

INTERNATIONALE RUNDSCHAU

Ziele der Gewerkschaften in den USA

Der amerikanische Gewerkschaftsbund AFL - CIO (American Federation of Labor - Congress of Industrial Organization) ist bekanntlich bei der Wahl des Präsidenten im November 1964 für Präsident *Johnson* eingetreten; er hat auch die gleichzeitige Wahl der Demokraten für das Abgeordnetenhaus und für den Senat propagandistisch und vielfach auch finanziell unterstützt. Die Unterstützung republikanischer Kandidaten durch den Gewerkschaftsbund schied bei der Haltung des republikanischen Präsidentschaftskandidaten *Goldwater* von vornherein aus. Unter anderem lieferte seine unvorsichtige Bemerkung, daß er die Sozialversicherung auf freiwilliger Grundlage vorziehe, den Demokraten das unschätzbare Werbemittel, jeden Abend im Fernsehen einen verärgerten Arbeiter zu zeigen, der seine Sozialversicherungskarte als wertlos geworden zerreißt.

Aber im Gegensatz zu Präsident *Kennedy*, der seinen knappen Vorsprung vor dem Republikaner *Nixon* zweifellos dem Eintreten der Gewerkschaften für seine Kandidatur zu danken hatte, ist Präsident *Johnson* bei dem eminenten Abstand der Stimmen (42 038 243 gegenüber 26 449 960 für *Goldwater*) keineswegs den Gewerkschaften allein zu danken verpflichtet. Bisher hat es *Johnson* außerordentlich geschickt verstanden, das Mißtrauen, mit dem große Teile der Arbeiterschaft seinem Vorgänger gegenüberstanden hatten, zu zerstreuen, ohne dadurch bei der Arbeitnehmerschaft an Vertrauen einzubüßen. Es ist ihm auch gelungen, von den drei wichtigsten sozialpolitischen Gesetzen, die von *Kennedy* eingebracht worden waren, die Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuer und den weitestgehenden *Civil Rights Act* seit der Sklavenbefreiung von 1863 zur Eingliederung und Gleichberechtigung der Neger durchzubringen; mit der Einführung der Krankenversicherung für die über 65 Jahre alten Personen ist demnächst zu rechnen.

Probleme ergaben sich bei anderen Zielen der Gewerkschaften, die im Wahlkampf eine Rolle gespielt haben und denen *Johnson*, wenn auch mit abgestufter Intensität, Unterstützung zugesagt hatte. Für den sozialpolitischen Interessierten ist es von Interesse, zu beobachten, wie die amerikanische Regierung in den kommenden Monaten den schwierigen Weg zwischen dem, was die Arbeiterschaft und was die Arbeitnehmerschaft anstrebt, durchlavieren wird, ohne das Vertrauen der

einen oder anderen Seite zu verlieren. Es handelt sich vorwiegend um folgende Gebiete:

1. Abschaffung der einzelstaatlichen *right to work* Gesetze¹⁾

Vor 1947 hatten viele Gewerkschaften erreicht, in Tarifverträge die Klausel einzuschalten, daß nur Gewerkschaftsmitglieder beschäftigt werden dürfen (sogenannte *closed shop*). Dies wirkte sich doppelt scharf aus, wenn der Vertrag von einer *closed union* geschlossen wurde, einer Gewerkschaft, die die Zahl ihrer Mitglieder beschränkte und die Neuaufnahme ausschließt oder an schwer erfüllbare Bedingungen (hohe Eintrittsgebühr, besondere berufliche Erfahrung) knüpfte. Der *Labor-Management Relations Act* von 1947, unter dem Namen *Taft-Hartly Act* als eines der wichtigsten arbeitsrechtlichen Gesetze auch außerhalb der USA bekannt, verbot den künftigen Abschluß solcher Verträge, er ließ aber den *union shop* bestehen, bei dem der Arbeitgeber zwar frei in der Auswahl der Arbeitnehmer ist, diese jedoch in einer bestimmten Zeit, meist innerhalb von 30 Tagen, der Gewerkschaft beitreten müssen, widrigenfalls die Gewerkschaft die Entlassung verlangen kann.

