

# BENIN

## Gewerkschaftsmonitor

November 2023

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

### POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

#### POLITISCHE ENTWICKLUNG

Das Jahr 1989/90 läutete für Benin eine Phase der demokratischen Erneuerung ein. Die Nationalkonferenz (*Conférence Nationale des Forces Vives du Bénin*) vom Februar 1990 markierte den friedlichen Übergang von einem militärisch-sozialistisch strukturierten politischen System hin zu einem liberal-demokratischen präsidentiellen Regierungssystem. Für die Gewerkschaften bedeutete dies nach einer Periode der gewerkschaftlichen Einheit im Sinne der marxistisch-leninistischen Ideologie eine Rückkehr zur gewerkschaftlichen Pluralität. Allerdings war und ist diese Phase auch gekennzeichnet durch eine ausufernde Pluralisierung und Fragmentierung, insbesondere auch in Berufen des öffentlichen Sektors, wie dem Bildungsbereich. So kam eine wissenschaftliche Erhebung aus dem Jahr 2019 im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung auf insgesamt 594 Basisgewerkschaften, davon über die Hälfte im öffentlichen Sektor, inklusive 129 Bildungsgewerkschaften. Als Basisgewerkschaft wird in Benin eine Gewerkschaftsorganisation definiert, die auf der Ebene eines Unternehmens, einer Abteilung oder einer Körperschaft angesiedelt ist.

Im Frühjahr 2016 trat der Unternehmer Patrice Talon, der auch als reichster Mann des Landes gilt, die Nachfolge von Präsident Thomas Boni Yayi an, der das Land zehn Jahre lang regiert hatte. Insbesondere durch umstrittene Wahlrechts- und Parteiengesetzreformen nimmt das politische System unter Talon zunehmend autokratische Züge an. Die Parlamentswahlen 2019, die Kommunalwahlen 2020 und die Präsidentschaftswahlen 2021 fanden de facto unter Ausschluss der Opposition statt. Meinungs- und Pressefreiheit sowie das Recht auf Versammlungsfreiheit wurden durch repressive Gesetze zur Regelung der Online-Kommunikation und des Streikrechts eingeschränkt. Benin, das lange Zeit als demokratisches Vorbild in der westafrikanischen Region galt, entwickelt sich langsam zu einer elektoralen Autokratie, was sich unter anderem auch im Freedom House Index widerspiegelt, wo das Land seit 2020 nur noch als »teilweise frei« eingestuft wird.

Vor diesem Hintergrund konnte die Regierung ihre ambitionierten Reformprojekte ohne politischen Widerstand und ohne echte Kontrolle der Exekutive im Sinne der Gewaltenteilung vorantreiben. Dies weckt allerdings zunehmend gesellschaftlichen Unmut und befördert Spannungen. So kam es sowohl vor den Parlamentswahlen 2019 als auch vor den Präsidentschaftswahlen 2021 zu Gewaltausbrüchen und Zusammenstößen zwischen Protestierenden und Sicherheitskräften, die mehrere Todesopfer forderten. Mit umso größerer Spannung sind die Parlamentswahlen Anfang 2023 erwartet worden, in deren Vorfeld die Teilnahme der größten Oppositionspartei, *Les Démocrates* (LD), erneut in Frage stand. Eine positive Stellungnahme des Verfassungsgerichts ebnete letztlich den Weg für ihre Teilnahme an den Wahlen und schließlich die Rückkehr der Opposition ins Parlament. Allerdings lag die Wahlbeteiligung nur bei 38 Prozent und im Nachgang kursierten viele Gerüchte, Anschuldigungen und Beschwerden, dass die LD um den Sieg betrogen worden sei. Das Verfassungsgericht wies alle eingelegten Beschwerden jedoch zurück.

#### WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die Gesamtbevölkerung Benins wird auf rund 13,4 Millionen Menschen geschätzt, darunter 4,8 Millionen Erwerbstätige. Ein Großteil der Bevölkerung lebt in den südlichen Küstenregionen, wo sich unter anderem auch das Wirtschaftszentrum Cotonou befindet.

Die Wachstumsraten der letzten Jahre zählen zu den höchsten in Subsahara-Afrika und selbst im durch die Covid-19-Pandemie geprägten Jahr 2020 lag das Wirtschaftswachstum noch bei 3,8 Prozent. Die Landwirtschaft ist mit einem Anteil von knapp 27 Prozent am BIP weiterhin ein dominierender Sektor, von dem über zwei Drittel der Erwerbsbevölkerung abhängig sind und der 80 Prozent der Exporteinnahmen erzielt. Baumwolle ist hierbei bei weitem das bedeutendste Exportprodukt und die Produktion ist in den letzten Jahren immens gestiegen. Inzwischen zählt Benin zu den größten Baumwollproduzenten auf dem Kontinent. Weitere 17 Prozent des BIP entfallen auf den Industriesektor und 47 Prozent

werden im Dienstleistungssektor erwirtschaftet, wobei bei Letzterem der Hafen von Cotonou eine treibende Kraft für die wirtschaftliche Entwicklung ist. Der Hafen ist gleichzeitig ein wichtiges Drehkreuz für den Güter- und Warenverkehr Richtung Niger, Burkina Faso, Mali und Tschad.

