

Internationale Rundschau

Energiepolitik und Gewerkschaften in USA

Der Ausbruch der Energiekrise Ende 1973 fiel zusammen mit der Krise des Nixon-Regimes. Weder dieses noch die unter seinem Schatten stehende Regierung Ford waren in der Lage, ein umfassendes Energieprogramm auszuarbeiten; noch hätten sie über die nötige Autorität verfügt, es gegenüber einem mißtrauischen Kongreß und einer ebenso mißtrauischen Öffentlichkeit durchzusetzen. Erst die neue Carter-Regierung war dazu imstande. Als erstes umfassendes Projekt legte sie am 20. April 1977 einen „Nationalen Energieplan“ vor, ausgearbeitet unter Leitung von James Schlesinger, der heute dem inzwischen neugeschaffenen Ministerium für Energiewesen vorsteht.

Ziel dieses Programms ist, den bestehenden verschwenderischen Energieverbrauch einzuschränken, ohne dabei das wirtschaftliche Wachstum zu verhindern, und gleichzeitig die Abhängigkeit vom steigenden Ölimport und die daraus erwachsende politische Verwundbarkeit zu verringern. Zu diesem Zweck wird eine Reihe von gesetzlichen und steuerlichen Maßnahmen vorgeschlagen, u. a. zur Umstellung von benzinverschwendenden Automobilen auf leichtere Modelle und zur Entwicklung benzinsparender neuer Modelle; zur Förderung der Isolierung von Eigenheimen und zur Erhöhung der Leistungsnormen für größere elektrische Apparaturen (Klima- und Heizanlagen, Kühlschränke und dergleichen); zur sinnvolleren Ordnung im komplizierten Preissystem für Petroleum und Erdgas unter Vermeidung von Sondergewinnen der Industrie; zur Ersetzung begrenzter Energiequellen (Petroleum, Erdgas) durch reichlich vorhandene

(Kohle) und zur Förderung der Entwicklung neuer unerschöpflicher Quellen (solar, geothermal); zur Bildung eines Jahresvorrats von 1 Md. Barrels Rohöl.

Schließlich sieht der Regierungsvorschlag eine ausgedehnte Informationspflicht von Seiten der Ölindustrie vor, unter der die großen Ölkonzerne der Regierung detaillierte Informationen über Produktion, Reserven, Kosten, Investitionen und andere Finanztransaktionen im In- und Ausland zu liefern haben. Damit soll gesichert werden, „daß die Regierung, nicht die Industrie die nationale Energiepolitik bestimmt“. Dagegen wird - zumindest im gegenwärtigen Zeitpunkt - weder eine vertikale noch eine horizontale Entflechtung der großen Ölkonzerne für nötig erachtet.

Im großen Ganzen fand das Energieprogramm eine positive Aufnahme; im einzelnen wurden freilich von verschiedenen Seiten erhebliche Einwände vorgebracht.

Haltung der Industrie

Von den am meisten betroffenen Industrien meldete sich erwartungsgemäß die mächtige Ölindustrie (sie stellt die Hälfte der zwanzig größten Industriekonzerne Amerikas) mit einer gutfinanzierten Kampagne in der Öffentlichkeit und im Kongreß gegen eine Reihe von Bestimmungen. Sie wendet sich natürlich gegen die Informationspflicht, wobei sie deren zweifellos erhebliche Kosten und die Bedrohung des Geschäftsgeheimnisses herausstreicht. Ihr Haupteinwand gilt jedoch einerseits der Aufrechterhaltung der Preiskontrollen, andererseits dem Grundziel der Konservierung, dem sie das Ziel der Förderung der einheimischen Öl- und Gasproduktion entgegenstellt. Im Gegensatz zu diesem Standpunkt wies sogar die Wirtschaftszeitschrift *Business Week* mit zahlreichen Beispielen auf die erheblichen Einsparungen verschiedenster Art hin, die vor allem bei der Errichtung von Industrie- und Verwaltungsgebäuden, wie im Fabrikationsprozeß selbst in Energieverbrauch und -kosten möglich seien und von vielen Firmen bereits durchgeführt würden.

Die *Elektrizitätsindustrie*, vor allem nahe der Ost- und Westküste, wehrt sich gegen eine Umstellung auf Kohle, die freilich nahe den großen Bevölkerungszentren Gefahren erhöhter Luftverpestung mit sich bringen könnte. Sie würde den Ausbau der Kernenergie vorziehen (das Carter-Programm sieht die Einstellung der Plutonium-Verfahren vor). Für die nächsten Jahre freilich hat die Industrie angesichts des nur wenig steigenden Strombedarfs ohnedies die bestehenden Neubaupläne eingeschränkt oder verschoben. Die *Automobilindustrie* sucht eine Sicherung gegen Maßnahmen, welche den Import von Kleinwagen begünstigen könnten, sowie eine Hinausziehung der Fristen für die Entwicklung benzinsparender Konstruktionsänderungen.

