b).

Die Entwicklungskooperation im Abkommen von Cotonou vermittelt der Gelder im *European Development Fund* sollte nach Position der FES auf die individuellen Bedingungen des jeweiligen Landes zugeschnitten sein, die Beteiligung des Privatsektors wie der Zivilgesellschaft an Entwicklungsprozessen sowie die eigenen Entwicklungsstrategien und die lokale *Ownership* der AKP-Länder fördern. Zum Aushandlungsprozess des EDF schreibt die FES: „The programming process is a mutual consultation process of the parties, which determines how the money will be spent“ (FES 2010e). Die FES unterstreicht, dass mit dem Cotonou-Vertrag der politische Dialog im Zentrum der Beziehungen stehe, die auf gemeinsamen Werten wie Menschenrechten, Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit und *Good Governance* basierten. Diese gemeinsamen Werte gelten hierbei als Konditionalitäten bei der Vergabe der Gelder des EDF: „a severe violation of the principles could lead to a partial or even total suspension of aid“ (FES 2010d). Die FES geht dabei von einer auf gemeinsamen Normen basierenden Gesprächsbasis aus. Die ‚politische Dimension‘ des Cotonou-Abkommens sei ein neues Phänomen und der Ausdruck dafür, dass die ‚Partner‘

96 Die Auswahl der analysierten Dokumente wird im Kapitel 2.2.3 ausführlich dargelegt. An dieser Stelle sei nur kurz wiederholt, dass die hier dargestellte Position der FES sich auf den Inhalt ihrer Website bezieht – hierbei handelt es sich um den einzigen ausführlicheren, allgemein darstellenden Text der FES zum Cotonou-Abkommen. Ergänzt wird dieser durch Veröffentlichungen einzelner Mitarbeiter_innen, v.a. in Vorworten in von der FES geförderten Publikationen.

vorbereitet seien, in eine offene Diskussion über die Gründe von Armut wie auch über die institutionellen und politischen Vorbedingungen von nachhaltiger Entwicklung zu treten (ebd.).

Das Cotonou-Abkommen zeichnet sich nach Ansicht der FES auch dadurch aus, dass es nicht nur eine offene Partnerschaft zwischen den Regierungen, sondern auch zwischen den Gesellschaften selbst anstrebe. Mit dem Abkommen von Cotonou könnten die AKP-Staaten ihre Entwicklungsprinzipien, -strategien und -modelle selbst bestimmen. Gestärkt durch das Cotonou-Abkommen spielten aber auch nicht-staatliche Akteure in dem Entwicklungsprozess eine ‚komplementäre‘ Rolle. So erhielten nicht-staatlichen Akteure finanzielle Unterstützung oder *Capacity Building*. Zudem sollten die AKP-Regierungen wie auch die EU die Zivilgesellschaft über ihre Politiken informieren (FES 2010g).

Entsprechend dieser Analyse sah die FES ihre Aufgabe darin, zu ‚fruchtbaren‘ und ‚fairen‘ Beziehungen zwischen Afrika und der Europäischen Union beizutragen und den Dialog und die Kooperation zu fördern. Sie wollte die afrikanischen Interessenvertreter_innen darin unterstützen, den Prozess aktiv zu gestalten (FES 2010a).

FES-Position zu EPAs

Die FES merkt auf ihrer Website an, dass das Thema Handel das stärkste Element im Abkommen von Cotonou sei. Die EPAs hätten zum Ziel, eine Freihandelszone zu etablieren, die mit der WTO konform sei und gleichzeitig die regionale Integration zwischen den AKP-Staaten fördere. Zudem werde die ökonomische Kooperation auf den Handel mit Dienstleistungen und andere handelsbezogene Themen wie Produktstandards oder intellektuelle Eigentumsrechte ausgeweitet (FES 2010f). In der Darstellung der EPAs merkt die FES kritisch an, dass die Entwicklungsdimension der EPAs nicht von vornherein gesichert sei:

„In order to attain the overarching goal of poverty reduction, EPAs need a strong development orientation. If and how this is to be achieved remains an open question and very much depends on the bargaining power of the ACP countries and a true normative commitment of the EU" (ebd.).

Im Vorwort zur ersten von der FES in Auftrag gegebenen Studie des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) konkretisiert der vormalige Leiter der FES-Afrika-Abteilung, Werner Puschra, die EPAs-Analyse der FES. Puschra folgend legen die Verhandlungen um die EPAs den Fokus u.a. auf die regionale Integration zwischen den AKP-Staaten, die fortschreitende und flexible Liberalisierung von Gütern und Dienstleistungen sowie „einfache und transparente Regeln“ für Handel und Investitionen (Puschra 2004). Die EPAs, so Puschra im Vorwort zur zweiten Studie, versuchen der Herausforderung eines auf nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Freihandelsabkommens zu begegnen. Die Gefahren der EPAs liegen jedoch nach Puschra in einer ungenügenden Ausgestaltung und schlechten Implementierung der Verträge – schon wegen des ‚neu‘ betretenen Terrains, das Unsicherheiten mit sich bringe. Nur bei passendem ‚Design‘ und Implementierung brächte Freihandel nachhaltige Entwicklung (Puschra 2007).

Problematisierender und konkreter zu einzelnen Punkten der Verhandlungen äußert sich zu einem späteren Zeitpunkt Uta Dirksen, Vertreterin der FES in Benin:

„Ein gut verhandeltes WPA [Wirtschaftspartnerschaftsabkommen = EPAs, Anmerkung FB] mag Chancen erschließen, ohne die richtige, flankierende Politik werden jedoch die Gefahren überwiegen. Ebenso würde ein kompletter Verzicht auf ein WPA die Region vor große Herausforderungen stellen. Die Europäische Union sollte den Forderungen der Region wie zum Beispiel geringeren Liberalisierungsraten (60%), längerem Umsetzungszeitraum (25 Jahre) und dem Verzicht auf eine *Most Favoured Nation* Klausel mit größerer Flexibilität begegnen, um ein entwicklungsfreundliches Abkommen im Sinne Westafrikas zu erzielen. Ebenso wichtig ist jedoch die Ausformulierung und Finanzierung von begleitenden Entwicklungsprogrammen, um die wirtschaftlichen Akteure der Region in die Lage zu versetzen, die Chancen des WPA wahrzunehmen und um die sozialen Auswirkungen der Liberalisierung gezielt abzufangen“ (Dirksen 2009: 4).

Zusätzlich zu den von Dirksen skizzierten Elementen zielt die FES u.a. zusammen mit den internationalen Gewerkschaftsorganisationen zur Abfederung von Liberalisierungsfolgen auf eine Integration von Sozialstandards in Handelsverträge (Interview FES IV 2011; Interview FES V 2011; FES 2005b: 9; s. auch CSTT et al. 2007: 44f.). Wenn auch nicht an prominenter Stelle, so verfolgte die FES dieses Ziel doch auch in

ihrer Arbeit zu den EPAs und begrüßt die Integration von Sozialkapiteln in die EPAs-Vertragsentwürfe (Interview FES III 2008; FES 2002a: 10; vgl. auch European Commission 2007a: 56f.).

Schlussfolgerung und Konsequenzen für die Stiftungspraxis

„Trade liberalisation has turned into a global necessity to which almost all countries are exposed. There is little doubt that free trade can and has contributed to economic growth, welfare and sustainable development, but only if appropriately designed and implemented“ (Puschra 2004)

Werner Puschras Position zum Freihandel fasst letztendlich auch die Stiftungsposition zu den EPAs zusammen: Demnach stellt Freihandel eine globale Notwendigkeit dar, die bei ‚richtiger‘ Ausgestaltung nachhaltige Entwicklung fördert. Entsprechend wird die EU aufgefordert, einer moderateren Version der EPAs flexibler gegenüber zu stehen und Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen, um die Folgekosten abzufedern und die Wettbewerbsfähigkeit der AKP-Staaten zu erhöhen. Die Integration von Sozialstandards weise dabei in die richtige Richtung. Da der Vertrag von Cotonou auf Armutsreduzierung und politischen Dialog zielt, biete dieser eine gute Grundlage für entwicklungsfördernde Freihandelsabkommen.

Zwar deutet die FES an einer Stelle an, dass es für die AKP-Staaten auf Grund ihrer schwachen Verhandlungsmacht nicht einfach werde, das Ziel der Armutsreduzierung zu erreichen (FES 2010f). Im Großen und Ganzen geht die Stiftung aber von einem gemeinsamen (und damit gleichberechtigten), auf geteilten Normen basierenden Konsultationsprozess z.B. über die Gestaltung der EDF-Zahlungen aus. Machtungleichgewichte und Interessengegensätze zwischen der EU und den AKP-Staaten oder durch ökonomische Interessen motivierte Konditionalitäten werden in dem von der FES verfolgten Dialogansatz nur insoweit problematisiert.

Zwar bewertete die FES bestimmte Aspekte des Verhandlungsablaufs als problematisch, im Prinzip teilte sie aber das Ziel der Bundesregierung in Vertretung des BMZ, eine Freihandelszone zwischen den AKP-Staaten und der EU zu etablieren – wenn

die FES auch darauf verwies, dass die EK sich flexibler verhalten und Forderungen der AKP-Staaten zustimmen sollte.

Trotz ihrer im Grundsatz positiven Haltung gegenüber den EPAs, vor allem aber gegenüber dem Vertrag von Cotonou, sah die FES große Defizite in der Partizipationsmöglichkeit der afrikanischen Staaten und gesellschaftlichen Gruppen. Auf Grund dessen setzte sie sich Anfang der 2000er Jahre zum Ziel, v.a. in Westafrika zivilgesellschaftliche Akteure in ihrer Arbeit zum Abkommen von Cotonou zu unterstützen. Die Gewerkschaftsförderung war dabei ein zentrales Element. Im folgenden Kapitel 5.1 wird die konkrete Arbeit der FES angesichts des Abkommens von Cotonou untersucht.

4.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Im vorangegangenen Kapitel sind das Abkommen von Cotonou und spezifischer die *Economic Partnership Agreements* zunächst in ihrer Geschichte und ihrem Vertragsinhalt beschrieben worden. Dabei wurde herausgearbeitet, dass sich mit den Verträgen von Lomé eine besondere Abhängigkeit der AKP-Staaten vom europäischen Markt und von europäischer Entwicklungshilfe herausbildete. In der Geschichte des *European Development Fund* zeigte sich, dass die Konditionalitäten über die Jahre verschärft wurden und die Europäische Kommission unter dem Vertrag von Cotonou eine noch stärkere Kontrolle über die Mittelvergabe und deren Entzug hat. In Kombination mit der Anpassung des EDF-Auszahlungsrhythmus' an die EPAs-Verhandlungen stellte die stärkere Konditionalisierung des EDF ein Druckmittel in den Verhandlungen dar. Ein weiteres Druckmittel war der 2007 auslaufende WTO-*Waiver*, dessen Verlängerung die EU zu beantragen ablehnte. Der auslaufende WTO-*Waiver* setzte die als *Developing Countries* kategorisierten Länder wie Ghana unter Druck, da mit seinem Ende die Handelsvorteile für manche ihrer Exportprodukte ausliefen. Diese Drohung führte letztlich zur Unterzeichnung des Interim-EPA durch Ghana. Hierbei wurden die Interessenkonflikte innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors in Ghana

(exportorientierte Produzenten exotischer Früchte versus für den Binnenmarkt produzierende Kleinbauern) einseitig aufgelöst. Dieser Interessenkonflikt ist auch für die hinsichtlich der EPAs besonders aktive Landarbeitergewerkschaft GAWU zentral (s. Kapitel 5.2.1.5; 6 und 7.3.1.2).

Die Kategorisierung der unterschiedlichen Länder in DC und LDC und die damit einhergehenden unterschiedlichen Handelserleichterungen führten zu schweren Spannungen in der ECOWAS-Region. Drei der 15 ECOWAS-Staaten haben DC-Status und somit ein anderes Interesse an den EPAs als die restlichen Mitgliedsstaaten. Ebenso ist auch die Doppelmitgliedschaft der frankophonen Länder in der UEMOA konflikt-haft für die von der ECOWAS als Ganzes geführten EPAs-Verhandlungen.

Weiterhin wurde festgestellt, dass die EPAs weit über den Handel mit Gütern hinausgehen und insbesondere die so genannten WTOplus-Themen (Investitionen, Dienstleistungen, Wettbewerbsrecht, öffentliche Beschaffung etc.) für die verhandelnde Europäische Kommission von großem Interesse sind. Liberalisierungen in diesen Bereichen würde heimische Unternehmen in starke Konkurrenz zu europäischen Unternehmen setzen und große Einschnitte für die nationale Wirtschaftspolitik und -steuerung bedeuten. Allein schon eine Liberalisierung des Güterhandels durch die EPAs würde für die beiden näher betrachteten Länder, Ghana wie Benin, große Nachteile in Bezug auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte, die Binnenproduktion und den regionalen Handel mit sich bringen. Beide Länder sind zudem stark von europäischer Entwicklungshilfe abhängig und darüber unter Druck zu setzen.

Das Abkommen von Cotonou und speziell die EPAs wurden als Projekt zu Durchsetzung ökonomischer und geopolitischer Interessen der EU eingeordnet. Es wurde diskutiert, inwiefern sich die Interessen der europäischen Mitgliedsstaaten in der Praxis einer relativ autonomen Europäischen Kommission widerspiegeln. Konstatiert wurde, dass die Bundesrepublik Deutschland – in Vertretung des BMZ – als ein wichtiger Akteur der EU die Europäische Kommission in ihrer EPAs-Politik im Großen und Ganzen unterstützt.

Während Organisationen wie das *African Trade Network* die EPAs scharf verurteilten und nicht-reziproke Handelsabkommen forderten, nahm die FES gemäß ihrer Selbstdefinition eine eher moderierende Rolle ein. Nichtsdestotrotz kann aus ihren Publikationen eine Position zu den EPAs herausgefiltert werden: Die FES befürwortete das Abkommen von Cotonou und die darin verankerten Freihandelsabkommen zwischen den AKP-Staaten und der EU, sie verweist aber auf die Notwendigkeit ihrer entwicklungspolitischen Ausgestaltung. Auf Grund der – wie im Kapitel 3 ausgeführt – hohen Autonomie der politischen Stiftungen ist aber begründet anzunehmen, dass die v.a. in der Befürwortung des Abkommens von Cotonou deutlich werdende Nähe zwischen FES und BMZ nicht darauf zurückzuführen ist, dass letztere die Auslandsarbeit der FES maßgeblich finanziert.

Das folgende Kapitel widmet sich nun im ersten Schritt dem Vorhaben der FES, zivilgesellschaftliche Akteure, v.a. Gewerkschaften, stärker in den Cotonou-Prozess zu integrieren. Im zweiten Schritt werden die Agenden der untersuchten Gewerkschaften dargestellt.

5. Die EPAs-Aktivitäten von FES und Gewerkschaften in Benin und Ghana

Am Ende des vorangegangenen Kapitels wurde die FES-Analyse des Cotonou-Abkommens untersucht und u.a. festgestellt, dass es zwar eine inhaltliche Nähe der FES-Position zum BMZ gibt, auf Basis der Ausführungen im Kapitel 3 jedoch begründet anzunehmen ist, dass dies, auf Grund der hohen Autonomie der politischen Stiftungen in Deutschland, nicht auf die Finanzströme zwischen Ministerium und Stiftung zurückzuführen ist. Während die Beziehung zwischen FES und BMZ im Rahmen dieser Arbeit nicht vertieft untersucht werden kann, widmet sich das vorliegende Kapitel der empirischen Fallstudie – der Beziehung der FES zu den von ihr geförderten westafrikanischen Gewerkschaften.

Entsprechend ihrer Analyse des Cotonou-Abkommens (vgl. Kapitel 4.4) zielte die FES in ihrem AKP-EU-Projekt darauf, ihre westafrikanischen Partnerorganisationen für die Teilhabe am Implementierungsprozess des Vertrages zu stärken und in ihrer Positionsfindung zu unterstützen. Zentrale Partner des AKP-EU-Projektes der FES waren westafrikanische Gewerkschaften. Das Projekt der FES soll nun am Beispiel der Gewerkschaften in Ghana und Benin untersucht werden.

Das vorliegende Kapitel widmet sich entsprechend den ersten Forschungsfragen dieser Arbeit: Wie sahen die gewerkschaftlichen EPAs-Agenden und Agenda-Prozesse in Ghana und Benin im Detail aus? Welche Differenzen gab es? Welche Rolle nahm die FES in diesen Agenda-Prozessen ein? Dabei geht es mit Hyman sowohl um die formale Agenda, die sich in öffentlichen Verlautbarungen wiederfindet, wie auch um die praktische bzw. ‚reale‘ Agenda und damit um die konkreten Schritte, die von der Gewerkschaft unternommen wurden, um die in der offiziellen Agenda formulierten Ziele zu erreichen (vgl. Hyman 1994a: 125f.; s. Kapitel 1.1).

Um obige Fragen beantworten zu können, wird in diesem Kapitel im ersten Schritt das AKP-EU-Projekt der FES vorgestellt. Im zweiten Schritt wird sich den ghanaischen und beninischen Gewerkschaftsbewegungen zugewandt und ihre formale und

reale EPAs-Agenda sowie die Rolle der FES in den jeweiligen Agenda-Prozessen analysiert. Im Anschluss an diese Untersuchungen werden die gewerkschaftlichen Agenten und die Rolle der FES verglichen, um so die Basis für die letzte, in den Kapiteln 6 und 7 zu beantwortende Forschungsfrage zu legen: Wie lassen sich die herausgearbeiteten Differenzen erklären?

5.1 Die FES-Gewerkschaftsarbeit und das AKP-EU-Projekt

Der folgende Abschnitt widmet sich der Gewerkschaftskooperation der FES im Rahmen ihres AKP-EU-Projekt. Zunächst wird allgemein das AKP-EU-Projekt der FES dargestellt. Darauf folgt eine Analyse der Stiftungsk Kooperation mit westafrikanischen Gewerkschaften in Bezug auf den Vertrag von Cotonou, insbesondere hinsichtlich der EPAs. Im Mittelpunkt steht dabei der Regionale Arbeitskreis RAK, in dem sich westafrikanische Gewerkschaften auf Initiative der FES zur Arbeit zusammengefunden haben. Empirisches Material sind neben Veröffentlichungen vor allem Experteninterviews sowie Sitzungs- und Workshopberichte.

5.1.1 Das AKP-EU-Projekt der FES

Der Vertrag von Cotonou bot der FES die Möglichkeit, ein gemeinsames Projekt für ihre sechs westafrikanischen Büros zu lancieren⁹⁷. Die FES teilt nicht nur die entwicklungspolitischen Ziele des Abkommens, gerade auch weil das Abkommen den politischen Dialog betont, entspricht es in seinen normativen Formulierungen der Grundausrichtung der FES. Das Abkommen zu behandeln, fügte sich für die Stiftung zudem gut in andere Aspekte ihrer Arbeit, z.B. in das Globalisierungsprojekt (s. Kapitel 3.2.1; Interview FES III 2008: 1; Puschra 2003; Schlicht 2002: 21)⁹⁸. Ziel des AKP-EU-Projektes war es, v.a. die Zivilgesellschaft dafür zu stärken, sich in die Implemen-

97 Die westafrikanischen Büros der FES liegen in Ghana, Senegal, Mali, Benin, der Elfenbeinküste sowie in Nigeria.

98 Für die Region Westafrika gab es zwei Regionalprojekte der FES. Das eine beschäftigte sich mit dem Vertrag von Cotonou, das andere mit der Sicherheitspolitik (Interview FES VI 2011; FES 2010h; Interview FES III 2008: 1).

tierung des Vertrages von Cotonou einzubringen. Dabei sollte auch der politische Dialog zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützt werden (Interview FES III 2008: 1f.; E-Mail FES III 14.1.2008; Puschra 2007; FES 2002a: 11). Basierend auf diesem Vorhaben führte die FES in ihrem westafrikanischen Regionalprogramm Fortbildungen und Vernetzungen zum Cotonou-Abkommen durch. Das mutmaßlich erste FES-interne Treffen zum Cotonou-Abkommen mit allen Repräsentant_innen der afrikanischen FES-Büros fand im Mai 2002 statt (E-Mail FES VII, 26.6.2012; Puschra 2003). Als eine Grundlage ihrer Arbeit erstellte die Stiftung zudem eine Studie darüber, in welcher Form zivilgesellschaftliche Akteure in die Implementierung des Cotonou-Abkommens involviert sind (Traub-Merz/ Schildberg 2003). Koordiniert wurde das Projekt von der Afrika-Abteilung der FES (Interview FES IV 2011; Interview FES VI 2011; s. auch Schlicht 2003), der regionale Schwerpunkt der FES-Arbeit zum Cotonou-Abkommen lag bei den westafrikanischen Büros (Interview FES V 2011; E-Mail FES VIII, 27.5.2008). Auf westafrikanischer Ebene fand entsprechend ein internes Vorbereitungstreffen im August 2002 statt (FES 2002a), im November 2002 trafen sich die FES-Repräsentant_innen zusätzlich mit Vertreter_innen aus Gewerkschaften, NGOs und Ministerien (FES 2002b). In ihren sechs westafrikanischen Büros kooperierte die FES mit Parlamentarier_innen, politischen Parteien, Journalist_innen, NGOs, Gewerkschaften, Forschungsinstituten und auch Regierungsinstitutionen zum Vertrag von Cotonou, v.a. zu den EPAs. In ihrer konkreten Arbeit strebte die FES an, nicht-staatliche Akteure für den Cotonou-Prozess zu stärken und ging dabei in einem Dreischritt vor: Zunächst zielte die Stiftung darauf ab, ihre Partner über den Vertrag von Cotonou zu informieren. Im zweiten Schritt ging es darum, sie darin zu unterstützen, ihre Position zu entwickeln um diese dann drittens in den politischen Prozess einzubringen; dies sowohl auf der nationalen wie der westafrikanischen Ebene. Dabei setzte die Stiftung v.a. auf Lobbying, Pressearbeit, Netzwerkarbeit sowie politischen Dialog (FES 2010j; Interview FES III 2008: 1). Während auf nationaler Ebene die FES neben den Gewerkschaften auch andere Organisationen bzw. Gruppen bei der Arbeit zum Cotonou-Abkommen

unterstützte, waren es auf Ebene der ECOWAS-Region vor allem Gewerkschaften, die die FES in ihrer Arbeit zum Abkommen von Cotonou förderte. Dadurch, dass es sich um ein ECOWAS-weites Förderprojekt der Stiftung handelte, verfolgte die FES in Bezug auf die untersuchten Gewerkschaftsbewegungen in Benin und Ghana ein sehr ähnliches, jedoch an die nationalen Begebenheiten angepasstes Förderprogramm (Interview FES II 2008: 16; Interview FES III 2008: 7).

5.1.2 Der regionale gewerkschaftliche Arbeitskreis

Um die nationale Gewerkschaftsarbeit zum Abkommen von Cotonou in Benin und Ghana besser einordnen und die Auswahl der untersuchten Gewerkschaften begründen zu können, muss das FES-Engagement auf westafrikanischer Ebene analysiert werden – in der *Working Group on Trade and Development*, die innerhalb der FES ‚Regionaler Arbeitskreis‘ (RAK) genannt wird. Im RAK sind Gewerkschaftsfunktionäre aus Mali, der Elfenbeinküste, dem Senegal, Benin, Ghana und Nigeria vertreten. Auf den nächsten Seiten wird die Rolle der Stiftung bei der Gründung und Gestaltung des RAK untersucht sowie interne Differenzen unter den teilnehmenden nationalen Gewerkschaftsvertretungen herausgearbeitet. Mit diesem Vorgehen lässt sich die besondere Bedeutung der ghanaischen und beninischen Gewerkschaften bzw. einzelner Gewerkschaftsfunktionäre dieser Länder für die FES-Arbeit verdeutlichen. Zudem können durch die Untersuchung des RAK die Grundzüge der FES-Arbeit zum Abkommen von Cotonou dargestellt und erste Differenzen zwischen der ghanaischen und beninischen Gewerkschaftsbewegungen herausgearbeitet werden.

Vor der Gründung des RAK

Ziel der FES war es zunächst, allgemein die westafrikanische Zivilgesellschaft in ihrer Arbeit zum Cotonouprogramm zu unterstützen. Da es hier jedoch bereits Vernetzungsprozesse durch die ghanaische NGO *Third World Network* (TWN) und die senegalesische NGO *Enda Tiers Monde* (ENDA) gab (s. Kapitel 4.3), konzentrierte sich die FES darauf, westafrikanische Gewerkschaften für den Cotonou-Prozess zu vernetzen und zu schulen (Interview FES III 2008: 2). Die FES lud nach Rücksprache mit ihren

gewerkschaftlichen Partnern in den sechs Ländern, in denen die FES mit Büros vertreten ist, Gewerkschaftsvertreter_innen dieser Länder ein, um mit ihr zum Vertrag von Cotonou zu arbeiten. In jedem Land „identifizierte“ die FES dafür jeweils zwei Gewerkschafter_innen (Interview FES III 2008: 2). Im Mai 2005 gründete sich im beninischen Cotonou der RAK und erhielt u.a. für die Arbeit zu den EPAs das Mandat des westafrikanischen Gewerkschaftsdachverbandes *Organisation of Trade Unions of West Africa* (OTUWA) (Westafrican Trade Union Working Group on Trade and Development o.J.: 17, 29). Die meisten der von der FES geladenen Gewerkschaftsfunktionäre waren vor dem Zusammentreffen nicht zum Cotonou-Vertrag oder den EPAs aktiv.

Die FES hatte aber teilweise bereits angefangen, mit Gewerkschaften auf nationaler Ebene zum Cotonou-Vertrag zu arbeiten (Interview FES III 2008: 3). In Benin hatte sich mit Unterstützung der FES das gewerkschaftliche Netzwerk *Réseau des Organisations Syndicales du Bénin* (ROSYB) gegründet (s. ausführlich Kapitel 5.2.2.3). In Ghana war vor allem die Landarbeitergewerkschaft *General Agricultural Workers' Union* (GAWU) schon lange mit Handelsfragen beschäftigt (s. ausführlich Kapitel 5.2.1.3). Auf Grund dieses Engagements von GAWU nahm der damalige stellvertretende Generalsekretär der Landarbeitergewerkschaft auch bei den ersten Treffen der westafrikanischen Zivilgesellschaft zum Abkommen von Cotonou teil. Auf einer dieser Zusammenkünfte sprach dieser die FES an, um ihr eine Unterstützung des gewerkschaftlichen Vernetzungsprozesses in Westafrika vorzuschlagen⁹⁹. Die FES hatte dies bereits ebenfalls geplant (Interview GAWU II 2008: 2).

Bereits vor der Gründung des RAK zeichnet sich mit GAWU und ROSYB eine herausragende Stellung der ghanaischen, aber auch der beninischen Gewerkschaften in Bezug auf die westafrikanische Gewerkschaftsarbeit zum Cotonou-Vertrag ab.

⁹⁹ Es ist nach Lage der vorliegenden Protokolle anzunehmen, dass es sich hierbei um ein Anfang 2004 stattfindendes Treffen in Dakar handelte. Hier lud das Sekretariat der westafrikanischen Plattform der Zivilgesellschaften Organisationen unter Führung von *ENDA Tiers Monde* mit Finanzierung der Europäischen Union diverse zivilgesellschaftliche Organisationen ein, damit diese eine gemeinsame Position zu den EPAs entwickeln. Die FES ermöglichte die Teilnahme von Gewerkschaftern aus Benin, Ghana, Mali und der Elfenbeinküste (West African Platform of CSO/ ENDA Syspro2 2004: 33).

Bildung des RAK

Auf dem konstituierenden Treffen des RAK im Mai 2005 in Cotonou wurde der Fahrplan für die gemeinsame Arbeit bestimmt. Einem RAK-Teilnehmer folgend konzeptionalisierte die FES diesen ersten Workshop weitgehend selbst, auf den Folgetreffen hätten aber die beteiligten Gewerkschafter_innen im Allgemeinen die Gestaltung übernommen (Interview GTUC I 2008: 8).

Auf diesem Treffen wurden die Teilnehmenden über die ökonomische Situation in Westafrika sowie über die internationalen Gewerkschaftsstrukturen und die Position der ICFTU zu Handelsfragen und speziell zum Abkommen von Cotonou informiert (RAK 2005a: 5ff.). Auch trafen sich die FES-Mitarbeiter_innen in einer eigenen Arbeitsgruppe und schlugen Orte und Zeit für die nächsten Treffen vor, die Themen hingegen sollten von den Gewerkschaften bestimmt werden (RAK 2005a: 8). Um die EPAs zu diskutieren, vereinbarten die teilnehmenden Gewerkschafter_innen für das nächste Treffen in Senegal Vertreter der EU, der ECOWAS, der senegalesischen Regierung und der Zivilgesellschaft einzuladen (ebd.: 9). Darüber hinaus wurden die beninischen und ghanaischen Gewerkschaften zum frankophonen bzw. anglophonen *Focal Point* des RAK erklärt. Damit waren sie zuständig für die Verbreitung und Dokumentation von Informationen für die französisch- bzw. englischsprachigen Vertretungen im RAK. Des weiteren wurde vereinbart, auch auf nationaler Ebene gewerkschaftliche Arbeitsgruppen zum Cotonou-Abkommen zu bilden. Die nationalen Gewerkschaftsvertreter_innen wurden beauftragt, lokale Workshops zu veranstalten, um unter anderem Empfehlungen zu den EPAs zu entwickeln und diese beim nächsten RAK-Treffen zu präsentieren (ebd.: 8f.). Auf dem Folgetreffen in Saly (Dakar) wurden die Positionen der nationalen Gewerkschaften zu einem gemeinsamen Positionspapier zusammengefügt (RAK 2005b: 12f.). Der RAK wurde bis zum Ende des Forschungszeitraumes dieser Arbeit von der FES finanziert und in der Koordination maßgeblich unterstützt (FES 2010h; Dirksen o.J.: 6).

Aktivitäten des RAK

Bis 2008 traf sich die Arbeitsgruppe achtmal in diversen westafrikanischen Hauptstädten. Diese Treffen dienten unter anderem der gemeinsamen Positionsbestimmung zu den EPAs, das Mandat der OTUWA umfasste aber auch Positionsbestimmungen zu Ernährungssicherheit und regionaler Integration. Zusätzlich befasste sich der RAK auch mit Themen wie Arbeitsrechten oder Genderfragen (FES: 2010i; West-african Trade Union Working Group on Trade and Development o.J.: 17, 30). Der RAK traf sich darüber hinaus mit westafrikanischen Unternehmer- und Bauernverbänden, um gemeinsame Positionspapiere zu den EPAs zu verabschieden. Mitglieder des RAK machten eine Studienreise nach Brüssel und trafen sich in Abuja, Genf, Brüssel und Berlin mit diversen Entscheidungsträgern. Zudem nahm der beninische RAK-Vertreter zusammen mit Repräsentant_innen der europäischen Sozialisten und der *European Trade Union Confederation* (ETUC) an einer Veranstaltung der FES auf dem Weltsozialforum (WSF) in Nairobi teil (s. Annex 2).

Positionsentwicklung des RAK

Die vom RAK zwischen 2005 und 2008 verabschiedeten Positionspapiere (s. Annex 2) zeigen in Bezug auf die EPAs eine deutliche Entwicklung auf: Waren die ersten Positionspapiere noch sehr um einen vermittelnden Ton bemüht, so kennzeichnet die späteren eine sehr viel schärfere Sprache. In dieser Positionsentwicklung zeigen sich auch die politischen Dynamiken innerhalb des RAK. Wie in den Kapiteln 5.2.1.2 und 5.2.2.2 deutlich werden wird, spiegelt sich darin auch der jeweilige Wortlaut der ghanaischen bzw. beninischen Positionspapiere wider.

Bei einem Vergleich der beiden Papiere, die sich hauptsächlich mit den EPAs befassen, wird deutlich, dass das erste im Jahr 2005 verabschiedete Papier in zentralen Aspekten den EPAs zwar kritisch gegenüber eingestellt ist – es findet klare Worte gegen Zollsenkungen und WTOplus Themen. Deutlich wird gleichzeitig aber auch, dass der RAK trotz der Kritik an den EPAs noch um eine vermittelnde Position bemüht ist. So erwähnt der RAK positive und negative Aspekte der EPAs, die Darstellung bleibt

jedoch widersprüchlich. So ist bspw. ohne Erläuterungen nicht ersichtlich, in welchem Verhältnis die angenommenen entwicklungsförderlichen Impulse einer Marktöffnung und die angenommene gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit durch die EPAs mit den Annahmen im Verhältnis stehen, dass Zollsenkungen zu minderen Staatseinnahmen, Unternehmensschließungen, zunehmenden Importen etc. führen. Auf Grund dieser Widersprüche ist zu vermuten, dass das Papier ein Kompromiss unterschiedlicher, teils gegensätzlicher Positionen ist. Die Nachricht des RAK an die Verhandler ist im ersten Papier noch sehr diplomatisch formuliert, so wird höflich darum gebeten, bestimmte Aspekte zu berücksichtigen. Darunter fallen die Durchführung von Studien der Folgeabschätzung bzw. die Verbesserung von bereits verfassten Studien, ein langsamerer Verhandlungsrhythmus sowie die Integration von Gewerkschaften in die Verhandlungen auf lokaler wie regionaler Ebene. Die Verhandler werden gebeten, „daran zu denken“ („to be effectively aware of“), dass das Abkommen von Cotonou die Einhaltung der Kernarbeitsnormen vorsehe. Auch sollten Kompensationen für staatliche Einnahmeausfälle verhandelt und eine Liste sensibler Produkte erstellt werden. Eine explizite Forderung, Dienstleistungen und Singapur-Themen nicht zu verhandeln, findet sich in dem abschließenden Forderungskatalog nicht. Angesichts dieser Aspekte wird an die Verhandler lediglich folgender Appell gerichtet: „Be aware of the necessity for our region to determine its own trade and investment policies“ (Westafrican Trade Union Working Group on Trade and Development o.J.: 71).

Im Gegensatz dazu kritisiert das letzte verabschiedete EPAs-Papier des RAK vom Mai 2008 das Vorgehen der EU scharf. Es bezieht sich auf die Interimsabkommen (s. Kapitel 4.1) und erwähnt keine positiven Aspekte der EPAs mehr. Vielmehr beschreibt es die Verhandlungstaktik der EU als „arm-twisting“ und „manipulativ“ (ebd.: 44), vor allem während des Jahres 2007. Es fordert staatliche und nicht-staatliche Akteure der AKP-Staaten auf, dem Beispiel Nigerias¹⁰⁰ zu folgen und den EU-Tendenzen zu „Re-Kolonisierung“ zu „widerstehen“ und gegen sie zu „mobilisieren“ (eigene Über-

100 S. dazu Kapitel 4.1.2.2.

setzung, ebd.: 45). Die Interimsabkommen seien schlichte Freihandelsabkommen, die mit Entwicklung nichts zu tun hätten. Sie gingen weit über das hinaus, was die WTO verlange. Es werde mit Sorge gesehen, dass in den angestrebten vollständigen EPAs auch weitreichende Vereinbarungen über die WTOplus- und Singapur-Themen getroffen werden könnten. Die Interimsabkommen Ghanas und der Elfenbeinküste seien in selbstherrlicher Weise verabschiedet worden, es gäbe eine Tendenz zum „devide and ruin“¹⁰¹ (ebd.: 48). Dass die EU mit einzelnen Staaten Abkommen abschließe, sei ein eindeutiger Beweis dafür, dass es ihr daran gelegen sei, die Errungenschaften der regionalen Integration zu zerstören, um ihre Interessen durchzusetzen (ebd.: 47). Das Papier formuliert zudem klare Aufgaben für die Gewerkschaften und spricht von der Notwendigkeit einer massenhaften Äußerung („mass expression“) und der Mobilisierung von Mitgliedern. Der RAK fordert in seinem Papier, alle Verhandlungen zwischen der EU und Einzelstaaten sofort zu beenden. Um die entwicklungspolitische Nachhaltigkeit der Handelsabkommen zu sichern, müsse es ein Moratorium für weitere EPAs-Verhandlungen geben. Als Basis für ein eventuelles Freihandelsabkommen gelte es, die regionale Integration zu vertiefen und bereits vorhandene Integrationsvereinbarungen zu implementieren. An Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen wird appelliert, zu protestieren, um die Unabhängigkeit und Souveränität „unserer Länder“ zu verteidigen (eigene Übersetzung, Westafrican Trade Union Working Group on Trade and Development o.J.: 50). Das zweite Papier spricht also deutlich von Interessengegensätzen zwischen der EU und den AKP-Staaten und fordert zur Massenmobilisierung auf, was sich von der bisherigen dialogisch ausgerichteten Praktik des RAK unterschied.

Auch in den kurzen Absätzen, die sich in den Papieren zur Ernährungssicherheit und regionaler Integration auf die EPAs beziehen, ist eine ähnliche Entwicklung zu erkennen. Während das im Januar 2006 abgestimmte Papier zu regionaler Integration noch relativ vermittelnd davon spricht, dass der Verhandlungsverlauf der EPAs eine „gewisse Gefahr“ für die regionale Integration berge (eigene Übersetzung, Westafr-

101 Wortspiel im Zitat.

can Trade Union Working Group on Trade and Development o.J.: 87), fordert das im November 2008 verabschiedete Papier zur Ernährungssicherheit dazu auf, den Ungleichheiten in den Verhandlungen zu „widerstehen“, um die regionale Integration und Ernährungssicherheit zu gewährleisten (eigene Übersetzung, ebd.: 77).

Auch die Positionspapiere, die gemeinsam mit den Organisationen der Kleinbauern (Juni 2007) bzw. der Unternehmer (Dezember 2006) verfasst wurden, finden eine deutlichere Sprache als das erste Papier des RAK. Eine vermittelnde Position ist auch hier nicht zu finden; auch in ihnen wird von vorn herein angenommen, dass die Entwicklungsversprechen des Cotonou-Abkommen mit den EPAs gebrochen werden (vgl. Westafrican Trade Union Working Group on Trade and Development o.J.: 52ff., 60ff.).

Die Gründe für die Positionsverschiebungen sind nicht eindeutig nachzuvollziehen, dennoch lassen sich begründet Vermutungen aufstellen. Da die Europäische Kommission wie die ECOWAS sich im Laufe der Zeit eigene Positionen verlauten ließen, könnten die jeweiligen gewerkschaftlichen Positionspapiere als Reaktionen auf diese Entwicklungen gedeutet werden. So interpretieren es eine FES-Vertreterin in Benin und ein GTUC-Vertreter (Interview FES IX 2008: 15; Interview GTUC II 2008: 3). Diese Vermutung soll hier nicht in Abrede gestellt werden, auch wenn bereits 2004 bzw. 2005 zivilgesellschaftliche Vertreter_innen Westafrikas die EPAs und das Vorgehen der Europäischen Kommission scharf kritisierten (z.B. Mbaye 2005; ATN et al. 2004; s. Kapitel 4.3). Für die vorliegende Forschung sind aber die Hinweise zweier langjähriger Mitglieder des RAK, zugleich führende Gewerkschaftsvertreter von GAWU (Ghana) und ROSYB (Benin), von größerem Interesse. Auf die Positionsverschiebungen angesprochen, führen beide interne, politische Differenzen im RAK an, die die Positionsveränderungen erklären (Interview GAWU II 2008: 4ff.; Interview ROSYB 2008: 6ff.). Auch die beninische FES-Vertretung sowie ein anderer Vertreter des GTUC (bis 2006 Mitglied im RAK) erwähnen Konflikte innerhalb des RAK, diese ver-

liefen ihnen zufolge zwischen den frankophonen und anglophonen Gewerkschaften (Interview FES IX 2008: 17f.; Interview GTUC I 2008: 3).

Differenzen innerhalb des RAK

Der Sprecher des beninischen Gewerkschaftsnetzwerks ROSYB vermerkt selbstkritisch, dass die frankophonen Gewerkschaften innerhalb des RAK nicht dieselben analytischen Kapazitäten wie die anglophonen hätten. So hätten die frankophonen Gewerkschaften keine eigenen Forschungsabteilungen, auch seien sie bis zur Arbeit im RAK im Gegensatz zu den anglophonen Gewerkschaften unerfahren in Handelsfragen gewesen. Die Vertreter_innen aus Ghana und Nigeria seien den EPAs gegenüber sehr viel kritischer gewesen und hätten im Arbeitskreis eine Führungsrolle eingenommen. Auch hätten die frankophonen Vertreter_innen bestimmte Themen der EPAs, wie beispielsweise die Liberalisierung von Dienstleistungen und Investitionen, nicht sehr ernst genommen. Durch die Fortbildungen und Reisen nach Europa habe man jedoch dazugelernt (Interview ROSYB 2008: 6f.). Die Unterschiede im RAK bestätigt auch die beninischen FES-Vertreterin. Der RAK sei ungleich strukturiert gewesen. Als man dort mit der Arbeit begann, seien die entsendeten frankophonen Gewerkschafter keine Experten zu den EPAs gewesen – ganz im Gegensatz zu den anglophonen (Interview FES IX 2008: 17; ähnlich beschreibt es auch ein ehemaliger FES-Repräsentant in Benin, s. Interview FES III 2008: 10)¹⁰². Der GAWU-Vertreter betont ebenfalls die Differenzen zwischen frankophonen und anglophonen Gewerkschaften innerhalb des RAK. Er unterstreicht jedoch, dass es auch zwischen den frankophonen Unterschiede und auch Positionsveränderungen gäbe, bspw. im Falle Senegals. Ihm zufolge seien es meist die Beniner und die Ivorer gewesen, die dafür plädierten, auch die positiven Seiten der EPAs herauszuarbeiten und vermittelnde Positionen zu vertreten. Nur mit dieser Haltung, so ihr Argument, werde man ernst genommen. Im Falle der Singapur-Themen und der Dienstleistungen seien es an-

¹⁰² Auch die Beauftragte für Fragen des internationalen Handels im ITUC erwähnt in Bezug auf die EPAs inhaltliche Differenzen zwischen frankophonen und anglophonen westafrikanischen Gewerkschaften. Die frankophonen Gewerkschaften seien in Bezug auf die EPAs im Gegensatz zu den anglophonen lange Zeit viel vermittelnder gewesen (Interview ITUC 2007: 2).

fangs Benin, die Elfenbeinküste und auch Senegal gewesen, die die Position vertretend, eine Regelung dieser Themen durch die EPAs würde z.B. ausländische Investitionen anziehen. Auch hätten sie argumentiert, dass die Kritik an den mit den EPAs geplanten Zollsenkung übertrieben sei, da lange Übergangszeiten eingeräumt würden (Interview GAWU II 2008: 4f.; s. auch RAK 2005b: 12)¹⁰³.

Die FES selbst hat sich nach Ansicht der Interviewpartner aus dem Konflikt herausgehalten. Sie habe zwar durchaus im RAK mitdiskutiert, sich letztendlich jedoch neutral verhalten. In der Regel habe die FES auch nicht an der Erstellung der Positionspapiere mitgewirkt (Interview FES IX 2008: 16; Interview GAWU II 2008: 8).

Schlussfolgerung

Die westafrikanische gewerkschaftliche Vernetzung zum Abkommen von Cotonou wurde von der FES angestoßen sowie organisatorisch wie finanziell getragen. Von Beginn an spielten ghanaische und beninische Gewerkschaftsfunktionäre eine herausragende Rolle in diesem Prozess. Die ghanaischen und beninischen Gewerkschaften wurden als anglophone bzw. frankophone *Focal Points* des Regionalen Arbeitskreises (RAK) bestimmt. Innerhalb des heterogen zusammengesetzten RAK wurden unterschiedliche Position zu den EPAs vertreten. Dies begründet sich auch durch die verschiedenen Ausgangslagen der RAK-Mitglieder: Die anglophonen Gewerkschaftsvertreter_innen aus Ghana und Nigeria waren schon vor dem RAK weit ausführlicher über Handelsfragen informiert und bezogen deutlich kritischere Positionen zu den EPAs als ihre frankophonen Kolleg_innen. Allerdings gab es auch in der Gruppe der frankophonen Gewerkschaftsvertreter_innen Dynamiken und Differenzen. Vertreter_innen der Elfenbeinküste wie Benins sollen am deutlichsten um eine ausgewogene Positionierung des RAK angesichts der EPAs bemüht gewesen sein. Damit

103 Einige der nach den Konflikten im RAK befragten Personen verweisen auf die unterschiedlichen ökonomischen Kategorisierungen der anglophonen und frankophonen Länder als Grund für die Differenzen. So sind Ghana und Nigeria Non-LDCs und die vier im RAK vertretenen frankophonen Länder mit Ausnahme der Elfenbeinküste LDCs. Ghana und Nigeria würden durch den DC-Status bzw. durch ihre stärkere Industrialisierung den EPAs weit kritischer gegenüberstehen (vgl. Interview FES IX 2008: 17; Interview GTUC I 2008: 3; Interview GTUC II 2008: 4). Dieses Argument wird im Kapitel 6 und 7 nochmals aufgegriffen.

sind die Vertretungen Ghana und Benins nicht nur die *Focal Points* des RAK, sondern repräsentieren – zumindest dem Vertreter GAWUs folgend – auch die jeweiligen Pole innerhalb der Arbeitsgruppe. Ihre jeweilige Agenda und Beziehung zur FES soll in den folgenden Abschnitten untersucht werden.

5.2 Die geförderten Gewerkschaften, die EPAs und die FES

Die folgenden Seiten widmen sich der Rolle der FES in den gewerkschaftlichen EPAs-Agenda-Prozessen in Benin und Ghana. Jeder Länderabschnitt beginnt mit einer knappen Erläuterung zur Gewerkschaftsstruktur des Landes und stellt dann das jeweilige EPAs-Positionspapier dar, um es anschließend zu diskutieren. Mit Hyman wird sich also zunächst der *formalen EPAs-Agenda* der Gewerkschaften gewidmet (s. Kapitel 1.1). Im Anschluss daran wird die Kooperationsbeziehung zwischen FES und Gewerkschaften in Bezug auf die EPAs bzw. das Cotonou-Abkommen analysiert und die konkrete nationale Gewerkschaftsarbeit zu den EPAs, also die *reale Agenda* der Gewerkschaften untersucht. Da sich die Gewerkschaften in den untersuchten Ländern sehr unterschiedlich mit dem Thema EPAs befasst haben und die FES für sie verschiedene Funktionen hatte, sind die jeweiligen Abschnitte nicht komplett einheitlich gegliedert.

5.2.1 Die ghanaischen Gewerkschaften, die EPAs und die FES

Der folgende Abschnitt widmet sich kurz der ghanaischen Gewerkschaftslandschaft¹⁰⁴ und daran anschließend der Position der ghanaischen Gewerkschaften zu den EPAs. Zunächst wird, wie auch im Fall Benins, das gewerkschaftliche Positionspapier analysiert und diskutiert und damit, Hyman folgend, die formale Gewerkschaftsagenda. Danach wird untersucht, wie die Gewerkschaften mit der FES – aber auch mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen in Bezug auf die EPAs ko-

¹⁰⁴ Das Kapitel 7 widmet sich ausführlich der Geschichte und Gegenwart der ghanaischen Gewerkschaftsbewegung. Dieser Abschnitt 5.2.1 dient als erster Überblick, um die Empirie einordnen zu können.

operierten. Diese Analysen bilden die Basis dafür, die reale EPAs-Agenda der ghanaischen Gewerkschaften und damit ihre Rolle in der Auseinandersetzung um die EPAs in Ghana zu untersuchen. Im Verhältnis dazu lässt sich auch die Bedeutung der FES für die gewerkschaftliche EPAs-Arbeit herausarbeiten. Das Kapitel endet mit einer zusammenfassenden Tabelle als Grundlage für den Vergleich mit Benin.

Empirisches Material bilden dabei Dokumente¹⁰⁵, Interviews und E-Mails mit am Prozess beteiligten Personen bzw. jenen, die den Prozess beobachteten sowie Notizen von Teilnehmender Beobachtung auf zwei Seminaren, einer Pressekonferenz, einer Demonstration und einer öffentlichen Veranstaltung.

5.2.1.1 Die ghanaische Gewerkschaftsbewegung

In Ghana gibt es mit dem *Ghana Trade Union Congress* (GTUC) einen großen gewerkschaftlichen Dachverband, dem 17 Einzelgewerkschaften angehören (Stand 2010). Der GTUC war Mitglied der ICFTU und ist nun Mitglied des ITUC. Neben dem GTUC gibt es einzelne unabhängige Berufsgewerkschaften, z.B. der Lehrer_innen oder Krankenschwestern sowie mit der *Ghana Federation of Labour* (GFL) einen sehr viel kleineren gewerkschaftlichen Dachverband.

Da die GFL in der ghanaischen Gewerkschaftsbewegung, insbesondere in der EPAs-Arbeit, eine untergeordnete Rolle spielt, wird sie nur bei der gleich folgenden Darstellung des EPAs-Positionspapiers genannt. Der kleine Dachverband war auf Initiative des GTUC auf dem FES-finanzierten Workshop zugegen, auf dem die EPAs-Position der Gewerkschaften formuliert wurde. Zudem ist der GTUC Hauptpartner der FES (Interview FES II 2008: 18f.). Entsprechend verbleibt die Untersuchungseinheit dieser Arbeit beim GTUC und seinen Einzelgewerkschaften.

5.2.1.2 Formale Agenda: das Positionspapier

Das EPAs-Positionspapier des *Ghana Trade Union Congress* (GTUC) wurde in Kooperation mit dem sehr viel kleineren Dachverband *Ghana Federation of Labour* (GFL)

105 Vor allem gewerkschaftliche Publikationen bzw. Dokumente sowie FES-Dokumente, insbesondere die Jahresberichte der Stiftung zu ihrer Arbeit in Ghana.

auf einem von der FES finanzierten Seminar vom 17. - 18. September 2007 erarbeitet und darauf folgend mit Geldern der FES veröffentlicht. Der Entwurf wurde von dem damaligen stellvertretenden Generalsekretär der *General Agricultural Workers Union* (GAWU) und dem Leiter des *Labour Research and Policy Institute* des GTUC geschrieben (Interview GTUC II 2008: 7). Im Folgenden wird die Position detailliert dargestellt, um den genauen Vergleich mit dem Papier aus Benin zu ermöglichen.

Politisch-ökonomische Ausgangsbedingungen

Das Positionspapier des GTUC und der GFL beginnt inhaltlich mit der Situation des ungleichen Tausches zwischen der EU und Ghana bzw. Westafrika. Dabei wird zunächst unterstrichen, dass die Exporteinnahmen der westafrikanischen Staaten von nur wenigen und geringwertigen Primärprodukten abhängen, die Importe hingegen aus stark weiterverarbeiteten Produkten bestehen. Auch sei ein permanenter Anstieg von importierten Nahrungsmitteln, Agrarprodukten sowie einfacheren Industrieprodukten zu verzeichnen, die in Konkurrenz zu heimischen Produkten träten. Exporte aus westafrikanischen Ländern seien darüber hinaus auf dem europäischen Markt mit unzähligen nicht-tarifären Handelshemmnissen konfrontiert. Die Verhandlungspartner seien entsprechend ökonomisch sehr unterschiedlich stark (GTUC/ GFL o.J.: 2).

Handel mit Gütern

In Anbetracht stark subventionierter europäischer Produzenten, der sehr viel niedrigeren Zinsraten in Europa und der starken Differenzen im Entwicklungsstand der beiden Verhandlungsparteien würden, dem Positionspapier folgend, die von der EU geforderte Reduzierung der Zölle um ca. 80% zu einem Zustrom zahlreicher Produkte führen. Dies werde die westafrikanischen Märkte bedrohen und die landwirtschaftliche wie industrielle Produktion untergraben. Zudem würden den westafrikanischen Regierungen mit der geplanten Abschaffung der Zölle verlässliche Einkommensquellen vorenthalten und diese darin weiter geschwächt, ihrer Verpflichtung zur Bereitstellung sozialer Dienstleistungen nachzukommen (ebd.: 2f.)

Weiter heißt es, dass der von der EU angebotene hundertprozentig zollfreie Marktzugang (auf den europäischen Markt) sinnlos sei. So habe die EU in der Vergangenheit nicht-tarifäre Handelshemmnisse entweder beibehalten oder sogar angehoben. Darüber hinaus hätte die EU die *Rules of Origin* verkompliziert¹⁰⁶, zudem habe die generelle Tendenz der EU, Zölle auch in anderen bilateralen oder multilateralen Handelsverträgen entweder zu senken oder ganz abzuschaffen, die Vorteile, die den AKP-Staaten eingeräumt wurden, unwirksam gemacht. Auch würden die anhaltend starken Subventionen der europäischen Landwirtschaft faktisch eine Barriere für die Exporte aus westafrikanischen Staaten darstellen (ebd.: 2f.).

Dass nur einige als sensibel eingestufte Produkte von der in den EPAs festgelegten Zollreduktion ausgenommen werden sollen, sei aus mehreren Gründen problematisch. So sei die Festlegung dieser Ausnahmen sowohl auf nationaler als auch auf ECOWAS-Ebene ein sehr komplexer Prozess, der zu Spannungen innerhalb des regionalen Integrationsprozesses geführt habe. Denn gleichzeitig würden auf der ECOWAS-Ebene auch gemeinsame Außenzölle und harmonisierte Entwicklungsstrategien verhandelt. Das Vorhaben der Identifizierung von als sensibel einzustufenden Produkten übersehe zudem, dass Zölle ein Entwicklungsinstrument für bestimmte Sektoren sein können. Entwicklung sei jedoch ein dynamischer Prozess, so dass heute als sensibel gekennzeichnete Produkte in der Zukunft diesen Status gegebenenfalls nicht mehr verdienten – dafür aber andere, heute noch nicht relevante Produktgruppen (ebd.: 3f.).

Liberalisierung von Dienstleistungen

Bezüglich der Liberalisierung von Dienstleistungen schreiben die beiden Gewerkschaftsverbände: „On market access in services GTUC and GFL are convinced beyond any doubt that it is neither necessary nor desirable to negotiate these“ (GTUC/GFL o.J.: 4). Dies begründen sie damit, dass die westafrikanischen Staaten nicht verpflichtet sind, eine Liberalisierung von Dienstleistungen zu verhandeln, da die bestehenden Regelungen mit der WTO kompatibel sind. Eine Liberalisierung von

106 Zu den *Rules of Origin* s. Kapitel 4.1.1.

Dienstleistungen durch die EPAs würde die Ökonomien Westafrikas für europäische Dienstleistungsanbieter öffnen – ohne regulierende Rahmen bzw. Mechanismen, die für Entwicklungsvorhaben westafrikanischer Staaten nutzbar gemacht werden könnten. Außerdem würden Dienstleistungsberufe in verschärfte Konkurrenz mit europäischen Anbietern gesetzt. Diese Konkurrenz bringe kein ökonomisches Wachstum mit sich, von dem die Region profitieren könne. Zudem öffne eine Dienstleistungsliberalisierung den Markt für europäische Anbieter in Bereichen, die von heimischen Unternehmen der Region komplett abgedeckt werden könnten. Auch würde eine weitere Liberalisierung des Dienstleistungssektors einen Abfluss von ausländischer Währung durch die Repatriierung der Profite bedeuten. Dieses Geld stünde dann nicht mehr für inländische Investitionen zur Verfügung (ebd.: 4f.).

Handelsbezogene Themen

Im Weiteren geht das Papier auf die handelsbezogenen Themen wie öffentliche Beschaffung, Wettbewerb- und Investitionsregeln ein: „the leadership of GTUC and GFL once again underscore the extremely negative implications for development and the fact that the EU is cleverly seeking to engage the ECOWAS sub-region on such issues when indeed there is absolutely no basis for negotiating them” (GTUC/ GFL o.J.: 5). Weiter heißt es, dass die Führung der beiden Dachgewerkschaften bestürzt darüber sei, dass die EU und „other rich industrialised countries” (ebd.: 4) diese Themen bereits auf Ebene der WTO verhandeln wollten. Dieses Bestreben habe zum Zusammenbruch der Verhandlungen in Cancun¹⁰⁷ geführt, weil alle Entwicklungsländer ihnen aus guten Gründen widerstanden hätten (ebd.: 5). Die EU verhandele das Thema der öffentlichen Beschaffung innerhalb der EPAs, um es europäischen Unternehmen zu ermöglichen, lokale Anbieter zu überbieten. Damit würden die ‚kränkenden‘ westafrikanischen Ökonomien um weitere dringend gebrauchte Ressourcen geschröpft („to bleed“). Darüber hinaus würde den westafrikanischen Regierungen mit einer in den EPAs verhandelten öffentlichen Beschaffung eines der wichtigsten Werkzeuge genommen, den produktiven Sektor zu entwickeln. Öffentli-

107 S. Kapitel 4.1.2; 4.2; 4.3.

che Beschaffung habe in der Geschichte der Entwicklung(spolitik) vielfach dazu beigetragen, junge Industrien aufzubauen und zu fördern (ebd.).

In Bezug auf Investitionsregeln ziele die EU mit den EPAs darauf ab, europäischen Unternehmen das Recht geben, ohne Regulierungen, in jedem Sektor und an jedem Ort in Westafrika zu investieren und die Gewinne ohne jede Beschränkung zu repatriieren. Hinsichtlich der Wettbewerbsregeln strebe es die EU an, in einer ‚cleveren‘ Weise zu verhandeln. Sie wolle den westafrikanischen Wettbewerbsregeln Modelle aufdrücken („impose“), die europäische Investoren hinsichtlich staatlicher Förderung gleich oder gar besser stellten als heimische Investoren. Eine solche Praxis brächte die Region von entwicklungsförderlichen Wettbewerbsregeln, wie jenen in den so genannten Tigerstaaten, ab (ebd.: 5f.).

Kritik an der Verhandlungsweise

In ihrem abschließenden Kommentar verurteilen die Gewerkschaftsverbände die EPAs als neo-koloniales Projekt: „The trade union leaders are totally convinced that the EPA being negotiated is not the way to development and poverty reduction and that it is indeed tantamount to re-colonisation“ (GTUC/GFL o.J.: 6).

Die EU sei ihren Verpflichtungen aus dem Cotonou-Vertrag nicht mit der nötigen Sorgfalt nachgekommen. Dies habe unter anderem dazu geführt, dass Auswirkungsstudien als Basis für sinnvolle Verhandlungen nicht verfügbar gewesen seien. Das Papier prangert die Versuche der EU an, „to blackmail the West African governments and negotiators with aid“. GTUC und GLF seien „extremely outraged“ über die weitreichenden negativen Konsequenzen der EPAs (ebd.: 6).

Die beiden Dachverbände seien zu dem Schluss gekommen, dass Westafrika und alle anderen AKP-Staaten die gleichen Marktzugänge wie bisher haben können und sollten – auch ohne die EPAs zu unterzeichnen. Deswegen sähen sie es als ihre erklärte Pflicht und Verantwortung an, die Unterzeichnung der EPAs „mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln“ (eigene Übersetzung, ebd.) zu verhindern und hierfür

mit allen relevanten Stakeholdern, die EU inbegriffen, in Kontakt zu bleiben, um WTO-kompatible Alternativen zu den EPAs zu finden (ebd.).

Diskussion des Positionspapiers

Aus dem dargestellten Text geht hervor, dass GTUC und GFL den EPAs äußerst kritisch, ja ablehnend gegenüberstehen. Zudem ist deutlich, dass das Positionspapier auf einer fundierten Kenntnis der EPAs und ihres Kontextes geschrieben wurde. In mancher Hinsicht, bspw. bei der Erwähnung des ungleichen Zinsniveaus zwischen der EU und den ECOWAS-Staaten, der Unterminierung der Handelspräferenzen durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse oder den veränderten *Rules of Origin* geht das Positionspapier über manche wissenschaftliche Veröffentlichungen zu den EPAs in der thematischen Reichweite bzw. Beachtung der komplexen Zusammenhänge hinaus.

Neben der Kritik an den Inhalten der EPAs wird die scharfe Verurteilung des Verhandlungsverlaufes deutlich. So wird beispielsweise von Erpressung („to blackmail“) gesprochen. Auffällig sind auch scharfe Begriffe wie „re-colonisation“ oder „extremely outraged“ (GTUC/GFL o.J: 6), um die Beziehung zwischen den beiden Regionen zu beschreiben bzw. die Position der Gewerkschaften zu unterstreichen.

Das Papier ist als Lobby-Instrument konzipiert. Es wurde an Medienvertreter_innen, Ministerien und Parlamentarier_innen verteilt, meist im Rahmen von gemeinsamen Treffen bzw. auch auf einer Pressekonferenz zur Bekanntmachung der Position (Interview GTUC II 2008: 5). Es scheint damit nicht direkt für Gewerkschaftsmitglieder gedacht zu sein, obwohl es an die Distriktvertretungen des GTUC verteilt wurde bzw. werden sollte (vgl. FES 2007b: 3)¹⁰⁸. Doch auch wenn das Papier sich nicht primär an die Gewerkschaftsmitglieder an der Basis richtete, so ist es doch auch für jene *Policymaker* oder Journalist_innen schwer zu verstehen, die nicht schon länger zu der Materie arbeiten. Viele formulierte Kritiken sind nur vor dem Hintergrund bestimmter Abkommen, Politiken etc. verständlich, über die das Papier aber keine Auskunft gibt. So findet sich beispielsweise keine einführende Erläuterung, die die Kritik z.B.

108 Ob die geplante Verteilung tatsächlich stattgefunden hat, ließ sich nicht überprüfen.

an den WTO-Regeln hätte verständlich machen können. Auch kommen Fachbegriffe wie „rules of origin“, AKP-Staaten („ACP countries“) oder „Phyto-Sanitary Standards“ (GTUC/GFL o.J.: 3) in dem Papier vor, die einer Erläuterung bedurft hätten. Vielfach hätte auch eine Straffung des Papiers zur besseren Verständlichkeit beigetragen. In ihrer deutlichen Ablehnung der EPAs, der Betonung der peripheren Stellung Westafrikas bzw. Ghanas und der daraus resultierenden ungleichen Verhandlungsposition der EU und Westafrikas sowie in der verurteilenden Sprache unterscheidet sich die Position der ghanaischen Gewerkschaften deutlich von jener der FES. Die Stiftung förderte jedoch die Positionsfindung der ghanaischen Gewerkschaften (s. Kapitel 4.4).

5.2.1.3 Die Gewerkschafts-FES-Kooperation bezüglich der EPAs

Die FES ist in Ghana seit den 1960er Jahre präsent, der GTUC ist seitdem einer ihrer wichtigsten Partner (s. Kapitel 3.2.2). Ende der 1980er Jahre wuchs das Netzwerk der ghanaischen FES-Kooperationspartner weiter an, es kamen Organisationen wie das *National Board for Small Scale Industries* oder der ghanaische Journalistenverband hinzu. Weitere Partner sind u.a. die *Ghana News Agency*, das *Department of Political Science of the University of Ghana* oder die Wahlkommission (FES 2008b). Für den GTUC ist die FES ebenfalls einer seiner langjährigsten Geber (Interview GTUC III 2008: 2). Die Kooperation beider Organisationen verlief jedoch nicht immer konfliktfrei. So stieß zeitweilig die starke Präsenz der FES in den von ihr geförderten Projekten auf Kritik aus den gewerkschaftlichen Leitungen (s.u.). Durch ihr Büro in Accra ist es der FES allerdings im Gegensatz zu anderen Gebern möglich, flexibel mit ihren Unterstützungsangeboten auf politische Ereignisse zu reagieren, darüber hinaus kann sie auf ein breites Netzwerk zurückgreifen. Beides macht sie trotz obiger Kritik zu einem geschätzten Geber des GTUC (Interview GTUC IV 2010: 1). Längerfristige Kooperationen zwischen der FES und dem GTUC umfassen beispielsweise die Diskussion des jährlichen Regierungshaushalts, die Unterstützung des Dialogs zwischen GTUC und Parlamentsabgeordneten oder Studien und Workshops zu unter-

schiedlichen politischen bzw. gewerkschaftsrelevanten Themen. In den Jahren von 2003 bis 2008 stellte die Arbeit zum Abkommen von Cotonou den Schwerpunkt in der Kooperation dar (Interview FES II 2008: 3; Interview GTUC III 2008: 2; FES 2006; FES 2005; FES 2004a).

Arbeit zum Cotonou-Abkommen

Das FES-Büro in Accra begann seine Arbeit zum Abkommen von Cotonou im Juli 2001. Hier veranstaltete es in Zusammenarbeit mit dem ghanaischen Außenministerium und dem Ministerium für Handel und Industrie ein Informationsseminar über das Abkommen von Cotonou für Vertreter der Ministerien (FES 2002a: Annex IV, 25). Im Jahr 2001 entstand, dem Generalsekretär der Landarbeitergewerkschaft GAWU folgend, auch der Kontakt zwischen der FES und GAWU. Auf Grund ihrer handlungspolitischen Kompetenz entwickelte sich GAWU und nicht der Dachverband GTUC zum wichtigsten gewerkschaftlichen Ansprechpartner der FES für das AKP-EU-Projekt in Ghana (s.u., s. auch E-Mail GAWU II 15. 11. 2007; FES 2005a: 4). Doch auch wenn GAWU für die FES Ansprechpartner in Fragen des AKP-EU-Projektes war, so blieb der GTUC als Dachverband weiterhin im Fokus der Stiftung. Aus den Dokumenten lässt sich rekonstruieren, dass FES und GTUC bzw. GAWU Anfang 2003 begannen, systematisch zum Cotonou-Abkommen zu kooperieren (FES 2004a: 11; FES 2002 a; FES 2002 b). Neben den Gewerkschaften waren u.a. Parlamentsausschüsse und eine Journalistenvereinigung Partner der FES in Bezug auf das AKP-EU-Projekt (FES 2006a; FES 2005a; FES 2004a).

Aus der Zusammenarbeit zwischen FES und GAWU/ GTUC hinsichtlich des Cotonou-Abkommens ergaben sich folgende Projekte:

- a) die Vertretung des GTUC auf westafrikanischer Ebene im RAK,
- b) die Gründung der nationalen Arbeitsgruppe (*Working Group on Trade and Development*),
- c) diverse Seminare und Vernetzungstreffen,
- d) Publikationen, vor allem das Positionspapier zu den EPAs (GTUC/GFL o.J),

- e) Unterstützung der Pressearbeit,
- f) Unterstützung in der Lobbyarbeit mit Parlament und Ministerien.

Im Folgenden soll zunächst dargestellt werden, wieso sich gerade die Landarbeitergewerkschaft GAWU verstärkt handelspolitischen Fragen zuwandte. Daran anschließend wird die Arbeit der von der FES geförderten GTUC-internen nationalen *Working Group on Trade and Development* (im Folgenden in Angleichung zum FES-Sprachgebrauch ‚*Working Group*‘ genannt) untersucht. Im Anschluss hieran werden die von der FES unterstützten Seminare, Publikationen, Pressekonferenzen und Lobbyaktivitäten analysiert. Zum Schluss dieses Abschnitts werden weitere Einflussfaktoren auf die gewerkschaftliche Arbeit zu den EPAs diskutiert.

GAWUs Beschäftigung mit Handelspolitik

GAWUs Interesse für die europäisch-ghanaischen Handelsbeziehungen entstand Mitte der 1990er Jahre auf Grund eines Arbeitskonfliktes auf Bananenplantagen. Der Bananenproduzent *Volta River Estates Ltd.* (VREL) verwies als Begründung für seine Position in den Tarifverhandlungen auf veränderte Bedingungen im ghanaisch-europäischen Bananenhandel¹⁰⁹. Im Zuge der Auseinandersetzung mit VREL beschäftigte sich GAWU, v.a. der zunächst stellvertretende und später dann amtierende Generalsekretär, intensiv mit dem internationalen Bananenhandel und in Folge dessen mit den internationalen Handelsbeziehungen allgemein. Die Gewerkschaft machte

109 1993 wurden die europäischen Importbedingungen für die AKP-Staaten harmonisiert und unter Berücksichtigung des vierten Vertrages von Lomé neu geregelt (Chacón-Cascante/ Crespi 2006: 112, 115f.; Weiss 2003: 122ff.; zum entsprechenden Zusatzprotokoll des Lomé-Vertrages s. ACP/EEC 1989: 133). Da Ghana bis Anfang der 1990er Jahre keine Bananen exportierte, galt es zum Zeitpunkt der Neuregelung als ‚nicht-traditioneller‘ Bananenproduzent, ghanaische Bananenproduzenten hatten deswegen schlechtere Marktzugänge als beispielsweise jene aus der Elfenbeinküste, sie konnten aber als nicht-traditioneller AKP-Bananenproduzent eine bestimmte Menge Bananen zollfrei einführen. Allerdings musste der ‚Newcomer‘ VREL nicht einkalkulierte Handelslizenzen an die EU entrichten. 2000/ 2001 wurde Ghana schließlich mit anderen AKP-Bananenproduzenten gleichgestellt (Chacón-Cascante/ Crespi 2006: 113; Siaw 2003: 4; Blowfield/ Gallet o.J.: 3, 6; s. auch Weiss 2003: 124, Fußnote 24; zur Geschichte von VREL s. Siaw 2003: 3f.; Blowfield/ Gallet o.J.: 6ff.). Der Konflikt um den Bananenexport auf dem europäischen Markt wurde durch die Klage u.a. der USA vor dem WTO-Schiedsgericht ausgetragen und ging als ‚Bananenkrieg‘ in die WTO-Geschichte ein (zu den Hintergründen des Konfliktes s. Chacón-Cascante/ Crespi 2006; Weiss 2003).

sich mit dem Vertrag von Lomé und sukzessive auch mit dem Abkommen von Cotonou vertraut (Interview GAWU I 2010: 2; Interview GAWU II 2010: 1; Interview GAWU II 2008: 3; Interview GTUC I 2008: 1; s. auch FES 2002a: Annex IV: 24; Blowfield/ Gallet o.J.: 17). Durch die Auseinandersetzung mit Handelsfragen war GAWU früh Mitglied des 1998 gegründeten panafrikanischen freihandelskritischen *African Trade Network* (ATN), das auch die Stop-EPAs-Kampagne ins Leben rief (s. Kapitel 4.3). Infolgedessen engagierte sich GAWU nicht nur auf nationaler, sondern auch auf westafrikanischer Ebene zu Fragen des afrikanisch-europäischen Handels, v.a. zum Cotonou-Abkommen, und wirkte hier an den zivilgesellschaftlichen Vernetzungsprozessen mit (Interview GAWU II 2010: 1; Interview GAWU 2008 II: 1; Anyemedu o.J.: 7).

Auf nationaler Ebene war GAWU ab Ende 2000/ Anfang 2001 bei diversen Regierungskonsultationen zum Abkommen von Cotonou beteiligt (Anyemedu 2002; FES 2002a: Annex IV: 23; Anyemedu o.J.: 2ff.). Ende 2001 startete GAWU ein erstes Sensibilisierungsprogramm zu Ernährungssicherheit und dem Cotonou-Abkommen (Interview GAWU II 2008: 1). Die Teilnahme an den Regierungskonsultationen geschah unabhängig von der FES, ob das Sensibilisierungsprogramm bereits mit Unterstützung der FES durchgeführt wurde, ist unklar. Der GAWU-Generalsekretär gibt für die ersten Jahre der Cotonou-Aktivitäten GAWUs drei Förderorganisationen an: TWN, *Enda Tiers Monde* (zu beiden Organisationen s. Kapitel 4.3) und die FES. Die FES entwickelte sich aber im Bereich der EPAs-Arbeit zum wichtigsten Geber für GAWU und den GTUC (Interview GAWU II 2008: 2).

GAWU ist damit in Bezug auf die EPAs mit Abstand die aktivste Mitgliedsgewerkschaft des GTUC. Aber auch der GTUC selbst arbeitete zu dem Thema, häufig angeführt von GAWU-Funktionären. Dies geschah u.a. in der von der FES unterstützten *Working Group on Trade and Development*.

Die Working Group on Trade and Development

Auf dem Gründungstreffen des westafrikanischen RAK wurde die Bildung von Arbeitsgruppen auf nationaler Ebene empfohlen, die sich mit Handelsfragen auseinandersetzen sollten. Demgemäß gründete sich auch in Ghana die *National Working Group on Trade and Development* (s. auch Interview GAWU II 2008: 2). Aus dem FES-Jahresbericht lässt sich schlussfolgern, dass sich die Gruppe im Juli 2005 gründete (FES 2006a: 5). Ziel der Arbeitsgruppe war die allgemeine Beschäftigung mit Handelsfragen, sie befasste sich bis 2008 jedoch v.a. mit den EPAs und verstand sich vorrangig als Beratungsgremium für den GTUC und seine Mitgliedsgewerkschaften (Interview HSWU 2010: 1; Interview GTUC II 2008: 10).

Die Arbeitsgruppe funktionierte jedoch nicht wie geplant. Bereits in einer Notiz des internen FES-Jahresberichtes heißt es, dass es schwierig gewesen sei, Teilnehmer für die zwei ersten Treffen der Arbeitsgruppe zu finden (FES 2006a: 5f.). Der FES-Repräsentantin folgend ergab eine Evaluierung im Jahr 2007, dass die von der FES geförderte Arbeit zum Abkommen von Cotonou vornehmlich auf zwei Personen im GTUC bzw. bei GAWU laste – auf dem Leiter des GTUC-eigenen Labour Insititutes und auf dem Generalsekretär GAWUs. Darüber hinaus sei der Effekt der von der FES finanzierten Seminare zum Abkommen gering, eine breitere Bearbeitung des EPAs-Themas gäbe es nicht. Infolgedessen wurde zwischen GTUC und FES entschieden, die nationale *Working Group* zu reaktivieren. Die GTUC-Mitgliedsgewerkschaften wurden aufgefordert, jeweils Vertreter_innen zu einem gemeinsamen ‚*Start-up Workshop*‘ wie auch zu den Treffen der *Working Group* zu schicken. Im gleichen Jahr kam es darüber hinaus zu dem Seminar, an dem auch das oben dargestellte Positionspapier erarbeitet wurde (Interview FES II 2008: 4f.; FES 2007b). Aber auch nach diesen Bemühungen klagten mehrere Mitglieder der Arbeitsgruppe über mangelnde Verankerung der *Working Group* innerhalb des GTUC bzw. seinen Mitgliedsorganisationen. Die Gruppe konstituierte sich vornehmlich aus Personen, die innerhalb der Hauptverwaltung des GTUC angestellt waren. Nur zwei der siebzehn Mitglieds-

gewerkschaften des GTUC¹¹⁰ waren kontinuierlich in der Arbeitsgruppe vertreten: GAWU und die *Health Services Workers' Union* (HSWU)¹¹¹. Allerdings vermerkt der Vertreter der HSWU, dass er große Probleme gehabt habe, das Thema EPAs in seiner Gewerkschaft zu verankern. Seine Gewerkschaftsführung unterstütze den Prozess zwar moralisch, nicht aber z.B. mit der Bereitschaft, Mitglieder zu mobilisieren (s.u.; Interview HSWU 2010: 3; vgl. auch Interview GAWU I 2008: 3, 5).

GAWU ist damit die mit Abstand aktivste Einzelgewerkschaft innerhalb des GTUC, die zu den EPAs arbeitete (s. Interview HSWU 2010: 3; Interview GAWU I 2008: 5; Interview GTUC II 2008: 1f., 12; s. auch Interview GTUC III 2008: 4). Dennoch hat sich nach längerer Zeit auch das *Steering Committee*, hohe Entscheidungsinstanz des GTUC, mit den EPAs beschäftigt (Interview GTUC II 2008: 2, 10). Die *Working Group*, so der GTUC-Generalsekretär, sei trotz aller Schwierigkeiten von den Mitgliedsgewerkschaften anerkannt, zu ihren Seminaren würden jeweils ein bis zwei Personen von jeder Teilgewerkschaft geschickt. Langsam, so der Generalsekretär, würden die Führungen der Einzelgewerkschaften die Bedeutung von Handelsfragen erkennen (Interview GTUC III 2008: 2). Auf dem Workshop, auf dem das Positionspapier verabschiedet wurde, waren zudem zahlreiche Führungskräfte der Mitgliedsgewerkschaften vertreten (Interview GTUC II 2008: 2; Interview GTUC V 2008: 6; FES 2007b). Wie noch zu zeigen sein wird, blieb trotz dieser hochrangigen Beteiligung das konkrete EPAs-Engagement der anderen Einzelgewerkschaften gering (s. Kapitel 5.2.1.5). Neben Problemen in der Implementierung des Themas in den Mitgliedsgewerkschaften des GTUC hatte die Arbeitsgruppe wegen Kapazitätsproblemen führender Personen auch Schwierigkeiten, regelmäßig zu arbeiten (Interview HSWU 2010: 4; Interview GTUC II 2008: 9; ähnlich auch Interview FES II 2008: 10).

110 Zur Struktur des GTUC s. Kapitel 7.3.1.2 und 7.3.2.2.

111 Die Mitglieder der *Working Group* waren zum Zeitpunkt der Erhebung: der stellvertretende Generalsekretär GAWU, der Generalsekretär GAWU, die Verbindungsperson des GTUC zum Parlament und Ministerien, der IT-Verantwortliche des GTUC, der Leiter des *Labour Research and Policy Institute* des GTUC, der Leiter des *Research and Policy Department* der HSWU.

Gewerkschaftliche EPAs-Seminare der FES

Seit 2003 hat die FES Seminare zum Cotonou-Abkommen für den GTUC finanziert und mit ihm organisiert. Aus den internen Jahresberichten und Interviews geht hervor, dass das Cotonou-Abkommen bzw. die EPAs zwischen 2003 und 2008 klarer Schwerpunkt der Kooperation von FES und dem GTUC bzw. GAWU war. In dem Zeitraum fanden insgesamt elf Treffen oder Seminare zu Handelsfragen, v.a. zum Cotonou-Abkommen statt, zu anderen Einzelthemen (wie Gesundheitspolitik, Lohnpolitik, Budgetkontrolle, Arbeitsrecht etc.) im gleichen Zeitraum insgesamt 15 (Interview FES II 2008: 3; Interview GTUC III 2008: 2; FES 2006a; FES 2005a; FES 2004a). Über die Treffen der *Working Group* in diesen Jahren und die finanzielle Beteiligung der FES an ihren Treffen sind leider keine Angaben verfügbar.

Die Teilnehmenden für die FES-Seminare wurden grundsätzlich von den jeweiligen Gewerkschaften allein bestimmt. Die Kontinuität der Teilnehmenden auf den Seminaren zum Cotonou-Abkommen war der FES-Repräsentantin zufolge einigermaßen gewahrt (Interview FES II 2008: 5; s. auch HSWU 2010: 5). Die Teilnehmerlisten der relevanten Workshops zur Positionsbildung und zur Wiederbelebung der *Working Group* im Jahr 2007 lassen zudem auf eine relativ starke Repräsentanz der diversen GTUC-Mitgliedsgewerkschaften schließen (vgl. dazu auch Interview GTUC III 2008: 2). Allerdings wirkten die von der FES geförderten Seminare aus Sicht der Stiftung nur wenig in die alltägliche Arbeit des GTUC und seiner Mitgliedsgewerkschaften hinein (Interview FES II 2008: 4f.).

Hinsichtlich der Rolle der FES bei der Seminargestaltung sind die Angaben der Interviewpartner_innen leicht widersprüchlich. So meint der Leiter des GTUC Forschungsinstituts, dass die FES letztendlich über die Referenten entschieden habe, dies aber meist nicht ohne vorherige Konsultation mit der *Working Group*. Im Prinzip hätte es keine Konflikte über Referenten gegeben (Interview GTUC II 2008: 8). Andere wiederum sagen, dass die Referenten für die Seminare gemeinsam mit der

FES ausgesucht und gebrieft worden wären, die Arbeit habe man aufgeteilt (Interview FES II 2008: 11f.; Interview GAWU II 2008: 7f.; vgl. auch Interview TWN I 2008: 7).

Alle interviewten Mitglieder der *Working Group* stimmen aber darin überein, dass die Seminargestaltung mit der FES konfliktfrei verlaufen sei. Allerdings sei man sich bewusst gewesen, dass die FES eine Institution ist, die ggf. ‚europäische‘ Interessen verfolge: „we are mindful of the fact that the FES is an European institution, funded by the European tax payers money [...]. You can't eat your cake and still have it“ (Interview GTUC II 2008: 8). Bei den Seminaren selbst habe sich die FES auch an den Diskussionen beteiligt. Vor dem Hintergrund der unter Kapitel 4.4 dargestellten Position der FES war es überraschend, dass die FES-Repräsentantin auf dem während des Forschungsaufenthalts besuchten Workshop¹¹² für eine konfrontativere Haltung des GTUC gegenüber den EPAs warb. Sie forderte die Gewerkschaftsvertreter_innen in ihrer Eröffnungsansprache auf, Konsequenzen aus dem 2007 erarbeiteten Positionspapier zu ziehen. Es sei Zeit, „raus zu gehen“ und zu mobilisieren (eigene Übersetzung, Notizen teilnehmende Beobachtung, Workshop 1.-3. Oktober 2008).

Wenn die Teilnehmenden der *Working Group* auch generell zufrieden mit der FES-Kooperation bei der Seminargestaltung waren, so traf dies nicht unbedingt auch auf gewerkschaftliche Führungspersonen außerhalb der *Working Group* zu. Allgemein zu den Seminaren der FES – nicht speziell zu Seminaren des AKP-EU-Projektes – merkte der stellvertretende Generalsekretär des GTUC an, dass manche führenden Gewerkschaftssekretäre nicht selbst zu den Seminaren der FES kämen, sondern in der Hierarchie niedrigere Personen schicken würden. Ihnen sei die Stiftung zu präsent in den von ihr angebotenen Workshops (Interview GTUC IV 2010: 1)¹¹³. Hinder-

112 Bei dem Seminar handelte es sich um ein Projekt des ITUC in Zusammenarbeit der FES und nationalen afrikanischen Gewerkschaftsverbänden. Ziel war es, in diversen AKP-Ländern Gewerkschaften zu den EPAs fortzubilden. Um eine gute Organisation gewährleisten zu können, kooperierten der ITUC mit den jeweiligen Länderbüros der FES. In Ghana fand das Seminar im Oktober 2008 statt.

113 Die Stiftungsvertreter_innen beteiligen sich z.B. an den Diskussionen und geben Eröffnungs- und Abschlusskommentare (Interview GTUC IV 2010: 1). Diese Gewerkschaftsfunktionäre würden sich fragen, ob das Projekt „für die FES oder den TUC“ sei (eigene Übersetzung, ebd.).

lich für eine breite Beteiligung höherer Gewerkschaftsfunktionäre sei zudem, einer um Anonymität bittenden Person zufolge, dass das Thema EPAs nur wenig in den Mitgliedsgewerkschaften verankert sei und kaum als relevant anerkannt werde (s.o.). Manche der Generalsekretäre schickten in solchen Fällen ebenfalls Kolleg_innen mit geringeren Qualifikationen bzw. Befugnissen.

Der während des Forschungsaufenthalts besuchte Workshop ist wegen der Kooperation mit dem ITUC nur beschränkt ein verallgemeinerbares Beispiel¹¹⁴, dennoch bestätigte sich der Eindruck, dass das Thema EPAs für andere GTUC-Mitgliedsgewerkschaften außer GAWU keine größere politisch-praktische Bedeutung hatte. In dem Seminar wurde erst sehr spät auf vorherige Debatten – z.B. auf das Positionspapier – aufgebaut und die Beratungen über ein gemeinsames Vorgehen erschienen unverbindlich. Inhaltlich auffallend war, dass sich in der Diskussion häufiger auf die Politik der nachholenden Entwicklung, des Panafrikanismus und des Antikolonialismus von Kwame Nkrumah bezogen wurde. Auch wurde der ITUC von mehreren Personen für seinen Forderungsvorschlag kritisiert, die IEPAs müssten nachverhandelt werden (Notizen teilnehmende Beobachtung, Workshop 1.-3. Oktober 2008).

Druckerzeugnisse und Pressearbeit

Neben den Seminaren finanzierte die FES in Bezug auf die EPAs auch Presseaktivitäten sowie Publikationen des GTUC, namentlich das bereits dargestellte EPAs-Positionspapier.

Nach Informationen des Leiters des GTUC- Forschungsinstituts gingen einige Personen im GTUC davon aus, dass die FES keinen Aufruf unterstützen würde, der einen „Stopp“ der EPAs forderte (Interview GTUC II 2008: 8). Anders als vermutet, finanzierte die FES jedoch das Seminar zur Positionsfindung des GTUC wie auch die

114 Alle Seminare der vom ITUC durchgeführten Reihe waren eher als Einführungsseminare angelegt (vgl. ITUC et al 2008). Die GTUC-Gewerkschaften waren aber bereits durch frühere Seminare grundsätzlich mit der Materie vertraut, der Workshop bot ihnen also wenig Neues. Dies mag auch erklären, warum auf dem Seminar anders als bei den Seminaren 2007 nur vier Mitgliedsgewerkschaften des GTUC vertreten waren. Zusätzlich waren aber auch die unabhängigen Gewerkschaften der Krankenschwestern, der Lehrer_innen sowie die GFL zugegen.

Veröffentlichung dieser Position. Der FES-Repräsentantin folgend, habe es zwischen Gewerkschaften und Stiftung auch keine weiteren Debatten über den Inhalt des Papiers gegeben (Interview FES II 2008: 8). Im Gegenteil: Andere Vertreter_innen der FES, z.B. die FES-Mitarbeiterin aus Benin, lobten das Papier für seine klare Position (Interview FES IX 2008: 19), die FES-Repräsentantin in Accra forderte die Gewerkschaften auf dem während der Feldforschung besuchten Seminar gar zu einer konsequenteren Umsetzung des Papiers auf (Notizen teilnehmende Beobachtung, Workshop 1.-3. Oktober 2008).

Die FES unterstützte den GTUC auch in seiner Pressearbeit, zum Beispiel in der Vernetzung mit Fachjournalist_innen oder in der Finanzierung von Pressekonferenzen. Bei der während des Forschungsaufenthaltes besuchten Pressekonferenz in Accra¹¹⁵ trat die FES inhaltlich nicht auf. Die gewerkschaftlichen Verlautbarungen waren im Sinne des 2007 verabschiedeten Positionspapier. Der ehemalige Generalsekretär des GTUC und zum Zeit der Feldforschung amtierende Generalsekretär des ITUC-Afro, Kwasi Adu-Amankwah, wiederholte, dass die EPAs einer Re-Kolonisierung gleich kämen und kritisierte auf verschiedenen Ebenen die IEPAs. Er forderte, von jenen EPAs Abstand zu nehmen, die einen reziproken Güterhandel sowie die Integration der Singapur-Themen und der Dienstleistungen vorsahen. Stattdessen solle ein Vertrag ausgehandelt werden, der ausschließlich einen nicht-reziproken Güterhandel regelt¹¹⁶. Adu-Amankwah nahm in seinem Beitrag auch positiv Bezug auf die Kooperation zwischen GTUC und zivilgesellschaftlichen Organisationen (Akustischer Mitschnitt Pressekonferenz 30. September 2008). Diese Kooperationsbereitschaft zeigte sich konkret darin, dass ein Vertreter des TWN/ ATN auf dem Podium der gewerkschaftlichen Pressekonferenz vertreten war. In seinem sehr informierten Statement über die EPAs warnte dieser ebenfalls eindringlich vor den Folgen der Abkommen (ebd.; s. auch Tuffour 2008). Durch Fragen der anwesenden Journalist_innen gab es zudem (selbst-)kritische Äußerungen hinsichtlich der weiter unten behandelten

115 Die Pressekonferenz fand aus Anlass des Treffens der AKP-Staatschefs in Accra am 30. September 2008 statt.

116 Eine vergleichbare Position hinsichtlich des Interim-Abkommens vertrat der amtierende Generalsekretär des GTUC, Kofi Asamoah, in seiner Rede zum ersten Mai 2008 (Asamoah 2008: 10).

gewerkschaftlichen Strategie angesichts der EPAs (s. Kapitel 5.2.1.5). So wurde die Frage an die Gewerkschaftsvertreter gerichtet, wieso die Gewerkschaften nicht mehr gegen die EPAs täten. Der amtierende GTUC-Generalsekretär stimmte zu, dass es Mobilisierungen gegen die EPAs brauche. Der GAWU-Generalsekretär meinte auf diese Frage, dass die Gewerkschaften sehr ‚vorsichtige‘ Organisationen seien. Er räumte ein, dass es auch für die am Vortag stattgefundene Demonstration angesichts des AKP-Treffens (s.u.) keinen allgemeinen Aufruf an die Gewerkschaftsmitglieder gegeben habe, es wären nur einige wenige Arbeiter_innen bei der Demonstration gewesen (s. auch Kapitel 5.2.1.5). Der Vertreter des TWN/ATN vermerkte, dass er froh über diese Frage sei, so würden die Gewerkschaftsführer „unsere“ Sorgen hören (eigene Übersetzung ebd., Notizen Teilnehmende Beobachtung Pressekonferenz 30. September 2008). Der Ablauf der Pressekonferenz bestätigt, dass die FES sich nur auf die Organisation beschränkte und sich ansonsten inhaltlich nicht einbrachte.

Neben Unterstützung in der Pressearbeit unternahm GAWU auch, ebenfalls mit Hilfe der FES und zusammen mit dem TWN, Schulungen für Journalist_innen zum Abkommen von Cotonou (Interview GAWU I 2010: 1).

Unterstützung bei Lobbytätigkeiten

Allgemein zielt die FES darauf ab, ihre jeweiligen Kontakte vor Ort zu nutzen und auch den GTUC mit anderen Partnern der FES zu vernetzen (Interview FES II 2008: 12; vgl. auch Interview GTUC IV 2010: 1). Seit vielen Jahren unterstützt die FES den GTUC beispielsweise in seiner Kontaktpflege mit dem Parlament (Interview GTUC III 2008: 2). Wie aus den Jahresberichten deutlich wird, arbeitete die FES neben dem Parlament auch mit Medienvertreter_innen sowie Ministerien zum Abkommen von Cotonou (FES 2006a; FES 2005a; FES 2004a). Die FES unterstützte den GTUC bei seinen Lobbyaktivitäten u.a. gegenüber dem Handelsausschuss des Parlaments und stellte auch Kontakte zu Journalist_innen her (Interview GAWU I 2010: 1; Interview FES II 2008: 6f.). Auf solchen Treffen wurde auch das 2007 erarbeitete Positionspa-

pier als Lobbyinstrument eingesetzt (Interview GTUC II 2008: 5). Zwar gab es bereits vorher Kontakte des GTUC zum Parlament, durch die FES hätten sich jedoch, dem stellvertretenden GAWU-Generalsekretär folgend, insbesondere die Kontakte zum Handelsausschuss verbessert (Interview GAWU I 2010: 1).

Unterschiedliche Bewertungen der FES-Kooperation zu den EPAs

Die starke Unterstützung der EPAs-Arbeit durch die FES wurde allerdings nicht von allen im GTUC einmütig begrüßt. Der amtierende Generalsekretär des GTUC vermerkte, dass die FES in den vergangenen Jahren wichtige Unterstützung zu gewerkschaftspolitischen Fragen geleistet habe (Interview GTUC III 2008: 2; vgl. auch Interview GTUC IV 2010: 1). Er begrüße die Unterstützung der FES bezüglich der EPAs zwar, das Thema sei jedoch in den letzten Jahren sehr präsent gewesen, zu Lasten anderer, ebenfalls wichtiger Themen (Interview GTUC III 2008: 2). Die Repräsentantin der Stiftung in Accra bestätigte, dass der Schwerpunkt EPAs wegen der Konkurrenz zu anderen Themen nicht von allen innerhalb des GTUC begrüßt worden sei. In der gemeinsamen Jahresplanung mit der GTUC-Führung sei aber nicht die Forderung aufgekommen, das Thema ganz zu streichen (Interview FES II 2008: 3).