Mitte 2020 stieg Benin von der Gruppe der *low income countries* in die Gruppe der *lower middle income countries* auf. Die Regierung Talon folgt einem neoliberalen Kurs, der zwar beachtliche Wachstumszahlen vorweist, aber bislang kaum positive Impulse gegen die hohe Armutsquote, die weit verbreitete Unterbeschäftigung, den Mangel an menschenwürdigen Arbeitsplätzen sowie gegen die große Ungleichheit setzen konnte. Afrobarometer-Umfragen aus dem Jahr 2022 deuten darauf hin, dass die Armut in den letzten Jahren sogar zugenommen habe. Der Zugang zu Wasser, Sanitäreinrichtungen und Elektrizität ist insbesondere in ländlichen Regionen weiterhin unzureichend. Nur ein Bruchteil der Bevölkerung ist durch soziale Sicherungssysteme geschützt. So verfügen laut Schätzungen weniger als zehn Prozent über einen Krankenversicherungsschutz im weitesten Sinne und auch der Zugang zum Rentensystem bleibt auf das kleine Segment der Angestellten im formellen Sektor beschränkt.

Unter anderem auch wegen des Phänomens der Unterbeschäftigung verdienen laut dem *Benin Labour Market Profile 2021 / 22* knapp 58 Prozent der Bevölkerung weniger als den monatlichen Mindestlohn. Teils wird angenommen, dass 80 Prozent der Bevölkerung von Unterbeschäftigung betroffen sind. Von der Gruppe junger Menschen zwischen 15 und 35 Jahren gelingt es nur einem Drittel, eine bezahlte Beschäftigung zu finden. Gleichzeitig macht diese Altersgruppe ca. 60 Prozent der Gesamtbevölkerung aus. Die junge und schnell wachsende Bevölkerung setzt auch das Bildungssystem unter Druck. Einerseits haben mehr junge Menschen Zugang zu Bildung, wobei ländliche Regionen weiterhin benachteiligt sind. Andererseits gelingt es nicht, sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren, da es an Arbeitsplätzen fehlt und da weiterhin große Defizite im Bereich des Bildungssystems und der beruflichen Qualifizierung bestehen. So wächst die Zahl an jungen Menschen, die trotz formaler Bildung nur wenig Aufstiegsperspektiven haben.

Mit einem Anteil von ca. 95 Prozent gilt Benin als eines der Länder mit dem weltweit höchsten Anteil an informell Beschäftigten. Der informelle Sektor erwirtschaftet geschätzt 60 Prozent des BIP. Frauen sind in der informellen Wirtschaft überproportional vertreten und dominieren gerade in besonders prekären Bereichen wie Handel und Hausarbeit. Die seit 2016 von der Regierung Talon angestoßenen wirtschaftspolitischen Reformen sehen auch eine sozialpolitische Komponente vor, deren Kernstück das Projekt ARCH (*Assurance pour le Renforcement du Capital Humain – Versicherung zur Stärkung des Humankapitals*) ist. Dies umfasst vier Bereiche: Ausbildung, Zugang zu Mikrokrediten, Rentenversicherung/ Altersvorsorge und Krankenversicherung. Mit dem Projekt sollen besonders vulnerable Gruppen erreicht und besser geschützt werden. Beispielsweise sollen die von extremer Armut betroffenen Bevölkerungsteile kostenlosen Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen erhalten. Viele Komponen-

ten des Projekts befinden sich allerdings noch in der Pilot- bzw. Vorbereitungsphase.

Neben dem gesetzlichen Mindestlohn profitiert der formelle Sektor auch von einem sozialen Sicherungssystem durch die *Caisse Nationale de Sécurité Sociale* (CNSS), die Rentenansprüche, Arbeitsunfälle, Invalidität und Mutterschutz abdeckt. Da ein formelles Beschäftigungsverhältnis jedoch die Ausnahme darstellt, profitiert nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung von diesem Schutz.

#### GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Die gewerkschaftlichen Rechte sind in der beninischen Verfassung, im Arbeits- sowie im Beamtenrecht verankert. Verfassung und Arbeitsrecht garantieren die Koalitionsfreiheit und erlauben allen Arbeitnehmer\_innen, Gewerkschaften zu gründen oder diesen beizutreten. In dem von Regierung, Unternehmensverbänden und Gewerkschaften gemeinsam erarbeiteten und vom Parlament verabschiedeten Arbeitsgesetzbuch (*Code du Travail*) sind die Details dieser Prinzipien festgeschrieben.

Eine Vielzahl von zwei- und dreigliedrigen Organen sind Teil des sozialen Dialogs. Hierzu zählen der in der Verfassung vorgesehene Wirtschafts- und Sozialrat und die Mitte 2021 per Regierungsdekret gegründete Nationale Kommission für Konzertierung, Konsultation und Kollektivverhandlungen (*Commission nationale de Concertation, de Consultation et de Négociations collectives*). Diese legt die Zuständigkeiten mehrerer bereits existierender Gremien des sozialen Dialogs zusammen, um diesen effektiver und übersichtlicher zu gestalten. Trotz dieser Bündelung besteht das Problem überlappender Aufgaben und Mandate fort und die Wirksamkeit der vielen Einrichtungen wird durch ihren lediglich beratenden Charakter eingeschränkt. Eine grundsätzliche Herausforderung für einen effektiven sozialen Dialog bleibt zudem die Dominanz der informellen Wirtschaft und ein durch Kleinunternehmen geprägter privater Sektor.

Über den nationalen Rechtsrahmen hinaus gelten die von Benin ratifizierten internationalen Konventionen. Dies ist unter anderem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, welche einen Teil der Präambel der beninischen Verfassung bildet. Darüber hinaus hat Benin einen Großteil der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ratifiziert, darunter acht der zehn Kernarbeitsnormen (nicht ratifiziert wurden bisher die Übereinkommen 155 und 187). Dennoch werden in der Praxis regelmäßig Arbeitsstandards verletzt. Im *Global Rights Index* des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) für das Jahr 2023 wird Benin in der vorletzten Kategorie geführt: Die Rechte der Arbeitnehmer\_innen werden systematisch verletzt.

Nach 2017 wurden aufgrund der wiederholten Arbeitsniederlegungen im öffentlichen Dienst des Landes zwei neue Gesetze verabschiedet, die die Interessenvertretung von Arbeitnehmer\_innen erheblich erschweren. Dabei handelt es sich um:

- das Gesetz vom 29. August 2017 zur Festlegung der Bedingungen und des Verfahrens für die Einstellung von Arbeitskräften und die Beendigung eines Arbeitsvertrags. Es liberalisiert den Arbeitsmarkt, indem es die mehrfache Verlängerung befristeter Verträge ermöglicht. So wird der befristete Vertrag zur Regel und der unbefristete Vertrag zur Ausnahme. Darüber hinaus wird die Beendigung von Arbeitsverhältnissen durch eine Deckelung von Abfindungen erleichtert;
- das Gesetz vom 5. Oktober 2018 über die Ausübung des Streikrechts. Dieses Gesetz umfasst eine lange Liste sogenannter »wesentlicher« Dienste, in denen Streiks untersagt oder stark eingeschränkt sind (Gesundheit, Sicherheit, Energie- und Wasserversorgung, Lufttransport sowie Telekommunikation mit Ausnahme privater Radio- und Fernsehsender). Für andere Bereiche reduziert es die Anzahl der möglichen Streiktage pro Jahr auf zehn und verlangt die Erbringung einer sogenannten »Mindestleistung«. Ferner verbietet das Gesetz die Ausübung von Solidaritätsstreiks. Darüber hinaus ermöglicht es Behörden, sich auf die »öffentliche Ordnung« zu berufen, um Demonstrationen von Oppositionsgruppen, Organisationen der Zivilgesellschaft und Gewerkschaften zu verhindern. Das Gesetz verbietet nicht genehmigte Versammlungen, die die öffentliche Ordnung stören könnten. Für Demonstrationen, Kundgebungen etc. ist eine Voranmeldung bzw. Genehmigung erforderlich, Anträge hierfür werden von Behörden allerdings häufig abgelehnt oder ignoriert.

Beide Gesetze haben in Benin enorme Proteste ausgelöst. Für die Gewerkschaften stellt das Gesetz über den Abschluss und die Beendigung von Arbeitsverträgen, das zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und zur Förderung ausländischer Investitionen beitragen soll, die Arbeitsplatzsicherheit für Beschäftigte grundlegend in Frage. Ebenso ist für sie die Begrenzung der Dauer von Streiks auf maximal zehn Tage pro Jahr eine erhebliche Einschränkung der von der Verfassung gewährten Rechte.