Haltung der Gewerkschaften

Sie findet dabei die volle Unterstützung der *Automobilarbeiter-Gewerkschaft (UAW)*. Diese nahm auf ihrer Tagung im Mai 1977 in zwei Berichten des Resolutionskomitees Stellung zum Carterschen Energieplan im allgemeinen, und im besonderen zu seinen Auswirkungen auf die Automobilindustrie. Darin werden, bei allgemeiner Zustimmung, die wichtigsten Punkte der Übereinstimmung und der Kritik notiert. So begrüßt die Gewerkschaft das dem Plan zugrunde liegende Prinzip des „gesunden ökonomischen Wachstums“, betont aber gleichzeitig die Notwendigkeit vorbeugender Maßnahmen in bezug auf mögliche Einschränkungen oder Verlagerungen der Beschäftigung sowie auf inflationäre Auswirkungen (geschätzt auf jährlich 0,5 %). Der Bericht stimmt der sogenannten „Wellhead“-Steuer zu, die den Preis des einheimischen Rohöls allmählich aufs Weltmarktniveau erhöhen soll, aber unter der Bedingung, daß gleichzeitig - etwa über eine staatliche Import-Agentur - verhindert wird, daß der amerikanische Ölpreis völlig von OPEC bestimmt wird. Außerdem müsse diese „Bohrer“-Steuer in gerechter Weise ans Publikum rückvergütet werden. Dagegen wendet sich der Bericht gegen eine zusätzliche Benzinsteuern, ebenso wie gegen Sonder-

Vergünstigungen an die Industrie für vorgeschriebene energiesparende Einrichtungen, die sich meist selbst bezahlt machen. Was die Automobilindustrie im besonderen betrifft, so initiierte die UAW ein inzwischen vom Kongreß verabschiedetes Gesetz zur realistischen Fristverlängerung für die Einführung verbesserter Emissionsstandards bei neuen Wagen, um der Industrie genügend Zeit für die notwendigen technologischen Änderungen zu geben. Zur Bekämpfung der Luftverpestung schlägt die UAW eine Prämie für die Verschrottung alter abgasreicher Wagen vor. Als zusätzlichen Grund gegen die Einführung einer Sondersteuer für größere Wagen führt die UAW an, daß die Hälfte dieser Wagen von Familien gekauft werde, die sich nur *ein* Auto leisten könnten, aber Platz für ihre Kinderschar brauchen. Die bereits festgelegten Standards für die Treibstoff-Effizienz seien genug Ansporn für den Käufer; die UAW empfiehlt im übrigen die Anwendung dieser Normen auf die durchschnittliche Gesamtproduktion jeder Firma anstatt auf jedes einzelne Modell.

Die Haltung der *AFL/CIO* (die UAW gehören bekanntlich dem Zentralverband nicht an) bewegt sich auf ähnlichen Linien, sowohl in Zustimmung wie in Kritik. Sie betont noch stärker die Notwendigkeit für Amerika, sich aus der Abhängigkeit von den OPEC-Ländern zu befreien. Sie wünscht deshalb, der gesamte Petroleumimport und dessen Verteilung möge den Ölkonzernen entzogen und der Bundesregierung übertragen werden. Im übrigen richtet sich auch ihre Hauptkritik gegen verschiedene steuerpolitische Vorschläge des Regierungsplans. Der Hauptunterschied zur Einstellung der UAW liegt in der eindeutigen Befürwortung des Ausbaus der Kernenergie einschließlich des von Carter gestoppten Plutonium-Brüters.

Haltung der Öffentlichkeit

Die Komplexität des Energieproblems erschwert dem Bürger ein sachverständiges Urteil. Zwar versuchte die Regierung, den Ernst der Lage, die drohende Erschöpfung der Erdölreserven, durch den Vergleich mit

einem Krieg verständlich zu machen. Aber das dringt nicht durch angesichts gut versorgter Tankstellen und ausreichender Strom- und Heizölversorgung; in einer Zeit, wo gelegentliche Knappheit an Heizgas regional begrenzt ist und in erster Linie die Industrie, nicht die privaten Haushalte trifft. Mehr noch, die amerikanische Zivilisation ist in einem Maß auf das Privatautomobil abgestimmt, daß an eine wirklich tiefgreifende Umstellung der Lebensweise, sei es auf öffentliche Verkehrsmittel, sei es auf dichtere Wohnformen, einfach nicht zu denken ist. Verständlicherweise zielt deshalb der Regierungsplan weitgehend nicht auf die Einschränkung des Autoverkehrs ab, sondern auf Ersparnisse und größere Effizienz im Benzinverbrauch.

Mehr noch, der Amerikaner ist an niedrige Energiekosten gewohnt: der Benzinpreis beträgt noch immer nur etwa 40% des westeuropäischen. Mit der Angleichung des heimischen Rohölpreises an den Weltmarktpreis sieht der Plan bereits eine Benzinpreiserhöhung um 10—15% vor. Eine Steigerung darüber hinaus durch eine Bundessteuer hat sich als politisch untragbar erwiesen; dieser Teil des Plans wurde denn auch bereits fallengelassen.

