

Die Denk-Schrift der IG Metall

mit Begleitmaterial für die politische Bildungsarbeit

IG Metall (Hrsg.)

Denk-Schrift
fair teilen



Die Denk-Schrift stellt bei der Analyse der Reichumsverteilung eine Schiefelage fest, die zu einer zunehmenden Spaltung der Gesellschaft führt. Die zur Diskussion gestellten Thesen dieses Lese- und Arbeitsbuches gehen davon aus, dass Verteilungspolitik im Zentrum gesellschaftlicher Reformpolitik stehen sollte, dass zur demokratischen Entwicklung sozialer Ausgleich gehört, dass Erwerbsarbeit maßgeblich zum Volkseinkommen beiträgt und dass nicht weniger, sondern mehr Solidarität notwendig ist.

ISBN 3-87920-062-9, 152 S., € 12,40

IG Metall (Hrsg.)

Debattenbuch
fair teilen



Das Debattenbuch knüpft an die Denk-Schrift *fair teilen* an. In dem Buch werden Konzepte der Tarif- und Verteilungspolitik aus gewerkschaftlicher Sicht zur Diskussion gestellt. Über fünf Politikfelder – Tarifpolitik, Sozialpolitik, Steuerpolitik, Vermögenspolitik und Angleichung Ost – werden Zahlen, Fakten und Informationen ausbreitet und auf der Grundlage dieser Kernaussagen Konzepte entwickelt. So werden Anreize zu Gesprächen und Zukunftsdebatten gegeben. Das Ziel ist eine Politik für Arbeit und soziale Gerechtigkeit.

ISBN 3-87920-083-1, 232 S., € 14,80

IG Metall (Hrsg.)

Was ist soziale
Gerechtigkeit?



„Was ist soziale Gerechtigkeit?“ ist eine philosophische Frage, aber keine Frage nur für Philosophen. Zum Verständnis gibt Susanne Boshamer, Philosophin an der Universität Münster, eine Einführung. Sie erklärt nicht nur die aktuelle Debatte der politischen Philosophie, sondern nimmt auch Bezug auf die Fragen und Themen der aktuellen Debatte. Im zweiten Teil wird zur Orientierung zum Thema von Matthias Möhring-Hesse ein Überblick über den Stand der Diskussion und unterschiedliche Standpunkte gegeben.

ISBN 3-87920-085-8, 56 S., € 7,20

www.wochenschau-verlag.de: Thema: Einkommensverteilung

dolf-Damaschke-Str. 10, 65824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196 / 8 60 65, Fax: 06196 / 8 60 60, info@wochenschau-verlag.de

Claudius Vellay

Brasilianische Gewerkschaften im Aufwind?

Mit Lula wählten die Brasilianer die Symbolfigur der brasilianischen Arbeiterbewegung zum Präsidenten. Für viele Kommentatoren ist der Erfolg Lulas zugleich der krönende, politische Höhepunkt der Gewerkschaftsentwicklung, die vor 25 Jahren mit dem *Novo Sindicalismo* begann. In krassem Gegensatz dazu steht die sozialwissenschaftliche Kritik am Zustand der brasilianischen Gewerkschaften, wonach diese sich in einer tiefen Krise befinden und in vorgewerkschaftliche, staatskorporative Verhaltensweisen zurückfallen.¹ Tatsächlich sind die meisten rechtlichen Regelungen des traditionellen, staatskorporativen Systems noch in Kraft. Eine Schwäche dieser Argumentation besteht allerdings darin, dass sie sich fast vollständig auf die formale Rechtsgrundlage stützt und die realen Verhältnisse unberücksichtigt lässt.

Im folgenden Aufsatz wird die These vertreten, dass die brasilianischen Gewerkschaften – entgegen den institutionellen Regelungen – große Fortschritte bei der Transformation zu einer modernen Interessenvertretung gemacht haben. An drei Säulen ihrer Entwicklung – Struktur, Finanzierung und Handlungsprofil – wird gezeigt, dass sich die brasilianischen Gewerkschaften weitgehend aus eigener Kraft vom staatskorporativen Erbe lösen konnten. Dabei werden allerdings auch einflussreiche Hemmnisse deutlich, die dem Transformationsprozess zu modernen, kapitalistischen Arbeitsbeziehungen entgegenstehen. Eine der zentralen Aufgaben des zu bildenden, tripartistischen Nationalen Arbeitsforums, zu welchem Lula auf dem ersten landesweiten Treffen mit Gewerkschaftsvertretern im November aufrief (vgl. *Folha de São Paulo* 28.11.2002), ist die Erarbeitung einer Reform der kollektiven Arbeitsbeziehungen. Zentrale Elemente einer solchen Reform, orientiert an den ILO-Normen (ILO 2002), werden am Ende dieses Aufsatzes vorgestellt. Zunächst erfolgt ein kurzer historischer Rückblick auf die Entwicklung der brasilianischen Arbeits-

1 Aufgrund der prägnanten Formulierung sei hier stellvertretend folgende Äußerung des Arbeitsrechtlers Flávio A. Benites (1998: 13) wiedergegeben: „Die brasilianischen Gewerkschaften sind weit davon entfernt tatsächlich die Arbeiter zu repräsentieren. Sie verhandeln nicht. Sie schließen keine Verträge ab. Sie haben keine Mitglieder.“ In dieser plakativen Formel kommt zugespitzt der Mainstream der brasilianischen und internationalen sozialwissenschaftlichen Diskussion zum Ausdruck (für eine ausführliche Darstellung vgl. Vellay 2001: 8ff), welchen Cardoso in das Reich der Mythenbildung verweist (vgl. Cardoso 1997: 99).

beziehungen. Zweitens werden die strukturellen Veränderungen der brasilianischen Gewerkschaftsbewegung diskutiert, mit besonderem Augenmerk auf die Dachverbände, die Probleme der großen Industriegewerkschaften sowie die Organisationsansätze im informellen Sektor. Daran schließt sich drittens eine Betrachtung der finanziellen Basis der Gewerkschaften an. Schließlich wird ihr heutiges Handlungsprofil, vor allem bei der Aushandlung von Tarifverträgen sowie die mangelhafte betriebliche Verankerung untersucht.

1. Kurzer geschichtlicher Rückblick

Unter Staatskorporativismus versteht man in Brasilien das System von autoritär-paternalistischen Arbeitsbeziehungen, wie es unter der Regentschaft des vom italienischen Faschismus inspirierten Getúlio Vargas (1937-1945) eingeführt wurde (vgl. Würtele 1990: 8). Das Entwicklungs- und Akkumulationsregime importsubstituierender Industrialisierung sollte im Innern durch eine institutionelle Befriedung kollektiver Interessenkonflikte abgesichert werden. Insbesondere wurde die Bildung autonomer Klassenorganisationen untersagt und stattdessen streng reglementierte Interessenverbände (*sindicatos*) vorgeschrieben. In groben Zügen lässt sich dieses staatskorporative System, wie es im Arbeitsgesetzbuch CLT fixiert ist, durch folgende drei Bestandteile kennzeichnen (ders. 1982: 16ff):

Erstens waren die minutiös reglementierten Interessenverbände als lokale Berufskorporationen organisiert. Dadurch hochgradig dezentralisiert und fragmentiert, wurden sie mit einem staatlich legitimierten Vertretungsmonopol ausgestattet. Diese „Gewerkschaften“ – und parallel dazu die Unternehmerverbände – wurden in Föderationen und Konföderationen pro Berufszweig zu einem staatskorporativen System zusammengefasst und unterstanden dem Arbeitsministerium bzw. der Arbeitsjustiz.

Zweitens wurden diese staatskorporativen Organisationen über eine Zwangsabgabe aller Beschäftigten (Gewerkschaftssteuer) mitgliederunabhängig finanziert, welche vor allem der Alimentation einer staatstreuen Funktionärsschicht (*Pelegos*) und der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen für die Mitglieder diente.

Drittens wurden die Gewerkschaften auf eine staatsloyale Tätigkeit der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen beschränkt. Die freie Austragung von Interessenkonflikten war untersagt, die Lohnhöhe mit Hilfe der Arbeitsgerichte staatlich verordnet und die innerbetriebliche Arbeitsorganisation blieb alleiniige Domäne der Unternehmensleitung.

Zusammengefasst wurde im brasilianischen Staatskorporativismus die autonome Interessenvertretung untersagt und die brasilianischen *sindicatos* stattdessen zu bloßen halbstaatlichen Sozial- und Rechtshilfeorganisationen (Kocher 1996: 326) degradiert. Im Ergebnis entstanden Gewerkschaften, die in ihrer Mehrheit weit weg vom Betriebsgeschehen, korrumpiert, fragmentiert und

dienstleistungsorientiert waren (Vellay 2001: 20ff). Dieses staatskorporative System zeigte sich äußerst anpassungsfähig (Pochmann 1998: 150ff) sowohl in Zeiten formaler Demokratie (1945-65) als auch in seiner repressivsten Ausformung unter der Militärdiktatur (1964-1985).