Die Einschränkungen waren ausgelöst worden durch den Streik von 2017 in drei sensiblen Bereichen des Staates: Justiz, Gesundheit und Bildung. Die damaligen Forderungen zielten zum einen auf materielle Fragen ab sowie auf eine Respektierung des Status der Gewerkschaften und auf die Einhaltung getroffener Vereinbarungen durch die Regierung. Zum anderen stellte man sich gegen eine geplante Verfassungsänderung und kritisierte den Ablauf der zurückliegenden Wahlen. Dieser letzte Punkt hat zweifellos dazu beigetragen, dass das Streikrecht in den Bereichen Justiz und Gesundheit aufgehoben wurde. Als Reaktion auf einen Fluglotsenstreik der Agentur für Sicherheit und Luftfahrt wurde im Oktober 2022 ein Änderungsgesetz verabschiedet, das das Streikverbot auf Angestellte des Hafens und des Flughafens sowie auf die Kohlenwasserstoffbranche ausweitet.

## GEWERKSCHAFTEN IN BENIN – FAKTEN UND DATEN

### HISTORISCHE ASPEKTE

Während der Kolonialzeit tauchten erste Vorläufer gewerkschaftlicher Organisationen auf, beispielsweise in Form von Verbänden und Freundeskreisen, insbesondere im Erziehungswesen. Wie überall in Afrika weckte das Auftreten dieser »Amicales« das Misstrauen der Kolonialverwaltung, die sie als potenzielle Räume für Proteste betrachtete und versuchte, ihre Reichweite zu begrenzen. Dennoch machten viele spätere Gewerkschaftsführer in diesen Vereinigungen ihre ersten Erfahrungen mit kollektiven Aktionen. Von den heute existierenden acht Dachverbänden wurden zwei während der sozialistischen Phase gegründet, namentlich die nationale Einheitsgewerkschaft *Union Nationale Syndicale des Travailleurs du Bénin* (UNSTB) im Jahr 1974 sowie die zunächst im Verborgenen agierende, kommunistische *Confédération des Syndicats des Travailleurs du Bénin* (CSTB) im Jahr 1982. Nach der demokratischen Wende sicherte sich die UNSTB ihren Fortbestand durch organisatorische Neuaufstellung, erhielt sich ihren Namen, verlor aber den größten Teil ihrer Mitglieder. So bildeten sich während der 1990er Jahre die anderen sechs Dachverbände durch Abspaltungen von der UNSTB sowie durch Neugründungen. Mit Ausnahme der CSTB, die eine enge Beziehung zur kommunistischen Partei Benins pflegt, stehen die Dachverbände in keiner festen Allianz zu einer politischen Partei und lassen sich im politischen Spektrum in der Mitte bzw. der linken Mitte einordnen.

Die postkoloniale Geschichte der Gewerkschaften im politischen System Benins gliedert sich in drei große Zeitabschnitte:

- 1960 bis 1972: die Zeit der gewerkschaftlichen Pluralität während der ersten unabhängigen Regierungen;
- 1972 bis 1990: die Zeit der gewerkschaftlichen Einheit unter der marxistisch-leninistischen Regierung;
- 1990 bis heute: die Rückkehr zur gewerkschaftlichen Pluralität im neuen demokratischen System, die gleichzeitig auch durch eine zunehmende Fragmentierung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung geprägt ist.

Prinzipiell spielen die Gewerkschaften in Benin die Rolle eines politischen Kontrollorgans, das sich für Presse- und Meinungsfreiheit einsetzt und sich regelmäßig zu aktuellen politischen Ereignissen äußert. So heißt es in den Statuten einiger Dachverbände, dass sie sich das Recht vorbehalten, sich zu allen politischen und ökonomischen Fragen in Benin zu äußern.

### GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Die Gewerkschaftslandschaft setzt sich pyramidenartig aus folgenden Organisationsformen zusammen:

- *Syndicats de base* (Basisgewerkschaften);

- *Fédérations syndicales* (Sektor- oder Branchengewerkschaften);
- *Confédérations syndicales* (Dachverbände).

Die Basisgewerkschaften sind in der vertikalen Gliederung auf der untersten Ebene angesiedelt und bilden das breite Fundament. Es handelt sich um sektorspezifische Organisationen, deren Zahl insbesondere in den sozialen Sektoren (Bildung, Gesundheit und Justiz) immer weiter zunimmt. In diesen öffentlichen Sektoren scheint es teilweise so, als werde mit jeder neuen Berufskategorie oder Untergruppe eine neue Interessenvertretung in Form einer neuen Gewerkschaft als notwendig erachtet.