Ist die Haltung der Gesamtheit hauptsächlich von den wenigen Punkten bestimmt, an denen der Energieplan unmittelbar ins persönliche Leben eingreift (z. B. Preis für Benzin, Strom, Gas oder Ausgaben beziehungsweise Darlehen für Hausisolierung), so gehen die Anliegen von Bürgerinitiativen und Bürgerorganisationen weiter und tiefer. Auf diesem Gebiet sind die USA bekanntlich seit zwei Jahrzehnten bahnbrechend, angefangen von SANE und der Bewegung gegen die Atomrüstung und Kernenergie sowie der von *Rachel Carson* ausgelösten Bewegung zum Umweltschutz; gefolgt von *Ralph Naders* Initiativen zum Schutz des Konsumenten vor schadhafte und gefährlichen Produkten; bis zu den lokalen Ad-hoc-Bewegungen für oder gegen Schulintegration, zur Verhinderung des Baus von Atomkraftwerken oder der Landung von Überschallflug-

zeugen. Diese zumeist, doch nicht immer, von der gebildeten oberen Mittelschicht getragenen Initiativen begrüßen den Carter'schen Energieplan, auch wenn er ihnen manchmal nicht weit genug geht. Sie stimmen weitgehend mit den Gewerkschaften überein; doch gibt es an wichtigen Stellen Divergenzen - etwa, wenn die Sorge um das Versiegen der Energiequellen oder um die Umweltgefährdung, die Forderung nach einer wachstumslosen Wirtschaft aufkommen läßt, ohne Rücksicht auf die damit verbundenen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und auf das Aufholbedürfnis der unteren Einkommensgruppen. Überhaupt fehlt manchen dieser Gruppen das Verständnis für die Notwendigkeit eines „trade-off“ zwischen wünschenswerten Zielen und den damit verbundenen Kosten, die letzten Endes vom Konsumenten oder Steuerzahler getragen werden müssen.

Haltung des Kongresses

Alle diese Einflüsse — von Industrien und Gewerkschaften, von Bürgerinitiativen und Interessengruppen — verschaffen sich schließlich Gehör im Kongreß, dessen Zustimmung den Regierungsplan erst zum Gesetz des Landes macht. Hier wird - zwischen Weißem Haus und einflußreichen Parlamentariern, zwischen Lobbyisten und auf die Wählerstimmung im heimatlichen Wahlkreis schielenden Abgeordneten, und schließlich zwischen den beiden Häusern des Kongresses selbst - der endgültige Kompromiß ausgehandelt. Die Notwendigkeit zum Kompromiß macht die Gesetzgebung meist unnötig kompliziert. Das trifft zum Teil auch für die im August vom Repräsentantenhaus verabschiedete Fassung des Energiegesetzes zu. Sie folgt jedoch in fast allen wichtigen Punkten dem Regierungsplan, geht in einigen Einzelheiten sogar über ihn hinaus, etwa in der erweiterten Liste der elektrischen Apparate, deren Energie-Effizienz zu erhöhen ist, oder in der Strafsteuer für Kraftwerke und Industrien, welche die vorgeschriebene Umstellung von Öl und Gas auf Kohle nicht vornehmen. Beinahe wäre sogar eine mäßige

Benzinsteuer angenommen worden. Die Sondersteuer auf benzinhungrige Wagen ging durch; ihr Ertrag soll aber nicht zu einem Bonus auf Kleinwagen, sondern zur Abtragung der Staatsschuld verwendet werden.

Der Senat begann seine Beratung Mitte September. Hier hatten die Ölkonzerne im Vorsitzenden des Finanzausschusses, Senator *Long* vom Ölstaat Louisiana, einen einflußreichen Fürsprecher. Ob er sich mit seiner Opposition gegen die „Bohrturm“-Steuer und die Preispolitik für Erdgas durchsetzen konnte, war zunächst fraglich. Hier fanden jedenfalls die wichtigsten Auseinandersetzungen statt. Und es gelang der Opposition gegen den Energieplan der Carter-Regierung sehr weitgehend vorzugehen und noch weitere wichtige Teile herauszubringen. Carter mußte daher sein ganzes Prestige einsetzen - und dabei sogar einige ausländische Staaten durch die Absage einer Reise brüskieren —, um es wenigstens zu versuchen, noch einige Bestandteile des Energieplanes durchzusetzen.

George Günther Eckstein

Redaktionelle Anmerkung: Der Berichtsteil dieses Heftes enthält Beiträge, die ursprünglich für unsere Schwerpunktheft 10/77 zur Energiepolitik und 11/77 zur Mitbestimmung vorgesehen waren und dort aus technischen Gründen nicht erscheinen konnten.

Die Berichterstattung zur Mitbestimmung wird durch die Beiträge von Wolfgang Schneider, der sich mit der Betriebsverfassung auseinandersetzt, von Heinz Markmann, der auf die Konzertierte Aktion in der Krise eingeht, und von Klaus Schworm, der den Einfluß der IHK behandelt, abgeschlossen.

Zur Energiepolitik berichtet George Eckstein über Energiepolitik und Gewerkschaften in den USA, während Gösta Dahlström die Grundzüge der schwedischen Energiepolitik behandelt.