Die Bedeutung von Finanzflüssen und nicht-intendierte Effekte der Kooperation

Um die Rolle der FES im Prozess der gewerkschaftlichen EPAs-Agenden analysieren zu können, sind auch die Finanzierungsmodi der Stiftung zu untersuchen sowie die eventuell nicht intendierten Effekte dieser Finanzflüsse bzw. der allgemeinen Kooperationsbeziehungen. Die Arbeit der FES in Ghana bestand vor allem in der Organisation von Seminaren, Pressekommunikation und in Dialogkontakten. Für die konkreten Projekte mussten die Gewerkschaften kein Geld direkt überwiesen, die Organisation der Veranstaltungen oblag der FES. Die dafür nötigen Finanzen wurden damit auch nicht von den Gewerkschaften verwaltet und in das gewerkschaftliche Budget integriert (Interview GTUC IV 2010: 1; Interview GTUC VI 2010: 1). Doch auch wenn es keine direkten Finanzflüsse von der FES zu Gewerkschaften gab, so hatten die Finanzierungsmodi der Stiftung, teilweise unintendiert, Effekte auf die

gewerkschaftliche Arbeit. Besonders deutlich wird dies bei den von der FES finanzierten Seminaren.

Die Workshopteilnehmer_innen bekamen nicht, wie es sonst in der Entwicklungszusammenarbeit häufig der Fall ist, Tagesgelder ausgezahlt (Interview FES II 2008: 10). Auf Grund dessen mag der Anreiz für Gewerkschaftsfunktionäre, an FES-geförderten Seminaren nicht wegen des Themas, sondern wegen finanzieller Vorteile teilzunehmen, geringer gewesen sein als bei anderen Gebern. Nichtsdestotrotz war es ein Problem für die FES, dass Gewerkschafter_innen wegen der Seminarannehmlichkeiten und nicht inhaltlich motiviert an den Workshops teilnahmen (Interview FES II 2008: 18). Wenn die FES auch keine Tagesgelder ausgab, so zahlte sie doch die Fahrtkosten, vor allem aber ein Essensgeld für den Abend. Diese Zahlung konnte neben nützlichen Kontakten, Hotelverpflegung und -übernachtung und freier Zeit von Haushalt und Familie ein weiterer nicht-inhaltlicher Anreiz für Gewerkschaftsmitglieder und -funktionäre gewesen sein, an den FES-Workshops teilzunehmen. Denn diese *Dinner Allowance* betrug zum Zeitpunkt der Feldforschung pro Abend ca. 20 Ghana Cedi¹¹⁷ (FES 2008c), dies entsprach 11,80 Euro. Da das Durchschnittseinkommen beispielsweise bei GAWU ca. 296 Euro betrug (Interview GAWU IV 2010), entsprach die an einem Wochenende, also zwei Abenden, ausgezahlte Summe ca. 8% eines durchschnittlichen Gewerkschaftslohnes¹¹⁸ und konnte durch preiswerte Verpflegung zum Großteil gespart werden (vgl. dazu Interview zur Situation in Benin mit FES IX 2008: 13). Jene Gewerkschaftsfunktionäre, die sowohl Teilnehmende wie Vortragende waren, bekamen darüber hinaus zumindest zeitweise ein Honorar ausgezahlt (Interview GAWU I 2010: 1; zusätzlich: vertrauliche Quelle 2010). Die Höhe dieser Honorare ist allerdings nicht bekannt. Die bloße Tatsache, dass Vertreter_innen relativ vieler Mitgliedsgewerkschaften des GTUC auf die FES-Seminare des AKP-EU-Projektes kamen ist also noch kein verlässlicher Indikator dafür, dass das Thema eine

117 Diese konkrete Summe wurde bei dem Seminar ausgezahlt, das während des Forschungsaufenthalts besucht wurde. Da FES Benin zwar eine niedrigere, dennoch aber ähnliche Summe auszahlte (s.u.), ist davon auszugehen, dass der obige Betrag als Beispiel herangezogen werden kann.

118 Da es lediglich um die Veranschaulichung eines Problems geht, wurden evtl. Lohnsteigerung bzw. Wechselkursschwankungen zwischen 2008 und 2010 nicht beachtet.

Rolle in den verschiedenen Gewerkschaftsgliederungen spielte (vgl. dazu auch Interview FES II 2008: 18). Auch konnte es für die führenden Personen in dem AKP-EU-Projekt auf Grund der zusätzlichen Einnahmequelle durch die Honorare für sie persönlich – und damit nicht unbedingt gewerkschaftspolitisch – interessant sein, mit der FES zu kooperieren. Gleiches gilt für Kontakte, die über die FES in nationale oder internationale Institutionen entstehen konnten (vgl. Kapitel 7.3.2). Letztlich bleiben die Effekte dieser eventuellen Annehmlichkeiten aber spekulativ. Insbesondere für das Führungspersonal liegen keine weiteren Daten vor, um diese Überlegungen zu untermauern.

5.2.1.4 EPAs-Kontakte ghanaischer Gewerkschaften zu anderen Organisationen

Um die Funktion der FES für die EPAs-Arbeit des GTUC zu verstehen, müssen auch andere Geber bzw. wichtige Kooperationspartner beachtet werden. Dazu zählen nationale NGOs (*ActionAid Ghana* und das *Third World Network*) sowie internationale Organisationen – in diesem Fall der ITUC und *ENDA Tiers Monde* aus Senegal.

ActionAid Ghana

Zwar ist die FES für den GTUC der wichtigste Geber bzgl. der EPAs (Interview GTUC II 2008: 7; vgl. auch Interview GAWU I 2008: 10), für GAWU jedoch gibt es mit *Action Aid Ghana* (AAG) noch einen zweiten bedeutenden Geber neben der FES. Die beiden Organisationen arbeiten u.a. in dem Netzwerk *Food Span* für ein Recht auf Nahrung zusammen. *ActionAid* ist wie auch GAWU Teil des *Economic Justice Network* (EJN) in Ghana (s.u.). Die politische wie finanzielle Kooperation zwischen GAWU und AAG bezieht sich v.a. auf allgemeine Handelsfragen und Nahrungsmittelsicherheit. In der gemeinsamen Bildungs- und Mobilisierungsarbeit für Kleinbauern und landwirtschaftlich Beschäftigte werden auch die EPAs behandelt. *ActionAid* unterstützte GAWU auch durch die Finanzierung von Bussen zu Demonstrationen gegen die EPAs (Interview AAG 2008: 1-5; vgl. auch GAWU 2010: 26; Interview GAWU II 2008: 12f; zu den Demonstrationen s.u.). Der Unterschied zur Kooperation mit der FES lag also

darin, dass die Stiftung nicht mit GAWU gemeinsame Kampagnenarbeit machte und sich v.a. auf die Förderung der Funktionärssebene konzentrierte.

In einem informellen Gespräch merkt ein NGO-Vertreter zudem an, dass GAWU in der gemeinsamen Kampagnenarbeit mit *ActionAid* vermutlich mehr inhaltlichen Einfluss auf *ActionAid* hatte als umgekehrt, schließlich stelle GAWU die Mitglieder für die gemeinsame Arbeit (Notizen informelles Gespräch 18.12.2010). Dennoch ist anzunehmen, dass die AAG-Gelder auch Einfluss auf die GAWU-Agenda bezüglich der EPAs hatten. So merkt GAWU selbstkritisch an, dass sich die Gewerkschaft auf Grund von Fördergeldern u.a. bei der EPAs-Arbeit stark auf ihre Mitglieder im informellen Sektor konzentriert und jene aus dem formellen Sektor vernachlässigt habe (Interview GAWU II 2010: 1f.; s. auch Interview GAWU II 2008: 12 und Abschnitt 4.2.1.5).

Third World Network

Neben AAG spielt das in Accra ansässige *Third World Network* in der Beschäftigung GAWUs mit der Handelspolitik eine wichtige Rolle. Die NGO führte die Gewerkschaft in die westafrikanische zivilgesellschaftliche Vernetzung ein und machte sie mit dem *African Trade Network* (ATN) bekannt, dessen Mitglied GAWU anschließend wurde (s.o.). Auch der GTUC greift immer wieder auf die analytischen Kapazitäten des TWN zurück. Dies zeigt sich in der dargestellten Pressekonferenz, hier war ein Vertreter des TWN auf dem Podium vertreten. Von den Vertretern der *Working Group* wird das TWN als eine der wichtigsten, wenn nicht die wichtigste analytische Ressource angegeben (Interview HSWU 2010: 2; Interview GAWU I 2008: 8; Interview GTUC II 2008: 15; Interview GTUC V 2008: 1). Mitarbeiter des TWN waren häufig als Referenten auf den EPAs-Seminaren und Treffen von GAWU oder des GTUC (Interview TWN I 2008: 2). Das TWN übernimmt auch Konferenzkosten für GAWU-Vertreter_innen (Interview GAWU III 2010: 1).

Für die EPAs-Arbeit der ghanaischen Gewerkschaften waren nicht nur die ghanaischen, sondern auch ihre internationalen Kontakte relevant. Mit dem ITUC bzw. seiner Vorgängerorganisation der ICFTU hatten die ghanaischen Gewerkschaften eine kritisch-solidarische Beziehung. Nach Informationen des GAWU-Generalsekretärs schickte die ICFTU unter anderem an den GTUC einen Brief mit der Aufforderung, sich für Sozialstandards in den EPAs einzusetzen. Auf Grund seiner kritischen Haltung gegenüber den EPAs beurteilte der GTUC dieses Vorhaben skeptisch und verfasste eine entsprechend kritische Antwort an die ICFTU, so der GAWU Generalsekretär (Interview GAWU II 2008: 9f.). Auch die Verantwortliche für Handelsfragen im ITUC hebt hervor, dass der GTUC die EPAs ablehnte und den ITUC zu einer entsprechenden Position aufforderte (Interview ITUC 2007: 2). Trotz dieser Differenzen gibt es eine sehr enge Beziehung zwischen dem GTUC und der ICFTU-Nachfolgeorganisation ITUC: Mit dem ehemaligen GTUC-Generalsekretär Kwasi Adu-Amankwah wurde ein ausgesprochen EPAs-kritischer ghanaischer Gewerkschaftsvertreter Vorsitzender des ITUC-Afro (s. Zusammenfassung des Pressestatements oben).

Die EPAs-Kontroverse zwischen der Position des GTUC und des ITUC als Nachfolgeorganisation der ICFTU wurde auch auf dem besuchten Seminar des ITUC deutlich (s.o.). So wurden von einigen Seminarteilnehmer_innen, darunter führende Funktionäre, die zu den EPAs arbeiten, die ITUC-Empfehlung kritisiert, die IEPAs müssten nachverhandelt werden¹¹⁹ (ITUC et al. 2008: Module 4). Die Kritiker_innen merkten

119 In dem Seminar des ITUC wurden vier Optionen dargestellt, die die AKP-Staaten nach den Interim EPAs gehen könnten: 1. Nachverhandlung der IEPAs, um eine entwicklungsfreundliche, WTO-kompatible Lösung zu bekommen, 2. dem Druck der EU nachgeben und die IEPAs in ‚volle‘ EPAs (mit WTO-plus-Themen) verwandeln, 3. Ausstieg aus den Verhandlungen und Rückfall auf EBA oder dem für alle Entwicklungsländer geltenden *General System of Preferences* (GSP) oder 4. die Bitte um bessere Präferenzen des GSPplus (s. dazu Fußnote 139). Der ITUC favorisierte die erste Option der Nachverhandlung. Dabei plädierte er dafür nicht 80%, sondern nur 60% des EU-AKP-Güterhandels zu liberalisieren, mit einer Übergangsperiode von 25 Jahren. Zudem sollen aus den EPAs alle Klauseln herausgenommen werden, die den *Policy Space* der AKP-Staaten minimieren (MFN-Klauseln, Stillstandsklausel etc.). Die Liberalisierung von Dienstleistungen und handelsbezogenen Themen sollten ohne Druck von den AKP-Staaten verhandelt und evtl. erst auf der regionalen Ebene umgesetzt werden. Zudem sollten Entwicklungsbenchmarks vereinbart werden (ITUC et al. 2008: Modul 4).

an, die IEPAs würden grundsätzlich nicht dem Ziel der Entwicklung dienen und seien abzulehnen. In dem Seminar war aber auch zu beobachten, dass der ITUC in seinen Empfehlungen ernst genommen und sich auch in der Gruppenarbeit vielfach auf den Input des ITUC bezogen wurde, gerade von jenen Teilnehmenden, die sich bisher weniger mit dem Thema befasst hatten (Notizen teilnehmende Beobachtung, Workshop 1.-3. Oktober 2008).

ENDA Tiers Monde

Zumindest in der Anfangszeit wurde GAWU auch von *ENDA Tiers Monde* aus dem Senegal unterstützt. ENDA koordiniert zusammen mit dem TWN die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten zum Abkommen von Cotonou in Westafrika. ENDA erhielt Gelder von der Europäischen Kommission zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und finanzierte der GAWU die Teilnahme an mindestens einem Treffen (Interview GAWU II 2008: 2). Eine (gegenseitige) Beeinflussung konnte nicht festgestellt werden.

5.2.1.5 Reale EPAs-Agenda des GTUC/ GAWUs

In den vorangegangenen Abschnitten wurde das Positionspapier des GTUC analysiert und die Beziehung zwischen FES und GTUC/ GAWU in Bezug auf die Arbeit zum Cotonou-Abkommen untersucht. Abschließend wurden weitere wichtige Organisationen mit Einfluss auf den GTUC bzw. GAWU betrachtet. Der folgende Abschnitt widmet sich nun den konkreten Schritten, die der GTUC unternommen hat, um das von ihm im Positionspapier formulierte Ziel zu erreichen: In seinem Positionspapier kündigte der Gewerkschaftsverband an, die Unterzeichnung der EPAs um Ende des Jahres 2007 „mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln“ zu verhindern (eigene Übersetzung, GTUC/GFL o.J.: 6). Nach dem Abschluss der IEPAs Ende des Jahres 2007 sprach sich der GTUC deutlich gegen diese Verträge aus (s. Pressekonferenz oben). Im Folgenden werden die Aspekte Lobbying, Öffentlichkeitsarbeit (intern und extern), Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft inklusive Teilnahme an Demonstrationen sowie die Mitgliederinformation und -mobilisierung näher beleuchtet.

GAWU wie auch der GTUC waren bei den ersten Regierungskonsultationen zum Cotonou-Abkommen ab Ende 2000/ Anfang 2001 beteiligt (Anyemedu 2002; FES 2002a, Annex IV: 23; Anyemedu o.J.: 2ff.). Ab 2002 vertrat GAWU die Zivilgesellschaft in der ghanaischen Verhandlungsgruppe, hatte Beraterstatus und war bei den Verhandlungen auf ECOWAS-Ebene anwesend (Interview GAWU I 2010: 1; vgl. auch Interview AAG 2008: 3; Interview TWN I 2008: 6f.). Der Vertreter des Handelsministeriums bestätigt die Teilnahme GAWUs an den Verhandlungen. Die Gewerkschaft sei ein wichtiger Kontakt für das Ministerium, man kenne sich bereits aus den 1990er Jahren wegen der Probleme im Bananenhandel (Handelsministerium Ghana 2010: 1).

Über die Möglichkeiten, die Verhandlungen durch die gewerkschaftliche Teilnahme zu beeinflussen, gingen die Ansichten der *Working Group*-Mitglieder auseinander. Die einen betonten, die Tatsache, dass die Regierung den IEPAs zugestimmt habe, zeige, dass die zivilgesellschaftliche Kritik nicht gehört wurde. Zudem sei die Regierung nicht besonders hilfreich darin gewesen, den Gewerkschaften die notwendigen Informationen zur Vorbereitung der Verhandlung zukommen zu lassen (Interview GTUC II 2008: 6; Interview HSWU 2008: 8; s. auch Interview TWN I 2008: 7). Anders sieht es der stellvertretende GAWU-Generalsekretär, der GAWU im ghanaischen Verhandlungsteam vertritt. Ihm zufolge haben die Regierungsvertreter die zivilgesellschaftlichen Einwände wahrgenommen und teilweise auch in den Verhandlungen vertreten. So hätten sie beispielsweise den Singapur-Themen sehr kritisch gegenübergestanden. Allerdings hätten die zivilgesellschaftlichen Vertreter auf manches keinen Einfluss gehabt, den IEPAs wäre so gänzlich ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung zugestimmt worden (Interview GAWU I 2010: 1). Zusätzlich zu den Regierungskontakten bemühten sich GAWU und der GTUC auch um Kontakte zum Parlament. Mit Hilfe der FES haben sich GAWU und GTUC jährlich mit dem Handelsausschuss des Parlaments getroffen, auch sonst habe man bezüglich der EPAs den Kontakt zum Parlament gehalten. Der GAWU-Vertreter selbst beurteilt diese Bezie-

hung als fruchtbar, spezifiziert dies aber nicht weiter (Interview GAWU I 2010: 1; Interview GAWU I 2008: 2, 10).

GAWU/ GTUC als Teil der Stop-EPAs-Kampagne in Ghana

GAWU und der GTUC engagierten sich auf nationaler Ebene in zivilgesellschaftlichen Kampagnen gegen die EPAs. Das *Economic Justice Network* (EJN) ist Träger der Stop-EPAs-Kampagne in Ghana, ihm gehören unter anderem das Third World Network, der GTUC, GAWU und *ActionAid Ghana* an (Interview AAG 2008: 3; Interview isodec/ GTLC 2008: 3; Interview TWN I 2008: 3; s. auch EJN 2011). Das Netzwerk arbeitet seit seiner Gründung unabhängig von der FES. NGO-Vertreter_innen des EJN beschreiben die Beziehung zum GTUC bzw. zu GAWU in Bezug auf die EPAs als gut bzw. sehr gut. Der GTUC habe bereits häufiger den Platz vor seiner Hauptverwaltung für Demonstrationen zur Verfügung gestellt, auch habe es gemeinsame Erklärungen und Veranstaltungen gegeben, sowohl in Accra als auch in anderen Städten (Interview AAG 2008: 3; Interview isodec/ GTLC 2008: 2; Interview TWN I 2008: 1f.).

Von gewerkschaftlicher Seite war v.a. GAWU aktiv im EJN (Interview AAG 2008: 3; Interview isodec/ GTLC 2008: 2). Dennoch hat auch der GTUC die Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedern des Netzwerkes gesucht. So waren Vertreter_innen des EJN bei einer Reise des damaligen Generalsekretärs Adu-Amankwah durch die verschiedenen Verwaltungsbezirke des GTUC eingebunden. Das Schwerpunktthema der jährlich zu unterschiedlichen Themen stattfindenden Reise war in dem betreffenden Jahr die EPAs (Interview TWN I 2008: 2). Mit der Verabschiedung des GTUC-Positionspapiers 2007 schlug der Dachverband dem EJN darüber hinaus vor, eine gemeinsame Pressekonferenz zu den EPAs zu geben (Interview isodec/ GTLC 2008: 2; vgl. auch FES 2007b).

Abgesehen von der häufig unkomplizierten Kooperation hinsichtlich gemeinsamer Veranstaltungen, der Bereitstellung von Räumen bzw. Plätzen oder der Einladung als Referenten beurteilen die interviewten NGO-Vertreter_innen das konkrete Engagement v.a. des GTUC kritisch. Der Vertreter der *Ghana Trade and Livelihoods Coaliti-*

on (GTLC), wichtiges Netzwerk in der Stop-EPAs-Kampagne, meint, dass der GTUC zwar gute Pressearbeit etc. mache, aber ansonsten zurückhaltend sei (Interview isodec/ GTLC 2008: 5ff.). Entsprechend kommentiert der Vertreter: „The TUC comes out and makes statements on certain issues [...]. ‚We are against the EPAs, we are against the selling off of Ghana Commercial Bank.‘ That kind of thing. Which is per se a very powerful thing, considering the profile of the TUC. But the militancy aspect of that is not there” (Interview isodec/ GTLC 2008: 7). Nach Ansicht des Vertreters des TWN/ ATN liegt das Hauptproblem in der Zusammenarbeit zwischen NGOs und GTUC in der fehlenden Konsistenz des gewerkschaftlichen Engagements gegen die EPAs. So gäbe es zwar einige gemeinsame Aktivitäten, es fehle dem GTUC aber an einer Strategie. Er wisse von vielen kleinen und größeren gewerkschaftlichen Aktionen in diversen Orten (s.u.), diese würden aber nicht zusammengeführt. Das Engagement der Gewerkschaften sei ‚patchy‘ und unregelmäßig. Zwar gäbe es mit dem EJN eine nationale Plattform gegen die EPAs; es fehle jedoch an einer nationalen Kampagne, in der die verschiedenen Aktivitäten gebündelt würden. Die Aufgabe der strategischen Bündelung müsse auf Grund seiner Legitimität, Struktur und Organisationsfähigkeit eigentlich der GTUC übernehmen. Auch die gewerkschaftliche EPAs-Position müssten im Prinzip zu einer Massenkampagne führen. Das Thema EPAs sei jedoch in der GTUC-Führung von nur wenigen, dafür aber „sehr guten“ Individuen getragen (eigene Übersetzung, Interview TWN I 2008: 2ff.).

Im Vergleich mit Benin (s. Kapitel 5.2.2) wird sich zeigen, dass diese gute, wenn auch nicht konfliktfreie Kooperation zwischen NGOs und Gewerkschaften in Ghana entscheidend das Verhältnis zwischen den ghanaischen Gewerkschaften und der FES hinsichtlich der EPAs-Arbeit beeinflusste.

Kooperation mit heimischem Kapital

Von einem Freihandelsabkommen wie den EPAs sind neben Arbeiter_innen auch heimische Kapitalfraktionen betroffen. Insofern liegt auch ein Bündnis zwischen Gewerkschaften und heimischen Unternehmen bzw. ihren Verbänden nahe. Um die

Bedeutung der FES für die gewerkschaftliche EPAs-Arbeit zu untersuchen, gilt es so- mit, auch mögliche Kooperationen mit heimischen Kapitalfraktionen zu beachten. Dabei ist festzustellen, dass der Fokus der gewerkschaftlichen Kooperation in Bezug auf die EPAs deutlich auf der Zusammenarbeit mit NGOs, v.a. dem *Third World Net- work* (TWN) und *ActionAid Ghana* (AAG) lag. Nichtsdestotrotz sah der GTUC bzw. GAWU auch Unternehmen bzw. ihre Verbände als „strategische Partner“ an (eigene Übersetzung, E-Mail GTUC III 7.3.2011; 11.3.2011). So nahm GAWU in der ghanai- schen Verhandlungsgruppe zu den EPAs u.a. zusammen mit der *Association of Gha- na Industries* (AGI) in einer Expertengruppe teil (Interview GAWU I 2010: 1). GAWU arbeitete auch mit der *Ghana Cotton Company* und der *Irrigation Company of Up- per Region* zusammen; diese waren aber keine festen Koalitionspartner im engeren Sinne (E-Mail GAWU II 21. 2. 2011). Der GTUC sah zwar die AGI als strategischen Partner an, allgemein war der Industrieverband den EPAs gegenüber jedoch weit weniger kritisch eingestellt als die Gewerkschaft. Die lose Zusammenarbeit endete, als die AGI die Unterzeichnung der IEPAs durch die ghanaische Regierung befürwor- tete. Eine auch nach der Unterzeichnung der IEPAs anhaltende Kooperation war die zwischen dem GTUC und der *Peasant Farmers' Association*. Mit beiden Organisatio- nen gab es zahlreiche Lobbytermine (E-Mails GTUC II 11.3.2011; 7.3.2011; 14.2.2011; 1.4.2012).

Mitgliederinformation und -mobilisierung/ Demonstrationen

Auf der oben behandelten Pressekonferenz im Herbst 2008 räumte der GAWU-Ge- neralsekretär selbst ein, die Gewerkschaften hätten sich mit der Mobilisierung ihrer Mitglieder gegen die EPAs zurückgehalten (Akustischer Mitschnitt Pressekonferenz 30. September 2008; vgl. auch Interview HSWU 2008: 3, 7f.).

Während des Forschungsaufenthaltes konnte auf einer EJN-Demonstration gegen die EPAs in Accra teilgenommen werden. Hierbei war auffällig, dass, wie vom GA- WU-Generalsekretär selbst eingestanden, nur wenige Gewerkschaftsmitglieder teil- nahmen¹²⁰. Die Demonstration startete jedoch am Hauptgebäude des GTUC, neben

120 Nach Zählung eines GAWU-Mitarbeiters waren ca. 50 GAWU-Mitglieder auf der Demonstration

einem NGO-Vertreter und dem eines Bauernverbandes sprachen zudem hohe Vertreter des GTUC: der GTUC-Generalsekretär, der stellvertretende Generalsekretär von GAWU sowie der GAWU-Generalsekretär selbst. Als Demonstrationsteilnehmer_innen besonders sichtbar waren jedoch Kleinbauern, die vielfach vom Netzwerk der *Ghana Trade and Livelihoods Coalition* (GTLC) mobilisiert wurden (Notizen teilnehmende Beobachtung Demonstration in Accra, 29. September 2008). Wie bei dem besuchten Seminar von ITUC und FES (s.o.) war auch hier der Bezug zur Unabhängigkeitsbewegung augenfällig – so wurde von den Demonstrationsteilnehmenden ein Lied aus der Unabhängigkeitsbewegung gesungen und v.a. der GAWU-Generalsekretär bezog sich in seinen Redebeiträgen auf Kwame Nkrumah (ebd.).

Die Gründe für eine geringe Mobilisierung von Gewerkschaftsmitgliedern zu Demonstrationen der Stop-EPAs-Kampagne sind sicher vielfältig. Zu großen Teilen liegt die geringe Mobilisierung an der fehlenden Unterstützung der Mitgliedsgewerkschaften. So weist ein Vertreter der *Working Group* darauf hin, dass Informationen an die Mitglieder häufig auf der Verwaltungsebene verblieben und nicht an die Mitglieder weitergereicht worden seien. Das Problem der Mitgliederinformation liege nicht an mangelndem Geld, sondern an fehlendem Engagement der Führungen in den Mitgliedsgewerkschaften. Die Leitung seiner Gewerkschaft, die *Health Services Workers Union* (HSWU) hätte zwar die Demonstrationen gegen die EPAs moralisch unterstützt, Mitglieder zu den Protesten mobilisiert hätte sie jedoch nicht (Interview HSWU 2008: 3, 7f.; vgl. auch Interview GTUC III 2008: 6). Auch der Vertreter der Forschungsabteilung des GTUC, ebenfalls Mitglied der *Working Group*, meinte, dass die Information der Mitglieder durch die Mitgliedsgewerkschaften die größte Herausforderung darstelle. Sie sei sehr unzureichend gewesen (Interview GTUC II 2008: 5). Diese mangelnde Mitgliederinformation drückt sich auch in der Nutzung der GTUC-Organen aus. In der Mitgliederzeitung des GTUC, *The Ghanaian Worker*, habe es, dem Öffentlichkeitsreferenten des GTUC folgend, nur wenige Artikel zu den EPAs gege-

(Interview GAWU III 2010: 1).

ben. Das GTUC-Organ *Policy Bulletin*, das sich an politische Entscheidungsträger richtet, publizierte hingegen mehrere Artikel über die EPAs (Interview GTUC VII 2010: 1; Interview GTUC II 2008: 5f.)¹²¹.

Auch bei der hinsichtlich der EPAs aktivsten Mitgliedsgewerkschaft GAWU war zu beobachten, dass sie ihre Mitglieder nur eingeschränkt zu den EPAs mobilisierte. Die Gewerkschaft hatte zu mehreren Demonstrationen mit aufgerufen und nach eigenen Angaben auch viele der Demonstrationsteilnehmenden mobilisiert (Interview GAWU I 2010: 1; Interview GAWU II 2010: 2). Bei den mobilisierten Gewerkschaftsmitgliedern handelte es sich vielfach um Kleinbauern. Diese Beschäftigtengruppe zu Demonstrationen zu bewegen sei GAWU-Mitarbeiter_innen folgend inhaltlich relativ einfach gewesen, da sie schnell die negativen Auswirkungen des Freihandels auf ihre Produktion verstünde. Die praktische Mobilisierung dieser Gruppe war jedoch kostenaufwändig. Beispielweise mussten Busse organisiert und bezahlt werden, um die Menschen in die Hauptstadt Accra zu bringen (Interview GAWU II 2010: 3; Interview GAWU III 2010: 1). Entsprechend gab ein Mitarbeiter GAWUs an, dass durchaus noch mehr Bauern und Bäuerinnen zu den Demonstrationen gekommen wären, wenn es nicht an den dafür notwendigen finanziellen Ressourcen gemangelt hätte (Interview GAWU III 2010: 3). Zwar habe man auch höhere Angestellte von landwirtschaftlichen Unternehmen organisiert und zu den EPAs geschult, sie seien auch bei Demonstrationen gewesen, eine kritische Masse sei aber nicht zustande gekommen, generell sei die Mobilisierung im formellen Sektor schwach gewesen (Interview GAWU II 2010: 2f.). Die in Accra arbeitenden Gewerkschaftsmitglieder des formellen Sektors sind damit also nicht gesondert mobilisiert worden, obwohl dies finanziell sehr viel weniger aufwändig gewesen wäre, als die Kleinbauern der umliegenden Regionen in die Hauptstadt zu fahren. Der Grund der Schwerpunktsetzung auf die Kleinbauern seien die finanziellen Mittel GAWUs gewesen. Denn viele der GAWU-Geldgeber hätten sich auf die Finanzierung der informellen Ökonomie (und damit die Kleinbauern) konzentriert, immer weniger Gelder hätte hingegen für Schulungen

121 Auf Grund eines fehlenden Archivs konnten beide Zeitschriften jedoch nicht eingesehen und die Zahlen konkretisiert werden.

der formell Beschäftigten zur Verfügung gestanden. Bei der Kampagne gegen die EPAs hätte man damit das strukturelle Potential von formell Beschäftigten vernachlässigt – man habe sich nur wenig um ihre Mobilisierung gekümmert (Interview GAWU II 2010: 1f.).

Eine eigene Zeitschrift für Mitglieder hatte GAWU zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht, lediglich eine, die sich an politische Expert_innen richtet (Interview GAWU I 2010: 2f.). Insofern konnte auch auf diesem Wege keine Information der Mitglieder stattfinden.

Auch wenn es von Seiten des GTUC fast keine und von GAWU nur eine beschränkte Mitgliedermobilisierung gab, macht der Mitarbeiter des TWN darauf aufmerksam, dass die Gewerkschaftsmitglieder auch unabhängig von zentralen Mobilisierungen gegen EPAs protestiert bzw. sich für sie interessiert hätten. Auf der oben erwähnten Rundreise des ehemaligen GTUC-Generalsekretärs seien die Mitglieder sehr am Thema EPAs interessiert gewesen (Interview TWN I 2008: 2). Die Abkommen seien auch Thema auf Treffen der *District Councils und Regional Councils* des GTUC¹²² und das Interesse der Mitglieder dabei ausgesprochen groß gewesen (Interview GTUC III 2008: 6; Interview TWN I 2008: 2). Der Vertreter des TWN berichtet auch von anderen Anlässen, auf denen die EPAs Thema waren. So seien z.B. im Zuge der Auseinandersetzung um die Privatisierung der *Agricultural Development Bank* Mitglieder der GTUC-Gewerkschaft *Union of Industry, Commerce and Finance Workers* (UNICOF) darauf aufmerksam geworden, dass Privatisierungen unter EPAs sehr viel weitreichendere Konsequenzen hätten. Daher hätten UNICOF-Mitglieder um eine Schulung durch das TWN gebeten. Im Rahmen dessen hätten sie auch eine Position zu den EPAs verabschiedet (Interview TWN I 2008: 1).

Dem Vertreter des TWN folgend hat es in Ghana sehr viele Aktionen und Veranstaltungen zu den EPAs gegeben. Allerdings hätte es, so der NGO-Vertreter weiter, an ei-

122 Zur Struktur des GTUC s. Kapitel 7.3.1.2 und 7.3.2.2.

nem Feedback-Mechanismus und am Willen der Gewerkschaften, die Aktionen zusammen zu führen, gefehlt (Interview TWN I 2008: 2).

Gewerkschaftliche Interessenkonflikte

Um die Rolle der FES in der gewerkschaftlichen EPAs-Agenda bestimmen zu können, sind neben der zivilgesellschaftlichen Einbettung der Gewerkschaften auch innergewerkschaftliche Interessenkonflikte als Einflussfaktoren auf die Agenda-Entwicklung zu beachten.

Der Leiter der GTUC-Forschungsabteilung beklagt, dass es aus Anlass der Zustimmung der ghanaischen Regierung zu den IEPAs Ende 2007 zu keinen gewerkschaftlichen Protesten kam. Auf Grund der mangelnden Information der Gewerkschaftsmitglieder sei dies nicht möglich gewesen (Interview GTUC II 2008: 13f.). Ein NGO-Vertreter im EJN deutet jedoch an, dass die fehlende Mobilisierung nach der Unterzeichnung der IEPAs auch an konkurrierenden Interessen von Beschäftigtengruppen innerhalb GAWUs gelegen hätte. GAWU bzw. der GTUC hätten befürchtet, dass die Besitzer der Bananenplantagen Arbeiter für die Unterzeichnung der IEPAs mobilisieren könnten (Interview isodec/ GTLC 2008: 9f.). Auf Grund der Auswirkungen der IEPAs, insbesondere auf den Export exotischer Früchte (s. Kapitel 4.3), sowie GAWUs Mitgliederstruktur (s. Kapitel 7.3.1.2) erscheint diese Information zunächst plausibel. Allerdings wurde sie weder von GAWU selbst noch vom TWN bestätigt (Interview GAWU I 2008: 4; Interview TWN I 2008: 6). Zwar hätten die Besitzer der Bananenplantagen sehr für die IEPAs geworben. Im Bananensektor sei die GAWU-Mitgliedschaft jedoch sehr hoch gewesen, man habe vielfach die Arbeiter über die Folgen der EPAs für die gesamte ghanaische Ökonomie unterrichtet, so hätte es keine Gegenmobilisierung gegeben (Interview GAWU I 2008: 4; Interview TWN I 2008: 6). Spätere informelle Gespräche mit GAWU-Mitarbeiter_innen deuten dennoch auf einen Interessenkonflikt hin, der zumindest nach dem hier festgelegten Untersuchungszeitraum die GAWU-Position zu den IEPAs beeinflusst haben könnte (Notiz informelles Gespräch 10. Februar 2012).

5.2.1.6 Zusammenfassung

Die Ergebnisse der vorangegangenen Untersuchung werden nun tabellarisch zusammengefasst. Am Ende dieses Kapitels 5 werden im Vergleich mit den beninischen Gewerkschaften Schlussfolgerungen gezogen, die insbesondere die Rubriken dieser tabellarischen Zusammenfassung berücksichtigen.

Ghanaische Gewerkschaften, die EPAs und die FES	
FES - Gewerkschaftskooperation	
Allgemein: Gewerkschafts- FES-Kooperation	• seit den 1960er Jahren • teilweise konflikthaft wegen starker Präsenz der Stiftung in von ihr geförderten Veranstaltungen • FES wird geschätzt für flexible Unterstützung und breites Netzwerk, Präsenz vor Ort entscheidend
FES-Gewerkschaftskooperation zu EPAs/ Cotonou-Abkommen	• Schwerpunkt der FES-GTUC Kooperation im Forschungszeitraum • FES wichtigster Geber für den GTUC in Fragen des Cotonou-Abkommens
RAK	• GAWU/ GTUC im RAK führend • als anglophoner Teil sehr EPAs-kritisch • GAWU/ GTUC anglophoner <i>Focal Point</i>
Nationales Positionspapier von 2007	• EPAs ablehnend • gut informiert • gehen in Sprache und Forderungen über FES hinaus: z.B. in Forderung nach Verzicht auf WTOplus-Themen und nach Alternativen zu den EPAs; thematisieren deutlich die Interessenunterschiede und Machtungleichgewichte, EU scharf kritisierend • Papier als Lobbyinstrument gedacht, teilw. schwer verständlich
Beginn der gewerkschaftlichen Beschäftigung mit Handelsfragen	• Mitte der 1990er Jahre durch Konflikt über Bananenhandel
Kontakt zur Arbeit der FES zum Abkommen von Cotonou	• GAWU geht auf FES zu • GTUC sieht Konkurrenz zu anderen Themen
Gewerkschaftsinterne Arbeitsgruppe	• eher informell • schlecht in GTUC verankert • kaum Repräsentanz von Einzelgewerkschaften (Ausnahme GAWU) • arbeitet unregelmäßig • Arbeit lastet auf wenigen Personen

Ghanaische Gewerkschaften, die EPAs und die FES (Fortsetzung Tabelle)	
FES – Gewerkschaftskooperation (Fortsetzung)	
FES-Seminare zu EPAs/ Cotonou	• 2003 bis 2005 insgesamt 11 Seminare/ Treffen = Ø 3,6 Seminare/ Jahr • FES stellt Organisation, keine direkten Finanzausschüsse an die Gewerkschaften • inhaltliche Vorbereitung in Kooperation mit Gewerkschaften • Stiftung beteiligt sich an Diskussion und gibt Einleitungs- und Abschluss-Beiträge • Auswahl der Teilnehmenden liegt bei Gewerkschaften • nicht immer kommen führende Funktionäre • soziale und finanzielle Anreize der Seminare für die Teilnehmenden vorhanden • Wirkung der Seminare für die Gewerkschaftsarbeit beschränkt
Druckerzeugnisse	• keine inhaltliche Einflussnahme der FES
Pressearbeit	• FES schafft Forum und nimmt inhaltlich keinen Einfluss
Lobbyarbeit	• verbesserter Zugang ins Parlament für den GTUC/ GAWU durch die FES
Kooperation zwischen Gewerkschaften und NGOs:	
TWN/ ATN	• intensiver Kontakt sowohl für GAWU wie auch GTUC • wichtiger inhaltlicher Bezug für Gewerkschaften • auf Pressekonferenz vertreten • bei Seminaren als wichtige Referenten • in gemeinsamer Koalition im EJN • Geldgeber von kleineren Summen
<i>ActionAid</i>	• Kooperationspartner und Geber bei den EPAs für GAWU • Schulung von Kleinbauern und anderen GAWU-Mitgliedern • in Koalition im EJN
ICFTU/ ITUC	• kritisches Verhältnis zu den EPAs-Positionen des ITUC • dennoch enges Verhältnis – ehem. GTUC Generalsekretär ist Generalsekretär von ITUC-Afro
Lobbyarbeit und Teilnahme am Cotonou-Prozess	• GAWU ist Teil des nationalen Verhandlungsteams • GTUC/GAWU treffen u.a. Handelsausschuss des Parlaments • weitere Lobbytätigkeiten u.a. mit heimischem Kapital
Kooperation im <i>Economic Justice Network</i> (EJN)	• Gewerkschaften sind geschätzte Mitgliedsorganisationen • EJN-interne Kritik an Gewerkschaften: keine führende Funktion in der Stop-EPAs-Kampagne und zu geringe Mitgliedermobilisierung • EJN arbeitet komplett unabhängig von der FES
Kooperation mit heimischem Kapital	• gemeinsame Lobbyaktivitäten vom GTUC mit der <i>Association of Ghana Industries</i> und der <i>Peasant Farmers' Association</i> • GAWU kooperiert mit einzelnen Unternehmen zu den EPAs

Ghanaische Gewerkschaften, die EPAs und die FES (Fortsetzung Tabelle)	
Kooperation zwischen Gewerkschaften und NGOs: (Fortsetzung)	
Mitgliederinformation und -mobilisierung	• GTUC: zurückhaltende Mitgliedermobilisierung u.a. durch fehlende Unterstützung des EPA-Themas bei den Führungen der Mitgliedsgewerkschaften • GTUC-Mitglieder sind kaum durch interne Medien über EPAs informiert • GAWU: auf Grund von Geberpolitiken Schwerpunkt auf Mobilisierung von informell Beschäftigten (Kleinbauern), Information durch Bildungsveranstaltungen auch von formell Beschäftigten • Interessenkonflikte als Grund für die geringe Mobilisierung konnte nicht bestätigt werden

Tabelle 1: Ghanaische Gewerkschaften, die EPAs und die FES

5.2.2 Die beninischen Gewerkschaften, die EPAs und die FES

Der folgende Abschnitt skizziert zunächst kurz die beninische Gewerkschaftslandschaft und widmet sich dann der EPAs-Position der beninischen Gewerkschaften, also mit Hyman der formalen Agenda. Im Zentrum steht dabei das Positionspapier (GTUC/ GFL o.J) und seine inhaltliche Bewertung. Anschließend wird die Rolle der FES im Prozess der Positionsfindung wie auch die praktisch umgesetzte EPAs-Agenda der beninischen Gewerkschaften untersucht. Empirisches Material sind dabei Interviews und E-Mails mit den am Prozess beteiligten Personen bzw. Beobachter_innen des Prozesses, Dokumente wie die Jahresberichte der FES in Benin oder Seminarunterlagen der FES und der Gewerkschaften sowie Notizen von Teilnehmenden Beobachtungen auf zwei Seminaren und einer Pressekonferenz. Demonstrationen oder öffentliche Veranstaltungen wie in Ghana konnten während des Forschungsaufenthaltes leider nicht besucht werden.

5.2.2.1 Die beninische Gewerkschaftsbewegung

In Benin gab es im Forschungszeitraum sieben gewerkschaftliche Dachverbände. Zwei der Dachverbände, *Confédération des Syndicats Autonomes du Bénin* (CSA-Bénin) und die *Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Bénin* (UNSTB) gehör-

ten vor der Fusion der Weltverbände der ICFTU an. Zwei weitere Dachverbände, die *Confédération Générale des Travailleurs du Bénin* (CGTB) und die *Confédération des Organisations Syndicales Indépendantes* (COSI) waren Mitglieder beim christlichen Weltverband *World Confederation of Labour* (WCL). Die drei anderen Dachverbände *Confédération des Syndicats des Travailleurs du Bénin* (CSTB), *Centrale des Syndicats Unis du Bénin* (CSUB) und *Centrale de Syndicats du Privé et de l'Informel du Bénin* (CSPIB) sind ohne Zugehörigkeit zu einem Weltverband, die CSTB ist jedoch eng mit der kommunistischen Partei Benins verflochten. Die Partei hat Beraterstatus bei der Gewerkschaft, auf Grund dessen gilt die CSTB als ‚kommunistische‘ Gewerkschaft. Die CSTB gilt mit Abstand als stärkste beninische Gewerkschaft, gefolgt von der CSA-Bénin, der CGTB und der COSI. CSPIB, UNSTB und CSUB gelten als sehr kleine Dachverbände.

5.2.2.2 Formale Agenda: das Positionspapier

Das achtseitige Positionspapier der beninischen Gewerkschaften ist wie auch das ghanaische Papier mit Hilfe der FES entstanden und publiziert worden, es wurde im Juli 2007 veröffentlicht. Bei dem Positionspapier handelt es sich um eine Gemeinschaftspublikation aller sieben gewerkschaftlichen Dachverbände Benins. Aus ihnen besteht auch das gewerkschaftliche Netzwerk *Réseau des Organisations Syndicales du Bénin* (ROSYB).

Das Papier ist in zwei Abschnitte gegliedert. Der erste Abschnitt beschreibt den politisch-ökonomischen Hintergrund, von dem aus die EPAs zu analysieren sind und geht kurz auf die zu erwartenden Effekte der Abkommen ein. Der zweite widmet sich den Forderungen von ROSYB. Wie im Fall der ghanaischen Position wird das beninische Positionspapier detailliert dargestellt, um eine bessere Vergleichbarkeit zu ermöglichen. Erst am Schluss der inhaltlichen Darstellung wird das Papier kommentiert.

Ökonomisch-politische Ausgangslage

Das Papier beginnt mit einer Beschreibung der Ausgangslage der beninischen Ökonomie. Diese sei seit 1989 grundsätzlich durch die Strukturanpassungsprogramme (SAPs) von IWF und Weltbank bestimmt gewesen. Das mit den SAPs einhergehenden Wirtschaftswachstum habe jedoch die Lebensverhältnisse der Bevölkerung, v.a. der verwundbarsten Gruppen, nicht spürbar verbessert. Das Papier zählt anschließend allgemeine Strukturschwächen und soziale Probleme von Entwicklungsökonomien auf. Unter die Aufzählung fällt z. B. eine hohe Analphabetenrate, Kinderhandel oder eine schwache technologische Entwicklung. Wie andere westafrikanische Länder auch, so die Gewerkschaftsverbände, sei Benin mit diversen entwicklungshemmenden Problemen konfrontiert. Unter 20 Spiegelstrichen werden in loser Folge Entwicklungshemmnisse aufgezählt: z.B. infrastrukturelle Mängel u.a. bei der Energieversorgung, eine nur geringe Weiterverarbeitung lokaler Produkte, schwache Investitionen und hohe Zinssätze der Finanzinstitutionen, Kinderarbeit, ein starker Import von subventionierten Produkten aus der Europäischen Union, ein schwieriger Zugang zu Krediten für kleine und mittelständische Industrien und Unternehmen¹²³, ein schwaches Justizsystem und eine langsame Verwaltung, Verletzung der Kernarbeitsnormen, grundlegende Unsicherheit – dieser letzte Punkt wird schlicht mit „etc.“ beendet (CSTB et al. 2007: 3f.).

In diesem ökonomischen Kontext, so das Papier weiter, wurde im Jahr 2000 das Cotonou-Abkommen unterzeichnet. Der Vertrag habe das Ziel, die ökonomischen Aspekte der AKP-EU-Beziehungen mit den Regeln der WTO kompatibel zu machen und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) auszuhandeln. Durch Zollsenkungen soll eine Freihandelszone zwischen den AKP-Staaten und der Europäischen Union geschaffen werden. Die Gewerkschaften machen darauf aufmerksam, dass die Verhandlungen über EPAs im Geiste des Cotonou-Abkommen stattfinden müssten – also mit dem Ziel der Entwicklung und der Armutsreduzierung in den AKP-Staaten. Ein schlecht verhandelter Vertrag, der keine positive Wirkung auf die ökonomische

123 Dies wird in keinen Zusammenhang mit dem oben erwähnten Zinssatz gebracht.

und soziale Entwicklung der Länder der ECOWAS hätte, wäre eine Gefahr, die es zu verhindern gelte. Die Analyse der beninischen Gewerkschaftsorganisationen zeige, dass ein solcher Vertrag auf die betroffenen Länder, v.a. Benin, positive wie negative Effekte haben werde (CSTB et al. 2007: 5).

Mögliche Effekte der EPAs

Die beninischen Gewerkschaften zählen zu den möglichen positiven Effekten der EPAs eine Öffnung der Märkte, einen Anstieg der Wettbewerbsfähigkeit, eine quantitative und qualitative Verbesserung des (Waren)Angebots sowie einen Anstieg des Handelsvolumens und eine stimulierende Wirkung auf die regionale Integration.

Als negative Effekte beschreibt das Papier den Rückgang von Exporten und Zolleinnahmen, den Anstieg von Importen, das Risiko von Betriebsschließungen, vermutlich vermehrt vorkommender Verletzungen der Kernarbeitsnormen sowie wahrscheinlich schlechteren Arbeitsbedingungen.

Auf Basis dieser Annahmen fordern die beninischen Gewerkschaften von den Verhandlern der EPAs unter anderem: verlangsamte Verhandlungen zur besseren Einschätzung des Vertrages; methodisch vergleichbare Studien zur Folgeabschätzung und Nachbesserung bereits bestehender Studien; Integration der Gewerkschaften in die tripartiten Komitees der EPAs-Verhandlungen auf nationaler und regionaler Ebene; Achtung der international anerkannten Arbeitsnormen und -konventionen; Stärkung der regionalen Integration; eigenständige Handels-, Investitions-, Beschaffungs- und Wettbewerbspolitiken für die Region; gemeinsame Sektorpolitiken, v.a. in der Landwirtschaft; Erhalt der Handelspräferenzen für LDC; Stärkung der Wirtschaftsakteure, so dass diese die sanitären und phytosanitären Standards (der EU) erfüllen können; Erstellung einer Liste sensibler Produkte, die von Liberalisierung ausgenommen werden sollen - diese Liste müsse erweiterbar sein und es erlauben, dass zu jeder Zeit neue Produkte hinzugefügt werden können; Verhandlung über Kompensationen für die (staatlichen) Einkommensausfälle (bei

Zollreduktionen); mehr Investitionen in die Infrastruktur; Durchführung einer groß angelegten Informationskampagne über die EPAs (CSTB et al. 2007: 6ff.).

Diskussion des Positionspapiers

Das Positionspapier zeigt, dass die beninischen Gewerkschaften um einen ausgewogenen Blick auf die EPAs bemüht sind. Sie gehen beispielsweise auf die eventuell zu erwartenden positiven wie negativen Effekte ein. Die Gewerkschafter verweisen jedoch auf die offiziellen Ziele des Cotonou-Abkommen – die Armutsreduzierung und die ökonomische Entwicklung. Sie verweisen auf die Gefahr ‚schlecht verhandelter‘ EPAs.

In der Aufzählung möglicher positiver und negativer Effekte zeigt sich ein wesentliches Charakteristikum des Papiers: Es bleibt vielfach widersprüchlich und durch die losen Aufzählungen unzusammenhängend. So setzen die Gewerkschafter die von ihnen genannten positiven Aspekte der EPAs (z.B. Öffnung der Märkte) in kein Verhältnis zu den negativen, z.B. dem Anstieg der Importe oder dem Risiko der Betriebs-schließungen. Obwohl das eine die Konsequenz des anderen ist, werden die Aspekte in dem Papier nicht miteinander in Beziehung gebracht. Die sich darin zeigende schwache begründete Argumentation durchzieht das gesamte Papier.

Die Gewerkschafter_innen beschreiben sehr umfassend den „Kontext“ (eigene Übersetzung, CSTB et al. 2007: 3), in dem die EPAs zu verorten sind. Dabei zählen sie zahlreiche allgemeine Entwicklungsprobleme Westafrikas auf, ein klarer Bezug zu den EPAs sowie eine Analyse der Problemursachen ist in dem Papier allerdings nicht zu finden. Zudem sind auch hier die von den Gewerkschaften skizzierten Phänomene unverbunden, so steht die Kinderarbeit unvermittelt zwischen dem schlechten Marktzugang und den Exportsubventionen oder die Verletzung der Kernarbeitsnormen kurz vor der „grundlegenden Unsicherheit“ – was auch immer konkret damit gemeint ist (eigene Übersetzung, ebd.: 4). Die Willkür in der thematischen Zusammenstellung wird noch durch das „etc.“ am Schluss der Aufzählung unterstrichen.

Es sticht zudem ins Auge, dass die beninischen Gewerkschafter die EPAs vor allem als Freihandelszone von Gütern begreifen, die WTOplus-Themen kommen nur am Rande vor – sie fordern, dass Themen wie Investitionen oder Wettbewerbsregeln von den westafrikanischen Ländern selbst bestimmt werden müssen (CSTB et al. 2007: 7, Forderung 6). Wie diese Selbstbestimmung gesichert werden kann und was dies für die Verhandlungen um die EPAs konkret bedeuten würde, bleibt offen. Der Forderungskatalog bleibt an vielen Stellen unkonkret. So werden beispielsweise „mehr“ Investitionen in Infrastruktur (eigene Übersetzung, ebd.: 8) gefordert. Zu vermuten ist, dass dies ein Vorschlag zur Verwendung der Ausgleichszahlungen ist (s. Kapitel 4.1.2.2), letztendlich bleibt es aber unklar. Der Appell für eine Stärkung der regionalen Integration ist so allgemein gehalten, dass ein Zusammenhang zu den EPAs nicht deutlich wird. Gleiches gilt für die geforderte gemeinsame Sektorpolitik.

Zudem bleibt die ökonomische Ungleichheit der beiden Verhandlungsregionen unerwähnt und ihre Konsequenzen entsprechend unterschätzt. Ins Auge sticht beispielsweise die nicht weiter begründete Annahme, dass die EPAs die Wettbewerbsfähigkeit fördern würden oder geöffnete Märkte für Benin schlicht „positiv“ wären (eigene Übersetzung, ebd.: 6). Wie die Gewerkschaften vor dem Hintergrund grundsätzlich ungleicher ökonomischer Ausgangsbedingungen und zahlreicher das Gegenteil belegender Erfahrungen (s. Kapitel 4.1.2.2) zu dieser Annahme kamen, bleibt offen. Die fehlende Analyse der unterschiedlichen Interessen und der Machtungleichheit zeigt sich nicht zuletzt in der letzten Forderung des Papiers, eine Informationskampagne zu den EPAs durchzuführen. Eine solche Kampagne von den Verhandlern zu fordern, geht davon aus, dass es eine Darstellung der EPAs geben könnte, die nicht umstritten und von Interessen unbeeinflusst ist.

Insgesamt wird deutlich, dass die beninischen Gewerkschaften die EPAs zwar mit Verweis auf das Cotonou-Abkommen im Prinzip befürworten. Sie halten es aber für geboten, an die Ziele von Cotonou zu erinnern. Die von den Gewerkschaften aufgestellten Forderungen, z.B. zu Einhaltung der Kernarbeitsnormen, Zollaussnahmen für

sensible Produkte oder Ausgleichszahlungen für Budgetverluste sollen helfen, diese Ziele zu realisieren (vgl. auch Interview COSI I 2008: 3; Interview CSPIB 2008: 3f.; Interview CSTB I 2008: 13; Interview ROSYB 2008: 16).

In ihrer EPAs-Position sind die beninischen Gewerkschafter also sehr nah an jener der FES (vgl. Abschnitt 4.4). Allerdings führen die angesprochenen inhaltlichen Unstimmigkeiten bzw. Allgemeinheiten dazu, dass eine Analyse der EPAs durch die beninischen Gewerkschaften letztendlich ausbleibt. Durch die lose Aneinanderreihung von allgemeinen Problemen sind zahlreiche Elemente des Papiers nicht zielführend für eine Argumentation in Bezug auf die EPAs.

Adressaten des Papiers sind v.a. politische Entscheidungsträger und anderes Fachpublikum (vgl. auch Interview FES III 2008: 1; Interview ROSYB 2008: 8). Welche Konsequenzen das Positionspapier für die reale EPAs-Agenda der Gewerkschaften hatte, wird im Kapitel 5.2.2.4 untersucht. Zuvor gilt es, die Kooperation zwischen der FES und den beninischen Gewerkschaften zu analysieren.

5.2.2.3 Die Gewerkschafts- FES-Kooperation bezüglich der EPAs

Seit 1993 ist die Friedrich-Ebert-Stiftung mit einem Büro in Benin vertreten (FES 2010 I). Gewerkschaftliche Kooperationspartner der Stiftung sind v.a. die damaligen Mitgliedsgewerkschaften der ICFTU, die CSA-Bénin und die UNSTB. Mit der Fusion zum ITUC sind seit 2010 – also nach Ende des Untersuchungszeitraumes – zudem die vormals christlich orientierten Gewerkschaften COSI und CGTB als Kooperationspartner hinzugekommen (FES 2012e; Interview FES IX 2010: 1). In Bezug auf das Abkommen von Cotonou arbeitete die FES über das Netzwerk ROSYB allerdings mit allen sieben Gewerkschaftszentralen zusammen – also auch mit CSPIB, CSUB und CSTB, die nicht ITUC-Mitgliedsgewerkschaften sind.

Für die wichtigste Gewerkschaft in dem EPAs-Prozess, die CSA-Bénin, war die FES ein kontinuierlicher Geber, sie finanzierte der CSA Seminare und Publikationen. Die FES war jedoch nicht die wichtigste Geberorganisation (Interview CSA-Benin 2010: 2; s. auch Kapitel 7.3.2.1), in Bezug auf die EPAs war die FES aber die einzige Organisati-

on, die die Gewerkschaftsdachverbände finanziell unterstützte. Der Exekutivsekretär des gewerkschaftlichen Netzwerkes ROSYB, zugleich Vertreter der CSA-Bénin in dem Netzwerk, machte deutlich, dass die beninischen Gewerkschaften nur durch die FES auf den Vertrag von Cotonou und die EPAs aufmerksam wurden: „Die Friedrich-Ebert-Stiftung gründete eine Arbeitsgruppe [zum Abkommen von Cotonou, Anmerkung FB]. Wenn dies nicht passiert wäre, wären sich die Gewerkschaften nicht der Wichtigkeit des Abkommens von Cotonou und der EPAs bewusst gewesen“ (eigene Übersetzung, Interview ROSYB 2008: 4)¹²⁴.

Auf Grund dieser initiierten Rolle waren die gewerkschaftlichen EPAs-Aktivitäten in Benin eng mit der FES verbunden. Anders als im Abschnitt zu Ghana beginnt die Prozessrekonstruktion daher mit den Aktivitäten der FES zum Abkommen von Cotonou.

Das AKP-EU-Programm der FES in Benin

Im Rahmen des sich anbahnenden FES-weiten Regionalprojekts zum Abkommen von Cotonou plante auch das FES-Büro in Benin national zu dem Thema zu arbeiten. Da die FES sich erst in das Feld und die in ihm agierenden Akteure einarbeiten musste, nahm das FES-Büro in Cotonou zunächst Kontakt zum beninischen Ministerium für Industrie, Handel und Arbeitsmarktförderung (*Ministère de l'Industrie, du Commerce, et de la Promotion de l'Emploi*, MICPE) auf. Über das Ministerium entstand der Kontakt zu der NGO GRAPAD¹²⁵ und dem von GRAPAD gegründeten NGO-Netzwerk FOSAC¹²⁶. GRAPAD arbeitete bereits seit 1997/ 1998 zum Vertrag von Lomé und begleitete den Prozess von Cotonou. Ziel der FES war es, die Arbeit zum Abkommen von Cotonou zu verbreitern und bspw. auch die Gewerkschaften in den Prozess einzubinden. Es bildete sich eine informelle Arbeitsgruppe, bestehend aus Ministeriumsvertretern, der FES, GRAPAD/ FOSAC und einem gewerkschaftlichen Vertreter¹²⁷.

124 Die im folgenden als Zitate gekennzeichneten Passagen wurden durch die Autorin aus dem Französischen ins Deutsche übersetzt.

125 GRAPAD steht für *Groupe de Recherche et d'Action pour la Promotion de l'Agriculture et de Développement*.

126 FOSAC steht für *Forum des ONG Beninoises pour le Suivi de l'Accord de Cotonou*.

127 Aus den Interviews geht die genaue Zusammensetzung der Arbeitsgruppe nur indirekt hervor.

Die FES kontaktierte ihre Partnergewerkschaft CSA-Benin; der CSA-Generalsekretär entsandte den damaligen Bildungsbeauftragten in die informelle Arbeitsgruppe (Interview FES IX 2008: 4). Dieser Vertreter entwickelte sich infolgedessen zur Führungsfigur der gewerkschaftlichen EPAs-Arbeit und wurde schließlich Exekutivsekretär der ROSYB.

Die Arbeitsgruppe traf sich nahezu monatlich und bereitete u.a. zwei Workshops Anfang 2002 mit vor (Interview GRAPAD 2010: 1; Interview FES IX 2008: 3f.; Interview GRAPAD 2008: 1f.; PASCIB/ FES 2007: 5; FES/ MICPE 2002 a: 117; FES/ MICPE 2002 b: 58). Diese Workshops bildeten die Basis für die weitere Arbeit.

Gründung der Netzwerke PASCIB und ROSYB

Die informelle Arbeitsgruppe zielte auf die Vorbereitung einer zivilgesellschaftlichen Plattform zum Vertrag von Cotonou, später *Plate-forme des Acteurs de la Société Civile du Bénin* (PASCIB) genannt (Interview FES IX 2008: 5; Interview GRAPAD 2008: 2). Der Vertreter der NGO GRAPAD betont, dass es nicht der Vorschlag der FES gewesen sei, eine solche Plattform ins Leben zu rufen; die Idee sei vielmehr in der Arbeitsgruppe selbst entstanden. Die Stiftung hätte lediglich die Gelder gegeben, auch das Ministerium hätte dem Vorhaben wohlwollend gegenübergestanden (Interview GRAPAD 2008: 2). Die Gründung des gewerkschaftlichen Netzwerkes ROSYB, dem alle oben aufgeführten Dachverbände angehörten und das das Positionspapier zu den EPAs verfasste, hing unmittelbar mit der Formierung der zivilgesellschaftlichen Plattform zusammen. Denn die Teilnehmenden der informellen Arbeitsgruppe plädierten dafür, dass nicht alle sieben Dachgewerkschaften Benins Teil einer solchen zivilgesellschaftlichen Plattform sein sollten. Die Gewerkschaften wurden aufgefordert, sich zu vernetzen und eine_n gemeinsame_n Vertreter_in zur Plattform zu entsenden. Die FES übernahm es, abermals Kontakt mit dem Generalsekretär der CSA aufzunehmen und ihn zu bitten, ein solches gewerkschaftliches Netzwerk (heu-

Ob beispielsweise auch das Außenministerium und jenes Ministerium, das für die Beziehungen mit der Zivilgesellschaft zuständig ist, mitarbeiteten, bleibt unklar (Interview FES IX 2008: 4; Interview GRAPAD 2008: 2).

te ROSYB) in die Wege zu leiten (Interview FES IX 2008: 5; s.u.). ROSYB wurde offiziell im Mai 2002 auf einer Generalversammlung der sieben Dachgewerkschaften ins Leben gerufen (FES 2002a: Annex, 19).

Im *Réseau des Organisations Syndicales du Bénin* (ROSYB) waren alle sieben Gewerkschaftszentralen Benins vertreten, es gründete sich zur Begleitung der AKP-EU-Beziehungen¹²⁸ (FES 2002a: Annex, 19). ROSYB bestand offiziell aus drei Elementen: als höchstes Entscheidungsgremium die Generalversammlung, bestehend aus 105 Mitgliedern (15 Mitglieder pro Dachgewerkschaft), einem nationalen direktoralen Komitee mit 35 Mitgliedern (fünf Mitglieder pro Dachgewerkschaft) und einem Exekutivbüro mit offiziell neun Mitgliedern (ein Mitglied pro Dachgewerkschaft und zwei Sitze speziell für Frauen) (ebd.: 20). Die Interviews für die vorliegende Forschung wurden mit Mitgliedern des Exekutivbüros geführt.

Nach der offiziellen Gründung von ROSYB formierte sich PASCIB ein Jahr später im Februar 2003 (PASCIB/ FES 2007: 5). PASCIB selbst bestand aus zehn thematischen Netzwerken, unter ihnen auch das gewerkschaftliche Netzwerk ROSYB. Wesentlicher Geldgeber für Seminare, Räume, zwei nationale ‚Informationstourneen‘, Publikationen wie die PASCIB-Zeitung *Cotonou au Quotidien* war die FES. Zwischen 2003 und 2007 führte PASCIB mit Hilfe der FES 23 Seminare bzw. Tagestreffen durch, Diskussionsveranstaltungen oder die Informationstourneen sind darin noch nicht inbegriffen. Darüber hinaus unterstützte die FES mit zahlreichen Seminaren intensiv das Journalistennetzwerk Ré-JEB¹²⁹. Ré-JEB war gleichzeitig aktives Mitglied von PASCIB. Auch unterstützte die FES das Frauennetzwerk RINFONGA¹³⁰, ebenfalls Mitglied von PASCIB (vgl. Interview GRAPAD 2010: 2; Interview FES IX 2008: 2, 22; Interview GRA-

128 Wenn die Begleitung des Cotonou-Abkommens auch als die zentrale Aufgabe ROSYBs formuliert wurde, so hatte das Netzwerk einem Vortrag des Exekutivsekretärs zufolge eine sehr viel breitere, für Außenstehende nicht leicht verständliche Aufgabenvarianz: so hatte sich ROSYB u.a. vorgenommen, Stipendien für Schüler aus Niedriglohnhaushalten zu erreichen, den „Krieg“ (eigene Übersetzung, FES 2002a: Annex, 19f.) gegen HIV/ Aids am Arbeitsplatz zu führen oder Arbeiter aus vormals öffentlichen Unternehmen darin zu unterstützen, dass sie ihre eigenen Aktien bekommen können (ebd.; vgl. auch FES/ MICPE 2002b: 66).

129 *Réseau des Journalistes Economiques du Bénin*.

130 *Le Réseau pour l'Intégration des Femmes des Organisations et Associations*.

PAD 2008: 13; FES 2007d; FES 2006b; FES 2006c; FES 2005c; FES 2004c). Damit ist die FES aus der zivilgesellschaftlichen EPAs-Arbeit in Benin nicht wegzudenken – sie war für die Vernetzungsarbeit nach Datenlage mit Abstand der wichtigste Geber.

PASCIB war Teil der beninischen Verhandlungsgruppe in der ECOWAS und pflegte sehr gute Kontakte mit dem Handelsministerium (Handelsministerium Benin 2010: 1; Interview ROSYB 2010: 1).

Aus der obigen Prozessbeschreibung wurde deutlich, dass die Gewerkschaften in Benin sich nicht mit dem Vertrag von Cotonou beschäftigt hätten und nicht in das entsprechende zivilgesellschaftliche Netzwerk integriert worden wären, wenn die FES sie nicht aktiv in den Prozess einbezogen hätte. Auch nach der Gründung ROSYBs nahm die Stiftung eine zentrale Position in der Arbeit des Netzwerkes ein. Wesentlich dabei war die Organisation und Finanzierung von Seminaren für und mit ROSYB.

EPAs-Seminare von ROSYB und der FES

Die FES führte von 2003 bis 2007¹³¹ 20 Seminare bzw. Treffen für ROSYB durch, zwölf davon gingen über mindestens zwei Tage. Der Schwerpunkt der Aktivitäten lag dabei auf den Jahren 2004, 2005 und 2007 (FES 2007d; FES 2006b; FES 2006c; FES 2005c; FES 2004c). ROSYBs Seminarthemen richteten sich nach Gründung des westafrika-weiten RAK im Mai 2005 (s.o.) an den thematischen Schwerpunkten der jeweiligen RAK-Treffen aus. Diese waren: EPAs, regionale Integration, Ernährungssicherheit, EPAs und Verringerung der Armut sowie EPAs und Gender. Zusätzlich gab es für ROSYB-Mitglieder auch Schulungen zur Funktionsweise der WTO, zu Spezialthemen des internationalen Handels wie (phyto-)sanitäre Standards oder zu Fragen des geistigen Eigentums. Neben den Seminaren unterstützte die FES ROSYB mit der Veröffentlichung des Positionspapiers und mit einer Materialhilfe in Form eines Laptops im Jahr 2005 (Interview FES IX 2008: 6; Interview ROSYB 2008: 8; FES 2007d; FES 2006b; FES 2006c; FES 2005c; FES 2004c).

131 Für 2008 lagen leider keine Informationen vor.

In der jährlichen Planung zwischen ROSYB und FES wurden die Seminarthemen, Referent_innen und Finanzierung bestimmt. Dem ROSYB-Exekutivsekretär (ROSYB-ES) wie auch der FES-Mitarbeiterin folgend sei es häufig der ES gewesen, der die Referenten vorgeschlagen hätte. Die FES hätte dann in den meisten Fällen den Kontakt hergestellt und alles weitere geregelt (Interview ROSYB 2008: 10; Interview FES IX 2008: 10f.). Das Budget sei von der FES in enger Abstimmung mit dem ROSYB-Vertreter aufgestellt und verwaltet worden. Die meisten Veranstaltungen ROSYBs hätten in den Räumen der FES in Cotonou stattgefunden und die Kosten wären von der FES direkt beglichen worden (Interview FES IX 2008: 3; Interview ROSYB 2008: 10).

Um Kontinuität in der inhaltlichen Auseinandersetzung zu ermöglichen, zielte die FES darauf, dass immer die gleichen Personen zu den Seminaren von ROSYB kommen – vier von jeder Dachgewerkschaft. Allerdings schickten die Generalsekretäre aus Gründen der internen Demokratie wechselndes Personal zu den Seminaren. Dies führte nach Angaben der FES-Mitarbeiterin zu inhaltlicher Stagnation, die FES hätte jedoch keinen Einfluss auf die Auswahl der Teilnehmenden gehabt (Interview FES IX 2008: 12). Für manche der entsendeten Gewerkschafter_innen seien die 5000 CFA (ca. 7,60 Euro¹³²), die an Wochenendseminaren für ein Abendessen bar ausbezahlt wurden (also ca. 15,20 Euro für zwei Abende), nach Informationen der FES-Mitarbeiterin ein großer Anreiz zur Seminarteilnahme gewesen: Einige Teilnehmenden seien davon preiswert essen gegangen und hätten so einen Großteil sparen können (Interview FES IX 2008: 12ff.). Da die Gewerkschafter_innen in Benin nicht als Hauptamtliche bezahlt wurden (s. Kapitel 7.3.2.1), kann hier nicht, wie im Falle Ghanas, ein Verhältnis zum gewerkschaftlichen Durchschnittslohn hergestellt werden. Da die Seminarteilnehmer_innen damit aber anderer Erwerbsarbeit nachgehen mussten, stellte das Essensgeld bei Löhnen, die teilweise noch unter dem Mindest-

132 Dabei handelt es sich um einen Umrechnungskurs vom Oktober 2008.

lohn von ca. 75 Euro im Monat¹³³ lagen, einen umso größeren Anreiz zur Seminar-
teilnahme dar.

Für die führenden Personen ROSYBs konnten die Seminare zusätzlich ökonomisch
interessant gewesen sein, da sie, falls sie ein Referat hielten, eine Aufwandsentschä-
digung von der FES bekamen. Die Mitarbeiterin der FES betonte jedoch, dass die
ausgezahlte Summe geringer gewesen sei als bei anderen Referent_innen. Zudem
hätten sich die betreffenden Personen sehr viel ehrenamtlich engagiert, z.B. Tele-
fonate auf eigene Rechnung geführt – es hätte sich hierbei also eher um eine
Kompensation gehandelt (E-Mail FES IX 14. 3. 2011).

Während der Feldforschung konnte an einem EPAs-Seminar teilgenommen werden,
das der ITUC in Zusammenarbeit mit der FES mit beninischen wie togoischen
Gewerkschaften vom 21.- 22. Oktober 2008 in Lomé durchführte. Das Seminarkon-
zept war identisch mit jenem in Ghana (s. Kapitel 5.2.1.3). Das Seminar zeichnete
sich zwar durch eine gute Vorbereitung aus; die EPAs-Position von ROSYB wurde zu
Beginn vorgetragen wie auch die bisherigen Aktivitäten des westafrikanischen RAK.
Dennoch gab es über die vom Referenten des ITUC vorgetragenen Inhalte nur wenig
kontroverse, v.a. inhaltlich informierte Diskussion, die politischen Empfehlungen des
ITUC blieben weitgehend unkommentiert. Planungen für ein gemeinsames weiteres
Vorgehen blieben unverbindlich (Notizen teilnehmende Beobachtung, Workshop
21.- 23. Oktober 2008).

Die FES bot im Rahmen des AKP-EU-Projektes auch die Finanzierung von Workshops
allein für die gewerkschaftlichen Dachverbände UNSTB und CSA an (E-Mail FES III
vom 15. 1. 2008). In den Jahren 2003-2007 fanden neun Seminare für die Dachver-
bände CSA und UNSTB zum Vertrag von Cotonou statt (FES/ CSA-Bénin 2008; FES
2007d; FES 2006b; FES 2006c; FES 2005c; FES 2004c; s. auch FES/CSA-Bénin 2008;

133 Diese Summe bezieht sich auf die von der ILO angegebenen 106 Dollar monatlichen Mindest-
lohn in Benin (im Verhältnis zu einem Dollarkurs Mitte 2009). Die Angabe bezieht sich auf das Jahr
2009 (ILO 2010: 117), der Durchschnittslohn bzw. seine Entwicklung ist für Benin leider nicht be-
kannt (vgl. ebd.: 112). Im öffentlichen Sektor wurde in Benin vielfach nur der Mindestlohn oder gar
weniger bezahlt (Quenum 2004: 57).

FES/CSA-Bénin 2007). Aus den Interviews lässt sich schließen, dass es sich bei diesen Seminaren zumindest zum Teil um Veranstaltungen für ‚einfache‘ Mitglieder der beiden Dachgewerkschaften handelte (Interview FES III 2008: 4f.; Interview ROSYB 2008: 2f., 12). Während der FES-Vertreter die Seminare als zu komplex für die Gewerkschaftsmitglieder ansah, meinte der ROSYB-ES, die Gewerkschaftsmitglieder hätten die Materie verstanden (Interview FES III 2008: 4f.; Interview ROSYB 2008: 2f.). Direkte Folgen für die EPAs-Arbeit der Gewerkschaften bzw. ROSYBs hatten diese Seminare jedoch nach Datenlage nicht.

ROSYBs Funktionsweise und seine enge Anbindung an die Stiftung

Der FES-Mitarbeiterin zufolge seien die ROSYB-Mitglieder zwar allgemein über die EPAs informiert gewesen, allerdings hätten sich viele damit begnügt, zu den Seminaren zu kommen, die die FES finanzierte. Es sei allein der ROSYB-ES gewesen, der sein Wissen selbständig aktualisiert habe (Interview FES IX 2008: 6f.; vgl. auch Interview GRAPAD 2008: 11). Dies habe dazu geführt, dass ROSYB v.a. von ihm repräsentiert und getragen wurde. Die FES-Mitarbeiterin konstatierte, dass ein Netzwerk nur schwer so funktionieren könne (Interview FES IX 2008: 7). Die prominente Rolle des ROSYB-ES bestätigt sich auch in Interviews mit Mitgliedern des Exekutivsekretariats. Er und sein Stellvertreter hätten sowohl den Kontakt mit der FES gepflegt als auch über die notwendigen Informationen verfügt (Interview CSPiB 2008: 2, 16; Interview CGTB 2008: 5).

Dem Exekutivsekretär folgend traf sich ROSYB vor allem alle drei Monate auf den von der FES finanzierten Seminaren (Interview ROSYB 2008: 8; s. auch Interview CSPiB 2008: 19)¹³⁴. Die FES sicherte also die Funktionsfähigkeit des gewerkschaftli-

¹³⁴ Die Interviews sind widersprüchlich, ob sich das Exekutivbüro ROSYBs hingegen monatlich traf. Der ROSYB-ES erwähnt diese Treffen nicht und spricht schlicht von den dreimonatigen Seminaren ROSYBs (Interview ROSYB 2008: 8). Sein Stellvertreter merkt an, dass man zwar versuche, sich als Exekutivbüro monatlich zu treffen, dies aber nicht schaffe (Interview COSI I 2008: 10f.; s. auch Interview CSPiB 2008: 7). Der Vertreter der CGTB meint als einziger, dass man sich tatsächlich – dem ROSYB-Statut entsprechend – monatlich, unabhängig von der FES, trafe (Interview CGTB 2008: 4f.). Der Gesamteindruck aller Interviews – vor allem im Hinblick auf die ungleiche Verteilung von Aufgaben und Kenntnissen und in Bezug auf den geringen Aktivitätsgrad ROSYBs (s.u.) lässt vermuten, dass es lediglich Treffen im Rahmen der FES-Veranstaltungen gab. Dies unterstreicht auch die örtliche Mitarbeiterin der FES (s. dazu auch Interview FES IX 2010: 1).

chen Netzwerkes und damit auch ihre Aktivitäten angesichts der EPAs. Die drei Ebenen ROSYBs (Generalversammlung, Direktorales Komitee und Exekutivsekretariat) erscheinen für die konkrete Tätigkeit des Netzwerkes und durch seine fehlende gewerkschaftliche Einbindung überdimensioniert. Dieser Eindruck wird auch noch einmal durch das problematische Verhältnis der Generalsekretäre der Dachgewerkschaften zu ROSYB bestärkt.

So fehlte dem Netzwerk die Rückbindung seiner Arbeit in die gewerkschaftlichen Dachverbände und ihre jeweiligen Untergliederungen. Dies zeigt sich bereits auf höchster Ebene – der Generalsekretäre: Eigentlich wäre es, so die FES-Mitarbeiterin, die Aufgabe der Generalsekretäre gewesen, die Arbeit von ROSYB zu begleiten und zu kontrollieren. Diese Kontrolle aber hätten sie der FES überlassen. Zwar hätten die Generalsekretäre nicht vollständig die Zusammenarbeit mit ROSYB verweigert, sie seien aber nicht gut über die EPAs informiert gewesen und hätten die Reichweite des Freihandelsabkommen unterschätzt (Interview FES IX 2008: 6; ähnlich auch Interview CSTB I 2008: 4; Interview CSPiB 2008: 6; s. auch Interview ROSYB 2008: 2). Die konsultierten Generalsekretäre bestätigen diese Distanz zu ROSYB bzw. lassen sie noch drastischer erscheinen: Der Generalsekretär der CSA überließ nach eigenen Angaben dem CSA-Entsandten und amtierenden ROSYB-ES die Angelegenheiten ROSYBs vollständig und bestimmte lediglich die Seminararteilnehmenden (Interview CSA-Benin 2010: 1). Am deutlichsten distanzierten sich die Generalsekretäre des kleinen Dachverbandes CSUB und des wichtigsten kommunistischen Dachverbandes CSTB von ROSYB. Der CSUB-Generalsekretär erklärte, dass er zwar Mitarbeiter_innen zu den Seminaren geschickt habe, ROSYB selbst aber für überflüssig halte (Interview CSUB 2010: 1). Der Generalsekretär der kommunistischen CSTB teilte mit, dass er die FES für Spione halten und sie am liebsten des Landes verweisen würde. Seine CSTB-Kollegen hätte er nur zu den Seminaren von ROSYB geschickt, um ihnen angesichts der (ökonomischen) „Misere“ (eigene Übersetzung, Interview CSTB II 2010: 3) einen persönlichen Gefallen zu tun, schließlich hätten die Seminararteilnehmer_innen Geld ausgezahlt bekommen. Ansonsten hätte der Generalsekretär keinerlei Interes-

se an der Arbeit des Netzwerkes gehabt, zeitweilig habe er es gar boykottiert (ebd.; s. auch Kapitel 7.3.3.1). Nur die Generalsekretäre von COSI (der viertwichtigste Gewerkschaft Benins, s. Kapitel 7.3.1.1), und von CSPiB, des kleinsten Dachverbandes in Person des ROSYB-Mitglieds CSPiB, waren positiv gegenüber ROSYB eingestellt (Interview COSI II 2010: 1; Interview CSPiB 2008)¹³⁵.

ROSYBs mangelnde organische Einbindung in die Gewerkschaftsarbeit und der sich damit verstärkende Einfluss der FES zeigt sich auch in den beiden führenden Personen ROSYBs, dem ROSYB-Exekutivsekretär und seinem Stellvertreter. Sie qualifizierten sich u.a. über die Kooperation mit der FES für ihre Posten. Da der ROSYB-ES vermittelt über die FES bereits Teil der informellen Arbeitsgruppe mit dem Ministerium war, wurde er auf der ersten Generalversammlung zum Exekutivsekretär ROSYBs gewählt (Interview FES IX 2008: 5). Vermutlich weil er schon früh in den informellen Arbeitskreis involviert wurde, war er auch schon früh, Jahre vor der Gründung des westafrikanischen RAK, in die überregionalen internen Planungen der FES eingebunden und als Referent geladen (s. z.B. FES 2002a: 77ff.; FES 2002b: Annex 3). Die Vermutung liegt nahe, dass diese Kooperationen den ROSYB-Exekutivsekretär eng an die FES band. Sein Stellvertreter konnte sich auf einem früheren Seminar der FES mit Fragen der internationalen Ökonomie vertraut machen und qualifizierte sich so für seine Position innerhalb ROSYBs (Interview COSI I 2008: 4f.).

Das Verhältnis der Generalsekretäre zu ROSYB, wie die Wahl der Führungspersonen des Netzwerkes sind Indikatoren für eine schwache Rückbindung der Netzwerkarbeit in die gewerkschaftlichen Dachverbände. In den realen Tätigkeiten ROSYBs bestätigt sich das Bild einer von der alltäglichen Arbeit der Dachverbände losgelösten Struktur.

5.2.2.4 Reale EPAs-Agenda der beninischen Gewerkschaften

Die führende Person innerhalb ROSYBs vertritt die Ansicht, dass es angesichts der Abhängigkeiten von Entwicklungshilfe nur wenig politischen Spielraum bezüglich der

135 Der Generalsekretäre der UNSTB sowie der CGTB konnten nicht interviewt werden.

EPAs gäbe. Staaten wie Benin seien fast Geiseln des EDF. Man könne nur versuchen, konkurrenzfähiger zu werden (Interview ROSYB 2008: 3, 12-16; s. ähnlich auch der Stellvertreter ROSYBs: Akustischer Mitschnitt Pressekonferenz Lomé 22. Oktober 2008; Protokoll Pressekonferenz).

Entsprechend sei es in der Arbeit zu den EPAs darum gegangen, dass sich einige der gewerkschaftlichen Forderungen auch in den Vertragsentwürfen wiederfinden. Dies sei bei der Forderung nach einer Liste für sensible Produkte oder nach selbst finanzierten – und nicht EU-finanzierten – Studien über die Auswirkungen der EPAs der Fall gewesen¹³⁶. Auch seien die EPAs-Verhandlungen 2007 nicht abgeschlossen worden. Dies seien alles auch Forderungen von ROSYB gewesen (Interview ROSYB 2008: 15f.). Inwiefern ROSYB sich darum bemühte, Einfluss auf den EPAs-Prozess zu nehmen, soll im Folgenden untersucht werden.

Die Mitglieder des Exekutivsekretariats gaben an, weitgehend zufrieden mit ihrer Arbeit gewesen zu sein. Dank der internen Fortbildungen durch die FES und der Arbeit von ROSYB habe man die EPAs zur Kenntnis genommen. Zudem sei das Positionspapier publiziert und gestreut worden (Interview CGTB 2008: 2f., 11; Interview COSI I 2008: 6f.; Interview CSTB I 2008: 2, 4). Auch habe sich ROSYB mit dem *Conseil Économique et Sociale*¹³⁷ getroffen, der staatliche Stellen berät (Interview FES IX 2008: 8)¹³⁸.

Die Vertreterin der FES kritisierte demgegenüber deutlich, dass ROSYB lediglich dem Handelsministerium und zum Thema arbeitenden NGOs bekannt gewesen und das Netzwerk letztlich nicht in Erscheinung getreten sei (Interview FES IX 2008: 8). Auch

136 Damit ist vermutlich die von der FES finanzierte Studie von Adjovi 2006 gemeint (s.o.).

137 Der *Conseil Économique et Sociale* (Wirtschafts- und Sozialrat) hat beratende Funktion im Gesetzgebungsprozess - es berät das Parlament und den Präsidenten (Républic du Bénin 2012).

138 Einige Mitglieder ROSYBs gaben auch an, das Parlament oder gar den Präsidenten getroffen zu haben (Interview CSTB I 2008: 2; Interview CGTB 2008: 2f.). Die FES-Vertreterin und der Exekutivsekretär sowie sein Stellvertreter räumen jedoch ein, lediglich mit dem *Conseil Économique et Sociale* zusammen gekommen zu sein (Interview FES IX 2008: 8; Interview COSI I 2008: 7, 15; Interview ROSYB 2010: 3; vgl. dazu auch Notizen teilnehmende Beobachtung Workshop 21.-23. Oktober 2008). Für ein offizielles Treffen z.B. mit dem beninischen Präsidenten wären die Generalsekretäre der Gewerkschaften zuständig gewesen, diese unterstützten ROSYB allerdings nur sehr beschränkt (s.o.).

die beiden zuständigen Vertreter des Handelsministeriums unterstrichen, dass sie zwar sehr gute Kontakte zu PASCIB gehabt hätten, nicht aber explizit zu ROSYB. Sie hätten lediglich den Exekutivsekretär ROSYBs häufiger getroffen – jedoch als Vertreter PASCIBs, dessen Präsident er zeitweilig war. Mit ROSYB selbst hätten sie lediglich auf den von der FES geförderten Seminaren als Referenten Kontakt gehabt (Interview Handelsministerium Benin 2008: 1). Nichtsdestotrotz veröffentlichte ROSYB mit Hilfe der FES seine EPAs-Position und veranstaltete Pressekonferenzen (Interview ROSYB 2008: 9). Im Anschluss an das während der Feldforschung besuchte ITUC/ FES-Seminar der beninischen und togoischen Gewerkschaften fand eine solche Pressekonferenz in Lomé statt. Wichtigste hier vorgetragene Forderung war, dass die Gewerkschaften in den Prozess der EPAs integriert werden (s.o.) (Akustischer Mitschnitt Pressekonferenz Lomé 22. Oktober 2008; Protokoll Pressekonferenz).

ROSYB mobilisierte letztlich, wenn überhaupt, nur eine sehr geringe Zahl an Mitgliedern zu von PASCIB getragenen Aktionen angesichts der EPAs. Der Vertreter Ré-JEBs spricht gar nur von zwei, drei Gewerkschaftsfunktionären, die gekommen seien (Interview Ré-JEB 2008: 5f.; s. ähnlich auch Interview GRAPAD 2008: 10f.). Die ROSYB-Vertreter unterstreichen, man sei auch nicht explizit gegen die EPAs (Interview CGTB 2008: 8; Interview CSPiB 2008: 12f.; Interview CSTB I 2008: 13; Interview ROSYB 2008 13ff.; Interview COSI 2008: 3). Neben der fehlenden Verankerung ROSYBs in die Gewerkschaftsarbeit mag die abwägende Haltung des Netzwerkes gegenüber den EPAs ein weiterer Grund für die ausgebliebene Mitglieder mobilisierung sein. Die Mitglieder wurden in manchen Fällen über die EPAs bzw. Seminarinhalte von ROSYB informiert, z.B. durch Berichte an die Vertreter auf Département-Ebene (Interview COSI I 2008: 13f.; Interview CSPiB 2008: 9f.; Interview CGTB 2008: 7; Interview Akambi 2010: 1) oder, wie im Falle COSIs – im Rahmen einer Rundreise des Generalsekretärs (Interview COSI II 2010: 1). Der Vertreter der kommunistischen CSTB informierte lediglich seinen Generalsekretär (Interview CSTB I: 11).

Die Aktivitäten ROSYBs als Mitgliedsorganisation von PASCIB beschränkten sich also auf die Funktionäresebene. So war der ROSYB-ES beispielsweise bei den regelmäßigen Treffen mit dem Handelsministerium vertreten (Interview Handelsministerium Benin 2008: 1) oder Vertreter von PASCIB waren immer wieder als Referenten bei ROSYB-Seminaren bzw. mit Vertretern der Einzelgewerkschaften zugegen (s. z.B. CSA-Bénin/ FES 2007; ROSYB/ FES 2007; FES/ MICPE 2002 a; FES/ MICPE 2002 b). Führende PASCIB-Vertreter beklagen, man habe das Gefühl gehabt, dass sich mit den EPAs allein die gewerkschaftlichen Experten von ROSYB beschäftigten – und eben keine normalen Mitglieder. Das Mobilisierungspotential der Gewerkschaften, das man sonst in Benin kenne, wäre nicht ansatzweise ausgereizt worden (Interview GRAPAD 2008: 10; Interview Ré-JEB 2008: 4ff.). Bei lokalen Veranstaltungen und Seminaren von PASCIB in den Départements von Benin seien auch immer wieder Aktive der gewerkschaftlichen Basis vertreten gewesen. Diese hätten allerdings nichts über die Aktivitäten ihrer Dachgewerkschaften gewusst (Interview GRAPAD 2008: 8; Interview Ré-JEB 2008: 5; s. dazu Kapitel 7.3.4.1).

Aus den vergangenen Ausführungen ist deutlich geworden, dass ROSYB ohne die FES nicht existieren und womöglich auch nicht fortbestehen würde. Um die Relevanz der Stiftung für die gewerkschaftliche EPAs-Arbeit noch besser fassen zu können, bedarf es einer Analyse der anderen Gewerkschaftskontakte angesichts der EPAs.

5.2.2.5 EPAs-Kontakte beninischer Gewerkschaften zu anderen Organisationen

Wichtigster Kooperationspartner auf nationaler Ebene war für ROSYB neben der FES die zivilgesellschaftliche Plattform PASCIB. ROSYB war über seinen Exekutivsekretär in der Plattform vertreten und beteiligte sich darüber an Aktivitäten PASCIBs – wie Demonstrationen oder Lobbykontakten zur Regierung (s.o.). Über die inhaltlichen Übereinstimmungen ROSYBs und PASCIBs gibt es hingegen widersprüchliche Angaben. Während die führenden Vertreter PASCIBs angaben, mit ROSYB politisch an ei-

nem Strang gezogen zu haben (Interview GRAPAD 2008: 5ff.; Interview Ré-JEB 2008: 4), betonten einige gewerkschaftliche Vertreter politische Differenzen zu der Plattform. Im Gegensatz zu den Vertretern PASCIBs hätte ROSYB keinen Stopp der EPAs-Verhandlungen gefordert (Interview CSUB 2008: 14; Interview CGTB 2008: 3; Interview CSPIB 2008: 5). Außerdem machten einige ROSYB-Mitglieder deutlich, dass sie Gewerkschaften nicht als Teil der ‚Zivilgesellschaft‘ sähen und forderten entsprechend, dass Gewerkschaften einen eigenen Vertretungsanspruch im Verhandlungsprozess hätten geltend machen können (Interview COSI I 2008: 6; Interview CSPIB 2008: 8; s. auch Notizen teilnehmende Beobachtung Workshop 21.- 23. Oktober 2008; Audiomitschnitt Pressekonferenz 22. Oktober 2008). Dennoch gaben manche ROSYB-Mitglieder an, dass sie die Vertreter PASCIBs, insbesondere jene der NGO GRAPAD, für ihre politischen Analysen schätzen würden (Interview COSI I 2008: 18; Interview CSTB I 2008: 15; Interview ROSYB 2008: 14). Dadurch, dass die NGO GRAPAD führend innerhalb PASCIBs war, war die Beziehung zwischen ROSYB und PASCIB stark durch den Kontakt zu GRAPAD geprägt (Interview ROSYB 2008: 3, 14). Ein wichtiger Partner auf internationaler Ebene ist, dem stellvertretenden Exekutivsekretär folgend, für ROSYB auch der ITUC (Interview COSI I 2008: 18). Auf dem während des Forschungsaufenthaltes besuchten Seminar des ITUC gab es von den ROSYB-Mitgliedern keine umfassende Diskussion zu den Empfehlungen des ITUC hinsichtlich der Interim-EPAs – dies kann als stumme Zustimmung gedeutet werden (vgl. ITUC u.a. 2008: Modul 4; Notizen teilnehmende Beobachtung 21.- 23. Oktober 2008: 19)¹³⁹. Der inhaltliche Einfluss des ITUC auf ROSYB muss allerdings insofern eingeschränkt werden, als dass nur vier der sieben gewerkschaftlichen Dachverbände Mitglied im ITUC sind. Die größte beninische Gewerkschaft, die kommunistische CSTB, ist unabhängig von einem internationalen Dachverband organisiert (s. Kapitel 7.3.3.1).

Neben dem möglichen Einfluss des ITUC lässt sich zudem ein starker Bezug ROSYBs bzw. ihres Exekutivsekretärs auf staatliche Institutionen, v.a. zum beninischen Han-

139 Zu den Empfehlungen des ITUC s. Fußnote 119.

delsministerium ausmachen. Der ROSYB-Exekutivsekretär selbst verlässt sich nach eigener Aussage in der Analyse am meisten auf das Handelsministerium (Interview ROSYB 2010: 1; vgl. auch Interview ROSYB 2008: 14).

Wie im Kapitel 4.3 dargestellt, nahm der frankophone Verband UEMOA innerhalb der ECOWAS eine EU-freundlichere Position ein als die ECOWAS insgesamt. Die unterschiedlichen EPAs-Positionen der ghanaischen bzw. beninischen Gewerkschaften könnten sich also auch aus dem UEMOA-ECOWAS-Konflikt erklären. Entsprechend deutete ein ghanaischer Gewerkschafter an, dass die frankophonen Gewerkschaften eine enge Beziehung zu EU-freundlichen französisch sprechenden Personen im ECOWAS-Sekretariat und zur UEMOA (s. Kapitel 4.1.) gehabt hätten und dies ihre Position zu den EPAs EU-freundlich beeinflussen hätte (vertrauliche Quelle 2010). Während für Benin die Kontakte zu diesen Einzelpersonen im ECOWAS-Sekretariat nicht überprüfbar waren, so wurde das enge Verhältnis von beninischen Gewerkschaften zur UEMOA bzw. französischsprachigem Personal in der ECOWAS von mehreren Interviewpartner_innen nicht bestätigt (Interview ROSYB 2010: 2; Interview GRAPAD 2010: 2; Interview FES IX 2010: 2). Zwar gründeten die Gewerkschaften aus Mitgliedsstaaten der UEMOA 2002 ein Netzwerk in Mali und nahmen im selben Jahr an einem Seminar der ICFTU und der französischen Gewerkschaft CFDT zum Vertrag von Cotonou teil (FES 2002b: Annex 3); diese Aktivitäten blieben aber ohne konkrete Wirkung (Interview ROSYB 2010: 1f.).