Als schärfsten Rückschritt betrachteten die Gewerkschaften nicht das Verbot des *closed shop*, sondern die Ermächtigung des Gesetzes an die 50 Einzelstaaten, auch den *union shop* durch ein einzelstaatliches *right to work*- (Recht zu Arbeit-)Gesetz zu verbieten. 19 Staaten haben bisher schon Gesetze erlassen, vorwiegend im konservativen Südosten, aber auch von Texas hinauf nach North Dakota und in den Rocky Mountains.

In einer Botschaft, die *Johnson* am 18. Mai 1965 an den Kongreß gerichtet hat, hat er sein Versprechen im Wahlprogramm der demokratischen Partei eingelöst, aber nach dem Gefühl der Gewerkschaften etwas lauwarm. Während er den anderen Problemen mehr als eine Seite widmete, hat er am Ende seiner Botschaft die Abschaffung der *right to work*-Gesetze durch Widerruf des Art. 14 b des *Taft-Hartley Acts* nur kurz erwähnt, indem er der Hoffnung Ausdruck gab, dieser Widerruf würde die Konflikte, die die amerikanischen Staaten in der Arbeitspolitik getrennt hätten, beseitigen.

Offensichtlich sieht *Johnson* die schweren Kämpfe voraus, die sich in beiden Häusern des Kongresses über dieses Problem abspielen werden. Es wäre völlig verkehrt, für die Beurteilung der Aussichten sozial- und arbeitspolitischer Gesetzesvorschläge lediglich die

1) Vgl. „Gewerkschaftsbeiträge von Nichtmitgliedern in den USA zulässig“ in Jg. 1964 S. 52 f.

Zahl der Demokraten und Republikaner zu vergleichen. Nach der Wahl vom November 1964 stehen im Abgeordnetenhaus 295 Demokraten 140 Republikanern, im Senat 68 Demokraten 32 Republikanern gegenüber. Aber die beiden Parteien, die in keiner Weise von „Weltanschauungen“ bestimmt sind und vor allem keinen Fraktionszwang kennen, stehen sich verhältnismäßig selten geschlossen gegenüber. Der an das parlamentarische System gewöhnte Westeuropäer muß sich vor allem hüten, die amerikanischen Parteien etwa mit rechts oder links, liberal oder konservativ zu charakterisieren. Etwas Konservativeres als die Demokraten der elf Südstaaten läßt sich kaum denken. So war gegenüber dem *Civil Rights Act* von 1964 die Opposition in den demokratischen Reihen viel stärker als in den republikanischen. Bedeutsame sozial- und arbeitspolitische Maßnahmen sind seit vielen Jahren nur durch ein Zusammengehen des linken Flügels und der Mitte der Demokraten mit dem fortschrittlichen Flügel der Republikaner zu erreichen.

Ob sich für die Abschaffung der *right to work-Gesetze* eine Mehrheit finden wird, ist sehr fraglich. Auch die öffentliche Meinung, die in den USA ständig durch Befragungen in allen Kreisen der Bevölkerung abgetastet wird, wird gerade hier ein erhebliches Wort zu sprechen haben. Für das westeuropäische Empfinden ist es schwer verständlich, daß im Land der Freiheit der Entschluß des einzelnen Arbeitnehmers, sich einer Gewerkschaft anzuschließen oder nicht, von der Aussicht, die Arbeitsstelle zu verlieren, maßgebend beeinflusst wird, wie das beim *union shop* der Fall ist. Wenn auch kaum jemand daran denkt, diesen allgemein abzuschaffen, so wäre es doch ein gewaltiger Eingriff in die Selbständigkeit der 19 Staaten, die für ihr Gebiet den *union shop* abgeschafft haben, wenn ihnen durch Widerruf des Art. 14 b dieses Recht wieder entzogen würde.