Ende der 70er Jahre begann mit dem *Novo Sindicalismo* eine neue Etappe. Von São Paulo, dem industriellen Herzen Brasiliens ausgehend, bildete sich eine der mächtigsten Arbeiterbewegungen weltweit. Zuerst auf die reine Durchsetzung von Lohnhöhungen in den Industriebetrieben ausgerichtet (Antunes 1988), bekam diese Massenbewegung um den legendären Arbeiterführer Lula schnell eine politische Dimension. Sie war eine der wesentlichen Stützen der erfolgreichen Ablösung der Diktatur und der Demokratisierung des Landes. Aus diesem Aufbruch der Arbeiterbewegung Ende der 70er Jahre, wuchs insbesondere die Arbeiterpartei PT und der führende Gewerkschaftsdachverband CUT hervor. In Fortführung des *Novo Sindicalismo* bestand das zentrale Projekt der CUT darin, mit dem traditionellen Staatskorporativismus zu brechen und veritable Gewerkschaften als authentische Interessenvertretung der Beschäftigten aufzubauen (Cardoso u.a. 1996: 23). Allerdings scheiterte der Versuch, die rechtlichen Grundlagen des Staatskorporativismus im Zuge der Verfassungsreform von 1988 abzuschaffen.² Zwar wurde in der neuen Verfassung die Einflussnahme der öffentlichen Hand in innergewerkschaftlichen Angelegenheiten eingeschränkt, nicht aber gewerkschaftliche Organisationsfreiheit gewährleistet (Siqueira Neto 1991: 88f). Es entstand eine rechtliche Inkonsistenz (Texeira 1996: 87ff): Anerkennungspflicht und Einmischungsrecht wurden abgeschafft, gleichzeitig aber wurde das Prinzip der Zwangseinheit beibehalten. Das Nebeneinander der sich widersprechenden Verfassungsleitsätze von Organisationsfreiheit und Zwangseinheit verleiht der heutigen Gewerkschaftsstruktur einen hybriden Charakter (Boschi/Diniz 1996: 181).

Über den widersprüchlichen Charakter der rechtlichen Grundlagen besteht weitgehende Einigkeit. Während die einen jedoch mit Hinweis auf die rechtlichen Grundlagen die staatskorporative Kontinuität betonen, klagen andere eine genauere Betrachtung des tatsächlichen Gewerkschaftsverhaltens ein (vgl. Cardoso 1997: 99ff). Es gilt also zu überprüfen, inwieweit die brasilianischen Gewerkschaften heute noch in ihrer Struktur, in ihrer Finanzierung und in ihrem tatsächlichen Handlungsprofil dem tradierten staatskorporativen Modell entsprechen. Angesichts der riesigen Ausmaße Brasiliens und der äußerst heterogenen Struktur von Sklavenarbeit bis zu modernster Industrieproduktion,

2 Neben einigen wichtigen Fortschritten wie dem Streikrecht, dem Assoziationsrecht für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sowie der Aufhebung des formalen Verbots von Dachverbänden (Texeira 1996: 74f) wurden auch in der neuen Verfassung wesentliche Elemente der staatskorporativen Struktur festgeschrieben: darunter die verordnete Einheitsgewerkschaft (Art. 8 II), die normative Gewalt der Arbeitsgerichte (Art. 114) und die obligatorische Gewerkschaftssteuer (Art. 8 IV), welche sogar um eine weitere Abgabe ergänzt wurde (Paul 1989: 194 u. 208).

lassen sich dort – wie die industriesoziologische Diskussion zum Überdruß zeigt – für jede nur denkbare Ausformung von Gewerkschaften Beispiele finden. In jüngerer Zeit können sich Aussagen über die Gesamttendenz der Gewerkschaftsbewegung jedoch auf ausführliches Datenmaterial des brasilianischen Statistikamtes IBGE stützen. Aus der Analyse dieser Daten ergibt sich, dass das durchschnittliche Gewerkschaftsverhalten nicht mehr dem staats-korporativen Modell entspricht (vgl. Vellay 2001).³

2. Die Struktur der brasilianischen Gewerkschaften

Bezüglich der Struktur der heutigen brasilianischen Gewerkschaften wird nachfolgend ihre horizontale (Grad der Fragmentierung) und vertikale (Grad der zentralen Koordinierung) Dimension, sowie die Entwicklung ihres Organisationsgrades untersucht (zur allgemeinen Begriffsbestimmung vgl. Visser 1990: 180ff, für den brasilianischen Fall vgl. Vellay 2001: 42ff).

Erstens ergibt die Analyse der Struktur und Repräsentativität der heutigen brasilianischen Gewerkschaftsbewegung, dass sie tatsächlich hochgradig dezentralisiert und horizontal fragmentiert, also in eine Vielzahl von Einzelgewerkschaften zersplittert ist. Beredester Ausdruck davon ist der fortgesetzte, massive Anstieg der absoluten Zahl der Gewerkschaften von 6.814 in 1992 (IBGE 1996: 107) auf 11.354 in 2001. Ein wichtiger Stimulus für dieses Aufblähen der Gewerkschaftszahl ist in der schon beschriebenen hybriden Rechtslage nach 1988 zu suchen. Die Freigabe der Gewerkschaftsgründung kombiniert mit der gesetzlichen Fortschreibung der Zwangseinheit von auf die kommunale Ebene beschränkten Berufsgewerkschaften fördert den Prozess der Fragmentierung, der Aufspaltung der territorialen Mitgliederbasis und professionellen Segmentierung⁴. Dem entspricht eine Ausweitung des Anteils kleiner Gewerkschaften und ein verlangsamer territorialer Konzentrationsprozess⁵. Einheit und Ko-

3 Die 2001 verfügbaren Daten stammen aus der Gewerkschaftsstudie *Pesquisa Sindical 1992* (IBGE 1996). Eine Neuauflage der Studie für 2001 wurde Ende 2002 in Auszügen der Öffentlichkeit vorgestellt (IBGE 2002). Soweit nicht ausdrücklich anderes erwähnt, sind alle Daten zu 2001 in dem vorliegenden Aufsatz dieser *Pesquisa Sindical 2001* entnommen.

4 Rund ein Drittel der Gewerkschaften (3.646 bzw. 32%) konnte bis 2001 keine Registrierung beim Arbeitsministerium erreichen, oft weil in der fraglichen Gemeinde bzw. Berufskategorie schon eine anerkannte Gewerkschaft existiert. Dass 21% der über Tarife verhandelnden Gewerkschaften nicht über eine Anerkennung verfügen, kann als Indiz dafür gewertet werden, dass Gewerkschaftsgründungen zumindest teilweise der Ausweitung tatsächlicher Interessenvertretung dienen.

5 Folgt man der Einteilung von Pochmann (1996), so ist der Anteil der kleinen Organisationen (bis zu 100 Mitgliedern) unter den Gewerkschaften in 2001 auf 12% angewachsen (1992: 5,1%, vgl. IBGE 1996: 116). Der Anteil der großen Organisationen (über 1000 Mitglieder) ist dagegen von 50,6% in 1992 auf 39% in 2001 gefallen. Eine Gegenteilstendenz stellt der Anstieg von 7 auf 11 Gewerkschaften mit mehr als 50.000 Mitgliedern dar. Bezogen auf die territoriale Organisationsbasis ist eine leichte Tendenz zur Ausweitung zu verzeichnen. Waren 1992 noch 59,5% aller Gewerkschaften auf eine einzige Gemeinde beschränkt (vgl. ders.: 118), so waren es in 2001 noch 53%. Hervorzuheben ist auch hier eine positive Tendenz unter den Großorganisationen. Die Gewerkschaften mit nationaler Reichweite verzeichnen den größten Zuwachs, auch wenn sie

häsion der brasilianischen Gewerkschaftsbewegung, welche den Grad der horizontalen Integration bestimmen, werden durch diese unübersichtliche Anzahl von Einzelgewerkschaften hochgradig erschwert.

Dennoch gilt es, dieses im Grundsatz richtige Urteil zu relativieren. Zum einen hat sich das Wachstumstempo in der zweiten Hälfte der 90er Jahre deutlich verlangsamt. Waren es zu Beginn des Jahrzehnts ca. 1.000 Gewerkschaftsgründungen im Jahr, so fiel diese Zahl bis zu seinem Ende auf etwa 300 pro Jahr (vgl. Portella de Castro 2002). Zum anderen erklärt sich ein gut Teil der Gewerkschaftsgründungen durch das erst mit der Verfassung von 1988 errungene Organisationsrecht der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Deren Gewerkschaften verzeichnen den stärksten Zulauf (180%), was ihren Anteil an allen Gewerkschaften von 8 auf 15% in 2001 steigen lässt. Würde man zu ihnen auch die Gewerkschaften der im Bildungsbereich Tätigen hinzuzählen, so würden die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes zahlenmäßig schon die Industriegewerkschaften (Rückgang von 21 auf 16%) hinter sich lassen. Zusammenfassend führt der anhaltende – wenn auch abgeschwächte – Gründungsboom zu einer verringerten horizontalen Integration der brasilianischen Gewerkschaftsbewegung. Allerdings werden mit den Neugründungen teilweise auch neue Organisationspotentiale erschlossen und damit der gesamtgesellschaftliche Einfluss der Gewerkschaften erhöht.⁶

Unter vertikaler Integration wird der Zentralisierungsgrad einer Gewerkschaftsbewegung verstanden. Im traditionellen staatskorporativen System wurde eine gewisse zentrale Koordination über die Föderationen und Konföderationen der Berufsgewerkschaften sichergestellt. Sie waren allerdings vor allem Vollzugsgehilfen des Staates, welcher über das Arbeitsministerium und die Arbeitsjustiz die einzige gesamtgesellschaftliche „Koordination“ sicherstellte. Eine autonome, branchenübergreifende Koordination in Form von Dachverbänden war arbeitsrechtlich verboten (Teixeira 1996: 92f).