Kooperationen mit Unternehmen(sverbänden) ging ROSYB nur auf Ebene von PASCIB ein (E-Mail ROSYB 14.2.2011).

5.2.2.6 Zusammenfassung

Um Wiederholungen in der unten folgenden Schlussfolgerung zu vermeiden, soll an dieser Stelle zunächst eine Tabelle die beninische FES-Gewerkschaftskooperation zum Abkommen von Cotonou zusammenfassen.

Beninische Gewerkschaften, die EPAs und die FES	
FES-Gewerkschaftskooperation	
Allgemein: Gewerkschafts-FES-Kooperation	• FES-Präsenz in Benin seit Anfang der 1990er Jahre • FES kooperiert mit ICFTU-Gewerkschaften CSA (zweitwichtigster Dachverband Benins) und UNSTB (kleiner Dachverband) • mit ITUC-Fusion zwei weitere Gewerkschaften in Kooperation mit FES => seit 2010 (nach Untersuchungszeitraum) kooperiert FES mit 4 von 7 Dachgewerkschaften auch außerhalb ROSYBs • Abgesehen von EPAs-Kooperation ist die Bedeutung der FES-Förderung für Partnergewerkschaften schwer zu beurteilen
FES-Gewerkschaftskooperation zu EPAs/ Cotonou-Abkommen	• Arbeit zum Abkommen von Cotonou ist deutlicher Schwerpunkt der FES-Gewerkschaftskooperation • Kooperation mit allen 7 Dachgewerkschaften – unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zum ITUC • FES einziger Geber für die EPAs/ Cotonou-Arbeit der Gewerkschaften
RAK	• ROSYB = frankophoner <i>Focal Point</i> im RAK • beninischen Gewerkschaften nehmen unter den frankophonen Gewerkschaften eine Führungsrolle im RAK ein.
Nationales Positionspapier von 2007	• im Prinzip EPAs befürwortend – mit Ermahnung, die Entwicklungsgrundsätze zu wahren • keine Kritik der WTOplus-Themen • keine Thematisierung der ungleichen Verhandlungspartner ◦ damit in Grundausrichtung der FES-Position nahe • allerdings: schwach strukturiert, ebenso schwach in der Argumentation und Information.
Beginn der gewerkschaftlichen Beschäftigung mit Handelsfragen	• durch die FES, ca. 2002
Kontakt zur Arbeit der FES zum Abkommen von Cotonou	• FES spricht Partnergewerkschaft CSA für Teilnahme an informeller Arbeitsgruppe im Handelsministerium an • über Ministerium entsteht auch der Kontakt zu anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen

Beninische Gewerkschaften, die EPAs und die FES (Fortsetzung Tabelle)

FES-Gewerkschaftskooperation (Fortsetzung)

Inter-gewerkschaftliches Netzwerk zum Abkommen von Cotonou (ROSYB)	- formalisierte Struktur - schlecht verankert in den Dachverbänden, Wirkung der Arbeit beschränkt sich im Prinzip auf die Teilnehmenden der ROSYB-Seminar - schwache Unterstützung der jeweiligen Generalsekretäre; die Generalsekretäre der beiden stärksten Gewerkschaften (CSA und CSTB) ignorieren oder boykottieren die Arbeit ROSYBs - Gewerkschaftsmitglieder werden teilweise über FES-Seminare (UNSTB, CSA), eine Rundreise (COSI), ansonsten sporadisch bis nicht unterrichtet (CSTB); Mobilisierung findet nicht statt - Repräsentanz, inhaltliche Fortbildungen, Organisation durch den Exekutivsekretär und seinen Vertreter → ROSYB ist stark von zwei Personen abhängig
FES-Seminare zu EPAs/ Cotonou	- Seminare: - Anzahl der FES-Seminare zw. 2003 – 2007 für ROSYB: 20 = Ø 4 im Jahr - Anzahl Seminare für UNSTB und CSA zwischen 2003-2007: 9=Ø 1,8 im Jahr - Gewerkschaftsseminare zum Cotonou-Abkommen insgesamt: Ø 5,8 im Jahr. - FES-Seminare sind Hauptbezugspunkt für ROSYB - Seminarplanung verläuft einvernehmlich zwischen FES und dem ROSYB-Exekutivsekretär - FES stellt weitgehend Organisation - Auswahl der Teilnehmenden liegt bei Gewerkschaften - hohe soziale und finanzielle Anreize der Seminare für die Teilnehmenden
Pressearbeit	mit Unterstützung der FES, z.B. Darstellung des Positionspapiers
Kontakt zwischen Gewerkschaften und anderen Organisationen/ Institutionen	
PASCIB/ GRAPAD	- Kontakt von Gewerkschaften zu NGOs entsteht über Handelsministerium/ FES - ROSYB über Exekutivsekretär in PASCIB vertreten - keine Übereinstimmung mit STOP-EPAs-Position PASCIBs - PASCIB kritisiert fehlende Mitgliedermobilisierung der Gewerkschaften - PASCIB mit Hilfe von FES gegründet, v.a. von FES finanziert - GRAPAD führend innerhalb PASCIB und somit wichtigster NGO-Kontakt für ROSYB
ICFTU/ ITUC	- stille Zustimmung der Position (Seminarbeobachtung) - aber: nur 4 von 7 Dachgewerkschaften sind Mitgliedsorganisationen des ITUC, vor der Fusion 2006 waren nur zwei Dachgewerkschaften (CSA und UNSTB) Mitglieder der ICFTU

Beninische Gewerkschaften, die EPAs und die FES (Fortsetzung Tabelle)	
Kontakt zwischen Gewerkschaften und anderen Organisationen/ Institutionen (Fortsetzung)	
Handelsministerium	• ROSYB-Exekutivsekretär gibt das Ministerium als wichtigste Informationsquelle an • Ministeriumsvertreter selbst kooperieren mit PASCIB und kennen darüber lediglich den ROSYB-Exekutivsekretär
UEMOA	• Einfluss auf ROSYB nicht bestätigt
Heimisches Kapital	• Kooperation über PASCIB
Reale EPAs-Agenda ROSYBs	
Lobbyarbeit und Teilnahme am Cotonou-Prozess	• beschränkt auf ein Treffen mit dem <i>Conseil Économique et Sociale</i> • PASCIB nimmt am EPAs-Verhandlungsprozess teil
Mitgliederinformation und -mobilisierung	• teilweise über FES-Seminare und eine Rundreise, Mobilisierung jedoch nicht vorgesehen

Tabelle 2: Beninische Gewerkschaften, die EPAs und die FES, eigene Darstellung

5.3 Vergleich und Schlussfolgerung

Die vorangegangene Darstellung machte einige Gemeinsamkeiten und zahlreiche Differenzen in der gewerkschaftlichen EPAs-Arbeit in Benin und Ghana sowie im Gewerkschafts-FES-Verhältnis deutlich. In diesem Abschnitt werden nun beide Aspekte zusammenfassend verglichen. Während im weiteren Verlauf v.a. die Differenzen herausgearbeitet werden, sollen zunächst die analysierten Gemeinsamkeiten dargestellt werden.

Gemeinsamkeiten

In beiden Ländern gehören Gewerkschaften zu den wichtigsten Partnern der FES, sie unterstützt die Mitgliedsgewerkschaften der ICFTU bzw. später des ITUC. Eingebettet in das regionale AKP-EU-Projekt der FES verfolgte die Stiftung in Ghana und Benin zudem einen sehr ähnlichen Förderansatz: Die Gewerkschaften sollten durch Seminare für die Teilnahme am Cotonou-Prozess gestärkt werden, die Stiftung unterstützte sie des Weiteren darin, ihre Position publik zu machen. In beiden Ländern war die FES für die Dachverbände der wichtigste Geber in Bezug auf die EPAs/ das

Abkommen von Cotonou¹⁴⁰. Dabei hatten die Gewerkschaften jedoch hohe Autonomie, die Angebote der FES inhaltlich zu gestalten (Seminare, Pressearbeit, Publikationen, Lobbyaktivitäten). Die Gewerkschaftsbewegungen beider Länder nahmen darüber hinaus im von der FES initiierten regionalen Arbeitskreis RAK auf Grund ihrer vorherigen Beschäftigung mit Handelsfragen oder spezieller dem Vertrag von Cotonou eine prominente Stellung ein: Die ghanaische Gewerkschaft GAWU war schon seit Mitte der 1990er Jahre und damit lange vor dem AKP-EU-Projekt der FES zu Handelsfragen aktiv. In Benin hatte sich mit Hilfe der FES bereits im Mai 2002 das intergewerkschaftliche Netzwerk ROSYB gegründet – also 3 Jahre vor Gründung des RAK. Insofern waren auch in Benin die Gewerkschafter grundsätzlich mit der Materie vertraut. Auf Grund dieser Vorarbeiten bildeten Ghana und Benin den anglophonen bzw. frankophonen *Fokalpoint* im RAK. In beiden Ländern bildete sich – in Ghana vom RAK angeregt – eine nationale Arbeitsgruppe (Ghana) bzw. ein nationales Netzwerk (Benin), das/ die sich mit den EPAs auseinandersetzte. Dabei zeigte sich jedoch, dass die beteiligten Personen hier wie dort große Probleme hatten, ihre Arbeit in die verschiedenen Gewerkschaftsebenen rückzubinden (zu den Unterschieden bei diesen Problemen s.u.). In beiden Ländern gab es für die Teilnehmenden finanzielle und soziale Anreize, an den FES-Seminaren teilzunehmen.

Differenzen

Trotz dieser Gemeinsamkeiten zeigte die vorangegangene Analyse substantielle Unterschiede sowohl in der Beschäftigung der Gewerkschaften mit den EPAs als auch in ihrem Verhältnis zur FES. Sie werden im Folgenden, thematisch gegliedert, verglichen.

Position zu den EPAs: Die Positionspapiere wurden nahezu zum gleichen Zeitpunkt veröffentlicht (2. Hälfte des Jahres 2007). Während die ghanaischen Gewerkschaften sich deutlich gegen die EPAs aussprachen und das Vorgehen der EU als kolonialistisch und erpresserisch brandmarkten, suchten die beninischen Gewerkschaften

¹⁴⁰ In Benin ist die Stiftung die einzige geldgebende Organisation, in Ghana gibt es kleinere Zuschüsse z.B. vom TWN. Zur Beziehung zwischen GAWU und *ActionAid* s.u.

eine ausgeglichene Position zu den EPAs und forderten, dass die Entwicklungsorientierung des Cotonou-Abkommens gewahrt bleibe. Sie machten auch in den Interviews deutlich, dass sie im Prinzip für, oder besser, nicht gegen die EPAs waren. WTOplus-Themen oder die Ungleichheit der Verhandlungsregionen thematisierten die beninischen Gewerkschaften im Gegensatz zu den ghanaischen nicht. Mit ihrer EPAs-Position standen sie somit im Gegensatz zu den ghanaischen Gewerkschaften, jedoch nahe an jener der FES.

Beide Positionspapiere waren nicht zur Information von Mitgliedern, sondern als Lobbyinstrumente gedacht. Dabei ist jedoch auffällig, dass das ghanaische Papier auf einer sehr detaillierten und kenntnisreichen Analyse der EPAs basiert – mit dem Nachteil, dass es für Nicht-Experten streckenweise unverständlich bleibt. Das beninische Papier ist hingegen davon geprägt, dass allgemein bekannte Politik- und Wirtschaftsprobleme von peripheren Staaten häufig unverbunden aneinandergereiht werden. In der Aufzählung der positiven und negativen Aspekte der EPAs zeigen sich nicht-diskutierte Widersprüche, eine stringente Argumentation wird in dem Papier letztendlich nicht entwickelt.

Reale Agenda: Auf Grund ihrer umfassenden handelspolitischen Beschäftigung und zivilgesellschaftlichen Einbindung war GAWU als Vertretung des GTUC Teil der EPAs-Verhandlungsgruppe Ghanas und somit beratend bei den EPAs-Verhandlungen auf ECOWAS-Ebene vertreten. Darüber hinaus war GAWU, aber auch der GTUC, zentrales Mitglied im EJA und bei nationalen Protesten gegen die EPAs aktiv. Gleiches gilt für Lobbyaktivitäten und Pressearbeit. Wenngleich die inhaltliche Kompetenz GAWUs bzw. des GTUC von den zivilgesellschaftlichen Kooperationspartnern geschätzt wurde, so wurde doch kritisiert, dass insbesondere der GTUC seine Mitglieder nicht mobilisierte, keine koordinierende Funktion übernommen und die zahlreichen EPAs-Aktivitäten – auch von Gewerkschaftsmitgliedern – nicht zu einer gemeinsamen Kampagne gebündelt hätte. Zurückführen lässt sich diese Schwäche unter anderem auf die fehlende Unterstützung der EPAs-Arbeit durch die meisten Einzelgewerkschaften des GTUC. Bei GAWU ist die vorhandene, wenngleich auch relativ schwache

che Mitgliedermobilisierung u.a. auf Geberpolitiken zurückzuführen. Die Geldgeber der Landarbeitergewerkschaft förderten die (Bildungs-)Arbeit mit informell beschäftigten Gewerkschaftsmitgliedern, weit weniger hingegen mit jenen, die im formellen Sektor arbeiten.

Die EPAs-Aktivitäten der beninischen Gewerkschaften beschränkten sich letztendlich auf die Seminare der FES und Pressearbeit, z.B. zur Bekanntmachung des Positionspapiers. Nur einmal trafen sie den staatliche Institutionen beratenden Wirtschafts- und Sozialrat (*Conseil Économique et Sociale*). Alle anderen Aktivitäten fanden im Rahmen der zivilgesellschaftlichen Plattform PASCIB statt, in denen v.a. der Exekutivsekretär ROSYBs und kaum weitere Gewerkschaftsmitglieder präsent waren. Andere Vertreter ROSYBs gingen vielmehr auf Distanz zu NGOs und forderten eine eigene Vertretung innerhalb der ECOWAS. Insofern kann auch nur eingeschränkt von Aktivitäten ROSYBs innerhalb PASCIBs gesprochen werden. Kooperationspartner ROSYBs kritisierten entsprechend, dass die Gewerkschaften nicht zu Demonstrationen oder anderen Aktionen mobilisiert hätten.

Strukturprobleme der *Working Group* bzw. ROSYBs: Auf Anregung des RAK (bzw. in Benin angeregt durch den informellen Arbeitskreis im Handelsministerium schon davor) bildeten sich in beiden Gewerkschaftsbewegungen nationale Arbeitskreise, die sich mit Handelsfragen, v.a. mit den EPAs beschäftigten. Diese beiden Gruppen verband zum einen die Entsendung von Vertretern in den RAK, zum anderen ihr Problem, in die verschiedenen Gewerkschaftsebenen hinein zu wirken. Jedoch gestaltete sich dieses Problem sehr unterschiedlich: In Ghana gab es mit GAWU eine federführende Einzelgewerkschaft innerhalb der *Working Group*, vertreten durch den GAWU-Generalsekretär und seinen Stellvertreter. Führende Figur war zudem der Leiter der GTUC-Forschungsabteilung. Unterstützt wurde die *Working Group* in ihrem Anliegen darüber hinaus vom ehemaligen GTUC-Generalsekretär wie auch von seinem Nachfolger. Die *Working Group* hatte also durchaus kompetentes Personal und prominente Unterstützung. Ihr Problem war jedoch, dass sie sich v.a. aus Funktionären GAWUs und dem GTUC-Hauptquartier zusammensetzte, die anderen 16

Einzelgewerkschaften des GTUC die *Working Group* nur wenig bis gar nicht unterstützten.

ROSYB in Benin war im Gegensatz zur *Working Group* in Ghana mit seinen verschiedenen Entscheidungsebenen (Generalversammlung, Direktorales Komitee und Exekutivsekretariat) sehr formalisiert. Allerdings funktionierte diese Struktur nicht, letztendlich wurde ROSYB durch den Exekutivsekretär und seinen Stellvertreter allein getragen. Die anderen Mitglieder ROSYBs fanden sich lediglich auf den Seminaren der FES wieder. Die beiden Führungsfiguren kamen erst durch die FES mit den Problemen des Welthandels in Berührung. Ihre Beschäftigung mit den EPAs ergab sich also nicht, wie bei den GAWU-Funktionären oder dem Leiter der GTUC-Forschungsabteilung, organisch aus ihrer Arbeit. Anders als in Ghana arbeitete innerhalb ROSYBs auch keine Einzelgewerkschaft bzw. kein Dachverband verstärkt zu den EPAs. Vielmehr mangelte es fast vollständig an Unterstützung der Generalsekretäre¹⁴¹, insbesondere der Generalsekretäre der beiden wichtigsten beninischen Gewerkschaften, der CSA und der CSTB. Letzterer war geradezu feindlich der FES und abfällig ROSYB gegenüber eingestellt.

Zwar lag die Arbeit in beiden Arbeitszusammenhängen, bei ROSYB wie bei der *Working Group*, in den Händen weniger Personen. In Ghana waren diese Einzelpersonen mit ihrer EPAs-Arbeit jedoch organisch in ihre Gewerkschaft bzw. Institute rückgebunden, in Benin war das nicht der Fall.

Verhältnis zu FES: Die allgemeine, finanzielle Bedeutung der Stiftung für die einzelnen Gewerkschaften war nicht zu ermitteln – anders als andere Geberorganisationen rechnet die FES durch ihre Präsenz vor Ort ihre Maßnahmen vielfach selbst ab. Insofern war ihr Förderanteil im Budget der Gewerkschaften nicht ersichtlich und kann nicht ins Verhältnis zu anderen Gebern gesetzt werden.

In Ghana wurde deutlich, dass die Beziehung zwischen FES und GTUC bzw. GAWU zwar nicht konfliktfrei war, die Stiftung aber durch ihre Präsenz vor Ort die Gewerkschaften, wenn auch mit Abstrichen, flexibel unterstützte und auf ihre Netzwerke

141 Mit einer Erweiterung des Ansatzes versuchte die FES 2010 die Generalsekretäre mehr für die Arbeit von ROSYB zu interessieren. Dies liegt jedoch außerhalb des Forschungszeitraumes.

zurückgriff. Nicht zuletzt dafür wurde sie vom GTUC und GAWU als Geber und Kooperationspartner geschätzt. In Benin war die positiv-kritische Rückmeldung bezüglich der FES nicht so deutlich festzustellen.

Während in Ghana die Einzelgewerkschaft GAWU seit Mitte der 1990er Jahre zu Handelsfragen arbeitete und unabhängig von der FES in entsprechende zivilgesellschaftliche Netzwerke eingebunden war, erfuhren die beninischen Gewerkschaften erst über die FES vom Cotonou-Abkommen und von den EPAs. Vermittelt über die Stiftung und den von ihr initiierten Arbeitskreis im Handelsministerium kam zunächst auch nur die Partnergewerkschaft CSA bzw. der heutige Exekutivsekretär ROSYBs in engeren Kontakt mit dem Thema und mit NGOs, die zum Vertrag von Cotonou arbeiteten. Entsprechend eng war der Kontakt zwischen dem späteren ROSYB-Exekutivsekretär und der Stiftung und später auch zwischen ROSYB und der FES. Letztendlich hing das gesamte Engagement des gewerkschaftlichen Netzwerkes von der FES ab. Im Gegensatz zu den EPAs-Aktiven Gewerkschaftern in Ghana sind die beiden aktivsten Mitglieder ROSYBs über den Kontakt mit der Stiftung zu ihrer Beschäftigung mit den EPAs gekommen. Ihr verdankten sie vermutlich auch nationale und internationale Kontakte (z.B. zum Handelsministerium, über den RAK zu ECOWAS-Institutionen etc.). Auch in Ghana ermöglichte die FES Einzelpersonen entsprechende Kontakte, diese waren jedoch schon vor der Kooperation mit der Stiftung national und international gut vernetzt.

Da die Gewerkschaftsfunktionäre Benins im Gegensatz zu jenen Ghanas ehrenamtlich arbeiteten, ist zu vermuten, dass die in beiden Ländern gegebenen finanziellen und sozialen Anreize zur Seminarteilnahme (und nicht die Arbeit an dem Thema EPAs) größer waren als in Ghana.

Sofern die unterschiedlich zugänglichen Jahresberichte einen Vergleich zulassen, haben in Benin mehr von der Stiftung geförderte Gewerkschaftsseminare zum Abkommen von Cotonou/ EPAs stattgefunden (auch einzeln für die Dachverbände UNSTB und CSA) als in Ghana. Es ist anzunehmen, dass dies zum einen an dem Schwerpunkt des FES-Büros in Benin lag – es koordinierte das AKP-EU-Projekt für die Region

und arbeitete intensiver zum Thema (Interview FES II 2008: 16). Ein zusätzlicher Faktor könnte darin bestehen, dass es in Benin neben ROSYB noch zwei Gewerkschaftszentralen gab, die jeweils auch einzeln von der FES gefördert wurden. Aus der Untersuchung ist jedoch nicht ersichtlich geworden, dass die schiere Anzahl der Seminare die Differenz in den Positionen oder das Verhältnis zur FES erklären könnte (s. dazu auch Kapitel 5).

In Ghana kooperierte die FES mit dem mit Abstand größten und einflussreichsten Dachverband Ghanas – der ITUC-Mitgliedsgewerkschaft GTUC. In Benin arbeitete die FES außerhalb von ROSYB bis 2010 – also nach dem Untersuchungszeitraum – lediglich mit dem zweitwichtigsten Dachverband, der CSA, zusammen sowie mit der sehr viel kleineren UNSTB. Der stärkste Gewerkschaftsverband, die kommunistische CSTB, gehörte nicht zu ihren Partnern, die CSTB-Führung lehnte die FES radikal ab.

Verhältnis zu NGOs: Insbesondere GAWU war durch seine Beschäftigung mit Handelspolitik seit Jahren in die nationalen und regionalen NGO-Strukturen eingebunden. Der GTUC griff, beispielsweise bei einer Reise des Generalsekretärs durch die Verwaltungsdistrikte oder bei Seminaren, auf Ressourcen ghanaischer NGOs zurück. Insbesondere das TWN/ ATN stellte häufig Referent_innen; auf ihre Analyse wurde vertraut. Die mit den Gewerkschaften kooperierenden NGOs beklagten jedoch die geringe Mitgliedermobilisierung der Gewerkschaften. Zudem kritisierten NGOs, der GTUC habe seine Führungskapazitäten nicht wahrgenommen. Er hätte die Möglichkeit gehabt, die nationalen EPAs-Aktivitäten zu einer Kampagne zu bündeln, allerdings sei dies nicht geschehen.

GAWU hatte mit *ActionAid Ghana* neben der FES einen wichtigen anderen Geldgeber in Bezug auf die EPAs-Arbeit. Die Kooperation war eingebunden in ihre gemeinsame Arbeit zum Recht auf Nahrung und widmete sich der Schulung von Kleinbauern und einfachen Gewerkschaftsmitgliedern. AAG war ebenso wie GAWU auch Teil des EJM in Ghana (s.u.). Die FES-Kooperation richtete sich hingegen v.a. an gewerkschaftliche Führungspersonal, zudem war die FES, im Gegensatz zu AAG, nicht Teil einer gemeinsamen Kampagne GAWUs.

In Benin entstand der Kontakt zu NGOs über das Handelsministerium und die FES. Die NGO-Vertreter_innen beschrieben das Verhältnis zu ROSYB zwar als gut, beklagten aber ebenfalls die – im Falle Benins letztlich ausbleibende - Mitgliedermobilisierung. Im Verhältnis zu den NGOs nahmen die beninischen Gewerkschaften keinerlei Führungsrolle ein. Die NGO-Vertreter_innen waren Referent_innen bei ROSYB-Seminaren und wurden von manchen ROSYB-Vertretern auch als wichtige Wissensquelle angegeben. Allerdings unterstrichen einige ROSYB-Mitglieder inhaltliche Differenzen zur Stop-EPAs-Position der NGOs und forderten eine eigene gewerkschaftliche Vertretung bei den EPAs-Verhandlungen.

Allgemein ist im Vergleich festzustellen, dass die ghanaischen Gewerkschaften sehr viel besser in die zivilgesellschaftliche Struktur ihres Landes eingebunden waren als die beninischen. Insbesondere GAWU unterhielt durch seine Auseinandersetzung mit dem Bananenhandel seit Mitte der 1990er Jahre gute Kontakte zum in der Stop-EPAs-Kampagne führenden TWN, GAWU selbst war zentrale Organisation innerhalb dieser Kampagne; sie vertrat die Zivilgesellschaft in der ghanaischen Verhandlungsdelegation. Die beninischen Gewerkschaften hingegen nahmen keine führende Position in den zivilgesellschaftlichen Aktivitäten zu den EPAs ein.

Während das *Economic Justice Network* in Ghana unabhängig von der FES entstand und die Stiftung auch sonst keine Rolle in dem Netzwerk spielte, entstand das beninische zivilgesellschaftliche Netzwerk PASCIB erst mit Hilfe der FES und war finanziell von ihr abhängig. Die FES war also aus der EPAs/ Cotonou-Arbeit in Benin sowohl für Gewerkschaften als auch für NGOs gar nicht wegzudenken, die Arbeit wäre ohne die FES sehr geschwächt gewesen. Das war in Ghana nicht der Fall. Allgemein waren in Benin sehr viel mehr direkte Aktivitäten der FES zum Abkommen von Cotonou zu verzeichnen (Förderung der Journalisten, der Frauen, von PASCIB etc.). Dies ist vermutlich nicht nur auf die regionale Koordination des AKP-EU-Projektes durch das beninische FES-Büro zurückzuführen, sondern auch darauf, dass es vor dem FES-Engagement keine eigenständige, breiter angelegte zivilgesellschaftliche Vernetzung zu

den EPAs gab. Inwiefern dies die Beziehung zwischen der FES und den geförderten Gewerkschaften beeinflusste, wird in den Kapiteln 5, 7.4 und 8 diskutiert.

Verhältnis ICFTU/ ITUC: Der GTUC war kritisch-aktives Mitglied des ITUC – er kritisierte die EPAs-Politik des Weltverbandes und war gleichzeitig durch seinen ehemaligen Generalsekretär und aktuellen Generalsekretär der afrikanischen Sektion des ITUC (ITUC-Afro) eng mit ihm verbunden. In Benin waren zunächst nur zwei der RO-SYB-Mitgliedsgewerkschaften in der ICFTU, nach der Fusion zum ITUC waren es vier. Die größte beninische Gewerkschaft, die kommunistische CSTB, war weltverbandsunabhängig. Auf Basis der teilnehmenden Beobachtung ist zu vermuten, dass die beninischen Gewerkschaftsvertreter_innen der EPAs-Position des ITUC schweigend zustimmten.

Verhältnis zu Ministerien: Insbesondere GAWU hatte durch seine frühe Beschäftigung mit Handelsfragen gute Kontakte in das Handelsministerium, die Gewerkschaft war mit Ministeriumsvertreter_innen in einer Verhandlungsgruppe und hatte hier beratenden Status. Für das beninische Handelsministerium spielte PASCIB eine wichtige Rolle, nicht aber ROSYB. Der Exekutivsekretär ROSYBs gab das Ministerium jedoch als wichtigste Wissensquelle für die EPAs-Arbeit des Netzwerkes an.

UEMOA: Ein um Anonymität bittender Interviewpartner warf den frankophonen Kollegen im RAK vor, sich vom französischsprachigen Personal des ECOWAS-Sekretariats, das auch der UEMOA nahe stand, für eine pro-EPAs-Position beeinflussen lassen zu lassen. Engere Kontakte des Exekutivsekretärs von ROSYB zum ECOWAS-Personal oder zur UEMOA konnten jedoch nicht bestätigt werden.

Für eine bessere Übersicht, hier der tabellarische Vergleich der empirischen Befunde:

Vergleich: Gewerkschaften in Benin und Ghana, die EPAs und die FES		
Gemeinsamkeiten		
Förderpraxis der FES	• Gewerkschaften gehören zu den wichtigsten Partnern der FES vor Ort • FES-Fokus auf Mitgliedsgewerkschaften der ICFTU bzw. des ITUC	
EPAs-Kooperation zwischen Gewerkschaften und FES	• regionales AKP-EU-Projekt der FES führt zu sehr ähnlichen Förderansätzen in beiden Ländern • FES ist jeweils der wichtigste Geber für die EPAs-Arbeit der Gewerkschaften • Gewerkschaften haben hohe inhaltliche Autonomie gegenüber der FES • finanzielle und soziale Anreize für Teilnehmende an FES-Seminaren	
Westafrikanischer Regionaler Arbeitskreis (RAK)	• Prominente Stellung der beninischen und ghanaischen Gewerkschafter im westafrikanischen RAK • RAK gibt Anstoß für Gründung von ROSYB (Benin) und <i>Working Group</i> (Ghana)	
Probleme von ROSYB und <i>Working Group</i>	• schlechte Verankerung von ROSYB und <i>Working Group</i> in den jeweiligen Gewerkschaften	
Differenzen		
	Gewerkschaften Ghana	Gewerkschaften Benin
Formale Agenda (EPAs-Position)	• Deutliche Positionierung gegen EPAs • Kritik an Machtungleichgewicht Westafrika-EU • umfassend über EPAs informiert	• vermittelnde EPAs-Position • Ungleichheit der Verhandlungspartner bleibt unerwähnt • inhaltlich nahe an FES, aber Argumente wenig entwickelt
Reale Agenda	• Beraterstatus bei EPAs-Verhandlungen (GAWU) • zentrale Mitglieder der ghanaischen Stop-EPAs-Kampagne • Kritik von NGOs wegen geringer/ ausbleibender Mitglieder-mobilisierung • Gründe: mangelnde Unterstützung der Einzelgewerkschaften, Geberpolitiken innerhalb GAWUs	• Aktivitäten beschränkt v.a. auf Seminare der FES • Pressekonferenzen • Treffen mit Wirtschafts- und Sozialrat • Kritik von NGOs wegen geringer Mitglieder-mobilisierung

Vergleich: Gewerkschaften in Benin und Ghana, die EPAs und die FES (Fortsetzung Tabelle)		
Differenzen (Fortsetzung)		
	Gewerkschaften Ghana	Gewerkschaften Benin
Strukturprobleme	• in <i>Working Group</i> federführend: GAWU, GTUC-Forschungsinstitut, Unterstützung von GTUC-Generalsekretären • Einzelgewerkschaften kaum vertreten und aktiv in der EPAs-Arbeit • EPAs-Arbeit organisch in GAWU rückgebunden, unterstützt von GTUC-Führung	• ROSYB sehr formalisiert, Struktur jedoch nicht funktionsfähig • Exekutivsekretär und sein Stellvertreter tragen ROSYB • keine organische Rückbindung ROSYBs in die Gewerkschaften • häufig fehlende Unterstützung der Generalsekretäre, teilweise Boykott der Arbeit
Verhältnis zur FES	FES als Geber geschätzt, Verhältnis teilweise konfliktuell • GAWU schlägt FES gemeinsame EPAs-Kooperation vor • GAWUs EPAs-Tätigkeit relativ unabhängig von FES • FES-Arbeit stärkt innergewerkschaftlichen Vernetzungsprozess • durchschnittlich weniger Seminare als in Benin • GTUC als FES-Kooperationspartner mit Abstand größter Dachverband und ITUC-Mitgliedsgewerkschaft • Einzelpersonen verdanken FES nationale und internationale Kontakte • soziale und finanzielle Anreize für Kontakt mit FES vermutlich etwas geringer als in Benin	• FES als Geber augenscheinlich weniger präsent in Dachverbänden als in Ghana • Gewerkschaften erfahren von FES über EPAs • Gesamte EPAs-Arbeit ist von FES abhängig • Einzelpersonen verdanken FES nationale und internationale Kontakte • soziale und finanzielle Anreize für Kontakt mit FES vermutlich höher als in Ghana • Kooperation der FES v.a. mit der CSA (ITUC-Mitgliedsgewerkschaft) • stärkster Dachverband (kommunistische CSTB) Teil von ROSYB, aber keine FES-Partnerorganisation • Führung der CSTB lehnt FES vehement ab
Verhältnis zu NGOs	• gute Einbindung GAWUs in nationale und regionale NGO-Strukturen zu den EPAs – unabhängig von der FES • enges Verhältnis zum TWN • AAG anderer wichtiger Geldgeber für EPAs-Arbeit von GAWU, beide Organisationen sind Teil der Stop-EPAs-Kampagne in Ghana • EJN ohne FES gegründet	• Kontakt zwischen Gewerkschaften und NGOs wird über FES vermittelt • keine Führungsrolle der Gewerkschaften innerhalb PASCIBs • Gewerkschafter betonen inhaltliche Differenz zu NGOs • PASCIB besteht nur mit Hilfe von FES

Vergleich: Gewerkschaften in Benin und Ghana, die EPAs und die FES (Fortsetzung Tabelle)		
Differenzen (Fortsetzung)		
	Gewerkschaften Ghana	Gewerkschaften Benin
Verhältnis ICF-TU/ ITUC	• GTUC Mitglied des ITUC • GTUC kritisierte EPAs-Agenda des Weltverbandes	• zunächst nur zwei Mitglieds-gewerkschaften ROSYBs Mitglieds-gewerkschaften der ICF-TU, später vier des ITUC • kommunistische CSTB ist welt-verbandsunabhängig
Verhältnis Ministerien	• GAWU unterhält gute Kontakte ins Handelsministerium	• ROSYB unterhält nur vermittelt über PASCIB Kontakte ins Handelsministerium • Ministerium wichtige Wissens- quelle für ROSYB

Tabelle 3: Vergleich: Gewerkschaften in Benin und Ghana, die EPAs und die FES, eigene Darstellung

In dem vorangegangenen Kapitel sind komprimiert folgende Aspekte deutlich geworden:

- Die beninischen Gewerkschaften sind den EPAs gegenüber sehr viel moderater eingestellt als die ghanaischen Gewerkschaften.
- Die beninischen Gewerkschaften sind deutlich inaktiver dem Abkommen gegenüber als die ghanaischen Gewerkschaften.
- In beiden Ländern beklagen sich die koalierenden NGOs über fehlende bzw. spärliche Mitgliedermobilisierung.
- Die FES nimmt in Benin eine sehr viel prominentere Position ein als in Ghana – ohne die FES gäbe es vermutlich kein gewerkschaftliches EPAs-Engagement in Benin.

Während damit die ersten Forschungsfragen beantwortet sind (Wie sahen die gewerkschaftlichen EPAs-Agenden und Agenda-Prozesse in Ghana und Benin im Detail aus? Worin lagen die Differenzen im gewerkschaftlichen EPAs-Agendaprozess sowie in der Rolle der FES in diesem Agenda-Prozess), gilt es nun zu untersuchen, wie sich diese Unterschiede erklären lassen.

Im folgenden Kapitel 6 werden verschiedene Antwortmöglichkeiten auf die Frage nach den Ursachen für die verschiedenen EPAs-Agenden und FES-Kooperationen diskutiert. Im Kapitel 7 werden dann eingehender die Identitäten der beninischen und ghanaischen Gewerkschaften analysiert.

6. Erklärungsansätze für die ausgemachten Differenzen

Was also erklärt die im vorangegangenen Kapitel herausgearbeiteten unterschiedlichen Autonomien der Gewerkschaften gegenüber der FES in Bezug auf ihre EPAs-Arbeit und worin liegen die Gründe für die unterschiedlichen EPAs-Agenden der beninischen und ghanaischen Gewerkschaften? Die erste dieser Arbeit zu Grund liegende Hypothese lautet: *Die unterschiedlichen EPAs-Agenden und Rollen der FES im Agenda-Prozess lassen sich wesentlich mit den differierenden beninischen und ghanaischen Gewerkschaftsidentitäten erklären. Sie sind auch entscheidend, um die unterschiedlichen gewerkschaftlichen Autonomiespielräume der geförderten Gewerkschaften gegenüber der FES zu verstehen.*

Der Analyse dieser Identitäten widmet sich das Kapitel 7.

Allerdings lassen sich auf Basis der Befunde der vorangegangenen Kapitel zum Cotonou-Abkommen (Kapitel 4) sowie zu den EPAs-Agenden der Gewerkschaften bzw. den FES-Gewerkschaftsbeziehungen (Kapitel 5) Vermutungen aufstellen, die die Ursachen für die ausgemachten Differenzen in Einzelaspekten der Gewerkschaften suchen oder aber beim Geber, also bei der FES. Gründe also, die, würden sie tatsächlich allein erklärend sein, eine umfassende Untersuchung der Gewerkschaftsidentitäten obsolet machen würden. So könnte zum Beispiel argumentiert werden, dass die Unterschiede vor allem auf die unterschiedlichen ökonomischen Interessen der beninischen und ghanaischen Gewerkschaften – z.B. durch die Klassifizierung ihrer Länder als *Developing Country* bzw. *Least-Developed Country* – zurückzuführen seien. Eng damit verbunden wäre die Annahme, dass GAWUs Vorreiterstellung in Fragen der EPAs allein durch ihr Engagement im Konflikt um den Bananenhandel zu erklären ist, der sich wiederum aus der besonderen Klassifikation Ghanas als ‚nicht-traditioneller‘ Bananenproduzent im Abkommen von Lomé (s. Kapitel 4.2.1.3) ergab. Andere Vermutungen könnten dahingehen, dass die Unterschiede vor allem mit der Praxis der Geberorganisation, also der FES zu erklären seien. Diese Argumente werden im Folgenden diskutiert.

Relevanz ökonomischer Interessen für die EPAs-Agenden

Gewerkschaften sind, wie im Kapitel 1 definiert und im Kapitel 7.1 weiter ausgeführt, Interessenorganisationen Lohnabhängiger. Es liegt also nahe anzunehmen, dass sich ihre EPAs-Agenden aus den jeweiligen ökonomischen Interessen ihrer Mitglieder ableiten. Was diese Interessen sind, ist jedoch, wie im Kapitel 7.3.1 zu diskutieren sein wird, nicht immer leicht zu bestimmen, sie hängen unter anderem mit der Mitgliederzusammensetzung der Gewerkschaft zusammen. Die volkswirtschaftlichen Effekte der EPAs können damit die Agenden einer Gewerkschaft so beeinflussen, dass sie mit den partiellen Interessen bestimmter Berufsgruppen in Konflikt stehen (s. Kapitel 7.3.1). In Bezug auf die beiden Beispielländer zeichnet sich hinsichtlich der ökonomischen Interessen bzgl. der EPAs kein klares Bild ab.

Ließen sich die EPAs-Agenden der beninischen bzw. ghanaischen Gewerkschaften allein von der Klassifikation ihrer Staaten in DC oder LDC ableiten, wäre zu vermuten, dass sich ein umgekehrtes als das in Kapitel 4 dargestellte Bild ergeben müsste. Die Gewerkschaften in Ghana, insbesondere GAWU, müssten wegen des DC-Status ihres Landes für die EPAs eintreten. Schließlich vertritt GAWU u.a. die Arbeiter_innen, die auf Plantagen exotischer Früchte arbeiten, die, sollten die EPAs nicht unterzeichnet werden, wegen der drohenden Zollanhebungen um ihre Arbeitsplätze fürchten müssten. Benin hingegen hat mit einer Nicht-Unterzeichnung der EPAs durch seinen LDC-Status zunächst keine größeren Handelsnachteile zu erwarten. Die beninischen Gewerkschaften könnten die EPAs also ohne gewerkschaftsinterne Interessenkonflikte ablehnen.

Bei näherer Betrachtung verschwimmt allerdings die Relevanz der DC-LDC-Klassifikation für die Abwägung der Interessenkonstellation beider Länder und auch ihrer Gewerkschaften. Im Falle der Nicht-Unterzeichnung der EPAs durch Ghana umfassen die von einer Anhebung der Zölle betroffenen Waren nur 25-30% und nicht 100% der ghanaischen Exporte auf den europäischen Markt. Die Plantagenarbeiter_innen, so könnte argumentiert werden, vertreten nur einen geringen Teil der in der Landwirtschaft Beschäftigten. Würden die EPAs implementiert, wäre Ghana zudem ver-

mutlich stärker als Benin von einem Anstieg europäischer Importe betroffen. Benin wiederum ist anders als Ghana abhängiger von der regionalen Integration, der Staat hat also ein hohes Interesse an einem gemeinsamen Vorgehen in der ECOWAS (s. Kapitel 4.3). Vor diesem Hintergrund könnte diagnostiziert werden, dass die ghanaische Regierung und auch die Gewerkschaften die EPAs ablehnen müssten, die beninischen Gewerkschaften müssten hingegen dafür plädieren, dass ihre Regierung alles für ein gemeinsames regionales Vorgehen tut, was wiederum sowohl bedeuten könnte, die EPAs abzulehnen oder sie eben im ECOWAS/ UEMOA-Verbund zu unterzeichnen¹⁴².

Von den interviewten Gewerkschaftern in Benin wird u.a. die Konditionalisierung des EDF als Grund angegeben, warum die Unterzeichnung der EPAs nicht zu verhindern sei. Betrachtet man die Entwicklungshilfezahlungen beider Länder, so ist allerdings festzustellen, dass sowohl Ghana wie auch Benin stark von Entwicklungshilfe abhängig sind (s. Kapitel 4.3). Beide Staaten könnten also als „Geiseln“ (eigene Übersetzung, Interview ROSYB 2008) des EDF bezeichnet werden. Dieses Argument wurde von Gewerkschaften in Ghana jedoch nicht angeführt, sie scheinen die politischen Spielräume ihrer Regierung als größer einzuschätzen als ihre Kollegen in Benin.

Eine einfache Ableitung der ökonomischen Betroffenheit des jeweiligen Landes von den EPAs bzw. eine Ableitung der Interessen bestimmter Kapitalfraktionen auf die gewerkschaftliche Agenda lässt sich also nicht vornehmen. Es bedarf somit einer umfassenderen Analyse der in die EPAs-Arbeit involvierten Gewerkschaften – vorzunehmen im Kapitel 7.

GAWUs frühe Beschäftigung mit dem Welthandel

GAWU war durch den Konflikt um den Bananenhandel bereits seit Mitte der 1990er Jahre mit Fragen des Welthandels beschäftigt (s. Kapitel 5.2.1.3). Dies allein könnte erklären, weshalb die Gewerkschaft a) schon vor dem Kontakt mit der FES gute Ex-

142 Letzterer Fall ist dann auch im Jahr 2014 mit den regionalen EPAs eingetreten (s. Kapitel 4.1.2.2).

pertise in Handelsfragen hatte und b) sie auf Grund dieser Expertise und zivilgesellschaftlicher Kontakte unabhängiger von der FES agierte als die beninischen Gewerkschaften. Doch bleibt damit ungeklärt, welche Voraussetzungen GAWU mitbrachte, die Probleme im europäisch-ghanaischen Bananenhandel überhaupt öffentlich zu politisieren und sich zivilgesellschaftlich einzubinden. Wie das Kapitel 7.3.3.2 zeigen wird, beschränkte sich die politische Agenda der Gewerkschaft nicht nur auf den Bananenhandel. Wäre dies der Fall gewesen, hätte sie den EPAs zustimmen müssen (s.o.).

Darüber hinaus sagt der Verweis auf GAWUs Expertise noch nichts darüber aus, weshalb die beninischen Gewerkschaften eine vergleichbare Expertise hinsichtlich der EPAs nicht hatten. Auch kann der Verweis auf GAWU nicht erklären, wieso ROSYB in seinem gesamten EPAs-Engagement allein von der FES abhängig war und weshalb das Thema EPAs so wenig in die jeweiligen beninischen Gewerkschaften rückgebunden wurde.

Einflussfaktoren auf der Geber-Seite

Differenzen in beiden Ländern, insbesondere hinsichtlich der Beziehung zwischen FES und Gewerkschaften, könnten sich mit dem Verweis auf unterschiedliche Schwerpunktsetzungen des FES-Personals erklären. In Ghana gab es über die Jahre bessere und schlechtere Beziehungen zwischen FES-Repräsentant_innen und Gewerkschaften (s. Interview GTUC IV 2010). Allerdings gewährleisteten das westafrikaweite AKP-EU-Projekt der FES sowie die Kursbögen (s. Kapitel 3.2.1) einen relativ einheitlichen Förderansatz. In Bezug auf das AKP-EU-Projekt konnten keine an FES-Repräsentant_innen festgemachten Differenzen ausgemacht werden – die Beziehung zur FES wurde von den EPAs-aktiven Gewerkschaftern in beiden Ländern als gut bezeichnet.

Es muss jedoch vermerkt werden, dass es trotz der weitgehenden Einheitlichkeit des AKP-EU-Projektes auch Unterschiede gab: In Benin führte die FES mehr Seminare für Gewerkschaften durch (für ROSYB sowie für die CSA und die UNSTB) als in Ghana.

Soweit die Jahresberichte einen Vergleich zulassen, gab es im Untersuchungszeitraum durchschnittlich 5,8 gewerkschaftliche Seminare im Jahr in Benin und 3,6 im Jahr in Ghana. Zudem arbeitete die FES in Benin intensiver mit anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen in Bezug auf die EPAs zusammen. So förderte sie beispielsweise das zivilgesellschaftliche Netzwerk PASCIB von seiner Gründung an oder unterstützte ein Frauen- und ein Journalistennetzwerk in seiner Arbeit zu den EPAs. Allerdings gibt es in der Empirie keine Hinweise darauf, dass die bloße Anzahl der Seminare die Differenz in Bezug auf die Gewerkschafts-Stiftungs-Beziehung oder die gewerkschaftliche EPAs-Agenda erklären könnte. Es gilt auch zu beachten, dass die Summe der Seminare nicht zuletzt auch deswegen variiert, weil die FES in Benin zwei Dachgewerkschaften und ROSYB als Ganzes unterstützte und in Ghana v.a. den GTUC, manchmal auch GAWU als Einzelgewerkschaft.

Es ist aber auch zentral zu vermerken, dass in Ghana die FES nicht die Rolle spielen *konnte*, die sie in Benin einnahm: während die Stiftung vor allem mit PASCIB die Vernetzung zwischen Gewerkschaften und NGOs zentral förderte, so bestanden diese Kontakte in Ghana, insbesondere zwischen GAWU und NGOs, bereits lange vor dem AKP-EU-Projekt der FES. Hier stellt sich also erneut die Frage nach den Ursachen dieser unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Vernetzung der Gewerkschaften. Eine Frage, die sich mit dem Konzept der Gewerkschaftsidentitäten beantworten lässt.

Empfänger-Geber-Verhältnis als Teil einer ‚sozialen Beziehung‘

Auch wenn davon auszugehen ist, dass die FES auf Grund ihrer dialogischen Ausrichtung nicht direkt das Ziel verfolgte, die genaue EPAs-Position ihrer Partne_innen zu beeinflussen (s. Kapitel 3.2), so wirkten dennoch ihre Partnerauswahl und ihre Beziehung zu diesen auf die inhaltliche Arbeit dieser von der Stiftung geförderten Organisationen.

Deborah McCarthy (2004) und andere verweisen in ihrer Forschung zum Einfluss von Stiftungen auf soziale Bewegungen darauf, dass auch die Geber in gewisser Hinsicht von ihren Empfängern abhängig sein können (s. dazu Kapitel 1). Gewerkschaft-

ten sind für die FES eine der wichtigsten Partnerorganisationen, dabei konzentriert sich die Stiftung v.a. auf Mitgliedsgewerkschaften der ICFTU bzw. des ITUC (s. Kapitel 3.2.3). Würden sich die Beziehungen zu jenen Gewerkschaften, die für die FES von zentraler Bedeutung sind, verschlechtern, stünde ein zentrales Element der internationalen Förderpolitik der FES in Frage. Das Kontaktnetz der FES ist zudem ein Garant ihrer relativen Autonomie gegenüber anderen (Regierungs-)Institutionen (s. Kapitel 3.1). Dass die FES ihre Beziehung beispielsweise zum GTUC, einer der wichtigsten Gewerkschaftsverbände in Sub-Sahara-Afrika, auf Grund von Differenzen in Bezug auf die EPAs gefährden würde, ist daher sehr unwahrscheinlich.

Im Gegensatz zum GTUC hat der wichtigste Gewerkschaftsverband Benins, die kommunistische CSTB, keine zentrale Bedeutung für die FES. Das Verhältnis der CSTB zur FES lässt jedoch aufhorchen. Die CSTB warf der FES vor, ein ‚Spion‘ zu sein und boykottierte weitgehend die Arbeit der Stiftung. Auch die FES begegnete der CSTB distanziert. Wenn sich auch nach dem Kalten Krieg das Verhältnis der FES zu Gewerkschaften entspannte, die nicht der ICFTU/ dem ITUC angehör(t)en, so ist ihre Förderpolitik doch wesentlich sozialdemokratisch orientiert. Eine Kooperation mit einer Gewerkschaft, die ein enges Verhältnis zu einer kommunistischen Partei hat, liegt ihr auch heute noch in den meisten Fällen fern (s. Kapitel 3.2.3). Um die Auswirkung dieser ‚sozialen Beziehung‘ zwischen FES und CSTB auf die EPAs-Agenda der beninischen Gewerkschaften analysieren zu können, bedarf es einer eingehenderen Analyse der beninischen Gewerkschaftskonstellationen.

In allen vier Aspekten (ökonomische Interessen, GAWU und der Bananenhandel, Einflüsse von Geberseite sowie das soziale Verhältnis zwischen Gebern und Empfängern) wurde deutlich, dass für die Beantwortung der letzten Forschungsfrage die Verfasstheit der untersuchten Gewerkschaften genauer untersucht werden muss. Dies wird im folgenden Kapitel geschehen.

7. Gewerkschaftsidentitäten in Benin und Ghana

Unterschiede in den FES-Programmen – wie in Kapitel 5 diskutiert – oder wichtige Faktoren wie unterschiedliche ökonomische Interessen oder differierende Geber-Empfänger-Verhältnisse – wie in Kapitel 6 dargestellt – können nicht oder nicht hinreichend die verschiedenen EPAs-Agenden der Gewerkschaften und Funktionen der FES in den Agenda-Prozessen erklären. Es braucht einen Analyserahmen, der es erlaubt, die beiden Gewerkschaftsbewegungen in ihren unterschiedlichen Facetten zu untersuchen und zu vergleichen. Dies ermöglicht das Konzept der Gewerkschaftsidentitäten von Hyman (1994a) (s. auch Kapitel 2.1.4).

„Gewerkschaftsidentitäten“ nach Hyman sind stark durch die politische Geschichte und Ökonomie des jeweiligen Landes geprägt (ausführlicher dazu s. Kapitel 7.3). Trotz teilweise beträchtlicher Unterschiede zwischen den Gewerkschaftsidentitäten einzelner Länder lassen sich kontinentale Gemeinsamkeiten ausmachen. Während sich Hyman v.a. auf europäische Gewerkschaften bezieht, heben Richard Sandbrook und Robin Cohen (1975a) die Gemeinsamkeiten afrikanischer Gewerkschaften hervor:

„This [the African, Anmerkung FB] labour force was formed in conditions that were, of course, vastly different from those that obtained during the emergence of the European proletariat. One obvious difference in conditions was [...] that African societies were incorporated into an international economy as peripheral appendages to industrialized societies. One would expect such differences to lead to a distinctive African working class identity and set of institutions, especially trade unions“ (Sandbrook/ Cohen 1975a: 15).

Die von Sandbrook und Cohen hervorgehobene periphere Stellung im globalen Kapitalismus prägt afrikanische Gewerkschaften von ihrer Gründung unter der Kolonialherrschaft in den 1930er Jahren bis in die Gegenwart. Dies zeigt sich entweder unvermittelt, etwa durch den Einfluss der Kolonialmacht auf die Gewerkschaftsformierung, oder vermittelt, z.B. in der Rolle der Gewerkschaften innerhalb der Unabhängigkeitsbewegungen oder im Verhältnis zu den später folgenden (Militär-)Regimen. Auch die beiden untersuchten Gewerkschaftsbewegungen in Ghana und Be-

nin sind wesentlich durch das Verhältnis zwischen afrikanischer Peripherie und (europäischem) Zentrum geprägt. Sie teilen gleiche historische Grunderfahrungen, die allerdings zu sehr unterschiedlichen Gewerkschaftsidentitäten geführt haben. Wichtige Differenz der Gewerkschaftsbewegungen in den untersuchten Ländern sind die unterschiedlichen Einflüsse der britischen bzw. französischen Kolonialmacht und somit auch der britischen bzw. französischen Gewerkschaften. Daraus lassen sich u.a. die unterschiedlichen Gewerkschaftsstrukturen (z.B. Einheitsgewerkschaft (Ghana) oder mehrere Richtungsgewerkschaften (Benin)) wie auch die Rolle der Gewerkschaften in den Unabhängigkeitsbewegungen erklären. Die in der Kolonialzeit entstandene Struktur der Gewerkschaften erklärt jedoch nicht hinreichend die Unterschiede in den EPAs-Agenden und im jeweiligen Verhältnis zur FES. Aspekte wie die unterschiedlichen Kooperationen mit NGOs oder die spezielle Ausrichtung auf Beschäftigte in der informellen Ökonomie sind ebenfalls wichtig, um die im Kapitel 5 ausgemachten Unterschiede zu erklären. Diese Aspekte lassen sich jedoch nicht mit französischem oder britischem Einfluss begründen. Es gilt also, die allgemeine afrikanische Gewerkschaftsgeschichte mit anderen gewerkschaftsanalytischen Aspekten in Beziehung zu setzen.

Für einen systematischen Vergleich wird im folgende Kapitel zunächst der Begriff der Gewerkschaft und jener der Lohnabhängigen näher definiert (Kapitel 7.1). Darauf folgend wird angelehnt an Edward Webster (2007) auf die prägenden Epochen der Gewerkschaftsgeschichte in Subsahara-Afrika eingegangen. Dabei werden unter anderem die Gemeinsamkeiten und Differenzen im frankophonen und anglophonen Afrika herausgearbeitet (Kapitel 7.2). Im Anschluss an die Epochen wird unter Berücksichtigung der spezifischen afrikanischen Erfahrung das Konzept der Gewerkschaftsidentitäten dargestellt (Kapitel 7.3). Die Kombination aus Hymans Identitätskonzept und Websters Epocheneinteilung bildet die Basis für den in 7.4 folgenden Vergleich der Gewerkschaftsbewegungen in Ghana und Benin. In der Gegenüberstellung der verschiedenen Identitätselemente werden die Ursachen für die im Kapi-

tel 5 beschriebenen Unterschiede herausgearbeitet. Abschließend werden die Erkenntnisse des Vergleiches zusammengefasst und diskutiert (Kapitel 7.5).

7.1 Gewerkschaften und Lohnabhängige – eine Definition im Kontext

Marcel van der Linden (2008: 219) verweist darauf, dass es vielfache Definitionen dessen gibt, was ‚Gewerkschaften‘ sind. Jede Definition betont unterschiedliche Aspekte, der Literatur gemeinsam aber ist die Annahme, dass Gewerkschaften Organisationen sind, die es Lohnabhängigen ermöglichen, ihre Interessen zu vertreten (ebd.; s. zu den diversen Definitionen auch Müller-Jentsch 1986: 50ff. und Horke 1977: 20ff.). Da sich die vorliegende Arbeit Gewerkschaften in peripheren Ländern widmet, gilt es zunächst, eine Definition von Gewerkschaften zu entwickeln, die nicht nur für Gewerkschaften in Industrieländern zutrifft. Im marxistischen Sinne wären Lohnabhängige jene, die ‚doppelt frei‘ (Marx 1985: 183, 742) und so auf Grund ihrer fehlenden Produktionsmittel strukturell gezwungen sind, ihre Arbeitskraft vertragsbasiert an einen Unternehmer (Kapitalbesitzer) zu verkaufen¹⁴³. Van der Linden verweist jedoch auf die Notwendigkeit, den Begriff des ‚Lohnabhängigen‘ (employee) breiter zu definieren. So fasst er unter ihn auch Produktionsmittelbesitzer, die zwar formal unabhängige Unternehmer sind, faktisch aber von der Arbeit für einen oder zwei Arbeitgeber (employers) abhängen, sowie Personen, die aus anderen Gründen nicht ‚doppelt frei‘ sind: landwirtschaftliche Naturalpachtbauern (agricultural share-croppers), unter Schuldknechtschaft arbeitende Personen (bonded wage labourers) oder zu sklavenähnlichen Bedingungen arbeitende Saisonarbeiter (slaves-for-hire)¹⁴⁴. Van der Linden begründet diesen erweiterten Lohnabhängi-

143 ‚Doppelt frei‘ sind die Lohnarbeiter_innen nach Marx im Kapitalismus deswegen, weil sie anders als Sklaven oder Leibeigene frei sind zu wählen, an wen sie ihre Arbeitskraft verkaufen. Sie sind aber gleichzeitig (doppelt) ‚frei‘ von Produktionsmitteln (Marx 1985: 183, 742). Um zu überleben sind sie also strukturell gezwungen, ihre Arbeitskraft zu verkaufen.

144 Van der Linden schränkt seine Definition der Lohnarbeitenden jedoch insofern ein, als dass er jene Lohnabhängigen ausschließt, die so hohe Gehälter bekommen, dass sie einen Kapitalstock anlegen können, der es ihnen ermöglicht, auf die Lohnarbeit zu verzichten: „Such workers are strictly not dependent on wage income for their livelihood“ (van der Linden 2008: 220).

gen-Begriff damit, dass die Art und Weise, wie diese Gruppen ihre Interessen vertreten können, denen klassische Lohnarbeiter_innen häufig sehr ähnlich seien. Zudem würden sich ihre Organisationsformen oftmals mit denen der regulären Gewerkschaften überschneiden (van der Linden 2008: 219f.).

Dieses erweiterte Verständnis der gewerkschaftlichen Mitgliederbasis und Interessenvertretung soll angesichts dominanter 'informeller Beschäftigung' in peripheren – und zunehmend auch in metropolitenen – Ländern übernommen werden. Allerdings wird zur besseren Analyse der innergewerkschaftlichen Prozesse zwischen selbständig arbeitenden und lohnabhängigen Gewerkschaftsmitgliedern unterschieden.

Da die konkrete gewerkschaftliche Praxis in den hier untersuchten Ländern auch kleine Selbständige umfasst, die allgemein für den Markt arbeiten und nicht von einem Monopolisten abhängen (z.B. Kleinbauern auf eigenem Land, die die oben genannte Kategorien van der Lindens nicht erfüllen) und so die Mitgliederbasis der untersuchten Gewerkschaften über die von van der Linden skizzierte Erweiterung hinausgeht, wird hier die Definition des Lohnarbeiters nach van der Linden durch die Definition des „Rural Worker“ in der ILO-Konvention 141 (*Rural Workers' Organizations Convention*, vgl. ILO 1975) geringfügig erweitert. Die ILO-Konvention fasst unter Landarbeitern („Rural Workers“) z.B. auch kleine landwirtschaftliche Selbständige, die ihr Land selbst bearbeiten und dauerhaft selbst keine Angestellten haben, keine ‚substantielle‘ Anzahl von Saisonarbeitern beschäftigen und ihr Land nicht von Pächtern (tenants, sharecroppers) bearbeiten lassen (ILO 1975)¹⁴⁵. Diese Definition soll hier auch auf kleine, *nicht-landwirtschaftliche* Selbständige ausgeweitet werden, die keine Angestellten beschäftigen.

In dieser Arbeit wird also auch dann von einer Gewerkschaft gesprochen, wenn sich in ihr neben klassisch Lohnabhängigen auch formal Selbstständige organisieren, die unter die Lohnabhängigen-Definition van der Lindens bzw. der ILO Konvention 141

145 Da sich Interessenkonflikte zwischen Saisonarbeitern und Kleinbauern ergeben können, ist diese vereinheitlichende Definition des ‚Landarbeiters‘ nicht unproblematisch. Dennoch bezieht sich bspw. die untersuchte ghanaische Landarbeitergewerkschaft GAWU auf den Begriff des „rural worker“ (GAWU o.J.: 15; s. auch 5f.).

fallen. Wenn es auch vielfache binnen-nationale, nationale und kontinentale Differenzen zwischen Gewerkschaften gibt (s.u.), so lassen sich Gewerkschaften doch allgemein als Interessenorganisation der Lohnabhängigen verstehen – mit einem, wie oben dargelegten, weiter gefassten Begriff von Lohnabhängigen.

Zentrales Merkmal von Gewerkschaften als Interessenorganisation von Lohnabhängigen ist, dass sie Mitgliedsorganisationen sind. Aus dieser Organisationsform ergeben sich verallgemeinerbare Probleme von Demokratie und Bürokratie, die je nach Identität der Gewerkschaft unterschiedlich ausgeprägt sind (s. 7.3). Gekoppelt mit der Fähigkeit mancher Beschäftigtengruppen, zentrale ökonomische Funktionen zu blockieren („strukturelle Macht“, s.u.), haben Gewerkschaften durch die Organisation der Lohnabhängigen zumindest theoretisch ein hohes ökonomisches wie politisches Machtpotential. Dies besteht auch in peripheren Gesellschaften mit relativ hohem Grad an informeller Beschäftigung: zum einen, weil Gewerkschaften auch in diesen Ländern jene Beschäftigten organisieren, die in wichtigen ökonomischen Bereichen arbeiten; zum anderen, weil Gewerkschaften – meist säkulare – Massenorganisationen in diesen Ländern sind und durch ihren Massencharakter politisches Gewicht haben. Auf Grund ihres ökonomischen und politischen Potentials stehen Gewerkschaften unter besonderer Beobachtung seitens staatlicher Stellen bzw. der Arbeitgeber. Von diesen Institutionen werden Gewerkschaften häufig entweder direkt bekämpft oder versucht zu kooptieren. Je nach politischer Orientierung der Gewerkschaften und ihren sozialökonomischen Bedingungen können sie auch selbst auf eine kooperative Beziehung zu Staat und Kapital abzielen. Durch ihre Kontakte zu Arbeitgebern und Staat tendieren Gewerkschaften dazu, nicht allein die Interessen der (lohnabhängigen) Mitglieder zu vertreten, sondern als intermediäre Organisationen zu fungieren, die zwischen Staat bzw. Kapital und den Lohnabhängigen vermitteln (Müller-Jentsch 1986: 63ff.).

7.2 Epochen der Gewerkschaftsgeschichte in Subsahara-Afrika

Webster (2007: 1) unterscheidet drei Epochen afrikanischer Gewerkschaftsgeschichte: 1. die Zeit der Unabhängigkeitsbewegungen, 2. die Gewerkschaften im postkolonialen Staat der nachholenden Entwicklung sowie 3. die Gewerkschaften während der Strukturanpassungsprogramme (SAP). Besonderes Augenmerk legt er dabei auf das politische Engagement der Gewerkschaften. Diese Unterteilung sollte jedoch historisch erweitert werden. Gewerkschaften entstanden in Afrika in den 1930er Jahren, also meist noch vor den erstarkenden Unabhängigkeitsbewegungen. Deshalb wird die Epocheneinteilung mit der Kolonialzeit und der Entstehung der Gewerkschaften begonnen. Dies ermöglicht auch eine Analyse des politischen und strukturellen Einflusses der Kolonialmächte und der metropolitenen Gewerkschaften. Enden sollte die Epocheneinteilung in der Gegenwart, also unter Beachtung der häufig mit den SAPs einhergehenden Regimewechseln und der Einführung von liberalen Demokratien. Folglich lassen sich fünf Epochen afrikanischer Gewerkschaftsgeschichte unterscheiden:

1. Die Kolonialzeit und der Einfluss des kolonialen ‚Mutterlandes‘ auf die Gewerkschaftsstruktur (1930er bis Mitte der 1950er/ Anfang der 1960er Jahre¹⁴⁶)
2. Die Zeit der Unabhängigkeitsbewegung und das Verhältnis zu den damals führenden Parteien (insbesondere 1950er und 1960er Jahre)
3. Die postkoloniale Ära und das Verhältnis zwischen Partei, Staat und Gewerkschaften im Projekt der ‚nachholenden Entwicklung‘ (ca. 1960er bis 1980er Jahre)
4. Die Zeit der Strukturanpassungsprogramme durch IWF und Weltbank mit massiven Mitglieder- und Einnahmeverlusten der Gewerkschaften; meist nachhaltiger Bruch zwischen Partei, Staat und Gewerkschaften sowie vergröß-

146 Ausnahmen sind hier Länder mit später Dekolonisierung, wie Simbabwe oder Namibia.

ßerer Einfluss externer Geber auf die nationale Wirtschaftspolitik (1980er bis Mitte 1990er Jahre)

5. Die Zeit des Marktliberalismus und der liberalen Demokratien – unter anhaltend großer Relevanz externer Geber für die nationale Wirtschaftspolitik wie auch für die Gewerkschaften.

Im Folgenden wird nicht nur auf das von Webster hervorgehobene politische Engagement der Gewerkschaften eingegangen, sondern auch ein allgemeiner Überblick über die fünf Epochen afrikanischer Gewerkschaftsgeschichte gegeben. Denn nur unter Beachtung ökonomischer, struktureller und den Gewerkschaften äußerer politischer Faktoren lässt sich ihre politische Agenda (s. Hyman 1994a: 125f., s. Kapitel 7.3.3) verstehen. Auf Grund des gewählten Untersuchungsgegenstandes liegt der Schwerpunkt der Darstellung auf Westafrika. Wichtige Differenzen der beiden untersuchten Gewerkschaftsbewegungen lassen sich nur vor dem Hintergrund der britischen bzw. französischen Kolonialherrschaft und der Zeit der Unabhängigkeitsbewegungen verstehen. Hier wurden die Grundlagen für die heutige Gewerkschaftsstruktur in den untersuchten Ländern gelegt. Während deshalb etwas ausführlicher auf die Differenzen in den beiden Kolonialregimen und die durch sie beeinflussten Unabhängigkeitsprozesse eingegangen wird, wird in den letzten drei Epochen (Gewerkschaften in der postkolonialen Ära, während der Strukturanpassungsmaßnahmen sowie im Marktliberalismus und liberalen Demokratien) nicht mehr explizit zwischen frankophonem und anglophonem Afrika unterschieden. Auch ist der Bezug nicht mehr explizit Westafrika. Vielmehr werden Prozesse in Gewerkschaften und ihrer politischen und ökonomischen Umgebung dargestellt, die in vielen afrikanischen Ländern zu beobachten sind.

7.2.1 Westafrikanische Gewerkschaften in der Kolonialzeit

Bereits vor den 1930er Jahren gab es zahlreiche Proteste und Streiks von afrikanischen Arbeiter_innen, ab Mitte der 1930er Jahre nahmen sie stark zu und systemati-

sierten sich¹⁴⁷. Cooper (1993: 133) zufolge gab es zwischen 1935 und 1950 gehäuft Unruhen von Arbeiter_innen, die sowohl durch die kriegsbedingte Inflation als auch durch die Intensivierung der Arbeit hervorgerufen wurden. Die stärker werdende Arbeiter_innenbewegung hatte zum einen zur Folge, dass systematischere und auf Dauer angelegte Organisationen gegründet wurden und zum anderen, dass die Kolonialregierungen auf diese Unruhen nicht nur mit Repression, sondern auch mit Regulierung reagierte. Die sich vermehrt etablierenden Gewerkschaften¹⁴⁸ waren nach Coquery-Vidrovich (1985: 234) in den westafrikanischen Kolonien am kontinuierlichsten und evtl. auch am effektivsten organisiert¹⁴⁹. Allerdings unterschied sich die staatliche Reaktion auf die wachsenden Arbeiter_innenproteste in den französischen und britischen Kolonien. Gleiches gilt für die Politik der britischen bzw. französischen Gewerkschaften (im Folgenden auch Metropolengewerkschaften genannt).

147 Die Entstehung der Lohnarbeit und damit auch der Gewerkschaften in Afrika ist im Wesentlichen ein Produkt weißer Siedlungen bzw. kolonialer Verwaltungen. Die unterschiedlichen Kolonialregime auf dem afrikanischen Kontinent benötigten unterschiedliche Formen menschlicher Arbeitskraft und regulierten sie so auch verschiedenartig. Im Wesentlichen lassen sich vier ökonomische Bereiche ausmachen, in denen afrikanische Arbeitskräfte gebraucht wurden: a) für öffentliche Infrastrukturprogramme, b) für die Arbeit in der Kolonialverwaltung, c) in den Farmen/ Plantagen sowie d) in der extraktiven Industrie (Coquery-Vidrovitch 1985: 223; Sandbrook/ Cohen 1975a: 14). Während die Arbeiten in der Kolonialverwaltung als Lohnarbeit begehrt waren, wurde in den anderen Bereichen entweder auf Arbeitskräfte von anderen Kontinenten oder auf Zwangsarbeit zurückgegriffen (Sandbrook/ Cohen 1975a: 14; s. auch Fonteneau 2004: 11f.; Coquery-Vidrovitch 1985: 228f.). Doch beide Vorgehensweisen konnten den Arbeitskräftebedarf auf längere Zeit nicht decken. Deshalb wurde durch die Einführung einer Hütten- und Kopfsteuer die kolonisierte Bevölkerung durch ökonomischen Druck dazu bewegt, ihre Arbeitskraft zu verkaufen (Sandbrook/ Cohen 1975a: 14). Mit der Depression in den 1930er Jahren veränderte sich die Situation auf dem afrikanischen Arbeitsmarkt. Mit dem Rückgang der Rohstoffpreise nahm auch die Zahl der Arbeitsplätze in diesem Bereich ab. Die Kombination aus zerstörten indigenen Ökonomien, dem Steuerzwang, neuen ökonomischen Möglichkeiten und veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt brachte schließlich eine relativ stabile Gruppe von Lohnabhängigen in nahezu allen kolonialen Territorien hervor (Sandbrook/ Cohen 1975a: 15; s. auch Cooper 1993: 132f.; Ananaba 1979: 2).

148 Zu anderen frühen Formen der Arbeiter_innenorganisationen wie den Freundschaftsvereinen (associations amicales) oder Organisationen der gegenseitigen Hilfe (mutuelles) s. für das frankophone Westafrika Martens 1980b: 76; für Ghana Jeffries 1978: 28f.; allgemeiner s. auch Coquery-Vidrovitch 1985: 223ff.

149 Dies sei insofern paradox, weil es sich hierbei um die am wenigsten industrialisierten Kolonien gehandelt habe (Coquery-Vidrovitch 1985: 234). Zu erklären sei dies mit der relativen Freiheit der westafrikanischen Kolonien (ebd.). Zur Auswirkung der unterschiedlichen Kolonialsysteme in Ost- bzw. Zentral- und Westafrika auf die Klassenstrukturen (z.B. einer von einer endogenen, also afrikanischen Bourgeoisie getragenen Exportwirtschaft in Westafrika) s. auch Nuscheler/ Ziemer 1980: 61.

Gewerkschaftspolitik in den britischen Kolonien Westafrikas

Die britische Regierung erließ im Jahr 1940 den *Colonial Development and Welfare Act*, in dem die Kolonialverwaltungen aufgefordert wurden, ‚angemessene Maßnahmen‘ angesichts sich formierender Gewerkschaften in den Kolonien zu treffen. Im Zuge dessen wurden in diversen britischen Kolonien Gewerkschaftsgesetze verabschiedet. Bereits vorher, seit 1938, stand der britische *Trade Union Congress* (TUC) den Kolonialverwaltungen als Ratgeber zur Seite. Nach dem Krieg waren „*trade union sections*“ für die Beratung der Gewerkschaften in den Kolonien zuständig. In diesen Sektionen arbeiteten auch Mitglieder britischer Gewerkschaften auf Empfehlung des britischen TUC mit. Die Arbeit der Abteilung zielte darauf ab, das britische Gewerkschaftsmodell in den Kolonien zu etablieren, um soziale Spannungen einzudämmen. Dies führte zu einer engen Kontrolle der Gewerkschaften in den Kolonien. Vielfach war z.B. das Streikrecht stark eingeschränkt (Fonteneau 2004: 27ff.; Cooper 1996: 58ff., 275; Ananaba 1979: 2f.).

Auf Bestreben des britischen TUC hatten sich die Gewerkschaften in den Kolonien zudem unpolitisch zu verhalten¹⁵⁰. Anders als die französischen Gewerkschaften zielte der TUC dabei jedoch nicht auf den Anschluss der afrikanischen Gewerkschaften an den eigenen britischen Dachverband ab, vielmehr sollten sie formal unabhängig von ihm agieren (Fonteneau 2004: 25). Der britische TUC förderte Gewerkschaften in den afrikanischen Kolonien mit Büroausstattungen, Lehrmaterial, Gehältern oder Transportkosten. Er unterstützte auch Trainingsprogramme der *International Confederation of Free Trade Unions*¹⁵¹ für afrikanische Gewerkschafter_innen (de Vyver 1964: 220f.). Dadurch, dass der britische Staat seinen Kolonialverwaltungen relativ große Autonomie ließ, verlief auch die Geschichte der verschiedenen Gewerkschaften je nach Kolonie unterschiedlicher als dies im frankophonen Afrika der Fall war (Cooper 1996: 323; Nuscheler/ Ziemer 1980: 34f.).

150 Die Auflage, sich nur mit eng definierten Arbeitsplatzfragen zu befassen, führte mit den aufkommenden Unabhängigkeitsbewegungen zum repressiven Eingreifen der Kolonialverwaltungen, sofern Arbeitsplatzkonflikte als politische Agitation gedeutet wurden (Ananaba 1979: 4; Davies 1964).

151 Zum ICFTU s. Fußnote 2.

Gewerkschaftspolitik in den französischen Kolonien Westafrikas

Auch die französische Kolonialmacht verfolgte mit ihrer Gewerkschaftspolitik das Ziel, soziale Konflikte einzudämmen, wenn auch mit anderen Mitteln als die Briten. Während die britischen Kolonien und ihre Verwalter relativ autonom gegenüber dem ‚Mutterland‘ waren, wurde das frankophone Westafrika von Frankreich als Föderation (*Afrique Occidentale Française*, AOF¹⁵²) behandelt, gegenüber der kolonisierten Bevölkerung verfolgte sie zudem weitgehend eine Politik der Assimilation¹⁵³. Wie der britische Gewerkschaftsbund nahmen auch die französischen Gewerkschaftszentralen großen Einfluss auf die sich formierenden Gewerkschaften in den Kolonien. Allerdings waren die französischen Lohnabhängigen im Gegensatz zu den Mitgliedern des britischen TUC in politischen Richtungsgewerkschaften organisiert (Cooper 1996: 285f.; Martens 1980a: 75ff.). Auf Grund dieser Faktoren (Föderation in der AOF, Assimilationspolitik, ideologisch differente Gewerkschaftszentralen) ist die damit verwobene frühe Gewerkschaftsgeschichte in den französischen westafrikanischen Kolonien sehr viel komplexer als jene in den britischen Kolonien. Ihr muss an dieser Stelle deswegen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Gewerkschaften in der AOF wurden 1937 und damit bereits einige Jahre früher als in den britischen Kolonien legalisiert¹⁵⁴. Allerdings durften nur jene Lohnabhängigen Gewerkschaftsmitglied werden, die französisch sprechen konnten und über einen Grundschulabschluss verfügten¹⁵⁵. Bis auf eine kleine Gruppe von Beamten und Angestellten der Post blieb die Mehrzahl der afrikanischen Lohnabhängigen damit vom Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren, ausgeschlossen (Coquery-Vidrovitch 1985: 266; Martens 1980b: 74f.; Ananaba 1979: 5). Die mit dieser Einschränkung

152 *Afrique Occidentale Française* bezeichnete von 1895 bis 1958 die Föderation der französischen Kolonien in Westafrika. Zu diesem Gebiet gehörten Senegal, Niger, Obervolta (heute Burkina Faso), Mauretanien, Französisch-Sudan (heute Mali), Guinea, Dahomey (heute Benin) sowie die Elfenbeinküste (Grau et al. 2003: 270, 274; Falola 2004: 302; Nuscheler/ Ziemer 1980: 48).

153 Zur französischen Assimilationspolitik s. Nuscheler/ Ziemer 1980: 32f., 47ff.

154 Lohnabhängige in den Kolonien, die französische Bürger_innen waren, hatten bereits ab 1920 das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren (Martens 1980b: 74f.).

155 Unter dem Vichy-Regime, dem die AOF für vier Jahre unterstellt war, wurde dieses beschränkte Organisationsrecht 1940 wieder aufgehoben (Cooper 1996: 110). Zur kolonialen Politik der industriellen Beziehungen unter dem Vichy-Regime s. Cooper 1996: 141ff.

einhergehende Dominanz von „white collar workers“ ist Dossou (2002: 2) zufolge in den beninischen Gewerkschaften heute noch sichtbar (s. auch Imorou 2010a: 6; Martens 1980b: 76). Das allgemeine gewerkschaftliche Organisationsrecht für die Kolonien wurde auf der „Konferenz von Brazzaville“¹⁵⁶ 1944 vorbereitet und 1947 in der Verfassung der IV. Französischen Republik festgehalten. Im Zuge dessen wurde auch die Zwangsarbeit verboten (Fonteneau 2004: 42; Martens 1980b: 77f.).

In der Zeit zwischen 1945 und 1950 wuchs die Zahl der Gewerkschaften im frankophonen Westafrika stark an. Die französischen Gewerkschaften griffen dabei direkt in den Aufbau ein. Die meisten in der AOF neu gegründeten Gewerkschaften schlossen sich den gewerkschaftlichen Dachverbänden in Frankreich an und übernahmen ihre ideologische Ausrichtung (Martens 1980b: 77ff.; Allen 1975: 100). Den zwei größten französischen Gewerkschaftszentralen, der kommunistischen *Confédération Générale du Travail* (CGT) und der dem politischen Katholizismus nahestehenden *Confédération Française des Travaileurs Crétiens* (CFTC) traten die meisten Gewerkschaften der Kolonien bei. Dadurch, dass die CGT bereits seit 1937 in den Kolonien aktiv war, war sie weitaus stärker präsent¹⁵⁷. Die CFTC erhielt jedoch in den katholi-

156 In der Konferenz von Brazzaville bereitete Charles de Gaulle 1944 – noch vor dem offiziellen Ende des Vichy-Regimes – eine Neubestimmung der französischen Kolonialpolitik vor. Ein Ziel der Konferenz war es, die Assimilationsprinzipien wieder zu beleben und so eine auf Unabhängigkeit zielende Entwicklung auszuschließen. In Folge der Konferenz waren beispielsweise sämtliche Überseegebiete in der französischen Nationalversammlung vertreten. Nuscheler und Ziemer (1980: 52) merken zu den mit der Konferenz von Brazzaville beginnenden Reformen an, dass die Kriegsteilnahme von rund 100 000 Soldaten aus Subsahara-Afrika, die den Kolonien jahrelang zugemuteten Belastungen sowie das durch die Kriegseignisse geschärfte politische Bewusstsein der afrikanischen Eliten eine Reorganisation des Kolonialreichs unumgänglich machten (dazu auch Cooper 1996: 177ff.). John Chipman (1989: 93ff.) betont die zentrale Bedeutung der Konferenz von Brazzaville für die Analyse des Unabhängigkeitsprozesses des frankophonen Westafrikas. Die Konferenz sei ein wichtiger Meilenstein für das nach der Unabhängigkeit etablierte politische, ökonomische und militärische Netzwerk zwischen Frankreich und seinen früheren afrikanischen Kolonien gewesen (s. ähnlich dazu Nuscheler/ Ziemer 1980: 52).

157 Die CGT verfolgte zu Beginn ihrer Arbeit in den Kolonien noch die Idee eines ‚humanen Kolonialismus‘, die nationale Unabhängigkeit war in ihrem Konzept nur der letzte Schritt nach langen sozialen Kämpfen. Dabei vertrat sie lange Jahre das auch vom französischen Staat verfolgte Prinzip der Assimilation. Die CGT verdächtigte Unabhängigkeitsbestrebungen in den Kolonien, vom US-Imperialismus gesteuert zu sein (Delanouë/ Dewitte 1983: 118; Dewitte 1981: 10). Zur Frage, inwieweit die CGT die Unabhängigkeitsbewegungen geschwächt hat, siehe die Auseinandersetzung zwischen Delanouë und Dewitte (Delanouë/ Dewitte 1983).

schen Gebieten – herausragend dabei Dahomey (das heutige Benin)¹⁵⁸ – eine breite Unterstützung (Martens 1980b: 81). Der weitaus kleinere Gewerkschaftsverband, eine sozialistische Abspaltung der CGT (die CGT-FO), verzeichnete nur wenige Mitgliedsgewerkschaften in der AOF¹⁵⁹.

Da die Konferenz von Brazzaville - wenn auch in sehr beschränktem Umfang - vorsah, Vertreter_innen der Kolonien ins Parlament nach Paris zu senden, formierten sich ab 1945 verstärkt politische Parteien in der AOF (Nuscheler/ Ziemer 1980: 52f.; 68ff.). Dem französischen Modell folgend unterhielten Gewerkschaften enge Beziehungen zu den politischen Parteien, was ihre Zersplitterung unterstützte (Martens 1980b: 88f.; Allen 1975: 100)¹⁶⁰.

Die bisherige Darstellung legt nahe, die heutige Gewerkschaftslandschaft des frankophonen Afrika unmittelbar von jener in Frankreich abzuleiten. Es gab jedoch durchaus Versuche der gewerkschaftlichen Vereinigung auf Ebene der AOF, die sich gegen den französischen Einfluss wandten. Allerdings wurden sie durch eine französische Kolonialpolitik konterkariert, die nicht nur den gewerkschaftlichen Vereinigungsprozess beendete, sondern auch die Unabhängigkeitsbewegungen in großen Teilen der AOF zum Erliegen brachte und die westafrikanische Politik in die jeweiligen Regionen der AOF verlagerte und damit aufspaltete:

1955 kam es zum Bruch zwischen einem Großteil der westafrikanischen CGT-Sektionen und dem französischen Dachverband. Als Ergebnis gründete sich die CGTA (A für ‚Afrique‘). Von ihr ging der Appell an weitere Gewerkschaftszentralen aus, sich auf Ebene der AOF zusammenzuschließen¹⁶¹. Im Jahr 1956 löste sich auch CFTC von ih-

158 Im Jahr 1948 kamen die meisten der 8.500 Mitglieder der CFTC aus Dahomey (Dewitte 1981: 12).

159 Im Jahr 1948 gehörten von den 70.000 Gewerkschaftsmitgliedern im frankophonen Westafrika 63% der CGT an, 24% autonomen Gewerkschaften, 12% der CFTC und 1% der CGT-FO (Martens 1980b: 84, s. Auch Kapitel 7.3.1.1).

160 Eine der stärksten unter den Parteien war der *Rassemblement Démocratique Africain* (RDA) mit einer antikolonialen Agenda. Der RDA hatte Sektionen in den Ländern der AOF. Im Jahr 1948 bildete sich zudem der *Indépendant d'Outre-Mer* (IOM), die sich der konservativen christlichen Partei Frankreichs, der MRP zuordnete. Es gab Allianzen zwischen den der CGT zugehörigen Gewerkschaften mit dem RDA und jenen der CFTC mit dem IOM (Martens 1980b: 88f.; Allen 1975: 100; s. auch Coquery-Vidrovitch 1985: 276ff.; Dewitte 1981: 8f.).

161 Allen (1975) beurteilt die Ablösung der CGTA als Meilenstein in der frankophonen Gewerkschaftsgeschichte: „The formation of the CGTA involved a marked change in the structural focus of

rem französischen Counterpart und wurde zur *Confédération Africaine des Travailleurs Croyants* (CATC)¹⁶². Die wichtigsten Gewerkschaftszentralen der AOF verabredeten einen Vereinigungskongress (Dewitte 1981: 25ff.; Martens 1980b: 58ff.; s. auch Allen 1975: 100f.). Im Januar 1957 gründete der Großteil der AOF-Gewerkschaften einen gemeinsamen Gewerkschaftsverband, die *Union Générale des Travailleurs d'Afrique Noire* (UGTAN), die über Sektionen in den verschiedenen AOF-Ländern verfügte. Ihre politische Agenda war deutlich antikolonial¹⁶³. Die UGTAN repräsentierte alle Gewerkschaften der CGT, der CGTA, die meisten der autonomen Gewerkschaften sowie einen Teil der CATC und der CGT-FO und vertrat damit 85 - 90% der Gewerkschaftsmitglieder in der AOF (Martens 1980b: 87).

Diese Vereinigungsbestrebungen wurden jedoch durch Maßnahmen der französischen Regierung in enger Kooperation mit dem späteren Präsidenten der Elfenbeinküste, Félix Houphouët-Boigny¹⁶⁴, durchkreuzt. Die 1956 in Kraft tretende Verwaltungsreform des *Loi Cadre* (Rahmengesetz) sah für die west- und zentralafrikanischen Kolonien die Einführung des allgemeinen Wahlrechts, eine weitreichende Kompetenzerweiterung für die Territorialparlamente sowie die Einrichtung territorialer Regierungen vor. Die Aufwertung der Territorien schwächte die Föderation AOF und damit auch die Unabhängigkeitsbestrebungen auf föderaler und territorialer Ebene. Nuscheler und Ziemer kommentieren entsprechend: „Indem Frankreich West- und Zentralafrika ‚balkanisierte‘, zersplitterte es auch die wachsende Opposition“ (Nuscheler/ Ziemer 1980: 54; s. auch Chipman 1989: 93ff.; Delanouë/Dewitte

AOF trade unionism, and allowed the process of elimination of the formal disunity of the trade union movement, itself an expression of metropolitan rather than African rivalries [...]. [I]t was the outcome of longterm processes within the separate union movements, arising from the changing demands and political consciousness of the rank-and-file, and mediated by the various levels of leadership within the movements“ (Allen 1975: 102). Zum Konflikt zwischen der CGT und ihren afrikanischen Mitgliedern, beispielsweise beim langandauernden Eisenbahnerstreik, s. Dewitte 1981: 13ff., 23ff.

162 Durch die Umbenennung in ‚Croyants‘ (Gläubige) öffnete sie sich auch nicht-christlichen Mitgliedern.

163 Die von der CGT geforderte klassenkämpferische Orientierung wurde mit Hinweis auf die Dominanz des Kolonialismus verworfen (Dewitte 1981: 29; Martens 1980b: 85f.).

164 Die Elfenbeinküste hatte als eines der reichsten Territorien ein Interesse an einer Auflösung der Föderation (Martens 1980a: 85). Zur Position von Houphouët-Bogny s. Chipman 1989: 98f.; zu seiner Position im RDA s. Dewitte 1981: 8f.; Nuscheler/ Ziemer 1980: 69f.

1983: 120f.). Von einem Tag auf den anderen wurde das Zentrum der Macht in die unterschiedlichen Hauptstädte verlagert, neue Verwaltungsstrukturen mussten aufgebaut werden.

Kaum gegründet, war die UGTAN nach den ersten Territorialwahlen im März 1957 mit den Auswirkungen des *Loi Cadre* konfrontiert. Jede siegreiche Partei musste nun in den Kolonien eine Regierung mit afrikanischen Ministern gründen. Im Zuge dessen brach in der gesamten AOF ein intensiver Machtkampf auf Grund unterschiedlicher politischer, regionaler, ethnischer und anderer Interessen aus, in den auch die Gewerkschaften involviert waren¹⁶⁵. Gewerkschafter wurden für ihre Wahlkampfunterstützung z.B. durch Ministerposten belohnt, um die Loyalität der Arbeiter_innenbewegung zu sichern¹⁶⁶. In den drei Jahren bis zur Unabhängigkeit verschmolzen die Grenzen zwischen Gewerkschaften und Parteien, die Gewerkschaften arbeiteten zunehmend mit Parteien zusammen. In Dahomey – dem heutigen Benin – und im Niger war dieses Verhältnis besonders ausgeprägt; in beiden Ländern waren zudem die Regierungen recht instabil (Martens 1980a: 90; s. auch Allen 1975: 101). Die politische Instabilität und enge Parteienbindung der Gewerkschaften setzte sich auch später in Dahomey fort und prägt Benin bis heute.

Die Rolle der Gewerkschaften in den britischen wie französischen Kolonien kurz vor der Unabhängigkeit wird im nächsten Abschnitt dargestellt. Hier wird auch näher auf die Entwicklung der UGTAN von 1957-1960 eingegangen.

7.2.2 Westafrikanische Gewerkschaften in den Unabhängigkeitsprozessen

Entsprechend der unterschiedlichen Gewerkschaftspolitik in den französischen und britischen Kolonien variierte auch die Rolle der Gewerkschaften in den Unabhängigkeitsprozessen. Da der obige Abschnitt mit den französischen Kolonien schloss, soll hier zunächst die Gewerkschaftsgeschichte innerhalb der AOF weiter

165 In Dahomey gewann ein Anti-Föderalist ohne Zugehörigkeit zu den großen AOF-Parteien, Sourou Migan Apithy, mehr als die Hälfte der Sitze (Martens 1980a: 87). Später erhielt Apithy eine starke Unterstützung der dahomeyschen UGTAN-Gliederung.

166 Dies war v.a. der Fall in der Elfenbeinküste, dem Senegal, in Dahomey und in Togo (Martens 1980a: 87ff.).

dargestellt werden. Darauf folgt die Geschichte der Gewerkschaften in den Unabhängigkeitsprozessen im britischen Westafrika.

Gewerkschaften im Unabhängigkeitsprozess des französischen Westafrika

Webster schreibt in seiner Epocheneinteilung, dass die afrikanischen Gewerkschaften wichtiger Teil der Unabhängigkeitsbewegungen waren, allerdings meist nur als „Juniorpartner“ der Unabhängigkeitsparteien agierten (Webster 2007: 1). In seiner Klassifizierung übersieht Webster allerdings, dass in der AOF zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit die nationalistischen Bewegungen durch das *Loi Cardre* so geschwächt waren, dass die Gewerkschaften gar nicht an einer starken Unabhängigkeitsbewegung teilhaben konnten¹⁶⁷: In einem Referendum hatte die Bevölkerung der AOF 1958 die Wahl, sofort die Unabhängigkeit zu erlangen (und mit „Non“ für die neue Verfassung und damit gegen das Verbleiben im französischen Kolonialreich zu stimmen) oder der neuen französischen Gemeinschaft in der V. Republik anzugehören (also mit „Oui“ für die neue Verfassung zu stimmen)¹⁶⁸.

Die UGTAN auf Ebene der AOF sprach sich zwar für die sofortige Unabhängigkeit von Frankreich aus, musste dann aber eine herbe Niederlage einstecken. Nur in Guinea, wo es ein einheitliches Auftreten der Gewerkschaften und der führenden Unabhängigkeitspartei gab, wurde „Non“ gewählt, in den anderen Territorien von einer überwältigenden Mehrheit „Oui“¹⁶⁹. Diese Niederlage war der Anfang vom Ende der UGTAN, die nur zwei Jahre nach ihrer Gründung zerbrach. Damit endete auch der Versuch einer AOF-weiten gemeinsamen gewerkschaftlichen Organisation (Martens 1980c: 55ff.)¹⁷⁰. Die Unabhängigkeitsbewegung in der AOF blieb – mit Ausnah-

167 Dies trifft nicht auf Guinea und Mali zu (s.u.).

168 Zu den Inhalten und politischen Hintergründen des Referendums s. Chipman 1989: 102ff.

169 Im Niger stimmten wegen der besonderen Parteiformation immerhin 20,7% mit „Non“, in der Elfenbeinküste ganze 0%, in Dahomey 2,1 %, im Senegal trotz aktiver Kampagne der Gewerkschaften ebenfalls nur 2,4%. Die UGTAN-Sektionen der Elfenbeinküste sowie Obervoltas (Burkina Faso) trugen von vornherein den Beschluss der UGTAN nicht mit (Martens 1980c: 57).