Auf der mittleren Ebene finden sich die Branchen- und Sektorenverbände. Diese Strukturen sind mit dem Ziel gegründet worden, die Kräfte von Organisationen derselben Branche zu bündeln oder die Beschäftigten desselben Berufszweiges zu vertreten. Hinzu kommen sogenannte intergewerkschaftliche Organisationen (*intersyndicales*), bei denen es sich um informelle Strukturen handelt, die letztlich außerhalb der Sektorgewerkschaften und Dachverbänden verbleiben und mobilisieren, aber häufig eine nicht zu unterschätzende Wirkung entfalten. Ein Beispiel hierfür ist die »Aktionsfront des Bildungswesens«, die nach Aussage einer ihrer Funktionäre aus der Tatsache heraus entstanden sei, dass die Lehrer\_innen das Versagen ihrer eigentlich zuständigen Funktionär\_innen festgestellt und daher eine solche Parallelstruktur vorgezogen hätten, auch wenn diese keine wirkliche Rechtsgrundlage hat.

An der Spitze der Pyramide befinden sich die acht Dachverbände, wobei fünf davon Mitglied des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) sind.

Insgesamt ist die Gewerkschaftsbewegung in Benin urban strukturiert. Die meisten Gewerkschaften haben ihren Sitz in städtischen Zentren, denn dort befinden sich in der Regel Verwaltungen, Unternehmen und Produktionseinheiten. Im öffentlichen Sektor, insbesondere bei Lehrkräften und Gesundheitspersonal, haben Gewerkschaftsorganisationen lokale Strukturen im ganzen Land. Die Gewerkschaftslandschaft ist zudem gekennzeichnet durch Pluralismus, insbesondere in den Berufen des öffentlichen Sektors. So kam eine von der FES in Auftrag gegebene Erhebung aus dem Jahr 2019 allein im Bildungssektor (Primar-, Sekundar- und Hochschulbildung) auf 129 Gewerkschaften. Eine Übersicht des Arbeitsministeriums aus dem Jahr 2020 gibt eine Anzahl von insgesamt 180 registrierten Basisgewerkschaften an, wobei die Anzahl der durch die Dachverbände und Sektorgewerkschaften anerkannten Basisgewerkschaften noch einmal deutlich höher liegt.

Die sichtbarsten Gewerkschaften auf der Ebene des öffentlichen Dienstes finden sich in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Finanzverwaltung und zentrale Verwaltung. Im formellen Privatsektor ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad immer noch sehr niedrig. Gründe sind u. a. die Nichtanerkennung des Vereinigungsrechts in vielen Unternehmen,

unsichere Arbeitsverhältnisse bzw. die Konkurrenz unter den Beschäftigten, ihre mangelnde Kenntnis der Gesetzeslage sowie fehlendes Wissen über die Rolle von Gewerkschaften. Die Arbeit der Gewerkschaften im privaten Sektor konzentriert sich auf den Erhalt der Arbeitsplätze bzw. auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Der private Sektor ist weiterhin anfällig für offene arbeitsrechtliche Verstöße, wie u. a. die Beschäftigung ohne formellen Arbeitsvertrag. In anderen Fällen wird das Arbeitsverhältnis bei der Nationalen Sozialversicherungskasse (CNSS) nicht angemeldet oder die Arbeitgeberanteile werden nicht gezahlt.

Im informellen Sektor stieg der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den letzten zehn Jahren deutlich an und lag 2019 laut Erhebungen bei 24,1 Prozent, gegenüber 54,5 Prozent im öffentlichen und 21,4 Prozent im privaten Sektor. Vertretungen des informellen Sektors treten mittlerweile stärker in Erscheinung. Während einige Berufsgruppen schon länger gewerkschaftlich organisiert sind (z. B. Motorradtaxifahrer\_innen), folgen immer mehr Gruppen ihrem Beispiel und gründen berufsständische Organisationen oder Verbände, um ihre Interessen zu verteidigen. Diese Bewegung reicht von Reifenflicker\_innen über Marktverkäufer\_innen bis hin zu Verkäufer\_innen von geschmuggeltem Benzin. Es ist jedoch wichtig, die Rolle und den Charakter dieser Organisationen zu klären, die häufig eher der Abstimmung untereinander, der Professionalisierung o. Ä. dienen und weniger auf eine Mitgestaltung der wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen abzielen.

Seit Anfang 2019 haben sechs der acht Dachverbände Fortschritte bei der Schaffung eines Rahmens für gegenseitige informelle Konsultationen gemacht, der es ihnen ermöglicht, die Grundlagen für eine koordinierte gewerkschaftliche Agenda zu schaffen. Diese Dachverbände sind: die CSA, die COSI (*Confédération des Organisations Syndicales Indépendantes du Bénin*), die UNSTB, die CGTB (*Confédération générale des travailleurs du Bénin*), die CSUB (*Centrale des Syndicats Unis du Bénin*) und die CSPIB (*Centrale des Syndicats du Privé et de l'Informel du Bénin*). Ihre Positionen sind so zunehmend abgestimmt; ihre Forderungen können mit einer Stimme an Regierung und Arbeitgeber gerichtet werden.