Dementsprechend gehört die Gründung des ersten Dachverbandes CUT (*Central Unica dos Trabalhadores*) zu den sichtbarsten Erfolgen des *Novo Sindicalismo*. Die CUT konnte sich sehr schnell und dauerhaft als führende zentrale Koordinationsinstanz der brasilianischen Gewerkschaftsbewegung durchsetzen. Hervorgegangen aus unterdrückten oppositionellen Gewerkschaftsgruppen (Antunes 1995b: 27ff), verwandelte sie sich zunehmend von einem Dachverband mit radikal-sozialistischen Forderungen zum anerkannten,

damit nur eine Größenordnung von 1% aller Gewerkschaften erreichen.

6 Neben dem öffentlichen Dienst ist die überproportionale Zunahme von Gewerkschaften im Süd- und Nordosten Brasiliens zu nennen, welche die Gewichtsverlagerungen der Industrie nachzuvollziehen scheint. Selbst wenn ein Teil der Gründungen reine Phantomgewerkschaften darstellen, vorzugsweise um am Kuchen der Gewerkschaftssteuer (s.u.) zu partizipieren, so bedeutet die Gründung selbst einer solchen Gewerkschaft im brasilianischen Hinterland mit archaischen Arbeitsverhältnissen oft dennoch einen zivilgesellschaftlichen Fortschritt (vgl. Cardoso 1999b: 60ff).

reformerischen Tarifpartner. In Fortführung des Erneuerungsimpulses des *Novo Sindicalismo* bestand das zentrale Projekt der CUT in der Überwindung des traditionellen Staatskorporativismus und in dem Aufbau von authentischen Gewerkschaften. Daran entzündete sich die innergewerkschaftliche Auseinandersetzung, welche zur Spaltung an der Spitze führte.

Die als Reaktion auf die CUT gegründete Gewerkschaftszentrale CGT (*Central Geral dos Trabalhadores*) beheimatete den größten Teil der ehemaligen Führungsschicht der alten staatskorporativen Gewerkschaften. Sie repräsentierte insofern das Überdauern einer Gewerkschaftsstruktur, welche die CUT ausdrücklich überwinden wollte (vgl. Cardoso u.a. 1996: 21ff).⁷ Der 1991 von der CGT abgespaltene, heute zweitgrößte Dachverband FS (*Força Sindical*) stellt eine Symbiose zwischen traditionellen Elementen des Staatskorporativismus und pragmatischer „bread and butter“-Politik mit rein auf ihr Klientel beschränkten, ökonomischen Forderungen dar (Cardoso 1999a: 20ff). Während die CUT sich unter dem Druck der dauerhaften wirtschaftlichen Krise und steigender Arbeitslosigkeit auf der Basis einer breiten Verankerung vom überwiegend Protest organisierenden Streikverband zum etablierten Verhandlungspartner in der Fläche wandelte⁸, bot sich die FS von Anfang an als gewerkschaftlicher Juniorpartner der neoliberalen Öffnungspolitik der Präsidenten Collor und Cardoso an (Giannotti 2002: 13).

Die Dachverbände bildeten sich im Widerspruch zur damaligen Gesetzgebung und verfügen bis heute nur über eine de facto Anerkennung z.B. als Gesprächspartner in nationalen Gesprächsforen und tripartistischen Selbstverwaltungsinstitutionen⁹. Die politische Spaltung in konkurrierende Dachverbände fügte zunächst ein pluralistisches Element an der Spitze der Gewerkschaftsstruktur hinzu und trug insofern zur weiteren Fragmentierung der Gewerkschaftslandschaft Brasiliens bei. Gleichzeitig vollzog sich ein Großteil der explosiven Ausweitung der Gewerkschaftszahl unter dem koordinierenden Dach der CUT (Cardoso 1997: 116ff). So kann von einer autonomen, branchenübergreifenden Koordinierung auf nationaler Ebene überhaupt erst seit Existenz der CUT die Rede sein. Die Dachverbände, allen voran die CUT, stellen ein Mindestmaß an Kohärenz der brasilianischen Gewerkschaftsbewegung her, zumal der Anteil der Gewerkschaften, welche Mitglied in einem Dachverband

7 Ähnlich verlaufen die Trennlinien zu den zwei in der Folgezeit entstandenen kleinen Dachverbänden CGT (*Confederação Geral dos Trabalhadores*), USI (*União Sindical Independente*), welche zum Ende der 90er Jahre durch die Neugründungen von SDS (*Social Democracia Sindical*) und CAT (*Central Autônoma dos Trabalhadores*) ersetzt wurden.

8 Eine nähere Diskussion des Wandels von einer konfrontativen zu einer (neo-)korporativen Gewerkschaftsstrategie als Reaktion auf eine weltmarktinduzierte Wirtschaftskrise im Kontext einer neoliberalen Öffnungspolitik findet sich bei Cardoso (2000) sowie Brasilien und Südafrika vergleichend bei Seidman (1998).

9 Dazu gehören insbesondere der Beschäftigtenfonds FGTS, der Arbeitslosenfonds FAT und die Sozialversicherung.

sind, von 31,1% (1992) auf 37,7% (2001) gestiegen ist. Dies entspricht ziemlich genau einer Verdopplung von 2.119 auf 4.283 Mitgliedsgewerkschaften. Darüber hinaus akzentuiert sich das Phänomen mit zunehmender Größe der Gewerkschaft, sodass schon fast jede zweite (47,7%) unter den großen Gewerkschaften (über 1.000 Mitglieder) und 10 von den 11 größten Gewerkschaften (über 50.000 Mitglieder)¹⁰ einem Dachverband angeschlossen sind. Betrachtet man die Dachverbände im Einzelnen, so konnte die CUT ihren ersten Platz deutlich behaupten. Trotz des Gründungsbooms ist in 2001 jede vierte Einzelgewerkschaft Mitglied der CUT (25,0% gegenüber 23,2% in 1992). 2.800 bzw. 66% der einem Dachverband angeschlossenen Einzelgewerkschaften finden sich unter ihrem koordinierenden Dach wieder¹¹. Dagegen fällt die *Força Sindical* mit ihren 835 Mitgliedsgewerkschaften (19% aller einem Dachverband angegliederten Gewerkschaften) deutlich ab und ist weit vom deklarierten Ziel ihres letzten Kongresses entfernt, erster Dachverband zu werden (*Folha de São Paulo*, 7.7.2001). Die restlichen Dachorganisationen können gerade noch 15% der einem Dachverband angeschlossenen Einzelgewerkschaften auf sich vereinigen (SDS: 7%, CGT: 6% und CAT: 2%). Besonders deutlich wird die Führungsrolle der CUT betrachtet man ihren Anteil unter den großen Gewerkschaften mit mehr als 1.000 Mitgliedern. Dreiviertel (74,7%) der einem Dachverband angeschlossenen großen Gewerkschaften zählen sich zu ihr, was einem Anteil von mehr als einem Drittel aller Gewerkschaften (35,6%) dieser Größenklasse entspricht. Demnach hat die CUT zwar das Tempo ihres Einflussgewinns aus der „heroischen Anfangsphase“ (Meneguelli 1992: 1) der vielen Streiks nicht halten können. Aber selbst in Zeiten anhaltender Wirtschaftskrise konnte die bisher in ständiger Opposition befindliche CUT ihren Einfluss in der Fläche stärken und ihren überragenden ersten Platz unter den Dachverbänden behaupten. Auch in Bezug auf die brasilianische Gewerkschaftsbewegung insgesamt stieg trotz Gründungsbooms der Anteil der Mitgliedsgewerkschaften in den Dachverbänden und legt die Schlussfolgerung eines zunehmenden Grades vertikaler Integration nahe (für eine Berücksichtigung qualitativer Faktoren siehe Vellay 2001: 64ff).

Neben der Gewerkschaftszahl und dem Einfluss von Zentralinstanzen gilt es die Entwicklung der absoluten Zahl von Gewerkschaftsmitgliedern sowie den Organisationsgrad als umfassenden Näherungswert für die Messung der Stärke der Gewerkschaftsbewegung eines Landes (vgl. Visser 1993: 27f) zu be-

10 Der Anteil von Gewerkschaften, welche Mitglied in den traditionellen Föderationen (83%) und Konföderationen (69%) sind, ist ebenfalls steigend. Damit kam es nicht zur Verdrängung des traditionellen konföderativen Systems durch die Dachverbände, wie noch zum Beginn der 90er Jahre vermutbar (vgl. Vellay 2001: 66f).