170 Dewitte zufolge hat die Assimilationspolitik der CGT – der wichtigsten in den Kolonien aktiven französischen Gewerkschaft – wesentlich dazu beigetragen, dass sich die UGTAN erst 1957 gründen konnte. Dies sei auf Grund der politischen Verhältnisse in der AOF zu spät für eine gemeinsame Gewerkschaftspolitik gewesen. Die UGTAN hätte keinen wesentlichen Part in einer Unabhängigkeitsbewegung mehr spielen und auch nicht der durch das *Loi Cadre* ausgelöste Balkanisie-

me Guineas – nach dem *Loi Cadre* weitgehend aus. Auf Grund seiner in der Tradition der Assimilationspolitik stehenden Einbindung afrikanischer Führer konnte Frankreich auf starke Zwangsmaßnahmen verzichten¹⁷¹. Die von den afrikanischen Regierenden präferierte Methode der Unabhängigkeit war die schrittweise Dekolonialisierung und nicht die Rebellion (Chipman 1989: 110f.). Die AOF-Territorien wurden von Frankreich 1960 in die formale Unabhängigkeit entlassen¹⁷².

Gewerkschaften im Unabhängigkeitsprozess des britischen Westafrika

Der Unabhängigkeitsprozess in den britischen Kolonien gestaltete sich im Vergleich mit jenem in den frankophonen Kolonien sehr viel konfliktreicher – dementsprechend spielten auch die Gewerkschaften eine andere Rolle.

Die Trägergruppen des Emanzipationsprozesses war im britischen Westafrika wie auch in der AOF zum einen die „Kolonialbourgeoisie“ (Nuscheler/ Ziemer 1980: 61), also Bauern, die auf privatisiertem Land sowohl für den städtischen Binnenmarkt wie auch für den Export produzierten. Hinzu kam die „kommerzielle Bourgeoisie“ (ebd.), Händler, die den Zwischenhandel und den Kleinhandel in den Städten übernahmen sowie lokale Kleinunternehmer und akademische Freiberufler. Eine weitere tragende Gruppe für die Emanzipationsbewegungen war die meist christianisierte Bildungsschicht (Lehrer, kleinere Angestellte und Bedienstete). Während jedoch die französische Assimilationspolitik u.a. den gebildeten Mittelklassen die Möglichkeit gab, in Frankreich politische Karriere zu machen, hatten diese in den britischen Kolonien durch das *indirect rule*¹⁷³ erschwerte Aufstiegschancen. Auf Grund dessen war,

rung und Anbindung der AOF-Staatsführer an Frankreich gegensteuern können (Delanoué/ Dewitte 1983: 120f.). Dewitte verweist zudem auf die finanzielle Schwäche der von der CGT unabhängig gewordenen Gewerkschaften (zunächst die CGTA 1955 und dann die UGTAN 1957). Dies habe dazu geführt, dass sich die Gewerkschaftsbewegung andere Unterstützer gesucht habe – die bürgerlichen Autonomiebewegungen und nach der Unabhängigkeit die mächtigen Parteien (Dewitte 1981: 31).

171 Guinea wurde für sein „Non“ im Referendum ökonomisch von Frankreich hingegen abgestraft (Chipman 1989: 106f.).

172 Mit der formalen Unabhängigkeit im Jahr 1960 blieben vertraglich abgesicherte ökonomische, militärische, finanzielle und politische Kooperationen, die Frankreich vielfache Rechte einräumten (Chipman 1989: 108f.).

173 Während die Franzosen direkte Verwaltungsbeamte einsetzten und versuchten, die traditionellen Herrschaftsstrukturen in ihren afrikanischen Kolonien zu ersetzen, zielte die britische Koloni-

der in den britischen Kolonien aufkommende Antikolonialismus militanter als jener in den französischen Kolonien (Nuscheler/ Ziemer 1980: 61f.)¹⁷⁴. Die Gewerkschaften, die sich in der Zwischenkriegszeit herausgebildet hatten, waren für die aus der Bourgeoisie stammenden Nationalisten wichtige Bündnispartner.

Anders als in der AOF gab es trotz zahlreicher Gemeinsamkeiten der britischen Kolonien untereinander jedoch keine „Synchronisation der politischen Entwicklung“ (ebd.: 64). Daher wird die Rolle der Gewerkschaften in der Unabhängigkeitsbewegung für Ghana gesondert behandelt werden (s. Kapitel 7.3.3.2).

7.2.3 Afrikanische Gewerkschaften in der postkolonialen Ära

Webster (2007: 1) zufolge galten in den frühen postkolonialen Staaten Afrikas zwar oftmals formale Gewerkschaftsrechte, praktisch jedoch waren Gewerkschaften den dominierenden Parteien untergeordnet. In jenen Staaten, die eine entwicklungsstaatliche Agenda verfolgten, entwickelten sich verschiedene Formen des „entwicklungsstaatlichen Despotismus“¹⁷⁵. Da Gewerkschaften formal nur einen geringen Teil der postkolonialen Gesellschaften vertraten, sollten sie die Vertretung der Mitgliederinteressen dem Ziel der nationalen Entwicklung nachordnen – so das Argument der postkolonialen Regierungen (Webster 2007: 1; s. auch Sandbrook/ Cohen 1975b: 195). Im Zuge dessen kam es zu teils großen Spannungen zwischen Regierun-

apolitik darauf ab, die traditionellen Herrschaftsstrukturen für die Verwaltung ihrer Kolonien zu nutzen. Allerdings verweisen Nuscheler und Ziemer darauf, dass die idealtypische Bestimmung zwar wichtig für die Analyse der Kolonialgeschichten ist, in der Realität allerdings die Unterwerfungs- und Verwaltungsmethoden an die vorgefundene Situation angepasst wurden und es durchaus Mischformen gab. Zum Beispiel wurden dort, wo es keine durchorganisierten Gesellschaftsstrukturen gab, von den Briten auch „Häuptlinge“ eingesetzt (Nuscheler/ Ziemer 1980: 33, 38).

174 Die Allianz der Kolonialverwaltungen mit den traditionalistischen (oder als solche eingesetzte) Eliten erklärt auch die Kombination aus antikolonialer und ‚antifeudaler‘ Agitation der Unabhängigkeitsbewegungen in den britischen Kolonien. Im französischen Westafrika hingegen drückte sich die Chance der einheimischen Eliten, in Paris eine politische Karriere zu machen, in einer größeren Treue gegenüber der Kolonialmacht Frankreich aus (Nuscheler/ Ziemer 1980: 62). Zur Differenz der für das britische Afrika entscheidenden Aufstände in der Goldküste und den zeitnahen Streiks in der AOF s. Cooper 1996: 248f., 273ff. sowie Coquery-Vidrovitch 1985: 278ff.

175 Der Begriff ist angelehnt an Akwete (2001: 28). Dieser spricht für die Zeit nach der Unabhängigkeit für die afrikanischen Staaten von einer Ideologie des „Developmentalism“, die zur Entstehung von autoritären Staaten führte. Akwete unterscheidet dabei zwei verschiedene Entwicklungsstrategien, die des „despotic socialism“ und des „despotic capitalism“ (ebd.).

gen und Gewerkschaften. Zwar entsprachen kooptierte Führungen der Dachverbände oder der Einzelgewerkschaften häufig den Regierungswünschen, die unteren gewerkschaftliche Ebenen waren aber meist widerständiger (Akwetey 2001: 27f.; Sandbrook/ Cohen 1975b: 198; s. für Ghana Jeffries 1978; Kapitel 4). Gewerkschaftliche Aktivitäten im Staat der nachholenden Entwicklung waren allein schon deswegen von hoher politischer Sprengkraft, weil der junge postkoloniale Staat der Hauptbesitzer der Produktionsmittel und damit auch Hauptarbeitgeber war. Dies hatte zur Konsequenz, dass auch rein ökonomisch motivierte Gewerkschaftsaktionen deutliche politische Konsequenzen hatten: „Where [...] governments are weakly-based, yet at least rhetorically committed to the task of economic development, any economic setbacks occasioned by union activities will redound upon the government's popularity and support“ (Sandbrook/Cohen 1975b: 195, vgl. auch Akwetey 2001: 28). Zur Kontrolle der Gewerkschaften nutzen die postkolonialen Regierungen deswegen ein System von Anreizen (z.B. Kooptierung, etwa durch Anstellungen von gewerkschaftlichen Führungsfiguren in politischen oder parastaatlichen Institutionen) und Strafen wie die Verschärfung der Arbeitsgesetze oder die gezielte Repression gegen Gewerkschaftsaktivist_innen (Akwetey 2001: 30; Sandbrook/ Cohen 1975b: 195f.).

7.2.4 Afrikanische Gewerkschaften während der Strukturanpassung

Im Zuge schwerer ökonomischer Krisen und damit einhergehender Verschuldung¹⁷⁶ endete das postkoloniale Arrangement spätestens mit den Strukturanpassungsprogrammen in den 1980er und 1990er Jahren. Die SAPs waren die Bedingung für die Kreditvergabe des IWF, der Weltbank und anderer metropolitanen Geber. Sie sahen u.a. die Deregulierung der Fiskal- und Geldpolitik, der Arbeits- und Sozialpolitiken sowie Liberalisierungen der Handels- und Investitionsregeln vor. Öffentliche Unternehmen wurden im großen Umfang privatisiert, durch die Deregulierung der Fiskal- und Geldpolitik stiegen die Zinsen. Die Auflage, die Staatsausgaben zu senken, bein-

¹⁷⁶ Zu den generellen Ursachen für die Wirtschafts- und Verschuldungskrise der afrikanischen Staaten s. z.B. van de Walle 2001; Mkandawire/Olukoshi 1995a.

haltete massive Kürzungen bei den sozialen Dienstleistungen, v.a. Gesundheit und Bildung, sowie Entlassung von öffentlich Angestellten. Ebenso gingen zahlreiche Arbeitsplätze durch Privatisierungen verloren. Die Handelsliberalisierungen führten zu großen Wettbewerbsnachteilen der heimischen Industrie und damit zu mit der De-industrialisierung einhergehenden Arbeitsplatzverlusten (Beckman/ Sachikonye 2001: 7f.). Vielfach wurden die Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen gegen starken Widerstand der Beschäftigten und der Bevölkerung durchgesetzt; auch das heimische Kapital protestierte wegen fehlender Integration in den Implementierungsprozess (Webster 2007: 1f.; Akwetey 2001: 32f.; Beckman/ Sachikonye 2001: 13). Gewerkschaften und Beschäftigte spielten bei den Protesten eine zentrale Rolle (Kraus 2007a: 257; Sidibé/ Venturi 1997: 28f., 35f.). Die staatliche Repression folgte zwar auf dem Fuße, gleichzeitig waren aber die verschiedenen Proteste auch Auslöser für Demokratisierungsbewegungen. Es wurde gegen die Militärregime, für freie und faire Wahlen und für Mehr-Parteiensysteme protestiert (Beckman/ Sachikonye 2001: 8, 12). In manchen Staaten waren die SAPs einer der Faktoren, die zum Bürgerkrieg beitrugen (für Sierra Leone s. z.B. Keen 2005; für die Elfenbeinküste s. Engels 2009: 120ff.). Teilweise wurden autoritäre Regime gestürzt und in vielen frankophonen Staaten – allen voran in Benin – kam es im Zuge der Proteste gegen ökonomische Missstände zu Nationalkonferenzen der Demokratiebewegung (Sidibé/ Venturi 1997: 32f.; Mkandawire/ Olu-koshi 1995b: 10). Da die SAPs von repressiven und nicht von demokratischen Maßnahmen begleitet waren, betonten Thandika Mkandawire und Adebayo Olu-koshi, dass Autoritarismus und nicht Demokratie die andere Seite der Markt-reformen gewesen sei: „Resistance to authoritarianism arising from the implementation of SAP, not the democratic potentials of the programme, has been responsible for the pressure for democratisation“ (Mkandawire/ Olu-koshi 1995b: 3)¹⁷⁷.

177 In Benin wurden die SAPs erst 1989 und damit kurz vor dem Machtwechsel 1990/91 eingeführt. Jedoch bemühte sich das Militärregime unter dem Präsidenten Kérékou lange Jahre um IWF-Kredite und leitete entsprechende ökonomische Maßnahmen ein. Die politische und ökonomische Krise war Mitte/Ende der 1980er Jahre der Auslöser für die Demokratiebewegung (Allen 1992: 6ff.), s. auch Fußnote 205.

Die ökonomischen Umwälzungen hatten einen rapiden Anstieg informeller Beschäftigung und damit hohe Mitgliederverluste für die Gewerkschaften zur Folge¹⁷⁸. Das Arbeitsrecht wurde v.a. in den Bereichen Kündigungsschutz, gewerkschaftliches Organisationsrecht und Lohnpolitik zu Gunsten des (ausländischen) Kapitals verschoben (Beckman/ Sachikonye 2001: 13, 18; Mkandawire/ Olukoshi 1995b: 9). Im Zuge der staatlichen Repression brachen Gewerkschaften vielfach mit den postkolonialen Arrangements und den führenden politischen Parteien¹⁷⁹:

„The capacity of co-opted leaders to mediate the relations between the state and their member constituencies deteriorated with the impact of crisis and adjustment. They faced a dilemma of either distancing themselves from SAP or risk losing whatever remained of their credibility in the eyes of their members. They were increasingly unable to constrain the rising forces of unrest from below“ (Beckman/ Sachikonye 2001: 20).

Für Gewerkschaftsführer wurde es immer schwieriger, mit staatlichen Institutionen eng verbunden zu sein und gleichzeitig gegen die SAPs zu mobilisieren. Häufig waren es die Gewerkschaftsmitglieder an der Basis, die ihre Führungen dazu drängten, ihre institutionellen Verankerungen aufzugeben, um mehr Autonomie zu erlangen (Sidibé/ Venturi 1997: 26f.).

Im Zuge der ökonomischen Liberalisierungen kam es zu einer dramatischen Abnahme der gewerkschaftlichen Verhandlungsmacht durch massenhafte Entlassungen sowie starken Reallohnverlusten, u.a. durch die Kommodifizierung sozialer Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit. In den anglophonen Ländern kamen noch Währungsabwertungen und eine damit einhergehende Verteuerung der Importe hinzu¹⁸⁰. Um ihre Lohneinbußen oder -ausfälle auszugleichen, begannen viele Menschen in der informellen Ökonomie zu arbeiten.

Auf Grund der schwerwiegenden sozialen Auswirkungen der SAPs kam es in vielen afrikanischen Staaten zu umfassenden Streiks und gewerkschaftlichen Demonstra-

178 Zu Schätzungen über die Entlassungen und Mitgliederverluste s. Kraus 2007a: 280.

179 Für eine länderbezogene Systematisierung dieser veränderten Partei- bzw. Staatsbeziehung s. die vergleichende Tabelle bei Webster 2007: 3.

180 In den frankophonen Staaten gab es auf Grund der an den französischen Franc gebundenen gemeinsamen Währung CFA keine Abwertungen. Damit wollte Frankreich auch den anglophonen Einfluss über Weltbank und IWF eindämmen (Mkandawire/ Olukoshi 1995b: 11, 13; s. auch Dieng 1995).

tionen – auch in Koalitionen mit Community- oder Konsumentengruppen (Akwetey 2001: 33f.; Beckman/ Sachikonye 2001: 14ff.; Kester/ Sidibé 1997: 2ff.). Die Proteste richteten sich dabei nicht nur gegen konkrete ökonomische Missstände, sondern auch gegen den Verlust nationaler Souveränität (Mkandawire/ Olukoshi 1995b: 10). Im Zuge der sozialen Auseinandersetzungen zwischen ausländischen (Finanz-)Institutionen und den nationalen Regierungen auf der einen und der Anti-SAP-Front auf der anderen Seite kam es zu einer politischen Aufwertung der Gewerkschaften:

„While the effects of adjustment on the labour regimes were primarily retrogressive, those of political liberalization were more ambiguous. Labour's successful participation in the struggle for political reform against an authoritarian state [...], was partly rewarded by an enhanced position in society in general, allowing it greater influence on the post-liberation development of the labour regime“ (Beckman/ Sachikonye 2001: 14).

Wenn es auch nicht auf alle Länder gleichermaßen zutrifft und vielfache Rückschlüsse zu beachten sind, so haben die mit den Protesten einhergehenden politischen Reformen vielfach zu größeren politischen Freiheiten für Oppositionsparteien und zivilgesellschaftliche Gruppen – inklusive der Gewerkschaften – geführt (Beckman/ Sachikonye 2001: 14f.; Mkandawire/ Olukoshi 1995b: 3f.).

7.2.5 Afrikanische Gewerkschaften in markoliberalen Demokratien

Die die SAPs begleitenden politischen und ökonomischen Umwälzungen Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre stellten eine Zäsur für afrikanische Gewerkschaften dar. Durch die harschen Mitgliederverluste und die Ausgrenzung aus den politischen Prozessen stark geschwächt, entwickelten die Gewerkschaften in der Auseinandersetzung um die SAPs und nach den Regimewechseln eine strategische Neuorientierung in Bezug auf ihr Verhältnis zum Staat, politischen Parteien, zu NGOs und auch zu anderen ökonomischen Gruppen (Webster 2007: 1f.; Beckman/ Sachikonye 2001: 13f.). Durch den starken Anstieg informeller Beschäftigung begannen einige Gewerkschaften auch Arbeitende in der informellen Ökonomie zu organisieren (Webster 2007: 3ff.; Galarraga/ Gogué 1997: 62f.; Kester et al. 1997: 104).

Die Mitgliederverluste führten zu starken Einbrüchen bei den Mitgliedsbeiträgen, was die Handlungsmöglichkeiten sehr einschränkte. Gewerkschaften fusionierten bzw. suchten nach neuen Finanzierungsmöglichkeiten, internationale Geber wurden wichtiger und schufen neue Abhängigkeiten: „It follows that trade unions need to look hard for funding, and this has made them even more dependent on western donors and international trade union confederations“ (Kester et al. 1997: 104). Gérard Kester et al. (1997: 105) befürchten gar, dass die große Varianz von Projekten unterschiedlicher Geber zu einer „new balkanisation of the African trade union movement“ führen könnte (s. auch Kraus 2007a: 281; Schillinger 2005: 5; Kester/ Sidibé 1997: 14f.; Sidibé/ Venturi 1997: 44).

Waren die politischen Demokratisierungen in afrikanischen Ländern auch unterschiedlich nachhaltig, so etablierten sich mit den SAPs in den meisten Ländern doch „liberal market control strategies“ (Kraus 2007a: 274) mit liberalisierten Arbeitsmärkten und einer – auch unter den so genannten *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP)¹⁸¹ – andauernden Politik der Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung, sowie einem anhaltend hohen Einfluss der metropolitenen Geberländer (Kraus 2007a: 279f.). Zwar verzeichneten viele afrikanische Länder hohe Wachstumsraten; dieses Wachstum schlug sich jedoch nicht in den Löhnen bzw. dem Einkommen von formell oder informell Beschäftigten oder einer verbesserten Arbeitsmarktsituation nieder (Kraus 2007a: 282; s. auch Kester/Sidibé 1997: 6).

7.2.6 Verbindende Merkmale afrikanischer Gewerkschaften

Sandbrook und Cohen (1975a: 15; s.o.) weisen auf die besondere Situation afrikanischer Gewerkschaften hin. Die Positionierung ihrer Länder an der Peripherie des

181 Die *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) wurden nach der Kritik an den SAPs als neue Entwicklungsinstrumente der Weltbank und des IWF eingeführt. Sie sollten z.B. die Zivilgesellschaft in den Prozess integrieren, die an Kredite gebundenen Konditionalitäten an die individuellen Bedingungen des jeweiligen Landes anpassen oder Bedingungen der sozialen Entwicklung wie Gesundheit und Bildung an die Kreditvergabe binden. Trotz dieses Anspruches wird an den PRSP kritisiert, dass sie letztendlich die makroökonomischen Parameter der SAPs (Marktöffnung, Deregulierung, Privatisierung) unter neuem, entwicklungsfreundlicherem Design weiter betrieben (s. z.B. Ziai 2007: 150ff.; Walther 2002: 15).

globalen Kapitalismus habe die gewerkschaftliche Struktur und politische Ausrichtung von der Gründung afrikanischer Gewerkschaften bis in die Gegenwart beeinflusst – sowohl als institutionelle *Legacies* des Kolonialismus oder des postkolonialen Staates als auch im Verhältnis zu gegenwärtigen, durch ökonomische und geopolitische Interessen geprägten Konstellationen globaler Ungleichheit.

Ausgehend von dieser starken Prägung durch ausländisches Kapital und Staaten des kapitalistischen Zentrums lassen sich fünf besondere Merkmale afrikanischer Gewerkschaften zusammenfassen. Die ersten vier dieser Merkmale sind von besonderer Relevanz für die Analyse der EPAs-Agenden der Gewerkschaften und ihres Verhältnisses zur FES. Sie werden unter Punkt 7.3 wieder aufgegriffen.

1. Es gab einen starken externen Einfluss auf die Gewerkschaften bei ihrer Gründung sowie hinsichtlich der sie bedingenden makroökonomischen Strukturen. Die strukturelle Verortung Afrikas an der Peripherie des globalen Kapitalismus beeinflusst auch in der Gegenwart die Agenda bzw. die Bündnisorientierung afrikanischer Gewerkschaften: Widmen sie sich z.B. Fragen der nationalen Entwicklung und thematisieren die internationale Ungleichheit? Gehen sie Bündnisse ein, z.B. mit dem nationalen Kapital gegen das ausländische Kapital und Geberstaaten, oder fokussieren sie eher auf Bündnisse mit anderen aus- und inländischen zivilgesellschaftlichen Organisationen?
2. Die teilweise starke Integration bzw. Kooptierung der Gewerkschaftsführungen in den postkolonialen Staat (und eine enge Anbindung an die damals regierenden Parteien) für das Projekt der nachholenden Entwicklung prägen das Verhältnis zwischen Gewerkschaften, Staat und politischen Parteien bis heute.
3. Durch den Rückgang der formellen Beschäftigung und der Reallöhne hat sich das Finanzierungsproblem der Gewerkschaften verschärft. Externe, meist ausländische Geberorganisationen sind wichtige Kooperationspartner_innen

von afrikanischen Gewerkschaften geworden. Diese neue Beziehung hat Effekte auf die gewerkschaftliche Agenda.

4. Im Verhältnis zur gesamten arbeitenden Bevölkerung gab und gibt es nur eine geringe Zahl von Lohnabhängigen – besonders in der Kolonialzeit und nach den SAPs. Viele Gewerkschaften widmen sich deswegen heute der Organisation von informell Beschäftigten und damit meist kleinen Selbstständigen¹⁸². Dies erfordert neue Strategien der gewerkschaftlichen Organisation und kann zu innergewerkschaftlichen Spannungen zwischen den verschiedenen Mitgliedergruppen führen.
5. Dadurch, dass der postkoloniale afrikanische Staat der Hauptarbeitgeber und Besitzer der meisten Produktionsmittel war und bis teilweise in die Gegenwart (zumindest als wichtigster Arbeitgeber) noch ist, haben häufig auch rein ökonomische gewerkschaftlichen Auseinandersetzungen politische Konsequenzen.

Während die Geschichte und die ökonomische Abhängigkeit des afrikanischen Kontinents die afrikanischen Gewerkschaften allgemein prägten, so gibt es doch signifikante nationale Differenzen der jeweiligen Gewerkschaftsbewegungen. Dies deutete sich bereits in der Gegenüberstellung von britischer und französischer kolonialer Gewerkschaftspolitik an.

Um nationale Gewerkschaftskonfigurationen zu vergleichen, hat der britische Gewerkschaftsforscher Hyman das Konzept der Gewerkschaftsidentitäten entworfen. Der Ansatz wird im Folgenden vorgestellt. Im Anschluss daran werden auf Basis der oben erarbeiteten Epochen der afrikanischen Gewerkschaftsgeschichte und dem Konzept der Gewerkschaftsidentitäten die beninischen und ghanaischen Gewerkschaften analysiert.

182 Siehe zur Definition der informellen Beschäftigung Fußnote 3.

7.3 Gewerkschaftsidentitäten

Gewerkschaften, so Hyman, hätten sich fast überall aus sozialen Bewegungen gebildet, die die bestehende soziale und ökonomische Ordnung in Frage stellten (Hyman 2001a: 60). Dabei verweist er auf den dualen Charakter von Gewerkschaften: Zum einen seien sie unternehmensähnliche Serviceorganisationen, die in einem komplizierten System industrieller Beziehungen arbeiten würden, zum anderen das Werkzeug einer historischen Bewegung von Arbeitermassen, die für soziale Anerkennung und Selbstbestimmung streiten (Hyman 2001a: 61). Gewerkschaften sind mit Flinders (1970: 15) sowohl „Schwert der Gerechtigkeit“ als auch „reine Interessenvertretung“ (eigene Übersetzung; s. auch Hyman 2001a: 61). Dieser duale Charakter der Gewerkschaften, so Peter Fairbrother und Edward Webster (2008: 309), sei universal – und damit ein globales Phänomen.

Allerdings sind in unterschiedlichen politischen und ökonomischen Kontexten signifikante Unterschiede darin zu beobachten, wie Gewerkschaften sich in diesem Spannungsfeld bewegen:

„Union programs and strategies are developed in particular social, economic and political contexts. Such circumstances must be analysed to understand not only the limits and possibilities of union organization and operation but the ways the tensions referred to play out in these different contexts“ (Fairbrother/ Webster 2008: 310).

Dabei agieren Gewerkschaften innerhalb historisch gewachsener und sich wandelnder Strukturen, die ihnen Handlungsoptionen eröffnen und sie gleichzeitig mit Handlungsnotwendigkeiten konfrontieren (Rüb 2009: 59). Diese vererbten Traditionen werden von Hyman Gewerkschaftsidentitäten genannt. Sie prägen aktuelle Entscheidungen, meist bestärken und verfestigen diese wiederum die bereits vorhandenen Identitäten (Hyman 1994a: 131). Gewerkschaftsidentitäten können zwar institutionell sehr träge für Veränderung sein, in Zeiten der Krise und des Umbruchs kann aber auch, zumindest teilweise, mit den tradierten Modellen gebrochen werden (ebd.: 131f.; s. auch Hyman 1996: 13f.). Gewerkschaftsidentitäten entwickeln sich einerseits durch organisationsinterne Entscheidungen und Auseinandersetzungen

gen, andererseits durch die Interaktion mit und in Reaktion auf das gewerkschaftliche Umfeld (Ökonomie, Staat, Kapital, zivilgesellschaftliche Organisationen). Sie sind „kontingente Reaktion[en] auf die jeweiligen nationalen Bedingungen“ (eigene Übersetzung, Hyman 1996: 10). Gewerkschaften sind damit sowohl Subjekte als auch Objekte ihrer Geschichte, ihre Identitäten strukturieren ihr Handeln, determinieren es aber nicht (Hyman 1994a: 132; vgl. auch Rüb 2009: 61).

Um nationale Gewerkschaftsbewegungen zu vergleichen, schlägt Hyman vor, Gewerkschaftsidentitäten in vier Kategorien zu unterteilen:

- 1) Interesse (Reichweite, Struktur und Schwerpunkt der Interessenvertretung)
- 2) Demokratie (interne Machtverteilung und Partizipationsmöglichkeiten)
- 3) Agenda (thematische Schwerpunkte und Ausrichtung)
- 4) Macht (Form und Praxis der politischen Einflussmöglichkeiten).

Die Identität einer nationalen Gewerkschaftsbewegung bzw. von Einzel- oder Branchengewerkschaften entsteht nach Hyman in einem dialektischen Zusammenspiel zwischen diesen vier Kategorien, sie bedingen und beeinflussen sich gegenseitig und sind historisch verankert (Hyman 1994a: 131; s. auch Rüb 2009: 62).

Hyman skizziert die gewerkschaftliche Identitätsdynamik wie folgt:

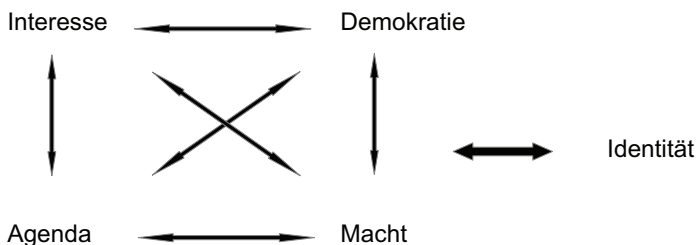


Abbildung 1: Modell gewerkschaftlicher Identitätsdynamiken (in Hyman 1994a: 120)

Auf Grund der dialektischen Beziehung dieser Kategorien untereinander müssen entsprechend für die Untersuchung der gewerkschaftlichen EPAs-Agenden neben der Kategorie ‚Agenda‘ auch die anderen drei Identitätskategorien (‚Demokratie‘, ‚Macht‘ und ‚Interesse‘) analysiert werden. Die folgende Aufarbeitung der Hyman-schen Kategorien dient der späteren Analyse der beninischen und ghanaischen Gewerkschaftsidentitäten.

Hyman bezieht sich in seinen Beispielen und Erläuterungen auf europäische Gewerkschaften¹⁸³. In der folgenden Darstellung der vier Identitätskategorien werden die für das vorliegende Forschungsvorhaben relevanten¹⁸⁴ und auch für die afrikanische Situation verallgemeinerbaren Aspekte zusammengefasst und durch weitere Literatur ergänzt.

183 Hyman zählt zwei Epochen auf, die besonderen Einfluss auf die gegenwärtigen europäischen industriellen Beziehungen und damit auf die europäischen Gewerkschaften hatten: 1. die direkte Nachkriegszeit und die Entwicklung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates und 2. die Erodierung dieses Systems durch endogene und exogene Faktoren. Dabei hebt er hervor, dass auch die Traditionen vor dem zweiten Weltkrieg, wenn auch abgeschwächt, Auswirkungen auf die Nachkriegssituation hatten. Er betont den besonderen Einfluss dieser Zeit auf jene Gewerkschaften, die an nationalen Widerstandsbewegungen teilnahmen (Hyman 1994b: 4ff.). Gerade beim letzten Punkt gibt es deutliche Parallelen zu afrikanischen Gewerkschaften, die an der Unabhängigkeitsbewegung beteiligt waren.

184 So geht Hyman beispielsweise auch auf das Arbeitgeber-Gewerkschaftsverhältnis ein. Da an dieser Stelle jedoch v.a. das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Zivilgesellschaft bzw. Staaten von Interesse ist, wird das Arbeitgeber-Gewerkschaftsverhältnis weniger berücksichtigt.

7.3.1 Interesse

Hyman betont, dass unabhängig von ihrer spezifischen Charakterisierung jede Gewerkschaft in ihrer Grundausrichtung Interessen repräsentiert. Allerdings ist damit noch nicht bestimmt, wie die jeweiligen Gewerkschaften diese Funktion ausfüllen, welche Reichweite der gewerkschaftlichen Interessenvertretung sie anstreben, welche Gruppen sie ein- und welche sie ausschließen (Hyman 1994a: 120; vgl. auch Rüb 2009: 62). Unter die Kategorie ‚Interesse‘ lassen sich die durch die Mitglieder repräsentierten ökonomischen Bereiche und Berufsgruppen fassen. Dabei ist vor allem bei großen Gewerkschaften mit heterogener Mitgliedschaft zu analysieren, wie interne Interessendifferenzen vermittelt werden bzw. welche Interessen dominieren (Hyman 1994a: 120f.; vgl. auch Rüb 2009: 62f.). Bei den ghanaischen und beninischen Gewerkschaften interessiert so beispielsweise, welche Dynamiken zwischen Gewerkschaftsmitgliedern der formellen und informellen Ökonomie entstehen oder wie sich die von den Gewerkschaften vertretenen ökonomischen Bereiche auf die EPAs-Agenda auswirken.

Im Zentrum der hier vorgenommenen Untersuchung steht jedoch die historisch entstandene allgemeine Struktur der Interessenvertretung in beiden Ländern: Worin liegen die geschichtlichen und länderspezifischen Ursachen dafür, dass die Interessen der Lohnabhängigen (und teilweise der informell Beschäftigten) vorwiegend durch – einem einheitlichen Dachverband zugeordnete – Branchengewerkschaften (Ghana) oder durch verschiedenen (Richtungs-)Gewerkschaften zugeordnete kleine Berufsgewerkschaften (Benin) vertreten werden? Dieser Aspekt der Gewerkschaftsstruktur als zu untersuchendes Element unter der Kategorie ‚Interesse‘ wird von Hyman nicht explizit diskutiert. Er spielt aber, wie noch zu zeigen sein wird, für den vorliegenden Vergleich eine zentrale Rolle.

Auf den subjektiven Aspekt der Kategorie ‚Interesse‘ verweisen Claus Offe und Helmut Wiesenthal (1985: 188). Interessen sind nicht allein von der Stellung im ökonomischen Prozess abzuleiten – denn schon in einem Individuum können diverse ge-

gensätzliche Interessen vertreten sein. So kann ein_e Arbeiter_in gleichzeitig lohnabhängig arbeiten, Konsument_in, Bewohner_in der natürlichen Umgebung und Familienmitglied sein (ebd.). Hyman betont, dass ‚Interesse‘ sowohl eine objektive wie auch eine subjektive Dimension hat, die Beziehung zwischen beiden ist jedoch niemals fest und wird durch gewerkschaftliche Auseinandersetzung beeinflusst: „Through their own internal processes of communication, discussion and debate – the ‚mobilisation of bias‘ – unions can help shape workers' own definitions of their individual and collective interests“ (Hyman 1994a: 122). Die innergewerkschaftliche Auseinandersetzung (und Praxis) wirkt also auch bewusstseinsbildend auf die jeweiligen Gewerkschaftsmitglieder und beeinflusst, welche evtl. konkurrierenden Interessenaspekte führend für das gewerkschaftliche Handeln sind. In Bezug auf die vorliegende Forschung leitet sich hieran beispielsweise die Frage ab, ob Arbeiter_innen, die direkt von den EPAs am Arbeitsplatz profitiert hätten (z.B. Arbeiter_innen auf Bananenplantagen in Ghana, s. Kapitel 4.3; 5.2.1.5) für die EPAs mobilisiert wurden oder ob makroökonomische, gesamtgesellschaftliche Argumente überwogen bzw. die Interessen anderer Mitgliedsgruppen die Gewerkschaftsagenda dominierten. Bei der näheren Betrachtung der Interessenrepräsentanz zeigt sich die oben bereits skizzierte enge Verbindung zu den anderen Identitätskategorien: ‚Demokratie‘ (welche Berufsgruppen sind dominant, wie findet der innergewerkschaftliche Meinungsbildungsprozess statt), ‚Agenda‘ (welche Interessengruppen spricht die Agenda an bzw. wie gelingt die Vermittlung konkurrierender Interessen) und ‚Macht‘ (z.B. welche ökonomische bzw. politische Schlagkraft haben die von der Gewerkschaft repräsentierten Berufsgruppen).

7.3.2 Demokratie

Gewerkschaften sind als Mitgliedsorganisationen von ihrem Grundverständnis demokratisch verfasst¹⁸⁵. Die demokratische Teilhabe der Mitglieder ist in Hymans Augen zentrale Voraussetzung dafür, dass diese sich mit ihrer Gewerkschaft identifizie-

185 Zur Besonderheit der Demokratie in Gewerkschaften im Gegensatz zu ihrem Counterpart, den Arbeitgebern, s. Offe/ Wiesenthal 1985: 184ff.

ren und auch zu mobilisieren sind. Demokratisch auf die Anliegen der Mitglieder zu reagieren sei für Gewerkschaften überlebenswichtig (Hyman 1994a: 122f.). Trotz dieser ‚demokratischen Notwendigkeit‘ haben sie als Massenorganisationen ein genuines Bürokratisierungs- und damit Demokratieproblem. Um schlagkräftige Organisationen zu sein, brauchen Gewerkschaften professionelle Repräsentant_innen sowie bezahlte bzw. ehrenamtliche Funktionäre. Die Tendenz zur Bürokratisierung und damit zu einer Abnahme demokratischer Kontrolle ist darin angelegt (Dörre et al. 2009: 36; Hyman 1994a: 124)¹⁸⁶. Allerdings kann Bürokratie auch ein Mindestmaß an Demokratie fördern, wenn sie formale und verallgemeinerte Entscheidungsprozesse, transparente Verfahrensweisen, Rechenschaftsstrukturen und interne Kommunikationen sichert. Zudem kann sie die Gefahr von Korruption verringern. Wenn sich also keine „Herrschaft der Bürokratie“ (Weber 2005: 729) entwickelt, kann Bürokratie demokratische Abläufe auch unterstützen.

Offe und Wiesenthal (1985: 186) verweisen darauf, dass mit der Größe der Gewerkschaft ihre Bürokratisierung (und damit die Tendenz zur ‚Herrschaft der Bürokratie‘) und so die Entfremdung zwischen Gewerkschaftsführung und den Mitgliedern zunehmen kann. Dies wirke sich negativ auf die Mitbestimmungs- und damit auch Aktivierungsmöglichkeiten ihrer Mitglieder aus (ebd.). Anders als von Robert Michels (1957: 369) angenommen, handelt es sich beim gewerkschaftlichen Demokratieproblem jedoch nicht um ein „Gesetz der *historischen Notwendigkeit der Oligarchie*“ (ebd., Hervorhebung im Original), sondern um ein Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Bürokratie: Die Beteiligungs-, Mitbestimmungs- und Kontrollmöglichkeiten sowie die Prozesse der demokratischen Willens- bzw. Meinungsbildung variieren von Gewerkschaft zu Gewerkschaft bzw. zwischen ihren Gliederungen (Hyman 1994a: 124; Müller-Jentsch 1986: 101).

Wie unter 7.4.2 zu zeigen sein wird, sind die Grade der Bürokratisierung in den untersuchten Gewerkschaftsbewegungen sehr unterschiedlich. Um ihren Bürokratisierungsgrad besser bestimmen zu können, wird an dieser Stelle auf Max Webers Defi-

186 Zur frühen Problematisierung des Bürokratie- und Demokratieproblem in der Gewerkschaftsliteratur s. zusammenfassend Müller-Jentsch 1986: 101ff. und Hyman 1971.

dition von Bürokratie zurückgegriffen. Weber verfasst zehn Grundelemente des „bureaukratischen Verwaltungsstabes“, die u.a. auch in „beliebig anderen“ politischen Verbänden oder privaten, ideelle oder materielle Zwecke verfolgenden Betrieben anwendbar und historisch nachweisbar seien (Weber 2005: 162f.). Darunter würden auch Gewerkschaftsbürokratien fallen, auf die sich Weber an anderer Stelle kurz bezieht (ebd.: 724; s. auch 163). Je nach Organisation kann es, und das ist hier von Interesse, stärkere oder schwächere Annäherungen an den von Weber skizzierten Idealtyp¹⁸⁷ geben (ebd.: 163). Der idealtypische Verwaltungsstab Webers zeichnet sich durch folgende Elemente aus: Der Verwaltungsstab besteht aus Einzelbeamten, die (1) persönlich frei nur sachlichen Amtspflichten gehorchen, (2) in fester Amtshierarchie, (3) mit festen Amtskompetenzen, (4) vertraglich basiert und (5) nach Fachqualifikation angestellt (nicht gewählt) sind sowie (6) ein festes monetäres Gehalt (abhängig von Verantwortlichkeit und Rang) bekommen und kündbar sind, (7) das Amt als (Haupt-) Beruf behandeln, (8) eine amtliche Karriere in Aussicht haben, (9) in völliger Trennung von den Verwaltungsmitteln sind und sich die Amtsstelle nicht aneignen und (10) einer strengen einheitlichen Arbeitsdisziplin und Kontrolle unterliegen (Weber 2005: 162f.). Wenn auch für Ghana eine ausführliche Studie über das Spannungsverhältnis zwischen Gewerkschaftsbürokratie und Demokratie vorliegt (s. Britwum 2010), so gibt es keine entsprechenden Untersuchungen für Benin. Vergleichbares Material liegt für beide Gewerkschaftsbewegungen lediglich für zwei Elemente des Idealtypus vor: die (6) Entlohnung durch Gehalt und (7) das gewerkschaftliche Amt als (Haupt-)Beruf. In Bezug auf die EPAs-Arbeit können zudem noch Aussagen über (5) die Einstellung (und nicht Wahl) nach Fachqualifikation sowie die (10) Kontrolle der Gewerkschaftsfunktionäre¹⁸⁸ getroffen werden. Diese themenspezifische Analyse lässt – wenn auch spekulativ – Verallgemeinerungen über die Elemente 5 und 10 des Weberschen Idealtypus für die beiden Gewerkschaftsbewegungen zu.

187 In der zitierten Textstelle spricht Weber vom „reinsten Typ“ (Weber 2005: 162). Diesen Begriff verwendet er jedoch synonym mit dem geläufigeren Begriff des „Idealtypus“ (Weber 2005: 14).

188 Über die zu diesem Aspekt ebenfalls zählende Arbeitsdisziplin können keine Aussagen getroffen werden.

Bereits in diesen vier Elementen werden sich signifikante Unterschiede im Grad der Bürokratisierung (Abweichungen vom Idealtypus) bei den untersuchten Gewerkschaftsbewegungen zeigen. Diese Unterschiede haben eine Auswirkung sowohl auf die interne Demokratie, wie auch auf die jeweilige EPAs-Agenda und Beziehung zur FES.

Bei Gewerkschaften, die sich wie die hier untersuchten nicht ausschließlich über Mitgliedsbeiträge finanzieren, ergeben sich weitere Demokratieprobleme, die in der Literatur zu europäischen Gewerkschaften nicht beachtet werden. Grundlegend sind veränderte Rechenschaftspflichten: Die Gewerkschaftsführung ist mit dem Empfang externer Mittel nicht mehr nur den Mitgliedern rechenschaftspflichtig, sondern auch den externen Geldgebern. Externe Geber können darüber hinaus gezielt Führungspersonal fördern, so dass diese einen Vorteil gegenüber konkurrierenden Kandidaten haben. Insofern können von außen kommende Gelder die „verkrusteten“ Gewerkschaftsapparate in den Gewerkschaften verfestigen (Schillinger 2005: 7). Weiterhin können die Angebote externer Geber die Prioritäten in der gewerkschaftlichen Agenda beeinflussen, ohne dass die Mitglieder Kontrollmöglichkeiten haben: „Unfreiwillig leistet gut gemeinte externe Unterstützung der ohnehin vorhandenen Tendenz zur Oligarchisierung, d.h. Abkoppelung der Gewerkschaftsführer von ihrer Basis in den Betrieben und Verwaltungen, oftmals weiteren Vorschub“ (Schillinger 2005: 7; s. auch Southall 1995: 45). Zudem können durch Geber auch Themen gesetzt werden, die an den Problemen der Gewerkschaften vorbei gehen (Dossou 2004a: 25). Daraus ergibt sich die Frage, welche demokratische Wirkung externe Geldgeber auf die Gewerkschaften in Ghana und Benin haben und wie sich dies in der EPAs-Agenda und der Beziehung zur FES widerspiegelt.

Darüber hinaus ist es für die Analyse der EPAs-Agenden in den beninischen und ghanaischen Gewerkschaften von Belang, welche innergewerkschaftlichen Meinungsbildungsprozesse es gibt, um auf politische Phänomene wie die EPAs zu reagieren. Gleiches gilt für die Frage, wie stark politische Prozesse von der Gewerkschaftsbürokratie allein getragen werden.

7.3.3 Agenda

Die gewerkschaftliche Agenda beschränkt sich mit Hyman nicht nur auf die in Tarifverhandlungen vorgebrachten Forderungen, sondern umfasst auch Themen, die in öffentlichen Kampagnen, politischem Lobbying oder in Verhandlungen mit der Regierung aufgeworfen werden. So kann die gewerkschaftliche Agenda sich auf klassische Themen der industriellen Beziehungen wie Lohn, Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen oder Arbeitsplatzsicherheit beschränken. Sie kann aber auch breiter ausgelegt sein und gesellschaftspolitische Themen wie Sozialpolitik, internationale Handelspolitik, öffentliche Güter u.ä. umfassen (vgl. auch Rüb 2009: 69). Hyman verweist auf die Differenz zwischen formaler Agenda, die an Hand von Veröffentlichungen untersucht werden kann, und praktisch umgesetzter Agenda. Abhängig von der Verhandlungsdynamik, aber auch von den häufig nur impliziten Prioritäten, werde von den öffentlich einsehbaren Positionen abgewichen. In dieser ‚realen Agenda‘ spiegeln sich auch gewerkschaftsinterne Konflikte und Hierarchien wider (Hyman 1994a: 125f.; s. auch Müller-Jentsch 1986: 123). Da sich die Mitglieder von der Agenda angesprochen fühlen müssen, beeinflusst die Agenda die Machtressourcen der Gewerkschaft – v.a. in Bezug auf die Mobilisierungskapazitäten (Hyman 1994a: 128, 131). In Zeiten der Krise, z.B. bei Veränderung der Mitgliederzusammensetzung oder bei Mitgliederverlusten, kann sich daher auch die gewerkschaftliche Agenda verändern. Das neue Agendasetting dient dann beispielsweise dazu, die durch die Mitgliederverluste evtl. verloren gegangene gewerkschaftliche Macht neu zu entwickeln und gesellschaftliche Unterstützung zu gewinnen (Frege et al. 2004: 145, 148; Frege et al. 2003: 551f.; s. auch Dörre et al. 2009: 43ff.). In Bezug auf die hier untersuchten Gewerkschaften ist damit z.B. zu fragen, ob die Organisation informell Beschäftigter zu einer stärkeren Orientierung auf allgemeinpolitische Themen – wie z.B. Handelspolitik geführt hat. Schließlich lassen sich beispielsweise Absatzprobleme von selbständigen Kleinbauern nicht durch den Konflikt mit einem Arbeitgeber lösen.

Hyman klassifiziert die Agenden entlang dreier konfligierender Grundsätze von Gewerkschaftspolitik: Wirtschaftsfreundlichkeit (Arbeitgeber und Lohnabhängige sind Marktpartner), Klassengegensatz (antagonistisches Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit) und Soziale Integration (dialogische Ausrichtung/ Korporatismus zwischen Lohnabhängigen und Staat und Unternehmen). Daraus ergeben sich drei Hauptidentitäten, die sich in der Ausrichtung der Agenda widerspiegeln: Gewerkschaften können als ökonomische Arbeitsmarktvertreter (*Business Unionism*) auftreten, sie können als sozialpartnerschaftliche/ korporatistische Gewerkschaften agieren oder eine Strategie der klassenbasierten gewerkschaftlichen Gegenmacht verfolgen, die stark auf sozialpolitische Mobilisierung setzt (Hyman 1996: 6, 10ff.; s. auch Rüb 2009: 70ff.; Frege et al. 2003: 552).

Diese Klassifikationen sind auch auf afrikanische Gewerkschaften anwendbar. Als Gewerkschaften in der Peripherie sind sie jedoch stärker als viele europäische Gewerkschaften mit externen Einflüssen auf die Ökonomie, die (Arbeits-)Gesetzgebung und die eigene Finanzierung konfrontiert. Dabei sind diese von globaler Ungleichheit und ökonomischen sowie geopolitischen Interessen geprägten Einflüsse nicht einfach eine vierte Kategorie. Vielmehr ist die periphere Lage eine Art ‚Matrix‘, die bei der Analyse afrikanischer Gewerkschaften beachtet werden muss. Die Einordnung der untersuchten Gewerkschaften in die drei inhaltlichen Grundausrichtungen und, soweit ermittelbar, ihr Verhältnis zu interessengeprägter globaler ungleicher Entwicklung, helfen die unterschiedlichen Beziehungen der Gewerkschaften zur FES, aber auch Differenzen in der EPAs-Agenda erklären.

7.3.4 Macht

Gewerkschaftliche Macht basiert weder allein auf der Streikfähigkeit der Beschäftigten noch ausschließlich auf dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad. Die bloße ‚Addition‘ der Mitglieder macht eine Gewerkschaft noch nicht schlagkräftig (Hyman 1994a: 128; s. auch Sullivan 2010). Der folgende Abschnitt widmet sich unterschiedlichen Formen gewerkschaftlicher Macht und geht dabei auch auf die jüngere De-

batte um gewerkschaftliche Revitalisierung ein, eine Diskussion, die Hyman in seinem Artikel von 1994 noch nicht berücksichtigen konnte. Die Revitalisierungs-Debatte beschäftigt sich mit der Frage, wie Gewerkschaften den weltweit zu beobachtenden Verlust von Mitgliedern und ökonomischer Schlagkraft kompensieren können (Brinkmann et al. 2008; Frege/ Kelly 2004). Da afrikanische Gewerkschaften auf Grund des hohen Mitgliederverlustes und des hohen Anteils informeller Beschäftigter in ihren Ländern in ihrer strukturellen Macht und Organisationsmacht (s.u.) als besonders ‚schwach‘ gelten, ist die vor allem auf die Metropolen und Semi-Peripherie bezogene Debatte auch für den ghanaischen bzw. beninischen Kontext und die in dieser Arbeit untersuchte Fragestellung interessant¹⁸⁹. In der Analyse, wie und ob die Gewerkschaften ihre Schwäche in Bezug auf Organisationsmacht und strukturelle Macht durch andere Machtformen (s.u.) zu kompensieren versuchen, finden sich wesentliche Erklärungen für die unterschiedlichen EPAs-Agenden in Ghana und Benin sowie das unterschiedliche Verhältnis zur FES.

Strukturelle Macht und Organisationsmacht

Zur besseren Differenzierung gewerkschaftlicher Macht¹⁹⁰ unterscheidet Erik Olin Wright (2000: 962) in Bezug auf die Arbeiter_innenbewegung zwischen Organisationsmacht (*associational power*) und struktureller Macht (*structural power*). Bei der Organisationsmacht handelt es sich um Machtformen, die aus der Organisation von Lohnabhängigen in Gewerkschaften, Parteien, Betriebsräten (*works councils*) oder in manchen Fällen auch *Community Organisations* resultieren. Unter struktureller Macht versteht Wright die Macht, die Arbeiter_innen auf Grund ihrer Stellung im ökonomischen System zukommt (s. auch McGuire 2010: 13; Dörre et al. 2009: 35; Silver 2003: 30f.). Laut Beverly Silver (2003: 31) kann sich die strukturelle Macht als Marktmacht Lohnabhängiger aus diversen Quellen speisen: Der Besitz seltener Qua-

189 Für den GTUC und einige seiner Mitgliedsgewerkschaften diskutiert Akua Britwum (2010: 92ff.) Revitalisierungsansätze.

190 Zahlreiche Literaturhinweise für den gesamten Abschnitt zu gewerkschaftlicher Macht stammen von einer Präsentation meiner Kollegin Donna McGuire. Ich danke ihr, dass sie mir ihr Manuskript zur Verfügung gestellt hat (McGuire 2010).

lifikationen, eine geringe Arbeitslosigkeit oder die Fähigkeit der Arbeiter_innen, von anderen Einkommensquellen als der Lohnarbeit zu leben. Produktionsmacht als zweite Form der strukturellen Macht kann in hochintegrierten Produktionsprozessen entstehen. Durch örtlich begrenzte Arbeitsniederlegungen können ganze Produktionsprozesse behindert werden (ebd.). Für periphere Länder hebt Silver die strukturelle Macht von Arbeiter_innen in wichtigen Exportindustrien und dem damit verbundenen Transportsektor (z.B. Hafen, Eisenbahn) hervor (ebd.: 33).

Strukturelle Macht kann die Organisationsmacht von Lohnabhängigen beeinflussen (Silver 2003: 123; Wright 2000: 962). Klaus Dörre, Hajo Holst und Oliver Nachtwey (2009: 37) betonen, dass die strukturelle Macht im Gegensatz zur Organisationsmacht keine Gewerkschaften oder andere Organisationen wie Parteien voraussetzt. Strukturelle Macht äußert sich häufig spontan. Die Organisationsmacht hingegen hängt zentral von der Existenz handlungsfähiger Gewerkschaften, Parteien oder ähnlichen Organisationen ab. Dabei kann die Organisationsmacht von Gewerkschaften die schwach ausgeprägte strukturelle Macht von bestimmten Beschäftigtengruppen kompensieren oder ausweiten, jedoch nicht vollständig ersetzen (ebd.). Die Organisationsmacht steht in einem engen Verhältnis zu den gesetzlichen Möglichkeiten der Organisation. So ist das Recht auf gewerkschaftliche Organisation nicht unbedingt Voraussetzung für die Entfaltung von Organisationsmacht (Chun 2005: 498)¹⁹¹, es kann aber die Entwicklung organisatorischer Macht erleichtern.

Wenn die in der Gewerkschaft vertretenen Mitglieder nur eine geringe strukturelle Verhandlungsmacht haben oder der Organisationsgrad (zusätzlich auch noch) gering ist, muss sich die Gewerkschaft mit entsprechenden Strategien daran anpassen. Auf diese in der oben erwähnten Revitalisierungsdebatte diskutierten und für das Forschungsvorhaben relevanten Machtformen wird im Folgenden eingegangen. Da sich

191 Die von Jennifer Jihye Chun untersuchten Organisationen von Reinigungskräften mussten sich ihre Gewerkschaftsrechte und ihre Legalisierung erst erkämpfen. Sie betont, dass ihre Organisationsmacht nicht von der Arbeitsgesetzgebung herrührte: „It is crucial to note that the associational power of unions stemmed not from legal labor relations frameworks but from a concrete process of contestation and mobilization that could transform workers from a state of invisibility and marginality into a state of explicit recognition in political and economic arenas“ (Chun 2005: 498).

die im Folgenden dargestellten Machtformen auf Gewerkschaften beziehen, handelt es sich letztendlich um Aspekte von Organisationsmacht.

Koalitionen

Chun (2005) zeigt in ihrer Untersuchung über die Organisierung von Reinigungskräften in den USA und Südkorea, dass sie trotz struktureller Schwäche erfolgreich sein konnte. In ihrem Arbeitskampf setzten die Reinigungskräfte u.a. auf Koalitionen mit sozialen Bewegungen und NGOs. Auch bei gewerkschaftlichen Kampagnen gegen Freihandelsabkommen sind vielfach Koalitionen zwischen Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen, v.a. NGOs von Bedeutung (McGuire/ Scherrer 2010: 51ff., 57f.). Da in den unterschiedlichen Koalitionstraditionen der ghanaischen und beninischen Gewerkschaften ein wesentlicher Schlüssel liegt, um die unterschiedlichen EPAs-Agenden und die Beziehung zur FES zu erklären, wird an dieser Stelle ausführlicher auf die Forschung zu gewerkschaftlichen Koalitionen als alternative gewerkschaftliche Machtressource eingegangen.

In ihrer zusammenfassenden empirischen Untersuchung gewerkschaftlicher Koalitionen in fünf Ländern¹⁹² geben Carola Frege, Edmund Heery und Lowell Turner (2004: 145ff.) folgende Gründe für Koalitionen zwischen Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen an. Gewerkschaften gehen nach dem Befund der Autor_innen dann Koalitionen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen ein, wenn

- a) sie über nur geringe Ressourcen verfügen. Zum Beispiel, wenn ihre Mitgliederzahlen rückläufig sind oder wenn sie die Interessen von Mitgliedern mit schwacher Organisations- oder struktureller Macht¹⁹³ vertreten.

192 Die Untersuchung von Frege et al. (2004) basiert auf einem Vergleich europäischer bzw. us-amerikanischer gewerkschaftlicher Bündnisse (Großbritannien, Deutschland, Italien, Spanien und USA). Dadurch dass der Ländervergleich zu einer Abstraktion von konkreten nationalen Eigenheiten führt und sich damit allgemeiner auf den Organisationstypus Gewerkschaften bezieht, sind die Erkenntnisse von Frege et al. auch auf Gewerkschaften in der Peripherie übertragbar.

193 Frege et al. beziehen sich hier nicht auf den Begriff Wrights, sondern sprechen von „positional power“, was aber in diesem Fall mit dem Begriff der strukturellen Macht bei Wright identisch ist (vgl. Frege et al. 2004: 146).

- b) ihre Agenda sich verbreitert und über die klassischen Themen der industriellen Beziehungen hinausgeht. Koalitionen können hier aus zwei Gründen entstehen. Erstens kann es den Gewerkschaften an Expertise oder anderen Ressourcen fehlen, um die neuen Themen effektiv bearbeiten zu können. Die Koalitionspartner_innen können Gewerkschaften zu Wissen, Legitimität oder Mobilisierungsressourcen verhelfen. Zweitens sind viele Themen, die nicht zur traditionellen Gewerkschaftsagenda gehören, bereits von anderen Organisationen besetzt. Sobald eine Gewerkschaft ihre Agenda erweitert, dringt sie damit in von anderen Organisationen bearbeitete Felder vor.
- c) es innerhalb der Gewerkschaft ‚Brückenbildner‘ gibt, die Erfahrungen in der Arbeit sozialer Bewegungen haben. Je nach politischer Generation bringen die Beteiligten unterschiedliche Bewegungserfahrungen ein.
- d) die Gewerkschaft umfassenderen sozialen Wandel anstrebt. Basierend auf der Typisierung Hymans der drei Gewerkschaftsidentitäten (marktorientierte Gewerkschaften (*Business Unionism*), klassenbasierte sowie integrative/ sozialpartnerschaftliche Gewerkschaften) schlussfolgern die Autor_innen, dass *Business Unions* sehr viel weniger zu Koalitionen neigen als die beiden anderen Gewerkschaftsformen (ebd.).

Zudem hänge die gewerkschaftliche Koalitionsbereitschaft

- e) von der Verfügbarkeit, ideologischen Orientierung und Verfasstheit/ Struktur der entsprechenden Koalitionspartner_innen ab. Die Beschaffenheit der Zivilgesellschaft beeinflusst damit die Bündnisoptionen für die Gewerkschaften (Frege et al. 2003: 552f.).
- f) von den politisch-institutionellen Möglichkeiten ab, Einfluss zu nehmen. Die Autor_innen gehen davon aus, dass gewerkschaftliche Koalitionen durch

staatliche Institutionen begünstigt werden, die eine Teilnahme am Politikprozess ermöglichen. Ein inklusiver Staat schaffe eher „Koalitionen des Einflusses“, ein exklusiver Staat „Koalitionen des Protestes“ (eigene Übersetzung, Frege et al. 2004: 145-150; s. auch Frege et al. 2003: 551ff.).

Die Liste von Frege et al. soll hier ergänzt werden durch weitere Faktoren, die nach Turner/ Webster gewerkschaftliche Koalitionen begünstigen:

- g) In Bezug auf die (Semi-) Peripherie verweist Webster (2006: 36ff.) darauf, dass informell Beschäftigte durch Koalitionen mit anderen Organisationen ihre fehlende Organisations- und strukturelle Macht zumindest teilweise kompensieren können (s. auch Webster 2007: 2).
- h) Turner (2006: 90f.) beschreibt „spill over“-Effekte in Koalitionen zwischen Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen: Einmal etablierte Netzwerke können auch in der Zukunft auf gemeinsame Erfahrungen zurückgreifen und nach gemeinsamen Kampagnen neue wieder ins Leben rufen, um sich schließlich zu nachhaltigen, institutionalisierten Koalitionen zusammenzuschließen.

McGuire (2013: 22, 169) hebt in ihrer vergleichenden Untersuchung gewerkschaftlicher Strategien angesichts des GATS hervor, dass aktive Gewerkschaften zusammen mit anderen Akteuren in gemeinsamen Kampagnen auf einen ‚cultural stock‘ (oder ‚kulturellen Bestand‘) zurückgreifen können. Dabei bezieht sich McGuire auf die Bewegungsforschung, u.a. auf Mayer N. Zald (1996). Elemente des kulturellen Bestandes können neben der Aktions- und Kommunikationskultur auch Netzwerke und Erfahrungen sein, auf die bei gemeinsamen Aktivitäten zurückgegriffen werden kann (Zald 1996: 271). Damit bringt der Verweis auf den kulturellen Bestand eine historische Dimension in die Analyse von Koalitionen ein. Auch wenn sich Turner nicht di-

rekt auf den ‚cultural stock‘ bezieht, so ist auch sein Aspekt des ‚spill over‘ in Kampagnen unter diesem Begriff zu fassen (s.o.). In der Analyse der kulturellen Bestände in Ghana und Benin wird sich zeigen, dass es vor allem persönliche Kontakte, Netzwerke aus vorangegangenen Protesten sowie die Verfasstheit der Zivilgesellschaft sind, die die Koalitionstraditionen in beiden Ländern beeinflussen.

Mobilisierungsfähigkeit

Hyman betont, dass die Macht von Gewerkschaften vor allem in der kollektiven Aktion der Mitglieder liege¹⁹⁴. Dazu brauche es aber nach Offe Wiesenthal (1985: 185, zitiert in Hyman 1994a: 128) nicht allein möglichst viele Mitglieder, sondern v.a. eine „willingness to act“. Dieser Handlungswille hänge auch von den innergewerkschaftlichen Informationsprozessen, Beratungen, Diskussionen und Entscheidungen ab. Hyman verweist also darauf, dass die Willensbildung gewerkschaftsintern auch *ermöglicht* werden muss. Damit ist die Willensbildung wiederum eng mit der innergewerkschaftlichen Demokratie (und Führung) und mit den subjektiven wie objektiven Aspekten der Mitgliederinteressen verbunden – und damit den Kategorieelemente ‚Interessen‘ und ‚Agenda‘.

In Hinblick auf die EPAs-Agenden der Gewerkschaften in Ghana und Benin ist also zu fragen, inwieweit es zur Durchsetzung von allgemeinspolitischen Forderungen vorangegangene Mitgliedermobilisierungen gab und worauf ein eventuelles Ausbleiben einer Mobilisierung zur Durchsetzung der gewerkschaftlichen Forderungen in Bezug auf die EPAs historisch-institutionell zurückgeführt werden kann.

Institutionelle Macht

Dörre, Holst und Nachtwey (2009: 37f.) verweisen auf eine weitere Form der gewerkschaftlichen Macht: Vor allem bei Gewerkschaften im entwickelten Kapitalismus hätte sich über lange Jahre der Kämpfe eine institutionelle Macht herausgebildet.

194 Die Forschung zur gewerkschaftlichen Revitalisierung untersucht deswegen neben der Orientierung auf Koalitionen (und Kampagnen) und damit auf den Kontakt zwischen Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen auch die Organisation neuer („organizing the unorganized“) und die Reaktivierung alter Mitglieder (Fairbrother/Yates 2003: 2).

det, die auf vergangenen sozialen Kompromissen basiert und sich teilweise auch in Gesetzen niederschlägt. Auf diese institutionelle Verankerung kann auch trotz veränderter sozialer Machtbeziehungen noch zurückgegriffen werden (vgl. auch Hyman 1994a: 127).

Auch wenn sich die Autoren explizit auf Gewerkschaften in den Metropolen, v.a. den Wohlfahrtsstaaten mit starker gewerkschaftlicher institutioneller Verankerung beziehen (Dörre et al. 2009: 37), ist der Ausdruck der institutionellen Macht auch auf andere Kontexte zu übertragen. Wie unter 7.2 dargestellt, gab es in vielen postkolonialen afrikanischen Staaten einen ausgeprägten Korporatismus. Auch heute noch sind teilweise enge institutionelle Verbindungen zwischen staatlichen Organen und Gewerkschaften feststellbar.

Institutionelle Stabilität und Flexibilität

Die Diskussion um die gewerkschaftliche Revitalisierung dreht sich im Wesentlichen um institutionelle Anpassungsfähigkeiten der Gewerkschaften auf sich wandelnde Arbeitsmärkte und politische Verhältnisse. Für den hier vorzunehmenden Vergleich der beninischen und ghanaischen Gewerkschaften ist diese Frage auch im Hinblick auf die institutionellen Stabilität und Flexibilität nicht nur im Umgang mit externen Einflüssen, sondern auch mit internen Krisen von Bedeutung.

Die gewerkschaftliche Lern- und Anpassungsfähigkeit der analysierten Gewerkschaftsbewegungen prägt entscheidend die gewerkschaftliche Struktur in den untersuchten Ländern. Insofern wird die jeweilige gewerkschaftliche institutionelle Stabilität und Flexibilität gesondert betrachtet.

In diesem Kapitel wurden die vier von Hyman vorgeschlagenen Kategorien gewerkschaftlicher Identitäten dargestellt und um für die vorliegende Untersuchung hilfreiche Literatur ergänzt. Nun gilt es die Kategorien für den Vergleich fruchtbar zu machen. Die folgenden Seiten beschäftigen sich mit den beninischen und ghanaischen Gewerkschaftsidentitäten, aus denen sich die unterschiedlichen EPAs-Agenden und

die jeweilige Beziehung zur FES erklären lassen. Da sich diese Identitäten stets historisch herausgebildet haben und für die beiden hier entscheidenden Gewerkschaftsbewegungen gemeinsame historische Grunderfahrungen bestehen, ist die unter 7.2 dargestellte Epocheneinteilung wichtiger Referenzpunkt für die nun vorzunehmende Analyse.

7.4 Identitäten der untersuchten Gewerkschaften

Bevor die Identitäten der Gewerkschaftsbewegungen in Ghana und Benin untersucht werden, vorab einige Anmerkungen zur Literaturlage: Über die ghanaischen Gewerkschaften gibt es ungleich mehr Literatur als über jene in Benin. Zudem vermittelt die Literatur zur gegenwärtigen beninischen Arbeiter_innenbewegung ein verzerrtes Bild. Sie differenziert nicht weiter zwischen den unterschiedlichen Gewerkschaftszentralen und ist damit zu verallgemeinernd. So nimmt die der kommunistischen Partei Benins nahe stehende Gewerkschaftszentrale CSTB nicht nur in ideologischer Ausrichtung, sondern auch in der Anerkennung unter den Lohnarbeitenden eine Sonderstellung unter den sieben beninischen Dachgewerkschaften ein. Diese Sonderstellung ist in der Forschung zu beninischen Gewerkschaften nicht weiter behandelt¹⁹⁵. In der Literatur zur Entwicklung der beninischen Nationalkonferenz und zu zivilgesellschaftlichen Protesten gegen ökonomisch-politische Probleme bzw. die Strukturanpassungsmaßnahmen wird zwar immer wieder auf die besondere Rolle der PCB und der ihr zugehörigen Gewerkschaften hingewiesen. Über die CSTB selbst liegt jedoch keine Forschungsliteratur vor. Daher wurden in der zweiten Phase der Datenerhebung Interviews mit Vertretern von Gewerkschaftszentralen und von NGOs über die Verfasstheit der Gewerkschaften in Benin geführt. Auch wenn dadurch nicht jene Forschung aufgeholt werden konnte, die es zu den ghanai-

195 Eine Ausnahme stellt die Arbeit Aziz Chabi Imorous (2010b) dar. In seiner Studie zum Verhältnis der Lehrgewerkschaften und ihrer Mitglieder zum beninischen Staat geht er durchaus auf die Sonderstellung der CSTB und den ihr angehörigen Lehrgewerkschaften ein. Allerdings untersucht er nicht die interne Struktur der CSTB oder ihre über Bildung hinausgehende Agenda.

schen Gewerkschaften gibt, konnten dennoch wichtige Eindrücke und Aussagen gesammelt werden, die in den folgenden Kapitelabschnitten einfließen.

Bei der Beschreibung der verschiedenen Identitätselemente geht es darum, die Gründe für die unterschiedlichen EPAs-Agenden und Beziehungen der Gewerkschaften zur FES herauszuarbeiten. Nach jedem Abschnitt zur jeweiligen Kategorie (Interesse, Demokratie, Agenda und Macht) werden die Befunde kurz verglichen und Schlussfolgerungen über die Bedeutung der einzelnen Identitätsaspekte für die EPAs-Agenda und die Beziehung der Gewerkschaften zur FES gezogen. In der Schlussbetrachtung unter 7.4 werden die Ergebnisse der vier Kategorien gewichtet und so die Haupteklärung für die Differenz herausgefiltert.

7.4.1 Gewerkschaftsinteresse in Ghana und Benin

Wie das Interesse der in den Gewerkschaften organisierten Lohnabhängigen repräsentiert wird, ist wesentlich durch die Struktur der Gewerkschaftsbewegung bedingt – z.B. dadurch, ob die Interessen in einem oder mehreren Dachverbänden zusammengefasst werden und welche Interessengruppen die jeweiligen Gewerkschaftszentralen repräsentieren. Auf Grund der in Kapitel 7.2.1 und 7.2.2 dargestellten engen Verbindung zwischen der Kolonial- und Unabhängigkeitsgeschichte des jeweiligen Landes und der gegenwärtigen Gewerkschaftsstruktur, ist dieser Abschnitt stark historisch geprägt und erklärt die spezifische Situation in Ghana und Benin anhand der in Kapitel 7.2 erläuterten Epochen.

7.4.1.1 Benin

Die heutige beninische Gewerkschaftsstruktur und damit auch die in ihr repräsentierten Interessen der Lohnabhängigen, zeichnet sich durch eine Zersplitterung in sieben Dachgewerkschaften und zahlreiche, teilweise autonom agierende, Basisgewerkschaften aus. Diese Fragmentierung ist wesentlich durch die französische Kolonialherrschaft, aber auch als Reaktion auf die Zwangsvereinigungen unter der

Kérékou-Diktatur von 1972-1989/1990¹⁹⁶ bestimmt. Auch trugen gewerkschaftsinterne Demokratiedefizite zu den Abspaltungen bei (s. Kapitel 7.3.2.1).

Gewerkschaften in der Kolonialzeit und nach der Unabhängigkeit

Im Vergleich zu anderen Territorien der AOF waren die Lohnabhängigen Dahomeys gewerkschaftlich gut organisiert: 1948 gab es zwar nur 13.500 Lohnabhängige (im Gegensatz zu beispielsweise 91.000 im Senegal oder 67.000 in der Elfenbeinküste), diese waren aber zu 46% gewerkschaftlich organisiert (im Senegal und der Elfenbeinküste waren je 26% der Lohnabhängigen organisiert). Im Jahr 1956 lag der Organisationsgrad der inzwischen 22.025 Lohnabhängigen gar bei 83%¹⁹⁷. 27% davon waren in autonomen Gewerkschaften, 33% bei der CGT und 38% bei der CATC sowie 2% bei der CGT-FO organisiert. Damit hatte Dahomey den größten Anteil an Mitgliedern der CATC innerhalb der AOF¹⁹⁸ (Martens 1980a: 64, 82; Martens 1980b: 85; Thompson 1963: 213; s. auch Dewitte 1981: 12f.). Die in Dahomey besonders starke CATC sowie einige der autonomen Gewerkschaften folgten dem Gründungsaufbruch für die UGTAN nicht (Weinsou 1994: 14). Die dahomeysche Gewerkschaftsbewegung war also selbst in der kurzen Zeit des gewerkschaftlichen regionalen Einigungsprozesses zersplitterter als in anderen Gebieten der AOF.

Auch waren in Dahomey die regionalen Spaltungen im Vergleich zu anderen westafrikanischen Ländern besonders ausgeprägt (Thompson 1963: 169). Sie manifestierten sich einmal zwischen dem Norden und dem Süden und zwischen dem Südwesten sowie dem Südosten Dahomeys (s. auch Allen 1989: 17). Die Regionalkonflikte führten zur Herausbildung von drei Parteien bzw. Führungspersonlichkeiten, die kurz

196 Die Regierungszeit von Kérékou reicht offiziell bis 1991, der Demokratisierungsprozess wurde aber mit der Nationalversammlung von 1990 eingeleitet, der 1991 schließlich die Abwahl Kérékous bedeutete (s. Allen 1992: 9ff.).

197 Über den Grund des hohen Organisationsgrades in Dahomey kann hier nur spekuliert werden. Eine Ursache war, dass die im Verhältnis zu anderen AOF-Territorien relativ geringe Anzahl Lohnabhängiger und damit die meisten potentiellen Gewerkschaftsmitglieder Dahomeys in wenigen Orten des Südens lebten. Dies vereinfachte die gewerkschaftliche Organisation (Thompson 1963: 213).

198 Dies kann auf den außergewöhnlich hohen Einfluss der katholischen Kirche auf die Politik im Süden Dahomeys zurückgeführt werden (Thompson 1963: 173ff.).

vor und nach der Unabhängigkeit die politische Situation Dahomeys destabilisier-
ten¹⁹⁹.

Keine der politischen Parteien bezog eine klare Position zur Frage der Unabhängigkeit oder der Zukunft der AOF, noch hatten sie laut Thompson ein ideologisches Konzept. Alle waren daran interessiert, ihre Macht auf lokaler Ebene abzusichern (Thompson 1963: 178f.). In diese Konflikte waren auch die Gewerkschaften involviert: Mitte 1957 schaffte es die südliche Regionalpartei *Union Démocratique Dahoméenne* (UDD) mit Hilfe der ihr nahe stehenden UGTAN-Gliederungen die Unterstützung der Gewerkschaftsbewegung zu gewinnen. Die UDD war in der Region um Cotonou, Wirtschaftsmetropole des Landes und deswegen auch Zentrum der gewerkschaftlichen Organisation, die dominante politische Kraft. Durch ihre lokale Präsenz hatte sie guten Zugang zu den Gewerkschaften in Cotonou (Thompson 1963: 213, s. auch 177). Die UGTAN brachte deswegen die Regierung der mit der UDD rivalisierenden Partei gleich 1957/1958 in eine schwere Regierungskrise (Cooper 1996: 420f.; Dossou 1994: 6; Martens 1980c: 81f.; Thompson 1963: 212ff.). Auch wenn in die verschiedenen Regierungskoalitionen Dahomeys von 1957-1960 Gewerkschafter der UGTAN nominiert wurden, setzten sich die Konflikte zwischen den Gewerkschaften und der jeweiligen Regierung fort (Dossou 1994: 5f.; s. auch Cooper 1996: 420f.; Martens 1980c: 89f.; Thompson 1963: 221ff.). Die erste Unabhängigkeitsregierung von 1960 (diesmal durch einen Vertreter des Nordens – Hubert Maga – geführt) brachte durch eine geschickte Schwächung der UDD die Gewerkschaften zunächst auf ihre Seite und löste die UGTAN dann auf. An ihrer Stelle wurde die *Union Générale des Travailleurs du Dahomey* (UGTD) gegründet, die als befriedete Einheitsgewerkschaft agieren sollte (Martens 1980c: 82; Thompson 1963: 231ff.). Bereits 1963 wandte sich die UGTD allerdings wegen hoher Staatsausgaben und der Inhaftierung von Gewerkschaftsmitgliedern mit Streiks gegen Präsident Maga. Maga wurde schließlich vom Militär gestürzt. Mit dem Sturz Magas spaltete sich die

199 Dahomey war bereits vor der Unabhängigkeit politisch so instabil, dass es zwischen 1957 und 1960 – also von den ersten Wahlen nach dem *Loi Cadre* bis zur Unabhängigkeit – sechs Kabinettskoalitionen erlebte (Thompson 1963: 179). Zur frühen Geschichte der Parteien sowie den Ursachen für die besonders starken regionalen Spannungen in Dahomey s. ebd.: 173ff.

Gewerkschaftsbewegung erneut, neben der UGTD gründeten sich bis 1967 fünf weitere Zentralen und fünfzehn unabhängige Gewerkschaften (Ananaba 1979: 28; s. auch Tetzlaff 1982: 253). Diese gewerkschaftliche „Atomisierung“ (eigene Übersetzung, Dossou 1994: 7) wurde entweder durch politische Neuformierungen oder persönliche Ambitionen von gewerkschaftlichen Führungsfiguren ausgelöst. Benin erlebte in den Jahren 1960 - 1972 ganze zwölf *Coup d'Etats*, von denen fünf erfolgreich waren²⁰⁰. Gewerkschaftliche Streiks schwächten die Regime und erleichterten so die Staatsstreiche des Militärs (Imorou 2010a: 9f.; s. auch Allen 1989: 26ff., 131)²⁰¹. Nach dem letzten Staatsstreich 1972 und der Einrichtung eines sogenannten ‚marxistisch-leninistischen‘ Staates 1974 durch Kolonel Kérékou wurde die UNSTB²⁰² als Einheitsgewerkschaft gegründet, die sich zur Loyalität mit der ‚marxistisch-leninistischen‘ Regierung verpflichtete (Imorou 2010a: 13; Dossou 1994: 8; Tetzlaff 1982: 254)²⁰³.

In scharfer Opposition zu Kérékou gründete sich 1977 die am albanischen Regime orientierte Kommunistische Partei Benins (PCB), die 1982 die kommunistische Gewerkschaft *Confédération des Syndicats de Travailleurs du Bénin* ins Leben rief. Partei und Gewerkschaft agierten klandestin und waren starker Repression ausgesetzt (Interview CSTB II 2010; Interview PCB 2010; PCB 2002; Dossou 2000: 1f.; Allen 1992: 7; Allen 1989: 47)²⁰⁴. Als Mitte/ Ende der 1980er Jahre Proteste gegen die ökonomische und politische Krise ausbrachen²⁰⁵, nahmen PCB wie die CSTB eine

200 In Benin kam es nach der Unabhängigkeit in den Jahren 1963, 1965, 1967, 1969 und 1972 zu erfolgreichen Militärputschen (Imorou 2010a: 9f.).

201 Dabei spielten die Gewerkschaften der Lehrer_innen eine herausragende Rolle (Imorou 2010a: 10).

202 *Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Bénin*, bei ihrer Gründung hieß die Gewerkschaft noch UNSTD („D“ für Dahomey).

203 Zur Kritik des Begriffes ‚marxistisch-leninistisch‘ in Bezug auf die Herrschaft Kérékous s. Allen 1989: 129ff.

204 Dossou (2000: 2) führt mehrere Aktivisten der PCB bzw. der CSTB auf, die an den Folgen der Folter starben oder die anderweitig durch das Regime getötet wurden.

205 Die SAPs begannen in Benin, anders als in anderen afrikanischen Staaten, erst 1989 (CSA-Bénin 2007: 7; Allen 1992: 6). Vorher bemühte sich die Regierung Kérékou auf Grund schwerer ökonomischer Probleme um Kredite und IWF-kompatible Reformen (Allen 1989: 92; s. auch Nwajiaku 1994: 434 und Allen 1992). Im Zuge der SAPs bzw. in Vorbereitung auf diese gingen zahlreiche Arbeitsplätze in der formellen Ökonomie verloren. Zwischen den Jahren 1987 und 1999 wurden beispielsweise 31% der Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor abgebaut (Dossou 2004b: 2). Genaue Zah-

führende Rolle innerhalb des Widerstandes ein. Im Zuge der Auseinandersetzungen um die SAPs kam es zu vielfachen *Wildcat-Strikes* und Abspaltungen von der UNSTB (Imorou 2010a: 16ff.; Adegbiidi/ Agossou 1997: 130; Dossou 1994: 9f.; Allen 1992: 8ff.). Die Proteste führten schließlich 1990 zur Einberufung einer Nationalkonferenz²⁰⁶, die den Weg in eine Präsidialdemokratie²⁰⁷ ebnete (Interview FORS 2010; Mkandawire/ Olukoshi 1995b: 15; Dossou 1994: 9f.).

Gewerkschaftliche Interessenvertretung in der liberalen Demokratie

Nach dem Regimewechsel entschied sich die CSTB dagegen, geschlossen aufzutreten. Stattdessen arbeiteten die CSTB-Aktivist_innen in den autonomen Basisgewerkschaften. Erst ab 1992 trat sie wieder als CSTB in Erscheinung (Interview PCB 2010). Die erste nach dem Regimewechsel unabhängig von der UNSTB gegründete Gewerkschaftszentrale war die sozialpartnerschaftlich ausgerichtete CSA-Bénin²⁰⁸. Heute gibt es sieben Dachgewerkschaften²⁰⁹ und zahlreiche Basisgewerkschaften, die teilweise einer Dachgewerkschaft zugeordnet sind, teilweise aber auch autonom agieren. Jede Berufsgruppe hat ihre eigene Gewerkschaft, diese bereits differenziert nach Unternehmensformen bzw. Berufsabschlüssen²¹⁰ (Dossou 2004a: 15). Nach dem beninischen Arbeitsgesetz kann jede Gruppe von Lohnabhängigen eine Gewerkschaft gründen (Mede 2006: 138).

Zu den sieben Dachgewerkschaften zählen die bereits erwähnten CSTB und CSA-Bénin sowie die unter Kérékou gegründete frühere Einheitsgewerkschaft UNSTB. Im Laufe der Jahre kamen die CGTB, die COSI, die CSUB und die CSPIB hinzu. Bis auf die

len über den allgemeinen Abbau der Arbeitsplätze liegen nicht vor. Auch sind die gewerkschaftlichen Mitgliederverluste wegen der Abspaltungen der UNSTB nur schwer zu bestimmen.

206 Zur Genese der Nationalkonferenz und ihre politische Ausstrahlung s. z.B. Nwajiaku 1994; Robinson 1994; Allen 1992.

207 Zur Regierungsform in Benin s. Fleischhacker 2010: 183.

208 Zur Beschreibung des Gründungsprozesses s. Dossou 1994: 10.

209 Dies entspricht dem Stand der letzten Feldforschung 2010.

210 Die Lehrer_innen sind beispielsweise in 30 ‚Basisgewerkschaften‘ organisiert (Imorou 2010a: 2). Die allgemeine Anzahl der Basisgewerkschaften ist der FES zufolge nicht bekannt (FES 2004b: 76). Allein die CSA-Bénin bietet 140 Basisgewerkschaften ein gemeinsames Dach (CSA-Bénin 2010a).

CSTB ist keine der Gewerkschaftsdachverbände offiziell parteipolitisch gebunden (s. Kapitel 7.4.3).

Repräsentanz der Gewerkschaftszentralen

Die Mitgliederstatistiken der Gewerkschaften sind wenig valide (s. dazu Kapitel 7.4.2.1). Um die gewerkschaftliche Repräsentanz in den staatlichen und tripartitischen Institutionen bestimmen zu können, wurden die *Élections Professionnelles* eingeführt (Mede 2006: 143). Mit diesen Wahlen bestimmen die Lohnabhängigen, von welcher Gewerkschaft sie sich am besten vertreten fühlen. Bei den letzten Wahlen im Jahr 2006 schnitt die CSTB mit Abstand am besten ab. In der Summe des privaten und öffentlichen Sektors repräsentiert damit die CSTB 44,76% der abstimmenden Lohnabhängigen, die CSA (langjähriger Partner der FES) 18,51%, gefolgt von den der CGTB 16,63% und der COSI 11,42%. Die UNSTB konnte als zweiter Partner der FES nur 5,25% der Lohnabhängigen für sich gewinnen (Le Ministre du Travail et de la Fonction Publique 2006)²¹¹. Nach dieser Umfrage organisiert die CSTB also mit Abstand die meisten Lohnabhängigen in Benin bzw. fühlen sich die meisten von ihr vertreten. Auch in den vorangegangenen und ersten Wahlen im Jahr 2001 schnitt die CSTB mit Abstand am besten ab (39,05% im Vergleich zu 25,97% der CSA. COSI lag damals mit 15,08% der Stimmen noch vor der CGTB mit 7,13%) (Mede 2006: 143)²¹².

211 Im öffentlichen Sektor bekam die CSTB (48,54%) der Stimmen, gefolgt von der CGTB mit 17,48%, der COSI mit 14,24% und der CSA (11,8%) (Le Ministre du Travail et de la Fonction Publique 2006). Von den Beschäftigten im Privatsektor bekam die CSA 41,16% der Stimmen und die CSTB 32,03%, gefolgt von der CGTB mit 13,79% und der CSPIB mit 5,96% (ebd.). Allerdings wurden im öffentlichen Sektor mit 41.336 sehr viel mehr Stimmen abgegeben als im Privatsektor (lediglich 12.272 Stimmen).

212 Die zentrale, von der FES herausgegebene, Publikation Dossous über die beninischen Gewerkschaften ist in Bezug auf die *Élections Professionnelles* und die gewerkschaftliche Repräsentation irreführend. So gibt Dossou an, dass CSA, CGTB und COSI auf Grund ihrer Mitgliederzusammensetzung die wichtigsten Gewerkschaften seien (Dossou 2004a: 17). Dies ist jedoch nicht nachvollziehbar – da die Mitgliedsbeiträge kaum gezahlt werden, ist auch unklar, wie viele Mitglieder es tatsächlich gibt (Interview CSA-Benin 2010; Interview CSTB II 2010; Interview LASDEL 2009). Die verlässlichsten Angaben scheinen die Wahlen zu sein. Es erstaunt, dass Dossou die CSTB letztendlich nur am Rande erwähnt. Dies ist umso verwunderlicher, als dass er an anderer Stelle hervorhebt, dass die Gewerkschaften v.a. im öffentlichen Sektor präsent sind (Dossou 2002: 3). In diesem Sektor zeigen die *Élections Professionnelles* eindeutig, dass die CSTB mit Abstand (fast 50%, s. Fußnote oben) den Großteil der Beschäftigten repräsentiert. Zu erklären ist diese irreführende Darstellung

Gewerkschaftlich vertretene Beschäftigtengruppen

Lohnabhängige in Benin sind zu fast gleichen Teilen im privaten wie im öffentlichen Sektor beschäftigt (Quenum 2004: 57). Die Gewerkschaften sind vor allem im öffentlichen Bereich vertreten, hier insbesondere in Schulen, aber auch im Gesundheitswesen (Dossou 2002: 3). Im öffentlichen Sektor ist die CSTB besonders stark vertreten. Die CSA hat eine starke Präsenz im Privatsektor (Le Ministre du Travail et de la Fonction Publique 2006), eine genaue Analyse der von ihr vertretenen Sektoren konnte leider nicht vorgenommen werden.

Insgesamt sind nur ca. 5,1% der arbeitenden Bevölkerung in der formellen Ökonomie beschäftigt (INSAE 2010)²¹³. Alle Zentralen organisieren auch diverse Sektoren der informellen Ökonomie (Motorradtaxifahrer, Fischer, Marktfrauen etc.) (Dossou 2003), COSI wie CSA bieten mit Hilfe von externen Geldern hierfür v.a. Serviceleistungen an (Interview COSI II 2010; Interview CSA-Benin 2010).

Als besonders gut organisiert und in den Zentralen repräsentiert gelten die Lehrer-gewerkschaften (Imorou 2010b: 82). Über die Organisation des landwirtschaftlichen Sektors ist lediglich bekannt, dass es Basisgewerkschaften in den Bereichen der landwirtschaftlichen Fortbildung und der Verwaltung gibt (Dossou 2004a: 15)²¹⁴. Der Organisationsgrad der formell abhängig Beschäftigten liegt nach Angaben der FES bei 8,5% (FES 2004b: 76), allerdings verweist der für Arbeitsangelegenheiten zuständige staatliche *Conseil du Travail* darauf, dass der Organisationsgrad auf Grund der unklaren Mitgliederstruktur letztendlich nicht bestimmbar ist (Interview Conseil du Travail 2010). Auch nach Informationen des beninischen Gewerkschaftsforschers

vermutlich damit, dass Dossou selbst Mitglied der CSA war.

213 Leider datiert das staatliche Institut INSAE (*l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique*) diese Angabe nicht. Die ILO verlinkt aber hinsichtlich der beninischen Arbeitsmarktdaten von der ILO-Page zum INSAE (vgl. auch http://www.ilo.org/dyn/lfsurvey/lfsurvey.home?p_lang=en, Zugriff 2.7.2010; s. auch Dossou 2003: 4).

214 Zur Organisation der Baumwollbauern s. Caritas/CDISE 2004: 27. Auf der Website der Organisation der Baumwollproduzenten (FUPRO-Bénin - *La Fédération des unions de producteurs du Bénin*) gibt es keinen Hinweis auf eine gewerkschaftliche Zugehörigkeit, sie nennt sich auch „union“ (Verband) und nicht „syndicat“ (Gewerkschaft) (s. <http://www.fuproben.org>, Zugriff am 7.3.2011). Die Studie von Caritas/ CDISE (2004) vermerkt zudem, dass die Repräsentationsorgane der Baumwollbauern nur sehr wenig Akzeptanz bei ihren Mitgliedern haben (ebd.: 26f.).

Imorou kennen viele Basisgewerkschaften die genaue Zahl ihrer Mitglieder nicht, da nur Personen in höheren Gewerkschaftsfunktionen über eine Mitgliedskarte verfügen würden (Interview LASDEL 2009; vgl. auch Interview CSA-Benin 2010).

7.3.1.2 Ghana

Im Gegensatz zur Gewerkschaftsbewegung in Benin zeichnet sich die ghanaische dadurch aus, dass die Dachgewerkschaft *Ghana Trade Union Congress* und seine siebzehn Einzelgewerkschaften den Großteil der ghanaischen Gewerkschaftsmitglieder organisiert. Abspaltungen bzw. autonom vom GTUC arbeitende Berufsgewerkschaften treten zum Forschungszeitpunkt nur in geringem Maße auf. Diese gewerkschaftliche Einheit rührt zum einen aus der britischen Kolonialpolitik, aber vor allem auch aus der Gewerkschaftspolitik direkt nach der Unabhängigkeit.

Britische Kolonialzeit und Unabhängigkeit unter CPP-Regierung

Eine Serie von Streiks Ende der 1930er/Anfang der 1940er Jahre veranlasste die britische Kolonialverwaltung 1941, Gewerkschaften in Ghana zu legalisieren (Gray 1981a: 75; s. auch Cooper 1996: 249ff.). Nach dem zweiten Weltkrieg wuchs die Gewerkschaftsmitgliedschaft rapide an. Als Dachverband der Einzelgewerkschaften gründete sich 1945 unter starker Mitwirkung der Eisenbahnergewerkschaft der *Gold Coast Trade Union Congress* (Cooper 1996: 249ff.; Jeffries 1978: 43). Die Gründung wurde, wie in anderen britischen Kolonien auch, von der britischen Kolonialregierung in Zusammenarbeit mit dem britischen *Trade Union Congress* forciert. Dabei zielten die Briten darauf ab, die zunehmenden Streiks zu kontrollieren und unpolitische Gewerkschaften zu etablieren (Britwum 2007: 13ff.; Gray 1981a: 73ff.; Jeffries 1978: 39ff.; s. auch de Vyver 1964). Anders als von ihnen beabsichtigt, beteiligten sich die im GCTUC organisierten Gewerkschaften jedoch an der aufkommenden Unabhängigkeitsbewegung und trugen wesentlich zu ihrer Stärkung bei (Britwum 2007: 14; Jeffries 1978: 56). Ghana errang schließlich mit der Führungsfigur Kwame Nkrumah als erstes afrikanisches Land 1957 seine Unabhängigkeit. Ab 1954 hatte die Unabhängigkeitspartei *Conventional People's Party* (CPP) zuvor versucht,

die Gewerkschaften stärker zu zentralisieren, um sie besser kontrollieren zu können – dies auch in Kooperation mit der Kolonialverwaltung. Zum Teil suchten die Gewerkschaften die Nähe zur CPP, andere Gewerkschaftsmitglieder opponierten gegen eine enge Zusammenarbeit (Kraus 2007b: 91; Cooper 1996: 433; Crisp 1984: 119; Jeffries 1978: Kapitel 4)²¹⁵. Im postkolonialen Staat stellten die opponierenden Gewerkschaftsgliederungen eine Gefahr für das Entwicklungsprojekt Nkrumahs dar, v.a. in Bezug auf die Ansiedlung ausländischen Kapitals (Crisp 1984: 128). Die CPP-nahe GTUC-Führung forcierte 1958/1960 ein Gesetz zur Regelung der industriellen Beziehungen (IRA - *Industrial Relations Act*), das die Gewerkschaftslandschaft vereinheitlichte und bessere Verhandlungsmöglichkeiten mit den Arbeitgebern schuf, gleichzeitig aber das Streikrecht sehr stark einschränkte und die Einzelgewerkschaften eng an den CPP-nahen GTUC band. Zudem wurde der GTUC als einzige Interessenvertretung der ghanaischen Lohnabhängigen gesetzlich anerkannt. Während der IRA von 1958/1960 einige Vorteile für kleinere Gewerkschaften hatte, waren große Gewerkschaften mit hoher struktureller Macht – wie die Minengewerkschaft oder die Eisenbahnergewerkschaft – geschwächt und die Kontrolle des GTUC bzw. der CPP über die Gewerkschaften wurde gestärkt (Britwum 2007: 19; Kraus 2007b: 91f.; Crisp 1984: 128f.; Jeffries 1978: 66ff.; Traeder 1982: 475f.). Nach dem Sturz Nkrumahs im Jahr 1966 kam es unter den vier (Militär-)Regierungen bis 1980 zu elementaren Umgestaltungen des GTUC, u.a. entwickelten die Einzelgewerkschaften eine bis heute andauernde Autonomie vom GTUC (Kraus 2007b: 92ff.). Kurzfristig kam es gar 1971 unter der Busia-Regierung²¹⁶ zu einer Auflösung des GTUC. Diese wurde jedoch nach ihrem Sturz 1972 wieder aufgehoben (Gockel/ Vormawor 2004: 19; Traeder 1982: 477). Ende der 1970er Jahre kam es im GTUC zu schweren inneren Spannungen auf Grund mangelnder interner Demokratie. Sie kristallisierten sich An-

215 1951 wurde auf Grund von ideologischen Differenzen für zwei Jahre auch ein zum GCTUC alternativer Dachverband gegründet: der *Ghana Trade Union Congress*. Er trat für eine engere Anbindung an die CPP und für einen Austritt aus der ICFTU ein. 1953 kam es zu einer (Wieder-)Vereinigung beider Dachverbände, zu einer Übernahme des Namens wie auch der ideologischen Hauptorientierungen des nun gesamten GTUC (Traeder 1982: 475; s. auch Kapitel 7.3.3.2).