Grundzüge der schwedischen Energiepolitik

Gegenwärtige Energiepolitik

Schweden ist im großen und ganzen ohne Kohle, Erdöl und Naturgas. Während der Nachkriegszeit wurde ein drastischer Übergang von Kohle zu Öl durchgeführt, vor allem auf dem Gebiet der privaten Haushaltungen, aber auch innerhalb der Industrie. Diese dem deutschen Publikum wohlbekannte Tendenz ergab sich aus dem reichlichen Angebot an billigem Rohöl. Früher war die Wasserkraft in Schweden die Hauptquelle für die Elektrizitätserzeugung. Noch Anfang der 60er Jahre deckte z. B. die Wasserkraftnutzung den gesamten Elektrizitätsbedarf. Danach wurden zunehmend andere Energiequellen für die Stromerzeugung benötigt.

Das Energieprogramm von 1975

Das jetzige öffentliche Energieprogramm, das auf einen Parlamentsbeschluß aus dem Jahre 1975 zurückgeht, weist die folgenden Grundzüge auf:

1. Bremsung des Wachstums des Energieverbrauchs

Zuschüsse und Kredite für Sparmaßnahmen wurden eingeführt, darunter Beiträge für Versuchsanlagen. Es wurden Mittel zur Verbesserung der Energieausnutzung in industriellen Prozessen vom Reichstag bereitgestellt. Die Montanindustrie sowie die Holzverarbeitende Industrie, die weitaus größten Energieverbraucher, wurden zum Gegenstand eines Spezialstudiums gemacht. Die Bauvorschriften für Häuser wurden geändert, um eine bessere Energiewirtschaft zu fördern. Ein staatliches Amt zur Förderung von Energiesparmaßnahmen wurde eingerichtet. Der Reichstag beschloß außerdem, für ein dreijähriges Forschungsprogramm Mittel zur Verfügung zu stellen.

2. Eine aktive Erdölpolitik

Eine Erhöhung der obligatorischen Ölreserven in der Lagerhaltung der Ölgesellschaften und der Großverbraucher wurde vorgeschrieben. Der Reichstag gab eine Kreditgarantie von höchstens 2 Milliarden Schwedenkronen für die Suche nach bzw. Investitionen für Erdöl, Naturgas oder Kohle. Das Parlament hat sich für staatliche Beteiligungen an der Raffinerieindustrie ausgesprochen. Außerdem wurde eine staatliche Ölgesellschaft für den Handel mit Rohöl und Ölprodukten eingerichtet. Die Zusammenarbeit mit anderen erdölimportierenden Ländern sowie bilaterale Abkommen mit den erdölexportierenden Ländern sollte gefördert werden.

3. Sicherung der Elektrizitätsversorgung

Ein zusätzlicher Ausbau der hydroelektrischen Energie über die schon festgestellten Pläne hinaus wurde beschlossen. Zwei Kernkraftreaktoren wurden für das Erweiterungsprogramm vorgesehen.

4. Internationale Zusammenarbeit

Das schwedische Parlament hat sich für einen größeren Einfluß seitens der Entwicklungsländer auf die Verteilung der knappen Rohstoffbestände der Welt, darunter der Energiereserven, ausgesprochen. Schweden will insbesondere die Risiken der schnell ansteigenden Plutoniumerzeugung in Kernkraftwerken untersuchen. Diese Initiative soll dazu führen, daß zwischenstaatliche Abkommen über die friedliche Nutzung der Kernenergie geschlossen werden können. Außerdem soll die Zusammenarbeit zwischen den skandinavischen Ländern erweitert werden, um gemeinschaftliche Projekte durchzuführen.

Der schwedische Reichstag beschloß gleichzeitig, diese langfristigen Beschlüsse in einer neuen Runde im Jahre 1978 zu überprüfen und zu konkretisieren.

Stellungnahme der schwedischen Gewerkschaften

Die großen Zentralverbände in Schweden, d. h. der Gewerkschaftsbund (LO) und der Zentralverband der Angestellten (TCO), haben dem oben referierten Energieprogramm zugestimmt. Man unterstützt die Hauptziele, die darin zum Ausdruck kommen. Gegenwärtig wird sehr intensiv an einem konkreten längerfristigen Gewerkschaftsprogramm zur Energiepolitik gearbeitet. Die Gewerkschaften wollen die vorgesehene politische Diskussion im nächsten Jahr beeinflussen. Die Gewerkschaften sind der Ansicht, daß das Energieprogramm im Herbst 1978 nicht abschließend behandelt werden kann, sondern alle drei bis fünf Jahre fortgeschrieben werden muß.

Ziele der schwedischen Gewerkschaften

Vollbeschäftigung und Sicherheit der Arbeitsplätze sind für die schwedischen Gewerkschaften im Rahmen eines fortlaufenden Lebensstandardzuwachses Ziele ersten Ranges. Ohne wirtschaftliches Wachstum würden gewerkschaftliche Maßnahmen zur Umverteilung wesentlich erschwert. Eine stabile Versorgung mit Energie zu Preisen, die ungefähr mit denen anderer wichtiger Industrieländer vergleichbar sind, ist erforderlich, um dieses Ziel zu erreichen.