11 Die Angaben der *Pesquisa Sindical* decken sich weitgehend mit denjenigen, welche die CUT über sich veröffentlicht. Zu ihrem letzten nationalen Plenum im Mai 2002 gab die CUT an, über 3.160 Mitgliedsgewerkschaften mit mehr als 7 Mio. Mitgliedern zu verfügen (vgl. CUT 2000: 3).

trachten. Während die Gewerkschaften weltweit, gemessen an diesen beiden Kennziffern, auf dem Rückmarsch sind, konnten die brasilianischen Gewerkschaften absolut zulegen und ihren Organisationsgrad auf relativ hohem Niveau stabilisieren. Der Organisationsgrad der ökonomisch aktiven Bevölkerung konnte mit rund 24% etwa den Wert vom Anfang der 90er Jahre wieder erlangen, nachdem er zeitweise bis auf 15,9% (1998) abgesackt war. Die mancherorts vermutete Tendenz, dass „auch die brasilianischen Gewerkschaften von der weltweiten Tendenz des Mitgliederschwunds (...) betroffen“ (Calcagnotto 1997: 196) seien, bestätigt sich nicht. Im Gegenteil konnten die brasilianischen Gewerkschaften trotz Zuwachs der ökonomisch aktiven Bevölkerung einen im internationalen Vergleich beachtlich hohen Organisationsgrad bewahren. Berechnet man den gewerkschaftlichen Organisationsgrad als Verhältnis von tatsächlicher zu möglicher Mitgliedschaft (vgl. Visser 1990: 13), so müsste man die Mitgliederzahlen der *Pesquisa Sindical* auf die Basis der formell lohnabhängig Beschäftigten zuzüglich der ab 1988 ebenfalls (offiziell) gewerkschaftlich organisierbaren Beschäftigten des öffentlichen Dienstes beziehen. So berechnet kommt Cardoso zu einem brasilianischen Organisationsgrad von 30% für 1995. Dieser kann damit durchaus mit dem Durchschnitt der europäischen Gewerkschaften (33,7%) mithalten und liegt beispielsweise weit vor solchen Ländern wie Frankreich (10,2%), USA (15,6%) oder Japan (24,7%) (Cardoso 1999b: 61 ff.). Erst erstaunlich hoch erscheint der brasilianische Organisationsgrad unter Berücksichtigung der extremen Flexibilisierung der Wirtschaft, welche am deutlichsten in einer der weltweit höchsten Fluktuationsraten zum Ausdruck kommt. Die durchschnittliche Verweildauer in einem Arbeitsverhältnis liegt für rund 30% der brasilianischen Beschäftigten bei unter einem Jahr (ders.: 108). Ein dermaßen hoher Grad der Instabilität von Arbeitsverhältnissen stellt entgegen der auch in Brasilien lautstarken Forderung nach Flexibilisierung nicht nur ein soziales Problem für die Betroffenen dar, sondern erschwert auch die gewerkschaftliche Organisation (Pochmann 1996: 295). Dennoch sucht die brasilianische Gewerkschaftsbewegung ebenfalls in Bezug auf die absolute Mitgliederentwicklung international ihresgleichen. Die Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder stieg von 15,3 Mio. in 1992 (IBGE 1996: 101) auf 19,6 Mio. Mitglieder in 2001 um 27,3%.

Dieser insgesamt erstaunlich positiven Entwicklung in der globalen Draufsicht müssen allerdings zwei gewichtige Schwachpunkte gegenüber gestellt werden:

12 Die Gewerkschaftsforscherin Portella de Castro berechnet auf der Basis des regulierten Arbeitsmarktes folgende beeindruckende Entwicklung des brasilianischen Organisationsgrades: von 1988 36,7% sei er auf 30% in 1996 abgesunken, um dann wieder zu steigen bis auf 55% in 2001 (vgl. Portella de Castro 2002). Auch wenn der Vergleich gewerkschaftlicher Organisationsgrade nur sehr eingeschränkt möglich ist (vgl. Visser 1990: 36 u. 239), insbesondere bei Ländern wie Brasilien mit einem sehr großen informellen Sektor (vgl. Vellay 2001: 56ff), so bleibt festzuhalten, dass sich die brasilianischen Gewerkschaften ihre herausragende Organisationsfähigkeit zumindest bewahren konnten.

einerseits die schweren Einbrüche gerade in den Hochburgen des *Novo Sindicalismo* und andererseits die Reduzierung der Organisationsbasis der Gewerkschaften aufgrund der Ausweitung des informellen Sektors.

Besonders in den industriellen Kernregionen sehen sich die Gewerkschaften, angesichts forcierten industriellen Wandels vor dem Hintergrund der Öffnungs- und Liberalisierungspolitik seit 1994, mit dem Problem eines rabiaten Abbaus von Arbeitsplätzen konfrontiert. In den 90er Jahren gingen infolge von Produktivitätsschüben allein in der brasilianischen Industrie über 1,7 Millionen Arbeitsplätze verloren (Cardoso 2001: 70f). Industriebetriebe werden darüber hinaus aus dem gewerkschaftlich hochorganisierten Süden und Südosten sowie speziell dem Industriegürtel des ABC um São Paulo in gewerkschaftsfreie Zonen im Hinterland verlegt. Dies trifft in besonderem Maß die Gewerkschaften der Metallarbeiter und der Bankangestellten, welche die traditionellen Hauptstützen von CUT und FS bilden und weit über ihren Organisationsbereich hinaus auf die nationale Debatte ausstrahlen. Ihre starken Mitgliederverluste aufgrund der vielerorts mehr als halbierten Organisationsbasis konnten zwar statistisch durch Mitgliedererlöse im öffentlichen Dienst, Bildungsbereich oder z.B. dem Hotelgewerbe überkompensiert werden. Jedoch leidet die Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaftsbewegung insgesamt unter dieser Schwächung der symbolträchtigen Zugpferde des *Novo Sindicalismo*.

Die gesamte brasilianische Gesellschaft ist von der Ausweitung des informellen Sektors betroffen. Für die Gewerkschaften bedeutet dies insbesondere, dass sich über 60% der brasilianischen Erwerbsbevölkerung (CUT 1999a: 5) a priori einer gewerkschaftlichen Organisation entziehen. Innerhalb der CUT hat es mehrmals Versuche mit sehr begrenztem Erfolg gegeben, sich für die Organisation der im informellen Sektor Arbeitenden zu öffnen (CUT 1993, 1994). In der zweiten Hälfte der 90er Jahre verschärfte sich das Problem der reduzierten Organisationsbasis durch die neu auftretende dauerhafte Massenarbeitslosigkeit¹³, worauf die CUT mit einer prinzipiellen Öffnung ihrer Reihen für Arbeitslosen reagierte (CUT 1999a: 8).

Insbesondere erhofft sich der Dachverband praktische Erfolge im Bereich der sich schnell ausweitenden Kooperativwirtschaften (Singer 2001). Dabei sind „falsche“ von „wahrhaftigen“ Kooperativen zu unterscheiden. Hinter ersteren verbergen sich reine Auslagerungsprozesse zur Kostenreduktion, bei der Beschäftigte unter Einbuße von Sozialansprüchen (Urlaub, 13. Monatsgehalt etc.) und bei Androhung des Arbeitsplatzverlustes in den Status eines Kooperativmitglieds gepresst werden. Dagegen gründen sich unter dem Signum der Solidarwirtschaft selbstverwaltete Kooperativen, oftmals als Fortführung aufgegebener Betriebe durch die Beschäftigten. Zunächst entstanden zur nackten

13 Je nach Berechnungsmethode schwanken die Angaben zwischen 15 und 20% Arbeitslosen, vgl. *Diario de São Paulo*, 17.12.2002.

Existenzsicherung, erblickt die CUT in ihnen heute die Keimzellen einer schon unter kapitalistischen Bedingungen möglichen sozialistischen Ökonomie (CUT 2000: 24). Der Kampf gegen die fortschreitende Prekarisierung und zur Verteidigung des formellen, lohnabhängigen Sektors sei nicht mehr ausreichend – wenn auch nach wie vor nötig – und müsse durch die gewerkschaftliche (!?) Aufgabe der Arbeitsplatzschaffung in den Kooperativen der alternativen Solidarwirtschaft ergänzt werden (ebd.).

Dazu hat die CUT ein umfangreiches „Projekt der solidarischen Entwicklung“ (CUT 1999b) beschlossen¹⁴, welches u.a. folgende Maßnahmen vorsieht: die Bildung von „Agenturen solidarischer Entwicklung“ (ADS) zur direkten Unterstützung der Kooperativen (Qualifizierung, technische Beratung, Kreditbeschaffung etc.), eine enge Kooperation mit einem gewerkschaftsnahen Inkubatorennetzwerk der Universitäten u.a. zur Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen zur Regulierung und Förderung der Solidarökonomie, sowie nicht zuletzt die gewerkschaftliche Organisierung der Kooperativmitglieder. Dieser Anspruch der Organisierung und Entwicklung einer spezifischen Vertretung der sozialen Interessen der Kooperativmitglieder sowie allgemeiner des informellen Sektors und der sozial Ausgeschlossenen (Arbeitslosen) wird in der CUT unter dem Stichwort der „Bürgergewerkschaft“ durchaus kontrovers diskutiert. Das Selbstverständnis der CUT als Interessenorganisation lohnabhängig Beschäftigter soll um die Verteidigung der Universalität von Zivilrechten erweitert werden (CUT 2000: 2).¹⁵ Mit Ausnahme der Rentner, für welche 2000 eine eigene Gewerkschaft (SINTAP) innerhalb der CUT geschaffen wurde (ebd.: 13), bleibt allerdings der Aufruf zur Organisierung nicht formell Beschäftigter bisher weitgehend Programm.