2. Der Mindestlohn

Unter der Regierung *Kennedys* wurde der Mindestlohn von 1 \$ auf 1,25 \$ je Stunde erhöht; zahlreiche Ausnahmen wurden dabei festgesetzt. Ziel der Gewerkschaften ist Erhöhung auf 2 \$. Diese Erhöhung würde keineswegs einer inzwischen etwa eingetretenen Geldentwertung entsprechen; denn im Gegensatz zu den meisten westeuropäischen Ländern sind die USA in der glücklichen Lage, jährlich nur etwas mehr als 1 vH Minderung in der Kaufkraft des Dollars, berechnet nach den Kleinhandelspreisen, erleiden zu müssen. Die Gewerkschaften wären vermutlich zufrieden gewesen, wenn sich der Präsident eine Erhöhung etwa auf 1,50 \$ zu eigen gemacht hätte. Inzwischen hat er in seiner Botschaft

den Kongreß lediglich gebeten, die Frage zu überlegen. Positiver hat er Ausdehnung des Gesetzes auf neue 4,5 Millionen Arbeitnehmer vorgeschlagen und damit den Gewerkschaften eine Konzession gemacht, da er im Januar 1965 nur von zwei Millionen gesprochen hatte.

Dieser Vorschlag hat jedenfalls größere Aussichten, angenommen zu werden, als der Widerruf der *right to work-Gesetze*. Ausgedehnt würde das Gesetz z. B. auf den Einzelhandel, Wäschereien, Hotel- und Gastwirtschaftspersonal, Filmtheater, Krankenpflege.

3. Die Arbeitszeit

Die Gewerkschaften glauben, in der Kürzung der Arbeitszeit von jetzt regelmäßig 40 auf 35 Wochenstunden den Hauptschlüssel zur Verminderung der hohen Arbeitslosigkeit zu erblicken. Die Arbeitslosigkeit, eine der Hauptsorgen, mit der die USA seit Jahren belastet sind, ist im Juli 1964 zum erstenmal nach 53 Monaten mit 4,9 vH des Gesamtbestands der Arbeitskräfte unter 5 vH herabgegangen, um schon im nächsten Monat wieder über diese Grenze zu steigen. Erst im Frühjahr 1965 scheint eine Wendung zu anhaltender Besserung eingetreten zu sein, obwohl 4,6 vH (Mai 1965) zu dem in einigen westeuropäischen Industrieländern seit Jahren anhaltenden Mangel an Arbeitskräften lebhaft kontrastiert.

Präsident Johnson glaubt, wie schon seine Vorgänger und mit ihnen weite Kreise des Wirtschaftslebens, daß mit einer Kürzung der Arbeitszeit die seit Jahren durch die passive Zahlungsbilanz und die hohen Löhne gefährdete Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Wirtschaft zu sehr geschwächt würde. Johnson hat daher bald nach Regierungsantritt den Gedanken in die Debatte geworfen, die Arbeitszeit über 40 Wochenstunden mit einem Zuschlag von 100 vH des Normallohns (statt der geltenden 50 vH) zu belegen. Seiner Hoffnung, dadurch eine Einschränkung der Überzeitarbeit zu erreichen und die Arbeitgeber zur Einstellung neuer Arbeitskräfte zu bewegen, wurde aus Wirtschaftskreisen entgegengehalten, daß Überzeitarbeit häufig nur von einem Teil der Belegschaft geleistet werden muß, um der Mehrheit die normale Arbeitszeit zu gewährleisten. Die der Wirtschaft entstehenden Kosten müßten sich in einer Preiserhöhung auswirken. Auch die Gewerkschaften waren mit dem Vorschlag insoweit nicht einverstanden, als sie das Verfahren bemängelten, in dem die einzelnen Wirtschaftszweige bestimmt werden sollten, die zur doppelten Lohnzahlung verpflichtet würden.

Nunmehr bringt Johnson den Vorschlag, die Überzeitarbeit von der 49. Wochenstunde an mit einem Zuschlag in Höhe des Normal-

lohns zu belegen, im Laufe einiger Jahre auf die 46. Wochenstunde herabzugehen, während die Überarbeit über der 40. Wochenstunde nach wie vor mit dem Zuschlag von 50 vH vergütet werden soll. Den Vorschlag der Gewerkschaften hat er dem Kongreß „zum Studium“ empfohlen.