Die Investitionen im Energiesektor benötigen eine langfristige Planung ohne starke Schwankungen. Wahrscheinlich muß ein gewisses Wachstum der schwedischen Industrie als Voraussetzung angesehen werden. Die zwei wichtigsten Energieverbraucher der Industrie (Montan, Holz und Papier) müssen weiterhin eine zentrale Stellung behaupten, da sie für den schwedischen Außenhandel von großer Bedeutung sind. In Zukunft werden aber der Maschinenbau wie auch andere Industriezweige eine größere Rolle für den Export übernehmen. Es würde wahrscheinlich falsch sein, die notwendige Industriepolitik mit hohem Energiebedarf der Gesamtindustrie gleichzusetzen. Es ist aber zu vermei-

den, daß die Energieversorgung ein Engpaß für die Industrieproduktion wird.

Maßnahmen für eine bessere Energiewirtschaft und für Energieeinsparung sind aus denselben Gründen vorrangig. Offensichtlich führen auch Preiserhöhungen zu einer beträchtlichen Einschränkung des Energiekonsums, die betriebswirtschaftlich zweckmäßig ist. Außerdem können Sondermaßnahmen, die nur begrenzte gesamtwirtschaftliche Kosten verursachen, weiteres Energiesparen auslösen. Die Gewerkschaften unterstützen solche Maßnahmen. In der heutigen Lage sind sie wegen der Krise der schwedischen Zahlungsbilanz besonders wertvoll, da sie den Devisenbedarf senken.

Die Gewerkschaften geben einem sicheren und gesundheitlich einwandfreien Arbeitsplatz den Vorrang vor der Erhöhung von Produktion und Realeinkommen. Aus schlechten Erfahrungen weiß man aber, daß die Rücksichtnahme auf die Betriebskosten ein Hindernis gegen guten Arbeitsschutz darstellt. Wenn es aber um Richtlinien für zukünftige Produktionsanlagen geht, kann man solche Schwierigkeiten vermeiden.

Bei jedem Beschluß auf dem Gebiet der Energieproduktion geht es um eine Abwägung zwischen Umweltschäden und Energiekosten. Unterlagen für eine solche Beurteilung werden zur Zeit in allen Ländern zusammengestellt, wobei Schweden keine Ausnahme ist. Heute sind die Risiken im geschlossenen Kernkraftzyklus besser untersucht als in den Fällen von Erdöl, Kohle, Windenergie und Biomasse. Dies begrenzt gegenwärtig die Möglichkeit, endgültige Energieprogramme aufzustellen.

Die Gewerkschaften und die Bürgerinitiativen

In Schweden gibt es, wie in der Bundesrepublik, eine starke Bewegung für besseren Umweltschutz. Das trifft besonders auch für die Energieerzeugung zu. Auch die politischen Parteien sind von dieser starken Strömung beeinflusst worden. Vor allem die Zen-

trumspartei, die größte Partei in der gegenwärtigen Regierungskoalition, fördert eine energiepolitische Linie, die die Kernkraft verneint. Diese Partei hat auch auf anderen Gebieten die Frage des Umweltschutzes stark betont.

Diese Strömung bringt ein besonders starkes Gefühl der Unruhe in bezug auf Strahlungsrisiken im Kernkraftzyklus zum Ausdruck. Die Gewerkschaftsbewegung beachtete sehr früh diese Risiken und forderte Maßnahmen im Rahmen des Arbeiterschutzes. Die gesetzlichen Anforderungen gegenüber Kernkraftwerkbauten sind auch besonders streng.

Auch für Schweden trifft zu, daß die Gewerkschaftsbewegung eine andere Einstellung zur Kernenergie hat als die aktiven außerparlamentarischen Gruppen. Letztere haben sich in erster Linie auf die Strahlungsrisiken des Atomenergiesystems konzentriert, während den Schäden durch Erdöl- und Kohleverwendung nicht die gleiche Bedeutung zugemessen wurde. Wie gesagt sind diese Risiken auch weniger bekannt, obwohl solche Brennstoffe schon viel länger und viel mehr benutzt werden.

Ich glaube persönlich, daß eine systematische Kenntnis dieser Probleme dazu führen wird, die Kohle-, Erdöl- und Biomasseprozesse sehr viel strenger und schärfer als bisher zu überwachen. Eine solche Entwicklung ist schon im Gange, auch was die chemischen Risiken im allgemeinen betrifft. Die Gewerkschaften arbeiten ziemlich hartnäckig in dieser Richtung. Bei dieser Arbeit sind tatsächlich die Tätigkeiten der Bürgerinitiativen eine gute Unterstützung. Wenn es allerdings zu einer Gegenüberstellung von einerseits wirtschaftlichen Gesichtspunkten und andererseits Umweltschutz kommt, so bestehen wesentliche Meinungsunterschiede. Es ist jedoch zu hoffen, daß mit einer besseren Kenntnis der Probleme auch eine sachlichere Grundlage für die Diskussion gefunden werden kann.