¹⁴ Mit dem Ökonomen Paul Singer ist der Spiritus Rektor des Inkubatorennetzwerkes um *Untrabalho* und einer der führenden theoretischen Köpfe der neuen Kooperativbewegung zum Staatssekretär für Solidarökonomie im neuen Arbeitsministerium ernannt worden. Angesichts der besonderen Bedeutung, welche Lula der Solidarökonomie im Rahmen eines alternativen Entwicklungsmodells als relativ krisenresistentes Arbeitskräftereservoir zuschreibt (PT 2002: 23), könnte sich dieser Bereich alsbald zu einem dynamischen Gemeinschaftsprojekt von Regierung, Universitäten und Gewerkschaften entwickeln.

¹⁵ Hier setzt sich im Grunde eine Diskussion aus der Aufbauphase der CUT fort. Damals war die Aufnahme von ländlichen Gewerkschaften in den Dachverband umstritten, da sie neben lohnabhängigen Landarbeitern auch Kleinbauern, die keinem Arbeitgeber gegenüberstehen, organisieren (vgl. CUT 1993). Heute wird diese Diskussion einerseits als Aufforderung an die Gewerkschaft geführt, als Organisation „aller, die von der Arbeit leben“ tätig zu werden (Antunes 1995a: 17). Andererseits wird im Sinne der Neokorporatismus-Theorien nicht so sehr für eine Ausweitung der Organisationsbasis argumentiert, sondern für eine Stellvertreterpolitik mit „gesellschaftlicher Verantwortung“ auf Meso- und Makroebene (Silva 1996: 137; Barros 1999: 62). Die Wiederbelebung modernisierter, staatskorporativer Elemente unter dem Stichwort der „Bürgergewerkschaft“ ist eine der möglichen Perspektiven (s.u. am Beispiel der FS).

3. Die Finanzierung der Gewerkschaften

Neben den strukturellen Hemmnissen bildete traditionell die staatlich garantierte Finanzierung über eine von den Mitgliedern unabhängige Gewerkschaftssteuer (ein Tageslohn pro Beschäftigten) ein Haupthindernis für die Entwicklung autonomer und staatsunabhängiger Gewerkschaften. War eine Gewerkschaft einmal anerkannt, so hing sie nicht nur am staatlichen Tropf. Sie hatte auch ein Interesse die Anzahl der Mitglieder von sich aus zu begrenzen, so dass die von allen Beschäftigten der Organisationsbasis eingetriebene Zwangsabgabe nur einer relativ kleinen Anzahl von Mitgliedern zugute kam. Während die freiwilligen Mitgliedsbeiträge eine nebensächliche Rolle spielten, entwickelte sich die Gewerkschaftssteuer zu einer der Hauptstützen der korrumpierten *Pelego*-Gewerkschaften und stand somit ganz oben auf der Abschlussliste des *Novo Sindicalismo*. Mit der neuen Verfassung (1988) wurde diese zentrale Zwangsabgabe keineswegs abgeschafft, sondern neben sie traten noch zwei weitere: eine Tarifvertragsabgabe in variabler Höhe jeweils zum Tarifabschluss und eine Konföderationsabgabe zur Alimentierung der vertikalen Föderationsstruktur (Lovenzetti Lasasso 1999: 13).

Dennoch konnte der *Novo Sindicalismo* auch in diesem sensiblen Bereich seinen erneuernden Einfluss geltend machen. Nicht nur dass ein nennenswerter Teil der großen Gewerkschaften, insbesondere der Mitgliedsverbände der CUT, die Zwangsabgabe aus eigenem Antrieb zurückzahlt. Insbesondere entwickelten die Gewerkschaften die vormalis zu vernachlässigenden freiwilligen Mitgliedsbeiträge zur wichtigsten Einnahmequelle. Anfang der 90er Jahre bildeten sie rund die Hälfte (48%) aller Gewerkschaftseinnahmen, während die Gewerkschaftssteuer auf 25,9% abgefallen war. Über die Hälfte der Gewerkschaften hätte 1992 die von der CUT geforderte Aussetzung der Gewerkschaftssteuer überlebt (Vellay 2001: 88ff). Für die damalige Situation liess dies die Schlussfolgerung zu, dass eine zeitlich gestreckte Abschaffung der Zwangsabgaben¹⁶ für die brasilianischen Gewerkschaften insgesamt zu einer lösbaren Aufgabe geworden sei. Reine Phantomgewerkschaften, welche nur zur Abschöpfung der Gewerkschaftssteuer geschaffen wurden und einen Teil des Anschwellens der Gewerkschaftszahl erklären, würden verschwinden. Der restlichen Gewerkschaftsbewegung würde eine solche Finanzreform als Antrieb dienen, die ebenfalls von der CUT angestrebten Zusammenschlüsse zu nationalen Branchengewerkschaften (CUT 2000: 7f) zu fördern.

Allerdings steht zu befürchten, dass vor dem Hintergrund der auch von der Regierung Cardoso nicht in Angriff genommenen Reform der Gewerkschaftsfinanzierung und der anhaltenden Wirtschaftskrise, die Abhängigkeit nicht nur des konservativen Teils der Gewerkschaftsbewegung von staatlicher Finan-

¹⁶ Für die Tarifvertragsabgabe wurde eine Überführung in eine den ILO-Kriterien entsprechende Solidarabgabe vorgeschlagen (vgl. Vellay 2001: 100ff).

zierung wieder gewachsen ist. Beispielsweise profitieren die Dachverbände von umfangreichen Mittelzuweisungen im Rahmen des tripartistischen Qualifizierungsfonds für Arbeitslose (FAT).¹⁷ Eine Reform der Gewerkschaftsfinanzierung mit dem Ziel der Abschaffung der Zwangsfinanzierung, würde sinnvoller Weise auch die Einführung einer Verpflichtung zur regelmäßigen Offenlegung der Finanzsituation beinhalten.

4. Handlungsprofil der Gewerkschaften

Wendet man sich der Ausgabenseite zu, so stellt sich die Frage nach dem heutigen Handlungsprofil der brasilianischen Gewerkschaften. Im traditionellen staatskorporativen Modell war ihnen die Rolle des gefügigen Erfüllungshelfers des Staates zugedacht. Ihren ausufernden bürokratischen Apparaten wurde die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen auferlegt: Ferienkolonien, ärztliche Dienste, Frisöre etc. (vgl. Calcagnotto 1994: 272ff). Ausdrücklich nicht zu ihren Aufgaben gehörte die autonome Interessenvertretung in der freien Aushandlung von Tarifverträgen. Wenn es überhaupt zu Interessenkonflikten über Lohnhöhe etc. kam, wurden diese von der staatlichen Arbeitsgerichtsbarkeit zwangsgeschlichtet (Boito Jr. 1991: 52).

Zwanzig Jahre nach dem Aufbruch des *Novo Sindicalismo* findet man diese staatskorporativen Elemente nach wie vor, sie sind jedoch weit davon entfernt, das Gesicht der brasilianischen Gewerkschaftsbewegung zu prägen. Es lässt sich zeigen, dass die brasilianischen Gewerkschaften in ihrer großen Mehrheit nur wenige soziale Dienstleistungen¹⁸ anbieten und nur ein kleiner Teil über entsprechend spezialisiertes Personal verfügt (Vellay 2001: 121ff). Auch wenn die Durchschnittswerte große Unterschiede im Einzelnen verbergen, so hält die generelle These von den brasilianischen Gewerkschaften als semistaatliche Instanzen der Sozialfürsorge mit aufgeblähten Funktionsapparat (vgl. Silva 1996: 128) einer eingehenderen Prüfung nicht stand.¹⁹

17 Im Jahr 2002 wurden trotz umfangreicher Kürzungen 22,5 Mio. R\$ aus den Mitteln des FAT an die CUT zur Durchführung von beruflicher Weiterbildung überwiesen. Die ungleich kleinere FS erhielt 18 Mio. R\$, was zu ihrem eigenen Haushalt von 2 Mio. R\$ ins Verhältnis zu setzen ist (*Folha de São Paulo*: 13.11.2002). Dem oftmals vorgebrachten Vorwurf des Mittelmissbrauchs, vor allem an die Adresse der FS (vgl. z.B. CUT 2000: 17), wird neuerdings auch vor dem Verwaltungsgericht nachgegangen (*Folha de São Paulo*: 11.11.2002).

18 Allerdings findet ein Teil der „Überwindung“ des staatskorporativen Dienstleistungsorientierung, insbesondere bei der *Força Sindical*, in der Form einer „konservativen Modernisierung“ statt (Giannotti 2002). Unter dem Stichwort der „Bürgergewerkschaft“ orientiert die FS seit ihrem letzten Gewerkschaftstag auf die Überwindung der „korporativen Interessenvertretung“. Zwar wirbt sie nicht mehr mit der Bereitstellung der Frisördienstleistung, wohl aber mit einem viel finanzaufwändigeren Engagement im sozialen Wohnungsbau (100.000 Wohnungen) sowie in der Arbeitsvermittlung. Unter Inanspruchnahme umfangreicher öffentlicher Mittel bietet sich der Dachverband als „effizienterer“ Sachwalter öffentlicher Aufgaben an (*Folha de São Paulo*: 7.7.2001).