4. Ausdehnung der Arbeitslosenversicherung

Weitestgehend decken sich die Ziele der Gewerkschaften mit denen des Präsidenten in der Frage der Ausdehnung der Arbeitslosenversicherung, die noch bedeutende Lücken aufweist. Das erste Bundessozialversicherungsgesetz, der *Social Security Act* von 1935, legte den Arbeitgebern, die acht (seit 1956 vier) oder mehr Arbeitnehmer mindestens 20 Wochen im Jahr beschäftigen, eine Bundessteuer von 3 vH des Lohns auf, wobei nur der Lohn bis zu 3000 \$ der Steuer unterliegt. 1962 wurde die Bundessteuer von 3 vH auf 3,4 vH erhöht. Wenn ein Einzelstaat eine Arbeitslosenversicherung, die gewissen Mindestanforderungen genügt, einführt, kann der Arbeitgeber 90 vH der Bundessteuer gegen die einzelstaatliche Arbeitslosenversicherungssteuer aufrechnen. Der Bund, der die Bundessteuer für jeden Staat gesondert verwaltet, stellt die Beträge dem Einzelstaat auf Anforderung für Zwecke der Arbeitslosenversicherung zur Verfügung. 10 vH verbleiben für die Verwaltung, die der Bund den Staaten in voller Höhe ersetzt. Dieses System erwies sich als so reizvoll, daß schon 1937 alle (damals) 48 Staaten Arbeitslosenversicherungsgesetze eingeführt hatten, die in ihren Einzelheiten weitgehend voneinander abweichen. Noch heute hält etwa die Hälfte der Staaten an der Begrenzung der Beschäftigung von mindestens vier Arbeitnehmern fest, so daß im ganzen nur etwa 70 vH der Arbeitslosen zum Unterstützungsbezug berechtigt sind. Infolge der bedeutsamen Lohn erhöhungen, die sich auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung deswegen nur gering auswirken, weil der Beitragspflicht nur der Lohn bis zu 3000 \$ unterliegt — nur einige Staaten haben für ihren Versicherungsbeitrag diese Grenze bis zu 4200 \$, Alaska sogar bis zu 7200 \$ erhöht —, fielen die Leistungen im Verhältnis zum zuletzt bezogenen Arbeitslohn stark ab.

Diese hier nur angedeuteten Lücken sollen mit dem Ergebnis geschlossen werden, daß etwa fünf Millionen Arbeitnehmer neu in den Leistungsschutz kommen, daß die Mindestanforderungen an die einzelstaatlichen Gesetze hinsichtlich Höhe und Zeitdauer der Versicherungsleistungen verbessert würden und nach Aussteuerung zusätzlich vom Bund allein finanzierte Hilfe für 26 Wochen eintreten würde.

Der Kampf wird hier um die Finanzierung gehen. Bisher haben — im Gegensatz zu wohl allen anderen Ländern, die eine Arbeitslosenversicherung eingeführt haben — die Arbeitgeber allein die Versicherung zu tragen. Wenn jetzt die Leistungen ansteigen, wird sicher der Gedanke in die Debatte geworfen, auch die Arbeitnehmer heranzuziehen. Die Einzelstaaten, die über ihre Zuständigkeiten wachen wie die Bienen über ihre Königin, werden weiteres Eingreifen in ihre Zuständigkeiten zurückweisen.

Andere Wünsche der Gewerkschaften haben sich noch nicht zu gesetzgeberischen Vorschlägen verdichtet. Zum Beispiel sind in letzter Zeit in Tarifverträgen, die die Arbeiterschaft in einigen der bedeutsamsten Wirtschaftszweige treffen, Abmachungen festgelegt worden, die ein Ausscheiden vor Erreichung des 65. Lebensjahres ermöglichen. Ob bei Anhalten der Arbeitslosigkeit diese Bestrebungen weiter Platz greifen, kann derzeit noch nicht überblickt werden.

Dr. Robert Adam