Gösta Dahlström, Wirtschaftsabteilung des Schwedischen Gewerkschaftsbundes (LO)

Amerikanische Gewerkschaften ohne Konzept? Bericht über eine Studienreise in die Vereinigten Staaten

Die amerikanischen Gewerkschaften haben sich immer in erster Linie (manchmal auch ausschließlich) als Zweckverbände zur Er kämpfung unmittelbarer materieller Vorteile (höhere Löhne, kürzere Arbeitszeit) für ihre Mitglieder verstanden. So wie sich Unternehmer zu Kartellen zusammenschließen, so haben sich die Arbeitnehmer bestimmter Branchen bzw. Unternehmen zusammengeslossen, um einen höheren Preis für die Arbeit durchzusetzen. Die ungeheure Verbissenheit und Brutalität, mit der viele Arbeitskämpfe nicht nur in der Frühzeit der Arbeiterbewegung ausgefochten wurden, zeigt die Vorherrschaft dieses ökonomischen Prinzips vor allen anderen Leitbildern moralischer oder gesellschaftlicher Natur unverhüllt und vor allem unvermittelt durch den Staat.

Die unmittelbar materielle Auffassung von gewerkschaftlicher Arbeit fand ihren deutlichsten Ausdruck in der von *Samuel Gompers* geprägten Devise des „more and more“. Der Erfolg dieser Politik kann leicht an internationalen Lebensstandardvergleichen abgelesen werden. Der amerikanische Arbeiter ist immer noch der am besten verdienende der Welt. Und manche Gewerkschaften haben es geschafft, für ihre Mitglieder einen Platz in der oberen Mitte der inländischen Einkommenspyramide durchzuboxen. Damit ist die Frage nach der Überwindung des in Amerika offensichtlichen Widerspruchs von arm und reich aber noch nicht beantwortet. Es bleibt die Frage, ob diese Politik die Differenzen in der Einkommensverteilung beseitigen oder zumindest vermindern konnte. Auch ist zu fragen, was die Gewerkschaften taten und gegenwärtig tun, um

die Einkommenssituation der Armen, soweit sie nicht gewerkschaftlich organisiert sind, zu verbessern.

Unsere Frage nach der Verteilungssituation stieß überwiegend auf gleichgültiges Achselzucken, z. T. sogar auf Unverständnis. Dem entspricht, daß in den USA keine Statistik existiert, die über die funktionelle Einkommensverteilung Auskunft gibt. Diese Feststellungen hatten uns zunächst überrascht. Später verstanden wir, daß auch sie sich relativ nahtlos in das aus vielen Mosaiksteinen schließlich hervortretende Gesamtbild einfügten.

Die Tarifpolitik wird in den USA — wie bei uns - von Einzelgewerkschaften gemacht. Der in die Tarifverhandlungen jeweils einbezogene Unternehmensbereich ist aber sehr viel kleiner als hier. In den weitaus meisten Fällen sitzen sich die Vertreter eines Unternehmens - häufig sogar nur eines Betriebes - und der in diesem Unternehmen bzw. Betrieb zugelassenen Gewerkschaft (*local*) am Verhandlungstisch gegenüber. Das heißt, die Tarifverhandlungen finden in der Regel auf der untersten Ebene statt. Selbst dort, wo es das ganze Land umfassende Verhandlungen gibt, wie z. B. bei den *United Steel Workers* in den Bereichen Stahlerzeugung, Nichteisenmetalle, Aluminium und Dosenherstellung, haben die locals bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen das letzte Wort.

Diese Fixierung auf den einzelnen Betrieb bzw. das einzelne Unternehmen ist überwiegend Resultat der geschichtlichen Entwicklung, wobei die potentielle Konkurrenz der Gewerkschaften untereinander um die Organisierung eines Betriebes eine nicht unwesentliche Rolle gespielt haben dürfte. Im Zusammenhang mit den Verteilungsproblemen ist die Frage nach der Ursache dieses Phänomens aber zweitrangig. Wichtiger ist die Frage nach den Wirkungen. Sie bestehen zweifellos darin, daß die Einzelgewerkschaften und die locals den Verteilungskampf allenfalls auf ihren unmittelbaren Kontrahenten beziehen. So rechneten uns Vertreter der UAW vor, daß sie über ihre Tarifpolitik die

Einkommensumverteilung nicht anstreben, obwohl ihre Kontrahenten — die großen Automobilkonzerne — das behaupten. Die UAW ist kein Einzelfall. Auf unserer ganzen Reise fanden wir keinen Gewerkschafter, der die Verbesserung der Einkommensverteilung zugunsten der Arbeitnehmer als tarifpolitisches Ziel seiner Organisation angegeben hätte. Das erklärte Ziel von Einzelgewerkschaften und locals ist es, im Rahmen der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Unternehmens soviel wie möglich für die Arbeitnehmer herauszuholen, ohne daß dabei die Verteilungsfrage zu einem eigenen Gegenstand gemacht würde. Diese Politik entspricht relativ exakt der Auffassung, die in dem Bild von der Kuh, die man melkt, aber nicht schlachtet, zum Ausdruck kommt.