In den 2021 erstmals seit 2006 durchgeführten Sozialwahlen (*élections professionnelles nationales*), in denen die Zusammensetzung der gewerkschaftlichen Vertretung in nationalen Mitbestimmungsgremien festgelegt wird, erhielten die folgenden drei Gewerkschaftsverbände jeweils mehr als 20 Prozent der abgegebenen Stimmen, weshalb sie als repräsentativ für die Arbeitnehmer\_innen gelten können: für den öffentlichen Dienst CSTB und COSI, für den Privatsektor die CSA. Hierdurch haben diese drei Dachverbände Anspruch auf die Einbindung in die beratenden Konzertierungs- und Verhandlungsgremien auf nationaler Ebene, sie werden von der Regierung und von Verwaltungsbehörden zu offiziellen Veranstaltungen eingeladen und genießen Zugang zu öffentlichen Mitteln, einschließlich staatlicher Beihilfen für Gewerkschaftsorganisationen. Gleichzeitig setzt das Wahlergebnis die übrigen Dachverbände unter Druck, ihre Legitimität zu hinterfragen und sich zu reorganisieren.

Die Sozialwahlen zogen erhebliche Umstrukturierungen bei der Organisation des sozialen Dialogs nach sich, unter anderem die Gründung der Nationalen Kommission für Konzentrierung, Konsultation und Kollektivverhandlungen sowie die Auflösung des Nationalen Rats für sozialen Dialog. Insgesamt erzielen die Institutionen des sozialen Dialogs noch zu wenig Wirkung im Sinne der Arbeitnehmer\_innen.

**ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN**

Auch wenn gewerkschaftliche Rechte in der Verfassung und gesetzlich verankert sind, besteht in der Realität häufig kein angemessener Schutz. So unterliegen die Gründung und Zulassung von Gewerkschaften oft willkürlichen und intransparenten Entscheidungen und es gibt kein unabhängiges Gremium zur Überprüfung des Prozederes. Es gibt Berichte

über Arbeitgeber, die Einzelpersonen wegen ihrer Gewerkschaftsarbeit mit Entlassung gedroht haben sollen.

Menschenrechtliche Risiken im Arbeitskontext ergeben sich vor allem daraus, dass sich die Implementierung, Durchsetzung und Überwachung der Einhaltung von Gesetzen und Schutznormen häufig – wenn überhaupt – auf den formellen Sektor beschränken, der allerdings nur rund fünf Prozent des Arbeitsmarktes ausmacht. Dies gilt sowohl für den Arbeits- und den Gesundheitsschutz als auch für menschenwürdige Löhne. Ebenso sind verschiedene Formen der Kinderarbeit trotz Fortschritten in den letzten Jahren weiterhin weit verbreitet. So sind beispielsweise auch Ausbildungsverhältnisse i. d. R. eher informell und das Verbot der Beschäftigung und Ausbildung von Kindern unter 14 Jahren wird häufig umgangen. Auch in gesetzlich definierten Tätigkeitsbereichen, die

Tabelle 1

**Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Benin**

Dachverband	Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Confédération des Syndicats des Travailleurs du Bénin (CSTB, Dachverband der Arbeiter_innen Benins)	Kassa Mampo	150 000 (eigene Angaben 2020)	
Confédération des Organisations Syndicales Indépendantes du Bénin (COSI, Dachverband der unabhängigen Gewerkschaftsorganisationen Benins)	Noël Chadaré	58 140 (laut IGB 2022)	- IGB, IGB Afrika
Confédération des Syndicats Autonomes du Bénin (CSA-Bénin, Dachverband der autonomen Gewerkschaften Benins)	Anselme Amoussou	84 361 (laut IGB 2022)	- IGB, IGB Afrika - Rat für sozialen Dialog der Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion UEMOA - OATUU (Organisation der Afrikanischen Gewerkschaftseinheit)