216 Ausführlicher zur Regierung Busia s. Kapitel 3.2.2.

fang der 1980er Jahre in einer starken GTUC-internen Oppositionsbewegung (s. 7.4.2.2).

Starke Mitgliederverluste durch die SAP

Durch die Strukturanpassungsmaßnahmen unter der Militärregierung des *Provisional National Defence Council* (PNDC) kam es ab 1983 zu massiven Entlassungen und damit zu einem starken Einbruch der gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen. Zwischen 1985 und 1990 wurden 90.000 Arbeiter_innen allein im öffentlichen Sektor entlassen, bis 1997 weitere 15.000. Hinzu kamen starke Einschnitte bei den Reallöhnen derer, die ihren Arbeitsplatz behielten. Im Durchschnitt verloren die Gewerkschaften zwischen 1987 und 1992 26% ihrer Mitglieder (Adu-Amankwa/ Tutu 1997: 214ff.; s. auch Britwum 2010: 96). Die Regierung setzte die SAPs mit starker Repression durch (Interview TWN II 2010; Kraus 2007b: 106ff.; Adu-Amankwa/ Tutu 1997: 219). Nicht zuletzt infolge seiner konflikthafter Beziehung zur Regierung entbrannte im GTUC und seinen Mitgliedsgewerkschaften während des PNDC-Regimes eine zwölf Jahre anhaltende Auseinandersetzung über die gewerkschaftlichen Vertretungsstrukturen (Kraus 2007b: 102; Konings 2003: 452; s. auch Ninsin 1989: 35ff.; s. ausführlicher unter 7.3.2.2).

Nach dem Militärregime: GTUC verliert sein Monopol

Der bereits durch die Mitgliederverluste geschwächte GTUC sah sich nach dem Ende des PNDC-Regimes mit einer Reihe von neuen Gewerkschaftsgesetzen konfrontiert. In der 1992 verabschiedeten neuen Verfassung der Präsidialdemokratie wurde es Lohnabhängigen erlaubt, Gewerkschaften zu gründen bzw. ihnen beizutreten, die keine Mitgliedsgewerkschaften des GTUC waren. Von der großen GTUC-Gewerkschaft *Industrial and Commercial Workers' Union* (ICU) spaltete sich im Zuge dessen die *Textile, Garment and Leather Employees' Union* (TGLEU) ab. Sie war 1999 treibende Kraft für die Gründung der *Ghana Federation of Labour* (GFL) (Konings 2003: 458f.). Bis heute ist die GFL der weitaus kleinere Dachverband neben dem GTUC.

Auf Grund der Fortführung der neoliberalen Wirtschaftspolitik kam es auch in den 2000er Jahren zu Betriebsschließungen und Entlassungen; die Mitgliederverluste im formellen Sektor setzten sich somit fort (Boampong 2010: 137; Opoku 2010; Britwum 2007: 59). Zudem änderte die Regierung im Jahr 2003 abermals das Gesetz zur Regelung der industriellen Beziehungen. Neben einigen Verbesserungen der gewerkschaftlichen Organisationsrechte zielt das Gesetz darauf ab, die gewerkschaftliche Einheit weiter zu schwächen: Es gestattet nun bereits Gewerkschaftsgründungen von zwei Angestellten innerhalb eines Unternehmens (Britwum 2007: 63). Auch wurde mit dem neuen Gesetz die bisherige Praxis des *Closed Shop*²¹⁷ aufgehoben (Gockel/ Vormawor 2004: 22). Im Jahr 2005 spaltete sich schließlich auch die ICU vom GTUC ab (Britwum 2010: 79).

Dennoch konnte der GTUC trotz zwischenzeitlicher Auflösung und der Gesetze von 1992 und 2003 seine institutionelle Einheit weitgehend bewahren. Er blieb der mit Abstand stärkste der zwei Gewerkschaftsverbände. Zur Mitgliederstärke der Einzelgewerkschaften liegen nur Daten aus dem Jahr 2001 vor. Hier war die ICU mit Abstand die stärkste Einzelgewerkschaft (ca. 42.000). An achter Stelle (von 17 Einzelgewerkschaften) stand nach Angaben von Gockel und Vormawor (2004: 51) die für die Untersuchung der gewerkschaftlichen EPAs-Agenden in Ghana besonders relevante Landarbeitergewerkschaft GAWU²¹⁸.

Basierend auf Daten des *Ghana Statistical Service* gehen Otoo et al. (2009: 27) für 2005/2006 von einem gewerkschaftlichen Organisationsgrad von ca. 38% in der formellen Ökonomie aus²¹⁹. Der Anteil formell Beschäftigter im Verhältnis zur Anzahl

217 Ein ‚Closed Shop‘ oder ‚Union Shop‘ meint, dass nur Mitglieder der bereits im Betrieb vertretenen Gewerkschaft eingestellt werden dürfen (Müller-Jentsch 1986: 53, 82).

218 Die Mitgliedszahlen GAWUs sind in der Literatur nicht einheitlich angegeben. So gibt Britwum (2007: 164) für 2001 eine weitaus höhere Mitgliederzahl GAWUs an als Gockel und Vormawor (2004: 51) (25.235 im Gegensatz zu 14.710). Vergleichszahlen zu anderen Einzelgewerkschaften führt Britwum leider nicht an. Wichtig für die hier vorliegende Untersuchung ist jedoch, dass GAWU im Vergleich zu anderen GTUC-Gewerkschaften mindestens im ‚Mittelfeld‘ der Mitgliederstärke liegt und damit für die GTUC-Politik von Bedeutung ist.

219 Den Organisationsgrad bestimmen die Autor_innen über den Anteil der Lohnabhängigen, die in gewerkschaftlich organisierten Betrieben arbeiten (Otoo et al. 2009: 29). Mit dem Verbot von ‚Closed Shops‘ 2003 (s.o.) ist es jedoch fraglich, ob aus diesen Daten verlässliche Rückschlüsse auf die Gewerkschaftsmitgliedschaft gezogen werden können. Andere Daten lagen zum Forschungszeitpunkt jedoch nicht vor.

der Gesamtzahl der arbeitenden Bevölkerung lag im Jahr 2000 bei ca. 20% (GLSS 2008: 89).

Interessenvertretung in der Landarbeitergewerkschaft GAWU

Die für diese Untersuchung zentrale Landarbeitergewerkschaft GAWU machte in den letzten Jahrzehnten einen tiefgreifenden Wandel durch. Bei seiner Gründung 1960 waren alle 50.000 Mitglieder GAWUs formell beschäftigte Lohnabhängige in den Bereichen der direkten landwirtschaftlichen Produktion oder der land- und forstwirtschaftlichen Forschung, Weiterverarbeitung und Verwaltung, bis 1982 wuchs die Zahl der Mitglieder auf 130.000 an (Britwum 2007: 117). Mit den SAPs wurden staatliche landwirtschaftliche Unternehmen und Institutionen umstrukturiert bzw. privatisiert. Die mit diesen Maßnahmen einhergehenden Entlassungen wirkten sich durch einen massiven Mitgliederrückgang aus: Im Jahr 2005 hatte die GAWU mit 27.017 Mitgliedern nur noch etwas mehr als die Hälfte der Mitglieder wie zur Zeit ihrer Gründung (Britwum 2007: 117; s. auch Boampong 2010: 137).

Um dem drastischen Mitgliederrückgang von formell Beschäftigten zu begegnen, widmete sich GAWU verstärkt der Organisation informell Beschäftigter, v.a. selbständiger Kleinbauern bzw. anderer ländlicher Berufsgruppen (z.B. Imker oder Fischer). So kam es, dass GAWUs Mitgliedschaft im Jahr 2005 zu 53% aus diesen Beschäftigungsgruppen bestand (Britwum 2007: 164).

GAWU nahm bereits Ende der 1960er Jahre die Organisation von Beschäftigten in der informellen Ökonomie, insbesondere von selbständigen Kleinbauern, in den Blickpunkt. In dieser Zeit organisierte die Gewerkschaft wegen ihrer drohenden Ausweisung z.B. auch nicht-ghanaischen Kakaobauern und -arbeiter_innen²²⁰ (s. auch 7.4.3.2). Durch veränderte Produktionsweisen auf privaten Plantagen (vermehrte Auslagerung in die kleinbäuerliche, vertragsgebundene Produktion) und angeregt durch die ILO-Konvention 141, nahm GAWU diese Praxis 1979 wieder auf. 1980 wa-

220 Diese Ausweisungen gingen zurück auf die Regierung der *Progress Party* (PP) unter Busia, die 1969 zahlreiche Staatsangehörige der Nachbarländer Ghanas auswies, viele von ihnen waren im Kakaosektor tätig (Interview GAWU II 2010; s. auch Tetzlaff 1972: 225ff.).

ren 5% der GAWU-Mitglieder informell/ selbständig beschäftigt. Ab 1982 nahm ihr Anteil stetig zu. Als Folge der SAPs verstärkte GAWU ab 1996 dieses Engagement und widmet sich seitdem gezielt der Organisierung von ländlichen Selbständigen (Britwum 2010: 145; Interview GAWU II 2010; Britwum 2007: 164). Die Mitglieder GAWUs, die in formellen Beschäftigungsverhältnissen sind, arbeiten z.B. auf Plantagen, in öffentlichen landwirtschaftlichen Einrichtungen, Baumwollunternehmen, in der Forstwirtschaft oder im Landwirtschaftsministerium (E-Mail GAWU II 21.2.2011). Dem Beispiel GAWUs folgten andere Einzelgewerkschaften des GTUC. Heute sind diverse Sektoren der informellen Ökonomie innerhalb des GTUC organisiert (im Überblick: Britwum 2010: 149).

Besonders hervorzuheben für die Analyse der EPAs-Agenda sind die Beschäftigten in den Plantagen für exotische Früchte. Diese Beschäftigten hätten ein unmittelbares individuell-ökonomisches Interesse²²¹ an einem Abschluss der Interim-EPAs gehabt, damit der Marktzugang nach Europa erhalten bleibt (s. Kapitel 4.3). Insbesondere die Bananenarbeiter wurden jedoch, wie im Kapitel 5.2.1.5 erwähnt, nicht *für* die EPAs mobilisiert. Es hat sich hier also kein GAWU-interner Interessenkonflikt ergeben. Entweder sind die von Hyman, Offe und Wiesenthal angesprochenen subjektiven Interessenaspekte durch eine Intervention GAWUs zum Tragen gekommen oder andere Mitgliederinteressen innerhalb GAWUs waren dominanter als die der Plantagenarbeiter. Diese Frage konnte anhand der Daten leider nicht beantwortet werden.

7.4.1.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die Schilderungen auf den vorangegangenen Seiten gaben einen Überblick über die Entwicklung der gewerkschaftlichen Interessenvertretungen in Benin und Ghana. Daraus lässt sich vereinfachend folgende Tabelle zusammenfassen:

221 Der Begriff ‚individuell-ökonomisches Interesse‘ wird hier verwandt, um herauszustellen, dass dies nicht unbedingt mit einem erweiterten ökonomischen Interesse übereinstimmen muss. Schließlich können sich mit den EPAs die ökonomischen Bedingungen für z.B. die Familie des Plantagenarbeiters so verschlechtern, dass er letztendlich ebenfalls einen Nachteil davon hätte.

Kategorie ‚Interesse‘ im Vergleich		
	Dahomey/ Benin	Ghana
Kolonialzeit	• Einfluss der französischen Richtungsgewerkschaften => Spaltung der Gewerkschaftsbewegung • starke Präsenz der christlichen Gewerkschaft CFTC • hoher Organisationsgrad im Vergleich zu anderen AOF-Territorien • dahomeysche Gewerkschaftslandschaft gespaltenere als in anderen Ländern der AOF (z.B. keine geschlossene Beteiligung an UGTAN-Gründung)	• Einfluss des britischen TUC => Einheitsgewerkschaft • enge Anbindung an Unabhängigkeitspartei CPP • Beginn der Zentralisierungs- und Kontrollbestrebungen der CPP in Bezug auf den GCTUC
Zeit der frühen Unabhängigkeit	• Verwicklung der Gewerkschaften in regionalistische und parteipolitische Differenzen • weitere Aufspaltung der Gewerkschaftsbewegung	• Beteiligung der Gewerkschaften an der Unabhängigkeitsbewegung • Zentralisierung durch die CPP-Regierung
Postkolonialer Staat	• vielfache Konflikte zwischen Regierung und Gewerkschaften • Zwangsvereinigung der Gewerkschaften unter dem Regime Kérékou • 1982 klandestine Gründung der kommunistischen Gewerkschaft CSTB	• nach Nkrumah: Hohe Autonomie der Einzelgewerkschaften • kurzzeitige Auflösung des GTUC
Ökonomische Krise und SAPs	• zerbrechen der Einheitsgewerkschaft UNSTB durch wilde Streiks 1989/1990 • Anstieg der informellen Beschäftigung • Mitgliederverluste durch SAP nur schwer bestimmbar	• trotz starker gewerkschaftsinterner Oppositionsbewegung Anfang der 1980er Jahre: Aufrechterhaltung der gewerkschaftlichen Einheit • Anstieg der informellen Beschäftigung, hohe Mitgliederverluste durch SAPs

Kategorie ‚Interesse‘ im Vergleich (Fortsetzung Tabelle)		
	Dahomey/ Benin	Ghana
Marktliberalismus und liberale Demokratie	• Herausbildung von sieben Dachgewerkschaften sowie zahlreichen Basis- und autonomen Einzelgewerkschaften • stärkste Gewerkschaft: kommunistische CSTB, v.a. vertreten im öffentlichen Sektor • zweitstärkste Gewerkschaft CSA-Bénin, v.a. vertreten im privaten Sektor • informelle Mitgliederstruktur • gewerkschaftlicher Organisationsgrad der formell Beschäftigten nicht ermittelbar (FES schätzt 8%) • Anteil formell Beschäftigter an der arbeitenden Gesamtbevölkerung: ca. 5% • gewerkschaftliche Organisation der informell Beschäftigten • Lehrer_innen gelten als gut organisiert	• gesetzliche Änderungen ermöglichen Abspaltungen vom GTUC • GTUC bleibt jedoch wichtigster Dachverband • formalisierte Mitgliederstruktur der GTUC-Gewerkschaften • Anteil der formell Beschäftigten an der arbeitenden Gesamtbevölkerung: ca. 20% • Organisationsgrad der formell Beschäftigten: ca. 38% • gezielte gewerkschaftliche Organisation informell Beschäftigter, aktivste Einzelgewerkschaft in diesem Bereich: GAWU • GAWU: Mitgliederstärke im Mittelfeld der GTUC-Gewerkschaften

Tabelle 4: Kategorie ‚Interesse‘ im Vergleich, eigene Darstellung

Hinsichtlich der Gewerkschaftsstruktur und somit den innerhalb der Gewerkschaften repräsentierten Interessen wurden auf den vorangegangenen Seiten historisch bedingte Unterschiede zwischen Ghana und Benin deutlich. Wie sich in der Analyse der anderen drei Identitätskategorien zeigen wird, ist die relative gewerkschaftliche Einheit in Ghana für die EPAs-Agenda und das Verhältnis des GTUC zur FES von Belang. In Ghana konnten sich durch die gewerkschaftliche Einheit und die formale Mitgliederstruktur potente innergewerkschaftliche Institutionen herausbilden, die sich z.B. mit Themen wie den EPAs professionell beschäftigen.

Auch wirkte sich die lange Tradition GAWUs, die Interessen informell Beschäftigter zu vertreten, auf die allgemeinpolitische Agenda und damit auf die EPAs-Agenda GAWUs aus (s. Kapitel 7.3.3.2). Ebenso hat die Organisation von landwirtschaftlichen Beschäftigten Effekte auf die GAWU-Agenda: Im Bereich der Landwirtschaft sind Handelsliberalisierungen schnell bemerkbar. Als Branchengewerkschaft kann sich GAWU diesem Phänomen ausführlicher widmen als die kleinen beninischen Basisgewerkschaften – sofern sie denn im Landwirtschaftsbereich nennenswert vertreten sind²²². GAWU gehört von seiner Mitgliederstärke in das Mittelfeld der GTUC-Gewerkschaften. Sie war zwar wichtigste Einzelgewerkschaft in Fragen der EPAs, hätte aber für eine schlagkräftige Kampagne die Unterstützung anderer großer Einzelgewerkschaften benötigt. Dies ist nicht geschehen. Die starke Autonomie der Einzelgewerkschaften – und damit eine im Hymanschen Sinne geringe Vermittlung der Interessendifferenzen – innerhalb des GTUC erklärt zum Teil die unter Kapitel 5.2.1.5 beschriebene fehlende Verbreitung der EPAs-Kampagne in die Einzelgewerkschaften des GTUC.

Im Gegensatz zu Ghana deutet die zersplitterte beninische Gewerkschaftslandschaft bereits darauf hin, dass ihre institutionellen Kapazitäten schwächer ausgebildet sind als jene in Ghana, auf Grund schwächerer finanzieller Kapazitäten ist die Professionalisierung sehr viel geringer (s. Kapitel 7.3.2.1). Dies beeinflusst auch die gewerkschaftsinternen analytischen Kapazitäten u.a. in Bezug auf die EPAs (s. Kapitel 7.4.2). Die unklaren Mitgliederstrukturen führen außerdem zu geringeren Mitgliedsbeiträgen – dies vergrößert die Abhängigkeit von externen Gebern und beeinflusst damit auch das Verhältnis zur FES (s. Kapitel 7.3.2.1).

Im Folgenden wird sich jedoch zeigen, dass es weniger die mit der Gewerkschaftsstruktur direkt zusammenhängenden institutionellen Kapazitäten sind, die die Beziehung zur FES und die EPAs-Agenda beeinflussten, sondern vielmehr die indirekt aus der Struktur resultierende ideologische Orientierung („Agenda“). Von besonderem Interesse für diese Untersuchung ist, dass die FES im Untersuchungszeit-

222 Darüber liegen weder aus der Feldforschung noch aus den Dokumenten oder der Literatur Erkenntnisse vor.

raum nur mit zwei der beninischen Gewerkschaftszentralen offiziell kooperierte: mit der CSA und der UNSTB. Während die UNSTB nur 5,25% der Lohnabhängigen repräsentiert, belegt die CSA immerhin Platz zwei mit 18,51% der Stimmen. Die Tatsache aber, dass die FES nicht mit der CSTB und damit der stärksten und politisch aktivsten Gewerkschaft außerhalb des EPAs-Netzwerkes ROSYB kooperierte, hatte fundamentale Auswirkungen auf die gesamte Zusammenarbeit zwischen ROSYB und der FES und damit auch ihrer Agenda angesichts der EPAs (s. Kapitel 7.3.3.1). Die auch ideologisch bedingte Zersplitterung wirkt sich auch auf die Koalitionstraditionen der beninischen Gewerkschaften aus (s. Kapitel 7.3.4.1).

Der höhere Anteil informell Beschäftigter in Benin (ca. 95% im Vergleich zu ca. 80% in Ghana) sticht zwar ins Auge, aus ihm lassen sich aber keine direkten Schlüsse über die Auswirkungen auf die Agenda oder die Beziehung zur FES ziehen. Es ist jedoch zu vermuten, dass der hohe Grad informeller Beschäftigungsverhältnisse zur institutionellen Schwäche der beninischen Gewerkschaften beiträgt. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad lässt sich leider nur bedingt vergleichen, da er in Benin auf Grund der unklaren Mitgliedschaft letztendlich nicht ermittelbar ist. Zu vermuten ist anhand der von der FES angenommenen Zahl von 8%, dass anteilig weniger Lohnabhängige gewerkschaftlich organisiert sind als in Ghana (ca. 38%). Der geringere Organisationsgrad könnte in Benin ebenfalls zur institutionellen Schwäche beitragen. Allerdings lässt der gewerkschaftliche Organisationsgrad zwar formal Aussagen darüber zu, wie viele der Lohnabhängigen ihre Interessen durch eine Gewerkschaft organisieren. Wie in Bezug auf Hyman und Offe/ Wiesenthal dargestellt, lassen sich daraus jedoch nur beschränkt Schlussfolgerungen z.B. über die gewerkschaftliche Macht ziehen, vielmehr sehen sie einen engen Zusammenhang zwischen gewerkschaftlicher Macht und interner Demokratie.

7.4.2 Gewerkschaftsdemokratie in Ghana und Benin

In der Darstellung der Hymanschen Kategorie ‚Demokratie‘ (Kapitel 7.2.2) wurde erläutert, dass bei der Analyse innergewerkschaftlicher Demokratie nicht nur formale Entscheidungsstrukturen interessieren, sondern auch generelle Prozesse der Willensbildung und die Möglichkeiten der Gewerkschaftsmitglieder, ihre Führungen zu kontrollieren. Für die afrikanische Situation, insbesondere durch die vorliegende Forschungsfrage nach der Rolle der FES, ist der Effekt externer Gelder für die gewerkschaftsinterne Demokratie an dieser Stelle von besonderem Interesse.

7.4.2.1 Benin

Die oben dargestellte Zersplitterung der beninischen Gewerkschaftslandschaft ist nicht zuletzt auch ein Resultat fehlender demokratischer Strukturen in den Gewerkschaften. Bei strittigen Fragen entschieden in den beninischen Gewerkschaften nicht die Mehrheit des entsprechenden Gremiums, vielmehr werde die Lösung des Konflikts in der Abspaltung eines Gewerkschaftsteils gesucht. Dies habe häufig auch finanzielle Ursachen (Interview FES IX 2010; Interview LASDEL 2010; Dossou 2002: 2; s. auch Interview FES III 2008). Verstärkt werde diese Tendenz noch durch private Interessen, z.B. die beizubehaltende Repräsentation der Gewerkschaft bei der ILO oder in staatlichen Institutionen (Dossou 2002: 2)²²³. Zudem ist es bei den informellen Mitgliedsstrukturen schwierig, eine klare Entscheidungsbasis zu erkennen. In der CSA, der zweitrepräsentativsten Gewerkschaftszentrale und zugleich wichtigster FES-Partner, würden nach Angaben des Generalsekretärs v.a. jene Gewerkschafter Mitgliedsbeiträge zahlen, die sich einen Führungsposten erhoffen könnten. Denn nur wer zahle, könne auch gewählt werden (Interview CSA-Benin 2010; s. auch Interview LASDEL 2009; allgemeiner s. Adegbi/ Agossou 1997: 134). Formell haben die Gewerkschaftsdachverbände Vertretungen in den Départements und auf lokaler

223 Quenum zufolge bekommen die gewerkschaftlichen Vertreter Sitzungsgelder für ihre Teilnahme z.B. am Rat für Ökonomie und Soziales (*Conseil Économique et Sociale*). Im Fall der CSA müssen die Gewerkschafter 20% der Sitzungsgelder an die Gewerkschaftszentrale abführen (Quenum 2004: 53). Einen ähnlichen Verteilungsschlüssel hat auch die CSTB (Interview CSTB I 2010; Interview CSTB III 2010).

Ebene, hier v.a. für die berufsspezifischen Basisgewerkschaften (Dossou 2004a: 17). Allerdings verweist Imorou darauf, dass viele regionalen Vertretungen nur auf dem Papier bestünden (Interview LASDEL 2010b; s. auch Imorou 2007: 12). Zudem hätten allein die Mitglieder der CSTB eine große Identifikation mit ihrem Dachverband, die Mitglieder anderer Verbände handhabten ihre Zugehörigkeit flexibler (Interview LASDEL 2010b).

Der Anreiz, die Mitgliedschaft zu formalisieren bzw. neue Mitglieder zu werben wird durch die Zahlung staatlicher Zuschüsse an die Gewerkschaften stark abgeschwächt. Nur 15-20% der Einkommen stammen aus Mitgliedsbeiträgen, während staatliche Subventionen je nach Repräsentanz der Gewerkschaft und je nach Budgetführung einen Großteil der Einnahmen ausmachen (Dossou 2004a: 19)²²⁴.

Wichtig für die Demokratiefrage – unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses von Geberorganisationen wie der FES – ist auch, dass die meisten Funktionäre der beninischen Gewerkschaften unbezahlt arbeiten²²⁵ (Interview LASDEL 2009; Dossou 2004a: 18). Dadurch können die individuellen materiellen und immateriellen Anreize seitens des Staates, wie die nicht-dokumentierte Erstattung z.B. von Transportkosten nach Verhandlungen mit der Regierung, die Sitzungsgelder für die Treffen der staatlichen Institutionen, die gesellschaftliche Anerkennung durch ein Gespräch mit dem Präsidenten, aber auch die mit internationalen Geberkontakten verbundene Reisen, Kontakte oder Honorare für die ehrenamtlich arbeitenden Gewerkschafts-

224 Die CSA-Bénin bestreitet nach eigenen Angaben bis zu 50% ihres Budgets aus staatlichen Geldern. Sie hat darüber hinaus neben Mitgliedsbeiträgen (15-20%) noch Einnahmen aus anderen Quellen wie Mieten. Die ausländischen Gebergelder werden bei der CSA in einem getrennten Budget geführt, insofern ist ihr Anteil an der Finanzierung nicht ohne weiteres festzustellen. Wichtigster Geber ist der belgische Gewerkschaftsdachverband FGTB (Interview CSA-Benin 2010). COSI führt an, dass 60% des Budgets über ausländische Gebergelder, 15% staatliche Gelder und 25% über Mitgliedsgelder bestritten werden. Wichtigster Geldgeber für COSI ist der christliche niederländische Gewerkschaftsbund CNV NL (Interview COSI II 2010). Die CSTB stellt einen Sonderfall dar, sie bekommt neben den staatlichen Zuschüssen keine externen Gelder (s.u.). Imorou macht darauf aufmerksam, dass vermutlich nur über die direkten staatlichen Geldflüsse Buch geführt werde, nicht aber notwendiger Weise über sonstige Vergünstigungen wie Büros, Material, Bildung etc. (Interview LASDEL 2009).

225 Die interviewten Gewerkschaften bezahlen je nach Finanzkraft ein oder zwei Sekretär_innen, eine Reinigungskraft, einen Wachmann, einen Kurier, evtl. einen Fahrer (Interview COSI I 2010; Interview CSTB II 2010; Interview ROSYB 2010).

funktionäre besonders interessant sein (Interview LASDEL 2009; Feldnotizen 2010; s. auch Dossou 2004: 24f.).

Über internationale Geber finanzieren die beninischen Gewerkschaften Fortbildungen, Forschung, Sachmittel und Kampagnen (Dossou 2004a: 24f.; Adegbidi/ Agossou 1997: 140f.). Dossou unterstreicht die problematische Rolle der Geber. Durch diese würden bestimmte Themen auf Kosten anderer an Bedeutung gewinnen, die aber wiederum nicht zu den vordringlichen Fragen der Gewerkschaften gehörten. Zudem hätten auch interne Konflikte und Spaltungen ihre Wurzeln in den Kontakten mit den Gebern: Die Gewerkschaftsvertreter mit Kontakten zu externen Gebern würden diese auf Grund der mit ihnen verbundenen Vorteile nicht aus der Hand geben wollen (Dossou 2004a: 24f.). Dossou (2002: 6f.) verweist darauf, dass vielfach die Berufung von Gewerkschaftsvertretungen beim ITUC (damals noch ICFTU) oder der ILO keine Konsequenz gewerkschaftlicher Abstimmung oder Planung sei, sondern auf individuellen Initiativen beruhe.

Eine Ausnahme hinsichtlich der Finanzierung der beninischen Gewerkschaftszentralen stellt die CSTB dar. Sie bekommt keine ausländischen Gelder und bestreitet ihre Arbeit allein über die staatlichen Zuschüsse. Diese staatlichen Zuschüsse sind auf Grund des Abschneidens der CSTB bei den *Élections Professionnelles* im Vergleich zu den anderen Dachverbänden am höchsten. Hinzu kommen Mitgliedsbeiträge, nach Angaben der CSTB ist die Zahlungsmoral der Mitglieder allerdings nur sehr gering ausgeprägt (Interview CSTB II 2010). Scheint der Aspekt des geringeren Einflusses externer Geber zunächst ein Pluspunkt für die demokratische Verfasstheit der CSTB zu sein, so ist doch anzumerken, dass große Teile der CSTB-Führung seit 1993, also seit kurz nach der Gründung des Verbandes, bis mindestens 2007 im Amt waren (E-Mail Imorou 23. 3. 2011). Dies kann als ein Zeichen für eine schwach ausgeprägte interne Demokratie gewertet werden. In die gleiche Richtung deutet die Weigerung der CSTB-Führung, für die vorliegende Forschung ein Gespräch mit der gewerkschaftsinternen Opposition zuzulassen (Feldnotizen 2010).

Interne Kommunikation

Die innergewerkschaftliche Kommunikation ist zentral für die Meinungsbildung der Gewerkschaftsmitglieder und zur Kontrolle über die Gewerkschaftsführung. Die beninischen Gewerkschaften verfügen jedoch nur über sehr geringe interne Kommunikationsmöglichkeiten (Dossou (2002: 2ff.)). So hat beispielsweise von den befragten Gewerkschaften die CSA zwar eine Zeitung, die im Prinzip dreimal im Jahr erscheinen soll, zwischen dem Erscheinen der zugänglichen Ausgabe Nr. 17 und der vorherigen lag jedoch ein Jahr (CSA-Bénin 2010b: 7). COSI hat keine eigene Zeitung und die der CSTB erscheint aus Geldmangel nur sehr unregelmäßig, man behilft sich mit Flugblättern (Interview COSI II 2010; Interview CSA-Benin 2010; Interview CSTB II 2010). Die Internetpräsenzen der Dachverbände ist ebenfalls kaum gegeben – lediglich von der CSTB ist eine Internetpräsenz durch das Parteiorgan der PCB bekannt (PCB 2011). Auf Grund der geringen schriftlichen Kommunikationsmittel hätten Diskussionen zu den EPAs, so sie denn überhaupt stattfanden, zumindest auf schriftlichem Wege kaum Verbreitung finden können.

Bürokratisierung der beninischen Gewerkschaften

In Kapitel 7.3.2 wurde das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Bürokratie diskutiert. Bürokratie kann einerseits Garant für demokratische Prozesse wie auch Hemmschuh für eben jene sein. Um den Grad der Bürokratisierung der Gewerkschaftsbewegungen in Ghana und Benin vergleichen zu können, wurde Max Webers idealtypischer „bureaukratischer Verwaltungsstab“ (Weber 2005) dargestellt und herausgearbeitet, dass für vier der von Weber dargestellten zehn Elemente vergleichbares Material vorliegt. Aus der vorangegangenen Darstellung lässt sich konstatieren, dass die Elemente sechs und sieben des Weberschen Idealtypus (Entlohnung und Amt als (Haupt-)Beruf) für die beninischen Gewerkschaften nicht zutreffen. Die Gewerkschaften bestehen vor allem aus ehrenamtlich arbeitenden Funktionären. In Bezug auf die EPAs-Arbeit der Gewerkschaftsverbände ist im Kapitel 5.2.2 zudem deutlich geworden, dass die für ROSYB zuständigen Funktionäre

nicht für ihre EPAs-Arbeit gewählt, sondern von den Generalsekretären berufen wurden; über eine besondere Fachqualifikation verfügten sie jedoch nur sehr eingeschränkt. Das fünfte Element des Weberschen Idealtypus (Einstellung und nicht Wahl der Funktionäre nach Fachqualifikation) trifft also nur teilweise zu. Auch einer Kontrolle durch den Generalsekretär oder andere Vorgesetzte sind die meisten der entsandten ROSYB-Funktionäre wenn überhaupt nur formal, nicht aber praktisch unterworfen. Das zehnte Element von Webers Idealtypus (strenge einheitliche Arbeitsdisziplin und Kontrolle) trifft praktisch also nicht zu (siehe dazu Interview FES IX 2010 und Kapitel 5.2.2.3).

Der ermittelbare Grad der Bürokratisierung ist also bei den beninischen Gewerkschaften gering. Dies bedeutet in diesem Fall jedoch nicht ein hohes Maß an Demokratie, sondern eher ein durch fehlende Formalisierungen einhergehendes Demokratiedefizit. Denn durch die Ehrenamtlichkeit kann ein nicht über Entlohnung zu befriedigendes ökonomisches Interesse an der ausgeübten Funktion entstehen. Anders als bei einer Entlohnung ist nur schwer zu kontrollieren, wie dieses Interesse ggf. befriedigt wird. Die Zahlung von Sitzungsgeldern, Reisekosten, Tagegeldern etc. ist nicht immer transparent geregelt. Auch ist die fehlende Kontrolle der ROSYB-Arbeit durch die Generalsekretäre eher ein Ausdruck des Demokratiemangels – denn faktisch wird so die Arbeit ROSYBs nur durch die FES und nicht durch die Gewerkschaften kontrolliert (s. Kapitel 7.3.2.3).

7.4.2.2 Ghana

Der GTUC erhielt zwar über mehr als 60 Jahre weitgehend seine organisatorische Einheit, der Dachverband wie auch die Einzelgewerkschaften hatten jedoch stets mit teilweise dramatischen Problemen der inneren Demokratie zu kämpfen. Bereits kurz nach der Unabhängigkeit entfremdete die enge Anbindung des GTUC an die Unabhängigkeitspartei CPP die Gewerkschaftsmitglieder von ihrer Führung²²⁶. Die automatische Gewerkschaftsmitgliedschaft in den Betrieben, die bereits gewerkschaftlich organisiert waren (s. Kapitel 7.3.1.2) inklusive der automatischen Erhebung des

226 Jeff Crisp (1984: 129ff.) beschreibt diesen Prozess anschaulich für die Minenarbeiter .

Gewerkschaftsbeitrages vom Lohn entband die Gewerkschaftsfunktionäre zudem davon, sich der Kontrolle ihrer Mitglieder zu stellen (Britwum 2003a: 6; Crisp 1984: 128ff.; Jeffries 1978: 67f.; allgemeiner s. Sandbrook/ Cohen 1975c: 134f.). Trotz der engen Anbindung des GTUC an die regierende CPP kam es 1960 zu großen Protesten von Arbeiter_innen in Accra und 1961 zu einem großen Streik der Eisenbahner in Sekondi-Takoradi, die die Konflikte zwischen der Führung des GTUC und seinen Mitgliedern offenlegte und die regierungsfreundliche Haltung des GTUC in Frage stellten (Kraus 2007b: 91; Jeffries 1978: Kapitel 5).

Keine der späteren Regierungen betrieb eine so enge staatliche Einbindung des GTUC wie die CPP-Regierung. Doch obgleich die Nachfolgeregierungen vielfach offen gewerkschaftsfeindlich auftraten, gelang es ihnen häufig, die Gewerkschaftsführungen zu inkorporieren²²⁷. Dies führte zu gewerkschaftsinternen Spannungen, die sich Ende der 1970er Jahre angesichts harscher ökonomischer Probleme entluden: Revoltierende Gewerkschaftsmitglieder stürmten das GTUC-Hauptquartier (Kraus 2007b: 98). Anfang der 1980er Jahre kam es zu einer internen gewerkschaftlichen Abspaltung. Als am 31.12.1981 eine Gruppe von Ex-Militärs und sozialistischen Gruppen unter Führung von Jerry Rawlings als *Provisional National Defence Council* (PNDC) die amtierende Regierung stürzte, übernahmen Oppositionsgruppen zunächst die Macht im GTUC. Nach Aufruf des Präsidenten Rawlings gründeten Arbeiter_innen in den Betrieben *Workers Defence Committees* (WDCs). Das ungeklärte Verhältnis der WDCs zu den Gewerkschaften des GTUC führte zu Konflikten zwischen beiden Vertretungsorganen, es kam aber auch zu erfolgreichen Kooperationen. Die WDCs führten von einer stärkeren Kontrolle des Managements durch die Arbeiter_innen sowie einem verstärkten Kampf zur Einhaltung von Arbeitsrechten; es kam auch zu Unternehmensübernahmen durch die WDCs (Nugent 1996: 63ff; s. auch Kraus 2007b: 99ff.; Konings 2003: 451ff.; Graham 1989: 52ff.; Ninsin 1989: 31f.)²²⁸. Im Zuge der SAPs wurde diese Bewegung von der Regierung jedoch zer-

227 Beispiel dazu Kraus 2007b: 98.

228 Für die vorliegende Untersuchung sind die *Workers Defence Committees* (WDC) von besonderem Interesse; in ihnen bildeten sich Kontakte, die in späteren Koalitionen zwischen NGOs und Gewerkschaften zum Tragen kamen (s. Kapitel 7.3.4.2; Nugent 1996: 63ff.). Über die von linken

schlagen. Es folgte eine mehr als ein Jahrzehnt anhaltende Auseinandersetzung über die gewerkschaftlichen Vertretungsstrukturen und das Verhältnis des GTUC zum Staat (Kraus 2007b: 102ff.; Konings 2003: 452ff.; s. auch Ninsin 1989: 35ff.).

Der GTUC im liberalen Staat

Auch wenn der GTUC heute prinzipiell als formal demokratisch gelten kann und seine demokratischen Kontrollorgane grundsätzlich funktionsfähig sind, gibt es weiterhin Demokratiedefizite innerhalb des GTUC bzw. seiner Einzelgewerkschaften. So führt Britwum (2010: 80, 105) die kleineren und größeren Abspaltungen von Gewerkschaften aus dem Verbund des GTUC unter anderem auf mangelnde interne Demokratie zurück (s. auch Kapitel 7.3.1.2). Wenn auch die Kontrollorgane formal-demokratisch arbeiten, so trifft die meisten Entscheidungen doch der bürokratische Apparat: „Clearly the decision making within the TUC is top-down and highly bureaucratised and leaves little room for membership participation“ (Britwum 2003b: 5). Da sich der Kongress als höchstes Entscheidungsgremium nur alle vier Jahre zusammenfindet, obliegen die Entscheidungen dazwischen drei Institutionen: Die dem Kongress formal nachgelagerte Institution ist das *Executive Board* (EB), welches sich zweimal im Jahr trifft²²⁹. Britwum vermerkt, dass das EB zwar im Prinzip dem Kongress nachgeordnet ist, letztendlich aber den Kongress durch die Vorgabe der Tagesordnung und die Möglichkeit, einen Sonderkongress einzuberufen, kontrollieren kann. Zudem kann es Entscheidungen treffen, ohne sie dem Kongress vorzulegen.

Gruppen unterstützte 1981er Revolution, die internen Konflikte v.a. um die IWF-Kredite und die Gründe für das Scheitern des Prozesses s. in PNDC-treuer Weise Ray 1986; PNDC-kritisch dazu Nugent 1996: Kapitel 3; Graham 1989; Ninsin 1989).

229 Das EB besteht aus dem GTUC-Generalsekretär, den Generalsekretären der Einzelgewerkschaften und ihren Vertretern, den regionalen Funktionären sowie der Führung der Frauenabteilung. Darüber hinaus sind die Vorsitzenden der Frauen-Komitees, der *Regional Councils of Labour* sowie die Führungen der spezialisierten Abteilungen im *Exekutive Board* vertreten. Von den über 80 Mitgliedern des EB haben nur diejenigen Wahlrecht, die in den Einzelgewerkschaften bzw. auf dem vierjährigen Kongress gewählt wurden (Britwum 2007: 72ff.).

Dem EB folgen das *Steering Committee*²³⁰ sowie das Exekutivkomitee²³¹ (Britwum 2007: 72ff.). Die spezialisierten Fachabteilungen haben nicht nur durch ihre Präsenz im *Executive Board* und im *Steering Committee* eine besondere Stellung, sondern auch durch die von ihnen erarbeiteten Expertisen (Britwum 2003b: 5).²³² Neben dem kontrollierenden *Finance Board* gibt es darüber hinaus noch beratende Strukturen auf regionaler bzw. Distrikt-Ebene²³³.

Die konsultierenden Gremien des GTUC auf der Regionen- und Distrikt-Ebene sowie die gewählten Vertretungen der Einzelgewerkschaften auf lokaler Ebene haben nur geringen Einfluss auf die nationale Politik der Einzelgewerkschaften bzw. des GTUC. Zudem sind die *Regional* bzw. *Distrikt Councils* finanziell schlecht ausgestattet (Britwum 2010: 243f., 283f.).

Einfluss externer Gelder

Da die Mitgliederstruktur des GTUC anders als jene der beninischen Gewerkschaften formal geregelt ist, können der GTUC und seine Einzelgewerkschaften laufende Kosten über Mitgliedsbeiträge abdecken. Internationale Geber finanzieren hingegen Fortbildungen, Forschungen, strategische Planungen sowie Aktionen zur Mitgliederwerbung und Serviceleistungen, v.a. in der informellen Ökonomie. Die Mitgliedsbeiträge des GTUC machen ca. 80% seiner Einnahmen aus, die Beiträge internationaler Geber ca. 17%. Die übrigen Einnahmen stammen aus Zinserträgen, dem Gästehaus, dem *Ghana Labour College* u.ä. (Interview GTUC VI 2010; GTUC 2007;

230 Zusammengesetzt aus sechs auf dem Kongress gewählten Funktionären (*officers of congress*), den Generalsekretären der Einzelgewerkschaften, der Leitung der Spezialabteilungen und den *desk officers* – die beiden letzten jedoch ohne Stimmrecht. Das *Steering Committee* trifft sich mindestens alle zwei Monate.

231 Alleinig bestehend aus den sechs auf dem Kongress gewählten Funktionären, die auch im *Steering Committee* vertreten sind; es trifft sich monatlich.

232 Zur Professionalisierung des GTUC s. auch Akwetey/ Darkenoo 2010: 48ff. Die Autoren loben die starke Rekrutierung von Experten in den GTUC. Sie problematisieren aber nicht die damit einhergehende Gefahr der Bürokratisierung und der fehlenden Rückbindung an die Gewerkschaftsmitglieder. Der GTUC verfügt über acht spezialisierte Abteilungen wie *Publicity and Media Relations*, *Finance and Accounts*, *International Affairs Department* oder das *Policy and Research Department* (Britwum 2007: 77ff.).

233 Neben den *District* bzw. *Regional Councils of Labour* gibt es auch noch *Regional Women's Committees* und *District Women's Committees* (Britwum 2007: 85ff.).

GTUC 2006)²³⁴. Staatliche Gelder bekommt der GTUC dem Budget zufolge keine (Britwum 2010: 160; Interview GTUC VI 2010; Interview GTUC III 2008; GTUC 2007; GTUC 2006). GAWU bestreitet nach Auskunft der GAWU Verwaltungsabteilung 98% seines laufenden Budgets aus Mitgliedsbeiträgen. Allerdings rechnet GAWU die Gebergelder über getrennte Konten ab, so dass ihr Anteil an den Gesamtausgaben der Verwaltungsabteilung nicht bekannt ist. Von den 21 Angestellten im GAWU-Hauptsitz in Accra arbeiten vier Vollzeit für Geberprojekte. Die Gehälter werden dabei nicht von den Gebern gezahlt, lediglich eine Verwaltungskostenpauschale (Interview GAWU IV 2010)²³⁵.

Britwum folgend ist der Einfluss externer Geldgeber auf die interne Demokratie ghanaischer Gewerkschaften ambivalent zu beurteilen. Zum einen bekämen die Mitglieder durch externe Gelder Zugang zu gewerkschaftlicher Bildung, zum anderen hänge die Projektförderung häufig an den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der Geber (Britwum 2010: 297). Damit würden nicht mehr die Interessen der Mitglieder, sondern jene der Geber für die gewerkschaftlichen Aktivitäten richtungsweisend sein. Anders als in Benin üben die Funktionäre des GTUC oder GAWUs ihre Arbeit hauptberuflich aus und werden dementsprechend entlohnt. Damit ist eine individuelle Abhängigkeit von externen Gebern geringer als es bspw. in Benin anzunehmen ist. Dennoch ist der finanzielle Anreiz zur Teilnahme an geberfinanzierten Seminaren,

234 Die FES stellt in ihrer Förderpolitik eine Ausnahme dar. Sie ist der einzige Geber, der seine Maßnahmen selbst abrechnet und keinerlei Überweisungen an den GTUC oder GAWU tätigt. Deswegen erscheint die FES-Förderung nicht in den jeweiligen Budgets (Interview GAWU IV 2010; Interview GTUC VI 2010). Zu den wichtigsten Gebern des GTUC zählt der niederländische Gewerkschaftsbund FNV, der dänische Gewerkschaftsbünden LO/FTF und das finnische gewerkschaftliche Solidaritätszentrum SASK.

235 Zu GAWUs Gebern gehören neben der FES die IUF (*Gender Education*), *Action Aid* (vielfältige Programme im Bereich Handel und Ernährungssicherheit), TWN (technische Unterstützung bei Handelsfragen), ILO-IPEC (Schulungen im Bereich Kinderarbeit), LO-Norwegen (Organisierung von Kakaobauern im Rahmen des Kinderarbeitsprojektes), FNV Niederlande und LO-Dänemark (bei beiden Gebern sind die Projekte nicht bekannt) (Interview GAWU IV 2010; GAWU 2010: 26). Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2009, frühere Berichte waren leider nicht zugänglich.

Reisen, Kontakte etc. immer noch vorhanden, wenn auch geringer als in Benin²³⁶. So können Geberkontakte auch in Ghana undemokratische Strukturen stärken.

Interne Kommunikation

Zur innergewerkschaftlichen Willensbildung als Basis für eine gewerkschaftsinterne Demokratie sind u.a. gewerkschaftliche Publikationen nötig. Der GTUC verfügt über zwei regelmäßig erscheinende Zeitungen. Der *Ghanian Worker* erscheint viermal im Jahr und wird u.a. auf der Distrikt-Ebene verteilt. Die Mitglieder können ihn im Regionalbüro lesen. Gleiches gilt für das *Policy Bulletin*, dieser richtet sich jedoch eher an Medien und politische Entscheidungsträger (Interview GTUC VII 2010). GAWU selbst verfügt über keine Mitgliederzeitung, seit einigen Jahren aber über eine Zeitung für politische Entscheidungsträger (Interview GAWU I 2010). GAWU hat sich damit also gegen eine Stärkung der internen Kommunikation, sondern für eine Kommunikation der GAWU-Politik nach außen entschieden.

Bürokratisierung der ghanaischen Gewerkschaften

Um das Verhältnis zwischen Bürokratie und Demokratie zwischen Ghana und Benin vergleichbar zu machen, gilt es zu überprüfen, inwieweit der GTUC und GAWU den vier unter 7.3.2 ausgewählten Elementen des Weberschen Idealtypus des ‚bureaukratischen Verwaltungsstabes‘ entsprechen. Für die Elemente 6 und 7 (Entlohnung und gewerkschaftliches Amt als (Haupt-)Beruf) lässt sich eine Übereinstimmung mit dem Weberschen Idealtypus feststellen. Die für die EPAs hauptsächlich zuständigen Funktionäre sind zudem auf Grund ihrer Fachqualifikation mit der Aufgabe betraut worden (eine Ausnahme stellen einige Mitglieder der wenig funktionsfähigen *Wor-*

236 Der Durchschnittslohn bei GAWU lag zum Zeitpunkt der Erhebung bei ca. 580 Ghc brutto im Monat (ca. 296 Euro) (Interview GAWU IV 2010). Abteilungsleitungen beim GTUC bekamen ca. 800 GhC brutto im Monat, das macht ca. 700 GhC netto, also ca. 358 Euro (Interview GTUC VI 2010). Ähnlich verhielt es sich mit dem Gehalt von höheren GAWU-Angestellten (Feldnotizen 2010). Damit lagen GAWU und GTUC mit ihren Gehältern zwar über dem Durchschnittslohn in Ghana (Otoo et al. 2009: 33), für einen etwas höheren Lebensstandard in Ghana war dies aber immer noch ein niedriges Gehalt (vgl. auch Akwetey/ Darkenoo 2010: 55; Britwum 2010: 111). Ob jene Funktionäre, die die GTUC-Gewerkschaften in staatlichen Institutionen vertreten, Sitzungsgelder bekommen und wie hoch diese ggf. sind, konnte leider im Gegensatz zu Benin nicht ermittelt werden.

king Group dar, s. Kapitel 5.2.1). Ebenso sind sie entweder qua Amt für die EPAs zuständig (bspw. das Rechercheinstitut) oder wurden berufen. So war der zur Zeit der Feldforschung amtierende Generalsekretär zuvor langjährig als *Deputy* vom damaligen GAWU-Generalsekretär mit Handelsfragen betraut worden. Der amtierende Generalsekretär GAWUs wiederum beauftragte seinen *Deputy* ebenfalls mit dem EPAs-Thema. Element 5 (Anstellung – bzw. in diesem Fall „Berufung“ – und nicht Wahl nach Fachqualifikation) ist demnach im Fall der EPAs-Zuständigkeiten weitgehend erfüllt. Durch die Einordnung in die GAWU bzw. GTUC-Amtshierarchie hat auch – zumindest formal – eine Kontrolle der EPAs-Arbeit stattgefunden. Die neben dem Generalsekretär mit den EPAs befassten Personen bei GAWU sind dem Generalsekretär gegenüber rechenschaftspflichtig und arbeiten eng mit ihm zusammen. Inwieweit das Rechercheinstitut oder die *Working Group* einer Kontrolle unterlag, ist nicht bekannt. Anders als in Benin liegen jedoch keine gegenteiligen Informationen vor. Das Element 10 (strenge einheitliche Arbeitsdisziplin und Kontrolle) wurde also zumindest teilweise erfüllt.

Es liegt also in Bezug auf die vier überprüfbaren Elemente der bürokratischen Verwaltung eine hohe Annäherung an den Weberschen Idealtypus vor. Dies stimmt auch mit den Beobachtungen Britwums überein (Britwum 2010; Britwum 2003b: 5).

7.4.2.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die vorangegangenen Seiten analysierten die demokratische Verfasstheit der beiden untersuchten Gewerkschaftsbewegungen. Vereinfachend lässt sich daraus folgende Tabelle erstellen:

Kategorie ‚Demokratie‘ im Vergleich		
	Benin	Ghana
Mitgliederstrukturen	- informell - häufig haben nur führende Personen formellen Status - Stimmrecht ist an Beitragszahlung gebunden	formell

Kategorie ‚Demokratie‘ im Vergleich (Fortsetzung Tabelle)		
	Benin	Ghana
Innergewerkschaftliche Führungskonflikte	• Abspaltungen und Neugründung von Gewerkschaftszentralen	• trotz teilweise starker interner Oppositionsbewegungen weitgehende Einheit des GTUC • dennoch einige Abspaltungen auf Grund mangelnder interner Demokratie
Grad der Bürokratisierung	• gering	• hoch
Auswirkung externer Gelder auf die interne Demokratie	• Staatsgelder schaffen weitgehende Unabhängigkeit von Mitgliedszahlungen und damit von Mitgliederkontrolle	• Mitgliedsbeiträge verschaffen GTUC politisch und ökonomisch relative Unabhängigkeit
Auswirkung externer Gelder auf die interne Demokratie (Fortsetzung)	• materielle Anfälligkeit unbezahlter Funktionäre für private Annehmlichkeiten auch nicht-staatlicher Geberprojekte • Gebergelder stärken potentiell bereits existierende undemokratische Strukturen in den Gewerkschaften • CSTB bekommt nur staatliche Zuschüsse, hat keine internationalen Geber	• Staatsgelder werden nicht gezahlt • bezahlte Funktionäre sind etwas weniger anfällig für private Annehmlichkeiten der Geberkontakte • dennoch: Gebergelder stärken potentiell bereits undemokratische/ bürokratische Strukturen
Interne Kommunikationsmittel	• je nach Zentrale unregelmäßig oder gar nicht erscheinende Zeitung	• relativ regelmäßig erscheinende Zeitung des GTUC, für Mitglieder nur in den Regionalbüros einsehbar • keine Mitgliederzeitung von GAWU, aber GAWU-Zeitung für politische Entscheidungsträger

Tabelle 5: Kategorie ‚Demokratie‘ im Vergleich, eigene Darstellung

Die Differenzen zwischen den beiden Gewerkschaftsbewegungen in Hinblick auf die Kategorie ‚Demokratie‘ zeigen sich deutlich: Die beninischen Dachgewerkschaften haben eine sehr viel informellere Mitgliederstruktur als der GTUC und seine Einzelgewerkschaften. Mit der stärkeren Informalität verbinden sich Probleme der Rechenschaft: Wenn nicht bestimmbar ist, wer die Mitglieder sind und die vermuteten

Mitglieder auch keine Beiträge zahlen, dann kann nur eine Minderheit wählen und die Führung kontrollieren. Durch die Probleme der Rechenschaftspflicht kam es in der Vergangenheit zu gewerkschaftlichen Abspaltungen. Dieses Problem besteht beim GTUC und seinen Einzelgewerkschaften zumindest formell nicht. Im Gegensatz zu Benin sind die internen demokratisch-bürokratischen Regelungsmechanismen im GTUC so hoch, dass interne Oppositionsbewegungen bisher nur sehr selten zu Abspaltungen führten. Darin zeigt sich eine institutionelle Stabilität, die sich auch in der EPAs-Agenda niederschlägt (s. ‚institutionelle Stabilität und Flexibilität‘, Kapitel 7.3.4.2).

Was beide Gewerkschaftsbewegungen verbindet ist ein – wenn auch gegensätzlich gelagertes – Bürokratieproblem. In Benin macht der geringe Bürokratisierungsgrad die ehrenamtlichen Gewerkschaftsfunktionäre tendenziell anfälliger, aus individuellen Interessen mit externen Gebern zu kooperieren. Allerdings lassen die erhobenen Daten keine Schlüsse darauf zu, wie dies den Kontakt zwischen führenden ROSYB-Mitgliedern und der FES beeinflusst hat. Aus den Daten kann aber geschlussfolgert werden, dass viele ROSYB-Mitglieder in Benin nicht unbedingt auf Grund ihrer fachlichen Qualifikation für ihr Amt bestimmt wurden und die Seminarteilnehmenden und ‚einfachen‘ ROSYB-Mitglieder auch auf Grund individueller Vorteile die Workshopangebote wahrnahmen. Am deutlichsten ist hier die Aussage des CSTB-Generalsekretärs, der seine Leute auf Grund der „*misère*“ zu den Seminaren schickte (Interview CSTB II 2010). Die fehlende Qualifikation führte bei den ROSYB-Mitgliedern zu einem nachhaltigen Unverständnis der EPAs-Materie, was auch die EPAs-Agenda beeinflusste.

Hingegen waren die EPAs in Ghana eine Angelegenheit der professionellen Führungsfiguren von GAWU sowie vom Rechercheinstitut des GTUC – beide unterstützt durch die Führung des GTUC. Ihre Fachkenntnis ist auch in ihrer EPAs-Agenda sichtbar. Aber auch in Ghana gab es das Problem der individuellen ‚Mitnahmeeffekte‘ (Auszahlung des Essensgeldes oder Honorare, s. Kapitel 5.2.1.3, wenn auch durch

die Bezahlung der Funktionäre vermutlich abgeschwächer als in Benin. Wie sich dies politisch/ inhaltlich auswirkt, ließ sich jedoch nicht ermitteln.

Die EPAs-Agenda der beninischen Gewerkschaften bot keinen Anlass, die Mitglieder zu mobilisieren (s. Kapitel 5.2.2.2; 5.2.2.4). Zu einer umfassenden Mitgliedermobilisierung ist es jedoch auch in Ghana – trotz agitatorischer Worte in dem Positionspapier – nicht gekommen (s. Kapitel 5.2.1.5). Hier zeigt sich ein im Vergleich zu Benin gegenteilig gelagertes Bürokratieproblem des GTUC: Zu vermuten ist, dass die klaren fachlich-bürokratischen Zuständigkeiten dazu beigetragen haben, dass es nur eine sehr geringe Verbreitung des Themas bei den anderen GTUC-Mitgliedsgewerkschaften gegeben hat. Die Zuständigkeit wurde an die bereits aktiven Funktionäre delegiert. Verstärkt wurde dieser Effekt noch durch die Autonomie der Einzelgewerkschaften.

Auch die Tatsache, dass GAWU zum Zeitpunkt der Erhebung lediglich eine Zeitung für politische Entscheidungsträger und nicht für ihre Mitglieder hat, kann ebenfalls als Phänomen der Bürokratie interpretiert werden: Es geht der GAWU-Führung nicht primär darum, über die Aktivierung und Mobilisierung der eigenen Mitglieder Politik zu beeinflussen. Vielmehr wendet sie sich mit ihren Informationen direkt an politische Entscheidungsträger.

Durch die fehlende Rückbindung der ROSYB-Funktionäre in ihre jeweiligen Gewerkschaften waren sie in ihrer Arbeit weit weniger demokratisch legitimiert und kontrolliert, als die mit den EPAs befassten GTUC/ GAWU-Funktionäre. So beklagt sich auch die Vertreterin der FES, dass im Endeffekt die FES ROSYB kontrollierte – und nicht die eigentlich zuständigen Gewerkschaftssekretäre (Interview FES IX 2008).

Die Geschichte der internen gewerkschaftlichen Auseinandersetzungen über demokratische Repräsentation ist auch für die Analyse der Koalitionen interessant. Zum Beispiel bildeten sich in der internen Oppositionsbewegung des GTUC in den 1980er Jahren wichtige „Brückenbildner“ (eigene Übersetzung, Frege et al. 2004: 147) für

die Koalitionen zwischen NGOs und Gewerkschaften in Ghana heraus (s. Kapitel 7.3.4). Diese Auseinandersetzungen wurden über den künftigen Kurs der Gewerkschaft und damit über die gewerkschaftliche Agenda geführt. Die Identitätskategorie ‚Agenda‘ soll für beide Gewerkschaftsbewegungen im Folgenden untersucht werden.

7.4.3 Gewerkschaftsagenda in Ghana und Benin

Für die Fragestellung dieser Arbeit ist es weniger bedeutend, welche Agenda die untersuchten Gewerkschaften hinsichtlich der klassischen Aspekte der industriellen Beziehungen wie Lohn und Arbeitszeit verfolgten. Vielmehr ist es von Interesse, welche Geschichte die Gewerkschaftsbewegungen in der Artikulation von allgemeinpolitischen Themen haben. Am meisten interessieren hier Themen des internationalen Handels, aber auch Auseinandersetzungen um die nationale Souveränität, Demokratie oder allgemeine soziale Sicherung. Dabei haben zwei epochale Ereignisse besonderen Einfluss auf die allgemeinpolitische Agenda der Gewerkschaften: die Unabhängigkeit bzw. gegebenenfalls die Bewegung, die zur Unabhängigkeit führte, sowie die Regimewechsel Ende der 1980er/ Anfang der 1990er Jahre. Während diesen fundamentalen politischen Umbrüchen war die allgemeinpolitische Agenda der Gewerkschaften besonders präsent, Entwicklungen in dieser Zeit hatten Einfluss auf spätere gewerkschaftliche Agenden.

Um das Verhältnis zwischen den verschiedenen Gewerkschaftszentralen und der FES zu verstehen, ist es zudem entscheidend, welchem gewerkschaftlichen Weltverband sie angehörten, da die FES vorzugsweise mit Gewerkschaften kooperierte, die Mitglieder der ICFTU bzw. des ITUC waren/ sind (s. Kapitel 3.2.3).

7.4.3.1 Benin

Bis in die frühen 1930er Jahre gab es eine agile Unabhängigkeitsbewegung in Dahomey²³⁷. Das Programm der nationalistischen Bewegung umfasste explizit auch die

237 Sie wurde v.a. von der lokalen Bourgeoisie (v.a. Pflanzler und Händler) getragen und war zwar nicht revolutionär in dem Sinne, dass sie das Recht Frankreichs anzweifelte, Dahomey zu regieren. Wohl aber war sie für die französische Kolonialverwaltung durch ihr Ziel gefährlich, mit dem Aufbau

Ausweitung der Rechte der Lohnarbeiter_innen, die die Bewegung mit Streikaktionen unterstützte. Allerdings spaltete sich die dahomeysche Bourgeoisie und damit auch die Bewegung ab den 1930er Jahren durch eine Mischung aus Repression und Kooptierung der französischen Kolonialverwaltung (Manning 2004: 261ff.; Coquery-Vidrovitch 1985: 270ff.)²³⁸. Als Benin bzw. Dahomey 1960 schließlich von Frankreich in die Unabhängigkeit entlassen wurde, gab es keine Unabhängigkeitsbewegung mehr, an der die Gewerkschaften sich hätten beteiligen können. Durch die Abwesenheit einer starken Unabhängigkeitsbewegung konnte auch die dahomeysche UGTAN-Gliederung für ihre antikolonialen Agenda keine breite Unterstützung finden. Im Gegensatz zum Senegal, Niger und Guinea stand die UGTAN in Dahomey bei der Abstimmung 1958 auch nicht geschlossen hinter der Ablehnung des französischen Verfassungsreferendums, welches den Verbleib des Landes als Kolonie vorsah (s. Kapitel 7.2.2; Martens 1980c: 57). Diesen Positionierungen und Ereignissen entsprechend ist die antikoloniale Bewegung für die heutigen Gewerkschaften in Benin kein wichtiger Bezugspunkt.

Die Generalstreiks und andere Aktionen der Gewerkschaften, die die postkolonialen Regierungen bis 1972 destabilisierten, waren vor allem eine Reaktion auf Lohnkürzungen und ähnliche Einschnitte. Außerdem richteten sie sich gegen die Unterdrückung von Gewerkschafter_innen (Imorou 2010a: 10f.; Dossou 1994: 6f.). Auch die wilden Streiks im Kérékou-Regimes Mitte der 1980er Jahre waren zunächst Reaktionen auf die allgemeine ökonomische Krise, die sich z.B. in ausstehenden Lohnzahlungen zeigte. Die Streiks wurden aber gleichzeitig auch wichtiger Bestandteil der Demokratiebewegung (Imorou 2010a: 11f.; Adegbi/ Agossou 1997: 130; Dossou 1994: 9ff.; Allen 1992: 8f.). Zwischen 1985 und 1989 waren die kommunistische Partei Benins PCB und die an sie angegliederte Gewerkschaft CSTB treibende Kraft in den Protesten gegen die Regierung Kérékou (Interview FORS 2010; Akindès 1995:

eines heimischen Kapitalismus ökonomischen und politischen Fortschritt für Dahomey zu erreichen (Manning 2004: 261ff.).

238 Anders als in anderen afrikanischen Ländern stärkte dies Ende des zweiten Weltkrieges die Bewegung nicht, sondern schwächte sie abermals: „Ties among the bourgeoisie, peasantry and workers had been broken, and the state had reimposed effective hegemony over the entire population“ (Manning 2004: 275).

269f.; Allen 1992: 7). Infolgedessen waren die Mitglieder dieser beiden Organisationen massiver Repression des Regimes Kérékou ausgesetzt. Es gab zahlreiche Inhaftierungen, Aktivisten gingen ins Exil, andere wurden getötet (Interview CSTB I 2010; Interview CSTB II 2010; Interview CSTB III 2010; Interview FORS 2010; Interview PCB 2010; Imorou 2007: 10; Allen 1992: 7).

Mit dem Ende des Regimes von Kérékou spalteten sich ab 1989/1990 immer mehr Gewerkschaften von der Einheitsgewerkschaft UNSTB ab (Weinsou/ FES 1994: 16ff.). Die neu gegründeten Gewerkschaftszentralen orientierten sich ideologisch neu und entschieden sich entsprechend für oder gegen die Zugehörigkeit zu einem der drei damals existierenden gewerkschaftlichen Weltverbände²³⁹.

Die CSA-Bénin war die erste Zentrale, die sich nach der Nationalversammlung 1990 neben der UNSTB gründete. Auf internationaler Ebene schloss sie sich der ICFTU an, damit ist sie heute Mitglied des ITUC. Ideologisch grenzt sie sich deutlich vom kommunistischen Dachverband, der CSTB, ab und verfolgt einen explizit sozialdialogischen Ansatz (Interview CSA-Benin 2010).

Nachdem die Aktivist_innen der kommunistischen CSTB nach 1989/1990 zunächst in den sich abspaltenden Basisgewerkschaften aktiv waren, gründete sich die CSTB im Jahr 1992 erneut als gewerkschaftlicher Dachverband. Sie war bis zum Ende der Erhebungen keinem der gewerkschaftlichen Weltverbände zugeordnet, ist aber eng mit der kommunistischen Partei Benins, der PCB, verbunden; die Partei hat Beraterstatus für die CSTB. Die PCB brach zwar Ende der 1980er Jahre mit ihrer Orientierung am albanischen Regime, der Bezug zum autoritären Staatssozialismus blieb aber bestehen – so nennt die PCB Stalin als einer ihrer „Lehrer“ (eigene Übersetzung, PCB 2002). Trotz der engen Beziehung zur PCB ist die CSTB explizit für Nicht-Mitglieder der PCB offen (Interview CSTB I 2010; Interview CSTB III 2010; Interview PCB 2010; Feldnotizen 2010). Die CSTB, stark vermittelt durch die PCB, setzt im Hymanschen Sinne zumindest diskursiv auf klassenorientierte Gegenmacht (s. bspw. PCB oJ: 4; PCB 2010b: 3) und praktisch, sichtbar in dem vergleichbar hohen Aktivi-

239 Siehe zu den internationalen Gewerkschaftsverbänden Fußnote 2.

tätsgrad auch zu allgemeinpolitischen Themen, auf Mitglieder mobilisierung (s. Kapitel 7.4.3.1).

Auch die UNSTB, stark geschrumpft nach 1989/1990, schloss sich der ICFTU und später dem ITUC an. COSI gründete sich 1997 und schloss sich zunächst dem konfessionellen Weltverband WCL an und ist nun Mitglied des ITUC. Gleiches gilt für die CGTB. Die beiden verbleibenden Zentralen mit den geringsten Stimmen bei den *Élections Professionnelles* sind die CSUB (1,78 %) und die CSPIB (1,64 %). Die CSUB entstand 1999 als Abspaltung der CSA und versteht sich explizit als apolitisch. CSUB und CSPIB gehören nicht dem ITUC an (Interview COSI II 2010; Interview CSA-Benin 2010; Interview CSUB 2010; Interview FES IX 2010; Le Ministre du Travail et de la Fonction Publique 2006: 3).

Diese ideologische bzw. weltverbandliche Orientierung prägte wesentlich die gewerkschaftliche Kooperation mit der FES (s. Kapitel 5.2.2.3) wie auch das Koalitionsverhalten zu anderen allgemeinpolitischen Themen.

Bei der Kooperation im Netzwerk ROSYB handelte es sich nicht um die einzige gewerkschaftsübergreifende Zusammenarbeit. Gerade CSTB, CSA, COSI und CGTB kooperierten seit 2005/2006 bzw. 2008 enger miteinander. Dabei nahm die kommunistische CSTB stets eine Sonderrolle ein (s. Kapitel 7.3.4.1) (Interview COSI II 2010; Interview CSTB II 2010; Interview FORS 2010). Die prominentesten Themen, die die Gewerkschaften im Untersuchungszeitraum gemeinsam behandelten, waren Proteste für die Aufrechterhaltung der Verfassung (2006) und gegen hohe Lebensmittelpreise (2008). Bei der Kampagne zur Verteidigung der Verfassung²⁴⁰ kooperierten CSA, COSI, CGTB und in diesem Fall auch der UNSTB miteinander. Die kommunistische CSTB war die aktivste Gewerkschaft in der Kampagne, verfolgte aber mit der Forderung nach einer neuen Verfassung eine eigene Agenda und gehörte der Koalition der vier anderen Dachverbände nicht an (Interview COSI II 2010; Interview CSTB II 2010; Interview FORS 2010). Bei Protesten gegen die gestiegenen Lebensmittelpreise im Jahr 2008 arbeiteten die vier größten Zentralen (CSTB, CSA, CGTB und

240 Als 2006 der damalige Präsidenten Kérékou durch eine Verfassungsänderung seine Amtszeit verlängern wollte, kam es zu einer erfolgreichen Protest-Kampagne gegen dieses Bestreben.

COSI) hingegen eng zusammen. Nach Angaben der mit den Gewerkschaften zusammenarbeitenden NGO war es auch hier die CSTB, die am stärksten ihre Mitglieder mobilisierte. Während sich die NGOs auf die Kritik an den hohen Lebensmittelpreisen beschränkten, erweiterte die CSTB die Agenda und protestierte auch gegen Auflagen der Weltbank (Interview Que Choisir 2010; s. auch Interview CSTB II 2010). Die Kritik an Weltbankpolitiken entsprach der generellen Positionierung der CSTB bzw. der PCB in Bezug auf die Bretton-Woods-Institutionen. Gewerkschaft und Partei nahmen hinsichtlich IWF- und Weltbankpolitiken eine stark ablehnende Haltung ein. Auch gegen Privatisierungen bezogen sie vielfach Stellung (s. z.B. CSTB 2010a: 4; CSTB 2010b; Interview CSTB I 2010; Interview CSTB III 2010; PCB 2010a; PCB 2010b; PCB o.J.: 4).

Die anderen Gewerkschaftszentralen beschäftigten sich ebenfalls mit IWF/ Weltbankpolitiken. So kritisierte die CSA in einer von der FES finanzierten Studie scharf die Strukturanpassungsmaßnahmen für Benin (CSA-Bénin 2007). Der Gewerkschaftsforscher Dossou (2004b: 10) erwähnt, dass es in den 1990er Jahren in Benin gemeinsame gewerkschaftliche Aktionen gegen die SAPs gab. Etienne Domingo (1995: 413, 421) verweist darauf, dass die Gewerkschaften in den 1990er Jahren mit zunehmender Schärfe die SAPs kritisierten, allerdings unterscheidet er nicht zwischen den Gewerkschaftszentralen. Er betont aber, dass die PCB die einzige Partei in Benin gewesen sei, die SAP-kritisches Material veröffentlichte (Domingo 1995: 399, 411ff.). Inwiefern es im Untersuchungszeitraum zu gemeinsamen Protesten der Gewerkschaftszentralen gegen die Bretton-Woods-Institutionen kam, ist leider unbekannt. Da es aber 2010 eine gemeinsame Demonstration der CSA, CSTB, CGTB und COSI gegen Weltbankpolitiken gab (CSTB 2010b: 2), ist davon auszugehen. Welche Aspekte der SAPs von den Gewerkschaften besonders betont wurden, ist ebenfalls unbekannt. Auf Grund der Andeutungen in der Literatur ist zu vermuten, dass die Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor (z.B. Rentenregelungen) und die Auswirkungen der Privatisierungen auf die Arbeitsplatzsicherheit im Fokus standen (s. z.B. Domingo 1995: 415; CSA-Bénin 2007).

Trotzdem sich die Gewerkschaftszentralen mit Problemen der Strukturanpassung beschäftigten, wurde das Thema Handelspolitik vor der Initiative der FES zur Gründung von ROSYB nicht direkt von ihnen thematisiert (Interview GRAPAD 2008). Da Zollsenkungen auch zu den Strukturanpassungen gehörten, ist dies zumindest erstaunlich. Über die Ursachen für diese Nicht-Beschäftigung lässt sich auf Grund mangelnder Daten nur spekulieren. So könnte ein Grund darin liegen, dass die Wirkungen von Zollsenkungen im besonders von den Gewerkschaften repräsentierten öffentlichen Sektor nur mittelbar zu spüren waren und damit Zollreduktionen keine unmittelbare Bedrohung der Arbeitsplätze darstellten.

7.4.3.2 Ghana

Anders als in Benin kam es in Ghana nach dem zweiten Weltkrieg zu massiven antikolonialen Unruhen in der Bevölkerung und 1948 zu Aufständen in Accra, die sich auf andere Städte ausdehnten. Die Unruhen waren ein Produkt des Aufkommens verschiedener Protestgruppen: die im vorangegangenen Jahrzehnt entstandene Arbeiter_innenbewegung, mit Streiks v.a. in den Minen und der Eisenbahn 1947, Kaakaobauern, den zurückgekehrten Kriegsveteranen sowie städtischen Konsument_innen und Händler_innen. Während der Aufstände kam es zu Angriffen auf europäische und syrische Geschäfte (Cooper 1996: 248, 252f.; Coquery-Vidrovitch 1985: 280f.). Gemeinhin werden die Ereignisse von 1948 als der Moment bezeichnet, an dem sich die Massenbasis für die Unabhängigkeitsbewegung entwickelte (Cooper 1996: 248, 253f.). Gérard Fonteneau (2004: 28f.) sieht im Jahr 1948 den Anfang für eine enge Verbindung zwischen der Arbeiter_innenbewegung und der Unabhängigkeitspartei, der späteren CPP. Der GCTUC²⁴¹ bzw. seine Einzelgewerkschaften unterstützten die CPP mit vielen Protesten und Streikaktionen (Britwum 2007: 13f.; Jeffries 1978: 38ff.), auch wenn die Unterstützung der CPP gewerkschaftsintern umstritten war (Cooper 1996: 255ff.; Crisp 1984: 99ff.; Jeffries 1978: Kapitel 3) und 1950 zu einer tiefen Krise des GCTUC führte (Jeffries 1978: 58). Die Beteiligung an der Unabhängigkeitsbewegung stärkte den antikolonialen Flügel in den ghanaischen

²⁴¹ *Gold Coast Trade Union Congress*, s. Kapitel 7.3.1.2

Gewerkschaften und prägte auch die Auseinandersetzung um die Zugehörigkeit zum gewerkschaftlichen Weltverband.

Die Beziehung zwischen GTUC und der ICFTU war lange Jahre sehr turbulent. Als der GCTUC 1951 der ICFTU beitrug, gründete sich der Ghana TUC, der neben einer engen Anbindung an die CPP den Austritt aus der ICFTU forderte. Zwei Jahre später kam es zu einer (Wieder-)Vereinigung der beiden Dachverbände, der Name wie die Forderungen des Ghana TUC wurden übernommen und der GTUC trat 1953 aus der ICFTU aus (Traeder 1982: 475). 1954 trat der GTUC der ICFTU aber nach schwerer interner Auseinandersetzung wieder bei (Jeffries 1978: 60ff.). Heike Traeder (1982: 475) gibt an, dass der Wiedereintritt erfolgte, um den Prozess der Entkolonisierung nicht zu gefährden. 1959 erfolgte ein abermaliger Austritt aus der ICFTU (Carew 2000: 264; Gray 1981b: 68). Der Austritt erfolgte auf Grund der Kritik der ICFTU an dem *Industrial Relations Act* von 1958; sie wurde von der GTUC-Führung als Einmischung in die inneren Angelegenheiten angesehen (Traeder 1982: 476)²⁴². Heute ist der GTUC Mitglied im ITUC (GTUC 2011) und pflegt eine enge Verbindung zum Weltverband²⁴³. Auch vor der Gründung des ITUC war der GTUC Mitglied in der ICFTU (Gockel/ Vormawor 2004: 20)²⁴⁴.

Anders als während der Unabhängigkeitsbewegung verhielten sich die Gewerkschaften angesichts der Strukturanpassungspolitik eher zurückhaltend. In Reaktion auf die 1983 in Ghana eingeführten SAPs protestierten die GTUC-Gewerkschaften zwar gegen den Abbau von Arbeitsplätzen und ökonomischen Rechten von Lohnabhängigen (Gyimah-Boadi 1995: 217). Ab 1985/1986 vertrat der GTUC auch einen allgemeinen politischen Ansatz, indem er für sich für mehr Demokratie und gegen die SAPs im Allgemeinen aussprach – allerdings ohne dafür gezielt zu mobilisieren: „Indeed,

242 Nach dem Austritt wirkte der GTUC intensiv in der *All-African Trade Union Federation* (AATUF) mit, die enge Beziehungen zum WFTU unterhielt. Der erste Generalsekretär der AATUF war der GTUC-Generalsekretär Tettegah (Traeder 1982: 476).

243 Der zum Zeit der Feldforschung amtierende Generalsekretär von ITUC-Afro, Kwasi Adu Amankwah, war langjähriger Generalsekretär des Ghana TUC.

244 Wann der GTUC wieder in die ICFTU eingetreten ist, ist aus der Literatur nicht ersichtlich. Gray zufolge wurde die Verbindung zur ICFTU bis 1981 (Erscheinen seines Buches) nicht wieder aufgenommen (Gray 1981b: 68). Traeder verweist aber darauf, dass es auch vor Wiedereintritt unter einigen Generalsekretären eine gute Beziehung zur ICFTU gab (Traeder 1982: 478).

overall, the trade unions could not be said to be committed in practice to the positions expressed by the TUC“ (Adu-Amankwa/ Tutu 1997: 222). Die Zurückhaltung lässt sich aus einer Mischung aus Repression und Kooptierung durch die Regierung Rawlings erklären (Konings 2003: 453ff.; Nugent 1996: 149f., 179ff.). Als sich die ghanaische Regierung 1990 mit Ende des Kalten Krieges und einer stärker werdenden nationalen Opposition zu Reformen gezwungen sah, plädierte der GTUC zwar für Demokratisierung. Er nahm aber selbst nicht an der Bewegung teil, die für ein Mehrparteiensystem eintrat. Diese Zurückhaltung schwächte Kwast Adu-Amankwa und Kwadwo Tutu (1997: 222) zufolge die Demokratiebewegung nachhaltig.

Die offene Kritik des GTUC an der PNDC-Regierung nahm 1990/1991 ab und die GTUC-Führung näherte sich an die Regierung an bzw. unterstützte sie offen. So ernannten beispielsweise das *Executive Board* des GTUC den Staatspräsidenten Rawlings am 1. Mai 1990 zum „Worker of the Year“ (Kraus 2007b: 111). Der Generalsekretär des GTUC machte darüber hinaus öffentlich deutlich, dass der GTUC das ökonomische Programm der PNDC-Führung unterstütze (ebd.). Konings (2003: 454f.) verweist auf Kooptierungen der gemäßigten GTUC-Führung in das PNDC-Regime (s. ähnlich auch Nugent 1996: 181)²⁴⁵. Auch spielte die PNDC-Regierung geschickt die Einzelgewerkschaften des GTUC gegeneinander aus – jene, die von den SAPs profitierten (z.B. die *Ghana Private Road Transport Union* und die *Railway Workers' Union*) gegen jene, deren Mitglieder schwere ökonomische Einschnitte zu verkraften hatten (z.B. die Mitglieder der *Industrial and Commercial Workers Union, ICU*) (Konings 2003: 454). Während des PNDC-Regimes mussten oppositionelle Gewerkschafter_innen ins Exil oder wurden inhaftiert, unter ihnen der spätere Generalsekretär des GTUC, Adu-Amankwah (Konings 2003: 454ff.; Nugent 1996: 179ff.; Britwum 2007: 51; Kraus 2007b: 108f.). Unter anderem über diese innergewerkschaftliche Oppositionsbewegung entstanden Kontakte für spätere Koalitionen mit NGOs,

²⁴⁵ Der 1988 mit Hilfe des PNDC wiedergewählte GTUC-Generalsekretär Yankey wurde in die *National Commission for Democracy (NDC)* integriert – eine von der Regierung geschaffene Institution, durch die sie die politischen Geschehnisse zu kontrollieren versuchte. Nach dieser Berufung versicherte Yankey regelmäßig die Unterstützung des GTUC für die PNDC-Politiken. Schließlich wurde ihm auch ein Botschafterposten angeboten (Konings 2003: 455).

die die gewerkschaftliche Agenda insbesondere in Fragen der internationalen politischen Ökonomie und damit auch der EPAs nachhaltig prägte (s. Kapitel 7.4.4.2). Unter der liberal-demokratischen Verfassung von 1992 orientierte sich der GTUC in seiner allgemeinpolitischen Ausrichtung neu: Vor dem Hintergrund seiner in der Geschichte teilweise sehr engen Anbindung an Regierungsparteien entschied sich der GTUC-Kongress ausdrücklich gegen eine enge Verbindung mit politischen Parteien (Akwey/ Darkenoo 2010: 39ff.; Britwum 2007: 53). Unter der Präsidentschaftswahl wandte sich der GTUC unter anderem mit Versammlungen und Demonstrationen gegen Regierungsprojekte, wie die Erhöhung der Mehrwertsteuer und das Gesetz zu den *Export Processing Zones* (EPZ) (Interview TWN I 2008; Kraus 2007b: 115; Koenigs 2003: 458; Adu-Amankwa/ Tutu 1997: 224).

Der GTUC widmete sich auch in seiner jüngeren Geschichte neoliberaler Politik. Britwum zufolge war der GTUC beispielsweise führend in den Protesten gegen das HIPC-Programm²⁴⁶ der Regierung und kritisierte jährlich das Staatsbudget (Britwum 2010: 120; ebd. 2007: 56f.). Er rief außerdem die Koalition gegen Wasserprivatisierung ins Leben²⁴⁷ (Interview isodec/ GTLC 2008; s. auch ISODEC 2010; Kraus 2007b: 116), mobilisierte erfolgreich gegen die Privatisierung der *Agricultural Development Bank* (Interview GTUC III 2008; Interview isodec/ GTLC 2008; Interview TWN I 2008) und sprach sich 2008 gegen die Privatisierung der *Ghana Telecom* aus²⁴⁸. Diese Aktivitäten zeigen, dass der GTUC während des Untersuchungszeitraumes eine allgemeinpolitische und auch regierungskritische Agenda verfolgte.

246 *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) umfasst ein Programm der Bretton Woods-Institutionen zum Schuldenerlass. Es wurde 1996 auf Grund der u.a. durch die IWF-Kreditvergabe entstandenen Verschuldung peripherer Länder verabschiedet. Die Kritik an HIPC richtete sich unter anderem gegen die Konditionen für diesen Schuldenerlass: Bei dem ersten HIPC-Programm mussten sich die betroffenen Länder mit einem sechs Jahre laufenden SAP weiteren neoliberalen makroökonomischen Strukturreformen unterziehen, erst dann wurden ihnen die Schulden (teilweise) erlassen. Ab 1999 wurde für die Entschuldung vorausgesetzt, dass der betroffene Staat Reformen auf Basis der *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) durchführte. Die PRSP beinhalten aber letztendlich die gleichen neoliberalen makroökonomischen Strukturreformen wie die SAPs (s. Kapitel 7.2.4; zur Kritik an HIPC z.B. Erlassjahr 2011; Ziai 2007: 150ff.).

247 Allerdings war er darin nicht „führend“, wie Webster und Akwey/ Darkenoo (2010) angeben. Vielmehr beschwerten sich Mitglieder der Anti-Privatisierungs-Allianz über das fehlende Engagement des GTUC (Interview isodec/ GTLC 2008; Interview TWN I 2008).

248 Siehe zur Position des GTUC beispielsweise Ghana Web 2008.

Die in dieser Untersuchung besonders im Fokus stehende *General Agricultural Workers' Union* wurde stark durch die Unabhängigkeitsbewegung Ghanas geprägt. So war der Bezug auf den Unabhängigkeitsführer Kwame Nkrumah nicht nur für leitende Gewerkschaftsfunktionäre wie den zum Zeitpunkt der Datenerhebung amtierenden Generalsekretär GAWUs relevant (Interview GAWU II 2010). Auch die in Kapitel 7.3.1.2 bereits erwähnte Organisation von nicht-ghanaischen Kakaobauern Ende der 1960er Jahre wurde von dem stark durch Nkrumah geprägten damaligen GAWU-Generalsekretär Kweku Halligah initiiert. Vermutlich durch den Pan-Afrikanismus Nkrumahs beeinflusst, engagierte sich Halligah gegen die nationalistischen Vertreibungspolitiken des vom Westen unterstützten Präsidenten Busia. Später war Halligah an der Formulierung der ILO Konvention Nr. 141 bezüglich der Organisation ländlicher Arbeiter²⁴⁹ beteiligt. Die Organisation der migrantischen Arbeiter_innen und Bauern war der erste Impuls GAWUs, informelle Arbeiter_innen bzw. selbständige Bauern zu organisieren (Interview GAWU II 2010; s. auch Hodson 1983: 22). 1979 gründete GAWU eine *Rural Workers Division* (Hodson 1983: 22) und war damit die erste ghanaische, und nach Informationen des amtierenden Generalsekretärs auch erste afrikanische Gewerkschaft, von vormals formell Beschäftigten, die systematisch informelle Arbeiter_innen bzw. Selbständige organisierte. Da bei selbständig arbeitenden Kleinbauern die direkte Auseinandersetzung mit dem Arbeitgeber nicht möglich ist, wandte sich GAWU mit der Organisation von Kleinbauern verstärkt allgemeinen politischen Themen zu und setzte sich so für bessere Marktbedingungen seiner Mitglieder ein (Interview GAWU II 2010).

Der Welthandel trat auf die Agenda GAWUs allerdings zunächst durch eine Auseinandersetzung im Bereich der formellen Ökonomie. Als 1996 der Bananenproduzent *Volta River Estates Ltd.* angab, wegen Veränderungen des unter dem Lomé-Abkommen geregelten europäisch-ghanaischen Bananenhandels (s. Kapitel 5.2.1.3) den Forderungen GAWUs nicht nachkommen zu können, beschäftigte sich die Gewerk-

249 In ihrem Begriff des ‚rural worker‘ bezieht sich der Artikel 2 der ILO-Konvention explizit auch auf kleine landwirtschaftliche Selbständige, die dauerhaft selbst keine Angestellten haben, keine substantielle Anzahl von Saisonarbeitern beschäftigen und ihr Land nicht von Farmpächtern (tenants, sharecroppers) bearbeiten lassen (s. ILO 1975).

schaft mit der WTO und dem Abkommen von Lomé. Im Zuge dessen war die Gewerkschaft auch Gründungsmitglied des *African Trade Networks* und damit schon sehr früh in die Stop-EPAs-Kampagne involviert (Interview GAWU I 2010; Interview GAWU II 2010).

In den folgenden Jahren initiierte bzw. beteiligte sich GAWU an Kampagnen gegen niedrige Importzölle z.B. von Hühnchenschenkeln, Tomatenpaste oder Reis (Britwum 2007: 118). In diesen Aktivitäten zu internationaler Handelspolitik zeigt sich, dass sich GAWU angesichts einer globaler ökonomischer Ungleichheit im Sinne seiner Mitglieder für einen stärkeren Schutz der ghanaischen Märkte einsetzte. Gerahmt wird dieses Engagement durch GAWUs Generalsekretäre. Der zum Zeitpunkt der Untersuchung amtierende Generalsekretär steht mit seinem häufigen Bezug zu Nkrumah dem Linksnationalismus nahe, gleiches gilt vermutlich für den in den 1960er Jahre prägenden Generalsekretär Halligah.

GAWU beschäftigte sich jedoch nicht nur mit Handelsfragen. Auch Themen wie Ernährungssicherheit, Kinderarbeit, Landfragen oder Geschlechtergerechtigkeit werden behandelt, dies v.a. in Zusammenarbeit mit diversen Geberorganisationen. In Bezug auf die EPAs-Arbeit der Gewerkschaft machte der Generalsekretär GAWUs deutlich, dass nur wenige GAWU-Funktionär_innen ausreichend für die Arbeit zu allgemeinpolitischen Themen ausgebildet seien. Diese Mitarbeiter_innen seien aber vielfach auch mit anderen Problemen, wie beispielsweise Kinderarbeit, beschäftigt (Interview GAWU II 2010). Hierin deutet sich also eine Konkurrenz der zu bearbeitenden Themen innerhalb GAWUs an. Inwieweit sich diese Themenkonkurrenz auf GAWUs EPAs-Agenda im Untersuchungszeitraum ausgewirkt hat, ist mit den vorhandenen Daten nicht deutlich herauszuarbeiten. Es bleibt Spekulation, ob es bei weniger (geberbeeinflusster) Themenvielfalt einen stärkeren Fokus auf die EPAs, die Vermittlung der EPAs zu den anderen Einzelgewerkschaften oder auch eine stärkere Mitgliedermobilisierung gegeben hätte.

7.4.3.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Auch die Ergebnisse der Kategorie ‚Agenda‘ werden zunächst tabellarisch zusammengefasst. In der anschließenden Diskussion werden die für diese Untersuchung wesentlichen Ergebnisse dargestellt und erste Schlussfolgerungen gezogen.

Kategorie ‚Agenda‘ im Vergleich		
	Benin	Ghana
Beteiligung an der Unabhängigkeitsbewegung	Keine, auf Grund fehlender Unabhängigkeitsbewegung	starke Beteiligung an Unabhängigkeitsbewegung, erste Allianzen bereits 1948
Anbindung an Parteien	- Stark, bei gleichzeitiger Opposition und fortgesetzten Protesten gegen Regierungspolitik - CSTB: Allianz mit der PCB	- unter CPP stark, später häufig verdeckte Kooptierung - ab 1992 offizielle Abgrenzung des GTUC von Zusammenarbeit mit politischen Parteien
Gewerkschaftliche Rolle in SAP-Protesten/ in Demokratiebewegung Ende 1980er/Anfang 1990er Jahre	- zahlreiche schlagkräftige wilde Streiks - CSTB und PCB wichtige Akteure - starke Repression gegen Mitglieder der CSTB und PCB	Positionierung des GTUC schwankend: - zunächst kritische inhaltliche Positionierung zu SAPs - aber Zurückhaltung bei Protesten gegen SAP - Annäherung bzw. Unterstützung der Regierungsposition durch GTUC 1990/1991 - Inhaftierung von Anhängern der innergewerkschaftlichen Opposition - keine aktive Beteiligung an Demokratiebewegung
Zentrale Themen der allgemeinpolitischen Agenda in den liberalen Demokratien	- CSA, CSTB, CGTB, COSI: demokratische Rechte und Nahrungsmittelpreise - CSTB: Weltbank und IWF - alle Gewerkschaften: SAPs, Privatisierung - alle Gewerkschaften: Keine Beschäftigung mit Handelspolitik	- GTUC: Demokratie, Privatisierungen, Weltbank, Mehrwertsteuer - GAWU: Handelspolitik, Kinderarbeit, Landrechte, Ernährungssicherheit, Geschlechtergerechtigkeit

Kategorie ‚Agenda‘ im Vergleich (Fortsetzung Tabelle)		
	Benin	Ghana
Mitgliedschaft in internationaler Gewerkschaftsorganisation	• CSA, UNSTB: ICFTU, später ITUC • CGTB, COSI: WLC, später ITUC • CSTB, CSPIB, CSUB: keine	• turbulente Bei- und Austritte von der ICFTU • konstante Mitgliedschaft beim ITUC
Politische Grundausrichtung/ Verhältnis zu ungleicher globaler Entwicklung	• CSA, UNSTB, CGTB, COSI: Tendenz sozialpartnerschaftlich (explizit: CSA) • CSTB: an kommunistischer Partei Benins (PCB) orientiert. Konzept der klassenbasierten Gegenmacht/ sozialpolitische Mobilisierung/ deutliche Kritik an ungleichen globalen Machtverhältnissen	• sozialpartnerschaftlich • Kritik an globaler ungleicher Entwicklung/ Tendenzen zum Linksnationalismus bei wichtigen Einzelpersonen
Tradition in der Organisation der informellen Ökonomie	• seit Mitte der 1990er Jahre • keine sichtbaren Auswirkungen auf die Agenda	• GAWU: Tradition seit Ende der 1960er Jahre • Konsequenz: Orientierung auf allgemeinpolitische Agenda

Tabelle 6: Kategorie ‚Agenda‘ im Vergleich, eigene Darstellung

Beide Gewerkschafts- oder im konkreten beninischen Fall korrekter *Arbeiter_innenbewegungen*²⁵⁰, haben in zentralen Epochen der jeweiligen Landesgeschichte historische Rollen eingenommen: Die ghanaische Gewerkschaftsbewegung in der Unterstützung der Unabhängigkeitsbewegung, die beninische Arbeiter_innenbewegung als tragende Säule der Demokratiebewegung 1989/1990. Die konkreten Effekte dieser historischen Momente auf die heutige Gewerkschaftsagenda konnten in dieser Forschung nicht tiefer gehend untersucht werden. Dennoch ist zu vermuten, dass der starke allgemeinpolitische Fokus der beninischen Gewerkschaftsbewegung auf demokratische Rechte seine Wurzeln in der Bewegung von 1989/ 1990 hat. Eine ausgeprägte Tradition in Themen der nationalen Souveränität scheint es nach bishe-

²⁵⁰ Schließlich handelte es sich um wilde Streiks außerhalb des Gewerkschaftsapparates.

riger Erkenntnis hingegen nicht gegeben zu haben²⁵¹. Eine Ausnahme stellt hier die CSTB mit ihrer kritischer Positionierung gegenüber globalen Machtverhältnissen und europäischen, insbesondere französischen Einflüssen dar.