Auch auf der obersten Ebene des Dachverbands taucht die Änderung der Primärverteilung als gewerkschaftliche Zielsetzung nicht auf. Uns ist keine programmatische Verlautbarung von AFL/CIO in dieser Richtung bekanntgeworden. Neben dem Desinteresse der Einzelgewerkschaften an dieser Frage mag hier auch die Tatsache eine Rolle spielen, daß das Verteilungsproblem im Grenzbereich ideologischer Auseinandersetzungen liegt. Diese führt AFL/CIO aber fast ausschließlich mit umgekehrtem Vorzeichen an der außenpolitischen Front. Trotz der verbalen Abstinenz der Gewerkschaften auf diesem Gebiet wäre der Schluß voreilig, daß sich die Primärverteilung zuungunsten der Arbeitnehmer entwickelt hätte. Die amerikanischen Gewerkschaften sind weder bei der Festlegung ihrer Forderungen noch beim Kampf um ihre Durchsetzung je zimperlich gewesen.

So schwierig die Frage nach der Einflußnahme der Gewerkschaften auf die Primärverteilung zu beantworten ist, so einfach scheint die Antwort auf die entsprechende Frage nach der Sekundärverteilung zu sein. Die steuerpolitischen Vorschläge der amerikanischen Gewerkschaften sehen im wesentlichen das Schließen von Schlupflöchern für die großen bei gleichzeitiger Entlastung der kleineren Einkommen vor. Sie laufen also

zweifellos auf eine Umverteilung hinaus. Aber davon sollte man sich nicht täuschen lassen. Das primäre Anliegen der Gewerkschaften ist es, den Armen zu helfen, nicht, die Einkommen der Reichen zu schmälern. Infolgedessen ist es auch nicht allzu verwunderlich, daß sie das Überwälzungsproblem nicht eingehend beleuchtet haben.

Es bleibt allerdings festzuhalten, daß die amerikanischen Gewerkschaften einen großen Teil ihrer Energie für die Durchsetzung von Programmen verausgaben, die die Situation der finanziell Schwachen verbessern sollen, gleichgültig, ob sie Gewerkschaftsmitglieder sind oder nicht. Neben den steuerpolitischen Vorschlägen dokumentiert sich dies z. B. in den Forderungen nach Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes von \$ 2,- auf \$ 3,- je Stunde sowie nach Ausweitung der Sozialprogramme, die unter der republikanischen Präsidentschaft von *Nixon* und *Ford* arg zusammengestrichen worden waren. Ein aktuelles Beispiel hieraus bietet die Diskussion um das *food stamp program*. Bereits heute kommen ca. 17,5 Millionen Amerikaner in den Genuß subventionierter Lebensmittel. Nach dem Vorschlag der AFL/CIO sollen es 20 Millionen sein. Daneben beschäftigt sich AFL/CIO intensiv mit den öffentlichen Dienstleistungen und dem Wohnungsproblem. In all diesen Bereichen sind zweifellos spektakuläre Einzelerfolge zu verzeichnen, und die Situation großer Teile der Bevölkerung wäre ohne die gewerkschaftlichen Aktivitäten noch schlimmer, als sie derzeit ist. Alles in allem müßte aber auch dem Wohlmeinendsten deutlich sein, daß solche Programme weder das Problem der Armut noch das der Verteilung lösen können.

In den Vereinigten Staaten laufen die Klassen- und die Rassentrennung weitgehend parallel. Besonders die Armut der Schwarzen könnte der besseren Gesellschaft eines Tages gefährlich werden. Neben dem materiellen Elend steht hier die Hautfarbe als zweite potentielle Barriere der Übernahme des *american dream* entgegen. Nur wenigen Europäern ist bewußt, daß *George Washington* seine Ländereien durch Sklaven

bestellen ließ. Das Versprechen der amerikanischen Verfassung galt den Weißen. Seine Ausweitung auf die Schwarzen nach dem Bürgerkrieg überstieg die materiellen Möglichkeiten des Landes. Es war das Ausstellen eines ungedeckten Schecks. Wie sehr damals im Interesse des industrialisierten Nordens hochgestapelt wurde, zeigt sich daran, daß das Land diesen Scheck auch nach 110 Jahren noch nicht einlösen kann.