Tabelle 2

**Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Benin**

Branchenverband / Gewerkschaft	Mitgliedschaft in Dachverband	Vorsitz bzw. stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Fédération des Syndicats du Développement Rural et de l'Environnement (FESYNDERE, Verband der Gewerkschaften für ländliche Entwicklung und Umwelt)	CSA-Bénin	Elie Hongbete	960 (eigene Angaben)	- IUF (International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations)
Fédération des Services Publics (Verband der Gewerkschaften für öffentliche Dienste)	CSA-Bénin	Gilles Houessou	1 800 (eigene Angaben)	- PSI (Public Services International)
Fédération des Syndicats des Mines (Verband der Bergbaugewerkschaften)	CSA-Bénin	Bandélé Afissou	1 600 (eigene Angaben)	- IndustriAll
Fédération des Syndicats de la Communication (Verband der Kommunikationsgewerkschaften)	CSA-Bénin	Armel Dossou Kago	640 (eigene Angaben)	- UNI
Fédération des Transports (Verband der Transportgewerkschaften)	CSA-Bénin	Jean Assangbè	3 200 (eigene Angaben)	- ITF (International Transport Workers' Federation)

für Kinder unter 18 Jahren komplett untersagt sind, sind Kinder weiterhin schlimmsten Formen der Kinderarbeit ausgesetzt. Darüber hinaus ist die *Vidomegon*-Praxis weiterhin sehr verbreitet: Kinder (oft Mädchen) aus armen Familien werden Verwandten oder Familienfreunden anvertraut, um diese als Haushaltshilfe etc. zu unterstützen und im Gegenzug eine Ausbildung zu erhalten. In der Realität verrichten sie aber nicht selten schwere Arbeit, erleiden Misshandlungen, erhalten keinerlei (Aus-)Bildung und leben teilweise unter sklavenähnlichen Verhältnissen. Laut einer vom Nationalen Statistikinstitut durchgeführten Erhebung ist die Kinderarbeit von 52,5 Prozent im Jahr 2014 auf 19,9 Prozent im Jahr 2022 gesunken, wobei umfassende Statistiken kaum zu finden sind. Fakt ist, dass Kontrollen sich meist auf den kleinen formellen Sektor beschränken und bestehende Gesetze zum Schutz von Kindern oft nur unzureichend eingehalten werden.

## GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

In den 2010er Jahren begann die Regierung mit der Privatisierung mehrerer Sektoren, was großen Unmut hervorrief und zu sektorübergreifenden Streiks und Aktionen führte. Als Reaktion hierauf wurde im August 2016 die Charta des sozialen Dialogs verabschiedet, die in ihrem Artikel 6 die Regierung »verpflichtet, die Vertretungen der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmer\_innen zu jedem Reformprojekt oder Entwicklungsprogramm sowohl bei der Konzeption als auch bei der Umsetzung zu konsultieren«. Doch auch aufgrund interner Streitigkeiten und der starken Fragmentierung gelang es den Gewerkschaften kaum, Einfluss auf wichtige politische Entscheidungen und Gesetzesvorhaben zu nehmen und ihr Mobilisierungspotenzial zu entfalten. Der soziale Dialog bleibt somit trotz einiger institutioneller Vorkehrungen schwach. Die weit verbreitete informelle Wirtschaft und die Dominanz von Kleinstunternehmen im Privatsektor sind weitere Faktoren, die kollektive Maßnahmen im Rahmen eines institutionalisierten dreigliedrigen sozialen Dialogs erschweren.

Das Tarifverhandlungsrecht ist gesetzlich anerkannt, wird jedoch nicht angemessen begünstigt und gefördert: So ist z. B. eine vorherige Genehmigung nicht ausdrücklich vorgeschrieben, in der Realität gibt es aber de facto ein Genehmigungsverfahren, das sich aus der Rolle des Ministeriums bei der Feststellung der repräsentativen Gewerkschaften auf betrieblicher Ebene und der Rolle des/der Arbeitsinspektor\_in als Vorsitzende\_r der Verhandlungskommission auf sektoraler Ebene ergibt. Soweit bekannt, existieren zurzeit 23 Tarifvertragswerke. Laut Schätzungen auf Basis unvollständiger Daten profitieren hiervon 11 000 Beschäftigte (Branchenvereinbarungen nicht mitberücksichtigt), was einer Abdeckung von 2,4 Prozent entspricht. Im öffentlichen Sektor gibt es eine starre Lohnhierarchie, in die die Mitarbeitenden entsprechend ihrer Qualifikation und den Tätigkeitsmerkmalen ihrer Position eingruppiert werden.

Der garantierte branchenübergreifende Mindestlohn wird per Dekret im Ministerrat festgelegt – auf Basis des Berichts des Arbeitsministeriums und nach begründeter Stellungnahme des Nationalen Arbeitsrats. Zum 1. Januar 2023 wurde er von 40 000 FCFA (ca. 60 EUR) auf 52 000 FCFA (ca. 79 EUR)

pro Monat erhöht. Der Arbeitsrat setzt sich aus Vertreter\_innen der repräsentativsten Gewerkschaften und von Arbeitgeberverbänden sowie Fachleuten zusammen. Der Mindestlohn kann alle drei Jahre oder im Bedarfsfall überprüft werden. Vielen Arbeiter\_innen im informellen Sektor bleibt dieser Mindestlohn allerdings vorenthalten.

## GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Zu Beginn der 2010er Jahre gehörten noch rund 75 Prozent der Beschäftigten im formellen Sektor, der allerdings nur ein kleines Segment ausmacht, einer Gewerkschaft an. Das gewerkschaftliche Milieu veränderte sich durch die Liberalisierung der Wirtschaft, etwa durch die Privatisierung öffentlicher Unternehmen, durch Deregulierung sowie durch die bereits erwähnte systematische Befristung von Arbeitsverhältnissen, die für ein günstiges Investitionsklima sorgen soll. Außerdem ist die beninische Wirtschaft durch Kleinst- und Kleinunternehmen dominiert, die zumeist in der informellen Wirtschaft tätig sind und nur begrenzte Möglichkeiten der Organisation von Beschäftigten bieten. Entsprechend wird allgemein eher von sinkenden Mitgliedszahlen ausgegangen, wobei keine verlässlichen Statistiken vorliegen. Daneben gibt es andererseits auch Umfragen, die darauf hindeuten, dass informelle Arbeiter\_innen sich vermehrt Gewerkschaften anschließen und von diesen vertreten werden. Hier besteht seitens der Gewerkschaften teils allerdings die Tendenz, diese neuen Mitglieder eher zu Mobilisierungszwecken zu nutzen und die wirksame Interessenvertretung zu vernachlässigen.

Die beninischen Gewerkschaften erkennen zunehmend das Potenzial junger Mitglieder und die Notwendigkeit gezielter Fortbildungsformate für junge sowie für weibliche Aktivist\_innen. Zudem wird in einigen Verbänden die Fragmentierung der Gewerkschaftsbewegung kritisch hinterfragt. In diesem Kontext brachte der Dachverband CSA 2022 ein Pilotprojekt auf den Weg, um mittelfristig eine engere Koordination und langfristig einen Zusammenschluss der Gewerkschaften im Bildungsbereich zu erreichen. Darüber hinaus koordinierten sich die Dachverbände zuletzt immer häufiger zu gemeinsamen Aktionen und mobilisierten eine große Zahl an Mitgliedern, u. a. um Kritik an Gesetzesänderungen und den steigenden Lebenshaltungskosten zu üben. Auch gibt es klare Bestrebungen, Vertretungsorganisationen des informellen Sektors besser einzubinden und sie bei der Einforderung ihrer Rechte auf nationaler Ebene zu unterstützen. Hierzu wurde im Jahr 2020 unter Beteiligung von Gewerkschaftsverbänden eine offizielle Plattform ins Leben gerufen.

Im Februar 2022 kam es insbesondere in Cotonou zu den größten gewerkschaftlichen Protesten seit dem Amtsantritt von Präsident Talon. Initiiert durch die CSA schlossen sich insgesamt sechs Dachverbände zusammen (CSA, COSI, CGTB, UNSTB, CSPIB, CSUB), um gegen die Teuerungen der Lebenshaltungskosten und gegen den Kaufkraftverlust zu protestieren. Um ein Verbot zu umgehen, riefen die Gewerkschaften parallel ihre Mitglieder zu einer Kundgebung am zentralen Gebäude der Gewerkschaften, an der sogenannten *Bourse du Travail*, auf und stimmten sich dabei öffentlichkeitswirksam bei ihren Botschaften und Kommunikationsstrategien ab.

Neben der Inflation wurden unter anderem auch das Ausbleiben angekündigter Lohnerhöhungen sowie die Auswirkungen des Anfang 2022 in Kraft getretenen neuen Steuergesetzbuches kritisiert.

Insgesamt gelingt es den Gewerkschaften allerdings nicht, eine starke Gegenmacht zur neoliberalen Agenda der Regierung aufzubauen, die zudem die Fragmentierung und die gewerkschaftsinternen Machtkämpfe für sich zu nutzen weiß. Um ihre Legitimität und ihr Gewicht zu steigern, muss das Vertrauen der Basis zurückgewonnen werden, indem beispielsweise das Problem der Fragmentierung glaubhaft angegangen wird; außerdem müssen insbesondere auch Mechanismen der besseren Einbeziehung von Vertretungsorganisationen der informellen Wirtschaft geschaffen werden – all dies in einem Kontext enger werdender demokratischer Spielräume.

**Dr. Iris Nothofer**, *Leiterin des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Benin*

### KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika  
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin

Verantwortlich:  
Britta Utz, Referentin Südafrika,  
Gewerkschaften und Soziale Gerechtigkeit  
[britta.utz@fes.de](mailto:britta.utz@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.