19 Hier soll nicht der Eindruck erweckt werden, als wenn es die alten *Pelego*-Gewerkschaften

Stattdessen ist die Interessenvertretung in Tarifverhandlungen zum flächendeckenden Markenzeichen der brasilianischen Gewerkschaftsbewegung geworden. Über die Hälfte der Gewerkschaften (56,2%) führten 1992 Tarifverhandlungen durch²⁰. Dabei kam es nur etwa in jedem dritten Fall zur Anrufung der Arbeitsgerichte (34,1%) und lediglich in jedem zwanzigsten Fall (5,5%) wurde der Interessenkonflikt durch einen verbindlichen Schiedsspruch beendet (IBGE 1996: 141f). Damit lässt sich die These von der Vorherrschaft der Arbeitsgerichte in der Austragung der Interessenkonflikte zwischen Kapital und Arbeit (vgl. Kocher 1996: 326) nicht aufrecht erhalten. Der relativ hohe Anteil der Einschaltung der Arbeitsgerichte scheint eher auf eine fehlende Verhandlungskultur und einen Mangel an qualifiziertem Personal bei beiden Tarifpartnern hinzuweisen. Der liberalen Lesart, nach der die normative Gewalt der Arbeitsgerichte das Aufkommen maximalistischer Forderungen favorisiere und den Konflikt stimuliere (Pastore 1994: 179), kann angesichts einer Kompromissfindung in letztlich 94,5% aller Tarifverhandlungen nicht zugestimmt werden. Die staatskorporative paternalistische Regelung des Interessenkonflikts zwischen Kapital und Arbeit tritt eindeutig in den Hintergrund. Sieht man in der Lohnfindung und in der in Tarifverträgen mündenden Durchführung von Kollektivverhandlungen die eigentliche *raison d'être* der Gewerkschaften (vgl. Visser 1990: 157), so trägt die Mehrheit der brasilianischen Gewerkschaften ihren Namen nunmehr zu Recht.

Dennoch kommt es zur millionenfachen Anrufung der Arbeitsgerichte, was allein schon wegen der damit verbundenen gesellschaftlichen Kosten²¹ in die

überhaupt nicht mehr gäbe. Insbesondere in der traditionellen konföderalen Struktur halten sich einige „Dinosaurier“, wie beispielsweise die Konföderation der Beschäftigten im Handel (CNTC) oder diejenige der Beschäftigten der Industrie (CNTI), welche oftmals den Eindruck hinterlassen, ausschließlich Versorgungseinheiten für ihre zum Teil noch aus der Zeit der Militärdiktatur stammenden Präsidenten zu sein (*Diário de São Paulo*, 25.10.2002). Trotz ungünstiger institutioneller Rahmenbedingungen prägen diese Erscheinungen aufgrund des Drucks des *Novo Sindicalismo* allerdings nicht mehr das Gesamtbild der brasilianischen Gewerkschaften.

20 Die Ausweitung der Tarifverhandlungen hat sich in den 90er Jahren fortgesetzt. Zwar ist der prozentuale Anteil von Gewerkschaften, die Kollektivverhandlungen durchführen, 2001 unverändert geblieben, ihre absolute Zahl hat sich damit aufgrund des rasanten Anstiegs der Gewerkschaftszahl jedoch deutlich erhöht.

21 Die marktliberale Antwort besteht in der Flexibilisierung bzw. Abschaffung der Individualarbeitsrechte, woraufhin die Marktkräfte die Unternehmen und Gewerkschaften schon dazu zwingen würden, „angepasste Sozialleistungen“ auszuhandeln (vgl. z.B. Pastore 1995: 93f, aber in abgeschwächter Form auch Cardoso's ehemaliger Arbeitsminister Amadeo 1998: 6). Dieser Logik entsprach auch die noch von der alten Regierung auf den Weg gebrachte Initiative der Ausweitung der Arbeitsgesetzgebung CLT, mit dem der Vorrang von Verträgen gegenüber dem Gesetz festgeschrieben werden sollte (Nogueira 2002: 20f). Der CUT-Präsident João Felício forderte von der neugewählten Regierung Lula die Aussetzung dieser Initiative (*Diário de São Paulo*, 4.11.2002). Die CUT möchte ebenfalls die Individualrechtsverfahren verringern, allerdings durch die Schaffung von Rahmenbedingungen, welche die effektive Durchsetzung der sozialen Rechte gewährleisten (CUT 2000: 5).

Kritik gerät (Pochmann 1998: 165f). Hierbei handelt es sich jedoch überwiegend um Individualrechtsverfahren von Beschäftigten nach ihrer Entlassung. Sie versuchen oftmals erst im nachhinein ihre Rechte einzuklagen (Überstundenbezahlung, Urlaub etc.), da sie keine Möglichkeit sehen, diese während des aktiven Beschäftigungsverhältnis durchzusetzen. Auch wenn die astronomische Anzahl von Arbeitsgerichtsprozessen ein Ausdruck der Vorherrschaft des individuellen (CLT) gegenüber dem kollektiven Arbeitsrecht (Tarifverträge) ist, kann nicht automatisch auf die ungenügende Wahrnehmung der Rolle der kollektiven Interessenvertretung durch die Gewerkschaften geschlossen werden.²² Die Gewerkschaften verlassen sich in diesen „Rechtskonflikten“ bei weitem nicht nur auf die regelnde Obhut des Staates, respektive der Arbeitsgerichte, wie durch die häufigen Streiks aufgrund von Regelverstößen gegen die Arbeitsgesetzgebung deutlich wird. Im Gegensatz zu den 80er Jahren waren die Streiks im letzten Jahrzehnt nur noch zu 25% durch Lohnforderungen und zu 38% durch Regelverstöße motiviert (ebd.: 160). Allerdings verengt die anhaltende Krise auch hier die Spielräume, sodass ein deutlicher Rückgang der Streiktätigkeit zu verzeichnen ist.²³ Unter den Bedingungen der in den 90er Jahren in Brasilien neuauftretenden dauerhaften Massenarbeitslosigkeit sowie der allgemeinen Prekarisierung und Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse fällt es den Beschäftigten zunehmend schwerer, dem gesetzlichen oder tarifliche Auflagen ignorierenden Betriebsdespotismus der Unternehmer wirkungsvoll entgegenzutreten. Auch wenn die Arbeitsprozesse überwiegend das Individualrecht betreffen verweisen sie die Gewerkschaften dennoch auf die ungenügende betriebliche Interessenvertretung.

5. Gewerkschaftliche Betriebsorganisationen oder Unternehmensgewerkschaften?

Im traditionellen staatskorporativen System Brasiliens waren mit Ausnahme der paritätisch besetzten Arbeitsschutzkommissionen keine betrieblichen Vertretungen der Beschäftigten vorgesehen. Der gewerkschaftliche Einfluss reichte bestenfalls bis zum Fabrikator. Dahinter herrschte eine weitgehend despotische Willkürherrschaft der Unternehmer (Cardoso 1999b: 99).

Auch der *Novo Sindicalismo* hat sich zunächst nur auf dem „externen Arbeitsmarkt“ als Preisfechter der Ware Arbeitskraft behaupten können. Dennoch war eine seiner Hauptforderungen von Beginn an die Einrichtung von

22 So beispielsweise der ehemalige Arbeitsminister und jetzige Richter am obersten Arbeitsgericht Almir Pazzianotto Pinto, welcher zwei Millionen anhängige Individualarbeitsrechtsprozesse mit der konflikttreibenden Ineffizienz der Interessenverbände „begründete“ (*Correio Braziliense*: 20.9.1996).

23 Während Brasilien Mitte der 80er Jahre noch als „Streikweltmeister“ (Noronha 1991: 113) galt, ist der Streikausfall in den 90er Jahren kontinuierlich gesunken von 1991 29,5 Std. pro Beschäftigtem auf 5,5 Std. in 1996 (Cardoso 1999b: 37f).

betrieblichen Vertretungen. Tatsächlich verfügten 1992 gut die Hälfte (53,5%) aller Gewerkschaften über betriebliche Basisvertretungen mit rund 34.000 Vertretern. Vorwiegend waren diese als gewerkschaftliche Vertrauensleute (85%) tätig, ergänzt durch wenige (250) Fabrikkommissionen mit einem Mandat der gesamten Belegschaft (IBGE 1996: 140f). Allerdings verfügten mehr als ein Drittel (37,3%) der betrieblichen Vertreter nicht über einen Kündigungsschutz. Ihr prekärer Status beschränkt die Möglichkeit der autonomen Interessenvertretung und deutet auf eine fehlende Anerkennung durch die Unternehmensleitung hin. Wenn also der *Novo Sindicalismo* auch in Bezug auf die betriebliche Interessenvertretung sich vom Modell des Staatskorporatismus lösen können, so bleibt die effektive Interessenwahrnehmung im Betrieb – aufgrund der fehlenden institutionellen Absicherung – dem jeweils konkreten Kräfteverhältnis unterworfen.