Mit Hilfe der ergänzten Kategorisierung Hymans (Kapitel 7.3.3), lassen sich der GTUC und GAWU aus Ghana als sozialpartnerschaftliche Gewerkschaften einordnen, die aber eine in ihrer Praxis deutlich werdende Kritik an einer durch geopolitische und ökonomische Interessen geprägten globalen ungleichen Entwicklung deutlich werden lassen, innerhalb GAWUs sind durch die historischen Bezüge auf Nkrumah bei führenden Einzelpersonen zudem Tendenzen zum Linksnationalismus auszumachen. Die beninische CSTB orientiert sich durch ihre Anbindung an die PCB – im Sinne der Hymanschen Kategorien – theoretisch und praktisch an dem Konzept der klassenbasierten Gegenmacht und sozialpolitischer Mobilisierung; sie positioniert sich diskursiv deutlich zur globalen ungleichen Entwicklung und gegen europäische ökonomische Interessenpolitik. Die CSA-Bénin hingegen ist als dezidiert sozialpartnerschaftlich einzuordnen (in deutlicher Abgrenzung zur CSTB), COSI, CGTB und UNSBT in Betracht ihrer Mitgliedschaft im ITUC und ihrer geringeren Konflikthaftigkeit im Gegensatz zur CSTB ebenfalls. Zwar gibt es begründete Annahmen, dass diese sechs Dachverbände keine explizite Kritik an globaler ungleicher Entwicklung formulieren, für eine validere Aussage bedarf es aber genauerer Untersuchungen.

Wenngleich die Unabhängigkeitsbewegung Ghanas auch 30 Jahre weiter zurückliegt als die beninische Demokratiebewegung bzw. die ersten antikolonialen Boykotts (1948) gar 40 Jahre, so sind doch auch hier Bezüge zur gegenwärtigen Agenda der ghanaischen Gewerkschaften zu vermuten. Wie unter Kapitel 5.2.1 beschrieben, werden in der Auseinandersetzung um die EPAs immer wieder auch Bezüge zu Nkrumah hergestellt (bei Demonstrationen oder bei Seminaren, an denen teilgenommen wurde, s. Kapitel 5.2.1.3 und 5.2.1.5). Für den Generalsekretär GAWUs ist

251 Um hier zu einer soliden Aussage zu kommen, bedarf es einer Analyse der gewerkschaftlichen Positionierung zu den Politiken der Bretton Woods-Institutionen. Dies konnte an dieser Stelle nicht geleistet werden. Imorou meint jedoch, dass der Nationalismus in den beninischen Gewerkschaften nicht besonders ausgeprägt sei (Interview LASDEL 2009). Dennoch gäbe es Anzeichen für einen Antikolonialismus/ Nationalismus, wenn z.B. die Lehrgewerkschaften den lokalsprachlichen Unterricht in den beninischen Schulen fordern (Interview LASDEL 2010).

Nkrumah ein wichtiger Bezugspunkt, die Organisation von Beschäftigten in der informellen Ökonomie geht ebenfalls auf einen durch Nkrumah geprägten Generalsekretär zurück. Es ist also zu vermuten, dass die antikolonialen Referenzen in dem EPAs-Positionspapier des GTUC auch durch die Unabhängigkeitsbewegung geprägt ist; zumal der amtierende Generalsekretär GAWUs am Entwurf des Papiers mit-schrieb. Auch wenn es für eine valide Aussage über die historischen Wurzeln der gegenwärtigen Agenda sicherlich mehr Daten bräuchte, so kann zumindest eine Verbindung zwischen der EPAs-Agenda und diesen beiden historischen Momenten in der jeweiligen Landesgeschichte angenommen werden.

Bei der Betrachtung der deutlichen Positionierung von PCB und CSTB gegenüber IWF, Weltbank, globaler Ungleichheit und europäischer, insbesondere französische Interessenpolitik drängt sich allerdings die Frage auf, weshalb die kommunistische Gewerkschaft keine deutliche Positionierung gegen die EPAs eingenommen hat. Die Antwort geben der Generalsekretär der CSTB und einer der intellektuellen Führer der PCB. Beide waren über die EPAs schlicht nicht informiert. Diese mangelnde Information erscheint zunächst überraschend, sie lässt sich bei genauerem Blick aber erklären: Die FES arbeitete vor allem mit Mitgliedsgewerkschaften der ICFTU bzw. des ITUC zusammen (s. Kapitel 3.2.3). Die CSTB ist jedoch nicht nur kein Mitglied des ITUC, sie ist zugleich auch noch die Schwesterorganisation der kommunistischen PCB und damit ein ideologisch schwieriger Kooperationspartner für die FES. Zwar war die CSTB als eine der sieben Dachgewerkschaften Teil von ROSYB, der Generalsekretär der CSTB distanzierte sich jedoch scharf von der FES und nahm die Informationen der zu ROSYB entsendeten CSTB-Kollegen nicht zur Kenntnis.

Der andere Grund für den fehlenden Bezug der CSTB zu den EPAs liegt in ihrer Koalitionstradition, die wiederum stark durch die Struktur der beninischen Zivilgesellschaft bestimmt ist. Unter anderem diese Koalitionstraditionen werden im folgenden Kapitel 7.3.4 behandelt.

7.4.4 Gewerkschaftsmacht in Ghana und Benin

In Kapitel 7.3.4 wurden die verschiedenen Formen von gewerkschaftlicher Macht dargestellt, die für die vorliegende Untersuchung von Belang sein können: strukturelle Macht, Organisationsmacht und Unteraspekte von Organisationsmacht wie Mitglieder mobilisierung, Koalitionen und institutionelle Macht. Im Folgenden werden die beiden Gewerkschaftsbewegungen jeweils mit Hilfe dieser Begriffe untersucht. Im Vergleich der unterschiedlichen Machtformen kann dann am Ende dieses Unterkapitels bestimmt werden, ob die im Kapitel 5.3 ausgemachten Differenzen hinsichtlich der EPAs-Agenda und der Beziehung zur FES unter anderem durch Unterschiede hinsichtlich der strukturellen oder institutionellen Macht, der Organisationsmacht, der Mitglieder mobilisierung oder der Koalitionen zu erklären sind.

7.4.4.1 Benin

Um bestimmen zu können, welche der unterschiedlichen Machtformen dazu beitragen, die im Kapitel 5 beschriebenen Differenzen zu erklären, müssen zunächst die verschiedenen Aspekte gewerkschaftlicher Macht für die beninische Gewerkschaftsbewegung analysiert werden.

Strukturelle Macht

Um die strukturelle Macht der beninischen Arbeiter_innen genauer bestimmen zu können, bräuchte es detaillierte Arbeitsmarktdaten. Diese waren jedoch, anders als für Ghana, nicht zugänglich. Für den Vergleich fehlen insbesondere Daten darüber, wie hoch der Anteil informeller Beschäftigung in den unterschiedlichen ökonomischen Bereichen ist. Denn es ist davon auszugehen, dass die Arbeitenden in der formalen Ökonomie eine größere ökonomische Schlagkraft haben als jene in der informellen Ökonomie (s. Kapitel 7.3.4). An dieser Stelle können lediglich von den ökonomischen Grunddaten Rückschlüsse auf die strukturelle Macht von Lohnabhängigen in zentralen Wirtschaftssektoren gezogen werden. Dabei geht es für den Untersu-

chungszeitraum um einen groben Überblick über den mit der ökonomischen Struktur zusammenhängenden Arbeitsmarkt:

Circa 2,6% der arbeitenden Bevölkerung sind formell im öffentlichen Dienst und 2,4% formell im Privatsektor beschäftigt, dies entspricht also ca. 5% formeller Beschäftigung in Benin. Vielfach wird im öffentlichen Sektor nur der Mindestlohn oder gar ein noch geringerer Lohn gezahlt (Quenum 2004: 57). Insgesamt arbeiten mehr als 70% aller Beschäftigten Benins im primären Sektor, davon die meisten in der Landwirtschaft. Der Dienstleistungsbereich beschäftigt ebenfalls große Teile der Bevölkerung (Républic du Bénin 2004: 26f., 32), genaue Zahlen liegen hier aber wegen des hohen Grades an informeller Beschäftigung in beiden Sektoren nicht vor. Die 30 wichtigsten industriellen Betriebe sind in der Lebensmittelverarbeitung, aber auch in der Zementherstellung, Textilindustrie und der chemischen Produktion (v.a. Farb- und Kosmetikproduktion sowie pharmazeutische Produkte) aktiv. Allerdings arbeiten im sekundären Sektor nur ca. 13% aller Beschäftigten (Républic du Bénin 2004: 29f.)²⁵²

Der Hafen von Cotonou ist ökonomisch bedeutend, weil Benin ein wichtiges Transitland für seine nördlichen Nachbarstaaten ist (s. Kapitel 4.3). Das wichtigste Exportprodukt Benins ist Baumwolle. Ihr Anteil an den Gesamtexporten beträgt ca. 75% (Républic du Bénin 2004: 28). Da Baumwolle vielfach kleinbäuerlich produziert wird (Caritas/ CDISE 2004: 26ff.) und der Anteil informell Beschäftigter in der Landwirtschaft hoch ist, kommt letztlich den Hafenarbeiter_innen eine hohe strukturelle Macht in Benin zu (vgl. auch Silver 2003: 33).

Organisationsmacht

Wie in Kapitel 7.3.4 dargestellt wurde, hängt die Organisationsmacht von Gewerkschaften eng mit den rechtlichen Möglichkeiten der Interessenvertretung zusammen.

252 Es ist davon auszugehen, dass sich diese 13% der Beschäftigten im sekundären Sektor auf die 5% formell Beschäftigten in Benin beziehen, es sich also um 13% der formell Beschäftigten in Benin handelt.

Während die gewerkschaftliche Organisationsfreiheit in Dahomey bzw. Benin längst nicht immer gewährleistet war und Gewerkschafter_innen sich starker staatlicher Repression ausgesetzt sahen, so haben Lohnarbeitende in Benin heute zumindest rein rechtlich die Möglichkeit, sich frei zu organisieren, kollektive Verhandlungen zu führen und im öffentlichen wie auch im privaten Sektor zu streiken (ITUC 2009a)²⁵³. Das Arbeitsrecht bietet jedoch keinen speziellen Schutz für Gewerkschafter_innen, weshalb ihnen schnell mit Entlassung gedroht werden kann (Quenum 2004: 52)²⁵⁴. Die Beschäftigten des öffentlichen Sektors sind nach Angaben des staatlichen *Conseil du Travail* aufgrund besserer arbeitsrechtlicher Absicherung sehr viel konfliktbereiter als diejenigen, die in der Privatwirtschaft arbeiten (Interview Direction du Travail 2010)²⁵⁵. Die strategisch wichtigen Basisgewerkschaften der Hafenarbeiter_innen gehören der CGTB, COSI, CSA und der CSTB an (Interview CSA-Benin 2010; Interview CSTB II 2010; Feldnotizen 2010). Insgesamt ist, wie unter 7.4.1.1 dargestellt, die gewerkschaftliche Organisationsgrad in Benin nur schwer ermittelbar.

Wie wirksam die v.a. im öffentlichen Sektor zahlreichen Streiks tatsächlich sind, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Allerdings merken die außergewerkschaftlichen Interviewpartner an, dass die beninischen Gewerkschaften trotz des geringen Grades formeller Beschäftigung, der häufig unklaren Gewerkschaftsstruktur und der staatlichen Finanzierung auf politischer Ebene eine zentrale Größe im politischen Leben Benins darstellen. Dabei betonen sie den besonders hohen Aktivitätsgrad der CSTB (Interview FORS 2010; Interview LASDEL 2010a; Interview LASDEL 2010b; Interview Que Choisir 2010). In den vergangenen Jahren (seit ca. 2006) habe sich die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Gewerkschaftszentralen, v.a. der

253 An dieser Stelle wird lediglich exemplarisch auf den letzten für den Untersuchungszeitraum in Frage kommenden ITUC-Bericht zurückgegriffen.

254 Die Generalsekretäre der Gewerkschaftszentralen berichten zudem, dass beispielsweise bei Aktionen gegen den Kaufkraftverlust im Jahr 2008 streikende Arbeiter vom Staat eingeschüchtert wurden und die Generalsekretäre Todesdrohungen erhalten hätten (ITUC 2009a). Wie ernst diese Drohungen zu nehmen sind, ist unklar. Mitte 2008 – also erst ganz zum Ende des Untersuchungszeitraums – habe sich die politische Situation in Benin aber nach Informationen einer FES-Mitarbeiterin verschärft, dies würde sich auch in diesen Drohungen widerspiegeln (Interview FES IX 2010).

255 Ob Gewerkschafter_innen im öffentlichen Dienst vor Entlassungen geschützt sind, ist jedoch nicht bekannt.

CSTB, CGTB, CSA und COSI, sehr verbessert. Durch diesen Zusammenschluss seien die Gewerkschaften auch gegenüber der Regierung gestärkt (Interview FORS 2010)²⁵⁶.

Koalitionen

Koalitionen zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Gewerkschaften in Benin werden in der Literatur nicht erwähnt, geschweige denn intensiver erforscht. Während des zweiten Forschungsaufenthalts wurde deswegen u.a. recherchiert, welche Koalitionen es in den vergangenen Jahren zwischen Gewerkschaften und NGOs gab. Dabei wurde v.a. auf Aktivitäten zur geplanten Verfassungsänderung 2006, die Proteste gegen die erhöhten Nahrungsmittelpreise 2008 und Proteste gegen Privatisierungen eingegangen (s. Kapitel 7.4.3.1). Die Interviews machten folgende Aspekte deutlich:

- 1) Wenn es gewerkschaftliche Proteste gegen Privatisierungen gab, waren diese allein gewerkschaftliche Angelegenheiten. NGOs waren in diesem Bereich nicht aktiv (Interview CSA-Benin 2010; Interview FORS 2010; Interview ROSYB 2010). Eine Sonderstellung nimmt hier jedoch wieder die CSTB ein, die zusammen mit der PCB aktiv gegen Privatisierungen eintrat.
- 2) Bei Protesten gegen die Verfassungsänderung 2006 kooperierte das NGO-Netzwerk FORS²⁵⁷ vor allem mit der CGTB und der CSA. Dabei waren es die

256 Im Widerspruch dazu stehen die Anmerkungen Adegbidis und Agossous (1997). Sie kommen in Bezug auf die beninischen Gewerkschaften zu einer vernichtenden Schlussfolgerung: „What trade union activity comes down to is finding the external funding to organise seminars – which continue to have little impact. [...] [O]ne gains the impression that trade union life consists of little more than demonstrations organised by the CGTB, CSA and UNSTB, and that these organisations are fairly unimaginative when it comes to spending the money that their partners give them“ (Adegbidi/Agossou 1997: 140f.). Wenngleich das Problem des hohen Gebereinflusses auf die beninischen Gewerkschaften nicht von der Hand zu weisen ist, zeigt sich in dieser Äußerung das generelle Problem der beninischen Gewerkschaftsforschung. Denn mindestens einer der beiden Autoren kommt, so wie auch der Gewerkschaftsforscher Dossou, aus der Gewerkschaftsbewegung selbst. Zum Forschungszeitpunkt war der Autor Generalsekretär einer Abspaltung der CSA, der CSUB. Als Generalsekretär vertritt er ein dezidiert unpolitisches Gewerkschaftsverständnis, so dass er die im Zitat genannten Demonstrationen für allgemeinpolitische Ziele von vornherein ablehnen muss (Interview CSUB 2010).

257 *Front des Organisations de la Société Civile pour des Élections libres, transparentes et pacifi-*

NGOs, die die Gewerkschaftszentralen zur Kooperation einluden. Die Koalition gegen die Verfassungsänderung war aber kein formaler Zusammenschluss. Zudem waren es nach Informationen einer der führenden Figuren des zivilgesellschaftlichen Bündnisses vor allem Einzelpersonen, die ihre Gewerkschaften repräsentiert hätten. Eine wirkliche Rückbindung in die Gewerkschaften habe es demnach nicht gegeben. Die CSTB habe während der Auseinandersetzung um die Verfassung gemeinsam mit der PCB ihre eigene Agenda verfolgt (Interview COSI II 2010; Interview CSTB II 2010; Interview FORS 2010).

- 3) Erst in der jüngsten Zeit, im Oktober 2010 und damit nach dem Untersuchungszeitraum der vorliegenden Forschung, hat sich angesichts bedrohter demokratischer Rechte das erste Mal in der Geschichte Benins ein formelles Netzwerk aus NGOs, politischen Parteien und Gewerkschaften gegründet (*Front pour la Défense de la Démocratie FDD*). In dieser Koalition nehmen die CSTB und die PCB führende Funktionen ein. Alle interviewten Personen verweisen auf die absolute Neuheit dieser Kooperation (Interview COSI II 2010; Interview CSA-Benin 2010; Interview CSTB II 2010; Interview FORS 2010; Interview GRAPAD 2010; Interview PCB 2010).
- 4) Weniger eindeutig sind die Informationen zu der Koalition angesichts gestiegener Lebensmittelpreise 2008. Wieder ist es nach Angaben des interviewten Vertreters der Konsumentenvereinigung die CSTB gewesen, die verglichen mit den anderen Dachverbänden am aktivsten mobilisierte. Die anderen Zentralen seien sehr viel „schüchterner“ (eigene Übersetzung, Interview Que Choisir 2010) aufgetreten. Die Kritik der CSTB an der Weltbankpolitik bzgl. der Preisregulierungen hätten die NGOs jedoch nicht mehr unterstützt. Es sei ihnen lediglich darum gegangen, den beninischen Staat zu bewegen, die Lebensmittelpreise zu regulieren (ebd.). Während der NGO-Vertreter jedoch angibt, die CSTB hätte zunächst nur für höhere Löhne und im Kontakt mit den NGOs dann auch für Preisregulierungen gestreikt und protestiert, gibt die

ques (www.fors-elections.org, Zugriff 8.4.2011).

CSTB an, dass die NGOs für sie keine Rolle gespielt hätten. Vielmehr habe man gut mit den anderen Gewerkschaftszentralen zusammen gearbeitet, die Gewerkschaften wären mit Abstand die treibende Kraft bei den Protesten gegen die Lebensmittelpreise gewesen (Interview CSTB II 2010; Interview Que Choisir 2010; s. auch Interview CSA-Benin 2010). Letztendlich scheint die Kooperation zwischen Gewerkschaften und NGOs in diesem Bereich unverbindlich gewesen zu sein.

Das zivilgesellschaftliche Netzwerk zum Cotonou-Abkommen wurde von den beiden interviewten NGO-Vertretern kritisiert. Es habe ein elitäres Auftreten, zudem sei es versäumt worden, die Gewerkschaften mit ihrer ökonomisch-politischen Schlagkraft einzubinden. Die Arbeit von PASCIB sei nur informierten Personen bekannt gewesen, die Problematik der EPAs sei nicht deutlich genug gemacht worden (Interview FORS 2010). PASCIB sei zwar ein formaler Zusammenschluss von Gewerkschaften und NGOs, die Proteste, die von ihm ausgingen, wären aber im Vergleich zu anderen sehr schwach geblieben. Letztlich sei PASCIB eher intellektuell geblieben, man habe vor allem sehr viele Seminare durchgeführt (Interview Que Choisir 2010)²⁵⁸. Aus den Interviews ging auch hervor, dass die führende NGO innerhalb PASCIBs, die NGO GRAPAD, vor der Zusammenarbeit mit der FES und der Gründung von PASCIB kaum Kontakt zu Gewerkschaften hatte (Interview GRAPAD 2010). Wie der Vergleich mit Ghana zeigen wird, hatte diese fehlende Tradition der Gewerkschaftsarbeit von GRAPAD weitreichende Konsequenzen für die EPAs-Agenda der beninischen Gewerkschaften.

Frege et al. (2004) arbeiten heraus, dass Koalitionen zwischen Gewerkschaften und Zivilgesellschaft durch staatliche Institutionen ihren Gründungsimpuls bekommen können (s. Kapitel 7.3.4). Der Fall der beninischen Koalition zum Cotonou-Abkommen bestätigt diese Beobachtung, denn GRAPAD reagierte nach eigenen Angaben auf die Vorgabe der EU, dass die beninische Regierung zivilgesellschaftliche Ansprechpartner für die Neuregelung der Loméverträge haben solle (Interview GRA-

258 Die NGO *Que Choisir Bénin* war längere Jahre in PASCIB vertreten.

PAD 2010). GRAPAD lud auf Grund dessen bereits 1998 Vertreter_innen anderer Organisationen, u.a. auch der Gewerkschaften, zur Etablierung eines breiteren Netzwerkes ein. Dieser Versuch scheiterte, es kam zunächst nur zur Gründung eines Netzwerks von NGOs unter dem Namen FOSAC. Das Projekt eines breiteren Netzwerkes griff die FES dann im Rahmen des Abkommens von Cotonou zunächst unabhängig von GRAPAD/ FOSAC, aber mit Hilfe der beninischen Regierung, wieder auf. Es gelang, eine dauerhafte Kooperation zwischen NGOs und Gewerkschaftsvertretern zu etablieren (Interview GRAPAD 2010; zum Prozess s. Kapitel 5.2.2.3).

Die Tatsache, dass PASCIB mit Hilfe der beninischen Regierung zustande gekommen ist, die Art und Weise, wie die Gewerkschaften in diese Koalition integriert wurden und die fehlende Erfahrung GRAPADs in der Arbeit mit Gewerkschaften beeinflusst zu großen Teilen die EPAs-Agenda der beninischen Gewerkschaften. Im Vergleich mit Ghana wird dies unter 7.4.4.3 herausgearbeitet.

An dieser Stelle konnte keine vertiefende Forschung über die Koalitionen zwischen NGOs und Gewerkschaften nachgeholt werden, insbesondere die Informationen zu den Protesten angesichts gestiegener Lebensmittelpreise blieben spärlich²⁵⁹. Auch konnten die politischen Verbindungen innerhalb der sich während der Feldforschung formierenden FDD nicht ausführlich rekonstruiert werden²⁶⁰.

Deutlich ist aber aus den geführten Interviews geworden, dass

1. die CSTB stets als aktivste Gewerkschaftszentrale angeführt wurde;
2. die CSTB v.a. mit der PCB koalierte und erst vor kurzem, also nach der Untersuchungsperiode, eine verbindliche Koalition außerhalb dieser Beziehung eingegangen ist (innerhalb der FDD);
3. die neu entstandene und in der Geschichte verbindlichste Koalition sich zur Verteidigung der demokratischen Rechte gegründet hat;

259 Es konnte nur eine Person aus der Koalition interviewt werden.

260 Der Vorsitzende einer der führenden NGOs innerhalb der FDD ist beispielsweise ebenfalls Mitglied der PCB (Interview PCB 2010).

4. sich angesichts sozioökonomischer Fragen keine weitergehende Zusammenarbeit zwischen NGOs und Gewerkschaften entwickelte (bei der Thematisierung der hohen Lebensmittelpreise waren es v.a. die Konsumenten_innenvertreter, die mit den Gewerkschaften Kontakt aufnahmen), von Gewerkschaftsseite wurden vor allem die innergewerkschaftlichen Koalitionen betont;
5. es bei Privatisierungen keinerlei Koalitionen zwischen Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen gab, mit Ausnahme der Kooperation zwischen der CSTB und der PCB;
6. dass es vor der Gründung PASCIBs keine Koalitionen zu Themen des internationalen Handels gab;
7. dass mit PASCIB zwar vor der Gründung der neuen Koalition zur Verteidigung demokratischer Rechte (FDD) eine formale und verbindliche Kooperation zwischen Gewerkschaften und NGOs bestand – die interviewten außenstehenden NGO-Vertreter kritisierten PASCIB jedoch für ihre fehlende öffentliche Sichtbarkeit und Schlagkraft, seine „Intellektualität“ und seinen „Elitismus“ (eigene Übersetzung, Interview FORS 2010; s. auch Interview Que Choisir 2010).

Der vorgenommene Überblick über die Tradition von Koalitionen zwischen den Gewerkschaften zeigt, dass sich in Benin nur ein sehr schwacher „kultureller Bestand“ (eigene Übersetzung, Zald 1996) in der gemeinsamen Erfahrung bzw. in gemeinsamen Netzwerken zwischen NGOs und Gewerkschaften herausgebildet hat. Erst nach dem Ende der hier angelegten Untersuchungsperiode kam es 2010 zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen NGOs und Gewerkschaften. Demgegenüber haben die vier wichtigsten Gewerkschaftszentralen untereinander seit Mitte der 2000er Jahre eingehendere Erfahrungen in der Zusammenarbeit sammeln können. Im Bereich der Gewerkschafts-NGO-Kooperation ist festzuhalten, dass die CSTB stets eine Sonderrolle einnahm. Sie orientierte sich an der PCB bzw. den ihr nahestehen-

den Organisationen²⁶¹. Augenscheinlich entwickelte sich ansonsten in der Geschichte Benins kein organisches Verhältnis von Aktiven in NGOs und Gewerkschaften. Es fehlte also an den von Frege et al. (2004: 147) angeführten „Brückenbildnern“ in den Gewerkschaften. Allerdings muss der Begriff der „Brückenbildner“ im vorliegenden Fall erweitert werden. Frege et al. beziehen den Begriff auf Gewerkschafter_innen mit Erfahrungen in sozialen Bewegungen. Im Vergleich mit Ghana wird sich zeigen, dass es nicht nur auf die Erfahrungen von Gewerkschaftsaktiven bzw. hier -funktionären, in sozialen Bewegungen (bzw. hier NGOs) ankommt. Vielmehr kann es auch „Brückenbildner“ innerhalb von NGOs geben, die bereits langjährige Erfahrungen in der Arbeit mit oder in Gewerkschaften gesammelt haben. Für Benin lässt sich zunächst konstatieren, dass die führende beninische NGO in Handelsfragen – GRAPAD – vor der Kooperation mit der FES kaum Kontakte zu Gewerkschaften hatte. Nur über die FES konnte sich eine langjährige Kooperation zwischen GRAPAD und den Gewerkschaftsvertreter_innen etablieren. Die Kontakte ergaben sich demnach nicht aus vorangegangenen gemeinsamen politischen Erfahrungen (Interview GRAPAD 2010).

Frege et al. (2004) verweisen darauf, dass die ideologische Orientierung der zivilgesellschaftlichen Organisationen die Koalitionen mit Gewerkschaften beeinflusst. GRAPAD wurde 1989 von Universitätsabsolventen als Rechercheorganisation ohne explizit politischen Hintergrund gegründet. Ihre Gründer schufen sich zunächst ein ökonomisches Auskommen. 1999/2000 entschied GRAPAD, sich mit den politischen Ursachen von Armut zu beschäftigen und wandte sich folglich Nord-Süd-Themen und dem politischen Dialog zu. Der Vertrag von Cotonou war dabei ein Einstiegstor. GRAPAD versteht sich als Organisation, die sich gegen den „Ultra-Liberalismus“ (eigene Übersetzung, Interview GRAPAD 2010) wendet, deswegen engagierte sie sich u.a. in der Sozialforumsbewegung. Gewerkschaften als politisch und ökonomisch schlag-

261 Nicht untersucht werden konnte hier die Beziehung zu den so genannten „*organisations de la démocratie révolutionnaire*“ der PCB. Dazu gehören die NGOs ODHP (*Organisation de Défense des Droits de l'Homme et des Peuples*) und MFLPP (*Mouvement des Femmes pour la Liberté au Peuple et le Progrès social*) (PCB 2011; Interview CSTB I 2010; Interview CSTB II 2010; Interview CSTB III 2010).

kräftige Akteure bzw. potentiell emanzipatorische Organisationen spielten in der Analyse und politisch-strategischen Orientierung GRAPADs bis zur Gründung von PASCIB kaum eine Rolle (Interview GRAPAD 2010; Interview GRAPAD 2008).

Koalitionen mit heimischen Kapital

Frege et al. (2004) gehen nicht explizit auf gewerkschaftliche Kooperation bzw. Koalitionen mit heimischen Kapital ein, diese können aber – zumindest theoretisch – gerade bei internationalen Handels- und Investitionsfragen als Bündnispartner v.a. für periphere Gewerkschaften in Betracht kommen. Da die beninischen Gewerkschaften bis zur Gründung des Netzwerkes ROSYB nicht im Bereich der Handelspolitik aktiv waren, ist allerdings stark anzunehmen, dass es vor ROSYB keine Bündnisse mit heimischen Kapitalfraktionen zu Handelsfragen gab. In der Kampagne zu den EPAs hatte ROSYB selbst jedenfalls keine direkten Kontakte zu einheimischem Kapital, lediglich vermittelt über PASCIB (E-Mail ROSYB 14. 2. 2011). Ob es Bündnisse mit einheimischem Kapital angesichts anderer Maßnahmen wie den SAPs gab, ist nicht bekannt.

Mitgliedermobilisierung

Trotz der unklaren Mitgliederbasis und mangelnder interner Kommunikation gibt es in Benin regelmäßig gewerkschaftlich ausgerufene Streiks, an denen sich viele Lohnabhängige beteiligen. Dabei sind viele der Streikenden, zumindest bei den von Imorou (2007) untersuchten Lehrer_innengewerkschaftern, keine Gewerkschaftsmitglieder. Die CSTB gilt als die mobilisierungswilligste und -stärkste Gewerkschaft, zudem ist die Identifikation ihrer Mitglieder Imorou zufolge im Vergleich zu den anderen Zentralen hoch (Interview LASDEL 2010b; s. auch Interview FORS 2010; Interview Que Choisir 2010). Wie groß das jeweilige Mobilisierungspotential bei allgemeinen politischen Demonstrationen ist, konnte leider nicht festgestellt werden.

Institutionelle Macht

Auf der nationalen Ebene gibt es diverse institutionelle Vertretungen der Gewerkschaften, die je nach Ergebnissen der *Élections Professionnelles* ihre Vertreter entsenden (Mede 2006: 217ff.). Dazu gehören z.B. auch der *Conseil Économique et Sociale* und einige weitere (COSI-Bénin 2009: 3f.; Interview CSA-Benin 2010). Für die Teilnahme an den Sitzungen dieser Institutionen gibt es Sitzungsgelder in Höhe von 3000 - 10.000 CFA am Tag (dies entsprach zum Zeitpunkt der Untersuchung etwa 6-20 Euro), die je nach Regelung anteilig wieder an die Gewerkschaftszentrale zurückgezahlt werden sollen. Die Mitarbeit in den Institutionen wird zumindest von der CSA kritisch gesehen, da die Regierung nicht zum Dialog bereit sei (Interview CSA-Benin 2010).

Wie im Kapitel 7.4.1.1 und 7.4.2.1 dargestellt, ist die beninische Gewerkschaftsbewegung innerinstitutionell fragil. In den letzten Jahren kam es zu zahlreichen Abspaltungen, die Finanzgrundlage ist prekär, die Funktionäre arbeiten ehrenamtlich. Damit sind die internen institutionellen Kapazitäten, wie funktionierende Konfliktregelungsmechanismen oder Institutionen zur politisch-ökonomischen Analyse, wenig entwickelt.

7.4.4.2 Ghana

Nachdem die beninische Gewerkschaftsbewegung hinsichtlich der verschiedenen Machtformen untersucht wurde, soll im folgenden Abschnitt das Gleiche für die ghanaischen Gewerkschaften vollzogen werden. Dies bietet die Basis für den Vergleich im Kapitel 7.4.4.3.

Strukturelle Macht

Wie in Kapitel 7.4.4.1 geht es an dieser Stelle um einen groben Überblick über die aus der ökonomischen Grundstruktur abgeleitete strukturelle Macht der ghanaischen Lohnabhängigen. Die Daten für den ghanaischen Arbeitsmarkt waren im Gegensatz zu jenen Benins sehr viel leichter zugänglich. Auch wenn sie deswegen nur

beschränkt mit jenen zu Benin vergleichbar sind, werden die ghanaischen im Folgenden kurz dargestellt.

Die meisten Beschäftigten Ghanas arbeiten in der Landwirtschaft. In diesem Sektor arbeiten schätzungsweise 56% der informell Beschäftigten und 10% der formell Arbeitenden. Im Bereich des Handel arbeiten etwa 24% der informell und 7% der formell Beschäftigten. Mit einem Anteil von 10% der formell Beschäftigten liegt der Landwirtschaftssektor hinter jenem der (industriellen) Produktion und des Transports (jeweils 11% der formell Arbeitenden) sowie dem führenden Sektor im formalen Bereich, den personenbezogenen und kommerziellen Dienstleistungen. Hier sind 46% der formell Arbeitenden und 4,3% der informell Beschäftigten tätig (Britwum 2010: 143). Wenn man also davon ausgeht, dass Beschäftigte im formellen Sektor wegen ihrer besseren Absicherung ein höheres ökonomisches Druckpotential entfalten können (bessere Marktmacht als Teil struktureller Macht), so sind diese vier Beschäftigungsbereiche (Landwirtschaft, Produktion, Transport, personenbezogene/kommerzielle Dienstleistungen) von besonderer Bedeutung.

Nach Silver (2003: 33) haben Lohnabhängige in peripheren Ländern in den wichtigsten Exportbereichen und im Transportsektor eine ausgeprägte strukturelle (Produktions-)Macht. Ghanas wichtigste Exportprodukte sind Mineralien (43,3% der Exporteinkünfte im Jahr 2007), Kakao (26,3% der Exporteinkünfte im Jahr 2007) und Tropenholz (6% der Exporteinkünfte im Jahr 2007) (ISSER 2008: 104)²⁶². Die Beschäftigten im insbesondere Bergbau und im Kakaoanbau haben also theoretisch hohe strukturelle Schlagkraft. Stärker gilt dies noch für die Hafenarbeiter in den logistisch zentralen Küstenstädten Tema und Sekondi-Takoradi (vgl. Silver 2003: 33).

Organisationsmacht

Arbeiter_innen in Ghana haben das verfassungsgeschützte Recht sich zu organisieren. Allerdings gibt es u.a. durch das Arbeitsgesetz von 2003 zahlreiche Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit so wie des Streikrechts. Darüber hinaus haben

²⁶² Seit Ende 2010 ist zudem Öl als zentrales Exportprodukt hinzugekommen.

Gewerkschafter_innen Sanktionen von Seiten der Arbeitgeber zu befürchten – so kam es z.B. zu Entlassungen von Gewerkschaftsführern (Britwum 2010: 109; ITUC 2009b; Baah/ Hodges 2006).

Allgemein ist die gewerkschaftliche Präsenz in den Betrieben rückläufig. Waren 1998/1999 noch ca. 50% der formell Arbeitenden in gewerkschaftlich organisierten Betrieben tätig, so reduzierte sich ihr Anteil bis 2005/2006 auf ca. 38%. Dabei sind die Gewerkschaften am stärksten in Betrieben der öffentlichen Versorgung (in 75% der Betriebe) sowie in der Minenindustrie (in 64,8% der Betriebe) vertreten. In den Bereichen des Handels (in 11,1% der Betriebe) und des Baus (in 6,6% der Betriebe) ist der Organisationsgrad am niedrigsten (Otoo et al. 2009: 27).

Bezüglich des Anteils der formellen Beschäftigung liegt der Landwirtschaftssektor fast gleich auf mit jenem der industriellen Produktion und des Transports (s.o.). Damit hat GAWU im Verhältnis zu anderen Gewerkschaften eine relativ gute Ausgangsposition hinsichtlich des Mitgliederpotential im formellen Sektor. Dennoch liegt der Anteil von GAWU-Mitgliedern, die im informellen Sektor arbeiten, bei über 50%. Als führende Einzelgewerkschaft in der Organisation von informell/ selbständig Beschäftigten orientiert GAWU verstärkt auf Advocacy- und Kampagnenarbeit – als Ausgleich für die fehlende Möglichkeit von Tarifverhandlungen. Für diese Arbeit implementierte die Gewerkschaft den Arbeitsstab *Policy, Advocacy und Campaign* (PAC), der für alle allgemeinpolitischen Fragen, unter anderem auch für die EPAs, zuständig ist (Interview GAWU II 2010; GAWU 2008: 52).

Koalitionen

Im Zuge der politischen Liberalisierung begann der GTUC seit den 1990er Jahren gezielt mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenzuarbeiten. Einen Meilenstein in der Zusammenarbeit des GTUC und ghanaischen NGOs stellte 1997 die gemeinsame Evaluierung der Strukturanpassungsmaßnahmen, der so genannte SAPRI-Prozess²⁶³, dar. Der Prozess wurde von TWN und ISODEC (den zwei heute noch

263 SAPRI (*Structural Adjustment Participatory Review International Network*) ist eine von der Weltbank, zivilgesellschaftlichen Gruppen und einigen Regierungen unterstützte Initiative zur

zentralen Organisationen in der EPAs-Kampagne) angestoßen. Der GTUC übernahm jedoch eine führende Rolle in der Koordination und stellte sein Netzwerk zur Verfügung (Graham 2000: 42ff.). Auf seinem Kongress 2008 bestätigten die Delegierten offiziell die generelle Koalitionsbereitschaft des GTUC (Akwetey/ Darkenoo 2010: 49f.; s. auch Britwum 2010: 92). In der jüngeren Vergangenheit umfasste diese Kooperation neben der Kampagne gegen die EPAs auch Kampagnen gegen die Privatisierung des Wassers, der Landwirtschaftsbank oder das liberale öffentliche Vergabegesetze (Britwum 2010: 120; Interview TWN I 2010; Interview TWN II 2010; Interview isodec/ GTLC 2008; Kraus 2007b: 115).

Emmanuel Akwetey und David Dorkenoo (2010: 53) geben an, dass der GTUC die Führung bei diesen Koalitionen innegehabt hätte (s. auch Webster 2007). Auch Graham betont, dass es historisch gesehen die verschiedenen Teile der ghanaischen Arbeiter_innenbewegung waren, die bei politischen Interventionen führend in der ghanaischen Zivilgesellschaft agierten. Von wenigen Ausnahmen wie TWN und ISO-DEC abgesehen, seien NGOs bis zum SAPRI-Prozess politisch weit weniger involviert gewesen (Graham 2000: 42). Zehn Jahre später beschreiben jedoch die interviewten NGO-Vertreter_innen ein anderes Bild: Häufig seien die Gewerkschaftsführung entweder durch Gewerkschafter_innen an der Basis oder durch NGOs zu konkreten Aktionen gedrängt worden. Die ‚Speerspitze‘ der Bewegung zu sein, hätte der GTUC leider häufig versäumt. Dennoch betonten die Interviewten, dass die Teilnahme des GTUC an den Kampagnen sehr wichtig gewesen sei (Interview isodec/ GTLC 2008; Interview TWN I 2008). Die Unterstützung der GTUC-Gewerkschaften für die gemeinsamen Kampagnen mit NGOs sei jedoch weder jemals einheitlich gewesen noch von allen Einzelgewerkschaften begrüßt worden (Interview TWN II 2010).

GAWU entwickelte als Mitgliedsgewerkschaft des GTUC seine eigene Geschichte in Bezug auf Koalitionen. Im Zuge ihrer Bananenkampagne wandte sich GAWU zum

kritischen Überprüfung der SAPs. Ghana war eines von sieben Ländern, in denen SAPRI unter Federführung der Zivilgesellschaft durchgeführt wurde (Graham 2000: 33f.).

einen internationalen gewerkschaftlichen Koalitionspartnern zu²⁶⁴. Zum anderen arbeitete die Gewerkschaft in Ghana eng mit dem TWN zusammen. Dadurch wurde GAWU auf Initiative des TWN Gründungsmitglied des *African Trade Network* (ATN). Zum Untersuchungszeitpunkt war GAWU neben dem ATN u.a. im *Economic Justice Network* aktiv sowie in der Koalition *Foodspan*²⁶⁵, sie stand damit in enger Kooperation mit der ghanaischen NGO *ActionAid*²⁶⁶. In beiden Koalitionen nahm GAWU eine führende Rolle ein (Interview AAG 2008; Interview isodec/ GTLC 2010). Ziel der politischen wie finanziellen Kooperation mit *ActionAid* ist es unter anderem, Kleinbauern zu organisieren, zu informieren und auch zu mobilisieren (Interview GAWU III 2010; Interview AAG 2008).

Die oben geschilderte, Mitte der 1990er Jahre durch TWN/ ISODEC²⁶⁷ stark unterstützte Koalitionskultur zwischen NGOs und dem GTUC sowie die auch bei der EPAs-Kampagne sichtbare enge Kooperation insbesondere zwischen dem TWN und dem GTUC hat ihre Wurzeln in den linken Bewegungen Ghanas Anfang der 1980er Jahre. So waren der ehemalige Generalsekretär des GTUC (2000-2008) und der zum Untersuchungszeitpunkt amtierende GAWU-Generalsekretär zentrale Figuren für die EPAs-Arbeit im GTUC. Beide Gewerkschaftsfunktionäre – wie auch leitende, mit den EPAs befasste Personen im TWN – waren Anfang der 1980er Jahre im *New Democratic Movement* (NDM) aktiv. Das NDM wiederum war eine der beiden linken Organisationen, die den Coup des PNDC-Präsidenten Rawlings unterstützte. Rawlings vertrat zunächst ein sozialistisches Programm. Das NDM hatte einen „marxistischen“ Hintergrund (eigene Übersetzung, Interview TWN II 2010; s. auch Nugent 1996: 33; Ray 1986: 27), seine Aktivist_innen waren in den *Defence Committees*²⁶⁸ aktiv und

264 Zur Unterstützung ihrer Arbeit war hier die IUF (*International Union of Food, Agriculture, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations*) sowie gewerkschaftliche Kolleg_innen aus anderen Staaten, die vom Bananendisput betroffenen waren, von besonderer Bedeutung (Interview GAWU II 2010).

265 Zum *Economic Justice Network* und *Foodspan* s. Kapitel 5.2.1.4.

266 Zu *ActionAid Ghana* s. Kapitel 5.2.1.4.

267 Beide waren in den Anfangsjahren Schwesterorganisationen unter einem Dach (Interview TWN II 2010).

268 Siehe Ausführungen im Kapitel 7.4.2.2. In der frühen PNDC-Zeit gab es sowohl *People's* wie

unterstützten die oppositionellen Strömungen im GTUC (s. 7.4.2.2). Der Geschäftsführer des TWN wie der GAWU-Generalsekretär arbeiteten zusammen in den *Workers' Defence Committees*; der TWN-Geschäftsführer und der ehemalige GTUC-Generalsekretär (später Vorsitzender von ITUC-Afro) waren zudem in der späteren Rawlings-Zeit inhaftiert (Interview GAWU II 2010; Interview TWN II 2010).

Das TWN Africa wurde 1994 u.a. von einigen der ehemaligen NDM-Aktivisten gegründet. Man schloss sich dem TWN Asien auf Grund seiner radikalen Kritik an den ungleichen Nord-Süd-Verhältnissen an. Das TWN Africa vertritt zudem einen explizit klassenpolitischen Standpunkt und bezieht sich auf die Arbeiter_innenbewegung als strategisch bedeutende Größe. In seiner Arbeit kann das TWN nicht nur auf Grund der oben genannten personellen Verbindung auf lang gewachsene Kontakte innerhalb des GTUC und seinen Einzelgewerkschaften zurückgreifen. Auch beispielsweise der Leiter der *Political Economy Unit*, der gleichzeitig zuständig ist für die EPAs innerhalb der TWN, verfügt über lang gewachsene Kontakte zu Gewerkschaften. Das TWN versteht sich als panafrikanistisches Projekt; der Bezug auf Nkrumah (s. Kapitel 7.4.4.2) ist für das *TWN Africa* als Institution zwar nicht offiziell, für einzelne Individuen innerhalb der Organisation spielt er aber eine wichtige Rolle – gleiches gilt für GAWU, insbesondere den Generalsekretär (Interview GAWU II 2010; Interview TWN II 2010; Tanoh 2007).

GAWU blickt auf Grund ihrer Organisierung (migrantischer) selbständiger Bauern bzw. informell Beschäftigter seit Ende der 1960er auch auf eine lange Tradition allgemeinpolitisch ausgerichteter Gewerkschaftsarbeit zurück. Im Konflikt um den Bananenhandel entwickelte GAWU darüber hinaus eine eigene Praxis in Bezug auf Handelsfragen. In der Analyse des EPAs-Prozesses kann der Eindruck entstehen, dass der GAWU-Generalsekretär fast als Einzelperson tätig war. In Handelsfragen war er lange Jahre die führende Figur – zunächst als *Deputy General* dann später als Generalsekretär; er operierte aber innerhalb einer gewachsenen politischen Tradition GAWUs. Er selbst meint, dass die politischen Kontakte aus seiner NDM-Zeit nur inner-

auch *Workers' Defence Committees*, die die frühe PNDC-Regierung stützten (s. z.B. Nugent 1996: 59ff.; Graham 1989).

halb GAWUs zur Entfaltung kommen konnten – in einer anderen Einzelgewerkschaft des GTUC wären sie weniger von Nutzen gewesen und er wäre Einzelkämpfer geblieben (Interview GAWU II 2010).

Kooperationen mit einheimischen Kapital

Der GTUC bzw. GAWU koalierten nicht nur mit NGOs, sondern zu verschiedenen Anlässen auch mit Vertretern des heimischen Kapitals. Der GTUC war beispielsweise zusammen mit der *Association of Ghana Industries* (AGI) und der *Association of Small Scale Industries* (ASSI) in dem Zusammenschluss *Civil Society Coordinating Council* (CivisoC). CivisoC gründete sich 1997 aus Anlass der SAPRI (s.o.) (Graham 2000: 37f.). Allerdings war die Kooperation zwischen NGOs und Gewerkschaften in dem SAPRI-Prozess weitaus enger als mit dem AGI (Graham 2000: 42ff.). Bei den EPAs kooperierte der GTUC ebenfalls mit der AGI, die Zusammenarbeit zerbrach aber über der Zustimmung der AGI zu den Interim-EPAs war aber weit weniger zentral für den GTUC als die Kooperation mit dem TWN. Die Zusammenarbeit mit der *Peasant Farmers' Organisation* blieb aber auch nach den IEPAs bestehen (E-Mails GTUC II, 11.3.2011, 14.2.2011). Der Leiter der Forschungsabteilung betont, dass das TWN für den GTUC im Vergleich zu den beiden Unternehmensverbänden der sehr viel bedeutendere Koalitionspartner war (E-Mail GTUC III 11.3.2011).

Auch für GAWU spielte die Kooperation mit NGOs eine weitaus entscheidendere Rolle als jene mit einheimischen Kapital. Dennoch arbeitete GAWU mit Unternehmen bzw. Unternehmensverbänden zusammen. Am wichtigsten war die Kooperation mit dem Bananenproduzenten *Volta River Estates Ltd. (VREL)* für einen ‚fairen‘ Bananenhandel mit Europa. Etwas weniger intensiv war GAWUs Zusammenarbeit mit dem Verband der Hühnchenproduzenten (*Greater Accra Poultry Farmers Association*). In der Stop-EPAs-Kampagne knüpfte GAWU Kontakte zu Baumwollproduzenten, diese waren aber nicht Partner innerhalb einer Koalition (E-Mail GAWU II 21.2.2011).

Mitgliedermobilisierung

An dieser Stelle kann nicht allgemein auf die in den vergangenen Jahrzehnten sehr unterschiedlich ausgeprägten Streikaktivitäten eingegangen werden²⁶⁹.

Bezogen auf die hier interessierende Mobilisierung von Mitgliedern zu allgemein-politischen Themen beklagt der Vertreter von isodec/ GTLC, zentrale Figur in der Stop-EPAs-Kampagne wie auch anderen Kampagnen (v.a. im Bereich der Privatisierungen) dass der GTUC zwar einen hohen diskursiven Output habe, seine Mitglieder jedoch zu wenig mobilisiere (Interview isodec/ GTLC 2008; s. auch Kapitel 4.1.2.1). Angesichts einer teilweise recht aktiven Basis in Bezug auf die EPAs (Interview TWN I 2008) ist zu vermuten, dass die relativ schwache Mobilisierung angesichts der EPAs auf die von Britwum untersuchten bürokratiebedingten Demokratiedefizite zurückzuführen ist (s. Kapitel 7.4.2.2). Die mit der diskursiven Stärke verbundenen und auch in der EPAs-Kampagne sichtbaren Expertise des GTUC dürfte nicht zuletzt aus der von Akwetey und Darkenoo (2010: 48) hervorgehobenen vermehrten Einstellung akademischen Personals und der starken Präsenz der Fachabteilungen im Verwaltungsapparat des GTUC herrühren (s. auch Britwum 2010: 5). Dieses Personal hat aber nicht notwendigerweise einen gewerkschaftlich-aktivistischen Hintergrund. Die Mobilisierungen für Kampagnen müssten außerdem durch die jeweiligen Einzelgewerkschaften unterstützt werden, diese verfolgen aber nicht immer die gleichen Interessen oder zeigen das gleiche Engagement für ein Thema wie die Führung des GTUC (Interview HSWU 2010; Interview TWN II 2010; Interview GTUC II 2008). Britwum führt u.a. in Bezug auf GAWU an, dass die Dienstleistungsorientierung (Bereitstellung von Werkzeugen, Material oder Trainings) für Beschäftigte in der informellen Ökonomie dazu führen würde, dass die Mitglieder dort die Verantwortung an die Gewerkschaft delegierten und nicht mehr selbst aktiv seien:

„Though servicing helped to secure members and provided a sense of union relevance, [...] its limits are in the dependency that it promotes and absence of the occasion for union members especially in the informal economy to test their political muscle for independent action to secure directly their needs. Servicing members [...] prevented unions from mobilising

269 Siehe dazu für die Jahre 1945–2004 Kraus 2007b: 93.

members to engage the real target and agents of their struggles“ (Britwum 2010: 295; s. auch S. 165).

Betrachtet man die Stop-EPAs-Kampagne, kann die fehlende Mobilisierung und die Passivierung der informell Beschäftigten durch Serviceangebote nicht direkt bestätigt werden. So gehört es zu den wesentlichen Elementen der Kooperation von GAWU und *ActionAid*, nicht nur Fortbildungen zu Fragen des internationalen Handels anzubieten, sondern die Kleinbauern zu diesen Themen auch zu mobilisieren. Nach Angaben des zuständigen GAWU-Funktionärs wären mehr Bauern bereit gewesen, an Demonstrationen gegen die EPAs teilzunehmen, wäre das Geld für Transport und Unterbringung in Accra vorhanden gewesen (Interview GAWU III 2010).

Allerdings zeigt sich in der engen Kopplung von informell Beschäftigten und dem EPAs-Thema ein anderes Problem der Mitgliedermobilisierung: Auf die Frage, weshalb der Fokus der EPAs-Arbeit von GAWU so stark auf der Mobilisierung von Kleinbauern lag, merkt der GAWU-Generalsekretär an, dass weniger externe Gelder für die Mobilisierung und Weiterbildung formell Beschäftigter zur Verfügung gestanden hätten. Andere gewerkschaftliche Geber hingegen förderten vermehrt Aktivitäten in der informellen Ökonomie. Für eine Mobilisierung der Mitglieder aus dem formellen Sektor wäre mehr Aufwand als bei den Kleinbauern nötig gewesen, da Kleinbauern durch die Erfahrung des Agrar-Dumping schneller die Auswirkungen von Handelsliberalisierungen nachvollziehen könnten. Für die formell Beschäftigten hätte es größerer Überzeugungsarbeit bedurft, für die aber das Personal nicht zur Verfügung gestanden habe (Interview GAWU II 2010).

Während GAWU sich bei der EPAs-Kampagne auf die Fortbildung und Mobilisierung von Kleinbauern als von externen Gebern unterstützte Zielgruppe konzentrierte, hat die Gewerkschaft also gleichzeitig die strukturelle Macht der formell Beschäftigten ungenutzt gelassen. Der Generalsekretär räumt selbst ein, dass diese Beschäftigtengruppe weit mehr Macht als die Kleinbauern hätte entfalten können (Interview GAWU II 2010).

Institutionelle Macht und institutionelle Stabilität

In ihrer Geschichte haben der GTUC und seine Einzelgewerkschaften ein relativ hohes Maß an institutioneller Macht errungen, die ihnen auch bis heute ihre Vormachtstellung in der ghanaischen Gewerkschaftsbewegung sichert. Zentral für die Aufrechterhaltung seiner institutionellen Einheit war der *Industrial Relations Act* von 1958/60, der sowohl Ergebnis vorausgegangener Kämpfe wie auch der daraus notwendig gewordenen Versuche des Staates war, die Gewerkschaften zu kooptieren. Die Wirkung des IRA von 1958/1960 zeigte sich auch noch nach der Aufhebung der Alleinvertretungsklausel mit dem IRA von 1992/2003. Der GTUC konnte die Anzahl der gewerkschaftlichen Abspaltungen nach der Gesetzesänderung in Grenzen halten und damit seinen Vertretungsanspruch aufrechterhalten (Britwum 2010: 116f.). Diese relative gewerkschaftliche Einheit schafft u.a. die Grundlage für Fachabteilungen, die den GTUC-Gewerkschaften eine eigenständige Analyse auch in Bezug auf die EPAs ermöglichen.

Die relative institutionelle Stabilität des GTUC und seiner Einzelgewerkschaften ermöglichte es, auf Krisen zu reagieren, ohne sich fundamental zu spalten. So konnten die GTUC-Gewerkschaften auf ökonomische und gesellschaftliche Krisen mit strategischen Neuorientierungen (z.B. Organisation informell Beschäftigter oder allgemeinpolitische Kampagnen zum Bananenhandel), Umgestaltungen im bürokratischen Apparat (z.B. Neuformierung der GAWU-Verwaltungsstruktur) oder Entscheidungen hinsichtlich der politischen Orientierung (z.B. strikter parteipolitischer Unabhängigkeit) reagieren.

Die institutionelle Macht des GTUC zeigt sich in der korporatistischen Vertretung der Gewerkschaften in Gremien wie dem Nationalen Tripartitätschen Komitee, in dem unter anderem der Mindestlohn festgesetzt wird. Weitere sind beispielsweise die *Public Utility Regulatory Commission*, *National Development Planning Commission*, der *Ghana Statistical Service* u.a. (Akwetey/ Darkenoo 2010: 49f.). In Bezug auf die EPAs war GAWU wichtiger Ansprechpartner des Ministeriums (Interview GAWU II 2010; Handelsministerium Ghana 2010).

Auch nahm der GTUC an wirtschaftspolitischen Prozessen wie den PRSP teil. Hierzu merkt der stellvertretende Generalsekretär des GTUC jedoch an, dass es dem GTUC letztendlich nicht möglich war, die Ausgestaltung der PRSP zu beeinflussen. Dies lag unter anderem an den komplexen analytischen Anforderungen des PRSP-Prozesses, der die technischen Kapazitäten des GTUC überstieg (Baah 2007: 108). Die Leistungsfähigkeit der GTUC-Institutionen war also im Vergleich mit Benin sehr viel größer, seine finanzielle Ausstattung ermöglichte es ihm jedoch dennoch nicht, allen Vertretungsaufgaben auf hohem Niveau nachzukommen.

7.3.4.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die Analyse der Kategorie ‚Macht‘ lässt sich wie folgt tabellarisch zusammenfassen:

Kategorie ‚Macht‘ im Vergleich		
	Benin	Ghana
Strukturelle Macht	- ca. 5% formell Beschäftigte (im öffentlichen Sektor ca. 2,6%, im privaten Sektor ca. 2,4%) - Hauptexportprodukt: Baumwolle, vielfach im kleinbäuerlichen Anbau - strukturelle Macht liegt vermutlich v.a. bei Hafenarbeiter_innen	- höchster Anteil formell Beschäftigter: kommerzielle und personenbezogene Dienstleistung (46%), in Landwirtschaft, Transport und Produktion arbeiten 10% bzw. 11% formelle Beschäftigung - ca. 80% der formell Arbeitenden im öffentlichen Sektor beschäftigt - wichtigste Exportgüter: Mineralien, Kakao, Tropenholz; hohe strukturelle Macht der Arbeitenden in diesem Sektor und in Häfen
Organisationsmacht	- Recht auf gewerkschaftliche Organisation, wenig Schutz für Aktivist_innen; Beschäftigte des öffentlichen Sektors auf Grund besserer Absicherung konfliktbereiter; Gewerkschaften sind politisch relevant - hoher Aktivitätsgrad der CSTB, verstärkte Kooperation zwischen den Zentralen vergrößert politischen Einfluss	- Recht der gewerkschaftlichen Organisation, ab mit Einschränkungen 38% der Betriebe gewerkschaftlich organisiert; stärkste gewerkschaftliche Präsenz: Betriebe der öffentlichen Versorgung und Minenindustrie; im Handel und Bau gewerkschaftliche Präsenz am geringsten

Kategorie ‚Macht‘ im Vergleich (Fortsetzung Tabelle)		
	Benin	Ghana
Organisationsmacht (Fortsetzung)	- keine Anpassung der politischen Strategie an Organisation von informell Beschäftigten - gewerkschaftliche Organisation des Baumwollsektors nicht erkennbar	gezielte Organisation informell Beschäftigter, bei GAWU Anpassung der allgemeinen politischen Strategie an informell arbeitende Mitglieder
Koalitionen zwischen Gewerkschaften und NGOs (bzw. Gewerkschaften und heimischen Kapital)	- lediglich sporadische Zusammenarbeit zwischen NGOs und Gewerkschaften; erste institutionalisierte Koalition nach PASCIB: 2010 keine verbindliche Zusammenarbeit bei sozioökonomischen Themen erkennbar; Ausnahme: PASCIB - vor FES-Kooperation: kein Kontakt der auf Handelsfragen spezialisierten NGO GRAPAD zu Gewerkschaften - engere Kooperation bei allgemeinen politischen Themen zwischen Kapital und Gewerkschaften nicht bekannt; RO-SYB hatte bzgl. der EPAs-Arbeit vermittelt über PASCIB sporadisch Kontakt zu heimischem Kapital	- formell bekräftigte Kooperationsbereitschaft mit NGOs von Seiten des GTUC - NGO-Gewerkschaftskoalitionen bei Privatisierungen u.a. sozioökonomischen Themen - zweifelhaft, ob GTUC ‚Speer Spitze‘ dieser Koalitionen ist - Unterstützung der Koalitionen innerhalb des GTUC niemals einheitlich; Differenzen auch zwischen Einzelgewerkschaften - GAWU in mehreren Koalitionen v.a. zu sozioökonomischen Fragen aktiv - vereinzelte Kooperationen in Fragen der internationalen Ökonomie von GTUC und GAWU mit heimischem Kapital
Kultureller Bestand	keine historisch gewachsene, organische Verbindung zwischen NGOs und Gewerkschaften. Ausnahme: CSTB und PCB	- enge persönliche Kontakte zwischen TWN und GTUC/ GAWU durch gemeinsame politische Erfahrungen - Bezugnahme Einzelner auf Politik Nkrumahs - GAWU: lange Tradition in Handelspolitik
Mitgliedermobilisierung	- trotz unklarer Mitgliederbasis der Gewerkschaften: Streikaufrufe vielfach befolgt - CSTB: mobilisierungsfreudigste Gewerkschaft - keine Zahlen zur Mobilisierungen zu allgemeinen politischen Themen ermittelbar	- Kritik an GTUC wegen mangelnder Mobilisierung der Mitglieder - GAWU fokussiert bei EPAs auf Mobilisierung informell Beschäftigter; Potential formell Beschäftigter bleibt weitgehend ungenutzt; Grund: u.a. Geberpolitiken

Kategorie ‚Macht‘ im Vergleich (Fortsetzung Tabelle)		
	Benin	Ghana
Institutionelle Macht	• Gewerkschaften institutionell fragil • gewerkschaftliche Präsenz in div. staatlichen Institutionen	• IRA von 1958/1960 schafft institutionelle Einheit des GTUC • GTUC kann vielfältige institutionelle Kapazitäten ausbilden und flexibel auf Krisen zu reagieren (Umgestaltung des GAWU-Apparates) • Dennoch: fehlende Kapazitäten für kontinuierliche kritische Begleitung von Politikprozessen (Bsp. PRSP) • gewerkschaftliche Vertretung in zahlreichen staatlichen Institutionen.

Tabelle 7: Kategorie ‚Macht‘ im Vergleich, eigene Darstellung

In der vorangegangenen Gegenüberstellung wurde in Bezug auf die strukturelle Macht trotz ungleicher Datenzugänge deutlich, dass in Ghana mit 20% formeller Beschäftigung und einer diversifizierteren Ökonomie die ökonomischen Ausgangsbedingungen gewerkschaftlicher Arbeit günstiger sind als in Benin. Die für Ghana mögliche Aufschlüsselung der unterschiedlichen Sektoren der formellen bzw. informellen Ökonomie liegt für Benin leider nicht vor. Für Ghana lässt sich aber konstatieren, dass GAWU im Vergleich zu anderen Einzelgewerkschaften auch in der formellen Ökonomie eine relativ gute Ausgangsbasis für eine potentielle Mitgliedergewinnung hat. Bezüglich der Organisationsmacht zeigt sich, dass im Untersuchungszeitraum in beiden Ländern das Recht auf gewerkschaftliche Organisationsfreiheit grundsätzlich, wenn auch mit jeweiligen Einschränkungen, gegeben ist. Da die gewerkschaftlichen Mitgliedszahlen für Benin nicht ermittelbar sind, ist die gewerkschaftliche Organisationsdichte beider Länder kaum vergleichbar (s. 7.4.1). Festhalten lässt sich aber, dass die stärkste gewerkschaftliche Präsenz in Benin im öffentlichen Sektor, v.a. in den Schulen, liegt, in Ghana bei den Beschäftigten der öffentlichen Versorgungseinrichtungen und in den Minen. In den EPAs-Kampagnen beider Länder wurden die Beschäftigten dieser Bereiche allerdings nicht gezielt angesprochen.

Für die EPAs-Agenda von Bedeutung ist, dass GAWU im Gegensatz zu ihren beninischen *Counterparts* aus der Organisierung informell Beschäftigter, insbesondere von Kleinbauern, den Schluss zog, die allgemeinpolitische Strategie auf diese Beschäftigtengruppe auszurichten und sich mit den Marktbedingungen der landwirtschaftlichen Produktion zu befassen. Im Vergleich dazu ist anzumerken, dass in Benin das wichtigste landwirtschaftliche Exportprodukt – die Baumwolle – zwar vielfach kleinbäuerlich produziert wird. Über eine gewerkschaftliche Organisierung dieses Sektors ist jedoch nichts bekannt²⁷⁰.

Wie aus der vergangenen Betrachtung deutlich wurde, ist für die Erklärung der unterschiedlichen EPAs-Agenden der Vergleich hinsichtlich des Aspekts der ‚Koalitionen‘ am aussagekräftigsten. Im Laufe der politischen Geschichte Ghanas, v.a. Anfang der 1980er Jahre, etablierten sich Beziehungen zwischen heutigen Aktiven in NGOs, v.a. dem TWN, und Führungsfiguren in Gewerkschaften (v.a. GTUC und GAWU). Da das TWN für die EPAs-Aktiven des GTUC und GAWUs als einer der bzw. der wichtigste Partner für ihre EPAs-Arbeit angegeben wurde und das TWN führend in der ghanaischen Stop-EPAs-Kampagne sowie im ATN war, liegt es nahe anzunehmen, dass diese persönlichen Kontakte auch für die EPAs-Agenda und Aktivitäten der Gewerkschaften eine entscheidende Rolle spielten. Der GTUC als Institution pflegte zudem seit den 1990er Jahre einen engen Kontakt zu NGOs und beteiligte sich an Kampagnen gegen Privatisierungen, Netzwerken zu den PRSP u.ä. Allerdings kritisieren NGO-Vertreter heute, dass der GTUC häufig nur formal eine Führungsrolle einnimmt. Auch war die Unterstützung der Einzelgewerkschaften in diesen Koalitionen niemals einheitlich. Dieses Phänomen zeigte sich auch in der EPAs-Kampagne Ghanas: Es war v.a. GAWU, die die EPAs-Aktivitäten im GTUC vorantrieb, die anderen Einzelgewerkschaften zeigten nur geringe Unterstützung. Zudem wurde von den NGO-Mitarbeitern kritisiert, dass der GTUC nicht die Führung in der EPAs-Kampagne übernahm (s. Kapitel 5.2.1.5).

270 Unbekannt ist auch, wie die WTO-Handelsinitiative der beninischen Regierung (2003) angesichts der US-Baumwollsubventionen in den beninischen Gewerkschaften diskutiert wurde (s. zur Initiative der beninischen Regierung Caritas/ CDISE 2004: 7).

In Benin hingegen konnten vor der Gründung PASCIBs keine engen Kooperationen zwischen NGOs und Gewerkschaften bei sozioökonomischen Fragen festgestellt werden. Besonders auffällig ist im Vergleich mit Ghana die Isolation der Gewerkschaften angesichts von Privatisierungsvorhaben: Während in Ghana Gewerkschaften und NGOs gegen verschiedene Privatisierungsvorhaben zusammenarbeiteten, so scheint es in Benin keine solche Initiativen gegeben zu haben. Die sich langsam etablierenden Koalitionen zwischen NGOs und Gewerkschaften befassten sich in Benin v.a. mit der Verteidigung demokratischer Rechte. Eine Ausnahme, sowohl was die inhaltlichen Schwerpunkte wie auch die Art der Zusammenarbeit angeht, stellte die Kooperation zwischen der CSTB und der PCB dar. Hier gab es seit Jahren eine sehr enge Zusammenarbeit zu verschiedenen allgemeinpolitischen Problemen, u.a. auch zu sozioökonomischen Themen wie Privatisierungen oder Weltbankpolitiken. Es konnte allerdings keine Verbindung zwischen der PCB und NGOs, wie beispielsweise GRAPAD, festgestellt werden, die sich ebenfalls mit sozioökonomischen Fragen beschäftigten. Während innerhalb des ghanaischen TWN vielfache und jahrelange Kontakte zur Gewerkschaftsbewegung bestanden, hatte GRAPAD vor der Intervention der FES keine solche Beziehungen. In Benin gab es anders als in Ghana also weder in den NGOs noch in den Gewerkschaften die von Frege et al. (2004) angesprochenen ‚Brückenbildner‘, die für Koalitionen in sozioökonomischen Fragen wichtig gewesen wären. Eine besondere Rolle hätte die PCB-CSTB-Verbindung spielen können, doch beide Organisationen waren vermutlich auf Grund des fehlenden Kontakts zu GRAPAD und ihrer Ablehnung gegenüber der FES nicht über die EPAs informiert.

In Bezug auf die Mitglieder mobilisierung ist in beiden Ländern schwer zu ermitteln, wie viele Gewerkschaftsmitglieder sich an allgemeinpolitischen Aktivitäten beteiligt haben. Anders als in Bezug zu den EPAs kam es in Benin aber zu Mobilisierungen von Mitgliedern zu anderen allgemeinpolitischen Themen, insbesondere durch die CSTB. In Ghana zeigte sich, dass das bei den EPAs vorhandene Phänomen der schwachen Führungsrolle des GTUC auch in anderen Bereichen zutraf. Die EPA-Koalitionspartner

des GTUC beklagten die schwache Mobilisierung der Gewerkschaftsmitglieder bei anderen gemeinsamen Aktivitäten. Zudem ist für GAWU festzuhalten, dass sie in Bezug auf die EPAs v.a. mit Hilfe von externen Gebern Kleinbauern mobilisierte und dabei die formell Beschäftigten und ihre strukturelle Schlagkraft vernachlässigte. Da sich die Gebergelder v.a. auf die Weiterbildung informell Beschäftigter konzentrieren (Interview GAWU II 2010), ist anzunehmen, dass dieses Phänomen auch bei anderen Themen zu beobachten ist.

Hinsichtlich der institutionellen Macht lässt sich vergleichend sagen, dass beide Gewerkschaftsbewegungen in staatlichen Institutionen repräsentiert sind, es also in beiden Ländern eine Kultur der staatlichen Einbeziehung von Gewerkschaften gibt. Somit ist beiden Gewerkschaftsbewegungen auch in Bezug auf die EPAs grundsätzlich der Zugang zu staatlichen Stellen offen. Dies nutzten die beninischen Gewerkschaften mit der Kontaktaufnahme zum *Conseil Économie et Social* (s. Kapitel 5.2.2.4) sowie vermittelt über PASCIB zum Handelsministerium. In Ghana nutzte GAWU die gute Beziehung zum Handelsministerium, die sich aus dem Bananenkonflikt entwickelt hatte (Handelsministerium Ghana 2010).

Die Besonderheit des GTUC liegt in der internen institutionellen Stabilität und gleichzeitigen Flexibilität, die ihn und seine Einzelgewerkschaften relativ anpassungsfähig an Krisen gemacht hat. Sie ermöglichte es GAWU z.B., auf die dramatischen Mitgliederverluste mit der Organisierung von informell Beschäftigten und kleinen Selbstständigen zu reagieren. Sie passte ihre allgemeinpolitische Strategie entsprechend an. Auch entwickelte sie in Reaktion auf die Krise im Bananenhandel eine Kampagnenstrategie, die über die Routinen der industriellen Beziehungen hinausreichte. Dem GTUC ermöglichten seine institutionelle Kapazitäten zudem, die für die EPAs-Arbeit relevante Forschungsabteilung zu etablieren. Alle drei Aspekte hatten entscheidenden Einfluss auf die EPAs-Agenda des GTUC und sind in Benin nicht vorzufinden.

In Bezug auf Benin ist zu vermuten, dass die gewerkschaftlichen Repräsentant_innen in staatlichen Gremien individuelle Vorteile aus ihrer Tätigkeit ziehen konnten.

Nicht überprüfbar war, welche politischen Probleme daraus erwuchsen. Für Ghana liegen keine vergleichbaren Daten vor. Es ist anzunehmen, dass die Gefahr der Kooptierung in Ghana durch die Entlohnung der Gewerkschaftsfunktionäre etwas geringer ist als in Benin. Auf Grund fehlender Daten lässt sich letztlich nicht klären, welche Relevanz das Problem der Kooptation durch staatliche Stellen oder auch durch private externe Geber für die hier untersuchte Fragestellung hat. Wie in der nun folgenden Schlussfolgerung gezeigt werden wird, ist es aber sehr viel wahrscheinlicher, dass andere Faktoren eine weit größere Rolle für die unterschiedlichen EPAs-Agenden und Rollen der FES spielten.

7.5 Schlussfolgerung aus der Analyse der Gewerkschaftsidentitäten

Aus dem vorangegangenen Vergleich lassen sich folgende Faktoren zur Erklärung der unterschiedlichen EPAs-Agenden und Rollen der FES in den Agenda-Prozessen in Ghana und Benin heranziehen:

- 1) Ins Auge springen die verschiedenen Gewerkschaftsstrukturen in Ghana und Benin. Eine Ursache für die verschiedenen Strukturen sind die unterschiedlichen Kolonialgeschichten in beiden Ländern (französische Richtungsgewerkschaften versus britische Einheitsgewerkschaft), eine andere die vereinheitlichende Gewerkschaftspolitik unter Nkrumah bzw. in Benin der Zerfall des Einheitsgewerkschaft nach 1989/1990.
- 2) Diese verschiedenen Gewerkschaftsstrukturen führten neben unterschiedlichen institutionellen Kapazitäten (z.B. Existenz von Forschungsabteilungen in Ghana) zu unterschiedlichen Professionalisierungsgraden (Ehrenamt in Benin versus bezahlte Funktionäre in Ghana) sowie damit zusammenhängend zu institutionellen und persönlichen Abhängigkeiten von externen Gebern. Damit haben die Gewerkschaftsstrukturen wesentlich Einfluss auf die EPAs-Agenda der Gewerkschaften (z.B. hinsichtlich der analytischen Kapazitäten) und der

Beziehung zur FES (als externer Geber). Unterstützt wurde die fragilere institutionelle Verfassung der beninischen Gewerkschaften noch durch die Finanzmittel der beninischen Regierung. Diese entband die Gewerkschaftszentralen von der Notwendigkeit, ihre Mitgliedschaft zu formalisieren, um so systematisch Mitgliedsbeiträge zu erheben. Es ist zu vermuten, dass diese fehlende Formalisierung auch die demokratische Kontrolle der Funktionäre und damit auch von ROSYB schwächte und die Rückbindung der Arbeit ROSYBs zu den Gewerkschaftsbasen erschwerte.

- 3) Die lange Tradition GAWUs in der Organisation informell Beschäftigter bzw. selbständiger Kleinbauern/ migrantischer Arbeiter_innen sowie die Politisierung des Arbeitskonfliktes im Bananensektor führten bei GAWU zu einer strategischen Orientierung auf allgemeinpolitische Themen, insbesondere den internationalen Handel. Vor allem der Bananenkonflikt war die Voraussetzung für das sehr frühe Engagements GAWUs in Bezug auf das Abkommen von Cotonou. Einen vergleichbaren gewerkschaftlichen Konflikt gab es in Benin nicht. Soweit bekannt, spielte der Landwirtschaftssektor für die beninischen Gewerkschaften keine herausragende Rolle.
- 4) Der Vergleich zeigt, dass sich die stärkste beninische Gewerkschaft, die kommunistische CSTB, auch mit Fragen der internationalen Ökonomie beschäftigt hat und mit ihren Aktionen gegen die SAPs auf eine jahrelange Tradition in diesem Bereich zurückblickt. Dabei war sie während der ökonomischen Krise in den 1980ern und den SAPs aktiver und konfliktbereiter als der GTUC. Es kann also nicht angenommen werden, dass die Differenz in den EPAs-Agenden allein darin zu suchen ist, dass alle beninischen Gewerkschaften sich bisher nicht mit Fragen der internationalen Ökonomie auseinandergesetzt hätten bzw. die institutionellen Kapazitäten in Benin schlicht zu beschränkt gewesen wären.

5) Wesentlich zur Erklärung der unterschiedlichen Agenden und der differenten Rollen der FES sind vielmehr die ideologische Orientierung der Gewerkschaften und die damit zusammenhängenden Koalitionstraditionen der Gewerkschaften in beiden Ländern:

- Auf Grund fehlender organischer Verbindungen zwischen jener NGO in Benin, die sich mit Handelsfragen und dem Vertrag von Cotonou beschäftigte (GRAPAD), und den Gewerkschaften, wurden letztere erst durch die FES auf das Abkommen von Cotonou aufmerksam. Das Interesse für den Vertrag von Cotonou entstand nicht durch die Politisierung einer festgefahrenen Tarifverhandlung (Bananenhandel und -produktion durch GAWU) und auch nicht aus einer organischen Verbindung zu einem langen Kooperationspartner (TWN). Vielmehr wurde das Thema von außen an die Gewerkschaften herangetragen.
- Die CSTB wäre durch ihre Erfahrung mit internationalen ökonomischen Themen und ihre ideologischen Orientierung, ihre Mitgliederstärke und aktivistische Tradition prädestiniert gewesen, die EPAs politisch aufzugreifen. Da die CSTB jedoch zur FES auf Grund ihrer ideologischen Ausrichtung kein taktisches, sondern vielmehr ein ablehnendes Verhältnis hatte, nutzte die CSTB das von der FES initiierte Forum ROSYB nicht, um sich über den Vertrag von Cotonou fortzubilden und eine gemeinsame Strategie mit den anderen Gewerkschaftszentralen zu entwickeln.
- Die verschiedenen Koalitionstraditionen begründen sich aus einer unterschiedlichen Geschichte linker Bewegungen in beiden Ländern. In Ghana bestehen durch die marxistischen Bewegungen der frühen 1980er Jahre langjährige persönliche Kontakte zwischen Aktiven im TWN und den

GTUC-Gewerkschaften. Führende Gewerkschaftsfunktionäre, die sich mit den EPAs befassten, hatten daher enge Kontakte zu führenden Personen im TWN. Verbindendes Element der Aktiven ist auch, wenn auch unterschiedlich ausgeprägt, ein positiv-kritischer Bezug auf den ersten Präsidenten Ghanas, Nkrumah. In Benin manifestierte sich ebenfalls Ende der 1970er/ Anfang 1980er Jahre eine enge Verbindung zwischen einem Teil der Arbeiter_innenbewegung und der kommunistischen Partei (PCB), die bis heute Bestand hat. Kontakte zwischen NGOs und Gewerkschaften waren hingegen weit weniger ausgeprägt.

- Die unterschiedlichen Koalitionstraditionen sind auch auf unterschiedliche ideologische Orientierungen der NGOs selbst zurückzuführen. Die in Fragen der internationalen Ökonomie zentralen NGOs beider Länder (TWN und GRAPAD) orientierten sehr unterschiedlich auf Gewerkschaften. Während sich das TWN in Ghana explizit auf die Arbeiter_innenbewegung als strategischen Partner bezog und enge Kontakte zu den verschiedenen Gliederungen der Gewerkschaften pflegte, hatte GRAPAD bis zur Initiative der FES faktisch keine Kontakte zu Gewerkschaften.
 - Im Gegensatz zu Ghana gab es in Benin also weder auf Seiten der NGOs noch auf Seiten der Gewerkschaften ‚Brückenbildner‘, die eine von der FES unabhängige und analytisch starke Koalition hätten bilden können.
- 6) Die Ursache für die Differenz in den beiden EPAs-Agenden ist also vor allem *politisch* bedingt. Unterschiede in den allgemeinen Agenden der Gewerkschaften haben aber auch ökonomische Gründe, z.B. durch unterschiedliche Exportprodukte und ihre Handelsregulierungen. So wurde GAWU auf Probleme des europäischen Handels durch die Umstrukturierung des Bananenhandels aufmerksam, die speziell Ghana als nicht-traditionellen Bananenexport-

teur betraf. Allerdings zeigt sich ebenfalls bei GAWU, dass die ökonomische Betroffenheit der Gewerkschaftsmitglieder keine einfachen Aussagen über die EPAs-Agenda der Gewerkschaften zulässt – denn innerhalb GAWUs gibt es mit den Arbeiter_innen auf Plantagen für exotische Früchte eine Gruppe von Beschäftigten, die zunächst ein unmittelbares Interesse an einem Abschluss der EPAs gehabt hätte. Gleichzeitig besteht die GAWU-Mitgliedschaft zu über der Hälfte aus informell Beschäftigten, meist Kleinbauern, die für den Binnenmarkt produzieren und kein Interesse an einer verstärkten Konkurrenz durch europäische Produkte haben. Bemerkenswert ist hierbei, dass die Beschäftigtengruppe mit der geringsten strukturellen Macht (Kleinbauern) die Gewerkschaftsagenda bestimmte.

- 7) In Bezug auf die Koalitionstraditionen ist zudem anzumerken, dass diese sich nicht nur in der Intensität und historischen Dauer unterscheiden, sondern auch in ihren thematischen Schwerpunkten. Während die beninischen Gewerkschaften v.a. zur Verteidigung demokratischer Rechte Koalitionen bildeten, waren die Koalitionen in Ghana thematisch breiter gefächert und bezogen sich auch auf sozioökonomische Themen wie Privatisierungen oder internationale Handelsbedingungen. Zu vermuten ist, dass diese Schwerpunktsetzungen neben den politisch realen Ereignissen, wie der geplanten Verfassungsänderung in Benin 2006, auch mit den früheren Erfahrungen der Gewerkschaften zusammenhängen: War in Benin die Demokratiebewegung in den 1980er/1990er Jahren für die Gewerkschaften politisch prägender so war es in Ghana bereits die Unabhängigkeitsbewegung und der damit verbundene Antikolonialismus. Die beninische Gewerkschaftsbewegung beschäftigte sich in ihrer Geschichte also vor allem mit nationalen politischen Fragen, die ghanaische auch mit Problemen der internationalen politischen Ökonomie.

Da in beiden Ländern die Koalition mit heimischen Kapital für die EPAs-Aktivitäten nur sehr vermittelt (Benin) oder eine weitaus geringere Rolle spielten als jene mit NGOs (Ghana), soll an dieser Stelle nicht vertieft auf diese eingegangen werden.

- 8) Für die Erklärung der Unterschiede hinsichtlich der Rolle der FES ist auch die interne Demokratie der Gewerkschaftsbewegungen relevant. Auf Grund der fehlenden Bezahlung von Gewerkschaftsfunktionären in Benin kann spekuliert werden, dass diese stärker von den mit Geberkontakten einhergehenden materiellen und immateriellen Vorteilen profitieren. Dies kann dazu führen, dass z.B. Themen von Einzelpersonen bearbeitet werden, die lediglich ein persönliches, aber kein (gewerkschafts-)politisches Ziel mit dem vom Geber vorgeschlagenen Thema – in diesem Fall der Vertrag von Cotonou durch die FES – verfolgen. Letztlich aber ist die Datenlage zu dünn, um dazu fundiertere Aussagen treffen zu können.

Auf Grund der relativ willkürlichen Berufung der ROSYB-Mitglieder durch die Generalsekretäre und die praktisch nicht vorhandene Rückbindung der Arbeit ROSYBs in die Gewerkschaften ist in Benin die demokratische Kontrolle der EPAs-Arbeit sehr viel weniger gewährleistet als im Falle GAWUs oder des GTUC. In Ghana gibt es zumindest formal demokratisch legitimierte bürokratische Zuständigkeiten für die EPAs-Arbeit. Der Grund für diesen Unterschied liegt in der schwach ausgebildeten Bürokratie der beninischen Gewerkschaften. In Benin fallen der FES als Geber u.a. wegen der fehlenden institutionellen Verankerung der EPAs-Aktiven eine stärker kontrollierende und initiiertende Aufgabe zu als in Ghana.

Neben diesen Differenzen erklärt der in diesem Kapitel vorgenommene Vergleich aber auch Ähnlichkeiten in den gewerkschaftlichen EPAs-Agenden und ihre Beziehung zur FES.

- 1) In den Gewerkschaftsbewegungen beider Länder sind, wenn auch unterschiedlich gelagerte, Demokratiedefizite feststellbar. So verfügten die Gewerkschaften sowohl in Ghana wie auch in Benin über keine oder nur geringe interne Kommunikationsmittel, um ihre Mitglieder zu informieren²⁷¹. Auch haben beide Gewerkschaftsbewegungen ein, wenn auch gegenteilig gelagertes, Bürokratieproblem (Benin = geringer Grad der Bürokratisierung, Ghana = hoher Grad der Bürokratisierung). Beide Aspekte (interne Kommunikation und Bürokratie) haben Auswirkungen auf die EPAs-Agenda und die Beziehung zur FES. In beiden Ländern verbleibt das Thema EPAs v.a. auf Ebene der (Fach-)Funktionäre und ist stark auf die professionalisierten Kontakte zu politischen Entscheidungsträger_innen und weniger auf eine Mobilisierung der Mitglieder ausgelegt.

Anzunehmen ist, dass das Thema EPAs in Ghana unter anderem deswegen wenig Unterstützung von den Einzelgewerkschaften erhielt, weil es an bürokratisch zuständiges Fachpersonal delegiert wurde. Ein anderer Grund sind z.B. die hohe Autonomie, unterschiedliche Interessen und ökonomische Betroffenheit der GTUC-Einzelgewerkschaften. Ein stark variiendes Engagement der Einzelgewerkschaften ist auch bei anderen Kampagnen des GTUC zu beobachten. Da GAWU durch seine Mitgliedergröße zum ‚Mittelfeld‘ des GTUC gehört, hätte sie für eine breite Kampagne die Unterstützung anderer Einzelgewerkschaften benötigt.

In Benin wurde das Thema EPAs mit der Festlegung der ROSYB-Zuständigkeiten durch die jeweiligen Generalsekretäre sofort aus den Gewerkschaften ausgelagert, bevor überhaupt das Thema unabhängig von der FES hätte in die Gewerkschaften integriert werden können. So fand das Thema EPAs noch weniger Rückbindung in die Gewerkschaftsapparate als in Ghana. Die Personalentscheidung fiel bei den beninischen Generalsekretären den verfügbaren Informationen nach nicht primär aus fachlichen Gründen, sondern aus Gefällig-

271 Im Falle des GTUC wurde die in den Gewerkschaftsbüros zugängliche Mitgliederzeitung zudem nur wenig zur Information über die EPAs genutzt (s. Kapitel 5.2.1.5).

keit oder wegen bereits bestehender Kontakte zur FES. Entsprechend schlecht waren die ROSYB-Aktiven vorab über die EPAs informiert. Auf Grund zusätzlich mangelnder institutioneller analytischer Kapazitäten und fehlender organischer Kontakte zu NGOs wurde das beninische Handelsministerium, vermittelt durch die FES, zu einer der wichtigsten Informationsquellen für ROSYB.

- 2) In beiden Gewerkschaftsbewegungen sind, wenn auch unterschiedlich gelagert, nicht intendierte Effekte von externen Gebergeldern sichtbar. In Ghana führte externe Finanzierung dazu, dass die Information und Mobilisierung der Mitglieder in der formellen Ökonomie zugunsten jener in der informellen Ökonomie vernachlässigt wurde. Für die EPAs-Arbeit geeignete Mitarbeiter_innen waren zudem für andere geberfinanzierte Projekte tätig. Damit bestand eine Konkurrenz des Themas EPAs zu anderen Themen auf der Agenda GAWUs, die vermutlich auch durch externe Geberbeziehungen beeinflusst war.

Anders als die anderen Gewerkschaftszentralen Benins bezog die CSTB nach eigenen Angaben keine Gelder privater externen Geber, allgemeine Effekte nicht-staatlicher Geber waren bei der kommunistischen Gewerkschaft also nicht zu beobachten. Allerdings stellt die staatliche Finanzierung der beninischen Gewerkschaften eine deutliche Differenz zu den Finanzierungsmodi der ghanaischen Gewerkschaften dar. Es konnte jedoch kein direkter Einfluss dieser Staatsfinanzierung auf die EPAs-Agenda festgestellt werden. Allerdings entbanden die staatlichen Gelder die beninischen Gewerkschaften von der Notwendigkeit, ihre Mitgliedsstrukturen zu formalisieren und damit ihre Strukturen zu demokratisieren. Eine Formalisierung und Demokratisierung hätte evtl. auch eine bessere Kontrolle der Aktiven innerhalb ROSYBs zur Folge gehabt (s.o.).

Zudem können Vermutungen in Bezug auf individuelle Interessen von Gewerkschafter_innen hinsichtlich der Kooperation mit Gebern, hier mit der FES, aufgestellt werden. Mit Blick auf Benin kann spekuliert werden, dass durch die fehlende Bezahlung der Gewerkschaftsfunktionäre diese stärker von Kontakten zu staatlichen und nicht-staatlichen Stellen profitierten, die durch die FES vermittelt wurden. Dadurch ist die Wahrscheinlichkeit gegeben, dass (führende) ROSYB-Mitglieder ein starkes persönliches und weniger gewerkschaftspolitisches Interesse an der Auseinandersetzung mit den EPAs bzw. dem Vertrag von Cotonou hatten, da diese ihnen wertvolle Kontakte, Honorare und Fortbildungen vermitteln kann. Auch wenn in Ghana die Funktionäre entlohnt werden und damit die materiellen Abhängigkeiten tendenziell geringer sind, so sind die Löhne auch für hohe Funktionäre nicht so umfassend, dass nicht auch in Ghana prinzipiell über das Problem des persönlichen Interesses an Geberkontakten und damit an den von ihnen vorgeschlagenen Themen spekuliert werden kann. Letztlich bleiben aber die Überlegungen zu persönlichen Abhängigkeiten auf Grund schwacher Datenlage stark spekulativ.

- 3) Der Zugang zu staatlichen Stellen scheint für beide Gewerkschaftsbewegungen vergleichbar gut gewesen zu sein, es gab eine umfassende Repräsentanz gewerkschaftlicher Vertreter_innen in staatlichen Institutionen. Diesen Zugang haben die jeweiligen Gewerkschaften auch mehr (Ghana) oder weniger (Benin) für ihre EPAs-Aktivitäten genutzt. Die sehr beschränkten EPAs-Aktivitäten der Beniner lagen weniger an schlechteren Zugangsmöglichkeiten zu staatlichen Stellen, sondern eher an der mangelnden Unterstützung durch die Generalsekretäre und, auf Grund der abwägenden EPAs-Agenda, der fehlenden Notwendigkeit zur politischen Intervention.

Im nun folgenden und letzten Kapitel dieser Arbeit werden die soeben zusammengefassten Ergebnisse des Vergleiches der Gewerkschaftsidentitäten im Zusammenhang mit den Schlussfolgerungen der vorangegangenen Kapitel diskutiert, um abschließend die leitenden Fragen dieser Arbeit zu beantworten und die aufgestellten Hypothesen zu plausibilisieren.

8. Wes Brot ich ess, des Lied ich sing? Fazit

In diesem abschließenden Kapitel werden zunächst die wichtigsten Inhalte der einzelnen Kapitel zusammengefasst sowie Forschungsergebnisse gewichtet. Basierend darauf wird die letzte forschungsleitende Frage beantwortet: Wie lassen sich die (in Kapitel 5 ausgemachten) Differenzen hinsichtlich den gewerkschaftlichen EPAs-Agenden und Rollen der FES erklären? In diesem Zusammenhang werden auch die mit dieser Frage zusammenhängenden Hypothesen konkretisiert und plausibilisiert. Zum Abschluss werden die Forschungsergebnisse mit dem im ersten Kapitel skizzierten Kontext internationaler zivilgesellschaftlichen Geber-Empfänger-Beziehung rückgekoppelt und ein Ausblick für weitere Forschungen gegeben.

8.1 Zusammenfassung der Forschungsergebnisse Teil I

Im ersten einleitenden Kapitel wurde zunächst der Forschungsgegenstand bestimmt: das Verhältnis zwischen der FES und Gewerkschaften in Benin und Ghana sowie das gewerkschaftliche Förderprogramm der FES zum Abkommen von Cotonou. Dieses Programm wurde durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gefördert, das gleichzeitig auch die Interessen der Bundesregierung in Bezug auf die EPAs im EU-Ministerrat vertrat. In der Auswertung der Literatur zur Gewerkschaftsförderung wurde vor allem auf die Studie von Roger Southall (1995) zu den Geberbeziehungen südafrikanischer Gewerkschaften verwiesen. Southalls Befund, dass die gesellschaftspolitische Dynamik zwischen gewerkschaftlichen Geber- und Empfängerorganisationen und deren jeweilige politische Orientierung die Kooperation und ihre Effekte maßgeblich beeinflussen, wurde in der vorliegenden Studie aufgegriffen und findet sich in dem Vergleichsschema der Gewerkschaftsidentitäten (Hyman 1994a) und auch in den aufgestellten Hypothesen wieder (s.u.).

Im Kapitel 1 wurde schließlich der Forschungsgegenstand kontextualisiert. Es wurde sowohl das prinzipiell ungleiche Verhältnis zwischen Empfänger- und Geberorganisationen betont sowie hervorgehoben, dass ihre jeweilige Verortung in den Zentren bzw. der Peripherie des globalen Kapitalismus nicht zufällig ist, sondern ihre jeweilige finanzielle Ausstattung bedingt. Entsprechend eines relationalen Machtbegriffs (Bieling 2009) wurden die Geberorganisationen als potentiell mächtiger eingestuft als die Empfängerorganisationen. Gleichzeitig wurde aber hervorgehoben, dass auch die Empfängerorganisationen Spielräume haben und auf Geber einwirken können. Es wurde betont, dass zivilgesellschaftliche Geber-Empfänger-Kontakte als soziale Beziehungen (Ostrander 2007; Mc Carthy 2004) in ihrer jeweils spezifischen Dynamik zu untersuchen sind, dennoch aber abstrakt kontextualisiert und begrifflich gefasst werden können. Entsprechend wurden unter dem Begriff der ‚Zivilgesellschaft‘ mit Antonio Gramsci alle privaten Organisationen gefasst – von Vereinen über Gewerkschaften bis zu politische Parteien, inklusive der deutschen politischen Stiftungen. Dabei ist die Zivilgesellschaft alles andere als uniform, sondern vielmehr ein von Macht- und Interessengegensätzen geprägtes vielschichtiges Netz. In diesem Gewebe wird von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen um Hegemonie gerungen, also darum, dass eine gesellschaftliche Gruppe/ Klasse andere für ihre Interessen gewinnen kann – unter anderem mittels materieller oder ideeller Zugeständnisse und durch Bündnisse. Zivilgesellschaft wird auf Grund dessen mit Gramsci nicht als Gegenüber des Staates verstanden, sondern vielmehr als sein integraler Bestandteil. Parteien, Verbände, NGOs verankern den Staat in der Zivilgesellschaft. Durch die organische Verbindung zwischen Staat und Zivilgesellschaft sind grenzüberschreitende zivilgesellschaftliche Beziehungen – in sehr eigener und spezifischer Weise – auch innerhalb geo-ökonomischer bzw. geopolitischer Interessen von Staaten zu kontextualisieren. Dies gilt im besonderen Maße für die politischen Parteienstiftungen der Bundesrepublik, die durch ihre weitreichenden Kontaktnetze als ein herausragendes Instrument der deutschen Außenpolitik angesehen werden können. Wenn dieser Aspekt auch nicht im Fokus der vergangenen empirischen Analyse

lag, so ist er doch wichtig, um die konkrete Beziehungsdynamik der drei untersuchten Organisationen umfassender in seinem ‚weltgesellschaftlichen‘ Kontext verstehen zu können; entsprechend wird er im Punkt 8.3 wieder aufgegriffen.

Zur Rekonstruktion des Agendaprozesses und der Untersuchung der konkreten Förderbeziehung zwischen FES und Gewerkschaften wurde im Kapitel 2 der Methodemix aus Experteninterviews, teilnehmender Beobachtung und Dokumentenanalyse dargestellt. Basierend darauf wurde die Vergleichsanlage des *Most Similar Case Designs* erläutert. Als abhängige Variable – also das zu erklärende Phänomen – wurde die unterschiedlichen gewerkschaftlichen EPAs-Agenden und unterschiedlichen Rollen der FES im gewerkschaftlichen Agenda-Prozesse bestimmt. Als unabhängige, also erklärende Variablen wurden zum einen die Identitäten der beninischen und ghanaischen Gewerkschaften und zum anderen die Interaktion dieser Identitäten mit der sozialdemokratisch verankerten Friedrich-Ebert-Stiftung und ihrer Förderpolitik ausgemacht. Basierend darauf wurden zwei Hypothesen entwickelt.

Hypothese 1:

Die unterschiedlichen EPAs-Agenden und Rollen der FES im Agenda-Prozess lassen sich wesentlich mit den differierenden beninischen und ghanaischen Gewerkschaftsidentitäten erklären. Diese sind auch entscheidend, um die unterschiedlichen gewerkschaftlichen Autonomiespielräume der geförderten Gewerkschaften gegenüber der FES zu verstehen.

Hypothese 2:

Die Interaktion zwischen den jeweiligen Gewerkschaftsidentitäten auf der einen und der sozialdemokratisch verankerten Friedrich-Ebert-Stiftung auf der anderen Seite prägt wesentlich die Rolle der FES in dem jeweiligen gewerkschaftlichen EPAs-Agendaprozess. Die spezifische Beziehung zwischen sozialdemokratisch verankerter FES, ihrer Förderpraxis und den ghanaischen

bzw. beninischen Gewerkschaftsidentitäten trägt auch zu den Unterschieden in den gewerkschaftlichen EPAs-Agenden bei.

Den Charakteristika der FES als sozialdemokratische politische Stiftung in Deutschland widmete sich das dritte Kapitel. Es stellte fest, dass die politischen Stiftungen in Deutschland trotz der fast vollständigen staatlichen Finanzierung über ein hohes Maß an Handlungsautonomie gegenüber den geldgebenden Ministerien verfügen, in der internationalen Arbeit v.a. gegenüber dem BMZ als Hauptgeldgeber. Diese Autonomie der Stiftungen entsteht zum einen durch die enge Anbindung an die Mutterparteien und zum anderen durch die ausgeprägten Kontaktnetze der Stiftungen in einer Vielzahl von Ländern und gesellschaftliche Gruppen und Organisationen. Diese Kontaktnetze können im Falle der Regierungsbeteiligung der ‚Mutterpartei‘ deutsche Außenpolitik direkt flankieren oder aber im Verbund mit anderen Parteienstiftungen stabilisieren. Die Kontaktnetze können als Dialogforen, Mediationsarenen oder Frühwarnsysteme dienen.

In den unterschiedlichen historischen Phasen der Friedrich-Ebert-Stiftung zeigte sich entsprechend, trotz der hohen Autonomie zum geldgebenden BMZ, eine enge Verbindung zwischen der FES und Projekten der deutschen Außenpolitik, stark sichtbar während des Kalten Krieges, aber auch noch danach. Die FES selbst versteht sich als dialogfördernde und vermittelnde Organisation mit Gewerkschaftsarbeit als zentralem Aktivitätsfeld. Dabei handelt sie im informellen Auftrag der DGB-Gewerkschaften und orientiert sich in ihrer Partnerwahl wesentlich an der weltverbandlichen Zugehörigkeit der zu fördernden Gewerkschaften im ITUC. Ihre Förderstrategie ist vielfach pro-aktiv und themenbezogen. Auch in dem so genannten AKP-EU-Projekt schlug die FES ihren westafrikanischen Partnerorganisationen vor, sich mit dem Vertrag von Cotonou und den EPAs zu befassen.

Im Kapitel 4 wurde zunächst das offizielle Ziel des Cotonou-Abkommens dargelegt, die Armut in den AKP-Staaten zu reduzieren bzw. abzuschaffen, nachhaltige Entwick-

lung zu ermöglichen und die AKP-Staaten stärker in die Weltökonomie zu integrieren. Der Vertrag beinhaltet neben den EPAs als ökonomische Komponente auch politische und finanzielle Aspekte. Die politischen Elemente umfassen auch die Integration der Zivilgesellschaft in bestimmte Prozesse, die finanziellen regeln die Entwicklungshilfeszahlungen. In einem historischen Rückblick wurde herausgearbeitet, dass die AKP-Staaten seit dem ersten Vertrag von Lomé im Jahr 1975 bis zum Cotonou-Abkommen des Jahres 2000 eine besondere Abhängigkeit vom europäischen Markt und europäischer Entwicklungshilfe herausbildeten. Zudem wurde gezeigt, dass sich über die Jahre und insbesondere mit dem Vertrag von Cotonou die Konditionalitäten dieser Hilfe sowie die Kontrolle durch die Europäische Kommission über diese Gelder verschärften. Marktzugänge und Entwicklungshilfe bildeten schließlich, zusammen mit der Weigerung der Europäischen Union, weitere Ausnahmen bei der Welthandelsorganisation zu beantragen (Stichwort *WTO-Waiver*), das Druckpotential der Europäischen Kommission, damit die AKP-Staaten die EPAs – die Freihandelssäule des Cotonou-Abkommens – unterzeichnen. Insbesondere Ghana als *Developing Country* war von angedrohten Marktzugangsbegrenzungen betroffen und unterzeichnete schließlich ein Interim EPA. Die innerhalb der EPAs unterschiedliche Behandlung von *Developing Countries* und *Least-Developed Countries*, zu denen auch Benin gehört, hatte bereits vorher zu schweren Spannungen in der ECOWAS-Region geführt. Neben diesem historischen Rückblick wurde herausgearbeitet, dass insbesondere die so genannten ‚WTO-plus-Themen‘ (Deregulierung von Investitionen, Dienstleistungen, Wettbewerb oder öffentlicher Beschaffung) von großem Interesse für die Europäische Kommission in den EPAs-Verhandlungen waren. Liberalisierende Eingriffe in diese Bereiche hätten aber zusammen mit der drastischen Absenkung der Zollschränken für Güter schwere entwicklungspolitische Konsequenzen für die AKP-Staaten. Nach Analyse der Interessenlagen und des Verhandlungsverlaufes wurde konstatiert, dass die EPAs von der Europäischen Kommission nicht, wie von ihr selbst angegeben und im Cotonou-Abkommen postuliert, allen voran entwicklungspolitisch motiviert waren, sondern vielmehr aus ökonomischen und geo-

politischen Motiven verfolgt wurden. Diese Ausrichtung wurde im Großen und Ganzen von Deutschland in Vertretung des BMZ unterstützt. Während westafrikanische Organisationen wie das *African Trade Network* die EPAs scharf verurteilten, nahm die FES eine moderierende Position zum Abkommen von Cotonou und den EPAs ein. In ihren Publikationen wurde deutlich, dass sie im Prinzip das Abkommen von Cotonou und die darin verankerten umfassenden Freihandelsabkommen befürwortete, gleichzeitig aber eine stärker entwicklungspolitische Ausgestaltung der EPAs gemäß des offiziellen Ziels des Cotonou-Abkommens forderte.

Im Kapitel 5 wurden schließlich mit Hilfe eines Methodenmixes aus Experteninterviews, teilnehmender Beobachtung und Dokumentenanalyse sowohl die Differenzen in den gewerkschaftlichen EPAs-Agenden analysiert als auch der Agenda-Prozess inklusive der Rolle der FES in diesem Prozess rekonstruiert.

Gemeinsamkeiten zeigten sich in folgenden Punkten:

In beiden Ländern wurde das westafrikaweite AKP-EU-Projekt von der FES angewandt, das darauf zielte, die zivilgesellschaftlichen Partner der Stiftung zu befähigen, sich am Implementierungsprozess des Cotonou-Abkommens zu beteiligen. In beiden Ländern gehörten Gewerkschaften zu wichtigen FES-Partner_innen für dieses Projekt und die FES verfolgte in beiden Ländern mit dem AKP-EU-Projekt einen sehr ähnlichen Förderansatz. In beiden Ländern hatten die Gewerkschaften große eigene Spielräume, die Angebote der FES zu gestalten (Seminare, Pressearbeit etc.). Beide Gewerkschaftsbewegungen nahmen zudem eine prominente Rolle innerhalb des von der FES initiierten westafrikaweiten regionalen Arbeitskreises RAK ein: Ghana war der anglophone und Benin der frankophone Kontaktpunkt für die überregionale gewerkschaftliche EPAs-Arbeit.

Zudem bildete sich in beiden Ländern eine nationale Arbeitsgruppe (*Working Group*, Ghana) bzw. ein nationales Netzwerk (ROSYB, Benin) heraus, die jeweils große Probleme hatten, ihre Arbeit in die verschiedenen Gewerkschaftsebenen zu-

rückzubinden. In beiden Ländern gab es zudem finanzielle Anreize für Individuen, an den Seminaren teilzunehmen.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten zeigten sich in der Agenda- und Prozessrekonstruktion substantielle Unterschiede:

Bezüglich der Position zu den EPAs: Während sich die ghanaischen Gewerkschaften deutlich gegen die EPAs aussprachen, sie als erpresserisch und kolonialistisch brandmarkten, suchten die beninischen Gewerkschaften eine ausgleichende Position und forderten, dass die im Abkommen von Cotonou genannte Entwicklungsorientierung gewahrt bleibt. Inhaltlich waren die beninischen Gewerkschaften damit sehr viel näher an der FES-Position als die ghanaischen. Auffällig war zudem, dass das beninische Papier sehr viel weniger Sachkenntnis und zusammenhängende Argumentationslinien aufwies als das ghanaische.

Bezüglich der realen Agenda: Auf Grund ihrer umfassenden zivilgesellschaftlichen Einbindung (s.u.) und frühen handelspolitischen Beschäftigung war die Landarbeitergewerkschaft GAWU Teil der EPAs-Verhandlungsgruppe Ghanas und somit beratend bei den Verhandlungen zugegen. Entsprechend gute Beziehungen hatte GAWU auch zum ghanaischen Handelsministerium. Darüber hinaus waren der GTUC und GAWU zentrale Mitglieder im zivilgesellschaftlichen Netzwerk gegen die EPAs. Wenngleich die Kompetenz der Gewerkschaften von den zivilgesellschaftlichen Kooperationspartnern geschätzt wurde, so kritisierten sie doch, dass die Gewerkschaftsmitglieder zu wenig gegen die EPAs mobilisiert wurden und die Gewerkschaften keine starke Führungsrolle in der Kampagne gegen die EPAs übernahmen. Diese Kritik kondensiert sich in der Aussage eines NGO-Vertreters: „The TUC comes out and makes statements on certain issues [...]. ‚We are against the EPAs, we are against the selling off of Ghana Commercial Bank.‘ That kind of thing. Which is per se a very powerful thing, considering the profile of the TUC. But the militancy aspect of that is not there” (Interview isodec/ GTLC 2008: 7). Zurückführen lässt sich dies unter anderem auf die mangelnde Unterstützung der Einzelgewerkschaften des GTUC,

bei GAWU auch auf den starken Fokus der Mobilisierung informell Beschäftigter, unter anderem durch eine Konzentration von Gebergeldern in diesem Bereich.

Die EPAs-Aktivitäten der beninischen Gewerkschaften beschränkte sich letztlich auf die Seminare der FES und vereinzelte Pressearbeit z.B. zur Bekanntmachung des Positionspapiers sowie auf ein einmaliges Treffen mit dem staatliche Institutionen beratenden Wirtschafts- und Sozialrat. Alle anderen Aktivitäten fanden im Rahmen der zivilgesellschaftlichen Plattform PASCIB statt. Bei den Aktionen waren jedoch nur sehr wenige Vertreter_innen des beninischen Gewerkschaftsnetzwerkes präsent, andere Mitglieder ROSYBs gingen explizit auf Distanz zu PASCIB. Insofern kann nur sehr eingeschränkt von Aktivitäten ROSYBs innerhalb PASCIBs gesprochen werden.

In beiden Ländern gab es zwar Probleme der mit Unterstützung der FES gegründeten Arbeitsgruppe bzw. des Netzwerkes (*Working Group* in Ghana und ROSYB in Benin). In Ghana jedoch waren sowohl GAWU wie auch der GTUC mit kompetenten und engagierten Personal in der *Working Group* vertreten, GAWU war bereits sehr aktiv in Sachen EPAs und die Führung des GTUC unterstützte das Thema. Es mangelte allerdings an Unterstützung der verbleibenden 16 Einzelgewerkschaften. In Benin war ROSYB sehr formalisiert in diverse Entscheidungsebenen unterteilt (Generalversammlung, Direktorales Komitee und Exekutivsekretariat), allerdings funktionierte diese Struktur nicht, letztlich wurde ROSYB nach Datenlage vom Exekutivsekretär und seinem Stellvertreter allein getragen. Der Exekutivsekretär hatte dabei nicht einmal die Unterstützung des Generalsekretärs seiner Gewerkschaft – dem wichtigsten gewerkschaftlichen Partner der FES. Anders als in Ghana arbeitete keine Einzelgewerkschaft oder ein Dachverband sichtbar verstärkt zu den EPAs, es mangelte fast vollständig an der Unterstützung der Generalsekretäre, insbesondere der beiden wichtigsten Gewerkschaften CSA-Bénin und CSTB.

Zwar lag die Arbeit sowohl bei ROSYB wie auch der *Working Group* in den Händen weniger Personen. In Ghana waren diese Einzelpersonen mit ihrer EPAs-Arbeit jedoch organisch in ihre Gewerkschaft bzw. Institute rückgebunden, in Benin war das nicht der Fall.

In Bezug auf die Rolle der FES im Agenda-Prozess wurden folgende Befunde herausgearbeitet:

In Ghana gab es zwar diverse Kritiken an der FES – unter anderem an ihrer starken Fokussierung auf das Abkommen von Cotonou in Konkurrenz zu anderen für die Gewerkschaften relevanten Themen –, generell wurde sie aber von GTUC und GAWU als Kooperationspartner und Geber geschätzt. In Benin war diese positiv-kritische Haltung vom gewerkschaftlichen Führungspersonal, mit Ausnahme jener, die ROSYB-Mitglieder waren, nicht festzustellen.

Unter anderem deshalb, weil GAWU in Ghana bereits seit Mitte der 1990er Jahre durch einen Tarifkonflikt im Bananenanbau zu internationalen Handelsbeziehungen arbeitete, waren die ghanaischen Gewerkschaften auch in Bezug auf die EPAs entsprechend kenntnisreich. Die beninischen Gewerkschaften erfuhren hingegen erst über die FES vom Cotonou-Abkommen und den EPAs. Vermittelt über die Stiftung und den von ihr initiierten Arbeitskreis im Handelsministerium kam zunächst nur die Partnergewerkschaft CSA bzw. der spätere Exekutivsekretär ROSYBs in engeren Kontakt mit dem Thema. Entsprechend nah war der Kontakt zwischen dem späteren ROSYB-Exekutivsekretär und der Stiftung und später auch zwischen ROSYB und der FES.

Der Datenlage nach gab es in Benin insgesamt mehr von der Stiftung geförderte Gewerkschaftsseminare zum Abkommen von Cotonou bzw. den EPAs als in Ghana. Es war allerdings nicht festzustellen, dass die unterschiedliche Anzahl der Seminare die Differenzen in den EPAs-Agenden verursachte. In Benin war jedoch die zusätzliche FES-Förderung des zivilgesellschaftlichen Netzwerkes PASCIB von Bedeutung für die Gewerkschaften bzw. einzelne Gewerkschaftsvertreter. Über PASCIB bekamen sie Kontakt zu den relevanten NGOs, die von der FES unterstützte Gründung PASCIBs regte letztendlich die Gründung ROSYBs an. Das in Ghana bestehende zivilgesellschaftliche Netzwerk EJN, in dem auch die Gewerkschaften vertreten waren, bestand hingegen ganz ohne Zutun der FES, die FES spielte hierin keine Rolle. Die Tatsache, dass die FES PASCIB mit aufbaute und förderte, hatte jedoch weniger mit un-

terschiedlichen Förderkonzepten der FES zu tun als vielmehr mit der unterschiedlichen Struktur und Historie der Zivilgesellschaften in beiden Ländern (s.u.).

In Ghana kooperierte die FES mit dem mit Abstand größten und einflussreichsten gewerkschaftlichen Dachverband Ghanas – dem GTUC, gleichzeitig Mitgliedsgewerkschaft des ITUC bzw. kooperierte mit seiner Mitgliedsgewerkschaft GAWU. In Benin arbeitete die FES im Untersuchungszeitraum außerhalb ROSYBs (hier waren alle sieben Dachgewerkschaften des Landes vertreten) lediglich mit dem zweitwichtigsten Dachverband, der CSA-Bénin, zusammen sowie mit der sehr viel kleineren UNSTB. Der stärkste Gewerkschaftsverband, die kommunistische CSTB, gehörte nicht zu den Partnern der FES, die Führung der CSTB lehnte die FES sogar radikal ab.

Hinsichtlich des Verhältnisses zu handelspolitisch aktiven NGOs ist zusätzlich festzustellen, dass GAWU zum einen seit Jahren in zivilgesellschaftliche Netzwerke zum Thema Handelspolitik eingebunden war und GTUC wie GAWU in vielfältiger Hinsicht auf die (Wissens-)Ressourcen handelspolitisch aktiver NGOs zurückgriffen.

Die beninischen NGOs bezeichnen das Verhältnis zu ROSYB zwar generell als gut, beklagen aber die wenigen Aktivitäten des Netzwerkes sowie die ausgebliebene Mitgliedermobilisierung. Vertreter ROSYBs unterstrichen inhaltliche und organisatorische Differenzen mit den in Benin handelspolitisch arbeitenden NGOs (ROSYB sei anders als die NGOs nicht gegen die EPAs, zudem hätten die Gewerkschaften einen Vertretungsanspruch bei den EPAs-Verhandlungen).

8.2 Gründe der Differenz: Zusammenfassung Teil II und Schlussfolgerung

Nach der Analyse der EPAs-Agenden und des Agenda-Prozesses widmete sich das sechste Kapitel den möglichen Gründen für die ausgemachten Differenzen.

Diskutiert wurden verschiedene aus den vorangegangenen Kapiteln aufscheinende Erklärungsmöglichkeiten für die ausgemachten Unterschiede. Erörtert wurde die Relevanz ökonomischer Interessen für die gewerkschaftlichen EPAs-Agenden (unter-

schiedliche ökonomische Klassifikationen der Staaten in DC oder LDC, Differenzen in den Handelsbeziehungen zur EU oder die Rolle von Entwicklungshilfe), GAWUs frühe Beschäftigung mit dem Welthandel, Faktoren von der Geberseite wie beispielsweise der individuelle Einfluss von FES-Repräsentant_innen im jeweiligen Land oder die jeweils spezielle Beziehung der FES zu den unterschiedlichen Dachverbänden. Die Diskussion dieser verschiedenen Faktoren zeigte, dass vor allem GAWUs frühe Beschäftigung mit Handelsfragen und die jeweilige Beziehung der FES zu den einzelnen Dachverbänden relevant sind, um die Differenzen zu verstehen. Sie sind aber nicht allein erklärend, sondern nur im Kontext einer breiteren Analyse der Gewerkschaften zu analysieren.

8.2.1 Gewichtung der gewerkschaftlichen Identitätskategorien

Entsprechend widmete sich das folgende Kapitel 7 ausführlich der vergleichenden Analyse der Identitäten beider Gewerkschaftsbewegungen. Als Grundlage wurde zunächst das von Hyman entwickelte Konzept der Gewerkschaftsidentitäten an den Forschungsgegenstand der afrikanischen Gewerkschaften angepasst (mit Hilfe der von Webster entworfenen und in dieser Arbeit erweiterten Epochen afrikanischer Gewerkschaftsgeschichte) und in Hinblick auf die Diskussionen um gewerkschaftliche Erneuerung (v.a. im Bereich der Gewerkschaftsmacht) aktualisiert. Die daran anschließende Untersuchung der vier Identitätskategorien ‚Macht‘, ‚Interesse‘, ‚Demokratie‘ und ‚Agenda‘ zeigte tatsächlich, dass sich mit Hilfe des Hymanschen Konzepts der Gewerkschaftsidentitäten die Ursachen für die Differenzen näher bestimmen lassen.

Die inhaltliche Positionierung, der Aktivitätsgrad und die analytischen Kapazitäten der Gewerkschaften in Bezug auf die EPAs, ihre verschiedene Beziehung zur FES, die Differenzen in der zivilgesellschaftlichen Einbindung sowie der unterschiedliche Zugang zu staatlichen Institutionen lassen sich auf mehrere Faktoren in den analysierten Gewerkschaftsidentitäten zurückführen. Diese sind jedoch unterschiedlich zu gewichten und hängen dennoch – entsprechend der im Kapitel 7.2 ausgeführten

dialektischen Beziehung der Kategorien untereinander – eng miteinander zusammen.

Der nach Datenlage entscheidende Aspekt, der sowohl die unterschiedlichen Autonomien gegenüber der FES wie auch die unterschiedlichen – formalen wie realen – EPAs-Agenden erklärt, sind die gewerkschaftlichen Koalitionen (Identitätskategorie ‚Macht‘). Zwischen den beninischen Gewerkschaften und GRAPAD, der NGO in Benin, die hauptsächlich zu den EPAs arbeitete, gab es keine organische Verbindung. Erst durch die FES wurde der Kontakt hergestellt. Hingegen bestanden in Ghana zwischen der in Handelsfragen führenden NGO *Third World Network* und dem GTUC bzw. GAWU auf Grund der ghanaischen Geschichte linker Bewegungen in den frühen 1980er Jahren enge persönliche Kontakte zwischen NGO-Mitarbeiter_innen und Gewerkschaftsfunktionär_innen – sie agierten als ‚Brückenbildner‘. Diese Kontakte trugen früh zu einer zivilgesellschaftlichen Einbindung GAWUs bereits in Bezug auf andere handelspolitische Fragen bei und beeinflussten sowohl die analytischen Kompetenzen und inhaltlichen Positionierungen der Gewerkschaft wie auch ihre praktische Agenda. Die ghanaischen Gewerkschaften bauten damit auf einen etablierten „kulturellen Bestand“ (eigene Übersetzung, Zald 1996; s. Kapitel 7.3.4) auf. Auch für Benin waren die 1970er/1980er Jahre prägend für einen heute wichtigen Teil der Arbeiter_innenbewegung: 1982 entstand in enger Anbindung an die kommunistische Partei PCB der gewerkschaftliche Dachverband CSTB. Die enge Verbindung besteht bis heute, die PCB ist quasi der *Think Tank* der CSTB. Da die PCB sich jedoch – nach Datenlage auch und eventuell gar wegen ihrer feindlichen Haltung der FES gegenüber (s.u.) – in keiner Form mit den EPAs beschäftigte, konnte die CSTB auch nicht von den analytischen Kapazitäten der PCB profitieren. Außerhalb des Verhältnisses PCB-CSTB deckten die Koalitionen zwischen Gewerkschaften und NGOs in Benin ein sehr viel kleineres Themenspektrum ab als in Ghana. So gab es, im Gegensatz zu Ghana, beispielsweise außerhalb des PCB-CSTB-Kontakts keine NGO-Gewerkschafts-Koalitionen gegen Privatisierungen in Benin. Das einzige sozioökonomische Thema, das in einer Koalition behandelt wurde,

waren die hohen Lebensmittelpreise. Ansonsten bestanden Koalitionen zwischen Gewerkschaften und NGOs vor allem zur Verteidigung demokratischer Rechte – und dies in verbindlicherer Form auch erst nach dem Untersuchungszeitraum.

Die EPAs-Koalitionen zwischen Gewerkschaften und NGOs beider Länder waren auch durch die ideologische Ausrichtung der NGOs geprägt. Während für das TWN in Ghana die Arbeiter_innenbewegung eine wichtige Orientierung bot, waren Gewerkschaften für GRAPAD vor der Intervention der FES kein strategischer Partner. In Benin gab es also im Gegensatz zu Ghana weder in den Gewerkschaften noch in den relevanten NGOs ‚Brückenbildner‘, die eine von der FES unabhängige Koalition hätten etablieren können²⁷².

Entsprechend des Zusammenspiels der vier Identitätskategorien sind auch gewerkschaftliche Koalitionen als ein Aspekt der Identitätskategorie ‚Macht‘ nicht isoliert als Ursache für die Differenz anzuführen. Andere Aspekte kommen hinzu, die jeweils Teilbereiche der ausgemachten Unterschiede erklären.

Beispielsweise lassen sich die analytischen Kapazitäten (Identitätskategorie ‚Interesse‘, ‚Macht‘, ‚Agenda‘) der ghanaischen Gewerkschaften, die vor allem die formale EPAs-Agenda beeinflussten, nicht nur über den guten Zugang der Gewerkschaften zu den Wissensressourcen von handelspolitischen NGOs erklären, sondern u.a. auch durch die historisch bedingten Gewerkschaftsstrukturen. So verfügte die durch den britischen Kolonialismus und das Erbe der Unabhängigkeitsbewegung bedingte Einheitsgewerkschaft GTUC über ein eigenes Forschungsinstitut, das führend in der EPAs-Arbeit des Dachverbandes war. Darüber hinaus führte GAWUs lange, unter anderem durch die Unabhängigkeitsbewegung beeinflusste Tradition in der Organisation von Beschäftigten mit schwacher struktureller Macht (Kleinbauern, migrantisches Arbeiter_innen) zu einer strategischen Orientierung auf eine allgemeinpolitische Agenda und damit zu einer inhaltlichen Auseinandersetzung u.a. mit makroökonomischen Fragen und schließlich zum Aufbau einer eigenen Einheit für alle-

272 Die Ergebnisse der Forschung unterstreichen somit auch die Ergebnisse von McGuire/ Scherrer et al. (2010: 57), die darauf verweisen, dass Koalitionen mit NGOs für Gewerkschaften sowohl aus analytischer wie auch aus strategischer Perspektive von großer Bedeutung in internationalen Handelsfragen sind (s. auch Kapitel 7.3.4).

meinpolitische Angelegenheiten und Kampagnen (*Policy, Advocacy and Campaign – PAC*). Die Politisierung des Tarifkonflikts im Bananensektor zog schließlich eine intensive Auseinandersetzung der Landarbeitergewerkschaft GAWU mit Problemen des ghanaisch-europäischen Handels nach sich. Diese Politisierung wurde wiederum von der oben beschriebenen Koalitionstradition und den ‚Brückenbildnern‘ in NGOs und Gewerkschaften unterstützt.

Dass die beninischen Gewerkschaften hinsichtlich ihrer Wissensaneignung so stark auf die FES angewiesen waren (alles, was sie über die EPAs wussten, lernten sie auf den von der FES organisierten Seminaren bzw. durch die über die Stiftung etablierte Kontakte, z.B. zum Handelsministerium) erklärt sich zum einen aus der durch den französischen Kolonialismus und den gewerkschaftlichen Zerfall nach der Ära Kérékou bedingten, Fragmentierung und der damit einhergehenden institutionellen Schwächung der beninischen Gewerkschaftsbewegung. Die beninischen Gewerkschaften hatten damit nur sehr eingeschränkte institutionelle Möglichkeiten zur eigenständigen Analyse (Identitätskategorien ‚Interesse‘ und ‚Macht‘). Zum anderen lässt sich die Abhängigkeit darauf zurückführen, dass sich die Gewerkschaften vor dem Kontakt mit der FES nicht mit den EPAs beschäftigten und sich auch nach Jahren der FES-Förderung keine eigenständige EPAs-Arbeit der Gewerkschaften etablierte. Dies wiederum lässt sich auf die fehlende organische Rückbindung der EPAs-Arbeit in die jeweiligen Gewerkschaften zurückführen, auch bedingt durch die Agenden der beninischen Dachgewerkschaften: Handelspolitik im engeren Sinne wurde zuvor nicht von ihnen thematisiert. Allerdings waren Probleme der internationalen Ökonomie durchaus Themen für die beninischen Gewerkschaften, insbesondere für die kommunistische CSTB. So blickte die CSTB mit ihren Protesten gegen die Strukturanpassungsprogramme auf eine lange Tradition in diesem Bereich zurück. Auch andere beninische Dachgewerkschaften hatten sich bereits mit IWF- und Weltbankpolitiken beschäftigt. Die beobachtete Differenz in den formalen EPAs-Agenden beninischer und ghanaischer Gewerkschaften lässt sich insofern nur teilweise durch die schwächeren institutionellen Kapazitäten der beninischen Gewerkschaften erklä-

ren, denn es hätte für eine Arbeit zu den EPAs an das vorhandene Wissen internationaler ökonomischer Zusammenhänge angeknüpft werden können. Zudem waren bei den beninischen Gewerkschaften durchaus analytische Kapazitäten zur Aufarbeitung anderer allgemeinpolitischer Fragen vorhanden, z.B. hinsichtlich der Verteidigung demokratischer Rechte vorhanden (s.o. zu gewerkschaftlichen Koalitionen). Diese Ressourcen wurden jedoch wegen der spezifischen Beziehung der FES vor allem zur kommunistischen CSTB und des Satellitencharakters von ROSYB als mit dem gewerkschaftlichen Alltag unverbundenes Netzwerk nicht genutzt (s.u. Abschnitt 8.2.2).

Wichtig für die formale wie reale gewerkschaftliche EPAs-Agenda wie für die Beziehung zur FES war auch, wie sich die Interessen der Beschäftigten artikulierten (Identitätskategorie ‚Interesse‘). So war es in Ghana insbesondere die Landarbeitergewerkschaft GAWU, die sich mit den EPAs beschäftigte, denn im Agrarbereich waren die Folgen umfassender Liberalisierungen früh spürbar. In Benin hatte die besondere Verwundbarkeit des Landwirtschaftssektors keinen Effekt auf die gewerkschaftliche Agenda. Dies lag jedoch weniger an der fehlenden objektiven ökonomischen Betroffenheit, als vermutlich daran, dass es nach Datenlage keine nennenswerte gewerkschaftliche Organisation des Landwirtschaftssektors gab.

Hinsichtlich der Zugänge zu staatlichen Institutionen (Identitätskategorie ‚Macht‘) konnte der GTUC auf eine lange Geschichte korporatistischer Beziehungen zurückblicken. Im Falle GAWUs führte ihre frühe handelspolitische Auseinandersetzung zu einem guten Zugang zu den betreffenden staatlichen Institutionen, insbesondere zum Handelsministerium. Es ist anzunehmen, dass dies die reale Agenda der Gewerkschaft beeinflusste, weil sie beispielsweise im Verhandlungsteam Ghanas vertreten war. Auch die beninischen Gewerkschaften verfügten generell über gute Zugänge zu staatlichen Institutionen, für die EPAs blieben diese Kontakte jedoch wegen der mangelnden Unterstützung durch die Generalsekretäre ungenutzt.

Ein weiterer Faktor, der die Beziehungen mit der FES wie auch die gewerkschaftliche EPAs-Agenda selbst beeinflusste, waren die unterschiedlich ausgeprägten bürokrati-

tischen Strukturen beider Gewerkschaftsbewegungen (Identitätskategorie ‚Demokratie‘). Nach Datenlage hatte das Thema EPAs in Benin im Gegensatz zu Ghana zu keinem Zeitpunkt eine Relevanz für die alltägliche Gewerkschaftsarbeit. Dies lag vor allem an der Art und Weise, wie das Thema an die Gewerkschaften herangetragen wurde. Die von der FES mit angeregte *Working Group on Trade and Development* in Ghana hatte zwar auch ihre Schwierigkeiten, das Thema EPAs in die jeweiligen Mitgliedsgewerkschaften zurückzubinden (s.o.); sie setzte sie sich aber aus Gewerkschafter_innen zusammen, die in den meisten Fällen bereits zu den EPAs arbeiteten, eine entsprechende Funktion bekleideten und entsprechend in ihre Gewerkschaften eingebunden waren und kontrolliert wurden. In Benin hingegen wurde mit ROSYB eine Gruppe geschaffen, die losgelöst von der alltäglichen Gewerkschaftsarbeit agierte. Die FES hatte sich mit dem AKP-EU-Projekt zum Ziel gesetzt, die Expertise von Gewerkschaften zu stärken und schlug deswegen den beninischen Generalsekretären vor, Personal für die Fortbildungen zum Cotonou-Abkommen zu entsenden. Diese Herangehensweise lagerte das Thema EPAs von vornherein aus den Gewerkschaften aus – die Generalsekretäre entsendeten die Funktionäre der Datenlage nach eher aus Gefälligkeit denn auf Grund ihrer fachlichen Qualifikation. Eine organische Verbindung konnte rückwirkend weder zur aktiven Gewerkschaftsbasis noch zu anderen Gewerkschaftsgliederungen hergestellt werden. Zudem war die ROSYB-Arbeit durch die faktisch nicht vorhandene Rückbindung in die Gewerkschaftszentralen weit weniger demokratisch kontrolliert als in Ghana. In Ghana gab es zumindest demokratisch formal legitimierte bürokratische Zuständigkeiten für die EPAs-Arbeit. Im Hinblick auf den gewerkschaftlichen Zusammenschluss in Benin nahm hingegen die FES, entgegen ihrer eigenen Intention, eine stärker kontrollierende und initiiierende Funktion ein.

Während die formale EPAs-Agenda der beninischen Gewerkschaften wegen ihrer sehr abwägenden Haltung gegenüber den EPAs gar keinen Anlass zur Mobilisierung der Mitglieder gab, so hätte die formale Agenda der ghanaischen Gewerkschaften eigentlich zu einer starken Mitgliedermobilisierung führen müssen – schließlich

lehnten sie EPAs deutlich ab und kündigten in ihrem Positionspapier an, „mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln“ (eigene Übersetzung, GTUC/GFL o.J.: 6) eine Unterschrift des Vertrages im Jahr 2007 zu verhindern. Eine starke Mobilisierung der Gewerkschaftsmitglieder fand in Ghana jedoch nicht statt. Dies lag auch daran, dass GAWU und die GTUC-Forschungsabteilung als formal zuständige Organisationen für das Thema innerhalb des GTUC nicht von den Führungen der anderen GTUC-Einzelgewerkschaften unterstützt wurden, obwohl viele der Einzelgewerkschaften auf den von der FES geförderten Seminaren vertreten waren. Denn durch die hohe Autonomie der Einzelgewerkschaften gegenüber dem Dachverband mussten diese sich nicht den Aktivitäten des GTUC anschließen. Nichtsdestotrotz gab es in Ghana eine aktive gewerkschaftliche EPAs-Arbeit, v.a. im Verbund mit NGOs in Bezug auf politische Entscheidungsträger, Medien und öffentliche Veranstaltungen.

Mit diesen Ausführungen zur Erklärungskraft der einzelnen Identitätskategorien konnte die erste Hypothese plausibilisiert und konkretisiert werden.

Die unterschiedlichen EPAs-Agenden und Rollen der FES im Agenda-Prozess lassen sich wesentlich mit den differierenden beninischen und ghanaischen Gewerkschaftsidentitäten erklären. Sie sind auch entscheidend, um die unterschiedlichen gewerkschaftlichen Autonomiespielräume der geförderten Gewerkschaften gegenüber der FES zu verstehen.

Insbesondere in der Beziehung zwischen FES und der kommunistischen CSTB und in der Art der FES-Förderung zeigte sich aber auch, dass die Gewerkschaftsidentitäten allein keine hinreichende Erklärung bieten. Vielmehr muss für ein umfassendes Bild das Zusammenspiel von Gewerkschaftsidentitäten und Friedrich-Ebert-Stiftung betrachtet werden. Daher gilt es nun die zweite Hypothese zu diskutieren:

Die Interaktion zwischen den jeweiligen Gewerkschaftsidentitäten auf der einen und der sozialdemokratisch verankerten Friedrich-Ebert-Stiftung auf der anderen Seite prägt wesentlich die Rolle der FES in dem jeweiligen gewerkschaftlichen EPAs-Agendaprozess. Die spezifische Beziehung zwischen sozialdemokratisch verankerter FES, ihrer Förderpraxis und den ghanaischen bzw. beninischen Gewerkschaftsidentitäten trägt auch zu den Unterschieden in den gewerkschaftlichen EPAs-Agenden bei.

8.2.2 Gewerkschaftsidentitäten in Interaktion mit der FES

Die Gewerkschaftsvertreter_innen die in Sachen EPAs/ Cotonou-Abkommen direkt mit der FES kooperierten, stimmten in Benin wie in Ghana darin überein, dass die FES keinen inhaltlichen Druck auf die Gewerkschaften ausübte, die Zusammenarbeit wurde von allen als partnerschaftlich und gut beschrieben. Dies entspricht insofern dem selbst formulierten Anliegen der Stiftung, Dialog und Partnerschaftlichkeit zu fördern. Allerdings nahm die Stiftung indirekt, über die Art und Weise, wie sie förderte, Einfluss auf die gewerkschaftlichen EPAs-Agenden. Dieser Effekt entstand durch ihre vorschlagende (pro-aktive) Förderpolitik und die sozialdemokratische Verankerung der Stiftung.

Pro-Aktive Förderung

Zwar gaben alle EPAs-Aktiven in den Gewerkschaften an, ein gutes Verhältnis zur FES in diesem Bereich zu haben. Gewerkschaftliches Führungspersonal, das nicht zu dem Thema arbeitete, zeigte jedoch entweder kein Interesse an den Freihandelsabkommen (die meisten der interviewten Generalsekretäre in Benin, vor allem jene der beiden größten Gewerkschaften CSA und CSTB) oder aber es gab an, dass der Schwerpunkt der FES-Kooperation zu einseitig gewesen sei (der Generalsekretär des GTUC). Während in Ghana die pro-aktive Förderung jedoch einen vorab bestehenden Bedarf in den Gewerkschaften aufgriff, die FES von GAWU gar selbst angesprochen wurde, musste die FES das ‚Förderbedürfnis‘ in Benin erst schaffen. Entsprechend schlecht waren die Ergebnisse der Kooperation in den Gewerkschaften veran-

kert. Die pro-aktive Förderung und die damit einhergehende mangelnde Verankerung des Projektes in Benin führte auch dazu, dass Einzelpersonen eine noch herausragendere Rolle spielten als in Ghana. Die pro-aktive Förderung führte in Benin zu finanziellen und politischen Abhängigkeiten, die in Ghana so nicht feststellbar waren.

Hinsichtlich der finanziellen Abhängigkeit, hier verstanden als Unvermögen des Empfängers die geförderten Tätigkeiten finanziell selbst zu tragen, lassen sich auf Grund des Abrechnungsmodus der FES keine quantifizierbaren Aussagen treffen – die Zuwendungen der Stiftung waren nicht Teil der gewerkschaftlichen Budgets und somit auch nicht mit anderen Finanzquellen vergleichbar. Aufgrund verschiedener Finanzquellen – Mitgliedsbeiträge (Ghana), staatliche Zuwendungen (Benin), diverse ausländische Geber beider Gewerkschaftsbewegungen – kann nicht von einer grundsätzlichen Abhängigkeit der Gewerkschaftsbewegungen von der FES ausgegangen werden. Hinsichtlich der Finanzierung der gesamten gewerkschaftlichen Tätigkeiten ist festzustellen, dass die Gewerkschaften in Benin durch die geringen Mitgliedsbeiträge generell weit abhängiger von externen Geldern als die Gewerkschaften in Ghana waren – sei es vom Staat oder ausländischen Geldquellen. Die ghanaischen Gewerkschaften finanzierten lediglich zusätzliche Aufgaben wie Fortbildungen, Forschungen, strategische Planungen oder Serviceleistungen (v.a. für informell Beschäftigte) über internationale Gelder. Allerdings war die FES in Sachen EPAs die alleinige Finanzquelle für den GTUC und die beninischen Gewerkschaften, für GAWU ist sie neben *ActionAid Ghana* der wichtigste Geber gewesen. Durch die vorherige Arbeit GAWUs zu den EPAs, die Unterstützung durch die GTUC-Führung, das eigens für die EPAs-Arbeit bestimmte und rückgebundene Personal sowie durch die politische Einbindung der Gewerkschaften in das ghanaische zivilgesellschaftliche Netzwerk gegen die EPAs wären in Ghana die gewerkschaftlichen EPAs-Aktivitäten auch ohne die FES durchgeführt worden, wenn vermutlich auch etwas geschwächt. In Benin ist hingegen davon auszugehen, dass ROSYB und damit auch die gewerk-

schaftliche Beschäftigung mit den EPAs ohne die FES-Unterstützung hätte eingestellt werden müssen.

Die politische Abhängigkeit, hier verstanden als Unvermögen des Empfängers, unabhängig vom Geber politische Kontakte und Positionen zu etablieren, ist in beiden Gewerkschaftsbewegungen in Fragen der EPAs ebenfalls sehr unterschiedlich ausgeprägt. Während die ghanaischen Organisationen auch ohne Hilfe der FES gut in der zu Handelsfragen arbeitenden Zivilgesellschaft eingebunden waren, guten Zugang zu den betreffenden staatlichen Stellen hatten und zusätzlich über gute eigene analytische Kapazitäten verfügten, war dies bei den beninischen Gewerkschaften nicht der Fall – alle Kontakte und alles Wissen in Bezug auf die EPAs erwarben sie ausschließlich mit Hilfe der FES. Zwar konnten die ein bis zwei aktiven Gewerkschafter_innen ROSYBs über die Jahre eigene Beziehungen knüpfen, durch die starke finanzielle Abhängigkeit blieb aber letztendlich auch die politische bestehen.

In Ghana hingegen verbesserte die Kooperation mit der FES zwar Zugänge zu bestimmten Akteuren, insbesondere dem Parlament und der Presse, die Gewerkschaften hätten vermutlich aber auch andere Wege gefunden, ihre bereits bestehenden Zugänge zu Presse und Parlament vertiefen zu können.

Die empirischen Ergebnisse legen jedoch gleichzeitig nahe, dass die FES trotz der offenkundigen politischen und finanziellen Abhängigkeit ROSYBs keinen Druck auf das Netzwerk ausübte, die Position der Stiftung zu übernehmen. Aus der untersuchten Beziehung zwischen beninischen Gewerkschaften und der FES ist auch nicht ersichtlich, dass ROSYB sich aus vorseilendem Gehorsam der FES gegenüber positiv zu den EPAs positionierte. Auch lassen die Daten keinen Schluss darauf zu, dass die führenden Personen ROSYBs aus individuell-ökonomischen Gründen seine inhaltliche EPAs-Position vertrat. ROSYB hätte auch eine weitaus kritischere Sicht auf die EPAs einnehmen können – die FES hätte dies womöglich gar begrüßt. Allerdings orientierte sich die FES in ihrer Wahl der Partner und auch in der Art der Förderung entlang ihrer sozialdemokratischen Verankerung.

Effekt der sozialdemokratischen Verankerung

Die spezifisch sozialdemokratische Förderpraxis der FES zeigt sich sowohl in dem Ziel, die Gewerkschaften in den Implementierungsprozess des Cotonou-Abkommen zu integrieren wie auch in der Wahl der gewerkschaftlichen Kooperationspartner.

Die FES zielte als sozialpartnerschaftlich orientierte Stiftung in ihrem AKP-EU-Projekt darauf, die Gewerkschaften zu befähigen, am Implementierungsprozess des Abkommens von Cotonou teilzuhaben. Sie sah die Partizipationselemente im Vertrag von Cotonou als Chance und wollte dazu beitragen, die geplanten Freihandelsabkommen entwicklungspolitisch zu gestalten. Auf Grund dessen setzte sie auf die Ausbildung von gewerkschaftlichen Expert_innen. In Ghana gab es durch die vorherigen Aktivitäten GAWUs und des GTUC diese Expert_innen bereits, der FES oblag es lediglich, einen bereits vorhandenen politischen Prozess zu stärken. In Benin hingegen mussten diese Experten erst geschaffen werden. Ihre Ausbildung geschah losgelöst von allen anderen gewerkschaftlichen Aktivitäten. Die Stiftung schuf damit eine freischwebende Gruppe von Gewerkschafter_innen, deren analytische Kapazitäten in Bezug auf die EPAs, vor allem aber deren reale Agenda hinsichtlich des Freihandelsabkommens sehr beschränkt blieben und die finanziell wie politisch (im obigen Sinne) vollständig von der Stiftung abhängig blieb, ein Netzwerk, das zudem nicht in die Arbeit der Dachgewerkschaften rückgebunden war und nicht von ihnen kontrolliert wurde.

Die FES kooperiert in ihrer Gewerkschaftsarbeit bis auf sehr wenige Ausnahmen nur mit Mitgliedsgewerkschaften des ITUC bzw. früher der ICFTU. Da in Ghana der GTUC als Mitgliedsgewerkschaft des ITUC gleichzeitig auch der mit Abstand wichtigste Gewerkschaftsverband des Landes ist, fiel diese Schwerpunktsetzung der FES in Ghana nicht weiter ins Gewicht – die FES-Förderpolitik schloss in Ghana keinen schlagkräftigen weltverbandsunabhängigen Dachverband aus. In Benin hingegen war es die langjährige Partnergewerkschaft der FES, die CSA-Bénin, die von der FES als erstes angesprochen wurde, um sich an den Aktivitäten zum Abkommen von Cotonou zu beteiligen. Die stärkste Gewerkschaft Benins, die kommunistische CSTB,

war keine Partnergewerkschaft der FES, allerdings war sie im Netzwerk ROSYB vertreten. In der Art der Einbindung machte sich das Zusammenspiel von Gewerkschaftsidentitäten und Förderpolitik bemerkbar. Die Distanz der FES zur CSTB und die offene Feindschaft der CSTB-Führung gegenüber der FES beeinflusste die EPAs-Agenda der beninischen Gewerkschaften. Auf Grund der sozialdemokratischen Orientierung der FES boykottierte die CSTB-Führung die Arbeit ROSYBs letztlich und ignorierte die Inhalte. Die CSTB-Vertreter_innen innerhalb ROSYBs wurden aus reiner Gefälligkeit des Generalsekretärs zu den Treffen entsandt. Damit unterließ die CSTB es, zu den EPAs, im Gegensatz zu vielen anderen allgemeinspolitischen Themen, zu arbeiten und aktiv zu werden. Vermutlich, weil die CSTB ideologisch nicht zu den Partnergewerkschaften der FES gehörte und vor allem noch der kommunistischen Partei Benins sehr nahe stand, ging die FES ihrerseits nicht explizit auf die Führung der CSTB als stärksten Gewerkschaftsverband Benins zu. Es gibt aber gleichzeitig auch keinerlei Indizien dafür, dass die FES eine stärkere Präsenz der CSTB innerhalb ROSYBs verhindert hätte. Letztendlich hat es die Führung der CSTB auf Grund ihrer stark ablehnenden Haltung gegenüber der FES unterlassen, zu den EPAs aktiv zu werden. Auf Grund des ansonsten hohen allgemeinspolitischen Aktivitätsgrades der CSTB ist zu vermuten, dass die beninischen Gewerkschaften bei stärkerem Engagement der CSTB aktiver hinsichtlich der EPAs gewesen wären und diese deutlicher abgelehnt hätten. Es kann also angenommen werden, dass die sozialdemokratische Orientierung der FES sich indirekt auf die EPAs-Agenda der beninischen Gewerkschaften auswirkte.

In Rückgriff auf obigen Befund, dass vor allem die Koalitionstraditionen in Ghana und die fehlenden ‚Brückenbildner‘ zwischen handelspolitisch agierenden NGOs und Gewerkschaften in Benin wesentlich sind, um die Unterschiede in den EPAs-Agenden zu erklären, erscheint die Annahme plausibel, dass die FES diese Funktion in Benin übernahm. Sie füllte die Leerstelle und agierte als koalierender ‚Brückenbildner‘ – allerdings ohne organische Rückbindung. Sie hatte sowohl Kontakte zu NGOs wie zu Gewerkschaften sowie Wissen über die EPAs. Ob der fehlenden organischen

Rückbindung in die verschiedenen Gewerkschaftsebenen und agierend in der Tradition der deutschen Sozialdemokratie entstand das beschriebene Satellitennetzwerk ROSYB.

Mit diesem Befund ist auch die zweite Hypothese dieser Arbeit konkretisiert und plausibilisiert.

8.2.3 Drei Fraktionen der Arbeiter_innenbewegung

Die vorangegangene Interpretation der empirischen Daten zeigte, dass das Fragezeichen hinter dem Sprichwort „Wes Brot is ess, des Lied ich sing“ angebracht ist. Vielmehr als eine einfache ‚Durchleitung‘ der eigenen EPAs-Position zeichnete sich ein relativ komplexes Wirkungsfeld ab, dass letztlich durch die Beziehung der jeweils stärksten Fraktionen der Arbeiter_innenbewegung des jeweiligen Landes geprägt ist:

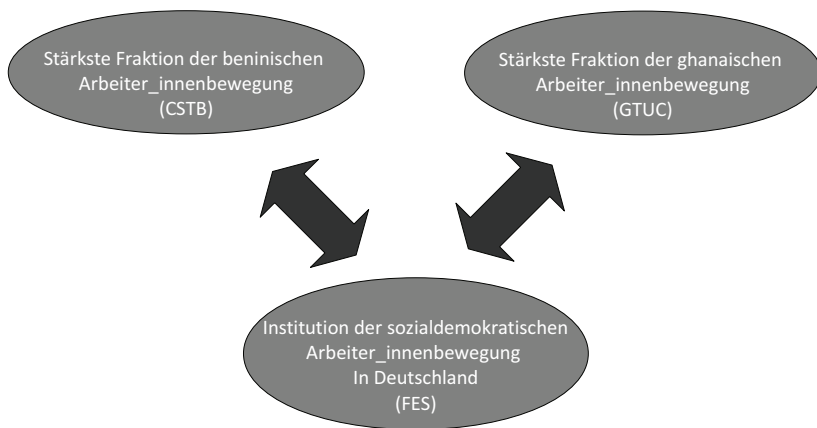


Abbildung 2: Beziehung zwischen Fraktionen der Arbeiter_innenbewegung

Die FES agiert als wichtige Institution der durch Korporatismus und Sozialpartnerschaft geprägten deutschen Sozialdemokratie und steht kommunistischen Gewerkschaften distanziert gegenüber. In Benin traf die FES nun, in einer durch den französischen Kolonialismus geprägten Kultur der Richtungsgewerkschaft, auf die

kommunistische CSTB. Diese wiederum war stark durch die harten Auseinandersetzungen während der Kérékou-Ära geprägt und eng mit der kommunistischen Partei Benins (PCB) verbunden. Die PCB wiederum orientierte sich an einem Modell des autoritären Staatssozialismus und der Generalsekretär der CSTB hielt die FES für einen ‚Spion‘ und verweigerte letztlich die Kooperation. Da es sich bei der CSTB um die allgemeinpolitisch aktivste und stärkste Gewerkschaft Benins handelte, trug diese Haltung mit dazu bei, dass die beninischen Dachgewerkschaften dem Thema EPAs letztendlich keine Aufmerksamkeit schenkten. Neben der ideologischen Orientierung der stärksten Gewerkschaft in Benin beeinflussten die gewerkschaftliche Struktur und vor allem die Koalitionstraditionen auch der anderen Dachgewerkschaften stark die Beziehung zur FES und die gewerkschaftliche EPAs-Agenda. Zentral war in diesem Zusammenhang auch, dass die führende handelspolitische NGO keinen strategischen Bezug zu den Gewerkschaften hatte, geschweige denn eine organische Verbindung aus gemeinsamen historischen Erfahrungen. Alle drei Aspekte (ideologische Orientierung der Gewerkschaften, Struktur und Koalitionstraditionen) sind ebenfalls Institution gewordene Geschichte der Arbeiter_innenbewegung in Benin, die in Kapitel 7 analysiert und dargestellt wurde.

In Ghana traf die FES hingegen auf Vertreter_innen der Gewerkschaften, die a) gut über die EPAs und den Vertrag von Cotonou informiert waren und b) der FES kritisch-offen gegenüberstanden und die c) in ihrer EPAs-Arbeit weitaus weniger von der Stiftung abhingen, da sie neben der FES starke Koalitionspartner und innerinstitutionelle Unterstützung hatten. Voraussetzung für diese Art von Beziehung war die Prägung der Gewerkschaften durch die Unabhängigkeitsbewegung und die politischen Umbrüche in den 1980er Jahren. Der linke Flügel der Gewerkschaften war anders als in Benin nicht an einer Partei ausgerichtet. Vielmehr war der GTUC – als Ergebnis des britischen Kolonialerbes der Einheitsgewerkschaft wie gesellschaftlicher Auseinandersetzungen in den 1960er und 1980er Jahren – ausdrücklich parteipolitisch unabhängig. Stattdessen orientierten sich die ghanaischen Gewerkschaften in ihrer EPAs-Politik an NGOs, von denen die in Handelsfragen wichtigste ein

strategisches Verhältnis zu gewerkschaftlichen Auseinandersetzungen hatte und als pan-afrikanische Organisation führend in vielfältige zivilgesellschaftliche Netzwerke national, regional und international eingebunden war. Die ‚Brückenbildner‘ in Gewerkschaften wie in NGOs waren entscheidend für die Unabhängigkeit der ghanaischen Gewerkschaften gegenüber der FES. Die Existenz dieser ‚Brückenbildner‘ ist ebenfalls nur historisch zu verstehen, sie entstanden aus den früheren gesellschaftlichen Konflikten Ghanas der 1980er Jahre. Die so beeinflussten Gewerkschafter hatten ein kritisch-offenes Verhältnis zur sozialdemokratischen, durch den deutschen Korporatismus geprägten FES und nutzten ihr Angebot für ihre bereits vorhandenen gewerkschaftspolitischen Ziele, beschwerten sich aber gleichzeitig über die starke Fokussierung der FES auf das Abkommen von Cotonou.

Der vorliegende Fall zeichnet also eine Geber-Empfänger-Beziehung nach, in der die historisch herausgebildeten ideologischen Orientierungen und Koalitionen der stärksten Fraktionen der Arbeiter_innenbewegung der drei Länder aufeinander trafen und die beschriebenen unterschiedlichen Autonomien dem Geber gegenüber beeinflussten. Die eingangs erwähnte Ungleichheit zwischen der Geber- und der Empfängerinstitution in Bezug auf Ressourcen und auch institutionelle Zugänge wirkt sich dabei sehr viel vermittelter aus als zunächst anzunehmen ist. Im ghanaischen Fall hätte sich die Führung des GTUC vermutlich bei einer freien Wahl der Kooperationsthemen weniger mit den EPAs und mehr mit anderen Fragen industrieller Beziehungen beschäftigt. In Benin hätte es bei freier Themenwahl vermutlich gar keine EPAs-Arbeit gegeben. Der Effekt des relationalen Machtverhältnisses zwischen FES und geförderten Gewerkschaften (s. Kapitel 1.1) bestand also zunächst vor allem darin, das Thema Cotonou-Abkommen/ EPAs als solches zu setzen (Benin) oder die gewerkschaftliche Beschäftigungen damit zumindest in zeitlicher Sicht zu vermehren (Ghana). Damit wirkte sie gezielt auf das Verhalten der von ihnen geförderten Organisationen ein. Ihre Fähigkeit, die Beschäftigung mit dem Thema auch inhaltlich zu beeinflussen und – im beninischen Fall – auch wirksam werden zu lassen, erscheint jedoch sehr viel unklarer. Die Daten lassen nicht erkennen, dass es die Stiftung tat-

sächlich beabsichtigte, dass bestimmte ihr nahestehende EPAs-Positionen von den Gewerkschaften vertreten werden.

8.3 Kontext und Ausblick

Nach Datenlage übte die FES keinerlei Druck auf die untersuchten Gewerkschaften aus, eine ihr naheliegende Position zu den EPAs einzunehmen. Vielmehr deutet einiges darauf hin, dass zumindest Einzelpersonen in der Stiftung ein stärkeres und auch kritischeres gewerkschaftliches Engagement der beninischen Gewerkschaften gegenüber den EPAs begrüßt hätten. Die ghanaischen EPAs-Aktivitäten, die inhaltlich von der FES-Position abwichen, wurden von der für die Stiftung entweder nicht thematisiert oder gar begrüßt.

Dies bestätigt die selbstgesetzte Aufgabe der Stiftung, vor allem politische Prozesse zu moderieren. Zusätzlich spiegelt sich in dieser Rolle aber auch ihre wichtige Funktion für die bundesdeutsche Außenpolitik wider, Kontaktnetze aufzubauen und zu pflegen. Dissens ist dabei nicht nur geduldet, sondern letztlich entscheidender Bestandteil eines pluralen Netzwerkes. Die Pluralität hat dabei aber auch Grenzen: Die kommunistische CSTB wurde zum Forschungszeitpunkt nicht explizit eingeladen, Teil des Partnernetzes zu sein.

In einem Gramscianischen Verständnis können grenzüberschreitende zivilgesellschaftliche Kooperationen zur Reproduktion oder Transformation globaler Kräfteverhältnisse wesentlich beitragen. Den deutschen politischen Stiftungen kommt hier zum einen auf Grund ihres weiten Kontaktnetzes und zum anderen auf Grund ihrer engen Verbindung an (Regierungs-)Parteien eine besondere Funktion zu. Als System der politischen Stiftungen stabilisieren sie deutsche Außenpolitik: Bei Regierungswechseln verblassen vielleicht einige außenpolitische Zugänge, es kommen aber andere hinzu; zudem dienen die Stiftungen nicht zuletzt durch ihre Kontakte zu den Parteien und den jeweiligen deutschen Botschaften als internationale Frühwarnsys-

teme. Als ‚amtierende‘ Regierungsstiftungen flankieren sie häufig direkt Außenpolitik. Ohne eine Netzwerkpflege, in der bis zu einem gewissen Grad auch Dissense als eine Form des Zugeständnisses an opponierende und weniger mächtige Organisationen integriert werden, würde diese Wirkung verblassen. Auf ‚Weltgesellschaftsebene‘ (frei nach Borg) kann das System der politischen Stiftungen dazu beitragen, globale Kräfteverhältnisse abzusichern und Bündnisse, mindestens aber Kontaktnetze, im Interesse der deutschen Außen- und Wirtschaftspolitik zu bilden. Die Kontaktpflege und die Einbindung auch opponierender Positionen ist für das durch die FES und auch der anderen politischen Stiftungen gesponnene internationale zivilgesellschaftliche „Gewebe“ (Hillebrand/ Optenhögel 2001: 169) wichtiges Instrument in hegemonialen Auseinandersetzungen auf internationaler Ebene (s. Kapitel 1.4).

Wilfried Veit (2013: 456) nennt in einer FES-nahen Publikation die Tätigkeiten der Stiftung explizit „internationale Gesellschaftspolitik“, die dort zentral werde, wo regierungsamtliche Diplomatie an ihre Grenzen stoße. In diesem Sinne sieht er die Aktivitäten der FES und auch anderer politischer Stiftungen als „weiche Seite der Außenpolitik“ (ebd.). Der Friedrich-Ebert-Stiftung kommt dabei nicht nur durch ihre Nähe zur oftmaligen Regierungspartei SPD eine besondere Stellung zu. Ihr sehr gut entwickeltes Netzwerk zu Gewerkschaften in aller Welt verbindet sie auch mit der strukturellen Macht der Lohnabhängigen in diesen Ländern. Zudem haben Gewerkschaften in vielen Ländern trotz ihrer Schwäche Einfluss auf Sozialgesetzgebung, Arbeitsrecht etc. Damit kommt den Verbindungen der FES für die deutsche Außen- und auch Wirtschaftspolitik eine besondere Rolle unter den politischen Stiftungen zu.

Um zu testen, wie strapazierfähig und plural das Kontaktnetz der FES tatsächlich ist, wären die hier zusammengetragenen empirischen Befunde auch mit anderen, eventuell außenpolitisch oder ökonomisch noch relevanteren (Förder-)themen zu kontrastieren. Welche Konflikte, Distanzen, Ausschlüsse, Einflussnahmen gab es beispielsweise während des arabischen Frühlings von Seiten der FES oder welche zeichnen sich mit griechischen Partnergewerkschaften ab? Auch weiter zurückliegende

Erfahrungen wie die Aktivitäten der FES in Portugal oder Spanien in den 1970er Jahren oder auf dem Balkan in den 1990er Jahren wären in einem solchen Vergleich aufzugreifen. Für die Analyse dieser konkreten Prozesse in expliziter Verbindung der sehr speziellen zivilgesellschaftlichen Funktion der FES und anderer politischer Stiftungen für die deutsche Außenpolitik müsste jedoch neben dem eingeführten relationalen Machtbegriff zur Analyse des konkreten Geber-Empfänger-Verhältnisses (Kapitel 1.1) eine umfassendere Machtform beachtet werden – die strukturelle oder systemische Dimension von Macht (Bieling 2009: 32). Diese Machtform ausführlicher als dies hier möglich ist in den Blick zu nehmen, würde es ermöglichen, das Wirken der FES (und auch anderer politischer Stiftungen) als zivilgesellschaftliche Organisationen in ihrer Funktion internationaler hegemonialer Auseinandersetzungen, insbesondere in Verbindung mit deutschen geopolitischen und geoökonomischen Interessen umfassender zu verstehen. Für ein solch breiter angelegtes Forschungsvorhaben bieten sowohl das für den westafrikanischen Kontext adaptierte analytische Instrumentarium der Gewerkschaftsidentitäten, die Beschreibung der sozialdemokratisch geprägten FES-Gewerkschaftspolitik, die EPAs-Analysen wie auch die konkreten Untersuchungsergebnisse zu den – vor allem historischen – Gründen der unterschiedlichen Beziehung zwischen ghanaischen bzw. beninischen Gewerkschaften und FES einen guten Ausgangspunkt.

Bibliographie

- Abrahamsen, Rita (2004): The Power of Partnership in Global Governance. In: Third World Quarterly. Vol. 25, Nr. 8, S. 1453-1467.
- Abrahamsen, Rita (2000): Disciplining Democracy. Development Discourse and Good Governance in Africa. London/ New York: Zed Books.
- ACDIC/ EED (2010): Keine chicken schicken. Wie Hühnerfleisch aus Europa Kleinbauern in Westafrika ruiniert und eine starke Bürgerbewegung in Kamerun sich erfolgreich wehrt. Bonn/ Jaunde: ACDIC/ EED.
- ACP-EU (2000): Partnership Agreement Between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the One Part, and the European Community and its Member States, of the other Part. http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/Cotonou_1_body_-2.pdf und http://www.bilaterals.org/IMG/zip/Cotonou_An nexes_1-6-2.zip, zugegriffen am 26.6.2012.
- ACP/ EEC (1989): Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989. Document 291A0817(01). <http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/story-pdf/en/Lome-IV-Convention-%20part1-en.pdf>, zugegriffen am 15.3.2012.
- ActionAid/ Christian Aid/ Oxfam (2008a): The EU's Approach to Free Trade Agreements. Market Access for Goods. Briefing 3. http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/fta_briefings.pdf, zugegriffen am 16.5.2012.
- ActionAid/ Christian Aid/ Oxfam (2008b): The EU's Approach to Free Trade Agreements. Investment. Briefing 5. http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/fta_briefings.pdf, zugegriffen am 16.5.2012.
- ActionAid/ Christian Aid/ Oxfam (2008c): Inside European Union Trade Policy. Briefing 2. http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/fta_briefings.pdf, zugegriffen am 16.5.2012.
- ActionAid/ Christian Aid/ Oxfam (2008d): The EU's Approach to Free Trade Agreements. Competition. Briefing 6. http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/fta_briefings.pdf, zugegriffen am 16.5.2012.
- ActionAid/ Christian Aid/ Oxfam (2008e): The EU's Approach to Free Trade Agreements. Government Procurement. Briefing 7. http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/fta_briefings.pdf, zugegriffen am 16.5.2012.
- Adegbidi, Florent Verlère/ Agossou, Jean Sourou (1997): Benin, the Challenge. In: Kester, Gerard/ Sidibé, Ousmane Oumarou (Hrsg): Trade Unions and Sustainable Democracy. Aldershot, u.a.: Ashgate, S. 125-146.

- Adjovi, Epiphane Gildéric Sènahin (2006): Impact de l'Accord de Partenariat Economique sur l'économie du Bénin: Une Analyse à l'Aide d'un Modèle d'Equilibre Général Calculable (MEGC). Cotonou/ Benin. FES. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/benin/03990.pdf>, zugegriffen am 20.4.2012.
- Adu-Amankwah, Kwasi (2007): May Day Address. Accra, 1.5.2007. <http://www.ghanatuc.org/unions.php>, zugegriffen am 3.5.2010.
- Adu-Amankwah, Kwasi/ Tutu, Kwadwo (1997): Ghana, Going Beyond Politics. In: Kester, Gerard/ Sidibé, Ousmane Oumarou (Hrsg.): Trade Unions and Sustainable Democracy. Aldershot, u.a.: Ashgate, S. 207-227.
- Agbadome, Antoine S. (2002): Etude sur les Capacités des Acteurs Socio-Politiques dans le Cadre de la Mise en Oeuvre de l'Accord de Partenariat ACP-UE de Cotonou: Cas du Bénin. Cotonou, Benin. FES.
- Agyeman, Opoku (2003): The Failure of Grassroots Pan-Africanism. The Case of the All-African Trade Union Federation. Lanham, Boulder u.a.: Lexington Books.
- Akindès, Francis (1995): Benin: Between Democratic Renewal and the Demands of Structural Adjustment. In: Mkandawire, Thandika/ Olukoshi, Adebayo (Hrsg.): Between Liberalisation and Oppression. The Politics of Structural Adjustment in Africa. Dakar: Codesria Book Series, S. 263-279.
- Akwetey, Emmanuel (2001): Democratic Transition and Post-colonial Labour Regimes in Zambia and Ghana. In: Beckman, Björn/ Sachikonye, Lloyd M. (Hrsg.): Labour Regimes and Liberalization. The Restructuring of State-Society Relations in Africa. Harare: University of Zimbabwe Publications, S. 23-48.
- Akwetey, Emmanuel/ Darkenoo, David (2010): Disengagement from Party Politics: Achievements of Challenges for the Ghana Trade Union Congress. In: Beckman, Björn/ Lloyd M. Sachikonye/ Buhlungu, Sakhela (Hrsg.): Trade Unions & Party Politics. Labour Movement in Africa. Cape Town: HSRC Press, S. 39-58.
- Alavi, Amin/ Gibbon, Peter/ Mortensen, Niels Jon (2007): EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs). Institutional and Substantive Issues. Copenhagen: DIIS - Danish Institute for International Studies.
- Allen, Chris (1992): 'Democratic Renewal' in Africa: Two Essays on Benin. Edinburgh: Edinburgh University.
- Allen, Chris (1989): Benin. In: Szajkowski, Bogdan (Hrsg.): Benin, the Congo, Burkina Faso. Economics, Politics and Society. Marxist Regimes Series. London, New York: Pinter Publishers, S. 1-144.

- Allen, Christopher (1975): Union-Party Relationships in Francophone West Africa: A Critique of `Téléguidage` Interpretation. In: Sandbrook, Richard/ Cohen, Robin (Hrsg.): The Development of an African Working Class. Bristol: Western Printing Services, S. 99-125.
- Allinson, Jamie C./ Anievas, Alexander (2009): The Uses and Misuses of Uneven and Combined Development: An Anatomy of a Concept. In: Cambridge Review of International Affairs. Vol. 22, Nr. 1, S. 47-67.
- Altwater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit (2007): Konkurrenz für das Empire. Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Altwater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit (2002): Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Altwater, Elmar/ Zeller, Christian (2011): „Wer von der Akkumulation des Kapitals nicht reden will, soll zum Wachstum schweigen“. Christian Zeller im Gespräch mit Elmar Altwater. In: Emanzipation. Zeitschrift für sozialistische Theorie und Praxis. Vol. 1., Nr. 1, S. 1-21.
- Amin, Samir (1971): L'Accumulation à l'Echelle Mondiale. Paris: édition anthropos, ifan-dakar.
- Ananaba, Wogu (1979): The Trade Union Movement in Africa. Promise and Performance. New York: St. Martin's Press.
- Ancl, Judy (2000): On Building an International Solidarity Movement. In: Labor Studies Journal Vol. 25, Nr. 2, S. 26-35.
- Andersson, Jan Otto (2004): Imperialismus. In: Haug, Wolfgang Fritz/ Haug, Frigga/ Jehle, Peter (Hrsg.): Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus. Vol. 6/I. Berlin, Hamburg: Argument-Verlag, S. 848-864.
- Anievas, Alexander (2010): The Renaissance of Historical Materialism in International Relations Theory: An Introduction. In: Anievas, Alexander (Hrsg.): Marxism in World Politics. Contesting Global Capitalism. Abingdon: Routledge, S. 1-10.
- Ansprenger, Franz (1972): Kwame Nkrumah's Ghana. In: Ansprenger, Franz/ Traeder, Heide/ Tetzlaff, Rainer (Hrsg.): Die politische Entwicklung Ghanas von Nkrumah bis Busia. München: Weltforum Verlag, S. 8-61.
- Anyemedu, Kwasi (2002): Implication de la Société Civile dans le Processus de l'EPA Cotonou-Ghana. In: FES (Hrsg.): L'Implication des Acteurs Non Etatique dans la Mise en oeuvre de l'Accord de Cotonou en Afrique de l'Ouest. Séminaire Régional, Rapport. Cotonou/Benin 4./5. November 2002. Annex IV.

- Anyemedu, Kwasi (o.J.): Country Surveys on the Capacities of Political and Social Actors to Shape and Implement the Provisions of the Cotonou Agreement between the European Union and the ACP-Group of States: Ghana. Unveröffentlichte Studie im Auftrag der FES.
- Arno, Robert F./ Pinede, Nadine (2007): Revisiting the "Big Three" Foundations. In: *Critical Sociology*. Vol 33, Nr. 3, S. 389-425.
- Arrighi, Giovanni/ Saul, John S. (1973a): Socialism and Economic Development in Tropical Africa. In: Arrighi, Giovanni/ Saul, John S. (Hrsg.): *Essays on the Political Economy of Africa*. New York, London: Monthly Review Press, S. 11-43.
- Arrighi, Giovanni/ Saul, John S. (1973b): Nationalism and Revolution in Sub-Saharan Africa. In: Arrighi, Giovanni/ Saul, John S. (Hrsg.): *Essays on the Political Economy of Africa*. New York, London: Monthly Review Press, S. 44-102.
- Asamoah, Kofi (2008): Deepening Democracy in Ghana: The Role of Organised Labour. May Day Address 2008. In: Ghana Trades Union Congress. *Policy Bulletin*. Vol. 4, Nr. 2, S. 2-12.
- Ataş, Ilker/ Lenner, Katharina/ Schaffar, Wolfram (2008): Kritische Staatsanalyse(n) des globalen Südens. In: *Journal für Entwicklungspolitik*. Vol. XXIV, Nr. 2, S. 4-9.
- ATN (2006a): A Global Call for Action to Stop EPAs. Positionserklärung vom 30. 3. 2006, Harare, Simbabwe. In: TWN Africa (Hrsg.): *Forward with the Struggle against Economic Partnership Agreements*. Accra: TWN-Africa, S. 2-3.
- ATN (2006b): Forward with the Struggle to Stop the EPAs. Declaration of 9. Annual Meeting of the Africa Trade Network. December 2006, Accra, Ghana In: TWN Africa (Hrsg.): *Forward with the Struggle against Economic Partnership Agreements*. Accra, Ghana: TWN-Africa, S. 19-21.
- ATN et al. (2004): Six Reasons to Oppose EPAs in their Current Form. <http://www.stopepa.de/img/six-questions-on-epas.pdf>, zugegriffen am 5.6.2012.
- Baah, Anthony (2007): Ghana: Participation Syndicale Flouée aux 'Stratégies de Réduction de la Pauvreté'. In: Duterme, Bernard (Hrsg.): *État des Résistances dans le Sud - 2008*. Paris, Louvain-la-Neuve: Centre Tricontinental, Édition Syllepse, S. 103-109.
- Baah, Anthony/ Hodges, Jane (2006): National Labour Law Profile: Ghana. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/national/ghana.htm>, zugegriffen am 22.3.2011.
- Bangert, Siegfried (1975): Gewerkschaftsbezogene Entwicklungshilfe der Friedrich-Ebert-Stiftung. In: *Gewerkschaften und Entwicklungspolitik*. Köln: Bund Verlag, S. 291-294.

- Banse, Frauke/ Schilder, Klaus (Red.) (2007a): EPAs und geistiges Eigentum: Von Wissen und Macht. Factsheet Nr. 6. StopEPA-Kampagne, Attac Deutschland. http://www.biopiraterie.de/fileadmin/pdf/EPAs/factsheet_EPAs.pdf, zugegriffen am 16.5.20012.
- Banse, Frauke/ Schilder, Klaus (Red.) (2007b): Neue europäische Freihandelsabkommen: Was sind EPAs? Factsheets. StopEPA-Kampagne, Attac Deutschland. http://www.biopiraterie.de/fileadmin/pdf/EPAs/factsheet_EPAs.pdf, zugegriffen am 16.5.20012.
- Banse, Frauke/ Strickner, Alexandra (2007): Entwicklungshilfe durch Freihandel? In: Die Presse, 9.11.2007. <http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/341925/Entwicklungshilfe-durch-Freihandel>, zugegriffen am 16.5.2012.
- Barry, Tom/ Browne, Harry/ Sims, Beth (1994): The Great Divide. The Challenge of U.S.-Mexico Relations in the 1990s. New York: Grove Press.
- Barry, Tom/ Preusch, Deb (1990): AIFLD in Central America. Agents as Organizers. Albuquerque: Inter-Hemispheric Education Resource Center.
- Bartsch, Sebastian (1998): Politische Stiftungen: Grenzgänger zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt. In: Eberwein, Wolf-Dieter/ Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Institutionen und Ressourcen. Band 4. München: R. Oldenbourg Verlag, S. 185-198.
- Baumann, Marcel M./ Kößler, Reinhart (2011): Von Kundus nach Camelot und zurück: militärische Indienstnahme der „Entwicklung“. In: Peripherie - Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt. Nr. 122/123, S. 149-177.
- Becker, Joachim (2011): Klassen und Politik in der Peripherie. In: Ataç, Ilker/ Kraler, Albert/ Ziai, Aram (Hrsg.): Politik und Peripherie. Eine politikwissenschaftliche Einführung. Wien: Mandelbaum Verlag, S. 153-168.
- Becker, Joachim (2008): Der kapitalistische Staat in der Peripherie: polit-ökonomische Perspektiven. In: Journal für Entwicklungspolitik. Vol. XXIV, Nr. 2, S. 10-32.
- Beckman, Björn/ Sachikonye, Lloyd M. (2001): Labour Regimes and Liberalization in Africa: An Introduction. In: Beckman, Björn/ Sachikonye, Lloyd M. (Hrsg.): Labour Regimes and Liberalization. The Restructuring of State-Society Relations in Africa. Harare: University of Zimbabwe Publications, S. 1-22.
- Bénin/ Communauté Européenne (2002): Document de Stratégie de Coopération et Programme Indicative pour la Periode 2002-2007. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/print_bj_csp_fr.pdf, zugegriffen am 9.10.2013.
- Bertow, Kerstin/ Schultheis, Antje (2007): Impact of EU's Agricultural Policy on Smallholders in Africa. Bonn: Germanwatch.

- Berthelot, Jacques (2014): Pertes de Recettes Douanières liées à l'APE Afrique de l'Ouest. Solidarité. http://www.solidarite.asso.fr/IMG/pdf/Pertes_de_recettes_douanieres_liees_a_l_APE_Afrique_de_l_Ouest_7_septembre_2014.pdf, zugegriffen am 11.09.2015.
- Bieler, Andreas/ Ciccaglione, Bruno/ Hilary, John (2010): Transnational Solidarity, Labour Movements and the Problem of International Free Trade. Paper presented at the XVII ISA World Congress of Sociology; Gothenburg/ Sweden, 11 – 17 July 2010. <http://www.nottingham.ac.uk/cssgj/documents/working-papers/wp021.pdf>, zugegriffen am 9.10.2013.
- Bieler, Andreas/ Lindberg, Ingemar (Hrsg.) (2011a): Global Restructuring, Labour and the Challenges for Transnational Solidarity. London, New York: Routledge.
- Bieler, Andreas/ Lindberg, Ingemar (2011b): Globalisation and New Challenges for Transnational Solidarity: An Introduction. In: Bieler, Andreas/ Lindberg, Ingemar (Hrsg.) (2011): Global Restructuring, Labour and the Challenges for Transnational Solidarity. London, New York: Routledge, S. 3-15.
- Bieling, Hans-Jürgen (2010): Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bieling, Hans-Jürgen (2009): IPÖ zwischen Orthodoxie und heterodoxen Ansätzen. In: Hartmann, Eva/ Kunze, Caren/ Brand, Ulrich (Hrsg.): Globalisierung, Macht und Hegemonie. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 17-42.
- Bilal, San/ Roza, Vicent (2007): Addressing the Fiscal Effects of an EPA. Brüssel: European Centre for Development Policy Management.
- Blowfield, Mick/ Gallet, Stephanie (o.J.): Ethical Trade and Sustainable Rural Livelihoods – Case Studies. Volta River Estates Fairtrade Bananas Case Study. Draft. Natural Resource Institute, University of Greenwich. <http://www.nri.org/projects/nret/csvrel.pdf>, zugegriffen am 20.3.2012.
- Blum, Sonja/ Schubert, Klaus (2011): Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag.
- BMZ (2010): Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten. Sachstand. BMZ, Referat 415. Juli 2010. http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/wege_und_akteure/BMZ_EPA_Sachstand_100723.pdf, zugegriffen am 9.5.2012.
- BMZ (2007): Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen AKP-Staaten und der EU. BMZ Materialien 174. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit.

- Boampong, Owusu (2010): The Possibilities for Collective Organization of Informal Port Workers in Tema, Ghana. In: Linell, Ilda (Hrsg.): Africa's Informal Workers. Collective Agency, Alliances and Transnational Organizing in Urban Africa. London, New York: Zed Books, S. 130-152.
- Bock, Violetta (2011): Das politische Denken Kwame Nkrumahs – gestern und heute. Afrikas Weg aus der Unmündigkeit, zwischen Rückbesinnung und Klassenkampf. Universität Kassel, unveröffentlichte Bachelor-Arbeit.
- Bogner, Alexander/ Menz, Wolfgang (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS-Verlag. S. 33-70.
- Borg, Erik (2001): Steinbruch Gramsci. Hegemonie im internationalen politischen System. In: iz3w. Nr. 256, S. 16-19.
- Braithwaite, John/ Drahos, Peter (2000): Global Business Regulation. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brinkmann, Ulrich/ Choi, Hae-Lin/ Detje, Richard/ Dörre, Klaus/ Schmalsieg, Catharina (2008): Strategic Unionism: Aus der Krise zur Erneuerung? Umriss eines Forschungsprogramms. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Britwum, Akua O. (2010): Union Democracy and the Challenge of Globalisation to Organised Labour in Ghana. Promotion, Universität Maastricht.
- Britwum, Akua O. (2007): The Ghana Trade Union Congress. Sixty Years of Promoting Workers' Rights. Accra: Ghana Trade Union Congress.
- Britwum, Akua O. (2003): Trade Union Congress (Ghana) and Internal Democracy: An Essential Component for Social Engagement. http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01208/_res/id=sa_File1/, zugegriffen am 04.02.2012.
- Brown, William (2002): The European Union and Africa. The Restructuring of North-South Relations. London, New York: I.B. Tauris Publishers.
- Brown, William (2000): Restructuring North-South Relations: ACP-EU Development Co-operation in a Liberal International Order. In: Review of African Political Economy. Vol. 27, Nr. 85, S. 367-383.
- Buchanan, Paul (1991): The Impact of U.S. Labor. In: Lowenthal, Abraham F. (Hrsg.): Exporting Democracy. The United States and Latin America. Baltimore, London: The John Hopkins University Press, S. 174-206.

- Bungarten, Pia/ Dowe, Dieter/ Kerbusch, Ernst/ Optenhögel, Uwe (2007): Vorwort der Herausgeber zur Reihe "Geschichte der internationalen Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung". In: von zur Mühlen, Patrick (Hrsg.): Die internationale Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung. Von den Anfängen bis zum Ende des Ost-West-Konflikts. Bonn: Dietz, S. 7-28.
- Burawoy, Michael (1998): The Extended Case Method. In: Sociological Theory. Vol. 16, Nr. 1, S. 4-33.
- Busse, Martin/ Borrmann, Axel/ Fischer, Silke/ Gröning, Steffen (2007): Institutions, Governance and Trade. An Empirical Investigation of the Linkages in View of the Proposed ACP/EU Economic Partnership Agreements. Hamburg: FES/HWWI.
- Busse, Martin/ Borrmann, Axel/ Grossmann, Harald (2004): The Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreements on ECOWAS Countries: An Empirical Analysis of the Trade and Budget Effects. Hamburg: FES/HWWA.
- Carew, Anthony (2000): Towards a Free Trade Union Centre: The International Confederation of Free Trade Unions (1949-1972). In: Carew, Anthony/ Dreyfus, Michel/ van Goethem, Geert/ van der Linden, Marcel/ Gumbrell-McCormick, Rebecca (Hrsg.): The International Confederation of Free Trade Unions. Bern u.a.: Peter Lang, S. 187-337.
- Carew, Anthony/ Dreyfus, Michel/ van Goethem, Geert/ van der Linden, Marcel/ Gumbrell-McCormick, Rebecca (Hrsg.) (2000): The International Confederation of Free Trade Unions. Bern u.a.: Peter Lang.
- Caritas/ CDISE (2004): Unfair Trade and Cotton. Global Challenges and Local Challenges. <http://www.caritas-international.de/12360.html>, zugegriffen am 08.04.2011.
- Carr, Barry (1996): Crossing Borders: Labor Internationalism in the Era of NAFTA. In: Otero, Gerardo (Hrsg.): Neoliberalism Revisited. Economic Restructuring and Mexico's Political Future. Boulder, Oxford: Westview Press, S. 209-231.
- CEO (2009): Pulling the Strings of African Business. How the EU Commission Orchestrated Support from African Business for EPAs. März 2009. <http://archive.corporateeurope.org/docs/pulling-the-strings-of-african-business.pdf>, zugegriffen am 19.6.2012.
- Chacón-Cascante, Adriana/ Crespi, John M. (2006): Historical Overview of the European Union Banana Import Policy. In: Agronomia Costarricense. Vol. 30, Nr. 2, S. 111-127.
- Chang, Ha-Joon (2005): Kicking away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective. London: Anthem Press.

- Chipman, John (1989): *French Power in Africa*. Oxford, Cambridge: Basil Blackwell.
- Christian Aid/ AIPAD Trust/ CPDC/ Enda/ Seatini (2006): *EPAs and Investment*. http://www.christianaid.org.uk/Images/epas_and_investment.pdf, zugegriffen am 28.10.2013.
- Chun, Jennifer Jihye (2005): *Public Dramas and Politics of Justice: Comparison of Janitors' Union Struggles in South Korea and the United States*. In: *Work and Occupation*. Vol. 32, Nr. 4, S. 486-503.
- CIA (2012a): *The World Factbook, Africa: Benin*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bn.html>, zugegriffen am 27.6.2012.
- CIA (2012b): *The World Factbook, Africa: Nigeria*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html>, zugegriffen am 27.6.2012.
- CIEL (2007): *The Problem of Intellectual Property in Economic Partnership Agreements with the African, Caribbean and Pacific Countries*. May 2007. www.ciel.org/Publications/EPA_Synthesis_4June07.pdf, zugegriffen am 16.5.2012.
- Cohen, Robin/ Copans, Jean/ Gutkind, Peter C.W. (1978): *Introduction*. In: Gutkind, Peter C.W., Cohen, Robin/ Copans, Jean (Hrsg.): *African Labor History*. Beverly Hills, London: Sage Publications, S. 7-30.
- Colwell, May Anne Culleton (1993): *Private Foundations and Public Policy: The Political Role of Philanthropy*. New York, London: Garland Publishing.
- Commission Européenne (2014): *ANNEXE à la Proposition de Décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire de l'Accord de partenariat économique (APE) entre les états de l'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO et l'UEMOA, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/FR/1-2014-576-FR-F1-1-ANNEX-1.Pdf>, zugegriffen am 11.09.2015.
- Commission of European Communities (2002): *Recommendation for a Council Decision authorising the Commission to negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP Countries and Regions*. 9. 4. 2002. http://www.eusa.org.za/en/PDFdownload/TRADE%20&%20Economic/EPA_Council_Decision_Recommendation_ACP_April_2002.pdf, zugegriffen am 16.5.2012.
- Compa, Lance (2001): *NAFTA's Labor Side Agreement and International Labor Solidarity*. In: Waterman, Peter/ Wills, Jane (Hrsg.): *Place, Space and the New Labour Internationalisms*. Oxford, Malden: Blackwell Publishers, S. 147-163.

- CONCORD (2015): The EPA between the EU and West Africa: Who benefits? Coherence of the EU Policies for Development. Brüssel: CONCORD. http://www.concordeurope.org/images/Spotlight_2015-TRADE-EPA-April_2015-EN.pdf, zugegriffen am 15.08.2015.
- Cooper, Frederick (1996): Decolonization and African Society. The Labor Question in French and British Africa. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cooper, Frederick (1993): Africa and the World Economy. In: Cooper, Frederick/ Mallon, Florencia E./ Stern, Steve J./ Isaacman, Allen F./ Roseberry, William (Hrsg.): Confronting Historical Paradigms. Peasant, Labor, and the Capitalist World System in Africa and Latin America. Madison: The University of Wisconsin Press, S. 84-201.
- Coquery-Vidrovitch, Catherine (1985): Africa. Endurance and Change South of the Sahara. Berkley: University of California Press.
- COSI-Benin (2009): Plan Operationnel 2010. Cotonou.
- Crisp, Jeff (1984): The Story of an African Working Class. Ghanaian Miners' Struggles, 1870-1980. London: Zed Books.
- CSA-Bénin (2010a): Rapport d'Activité 2009 de la CSA. Cotonou.
- CSA-Bénin (2010b): Zoom sur la Caisse Nationale de Sécurité Sociale. In: Le Travail 2010, Nr. 17.
- CSA-Bénin (2007): Etude sur le Bilan des Privatisations au Bénin. Cotonou: FES.
- CSTB (2010a): Contre l'Insecurité et l'Impunité! In: La Voix des Travailleurs du Bénin VTB. Journal de la Confédération Syndicale des Travailleurs du Bénin (CSTB). Nr. 3/ 2010.
- CSTB (2010b): Vive le Quatrième Congrès Ordinaire de la CSTB! In: La Voix des Travailleurs du Bénin VTB. Journal de la Confédération Syndicale des Travailleurs du Bénin (CSTB). Nr. 1/2010.
- CSTT/ ETUC/ ITUC (2007): Trade Union Guide to the Economic Partnership Agreements in ACP Countries. Brüssel: ETUC/ ITUC.
- Davies, D.I. (1964): The Politics of the TUCs Colonial Policy. In: The Political Quarterly. Vol. 35, Nr. 1, S. 23-34.
- de Vyver, Frank T. (1964): The Transplantation of Trade Unionism to British Africa. In: Hamilton, William B. (Hrsg.): The Transfer of Institutions. London: Cambridge University Press, S. 216-232.

- Delanouë, Paul/ Dewitte, Philippe (1983): La CGT et les Syndicats de l'Afrique Noire de Colonisation Française, de la Deuxième Guerre Mondiale aux Indépendences. In: Le Mouvement Social. Nr. 102, S. 103-121.
- Demirovic, Alex (2001): NGO, Staat und Zivilgesellschaft. In: Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 141-168.
- Deppe, Frank/ Salomon, David/ Solty, Inga (2011): Imperialismus. Köln: PapyRossa.
- Deutscher Bundestag (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten. Drucksache 14/9200. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/092/1409200.pdf>, zugegriffen am 01.12.2011.
- Dewitte, Philippe (1981): La CGT et les Syndicats d'Afrique Occidentale Française (1945-1957). Le Mouvement Social. Nr. 117, S. 3-32.
- DG Trade (2012): ACP (Excl. South Africa). EU Bilateral Trade and Trade with the World.http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113468.%20South%20Africa.pdf, zugegriffen am 22.8.2012.
- Die Stiftung (2007): Von Adenauer bis Luxemburg. Politische Stiftungen in Deutschland. In: Die Stiftung. Zeitschrift für das Stiftungswesen und Private Wealth. April/ Mai 2007, S. 42.
- Dieng, Amady Aly (1995): The Political Context of Structural Adjustment in Africa. In: Mkandawire, Thandika/ Olukoshi, Adebayo (Hrsg.): Between Liberalisation and Oppression. The Politics of Structural Adjustment in Africa. Dakar: Codesria Book Series, S. 104-115.
- Diouf, El Hadji A. (2010): Why the MFN Clause Should not be Included in EPAs. In: Trade Negotiations Insights. Vol. 9, Nr. 8, S. 8-9.
- Dirksen, Uta (2009): EU Ante portas? Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen als Gefahr oder Chance für Westafrika? Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, Afrika. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/06518.pdf>, zugegriffen am 7.1.2010.
- Dirksen, Uta (o.J.): Foreword. In: Westafrican Trade Union Working Group on Trade and Development (Hrsg.): A Compilation of Work Done, 2005-2008. Cotonou: FES, S. 5-9.
- Docking, Timothy W. (2005): International Influence on Civil Society in Mali: The Case of the Cotton Farmers' Union, SYCOV. In: Igoo, Jim/ Kelsall, Tim (Hrsg.): Between a Rock and a Hard Place. African NGOs, Donors and the State. Durham: Carolina Academic Press, S. 197-221.