Im brasilianischen Kontext erwächst aus der zunehmenden betrieblichen Verankerung aber auch eine Gefahr für die Gewerkschaftsbewegung, insbesondere für die CUT. Einerseits weil die Verbetrieblichung der Kollektivverhandlungen weit fortgeschritten ist: 1992 schlossen die Gewerkschaften fast zwei Drittel (60,1%) der 29.705 Tarifverträge direkt mit den einzelnen Unternehmen ab (IBGE 1996: 142). Dieses massive Auftreten von Haustarifverträgen²⁴ steht nicht nur der von der CUT angestrebten Zentralisierung der Gewerkschaften und möglichst nationalen Flächentarifverträgen nach deutschem Vorbild entgegen (vgl. CUT 2000: 7f). Die brasilianische Gewerkschaftsbewegung könnte sich auch einem erneuten Fragmentierungsschub ausgesetzt sehen, bei dem die 11.000 überwiegend lokalen Gewerkschaften von 60-70.000 Unternehmensgewerkschaften nach japanischem Vorbild verdrängt würden (Pochmann 1998: 166). Andererseits ergibt sich die Gefahr einer solchen Entwicklung paradoxer Weise gerade aus den programmatischen Forderungen der CUT zur Reform der kollektiven Arbeitsbeziehungen, deren Realisierungschancen unter der Regierung Lula deutlich steigen. Neben der Aufhebung der Territorialbindung der Gewerkschaften fordert die CUT auch ein von der Verfassung zu garantierendes Organisationsrecht der Beschäftigten in den Betrieben, wobei diese Betriebsvertretungen unabhängig von den Gewerkschaften und Dachverbänden sein sollen (CUT 1996: 8). Dies erklärt sich als tradierter Reflex aus der Entstehungsgeschichte der CUT. Da die Betriebs- und Streikkomitees des *Novo Sindicalismo* sich gegen die entschiedenen Widerstände der Militärs, der Unternehmen und der *Pelego*-Gewerkschaften durchsetzen mussten, war die Forderung nach ihrer vollständigen Unabhängigkeit nur folgerichtig. Die auto-

24 Während Nazari Golpayegani (2000) geradezu ein Loblied auf die Verbetrieblichung der Arbeitsbeziehungen unabhängig von den Gewerkschaften anstimmt, welche den Nährboden für partizipative Elemente abgeben würde, widerspricht Neto (2001) aufgrund der Untersuchung dynamischer Schlüsselbranchen in Brasilien der neoliberalen These vom Ende der zentralisierten Kollektivverhandlungen im Postfordismus.

nomen betrieblichen Vertretungen wurden zu Keimzellen der Überwindung der staatskorporativen Gewerkschaften. Heute dagegen erscheint das Festhalten der CUT – entgegen der Meinung ihrer Basis (vgl. Piva 1996: 99) – an der Forderung nach auch von den Gewerkschaften unabhängigen Betriebsvertretungen als gefährlicher Anachronismus. Ihre Realisierung könnte sich als Bumerang weiterer Dezentralisierung durch die massenweise Entstehung mehr oder weniger unternehmerfreundlicher Betriebsgewerkschaften erweisen.

Die CUT orientiert sich am deutschen Modell einer dualen betrieblichen Vertretungsstruktur: im Prinzip von Gewerkschaften unabhängige Betriebsräte als Vertretung aller Beschäftigten ergänzt durch gewerkschaftliche Vertrauensleute. Allerdings scheint ihr die Geschäftsgrundlage des Nebeneinanders beider Institutionen in Deutschland entgangen zu sein. Diese wird von der Zuständigkeitsverteilung gebildet, welche sich aus der grundgesetzlich garantierten Koalitionsfreiheit (Art. 9 III) ableitet (Kittner 1983: 542ff); Damit die für die Beschäftigten „teurere“ Gewerkschaft nicht durch die „bequeme“ Einrichtung der Betriebsräte verdrängt wird, dürfen Betriebsräte nur komplementär tätig werden. Entsprechende Vorkehrungen zum Schutz der Gewerkschaften verlangt auch die ILO-Konvention 135 in ihrem Art. 5 (vgl. Siqueira Neto 1996: 311). In Deutschland sieht das Betriebsverfassungsgesetz (Art. 77 III) weiterhin vor, dass die von den Gewerkschaften auszuhandelnden Tarifverträge Vorrang genießen und durch Betriebsvereinbarungen nur ergänzt werden dürfen (vgl. Becker u.a. 1989: 263). Insbesondere ist dem Betriebsrat die Streikführung versagt (ebd.: 248), denn Arbeitskämpfungsmittel bleiben grundsätzlich den tariffähigen Gewerkschaften vorbehalten. Trotz Tarifflicht und fortschreitender Verbetrieblung hat diese institutionelle Aufgabenverteilung – neben der traditionell starken Verankerung der Gewerkschaften in den industriellen Kernbereichen Deutschlands – dazu beigetragen, dass es bisher nicht zu einer durchgängigen Verdrängung der Gewerkschaften durch die Betriebsräte kam.

Die CUT dagegen sieht in ihrem Reformvorschlag für die brasilianischen Arbeitsbeziehungen keinerlei institutionelle Vorkehrungen zum Schutz vor einer möglichen Verdrängung der Gewerkschaften durch autonome Betriebsvertretungen vor. Im Gegenteil fordert sie die vollständige Freiheit von jeglicher staatlicher Einmischung bezüglich der Gewerkschaftsbildung, der Tarifverhandlungen und der Streikführung CUT 1996: 11ff). Ein Verdrängungsprozess der Gewerkschaften durch „unabhängige“ Betriebsorganisationen erscheint nicht zuletzt deshalb wahrscheinlich, da zumindest ein Teil der Unternehmen in letzteren den „Betriebsbedürfnissen“ aufgeschlossenerer Verhandlungspartner sehen dürften.²⁵ Somit würde die CUT sich mit ihrem Reformvorschlag

25 Zwar untersagt die von Brasilien ratifizierte ILO-Konvention Nr. 98 die Einmischung der Unternehmensleitung in die inneren Angelegenheiten der Gewerkschaften (Siqueira Neto 1999: 16). Aber auch wenn sich die Kapitaleseite – entgegen aller bisherigen Tradition – zukünftig daran halten würde, hätte sie qua Tarifautonomie dennoch das Recht, sich ihre Verhand-

sprichwörtlich selbst die Beine unter ihrem Projekt der Bildung nationaler Branchengewerkschaften wegschlagen.

6. Ausblick: Elemente einer Reform der Arbeitsbeziehungen

Die brasilianischen Gewerkschaften haben 20 Jahre nach dem Aufbruch des *Novo Sindicalismo* den Übergang zu einer modernen Interessenvertretung in weiten Teilen bewältigt. Erstens konnte die brasilianische Gewerkschaftsbewegung, trotz ihrer nach wie vor bestehenden Fragmentierung an Einfluss gewinnen und eine gewisse Vereinheitlichung über die Dachverbände, insbesondere die CUT, herstellen. Zweitens konnte sie das Gewicht der freiwilligen Mitgliedsbeiträge als Finanzierungsquelle ausbauen und drittens ihre Tätigkeit auf die Wahrnehmung authentischer Interessenvertretung der Beschäftigten ausrichten, wie sie in der autonomen Aushandlung von Tarifverträgen zum Ausdruck kommt. Gleichzeitig bestehen wesentliche staatskorporative Elemente (Zersplitterung in lokale Berufsgewerkschaften, Zwangseinheit, Gewerkschaftssteuer, mangelnde betriebliche Verankerung) fort, was insbesondere der inkonsistenten rechtlichen Basis geschuldet ist.

Zur Verhinderung eines Rückfalls in eine staatskorporative Praxis ist daher eine Reform der brasilianischen Arbeitsbeziehungen orientiert an den ILO-Konventionen (ILO 2002) dringend geboten und hat in dem neuen Präsidenten Lula einen gewichtigen Fürsprecher. Zur Herstellung voller gewerkschaftlicher Organisationsfreiheit im Sinne der (bisher nicht von Brasilien ratifizierten) ILO-Konvention Nr. 87 müssten mittels Verfassungsänderung die verbleibenden, staatskorporativen Elemente abgeschafft werden. Darunter sind besonders die Zwangseinheit, die berufliche und territoriale Beschränkung sowie die gewerkschaftlichen Zwangsabgaben zu nennen. Dieser „Entstaatlichung“ der Arbeitsbeziehungen gilt es, aufgrund des Machtgefälles zwischen Arbeit und Kapital, institutionelle Rahmenbedingungen zur Seite zu stellen, welche die Ausübung gewerkschaftlicher Interessenvertretung stützen. Die Aufhebung der Zwangseinheit würde beispielsweise Regelungen der Zuständigkeit zwischen konkurrierenden Gewerkschaften bezüglich des Abschlusses von Tarifverträgen erfordern. Insbesondere ist entsprechend der ILO-Konvention Nr. 98 der Schutz der gewerkschaftlichen Organisationen vor dem Zugriff der Kapitaleseite, z.B. durch die Gründung unternehmensgenehmer Betriebsgewerkschaften, sicherzustellen. Letztlich ist entsprechend der ILO-Konvention Nr. 135 eine gegenüber den Unternehmen autonome Beschäftigtenvertretung in den Betrieben einzurichten. Diese ist nicht nur mindestens mit einem Kündigungsschutz auszustatten, sondern im Falle der Einrichtung unabhängiger Betriebs-

lungspartner – im Rahmen der Gesetze – frei auszuwählen. Nicht zuletzt deshalb bestimmt das deutsche Tarifvertragsgesetz als Tarifvertragsparteien ausschließlich „Gewerkschaften, einzelne Arbeitgeber sowie Vereinigungen von Arbeitgebern“ (Kittner 1983: 831).

räte wäre auch durch eine klare gesetzliche Aufgabenteilung einer Verdrängung der Gewerkschaften vorzubeugen. Eine solche Reform der brasilianischen Arbeitsbeziehungen würde die Gewerkschaften auf ihrem aus eigener Kraft begonnen Weg zum Aufbau einer wirksamen und „authentischen Gewerkschaftsbewegung“ (Würtele 1982) stützen.