- Domingo, Etienne (1995): Perceptions of and Reactions to the Implementation of Structural Adjustment in Benin. In: Mkandawire, Thandika/ Olukoshi, Adebayo (Hrsg.): Between Liberalisation and Oppression. The Politics of Structural Adjustment in Africa. Dakar: Codesria Book Series, S. 393-423.
- Dörre, Klaus/ Holst, Hajo/ Nachtwey, Oliver (2009): Organising - A Strategic Option for Trade Union Renewal? In: International Journal of Action Research. Vol 5, Nr. 1, S. 33-67.
- Dossou, Léopold (2004a): Description des Syndicats au Bénin. In: FES (Hrsg.): Le Pay-sage Syndical au Bénin. Cotonou: FES, S. 11-26.
- Dossou, Léopold (2004b): Les Syndicats au Bénin face aux Mutations Économiques et Politiques. 1990-2002. Konferenzpapier: Colloque International sur le Renou-veau Syndical a l'Ère de la Mondalisation. Cotonou, Bénin.
- Dossou, Léopold (2002): Visage Actuel du Syndicalisme au Bénin. Communication à la Journée de l'Étudiant. Konferenzpapier vom 6. 12. 2002. Abomey-Calavi.
- Dossou, Léopold (2000): Le Contexte d'Organisation de la Conférence Nationale de 1990 au Bénin: Rôle de la Société Civile. Journée d'Orientation. Vortragsmanu-skript vom 20. Juni 2000. International Foundation for Electoral Systems.
- Dossou, Léopold (1994): Le Mouvement Syndical au Dahomey (Bénin). Depuis la Période Coloniale (1938-1994). Séminaire international de l'EUMC au Bénin. Konferenzpapier vom 24.5.1994. Cotonou.
- Dossou, Siméon Toundé (2003): Rapport de l'Étude sur 'Donner la Voix aux Travail-leurs Non Protégés de l'Economie Informelle'. Cas du Bénin. Genf: ILO.
- Dür, Andreas/ Zimmermann, Hubert (2007): Introduction: The EU in International Trade Negotiations. In: Journal of Common Market Studies. Vol. 45, Nr. 4, S. 771-787.
- Ebbinghaus, Bernhard/ Visser, Jelle (1999): When Institutions Matter: Union Growth and Decline in Western Europe, 1950-1995. In: European Sociological Review. Vol. 15, Nr. 2, S. 1-24.
- ECDPM (2002): Cotonou Infokit. The New ACP-EU Partnership Agreement. Maas-tricht: ECDPM.
- Eckl, Jürgen/ von Hofmann, Norbert (2012): Kooperation mit Gewerkschaften und Förderung von Wirtschafts- und Sozialentwicklung. Zentrale Tätigkeitsfelder der internationalen Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung seit der Beginn der 1960er Jahre. Bonn: Diez.

- Eder, Mine (2002): The Constraints on Labour Internationalism. Contradictions and Prospects. In: Harrod, Jeffrey/ O'Brien, Robert (Hrsg.): Global Unions? Theory and Strategies of Organized Labour in the Global Political Economy. London, New York: Routledge, S. 167-184.
- Egger, Miriam (2007): Die Auslandsarbeit der politischen Stiftungen zwischen Entwicklungs- und Transformationskontext: Eine Untersuchung der Tätigkeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Lateinamerika und Osteuropa. Eine Studie zum organisationalen Lernen. Promotion, Freie Universität Berlin.
- EJN (2011): Petition to the Minister of Trade and Industry on the Economic Partnership Agreement. http://www.twnafrica.org/index.php?option=com_content&view=article&id=585:petition-to-the-minister-of-trade-and-industry-on-the-economic-partnership-agreement-&catid=47:atn&Itemid=72, zugegriffen am 27.3.2011.
- Elgström, Ole/ Frennhoff Larsén, Magdalena (2010): Free to Trade? Commission Autonomy in the Economic Partnership Agreement Negotiations. In: Journal of European Public Policy. Vol. 17, Nr. 2, S. 205-223.
- Enda Tiers-Monde/ FES (2004): Explique-moi l'Accord de Cotonou. Manuel de Facilitation à l'Intention des Acteurs Non Étatiques de l'Afrique de l'Ouest. Cotonou: FES.
- Engels, Bettina (2009): Motive nichtstaatlicher Gewaltakteure. Die Forces Nouvelles de Côte d'Ivoire. Unveröffentlichte Promotion. Freie Universität Berlin.
- Engels, Jan Niklas (2004): Der Baumwollsektor in Benin: Armutsfalle oder Entwicklungsmotor? Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn: FES.
- Erlassjahr (2011): Die Schuldenkrise – Strukturanpassung. Einführung. http://www.erlassjahr.de/dev2/cms/front_content.php?idart=204&idcat=115#hipc, zugegriffen am 8.4.2011
- ETUC/ FES (2007): Economic Partnership Agreements from a Labour Perspective. A Panel Discussion With Trade Experts from African and European Trade Unions and Interest Groups. 22. Januar 2007. Veranstaltungsbericht. Nairobi, Kenia. http://www.fes.de/aktuell/focus_europa/4/Docs/FES_WSF_EPA_Podiumsdiskussion.pdf, zugegriffen am 15.10.2013.
- Eurodad (2009): Eurodad Briefing on the European Commission's April 2009 Development Finance Communication: "Supporting Developing Countries in Coping with the Crisis". http://www.fes.de/cotonou/DocumentsEN/ThematicFocus/Aid/Development_Finance_April2009.pdf, zugegriffen am 1.8.2012.

- European Commission (2015): Countries and regions: West Africa. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/west-africa/>, zugegriffen am 15.08.2015
- European Commission (2014): Economic Partnership Agreement with West Africa. Facts and figures. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152694.pdf, zugegriffen am 31.7.2015
- European Commission (2013): Overview of EPA Negotiations. Updated 7.8.2013. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf, zugegriffen am 30.8.2013.
- European Commission (2012a): European Development Fund (EDF). http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf_en.htm, zugegriffen am 3.5.2012.
- European Commission (2012b): The ACP Regions. West Africa. <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/economic-partnerships/negotiations-and-agreements/#west-africa>, zugegriffen am 22.8.2012.
- European Commission (2011): Fact sheet on the Interim Economic Partnership Agreements. West Africa: Ivory Coast and Ghana. November 2011. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142191.pdf, zugegriffen am 30.8.2013.
- European Commission (2008): Council Regulation (EC) No. 732/ 2008 of 22 July 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:211:0001:0039:EN:PDF>, zugegriffen am 23.8.2013.
- European Commission (2007a): Economic Partnership Agreement between the West African States, ECOWAS and UEMOA, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other Part. EC Working Document, Draft. 4. April 2007. http://www.bilaterals.org/IMG/doc/EPAs-ECOWAS-EPA_Text-EC_Proposal_0407.doc, zugegriffen am 15.10.2013.
- European Commission (2007b): Economic Partnership Agreements: Questions and Answers. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/september/tradoc_135913.pdf, zugegriffen am 21.8.2012.
- European Commission (2006): Global Europe Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf, zugegriffen am 15.10.2013.
- Eurostep/ CONCORD Cotonou Aid Working Group, EEPA (2012): The EDF committee. <http://www.acp-programming.eu/wcm/en/how-to-get-involved/concrete-action-s-to-take/the-edf-committee.html>, zugegriffen am 22.5.2012.

- Fairbrother, Peter/ Webster, Edward (2008): Social Movement Unionism: Questions and Possibilities. In: Employee Responsibilities and Rights Journal. Vol. 20, Nr. 4, S. 309-313.
- Fairbrother, Peter/ Yates, Charlotte A.B. (2003): Unions in Crisis, Unions in Renewal? In: Fairbrother, Peter/ Yates, Charlotte A.B. (Hrsg.): Trade Unions in Renewal. A Comparative Study. London, New York: Routledge, S. 1-31.
- Falola, Toyin (2004): Kolonialismus. In: Mabe, Jacob E. (Hrsg.): Das Afrika Lexikon. Ein Kontinent in 1000 Stichworten. Stuttgart: Peter Hammer Verlag, J.B. Metzler, S. 301-306.
- Farrel, Mary (2010): From Lomé to Economic Partnership Agreements in Africa. In: Söderbaum, Frederik/ Stålgren, Patrik (Hrsg.): The European Union and the Global South. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., S. 65-88.
- Ferguson, James (1990): The Anti-Politics Machine "Development". Depolitization and Bureaucratic Power in Lesotho. Cambridge: Cambridge University Press.
- FES (2012a): Einnahme- und Ausgabenrechnung für die Zeit vom 01. Januar bis 31. Dezember 2006. http://www.fes.de/sets/s_stif.htm, zugegriffen am 3.1.2012.
- FES (2012b): Einnahme- und Ausgabenrechnung für die Zeit vom 01. Januar bis 31. Dezember 2008. http://www.fes.de/sets/s_stif.htm, zugegriffen am 3.1.2012.
- FES (2012c): Gesamtübersicht der im Haushalt 2011 zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben. http://www.fes.de/sets/s_stif.htm, zugegriffen am 3.1.2012.
- FES (2012d): Politische Gestaltung von Globalisierung. <http://www.fes.de/gpol/inhalt/globalisierung.htm>, zugegriffen am 24.2.2012.
- FES (2012e): Shaping Globalization! <http://www.fes-globalization.org>, zugegriffen am 24.2.2012.
- FES (2012f): Stratégies et Partenaires. <http://www.fes-benin.org/pages/francais/fes-benin/strategie-et-partenaires.php#unstb>, zugegriffen am 31.3.2012.
- FES (2011a): Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung im östlichen Afrika. http://www.fes.de/in_afrika/pdf/KarteOestlichesAfrika.pdf, zugegriffen am 4.2.2011.
- FES (2011b): Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung im südlichen Afrika. http://www.fes.de/in_afrika/pdf/KarteSuedlichesAfrika.pdf, zugegriffen am 4.2.2011.
- FES (2011c): Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung im westlichen Afrika. http://www.fes.de/in_afrika/pdf/KarteWestlichesAfrika.pdf, zugegriffen am 4.2.2011.
- FES (2011d): FES international - Afrika. Arbeitsschwerpunkte 2007. http://www.fes.de/sets/home_afr.htm, zugegriffen am 4.2.2011.

- FES (2011e): Friedrich Ebert Stiftung, Politische Bildung, Internationale Arbeit, Forschung, Beratung: Referat Afrika. http://www.fes.de/sets/home_afr.htm, zugegriffen am 2.2.2011.
- FES (2011f): The Friedrich-Ebert-Stiftung in the Region. Sub-Sahara Africa. Promoting Security, Social Democracy and Economic Development. http://www.fes.de/in_afrika/pdf/Flyer_Afrika.pdf, zugegriffen am 4.2.2011.
- FES (2011g): Referat Afrika, Gewerkschaftsarbeit. http://www.fes.de/in_afrika/af_gew.htm, zugegriffen am 27.4.2011.
- FES (2010a): FES & ACP-EU, Welcome, Towards a Democratic and Social Partnership. <http://www.fes.de/cotonou/index.php>, zugegriffen am 8.1.2010.
- FES (2010b): Objectives. http://www.fes.de/cotonou/acp_goals.php, zugegriffen am 8.1.2010.
- FES (2010c): Background Information. http://www.fes.de/cotonou/acp_background.php, zugegriffen am 8.1.2010.
- FES (2010d): Political Pillar. http://www.fes.de/cotonou/acp_political_pillar.php, zugegriffen am 8.1.2010.
- FES (2010e): Financial Pillar. http://www.fes.de/cotonou/acp_financial_pillar.php, zugegriffen am 8.1.2010.
- FES (2010f): Economic Pillar. http://www.fes.de/cotonou/acp_economic_pillar.php, zugegriffen am 8.1.2010.
- FES (2010g): Institutions and Actors. http://www.fes.de/cotonou/acp_institutions.php, zugegriffen am 8.1.2010.
- FES (2010h): Regional Project. http://fes-westafrica.org/reg_project.php, zugegriffen am 17.1.2010.
- FES (2010i): Activités. <http://www.fes-benin.org/pages/francais/projet-regional/activites.php>, zugegriffen am 17.1.2010.
- FES (2010j): Champs d'Intérêt et Stratégies. <http://www.fes-benin.org/pages/francais/projet-regional/activites.php>, zugegriffen am 6.3.2010.
- FES (2010k): Overview of Activities. http://fesghana.org/pages/12_activity/activity_report.htm, zugegriffen am 6.5.2010.
- FES (2010l): Bienvenue à la FES Bénin. <http://www.fes-benin.org/pages/francais/ac-cueil.php>, zugegriffen am 14.5.2010.

- FES (2010m): General Report of the Workshop on „The Impact of ACP-EU Economic Partnership Agreement on ECOWAS countries“. <http://www.fes/cotonou/downloads/fesdownloads/conferencepapers/final+report+hwwa+benin04.pdf>, zugegriffen am 7.6.2010.
- FES (2009a): Jahresbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung 2008. Bonn: FES. <http://library.fes.de/pdf-files/fes/03208/jb-2008.pdf>, zugegriffen am 3.1.2012.
- FES (2009b): The Cotonou Scenarios. Negotiations on the Economic Partnership Agreement (EPA) between the European Union and West Africa. June 2009. Cotonou, Benin: FES.
- FES (2008a): Jahresbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung 2007. Bonn: FES. <http://library.fes.de/pdf-files/fes/03208/jb-2007.pdf>, zugegriffen am 3.1.2012.
- FES (2008b): History of the Friedrich Ebert Stiftung – Ghana. http://ghana.fes-international.de/pages/04_about/02_history.htm, zugegriffen am 10.8.2008.
- FES (2008c): The Social and Development Dimension of the Economic Partnership Agreement. Information Sheet. 1st - 3rd October 2008. FES: Accra.
- FES (2007a): Jahresbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung 2006. FES: Bonn. <http://library.fes.de/pdf-files/fes/03208/jb-2006.pdf>, zugegriffen am 3.1.2012.
- FES (2007b): National Working Group on Trade and Development. Ghana Country Report. Internes Evaluationspapier der FES. 17. November 2011, Accra.
- FES (2007c): Economic Partnership Agreements from a Labour Perspective. A Panel Discussion with Trade Experts from African and European Trade Unions and Interest Groups. Veranstaltungsbericht. 22.1.2007, Kenia, Nairobi. http://www.fes.de/cotonou/downloads/fesdownloads/conferencepapers/BERICHT+WSF+EPA-PODIUMSDISKUSSION_0.DOC, zugegriffen am 29.3.2012.
- FES (2007d): Jahresbericht 2007. Gesellschaftliches Beraterprogramm Westliches Afrika. Teilprojekt Benin. Teil II: Projektentwicklung. Cotonou, Benin.
- FES (2007e): The Final Meters and Beyond?“ The Conclusion of the Economic Partnership Agreement (EPA) Negotiations and a Development Oriented Implementation? Konferenzreport, 28. März 2007, Berlin. Berlin: FES.
- FES (2006a): Jahresbericht Ghana 2005, Anlage Teil II, Soll-Ist-Vergleich Ghana 2005. Interne Aufstellung. Accra, Ghana.
- FES (2006b): Jahresbericht 2005. Gesellschaftspolitisches Beraterprogramm Westliches Afrika. Teilprojekt Benin. Teil II: Projektentwicklung. Cotonou, Benin.

- FES (2006c): Jahresbericht 2006. Gesellschaftliches Beraterprogramm Westliches Afrika. Teilprojekt Benin. Teil II: Projektentwicklung. Cotonou, Benin.
- FES (2005a): Jahresbericht Ghana 2004, Anlage Teil II, Soll/Ist-Vergleich Ghana 2004. Interne Aufstellung. Accra, Ghana.
- FES (2005b): Globalisierung und Soziale Gerechtigkeit. Die Förderung von Gewerkschaften in der Internationalen Zusammenarbeit. Bonn: FES. http://www.fes.de/gewerkschaften/common/pdf/Globalisierung_und_soziale_Gerechtigkeit.pdf, zugegriffen am 27.4.2011.
- FES (2005c): Jahresbericht 2004. Gesellschafts- und wirtschaftspolitische Beratungsprogramm Westliches Afrika. Teilprojekt Benin. Teil II: Projektentwicklung. Cotonou, Benin.
- FES (2004a): Jahresbericht Ghana 2003, Anlage Teil II, Soll/ Ist- Vergleich Ghana 2003. Interne Aufstellung. Accra.
- FES (2004b): Le Paysage Syndical au Bénin. Cotonou: FES.
- FES (2004c): Jahresbericht 2003. Gesellschafts- und wirtschaftspolitische Beratung Westliches Afrika. Teilprojekt Benin. Teil II: Projektentwicklung. Cotonou, Benin.
- FES (2004d): Atelier régional sur L'impact des Accord de Partenariat Economiques ACP-UE sur les Pays de la CEDEAO. Recueil de documents. Cotonou, Benin. 14.-17.9.2004.
- FES (2002a): Workshop on ACP-EU Cotonou Agreement and the Work of Friedrich-Ebert-Stiftung in West Africa. From 19th to 22nd August 2002. Workshop Report. Cotonou, Benin.
- FES (2002b): L'Implication des Acteurs non Etatique dans la mise en Oeuvre de l'Accord de Cotonou en Afrique de l'Ouest. Séminaire régional, Rapport. Cotonou, Benin 4./5. November 2002.
- FES/ CSA Bénin (2008): Atelier de Formation sur 'Les Accords Commerciaux Intérimaires entre l'Union Européene et Certains Pays de la CEDEAO: Enjeux et Défis pour l'Intégration Régionale'. 15.- 18.9.2008. Cotonou.
- FES/ CSA Bénin (2007): Séminaire de Formation. Thème: 'Intégration et Partenariat Économique en Afrique de l'Ouest: Quelles Opportunités pour l'Organisations Syndicales?' Actes du Séminaire. 12.- 14. 12. 2007. Cotonou.
- FES/ MICPE (2002a): Accord ACP/UE de Cotonou & les Acteurs Non Etatiques. Actes du Séminaire Atelier. 7. - 8.2.2002. Cotonou.

- FES/ MICPE (2002b): Les Organisations de la Société Civile & l'Accord de Cotonou: Enjeux, Défis et Perspectives. Actes du Séminaire-Atelier. 29.- 30.5.2002. Abomey.
- First, Ruth (1970): The Barrel of a Gun. London: The Penguin Press.
- Fitch, Bob/ Oppenheimer, Mary (1966): Ghana: End of an Illusion. New York, London: Monthly Review Press.
- Flanders, Allan (1970): Management and Unions. The Theory and Reform of Industrial Relations. London: Faber and Faber.
- Fleischhacker, Helga (2010): Parteiensystem und Verfassung in Afrika. Strukturen-Funktionen-Typen. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Fontagne, Lionel/ Mitaritonna, Christina/ Laborde, David (2008): An Impact Study of the EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) in the Six ACP Regions. Paris: CEPII-CIREM.
- Fonteneau, Gérard (2004): Histoire du Syndicalisme en Afrique. Charlerois, Paris: Editions Couleurs Livres, Les éditions Karthala.
- Food Span (o.J.): Food Security Policy Advocacy Network. Ensuring Food Security for All. Accra: Action Aid Ghana.
- Fox, Jonathan (2003): Lessons from Mexico-US Civil Society Coalitions. In: Halperin, Sandra/ Laxer, Gordon (Hrsg.): Global Civil Society and Its Limits. New York: Palgrave Macmillan, S. 126-145.
- Freedomhouse (2006a): Freedom in the World. Ghana. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2006/ghana>, zugegriffen am 4.7. 2012.
- Freedomhouse (2006b): Freedom in the World. Benin. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2006/benin>, zugegriffen am 4.7. 2012.
- Frege, Carola M./ Heery, Edmund/ Turner, Lowell (2003): Bündnisse mit sozialen Bewegungen als Strategie zur gewerkschaftlichen Neubelebung. WSI Mitteilungen. Nr. 9, S. 549-554.
- Frege, Carola M./ Heery, Edmund/ Turner, Lowell (2004): The New Solidarity? Trade Union Coalition-Building in Five Countries. In: Frege, Carola/ Kelly, John (Hrsg.): Varieties of Unionism. Strategies for Union Revitalization in a Globalizing Economy. Oxford: University Press, S. 137-158.
- Frege, Carola/ Kelly, John (Hrsg.) (2004): Varieties of Unionism: Strategies for Union Revitalization in a Globalizing Economy. Oxford: Oxford University Press.

- Fuchs, Peter (2007): Global Europe – Die neue EU-Handelspolitik im Wahn der Wettbewerbsfähigkeit. Ein Diskussionspapier aus der AG Handel im Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn: Forum und Entwicklung.
- Fuchs, Peter (2010): Freihandel mit Rohstoffen? Die Rohstoffstrategien Deutschlands und der EU im globalen Wettlauf um Rohstoffe. In: *Presente*. September 2010, S. 4-7. http://www.ci-romero.de/fileadmin/download/presente_artikel/2010_3/presente_310_fuchs.pdf, zugegriffen am 15.10.2015.
- Galarraga, Raoul/ Gogu , Aimé Tchabour  (1997): Africa in a Period of Adjustment. In: Kester, Gérard/ Sidibé, Ousmane Oumarou (Hrsg.): *Trade Unions and Sustainable Democracy in Africa*. Aldershot u.a.: Ashgate, S. 47-77.
- GAWU (2010): National Officers' Report To 62nd National Executive Council (NEC). Bunso Cocoa College. Bunso: GAWU.
- GAWU (o.J.): Constitution. General Agricultural Workers' Union (GAWU) of Ghana T.U.C. 50th Anniversary Edition. Accra, Ghana.
- GAWU, DHS, CIECA, ADEID, GRAPAD, EUROSTEP (2004): *New ACP-EU-Trade Agreements: New Barriers to Eradicating Poverty?* Brüssel: Eurostep.
- George, Alexander L. / Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Ghana Web (2008): TUC calls for withdrawal of sale agreement on GT. <http://ghana-web.com/GhanaHomePage/economy/artikel.php?ID=147573>, zugegriffen am 30. 6. 2010.
- Gibb, Richard (2000): Post-Lomé: the European Union and the South. In: *Third World Quarterly*. Vol. 21, Nr. 3, S. 457-481.
- Gl ser, Jochen/ Laudel, Grit (2004): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden, Basel u.a.: VS-Verlag/ UTB.
- Glassman, Jim (2004): Transnational Hegemony and US Labor Foreign Policy: Towards a Gramscian International Geography. In: *Environment and Planning*. Vol. 22, Nr. 4, S. 573-593.
- GLSS (2008): Ghana Living Standards Survey. Report of the Fifth Round. Ghana Statistical Service. www.statsghana.gov.gh/Publications.html, zugegriffen am 2.7.2010.
- GNA (2007): TUC to go to Court over EPA. http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=10477, zugegriffen am 23.11.2007.

- Gockel, Augustine Fritz/ Vormawor, Dennis (2004): The Union Country Reports. The Case of Ghana. A Background Paper prepared for Friedrich-Ebert-Stiftung. Accra: FES.
- Goldberg, Jörg (2008): Überleben im Goldland. Afrika im globalen Kapitalismus. Köln: PapyRossa.
- Goodison, Paul (2007a): EU Trade Policy & the Future of Africa's Trade Relationship with the EU. In: Review of African Political Economy. Vol. 34, Nr. 112, S. 247-266.
- Goodison, Paul (2007b): The Future of Africa's Trade with Europe: 'New' EU Trade Policy. In: Review of African Political Economy. Vol. 34, Nr. 111, S. 139 – 151.
- Graham, Yao (1989): From GTP to Assene: Aspects of Industrial Working Class Struggles 1982-1986. In: Ninsin, Kwame A. (Hrsg.): The State, Development and Politics in Ghana. London: Codesria Book Series, S. 43-72.
- Graham, Yao (2000): SAPRI: Organising Civil Society to Review Structural Adjustment Policies. In: UNDP/TWN (Hrsg.): Examples of Successful Economic, Environmental and Sustainable Livelihood Initiatives in the South. Vol. 3. http://ssc.undp.org/uploads/media/Civil_SAFRI.pdf, zugegriffen am 24.2.2011.
- Gramsci, Antonio (1999): Gefängnishefte. 22.-29. Heft. Hamburg, Berlin: Argument-Verlag.
- Gramsci, Antonio (1996): Gefängnishefte. 12.-15. Heft. Hamburg, Berlin: Argument-Verlag.
- Gramsci, Antonio (1994): Gefängnishefte. 10.-11. Heft. Hamburg, Berlin: Argument-Verlag.
- Gramsci, Antonio (1993): Gefängnishefte. 8.-9. Heft. Hamburg, Berlin: Argument-Verlag.
- Gramsci, Antonio (1992a): Gefängnishefte, 4.-5. Heft. Hamburg, Berlin: Argument-Verlag.
- Gramsci, Antonio (1992b): Gefängnishefte. 6.-7. Heft. Hamburg, Berlin: Argument-Verlag.
- Gramsci, Antonio (1991): Gefängnishefte. 1. Heft. Hamburg, Berlin: Argument-Verlag.
- Grau, Inge/ Mährdel, Christian/ Schicho, Walter (Hrsg.) (2003): Afrika. Geschichte und Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Wien: Promedia.
- Gray, Paul S. (1981a): The Genesis of Trade Unions in Ghana. In: Journal of African Studies. Vol. 8, Nr. 2, S. 72-78.

- Gray, Paul S. (1981b): Unions and Leaders in Ghana. A Model of Labor and Development. Owerri u.a.: Conch Magazine Limited.
- Greven, Thomas (2005): Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements. Instruments, Enforcement, and Policy Options for Trade Unions. Occasional Papers Geneva. Nr. 16. Genf: FES.
- Greven, Thomas/ Scherrer, Christoph (2002): Instrumente zur globalen Durchsetzung fundamentaler Arbeiterrechte. In: Scherer, Andreas Georg/ Blicke, Karl-Hermann/ Dietzfelbinger, Daniel/ Hütter, Gerhard (Hrsg.): Globalisierung und Sozialstandards. München: Rainer Hampp Verlag, S. 163-178.
- Greven, Thomas/ Scherrer, Christoph (1998): Die soziale Flankierung des Weltmarkts – Eine Einführung. In: Scherrer, Christoph/ Greven, Thomas/ Frank, Volker: Sozialklauseln. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 12-33.
- GTUC (2011): About Ghana TUC. <http://www.ghanatuc.org/aboutus.php>, zugegriffen am 11.4.2011.
- GTUC (2007): Report on Activities of the Ghana Trade Union Congress for the First Half of the Year 2007. 17th Biannual Meeting. HSWU Hospitality Centre, Tema, Ghana: Ghana Trade Union Congress.
- GTUC (2006): Activity Report to the Executive Board. For the First Half of the Year 2006. 15th Biannual Meeting. HSWU Hospitality Centre, Tema, Ghana.
- GTUC/ GFL (o.J.): On the Economic Partnership Agreements Being Negotiated Between the European Union and the Economic Community of West African States. Position Paper by the Ghana Trade Union Congress and the Ghana Federation of Labour. Accra: FES.
- Gumbrell-McCormick, Rebecca (2000): Facing New Challenges: The International Confederation of Free Trade Unions (1972-1990s). In: Carew, Anthony/ Dreyfus, Michel/ van Goethem, Geert/ Gumbrell-McCormick, Rebecca/ van der Linden, Marcel (Hrsg.): The International Confederation of Free Trade Unions. Bern u.a.: Peter Lang, S. 341-518.
- Gyimah-Boadi, Emmanuel (1995): Ghana: Adjustment, State Rehabilitation and Democratization. In: Mkandawire, Thandika/ Olukoshi/ Adebayo (Hrsg.): Between Liberalisation and Oppression. The Politics of Structural Adjustment in Africa. Dakar, Senegal: Codesria Book Series, S. 217-229.
- Harrod, Jeffrey (1972): Trade Union Foreign Policy. A Study of British and American Trade Union Activities in Jamaica. London, Basingstoke: Macmillan.

- Haug, Wolfgang Fritz (2004): Hegemonie. In: Haug, Wolfgang Fritz/ Haug, Frigga/ Jehle, Peter (Hrsg.): Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus. Vol. 6/I. Berlin, Hamburg: Argument-Verlag, S. 1-26.
- HDI (2012): Human Development Index trends, 1980–2011. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Table2.pdf, zugegriffen am 26.11.2012.
- Hearn, Julie (2007): African NGOs: The New Compradors? In: Development and Change. Vol. 38, Nr. 6: 1095-1110.
- Hearn, Julie/ Robinson, Mark (2000): Civil Society and Democracy Assistance in Africa. In: Brunel, Peter (Hrsg.): Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization. London, Portland: Frank Cass, S. 241-262.
- Henderson, Sarah L. (2003): Building Democracy in Contemporary Russia: Western Support for Grassroots Organizations. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hilhorst, Dorothea (2003): The Real World of NGOs, Discourses, Diversity and Development. London: Zed Books.
- Hillebrand, Ernst/ Optenhögel, Uwe (2001): Mediatoren in einer entgrenzten Welt . Zur außenpolitischen Rolle der politischen Stiftungen. In: Internationale Politik und Gesellschaft Nr. 2, 2001, S. 165-172. <http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2001-2/arthillebrand-optenhoegel.pdf>, zugegriffen am 14.7.2015.
- Hillebrand, Ernst/ Vinnai, Volker (2002): The Friedrich-Ebert-Stiftung and German Policy on Africa. Some Remarks. In: Engel, Ulf/ Kappel, Robert (Hrsg.): Germany's Africa Policy Revisited. Interests, Images and Incrementalism. Münster u.a.: Lit Verlag, S. 127-140.
- Hirsch, Joachim (2001): Des Staates neue Kleider. NGOs im Prozess der Internationalisierung des Staates. In: Brand, Ulrich/ Demirovic, Alex/ Görg; Christoph/ Hirsch, Joachim (Hrsg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. Münster: Westphälisches Dampfboot, S. 13-33.
- Hodson, Dennis F. (1983): The General Agricultural Workers Union of the TUC (Ghana). Genf: ILO.
- Horke, Gertraude (1977): Soziologie der Gewerkschaften. Wien: Europaverlag.
- Hurt, Stephen R. (2003): Co-operation and Coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the End of the Lomé Convention. In: Third World Quarterly. Vol. 24, Nr. 1, S. 161-176.
- Hyman, Richard (2005): Shifting Dynamics in International Trade Unionism: Agitation, Organisation, Bureaucracy, Diplomacy. In: Labor History. Vol. 46, Nr. 2, S. 137-154.

- Hyman, Richard (2001a): *Understanding European Trade Unionism: Between Market, Class and Society*. London: Sage.
- Hyman, Richard (2001b): Trade Union Research and Cross-National Comparison. In: *European Journal of Industrial Relations*. Vol. 7, Nr. 2, S. 203-232.
- Hyman, Richard (1996): Die Geometrie des Gewerkschaftsverhaltens: Eine vergleichende Analyse von Identitäten und Ideologien. In: *Industrielle Beziehungen*. Vol. 3, Nr. 1, S. 5-35.
- Hyman, Richard (1994a): Changing Trade Union Identities and Strategies. In: Hyman, Richard/ Ferner, Anthony (Hrsg.): *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford, Cambridge: Blackwell, S. 108-139.
- Hyman, Richard (1994b): Introduction: Economic Restructuring, Market Liberalism and the Future of National Industrial Relations Systems. In: Hyman, Richard/ Ferner, Anthony (Hrsg.): *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford, Cambridge M.A.: Blackwell, S. 1-14.
- Hyman, Richard (1971): *Marxism and the Sociology of Trade Unionism*. London: Pluto Press.
- ICTSD (2013): ECOWAS-CET will be implemented as of January 2015. 15.10.2014. <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/ecowas-cet-will-be-implemented-as-of-january-2015>, zugegriffen am 31.07.2015.
- ILO (2010): *Global Wage Report 2010/11. Wage Policies in Times of Crisis*. Genf: ILO. http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_145265/lang-en/index.htm, zugegriffen am 17.4.2012.
- ILO (2002): Report VI. Decent Work and the Informal Economy, Sixth Item on the Agenda. Genf. <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>, zugegriffen am 7.9.2011.
- ILO (1993): Resolution Concerning Statistics of Employment in the Informal Sector. Adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (January 1993). http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087484/lang-en/index.htm, zugegriffen am 1.12.2011.
- ILO (1975): C141 - Rural Workers' Organisations Convention, 1975 (No. 141). Convention Concerning Organisations of Rural Workers and Their Role in Economic and Social Development. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C141>, zugegriffen am 8.4.2011.

- Imorou, Azizou Chabi (2010a): L'Action Politico-Syndicale des Enseignants au Bénin (1945-2008). Approche Socio-Historique. Mainz: Institut für Ethnologie und Afrikanstudien, Universität Mainz.
- Imorou, Azizou Chabi (2010b): Le Bénin a l'Epreuve du Syndicalisme Enseignant. Les Revendications de "Dévalorisés" et la Construction de l'Etat (1945-2008). Unveröffentlichte Promotion, Universität Mainz.
- Imorou, Azizou Chabi (2007): Description du Paysage Éducatif Béninois sous le Prisme de l'Activité Syndicale. Unveröffentlichtes Konferenzmanuskript. Parakou: LASDEL.
- INSAE (2010): Quelques Définitions Utiles. Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique. www.insae-bj.org/?-INSAE-, zugegriffen am 2.7.2010.
- Inwent (2010): Benin. Wirtschaft und Entwicklung. <http://liportal.inwent.org/benin/wirtschaft-entwicklung.html>, zugegriffen am 13.4.2010.
- Isodec (2004): Study on the Impact of the Economic Partnership Agreements: Poultry and Tomatoes as Case Studies. Accra: Isodec.
- ISSER (2008): The State of the Ghanaian Economy in 2007. Accra: ISSER, University of Ghana.
- ITUC (2009a): Benin. Annual Survey of Violations of Trade Union Rights 2009. <http://survey09.ituc-csi.org/survey.php?IDContinent=1&IDCountry=BEN&Lang=EN>, zugegriffen am 15.7.2010.
- ITUC (2009b): Ghana. Annual Survey of Violations of Trade Union Rights 2009. <http://survey09.ituc-csi.org/survey.php?IDContinent=1&IDCountry=GHA&Lang=EN>, zugegriffen Oktober 24, 2010.
- ITUC/ ILO/ FES/ ITUC-Africa (2008): Strengthening the Development and Social Dimensions of Economic Partnership Agreements. Trade Union Capacity Building Activity. August-December 2008. Module 1- 5. Seminarunterlagen.
- Iversen, Torben/ Pontusson, Jonas/ Sockice, David (Hrsg.) (2000): Unions, Employers, and Central Banks. Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobson, Harold Karan (1970): Ventures in Polity Shaping: External Assistance to Labour Movements in Developing Countries. In: Cox, Robert W. (Hrsg.): The Politics of International Organizations. Studies in Multilateral Social and Economic Agencies. New York, Washington: Praeger Publishers, S. 195-205.

- Jaeger, Peter (2008): Ghana Export Horticulture Cluster Strategic Profile Study, Part I - Scoping review. WB-SDN, AFTAR, MOFA, EU-AAACP. <http://www.euacpcommodities.eu/files/OWSTD06GhanaExportHortScopingReviewFinalReport.pdf>, zugegriffen am 29. 10. 2013.
- Jeffries, Richard (1978): *Class, Power and Ideology in Ghana: The Railwaymen of Sekondi*. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- KASA, KOSA, NAD, ThH, WEED (2005): Making EPAs work for the Poor. Economic Partnership Agreements (EPAs) and Political Alternatives. Bericht eines Expertentreffens in Bonn am 21.10.2010. http://www.kosa.org/documents/EPA_Alternatives_2005.pdf, zugegriffen am 26.6.2012.
- KCSA (2007): Dossier on EU's EPA Bullying Tactics. http://www.acp-eu-trade.org/library/files/KCSA_EN_161107_Dossier-on-EU-s-EPA-bullying-tactics.pdf, zugegriffen am 10.5.2012.
- Keen, David (2005): *Conflict and Collusion in Sierra Leone*. New York: Palgrave.
- Keet, Dot (2007): *Economic Partnership Agreements (EPAs). Responses to the EU Offensive Against ACP Developmental Regions*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Kester, Gérard/ Sidibé, Ousmane Oumarou (1997): Trade Unions, It's Your Turn! In: Kester, Gérard/ Sidibé, Ousmane Oumarou (Hrsg.): *Trade Unions and Sustainable Democracy in Africa*. Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney: Ashgate, S. 1-18.
- Kester, Gérard/ Sidibé, Ousmane Oumarou/ Gogué, Aimé Tchabouré (1997): For Participative Democracy. In: Kester, Gérard/ Sidibé, Ousmane Oumarou (Hrsg.): *Trade Unions and Sustainable Democracy*. Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney: Ashgate, S. 79-108.
- Khor, Martin (2006): The Impact of Globalisation and Liberalisation on Agriculture and Small Farmers in Developing Countries: The Experience of Ghana. Third World Network. http://www.twinside.org.sg/title2/par/Ghana_study_for_IFAD_project_FULL_PAPER_rev1apr06.doc, zugegriffen am 26.6.2012.
- Kilian, Werner (2001): *Die Hallstein-Doktrin. Der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR. 1955-1973. Aus den Akten der beiden deutschen Außenministerien*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kluge, Friedrich/ Seebold, Elmar (2002): *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*, 24. Auflage. Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Konings, Piet (2003): Organised Labour and Neo-Liberal Economic and Political Reforms in West and Central Africa. In: *Journal of Contemporary African Studies*. Vol. 21, Nr. 3, S. 447-471.

- Kraus, Jon (2007a): Conclusion: Trade Unions and Democratization in Africa. In: Kraus, Jon (Hrsg.): Trade Unions and the Coming of Democracy in Africa. New York u.a.: Palgrave Macmillan, S. 255-286.
- Kraus, Jon (2007b): Trade Unions, Democratization, and Economic Crisis in Ghana. In: Kraus, Jon (Hrsg.): Trade Unions and the Coming of Democracy in Africa. New York u.a.: Palgrave Macmillan, S. 83-122.
- Kress, Roland (1985): Die politischen Stiftungen in der Entwicklungspolitik. Eine Analyse der Kooperation von Friedrich-Ebert-Stiftung und Konrad-Adenauer-Stiftung mit politischen Partnern in Entwicklungsländern. Bochum: Studienverlag Dr. N. Brockmeyer.
- Küblböck, Karin/ Foster, Franziskus (2008): Die „Economic Partnership Agreements“ (EPAs) mit Westafrika. Eine Zwischenbilanz. Briefing Paper 2/ 2008. Wien: ÖFSE. www.oefse.at/Downloads/publikationen/briefingpaper_epas.pdf, zugegriffen am 21.6.2012.
- Küblböck, Karin/ Langthaler, Margarita/ Six, Clemens (2006): Budgethilfe als entwicklungspolitische Strategie. Grundlagenpapier zur internationalen Diskussion. Working Paper 14. Wien: Öfse.
- Lagandre, Damien (2005): Le Secteur Cotonnier en Zone Franc, entre Succès et Dépendance. Agence Française de Développement, Paris. <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Archives/Jumbo/07-jumbo.pdf>, zugegriffen am 8.4.2011.
- Lamnek, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- Lauth, Hans-Joachim/ Peter Thiery (2012): Politikfeldanalyse. In: Lauth, Hans-Joachim/ Wagner, Christian (Hrsg.): Politikwissenschaft: Eine Einführung. Paderborn: Ferdinand Schöningh. S. 263-289.
- Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert/ Pickel, Susanne (2009): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Le Ministre du Travail et de la Fonction Publique (2006): Arrête No 573, Portant Classement des Organisations Syndicales Issu des Élections Professionnelles Nationales. 23.11.2006. Cotonou.
- Leal, Werner Corrales (2005): The EPAs and Sustainable Development: Benchmarks for Pro-Development Monitoring of the Negotiations. Brüssel, Genf: ICTSD, APRODEV. <http://aprodev.eu/files/Trade/A%20EPAs%20and%20Sustainable%20Development%20FINAL%20reprint.pdf>, zugegriffen am 21.8.2012.

- Lee, Margaret C. (2009): Trade Relations Between the European Union and Sub-Saharan Africa Under the Cotonou Agreement: Repartitioning and Economically Recolonising the Continent? In: Southall, Roger/ Melber, Henning (Hrsg.): A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, S. 111-138.
- Lepszy, Norbert (2003): Politische Stiftungen. In: Andersen, Uwe/ Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske+Budrich 2003. http://www.bpb.de/wissen/005353537_347_52910608864644565424,0,0,Politische_Stiftungen.html, zugegriffen am 03.01.2012.
- Locke, Richard/ Thelen, Kathleen (1995): Apples and Organges Revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics. In: Politics Society. Vol. 23, Nr. 3, S. 337-367.
- Maes, Marc (2014): EPAs, the EU and ACP – an uneven Partnership. In: Equal Times, 01.10.2014. <http://www.equaltimes.org/epas-the-eu-and-acp-an-uneven#.VfLEvMr1G1E>, zugegriffen am 11.09.2015.
- Mahajan, Vijay (2009): Africa Rising. How 900 Million African Consumers Offer More Than You Think. New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Mahnkopf, Birgit (2008a): EU Multi-Level Trade Policy: Neither Coherent Nor Development-friendly. Global Labour University Working Papers. Nr. 2, 2008. Berlin: GLU.
- Mahnkopf, Birgit (2008b): Die Freihandelsagenda des Nordens – eine Gefahr für nachhaltige Entwicklung und menschliche Sicherheit im Süden. In: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.): Die Weltordnung von Ökonomie und Krieg. Von den gesellschaftlichen Verwerfungen der neoliberalen Globalisierung zu den weltumspannenden politischen Ansätzen jenseits des Casinokapitalismus. Münster, Wien: Lit Verlag. S. 98-121.
- Mahnkopf, Birgit (2005): Investition als Intervention: Wie interregionale und bilaterale Investitionsabkommen die Souveränität von Entwicklungsländern beschneiden. In: Internationale Politik und Gesellschaft. Nr. 1, 2005, S. 121-141.
- Mair, Stefan (2000): Germany's Stiftungen and Democracy Assistance: Comparative Advantages, New Challenges. In: Brunel, Peter (Hrsg.): Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization. London, Portland: Frank Cass, S. 128-149.
- Malhorta, Kamal (2000): NGOs without Aid: Beyond the Global Soup Kitchen. In: Third World Quarterly. Vol. 21, Nr. 4, S. 655-668.

- Mandelson, Peter (2007): Ohne Titel. Brief an den ghanaischen Handelsminister. 12. 9. 2007. Brüssel.
- Mandelson, Peter/ Michel, Louis (2007): Niemand zwingt Afrika zum Freihandel. In: Die Presse. 27.10.2007. <http://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/339573/Niemand-zwingt-Afrika-zum-Freihandel>, zugegriffen am 16.5.2012.
- Manning, Patrick (2004): Slavery, Colonialism and Economic Growth in Dahomey, 1640-1960. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Martens, Georges (1980a): Le Syndicalisme en Afrique Occidentale d'Expression Française: de 1945 à 1960. Deuxieme Partie. In: Revue Française d'Etude Politiques Africaines. Le Mois en Afrique. Nr. 180/ 181. Vol. 15, S. 53-92.
- Martens, Georges (1980b): Le Syndicalisme en Afrique Occidentale d'Expression Française: de 1945 à 1960. Premier Partie. In: Revue Française d'Etude Politiques Africaines. Le Mois en Afrique. Vol. 15, Nr. 178/ 179, S. 74-97.
- Martens, Georges (1980c): Le Syndicalisme en Afrique Occidentale d'Expression Française: de 1945 à 1960. Troisième Partie. In: Revue Française d'Etude Politiques Africaines. Le Mois en Afrique. Vol. 15, Nr. 182/ 183, S. 52-83.
- Marx, Christoph (2004): Geschichte Afrikas. Von 1800 bis zur Gegenwart. Paderborn u.a.: Schöningh, UTB.
- Marx, Karl (1985): Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band. Berlin: Dietz Verlag.
- Matthews, Alan (2008): EPAs and the Demise of the Commodity Protocols. IIS Discussion Paper No. 258. <http://www.tcd.ie/iis/documents/discussion/pdfs/iisd-p258.pdf>, zugegriffen am 21.8.2013.
- Mayring, Philipp (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- Mbaye, Bibiane (2005): Economic Partnership Agreements or Broken Partnership? The Case of West Africa. In: Pambazuka vom 21.7.2005. <http://pambazuka.org/en/category/features/28902>, zugegriffen am 25.5.2012.
- McCarthy, Deborah (2004): Environmental Justice Grantmaking: Elites and Activists Collaborate to Transform Philanthropy. In: Sociological Inquiry. Vol. 74, Nr. 2, S. 250-270.
- McGuire, Donna (2013): Reframing Trade. Union Mobilisation Against the General Agreement on Trade in Services (GATS). München, Mering: Rainer Hampp Verlag.

- McGuire, Donna (2010): Sources of Union Power. Unveröffentlichtes Manuskript. Kassel.
- McGuire, Donna/ Scherrer, Christoph und andere (2010): Developing a Labour Voice in Trade Policy at the National Level. Global Labour University Working Papers, Nr. 8. Berlin: GLU.
- Mede, Nicaise (2006): La Réglementation du Travail au Bénin. Traité Pratique de Droit et Relations de Travail. Cotonou: FES.
- Melber, Henning (2009): Global Trade Regimes and Multi-Polarity: The US and Chinese Scramble for African Resources and Markets. In: Southall, Roger/ Melber, Henning (Hrsg.): A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, S. 56-82.
- Melber, Henning/ Southall, Roger (2009): Introduction: A New Scramble for Africa? In: Southall, Roger/ Melber, Henning (Hrsg.): A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, S. xix-xxvii.
- Meunier, Sophie (2007): Managing Globalization? The EU in International Trade Negotiations. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 45, Nr. 4, S. 905-926.
- Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (2005): Experteninterview – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS-Verlag. S. 71-93.
- Meyer, Steffi (2005): Von Lomé nach Cotonou. Die Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und afrikanischen Staaten. Arbeitspapier Nr. 26. Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI): Universität Marburg.
- Michel, Louis (2008): Q&A: "We Are Generous but Not Naïve". Interview with Louis Michel, EU Development Commissioner. 11. 8. 2008. In: IPSnews. <http://www.ipsnews.net/2008/01/qa-quotwe-are-generous-but-not-naivequot/>, zugegriffen am 18.6.2012.
- Michels, Robert (1957): Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag Stuttgart.
- Mkandawire, Thandika/ Olukoshi, Adebayo (1995a): Between Liberalisation and Oppression. The Politics of Structural Adjustment in Africa. Dakar, Senegal: Codesria Book Series.

- Mkandawire, Thandika/ Olukoshi, Adebayo (1995b): Issues and Perspectives in the Politics of Structural Adjustment in Africa. In: Mkandawire, Thandika/ Olukoshi, Adebayo (Hrsg.): *Between Liberalisation and Oppression. The Politics of Structural Adjustment in Africa*. Dakar, Senegal: Codesria Book Series, S. 1-18.
- Modern Ghana (2007): Government Will Not Bow to Pressure to Sign EPAs. 27.11.2007. <http://www.modernghana.com/news/148637/1/government-will-not-bow-to-pressure-to-sign-epas.html>, zugegriffen am 21.6.2012.
- Mohan, Jitendra (1967): Nkrumah and Nkrumaism. In: *The Socialist Register*, Vol. 4, S. 191-228.
- Möllers, Hein (2009): Eine konzertierte Aktion. Die EU-Kommission steuert die Lobby in der SADC-Gruppe. In: *Afrika Süd. Zeitschrift zum südlichen Afrika*. Nr. 3 – 2009. <http://www.issa-bonn.org/publikationen/3-09hmoll.htm>, zugegriffen am 19.6.2012.
- Morton, Adam David (2011): Geopolitik und passive Revolution. In: Opratko, Benjamin/ Prausmüller, Oliver (Hrsg): *Gramsci global. Neogramscianische Perspektiven in der Internationalen Politischen Ökonomie*. Hamburg: Argument Verlag, S. 184-206.
- Morton, Adam David (2006): Change Within Continuity: The Political Economy of Democratic Transition in Mexico. In: *New Political Economy*, Vol. 10, Nr. 2, S. 181-202.
- Müller-Jentsch, Walther (1986): *Soziologie der industriellen Beziehungen. Eine Einführung*. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Müller, Franziska/ Scherrer, Christoph (2008): EU-Handelspolitik/ EPAs: Soziale Ausgestaltung durch Sozialkapitel? In: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung. W&E Hintergrund*. April 2008. http://www.uni-kassel.de/fb05/fileadmin/groups/w_150705/publikationen/3_W_E_Hintergrund_Apr-2008.pdf, zugegriffen am 29.10.2013.
- Müller, Franziska/ Scherrer, Christoph (2007): Sozialkapitel in den bilateralen Handelsverträgen der Europäischen Union. Projektbericht für die Hans-Böckler-Stiftung. Dezember 2007. Kassel. http://www.uni-kassel.de/fb5/globalization/pdf/Projektbericht_Sozialkapital_Apr_08.pdf, zugegriffen am 15.8.2012.
- Munck, Ronaldo (1988): *The New International Labour Studies. An Introduction*. London, New Jersey: Zed Books.

- Muno, Wolfgang (2009): Fallstudien und die vergleichende Methode. In: Pickel, Susanne/ Pickel, Gert/ Lauth Hans-Joachim/ Jahn, Detlef (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag, S. 113-131.
- Neuer, Karl-Heinz (2007): Die Finanzierung der parteinahen Stiftungen. In: Die Stiftung. Zeitschrift für das Stiftungswesen und Private Wealth. April/ Mai 2007, S. 43-44.
- Nielsen, Lyng (2011): Classifications of Countries Based on Their Level of Development: How it is Done and How it Could be Done. IMF Working Paper. WP/11/31. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1131.pdf>, zugegriffen am 23.8.2013.
- Ninsin, Kwame A. (1989): State, Capital and Labour Relations, 1961-1987. In: Hansen, Emmanuel/ Ninsin, Kwame A. (Hrsg.): The State, Development and Politics in Ghana. London: Codesria Book Series, S. 15-42.
- Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf/ Schüttemeyer, Suzanne S. (Hrsg.) (1998): Lexikon der Politik. Politische Begriffe. Band 7. München: C.H. Beck.
- Nugent, Paul (1996): Big Men, Small Boys and Politics in Ghana. Accra: Asempa Publishers.
- Nuscheler, Franz (1993): Denkfabriken und diplomatische Hilfstruppen. Die Politischen Stiftungen der Parteien und ihre Auslandsarbeit. In: Weirich, Dieter (Hrsg.): Auftrag Deutschland. Nach der Einheit: Unser Land der Welt vermitteln. Mainz, München: v. Hase & Koehler Verlag, S. 223-240.
- Nuscheler, Franz/ Ziemer, Klaus (1980): Politische Herrschaft in Schwarzafrika. Geschichte und Gegenwart. München: C.H. Beck,
- Nwajiaku, Kathryn (1994): The National Conferences in Benin and Togo Revisited. In: The Journal of Modern African Studies. Vol. 32, Nr. 2, S. 429-447.
- Ochieng, Cosmas Milton Obote (2009): Legal and Systematic Issues in the Interim Economic Partnership Agreements. Which Way Now? Issue Paper No. 2. Genf: ICTSD.
- ODI/ ECDPM (2008): The new EPAs: Comparative Analysis of their Content and the Challenges for 2008. Final Report. London, Maastricht: ODI/ECDPM.
- Ofei-Nkansah, Kingsley (2004): A Case Study on Economic Partnership Agreements. In: GAWU, DHS, CIECA, ADEID, GRAPAD, EUROSTEP (Hrsg.): New ACP-EU-Trade Agreements: New Barriers to Eradicating Poverty? Brüssel: Eurostep, S. 69-87.

- Offe, Claus/ Wiesenthal, Helmut (1985): Two Logics of Collective Action. In: Offe, Claus (Hrsg.): *Disorganized Capitalism. Contemporary Transformation of Work and Politics*. Cambridge: Polity, S. 170-220.
- Opoku, Darko Kwabena (2010): From a 'Success' Story to a Highly Indebted Poor Country: Ghana and Neoliberal Reforms. In: *Journal of Contemporary African Studies* Vol. 28, Nr. 2, S. 155-175.
- Orbie, Jan (2007): The European Union & the Commodity Debate: From Trade to Aid. In: *Review of African Political Economy*. Vol. 34, Nr. 112, S. 297-311.
- Ostrander, Susan A. (2007): The Growth of Donor Control: Revisiting the Social Relations of Philanthropy. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 36, Nr. 2, S. 356-372.
- Ostrander, Susan A. (1995): *Money for Change: Social Movement Philanthropy at Haymarket People's Fund*. Philadelphia: Temple University Press.
- Otoo, Kwabena Nyarko/ Osei-Boateng, Clara/ Asafu-Adjaye, Prince (2009): *The Labour Market in Ghana. A Descriptive Analysis of the Labour Market Component of the Ghana Living Standards Survey (V)*. Research Paper. Accra: Labour Research & Policy Institute.
- Oxfam (2011): *Land and Power. The Growing Scandal Surrounding the New Wave of Investments in Land*. Oxfam Briefing Paper 151. <http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/bp151-land-power-land-rights-220911-en.pdf>, zugegriffen am 17.5.2012.
- Oxfam (2007): *Oxfam International Concerns With Initialled 'Interim EPA' Texts*. http://www.stopepa.de/img/Oxfam_International_Evaluation_Of_InterimEPAs.pdf, zugegriffen am 22.6.2012.
- Oxfam (2006): *Unequal Partners: How EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) could harm the Development Prospects of Many of the World's Poorest Countries*. September 2006. <http://www.oxfam.org.nz/imgs/whatwedo/mtf/unequal%20partners.pdf>, zugegriffen am 10.5.2012.
- Paasch, Armin/ Garbers, Frank/ Hirsch, Thomas (2007): *Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung. Fallstudien zu Ghana, Honduras und Indonesien*. Stuttgart: Brot für die Welt.
- Parks, Thomas (2008): The Rise and Fall of Donor Funding for Advocacy NGOs: Understanding the Impact. *Development in Practice*. Vol. 18, Nr. 2, S. 213-222.
- Pascher, Ute (2002): *Die deutschen parteinahen politischen Stiftungen – Hybride Organisationen in der Globalisierung*. Berlin: Logos Verlag.

PASCIB/ FES (2007): Recueil des Documents de Position. 1ère Edition. Decembre 2007. Cotonou: FES.

PASCIB/ FES (2004): Appréciation du Programme Indicatif National (PIN) par la Société Civile du Bénin et Propositions pour la Revue à Mi-parcours. Rapport d'Etude. Cotonou: FES.

Patel, Mayur (2007): Economic Partnership Agreements between the EU and African Countries: Potential Development Implications for Ghana. http://www.realizingrights.org/pdf/EPAs_between_the_EU_and_African_Countries_-_Development_Implications_for_Ghana.pdf, zugegriffen am 20.6.2012.

PCB (2011): La Flamme. Organe Central du Parti Communiste du Bénin. <http://www.la-flamme.org/>, zugegriffen am 30.3.2011.

PCB (2010a): 50 Ans de Dépendance Néocoloniale: Une Malédiction à Vaincre pour L'Émancipation Effective du Bénin. La Flamme. Organe Politique du Parti Communiste du Bénin. Cotonou.

PCB (2010b): Message du Parti Communiste du Bénin au Quatrième Congrès Ordinaire de la Confédération Syndicale des Travailleurs du Bénin. Cotonou le 24 Juin 2010.

PCB (2002): Projet de Rappel des Principes Marxistes-Léninistes. À l'Intention des Véritables Partis Prolétariens Conformément aux Résolutions de la Conférence d'Octobre 2002 à Copenhague au Danemark. Cotonou.

PCB (oJ): Programme du Parti Communiste du Bénin (PCB). Cotonou.

Petras, James (1999): NGOs in the Service of Imperialism. In: Journal of Contemporary Asia. Vol. 29, Nr. 4, S. 429-440.

Petras, James (1997): Imperialism and NGOs in Latin America. In: Monthly Review, Vol. 49, Nr. 7, S. 10-27. <http://monthlyreview.org/1997/12/01/imperialism-and-ngos-in-latin-america>, zugegriffen am 1.2.2012.

Pfaffenbach, Bernd (2007): Ohne Titel. Redebeitrag des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach auf dem deutschen Welt Bank Forum "Germany and Africa: Partners at Work" am 22.5.2007. Berlin. <http://www.g-8.de/Content/EN/Reden/2007/05/2007-05-24-pfaffenbach-afica-on-the-rise,layoutVariant=Druckansicht.html>, zugegriffen am 15.6.2012.

Piepenschneder, Melanie (2012): Vertragsgrundlagen und Entscheidungsverfahren. In: Informationen zur politischen Bildung. Nr. 279, S. 16-32.

- Pinto-Duschinsky, Michael (1991a): The Party Foundations and Political Finance in Germany. In: Seidle, F. Leslie (Hrsg.): Comparative Issues in Party and Election Finance. Toronto, Oxford: Dundurn Press, S. 179-250.
- Pinto-Duschinsky, Michael (1991b): Foreign Political Aid: The German Political Foundations and their US Counterparts. In: International Affairs. Vol. 67, Nr. 1, S. 33-63.
- Pogorelskaja, Swetlana W. (2009): Frei von Zwängen der Tagespolitik. Die deutschen politischen Stiftungen im Ausland. Frankfurt/M. u.a.: Peter Lang.
- Pogorelskaja, Swetlana W. (2002a): Die parteinahen Stiftungen als Akteure und Instrumente der deutschen Außenpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 6-7, S. 29-38.
- Pogorelskaja, Swetlana W. (2002b): Die parteinahen politischen Stiftungen und die Deutschlandpolitik. In: Deutschland Archiv. Zeitschrift für das vereinigte Deutschland. Vol. 35, Nr. 3. S. 401-412.
- Poulantzas, Nicos (1977): Die Krise der Diktaturen. Portugal, Griechenland, Spanien. Frankfurt/M.: Edition Suhrkamp.
- PriceWaterhouseCoopers (2007): Sustainability Impact Assessment of the EU-ACP Economic Partnership Agreements. Summary of Key Findings, Policy Recommendations and Lessons Learned. Paris, PricewaterhouseCoopers. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc_134915.pdf, zugegriffen am 16.5.2012.
- Pühretmayer, Hans (2005): Über das Politische des Wissenschaftlichen. Interventionen des Critical Realism in verschiedene Ökonomietheorien. In: Kurswechsel. Nr. 4, S. 28-44.
- Puschra, Werner (2007): Foreword. In: Busse, Martin/ Borrmann, Axel/ Fischer, Silke/ Gröning, Steffen: Institutions, Governance and Trade: An Empirical Investigation of the Linkages in View of the Proposed ACP/EU Economic Partnership Agreements. Bonn: FES.
- Puschra, Werner (2004): Foreword. In: Busse, Martin/ Borrmann, Axel/ Großmann, Harald: The Impact of Acp/ Eu Economic Partnership Agreements on Ecowas Countries: An Empirical Analysis of the Trade and Budget Effects. Bonn: FES, S. 2.f.
- Puschra, Werner (2003): Foreword. In: Traub-Merz, Rudolf/ Schildberg, Arne: Consultation of Non-State Actors Under the New ACP-EU Partnership Agreement. Empirical Survey of 17 Countries in Sub-Saharan Africa. Bonn: FES, S. 5.

- Quenum, Bertin M. (2004): Environment Socio-Économique et Politique. In: FES (Hrsg.): Le Paysage Syndical au Bénin. Cotonou: FES, S. 41-66.
- Quiz (o.J. a): Evaluierungsbericht. „Demokratische und soziale Gestaltung der Globalisierung“ (Globalisierungsprojekt). Kurzfassung. http://www.fes.de/international/inhalt/dokumente_2011/Kurzevaluation_Globalisierungsprojekt.pdf, zugegriffen am 23.2.2012.
- Quiz (o.J. b): Evaluierungsbericht. Internationalisierung der Projektstrategie der Friedrich-Ebert-Stiftung in ausgewählten Schwellenländern. Kurzfassung. http://www.fes.de/international/inhalt/Dokumente_2011/Kurzbericht%20Evaluation%20Internationalisierung%20fin.pdf, zugegriffen am 23.2.2012.
- Radermacher, Reiner (o.J.): Warum die Friedrich-Ebert-Stiftung (internationale) Gewerkschaftsarbeit macht. Unveröffentlichte Power-Point-Präsentation.
- RAK (2005a): The Regional Working Group on „International Economics and Regional Integration: Trade and Development“. General Report of the Workshop held from 18 to 21 May, 2005. Cotonou, Benin. <http://www.fes.de/cotonou/downloads/fesdownloads/conferencepapers/RAPPORT+ATELIER+BENIN+MAI+2005+ENGL.PDF>, zugegriffen am 29.3.2012.
- RAK (2005b): Second Regional Meeting of Labour Union Working Group on „International Economics and Regional Integration: Trade and Development“. General Report. 25.- 30. 7. Dakar/ Saly. <http://www.fes.de/cotonou/downloads/fesdownloads/conferencepapers/REPORT+WORKING+GROUP+MEETING+SENEGAL+SEPT.2005.PDF>, zugegriffen am 29.3.2012.
- Ravasani, Schapour (2010): Kompradorenklasse. In: Haug, Wolfgang Fritz/ Haug, Frigga/ Jehle, Peter (Hrsg.): Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus, Vol. 7/II. Hamburg, Berlin: Argument-Verlag, S. 1423-1432.
- Ray, Donald I. (1986): Ghana, Politics, Economics, Society. London, Boulder: Frances Pinter, Lynne Rienner Publishers.
- Reichert, Tobias/ Spielmans, Silke/ Mengel, Carolin/ Frein, Michael/ Lanje, Kerstin (2009): Entwicklung oder Markttöffnung? Kritische Aspekte in den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und afrikanischen Ländern. Bonn: Germanwatch u.a.
- Républic du Bénin (2012): Conseil Economique et Sociale. <http://www.gouv.bj/spip.php?article41>, zugegriffen am 13.6.2012.

- Républic du Bénin (2004): L'Impact de l'Accord de Partenariat Economique avec l'Union Européenne sur l'Economie Béninoise. Version Provisoire. In: FES (Hrsg.): Atelier Régional Sur L'Impact des Accords de Partenariat Economiques ACP-UE sur les Pays de la CEDEAO. Recueil de Documents. Cotonou: FES, S. 1-65.
- Republic of Benin (2007): Growth Strategy for Poverty Reduction. [http://site-resources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Benin-PRSP\(April2008\).pdf](http://site-resources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Benin-PRSP(April2008).pdf), zugegriffen am 22.6.2012.
- Republic of Ghana/ European Community (2002): Country Strategy Paper and Indicative Programme for the Period 2002-2007. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/print_gh_csp_en.pdf, zugegriffen am 16.8.2012.
- Robinson, Pearl (1994): The National Conference Phenomenon in Francophone Africa. In: Comparative Study in Society and History. Vol. 36, Nr. 3, S. 575-610.
- Roose, Joachim/ Adloff, Frank (2011): Geld stinkt nicht? Zivilgesellschaft zwischen Abhängigkeit und Autonomie. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen. Vol. 24. Nr. 1, S. 3-6.
- Rosenberg, Justin (2006): Why is there no International Historical Sociology? In: European Journal of International Relations. Vol. 12, Nr. 3, S. 307-340.
- ROSYB/ FES (2007): L'Accord de Partenariat Economique entre la CEDEAO et l'UE: Bilan et Perspectives pour les Syndicats Béninois/ L'engagement des Syndicats Béninois dans le Processus de Négotiation de l' Accord de Partenariat Economique entre l'Union Européenne et la CEDEAO. Materialien zu Seminaren am 24.-25. 9. und 10.-11.12. 2007. Lokossa: FES.
- Röttger, Bernd (2004): Integraler Staat. In: Haug, Wolfgang Fritz/ Haug, Frigga/ Jehle, Peter (Hrsg.): Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus. Vol. 6/II. Hamburg, Berlin: Argument-Verlag, S. 1254-1266.
- RPCA (2006): Declaration of West African Civil Society Organisations on the Current Stage of the ECOWAS-EU EPA Negotiations. Positionserklärung vom November 2006, Dakar, Senegal. In: TWN Africa (Hrsg.): Forward with the Struggle against Economic Partnership Agreements. Accra, : TWN-Africa, S. 6-8.
- RPCA (2005): 2nd Regional Consultations of Non State Actors on the Negotiations of an EPA between ECOWAS and the European Union. Juni 2005. <http://syspro2.enda.sn/seminaire/osc/english/communications>, zugegriffen am 25.5.2012.
- Rüb, Stefan (2009): Die Transnationalisierung der Gewerkschaften. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der IG Metall. Berlin: Edition Sigma.

- Sandbrook, Richard/ Cohen, Robin (1975a): Introduction to Part One: Initial Stirrings of Working Class Consciousness. In: Sandbrook, Richard/ Cohen, Robin (Hrsg.): The Development of an African Working Classe. Bristol: Western Printing Services, S. 13-20.
- Sandbrook, Richard/ Cohen, Robin (1975b): Introduction to Part Three: Contemporary Working Class Action. In: Sandbrook, Richard/ Cohen, Robin (Hrsg.): The Development of an African Working Classe. Bristol: Western Printing Services, S. 195-206.
- Sandbrook, Richard/ Cohen, Robin (1975c): Introduction to Part Two: Contemporary Working Class Organisation. In: Sandbrook, Richard/ Cohen, Robin (Hrsg.): The Development of an African Working Classe. Bristol: Western Printing Services, S. 129-138.
- Sandbrook, Richard/ Cohen, Robin (1975d): Workers and Progressive Change in Underdeveloped Countries. In: Sandbrook, Richard/ Cohen, Robin (Hrsg.): The Development of an African Working Classe. Bristol: Western Printing Services, S. 1-9.
- Scherrer, Christoph (2007): Hegemonie: empirisch fassbar? In: Merken, Andreas/ Rego Diaz, Victor (Hrsg.): Mit Gramsci arbeiten. Texte zur politisch-praktischen Aneignung Anonio Gramscis. Hamburg: Argument-Verlag, S. 71-83.
- Scherrer, Christoph/ Greven, Thomas (2002): Instrumente zur globalen Durchsetzung fundamentaler Arbeiterrechte. In: Scherer, Andreas Georg/ Blickle, Karl-Hermann/ Dietzfelbinger, Daniel/ Hütter, Gerhard (Hrsg.): Globalisierung und Sozialstandards. München: Rainer Hampp Verlag, S. 163-178.
- Scherrer, Christoph/ Greven, Thomas (2001): Global Rules for Trade. Codes of Conduct, Social Labeling, Workers' Rights Clauses. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Scherrer, Christoph/ Greven, Thomas/ Frank, Volker (1998): Sozialklauseln. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schilder, Klaus (2002): Lessons Learned? The Impact of Trade Liberalisation Policies on Countries and Regions in the South – A Collection of Evidence. Berlin u.a.: Terre des Hommes, WEED.
- Schilder, Klaus/ Schultheis, Antje (2005): Mit dem Rücken zur Wand. Ghanas Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus. Bonn, Berlin: eed, WEED.
- Schillinger, Hubert René (2005): Schwach und doch gefürchtet: Gewerkschaften in Afrika. Bonn: FES.

- Schlicht, Annette (2002): Why Are We Taking Charge of the Cotonou Agreement? Präsentation. In: FES (Hrsg.): Workshop on ACP-EU Cotonou Agreement and the Work of Friedrich-Ebert-Stiftung in West Africa. From 19th to 22nd August 2002. Workshop Report. Cotonou, Benin. Annex III, S. 21-22.
- Schmidt, Manfred G. (2004): Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Schmiege, Evita (2007): Ohne Titel. In: FES (Hrsg.): „The Final Meters and Beyond?“ The Conclusion of the Economic Partnership Agreement (EPA) Negotiations and a Development Oriented Implementation? Konferenzreader. FES: Bonn, S. 22-23.
- Schultheis, Antje (2010): Politische Ökonomie internationaler Investitionsabkommen. Diskurs und Forum-Shifting der EU. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schwenken, Helen (2006): Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union. Bielefeld: transcript.
- Scipes, Kim (2005): Labor Imperialism Redux? The AFL-CIO's Foreign Policy since 1945. In: Monthly Review. Vol. 57, Nr. 1. <http://www.monthlyreview.org/0505scipes.htm>, zugegriffen 24.3.2009.
- Secretariat ACP (2012): African, Caribbean, and Pacific Group of States. <http://www.acp.int/content/secretariat-acp>, zugegriffen am 27.6.2012.
- Siaw, Godfried K. (2003): Fair Trade Bananas: Contributing to Sustainable Rural Livelihoods in Ghana. Beitrag zur Diskussion „Ecolabelling: Trade Opportunities & Challenges“. World Trade Organization Public Symposium „Challenges ahead on the Roas to Cancun“, 16.-18.6. 2003. http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/symp03_siaw_stat_e.doc, zugegriffen am 20.3.2012.
- Sidibé, Ousmane Oumarou/ Venturi, Brigitte (1997): Trade Unions and the Process of Democratisation. In: Kester, Gerard/ Sidibé, Ousmane Oumarou (Hrsg.): Trade Unions and Sustainable Democracy. Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney: Ashgate, S. 19-46.
- Silver, Beverly J. (2003): Forces of Labour. Arbeiterbewegungen und Globalisierung seit 1870. Berlin, Hamburg: Assoziation A.
- Sims, Beth (1992): Workers of the World Undermined. American Labor's Role in U.S. Foreign Policy. Boston, Massachusetts: South End Press.
- Snow, David A./ Trom, Danny (2002): The Case Study and the Study of Social Movements. In: Klandermans, Bert/ Staggenborg, Suzanne (Hrsg.): Methods of Social Movement Research. Minnesota: Minnesota University Press, S. 146-172.

- SOMO (2008): Technical Analysis of the Problems resulting from Liberalisation of Services in EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs). Amsterdam: SOMO.
- Southall, Roger (1995): Imperialism or Solidarity? International Labour and South African Trade Unions. Cape Town: University of Cape Town Press.
- Southall, Roger (2009): Scrambling for Africa? Continuities and Discontinuities with Formal Imperialism. In: Southall, Roger/ Melber, Henning (Hrsg.): A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, S. 1-34.
- Southall, Roger/ Comninou, Alex (2009): The Scramble for Africa and the Marginalisation of African Capitalism. In: Southall, Roger/ Melber, Henning (Hrsg.): A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, S. 357-385.
- Spalding, Hobart A. (1992): The Two Latin American Foreign Policies of the U.S. Labor Movement: The AFL-CIO Top Brass vs. Rank-and-File. In: Science & Society. Vol. 56, Nr. 4, S. 421-439.
- Spalding, Hobart A. (1984): U.S. Labour Intervention in Latin America: The Case of the American Institute for Free Labour Development (AIFLD). In: Labour, Capital and Society. Vol. 17. Nr. 2, S. 136-172.
- Spalding, Hobart A. (1977): Organized Labor in Latin America. New York: New York University Press.
- Spitzenpfeil, Annette (1996): Der Beitrag der politischen Stiftungen zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Frankfurt/Main u.a.: Peter Lang, Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Stevens, Christopher (2002): Cotonou in its Regional and Multilateral Context. In: WEED, terre des hommes, FES (Hrsg.): The Cotonou Agreement – New Perspective for European Trade Policy? Documentation. International Conference in Preparation of the Negotiations between EU and ACP Countries on Regional Trade and Economic Cooperation Agreements. Berlin, Bonn: WEED, terre des hommes, FES, S. 28-37.
- Stickler, Armin (2005): Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und Global Governance. Eine kritische Bestandsaufnahme. Bielefeld: transcript Verlag.
- Sukarieh, Maysoun/ Tannock, Stuart (2010): The American Federation of Teachers in the Middle East: Teacher Training as Labor Imperialism. In: Labor Studies Journal. Vol. 35, Nr. 2, S. 181-197.

- Sullivan, Richard (2010): Labour Market or Labour Movement? The Union Density Bias as Barrier to Labour Renewal. In: *Work, Employment & Society*. Vol. 24, Nr. 1, S. 145-156.
- TAC (2004): EU Market Access Opportunities for Ghana and Position for EPA Negotiations. Capacity Building in Support of Preparation of Economic Partnership Agreement –8 ACP TPS 110 / Project #043. http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/ghana_etude_ape.pdf, zugegriffen am 27.6.2012.
- Tanoh, Gyekye (2007): What is the Real Legacy of Kwame Nkrumah? In: *Socialist WorkerOnline*. 17 March 2007. <http://www.socialistworker.co.uk/art.php?id=10924>, zugegriffen am 12.1.2011.
- ten Brink, Tobias (2008a): *Geopolitik. Geschichte und Gegenwart kapitalistischer Staatenkonkurrenz*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- ten Brink, Tobias (2008b): *Staatenkonflikte*. Stuttgart: Lucius & Lucius, UTB.
- Teschke, Benno/ Heine, Christian (2002): The Dialectic of Globalisation. A Critique of Social Constructivism. In: Rupert, Mark/ Smith, Hazel (Hrsg.): *Historical Materialism and Globalization*. London, New York: Routledge, S. 165-187.
- Tetzlaff, Rainer (1982): Benin (RB). In: Mielke, Siegfried (Hrsg.): *Internationales Gewerkschaftshandbuch*. Leverkusen: Leske und Budrich, S. 252-256.
- Tetzlaff, Rainer (1978): Grundzüge und Hintergründe Bonner Afrika-Politik: Eine Einführung. In: Tetzlaff, Rainer und Helmut Bley (Hrsg.): *Afrika und Bonn. Versäumnisse und Zwänge deutscher Afrika-Politik*. Reinbek: Rowohlt, S. 28-69.
- Tetzlaff, Rainer (1972): Die Geburt der zweiten Republik: der Übergang Ghanas von der Militärherrschaft zur parlamentarischen Zivilregierung. In: Ansprenger, Franz/ Traeder, Heide/ Tetzlaff, Rainer (Hrsg.): *Die politische Entwicklung Ghanas von Nkrumah bis Busia*. München: Weltforum Verlag, S. 127-235.
- Thompson, Virginia (1963): Dahomey. In: Carter, Gwendolen (Hrsg.): *Five African States. Responses to Diversity*. London, Dunmow: Pall Mall Press, S. 161-262.
- Thomson, Don/ Larson, Rodney (1978): *Where were you, Brother? An Account of Trade Union Imperialism*. London: War on Want.
- Traeder, Heide (1982): Ghana (GH). In: Mielke, Siegfried (Hrsg.): *Internationales Gewerkschaftshandbuch*. Leverkusen: Leske und Budrich, S. 474-480.
- Traub-Merz, Rudolf/ Eckl, Jürgen (2007): Die internationale Gewerkschaftsbewegung: Fusionen und Widersprüche. FES Kurzberichte. Nr. 1/ 2007.

- Traub-Merz, Rudolf/ Schildberg, Arne (2003): Consultation of Non-State Actors Under the New ACP-EU Partnership Agreement. Empirical Survey of 17 Countries in Sub-Saharan Africa. Bonn: FES.
- Tuffour, Francis Asamoah (2008): Don't sign EPA – TUC Urges Govt. In: The Ghanaian Times, 1.10.2008, S. 3.
- Turner, Lowell (2006): Globalization and the Logic of Participation: Unions and the Politics of Coalition Building. In: Journal of Industrial Relations. Vol. 48, Nr. 1, S. 83-97.
- TWN Africa (2013): ATN. http://www.twnafrica.org/index.php?option=com_content&view=category&id=47&Itemid=72, zugegriffen am 30.8.2013.
- TWN Africa/ Oxfam international (2007): A Matter of Political Will. How the European Union Can Maintain Market Access for African, Caribbean and Pacific countries in the Absence of Economic Partnership Agreements. <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/a-matter-of-political-will-apr07.pdf>, zugegriffen am 26.6.2012.
- UN-OHRLLS (2013): Criteria for Identification and Graduation of LDCs. <http://www.unohrlls.org/en/ldc/related/59/>, zugegriffen am 20.6.2012.
- UNCTAD (2012): The least Developed Countries Report 2012. Harnessing Remittances and Diaspora Knowledge to Build Productive Capacities. UNCTAD/LDC/2012. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldc2012_en.pdf, zugegriffen am 23.8.2013.
- UNCTAD (2007): Trade and Development Report 2007. New York, Genf: UN.
- UNECA/ AU (2012): Economic Report on Africa 2012. Unleashing Africa's Potential as a Pole of Global Growth. Addis Ababa: UNECA.
- van de Walle, Nicolas (2001): African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999. Cambridge: Cambridge University Press.
- van der Linden, Marcel (2008): Workers of the World. Essays toward a Global Labor History. Leiden, Boston: Brill.
- Veit, Winfried (2013): Außenpolitik als internationale Gesellschaftspolitik. Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in der nördlichen Hemisphäre nach der Zeitenwende 1989/ 91. Bonn: Dietz.
- Vennebusch, Eva/ Sawers, Robin/ Kopleck, Horst (1998): Wörterbuch für die berufliche Praxis. Deutsch-Englisch, Englisch-Deutsch. Stuttgart u.a.: Pons, HarperCollins.

- Vinnai, Volker (2007): Demokratieförderung in Afrika. Die Zusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung mit politischen Parteien und Befreiungsbewegungen in Afrika. Berlin: Lit Verlag.
- von zur Mühlen, Patrick (2009): Entwicklungspolitische Paradigmenwechsel am Beispiel der Friedrich-Ebert-Stiftung vom Ende der 1950er- bis zu den 1990er-Jahren. In: Kruke, Anja (Hrsg.): Dekolonisation. Prozesse und Verflechtungen 1945-1990. Bonn: Dietz, S. 411-432.
- von zur Mühlen, Patrick (2007): Die internationale Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung. Von den Anfängen bis zum Ende des Ost-West-Konflikts. Bonn: Dietz.
- Wagner, Christoph (1994): Die offiziöse Außen- und Entwicklungspolitik der deutschen politischen Stiftungen in Lateinamerika. In: Mols, Manfred/ Wagner, Christoph (Hrsg.): Deutschland-Lateinamerika: Geschichte, Gegenwart und Perspektiven. Frankfurt/Main: Vervuert, S. 167-228.
- Wagner, Dieter (1975): Gewerkschaftliche Aktivitäten im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern. In: Gewerkschaften und Entwicklungspolitik. Köln: Bund Verlag, S. 279-290.
- Wallace, Tina (2003): NGO Dilemmas: Trojan Horses for Global Neoliberalism? In: Socialist Register. Vol. 40, S. 232-252.
- Walther, Miriam (2002): Armutsstrategiepapiere (PRSP). Neuanfang in der Strukturangepassungspolitik von IWF und Weltbank? Berlin: WEED.
- Weber, Max (2005): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Frankfurt/ Main: Zweitausendeins.
- Webster, Edward (2007): Gewerkschaften und politische Parteien in Afrika: Neue Bündnisse, Strategien und Partnerschaften. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Webster, Edward (2006): Trade Unions and the Challenge of the Informalisation of Work. In: Buhlungu, Sakhela (Hrsg.): Trade Unions and Democracy. Trade Unions and Democracy. COSATU Workers Political Attitudes in South Africa. Cape Town: HSRC Press, S. 21-43.
- WEED (2005): WEED Infokid. Entwicklungsländer in Westafrika im Spannungsfeld zwischen multilateraler und bilateraler Handelspolitik. Berlin: WEED.
- WEED, terre des hommes, FES (Hrsg.) (2002): The Cotonou Agreement – New Perspective for European Trade Policy? Documentation. International Conference in Preparation of the Negotiations between EU and ACP Countries on Regional Trade and Economic Cooperation Agreements. Berlin, Bonn: WEED, terre des hommes, FES.

- Weidinger, Bernhard (2001): Partnerschaft, "Eignerschaft", Vormundschaft? Erkenntnisse zu Partnerschaftlichkeit und „Ownership“ in der EZA der Europäischen Union. In: Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien. Nr. 2/2001. <http://www.univie.ac.at/ecco/stichproben/nr2.htm>, zugegriffen am 15.03.2010.
- Weinsou, Claude Guy/ FES (Hrsg.) (1994): Le Paysage Syndicale au Bénin. Cotonou: FES.
- Weir, Andy (1986): Africa Divides. African Union Unity Collapses With a Shove from the US. In: International Labour Reports. May-June, S. 19-20.
- Weiss, Friedel (2003): Manifestly Illegal Import Restrictions and Non-compliance with WTO Dispute Settlement Rulings: Lessons from the Banana Dispute. In: PETERSMANN, Ernst-Ulrich/ POLLACK, Mark A. (Hrsg.): Transatlantic Economic Disputes. The EU, the US, and the WTO. Oxford: Oxford University Press, S. 121-140.
- Welch, Cliff (1995): Labor Internationalism: U.S. Involvement in Brazilian Unions, 1945-1965. In: Latin American Research Review. Vol. 30, Nr. 2, S. 61-89.
- West African Platform of CSO, ENDA Syspro2 (2004): Negotiations of an Economic Partnership Agreement between West Africa and the European Community. Regional Strategic Planning Seminar. Enda Tiers Mondes, European Union with Participation of FES and Oxfam UK. Dakar. 9.- 11.2.2004.
- Westafrican Trade Union Working Group on Trade and Development (Hrsg.) (o.J.): A Compilation of Work Done, 2005-2008. Cotonou: FES.
- Woolcock, Stephen (2007): European Union Policy towards Free Trade Agreements. ECIPE Working Paper. Nr. 3/2007. Brüssel: ECIPE.
- Worldbank (2009): International Development Association Country Assistance Strategy for the Republic of Benin for the Period FY 09-12. January 30, 2009. Country Department for Benin. Internes Papier.
- Worldbank (o.J.): Benin: Trade Brief. <http://info.worldbank.org/etools/wti/docs/wti2008/brief21.pdf>, zugegriffen am 21.6.2012.
- Wright, Erik Olin (2000): Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise. In: American Journal of Sociology. Vol. 105, Nr. 4, S. 957-1002.
- WTO (2013): Who Are the Developing Countries in the WTO? http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.htm, zugegriffen am 23.8.2013.

WTO (2001): European Communities — the ACP-EC Partnership Agreement. Decision of 14 November 2001. Doha WTO Ministerial 2001. http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_acp_ec_agre_e.htm, zugegriffen am 21.8.2013.

Zald, Mayer N. (1996): Culture, Ideology, and Strategic Framing. In: McAdam, Doug/ McCarthy, John D./ Zald, Mayer N. (Hrsg.): *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 261-274.

Ziai, Aram (2007): *Globale Strukturpolitik? Die Nord-Süd-Politik der BRD und das Dispositiv der Entwicklung im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Annex

Annex 1: Interviews²⁷³ und teilnehmende Beobachtung während der Forschungsaufenthalte in Ghana und Benin sowie in Deutschland

GHANA

Interviews Ghana

1. AAG, geführt in Accra am 15.09.2008.
2. FES II, geführt in Accra am 08.09.2008.
3. GAWU I, geführt in Accra am 05.09.2008 und 09.12.2010.
4. GAWU II, geführt in Accra am 20.08.2008 und 20.12.2010.
5. GAWU III, geführt in Accra am 20.12.2010.
6. GAWU IV, geführt in Accra am 08.12.2010.
7. GTUC I, geführt in Accra am 27.08.2008.
8. GTUC II, geführt in Accra am 22.08.2008.
9. GTUC III, geführt in Accra am 11.09.2008.
10. GTUC IV, geführt in Accra am 20.12.2010.
11. GTUC V, geführt in Accra am 28.08.2008.
12. GTUC VI, geführt in Accra am 10.12.2010.
13. GTUC VII, geführt in Accra am 20.12.2010.
14. Handelsministerium Ghana, geführt in Accra am 06.12.2010.
15. HSWU, geführt in Kassel am 22.01.2010.
16. isodec/ GTLC, geführt in Accra am 02.09.2008 und 09.12.2010.
17. TWN I, geführt in Accra am 07.09.2008 und 18.12.2010.
18. TWN II, geführt in Accra am 07.12.2010.
19. UCC, Wissenschaftlerin an der University of Cape Coast (UCC) in Ghana, geführt in Cape Coast am 06.11.2008 und 27.12.2010.

273 Die Klarnamen wurden aufgrund des Quellenschutzes anonymisiert.

Teilnehmende Beobachtung auf folgenden Veranstaltungen:

- Demonstration gegen die EPAs am 29.09.2008 aus Anlass des Treffens der AKP-Regierungschefs. Zur Demonstration rief u.a. der GTUC und das EJN auf.
- EPAs-Pressekonferenz des GTUC am 30.09.2008 in Accra.
- EPAs Workshop des ITUC-Africa und der FES in Kooperation mit dem GTUC, der GFL, der ILO und des ITUC. Titel: Strengthening the Development and Social Dimensions of Economic Partnership Agreements. Trade Union Capacity Building Activity. 02. - 03.10.2008 in Koforidua.
- EPAs Workshop für GAWU-Mitglieder am 25.09.2008 in Accra.
- Stop EPAs Peoples Forum, vom 29. - 30.09.2008 in Accra aus Anlass des Treffens der AKP-Regierungschefs, Veranstalter des Forums war das EJN.

BENIN

Interviews Benin:

1. CGTB, geführt in Cotonou am 20.08.2008.
2. COSI I, geführt in Cotonou am 14.10.2008 und am 11.11.2010.
3. COSI II, geführt in Cotonou am 17.11.2010.
4. CSA-Bénin, geführt in Cotonou am 12.11.2010.
5. CSPIB, geführt in Cotonou am 16.10.2008.
6. CSTB I, geführt in Cotonou am 29.10.2008 und 13.11.2010.
7. CSTB II, geführt in Cotonou am 18.11.2010.
8. CSTB III, geführt in Cotonou am 13.11.2010.
9. CSUB, geführt in Cotonou am 12.11.2010.
10. Direction du Travail, Ministère du Travail et de la Fonction Publique, geführt in Cotonou am 18.11.2010.
11. Fédération Nationale des Associations des Parents d'Élèves et d'Étudiants du Bénin, geführt in Cotonou am 17.11.2010.
12. FES IX, geführt in Cotonou am 24.10.2008 und 12.11.2010.
13. FORS, geführt in Abomey-Calavy am 14.11.2010.

14. GRAPAD, geführt in Cotonou am 31.10.2008.
15. Handelsministerium Benin, geführt in Cotonou am 08.11.2010.
16. PCB, geführt in Cotonou am 18.11.2010.
17. Que Choisir Bénin, geführt in Porto Novo am 16.11.2010.
18. Ré-JEB, geführt in Cotonou am 13.10.2008.
19. ROSYB I, geführt in Cotonou am 06.10.2008, 04.11.2010 und 11.11.2010.
20. UNSTB, geführt in Cotonou am 11.11.2010.

Teilnehmende Beobachtung auf folgenden Veranstaltungen:

- EPAs Seminar des ITUC-Africa und der FES in Kooperation mit ROSYB, der ILO und des ITUC. Titel: Formation Syndicale en Vue du Renforcement des Capacités des Syndicats Africains pour Meilleure Implication dans le Processus des APE. 21. - 22.10.2008 in Lomé, Togo (für Gewerkschaften in Benin und Togo).
- Pressekonferenz der beninischen und togoischen Gewerkschaften zu den EPAs am 23.10.2008 in Lomé, Togo.
- Seminar der FES und ROSYB. Titel: La Gouvernance Économique au Bénin: Place et Rôle des Organisations Syndicales Béninoises, 10. - 11.11.2010 in Cotonou.

DEUTSCHLAND

Interviews

1. FES III, geführt in Berlin am 29.04.2008.
2. FES IV, geführt in Berlin am 18.05.2011.
3. FES V, Telefoninterview am 28.06.2011.
4. FES VI, Telefoninterview am 01.07.2011.
5. Handelsexperte einer deutschen NGO, Telefoninterview am 18.06.2012.
6. ITUC, geführt in Kassel am 17.09.2007.

7. LASDEL (Institut des interviewten Gewerkschaftsforschers), geführt am 20.06.2009 und 27.02.2010 in Mainz, zusätzliche Gespräche Cotonou am 17.11.2010. Das Gespräch in Mainz ist mit „Interview LASDEL 2010a“ und das in Cotonou mit „Interview LASDEL 2010b“ gekennzeichnet.
8. ZA, langjähriger Kooperationspartner der FES im Bereich der gewerkschaftlichen Bildungsarbeit, geführt in Kassel am 01.02.2010.

Zusätzlicher E-Mail-Austausch

1. Eberhardt, Pia (Corporate Europe Observatory)
2. FES VII
3. FES VIII
4. FES IX
5. GAWU II
6. GTUC III
7. ROSYB

Annex 2: Aktivitäten des RAK 2005 - 2008

Datum	Ort	Thema
<i>Interne Treffen des RAK</i>		
Mai 2005	Cotonou	Konstituierende Sitzung des RAK
Juli 2005	Dakar	EPAs, Positionspapier
Oktober 2005	Accra	Ernährungssicherheit, Positionspapier
Januar 2006	Bamako	Regionale Integration, Positionspapier
Mai 2006	Abuja	Treffen mit den nationalen Generalsekretären, Verabschiedung des EPAs-Positionspapiers
Juli 2006	Cotonou	Training in Advocacy Techniken zur Beeinflussung der EPAs-Verhandlungen
Mai 2008	Accra	Interim-EPAs und regionale Integration, Positionspapier
November 2008	Cotonou	Ernährungssicherheit, Positionspapier
<i>Treffen mit strategischen Partnern des RAK</i>		
Dezember 2006	Dakar	Treffen mit westafrikanischen Unternehmensvertreter_innen, Positionspapier zu den EPAs
Juni 2007	Accra	Treffen mit westafrikanischen landwirtschaftlichen Produzent_innen, Positionspapier zu den EPAs
<i>Studienreise</i>		
September 2005	Brüssel	Ziel: Unterrichtung der RAK-Mitglieder über Funktionsweise der EU
<i>Advocacy Treffen</i>		
Mai 2006	Abuja	Treffen mit ECOWAS-Vertreter_innen
Juni 2006	Genf	Treffen mit restlichen Generalsekretär_innen Westafrikas am Rande einer ILO-Konferenz, Annahme der EPAs-Position
Juli 2006	Brüssel und Berlin	Treffen u.a. mit Vertreter_innen der EU, des ITUC und der ETUC; in Berlin mit div. MdBs, NGOs (Deutschland hatte die EU-Präsidentschaft inne). Reisende: Kingsley Ofei-Nkansah, Siméon Dossou (<i>Focal Points</i>), Vamory Touré (Elfenbeinküste, Repräsentant der westafrikanischen Generalsekretäre)
<i>Veranstaltung</i>		
Januar 2007	Nairobi, Weltsozialforum	Teilnahme von Siméon Dossou auf einer Veranstaltung der FES und der Kampagne <i>Decent Work, Decent Life</i> in Kooperation mit dem ITUC und ETUC

Quellen: Westafrican Trade Union Working Group on Trade and Development o.J.: 31ff.; FES 2007c.

Gewerkschaften im „Globalen Süden“ bestreiten viele ihrer Aktivitäten nicht über Mitgliedsbeiträge, sondern über Gelder externer Organisationen. Diese Finanzierung wirkt sich auf die gewerkschaftliche Agenda, Mitgliederstruktur, interne Demokratie und gewerkschaftlichen Machtressourcen aus. Die sozialdemokratische Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) ist der wichtigste deutsche Geber für ausländische Gewerkschaften. In der vorliegenden Studie wird ein Kooperationsprojekt zwischen der FES sowie beninischen und ghanaischen Gewerkschaften anlässlich eines Freihandelsabkommens – den Economic Partnership Agreements (EPAs) – untersucht. Nach Darlegungen zum Forschungsdesign, der Auslandsarbeit der FES sowie einer Analyse der EPAs wird im Hauptteil der Studie zunächst die jeweilige Beziehung zwischen den untersuchten Gewerkschaften und der FES rekonstruiert. Es wird erörtert, welche Rolle die FES im gewerkschaftlichen Agendaprozess bzgl. der EPAs einnahm. Die vergleichende Analyse der beninischen und ghanaischen ‚Gewerkschaftsidentitäten‘ zeigt im zweiten Schritt, dass vor allem die Geschichte der Arbeiter_innenbewegung in beiden Ländern ausschlaggebend ist, um die unterschiedlichen Beziehungen zur sozialdemokratischen Parteienstiftung FES zu erklären.

ISBN 978-3-7376-5006-9



9 783737 650069 >