Literatur

- Amadeo, Edward (1998): A Reforma Trabalhista Brasileira, in: *Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*, H. 9, 5-6.
- Antunes, Ricardo (1988): *A rebeldia do trabalho. O confronto operário no ABC paulista: As greves de 1978/80*, São Paulo/Campinas.
- (1995a): *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*, 3. ed., São Paulo.
- (1995b): *O novo sindicalismo no Brasil*, 2. ed. rev. e ampl., Campinas.
- Barros, Maurício R. (1999): *Labor Relations and the New Unionism in Contemporary Brazil*, New York.
- Becker, Knut/Degen, Barbara/Siebert, Gerd (1989): *Betriebsverfassungsgesetz '72*, Frankfurt/M.
- Benites, Flávio A. (1998): Liberdade Sindical: um passo adiante na construção da democracia, in: *Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*, H. 9, 13-14.
- Boito Jr., Armando (1991): *O Sindicalismo de Estado no Brasil: Uma Análise Crítica da Estrutura Sindical*, São Paulo/Campinas.
- Boschi, Renato/Diniz, Eli (1996): Demokratisierung, Wirtschaftsreformen und Stabilisierung aus der Sicht von Unternehmern und Gewerkschaften, in: Calcagnotto, Gilberto/Fritz, Barbara (Hg.): *Inflação und Stabilisierung in Brasilien. Probleme einer Gesellschaft im Wandel*, Frankfurt/M., 165-184.
- Calcagnotto, Gilberto (1994): Brasilien Gewerkschaften zwischen Neoliberalismus und Neokorporatismus, in: Grewe, Hartmut/Mols, Manfred H. (Hg.): *Staat und Gewerkschaften in Lateinamerika. Wandel im Zeichen von Demokratie und Marktwirtschaft*, Paderborn, 187-298.
- (1997): Wirtschaftsreformen, Globalisierung und Gewerkschaften in Brasilien, in: Dombos, Rainer u.a. (Hg.): *Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika*, Frankfurt/M., 177-200.
- Cardoso, Adalberto M. (1997): O Sindicalismo corporativo não é mais o mesmo, in: *Novos estudos CEBRAP*, H. 48, 97-119.
- (1999a): *A trama da modernidade. Pragmatismo sindical e democratização no Brasil*, Rio de Janeiro.
- (1999b): *Sindicatos, Trabalhadores e a Coqueluche Neoliberal: A Era Vargas Acabou?*, Rio de Janeiro.
- (2000): *Brazilian Central Union Federation at the crossroads: Paper for the Conference „National Labor Confederations in Brazil and South Korea“*, Berkeley (mimeo).
- (2001): Problemas de representação do sindicalismo brasileiro: o que aconteceu com a filiação sindical?, in: Garza Toledo, Enrique de la (comp.): *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*, Buenos Aires, 55-89, www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/trabajo/garza3.html.
- Cardoso, Adalberto M./Comin, Alvaro/Campos, André G. (1996): *O sindicalismo brasileiro na encruzilhada. Diagnóstico e propostas de reforma na estrutura sindical corporativa. Relatório de assessoria preparado para o Ministério do Trabalho*, Rio de Janeiro/São Paulo.
- CUT (1993): *Organização dos trabalhadores na economia informal no Brasil, Projeto*, (mimeo), São Paulo.
- (1994): *A experiência de trabalho sindical da CUT no setor da economia informal*, (mimeo), São Paulo.
- (1996): *O que mudar na estrutura sindical e nas relações de trabalho? Propostas da Executiva Nacional em discussão na CUT sobre reforma da constituição e transição da estrutura sindical*, São Paulo.
- (1999a): *A política da Cut para a Economia Solidária*, São Paulo, www.cut.org.br/a21002.htm
- (1999b): *Projeto Desenvolvimento Solidário: Bases para uma Ação Estratégica no Campo da Economia Solidária*, São Paulo, www.cut.org.br/f210.htm.
- (2002): *Estrutura Sindical, Organização da CUT e Sistema de Relações de Trabalho*, São Paulo, www.cut.org.br/10plencut/txb.htm.
- Giannotti, Vito (2002): *Força Sindical: a central neoliberal. De Medeiros a Paulinho*, Rio de Janeiro.
- IBGE (1996): *Sindicatos: Indicadores Sociais 1990, 1991 e 1992* (Volume 4), Rio de Janeiro.

- (2002): *Sindicatos: Indicadores Sociais 2001 - primeiros resultados*, Rio de Janeiro, www1.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/sindical/.
- ILO (2002): *ILOLEX 2002 on CD-ROM: A database of International Labour Standards and Fundamental Principles and Rights at Work*, Genf, www.ilo.org/ilolex/.
- Kittner, Michael (1983): *Arbeits- und Sozialordnung. Ausgewählte und eingeleitete Gesetzestexte*, 8. überarb. Aufl., Köln.
- Kocher, Eva (1996): Gewerkschaftsorganisation, Arbeitsrecht und Staat. Brasilien zwischen Korporatismus und Neoliberalismus, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, H. 4, 323-337.
- Meneguelli, Jair (1992): *Enfrentar a crise e retornar o desenvolvimento: o desafio dos anos 90*, São Paulo.
- Nazari Golpayegani, Beate I. (2000): *Der Aufbau betrieblicher Mitbestimmung in Brasilien*, Berlin.
- Neto, Antônio C. (2001): *Relações de trabalho e negociação coletiva na virada do milênio*, São Paulo.
- Nogueira, Arnaldo M. (2002): *Mudanças na CLT: problemas históricos e dilemas atuais do novo sindicalismo*, Working Paper 02/018 USP, São Paulo, www.ead.fea.usp.br/WPapers/02-018.pdf.
- Noronha, Eduardo G. (1991): A explosão das greves na década de 80, in: Boito Jr., Armando (Hg.): *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*, Rio de Janeiro, 93-138.
- Pastore, José (1994): *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*, São Paulo.
- (1995): Estado e sindicatos, in: *Novos estudos CEBRAP*, H. 41, 91-95.
- Paul, Wolf (Hg.) (1989): *Die Brasilianische Verfassung von 1988. Ihre Bedeutung für Rechtsordnung und Gerichtsverfassung Brasiliens - Beiträge zur 6. Jahrestagung 1987 der DBJV*, Frankfurt/M.
- Piva, Luiz G. (1996): *Perfil e opiniões dos delegados ao V Congresso Nacional da CUT. Análise dos resultados - relatório final*, São Paulo.
- Pochmann, Marcio (1996): Mudança e continuidade na organização sindical brasileira no período recente, in: Mattoso, Jorge E. L./Oliveira, Carlos A. de (Hg.): *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?*, São Paulo, 269-301.
- (1998): Adeus à CLT? O „eterno“ sistema corporativo de relações de trabalho no Brasil, in: *Novos estudos CEBRAP*, H. 50, 149-166.
- Portella de Castro, Maria S. (2002): *Uma contribuição ao debate da reforma sindical*, (mimeo) São Paulo.
- PT (2002): *Programa de Governo*, <http://www.lula.org.br/assets/programadegoverno.pdf>.
- Seidman, Gay W. (1998): *Labor's Dilemmas: Union Responses to Globalization in Brazil and South Africa*, Berkeley.
- Silva, Gustavo T. da (1996): *Du corporatisme d'état au néo-corporatisme: l'analyse des nouvelles formes d'organisation et de représentation des intérêts au Brésil*, Paris.
- Singer, Paul (1999): *Cooperativismo e sindicatos no Brasil*, São Paulo, www.cut.org.br/a21003.htm.
- (2001): Solidarische Ökonomie in Brasilien heute: eine vorläufige Bilanz, in: *Jahrbuch Lateinamerika. Analysen und Berichte*, Bd. 25, 75-96.
- Siqueira Neto, José F. (1991): *Contrato coletivo de trabalho. Perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva*, São Paulo.
- (1996): *Direito do trabalho e democracia: apontamentos e pareceres*, São Paulo.
- (1999): *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores no locais de trabalho no Brasil*, São Paulo.
- Teixeira, João de Lima (1996): *Las relaciones laborales en Brasil. Informe RELASUR/Coleccion Informes OIT Núm. 48*, Madrid.
- Vellay, Claudius (2001): *Brasilianische Gewerkschaften im Wandel: Der Novo Sindicalismo zwischen Pluralismus und Korporativismus*, Köln.
- Visser, Jelle (1990): *In Search of inclusive Unionism*, Boston.
- (1993): Syndicalisme et Désyndicalisation, in: Freyssinet, Jacques (Hg.): *Syndicats d'Europe*, Paris 1993, 21-46.
- Würtele, Werner (1982): *Auf dem Weg zu einer 'Authentischen' Gewerkschaftsbewegung in Brasilien*, Heidelberg 1982.
- (1990): Die Brasilianischen Gewerkschaften in der „Neuen Republik“, in: Berkemeier, Astrid (Hg.): *Arbeitsrecht in Brasilien - Beiträge zur 5. Jahrestagung 1986 des DBJV*, Frankfurt/M., 1-61.