Die Kombination von materieller Not und Hautfarbe könnte unter bewußter politischer Führung ein brisantes Gemisch ergeben. Das Ausmaß der während des letzten *blackout* vor wenigen Wochen in New York begangenen Gewalttätigkeiten, Plünderungen und scheinbar sinnlosen Verwüstungen machte noch einmal blitzartig klar, welche Energien hier auf Entladung warten. Im Bewußtsein dieser Gefahr wurde die unter *Kennedy* eingeleitete und von *Johnson* weitgehend vollzogene gesetzliche Gleichstellung der Rassen nach den Neger-Aufständen Ende der 60er Jahre vielleicht ein wenig zu hastig mit Leben zu erfüllen versucht. Viele Bürgermeister auch großer Städte sind heute Schwarze, aber es fragt sich, inwieweit sie noch von ihren Leuten als Repräsentanten „schwarzer Interessen“ angesehen werden. Gleichzeitig verfolgen große Wirtschaftsgesellschaften eine Beförderungspolitik, die die Unterrepräsentation der Schwarzen auf bestimmten Karrierestufen möglichst schnell beseitigen soll. Zumindest eine gewisse Zeit lang kommt also der schwarze Bewerber bei gleicher und manchmal sicher auch ein wenig geringerer Qualifikation eher zum Zuge als der weiße. Diese Politik schafft mehr Ressentiments bei den Weißen, als sie wahrscheinlich bei den Schwarzen an Integrationskraft zu entfalten vermag. Bei unseren Fabrikbesuchen hörten wir manches böse Wort von weißen Arbeitern über Farbige.

Trotzdem steht die Führung der amerikanischen Gewerkschaften hinter der Bürgerrechtsbewegung. Besonders augenscheinlich wurde das zuletzt in dem Bündnis von Minoritätsgruppen, Schwarzen und Gewerkschaften zur Unterstützung von *Carter* im

Wahlkampf um die Präsidentschaft. Ohne den energischen Einsatz dieses Blocks hätte es *Carter* nicht geschafft. Aber auch in der täglichen Arbeit setzt sich die Gewerkschaftsspitze offensiv für die Belange der Schwarzen ein. Das manifestiert sich nicht zuletzt darin, daß AFL/CIO eine eigene Abteilung für Bürgerrechte sowie das ausschließlich mit Fragen der Rassenintegration befaßte *Randolph-Institut* unterhält.

Die Entscheidung von AFL/CIO gegen die Rassendiskriminierung fiel Anfang der 60er Jahre. Und es kann kein Zweifel daran bestehen, daß erst die politische Macht der Arbeiterbewegung große Teile der Bürgerrechtsgesetzgebung und entsprechender Sozialprogramme über die parlamentarischen Hürden gebracht hat. Mir scheint hier das größte soziale Verdienst der amerikanischen Gewerkschaften in den letzten Jahrzehnten zu liegen.

Wie sehr sich in relativ kurzer Zeit die Einstellung einiger Gewerkschaften in der Bürgerrechtsfrage geändert hat, mag folgendes Beispiel illustrieren: Noch in den 50er Jahren handhabten einige der konservativen, fast wie Zünfte organisierten Baugewerkschaften ihr Monopol auf Lehrlingsausbildung in einer Weise, die schwarze Bewerber praktisch ausschloß. Dieselben Gewerkschaften führen heute Schulungs- und Förderungsprogramme für schwarze Lehrlinge durch. Das geschieht zwar nicht zuletzt in Ausführung der Bürgerrechtsgesetze von 1964, aber schließlich war die eigene Führung am Zustandekommen dieser Gesetze maßgeblich beteiligt.

Natürlich herrscht auch in der Bürgerrechtsfrage nicht eitel Sonnenschein bei den amerikanischen Gewerkschaften. Die nach wie vor negerfeindliche Einstellung großer Teile der Mitgliedschaft wurde oben schon angedeutet. Auch tun sich einige Einzelgewerkschaften nach wie vor schwer mit diesem Problem. Ganz davon zu schweigen, daß die Schwarzen (ebenso wie die Frauen) im Exekutivrat von AFL/CIO immer noch stark unterrepräsentiert sind. Um so interessanter ist

die Frage nach den Gründen für das Einschwenken auf den Bürgerrechtskurs Anfang der 60er Jahre.

Unsere diesbezügliche Frage wurde durchweg recht vordergründig mit dem Hinweis auf die allgemein humanitären Ziele der Gewerkschaftsarbeit beantwortet. Das ist natürlich weniger als die halbe Wahrheit. Voraussetzung für diesen Kurs war sicher der 1955 erfolgte Zusammenschluß der konservativeren AFL-Gewerkschaften, aus denen auch *George Meany* kommt, mit den liberaleren CIO-Gewerkschaften. Noch heute ist die UAW, ehemals Mitglied der CIO, u. a. auch in der Bürgerrechtsfrage kämpferischer als AFL/CIO. Das dürfte nicht zuletzt daran liegen, daß sie sich in den Industriezweigen und Regionen behaupten muß, in denen überwiegend schwarze Arbeiter beschäftigt sind. Hinzu kam damals, daß die Gewerkschaften sowohl von innen als auch von außen zunehmend in diese Richtung gedrängt wurden. Innen standen sie unter dem Druck der Schwarzen und außen unter dem der progressiven Intellektuellen (der sogenannten liberals). Schließlich dürften auch die eigenen Organisationsinteressen deutlich in diese Richtung gewiesen haben.

An dem Rassenproblem läßt sich abschließend ein weiteres Spezifikum der amerikanischen Gewerkschaften aufzeigen. Das ist die von der Mitgliedschaft relativ unabhängige Formulierung und Praktizierung von Gewerkschaftspolitik im weiteren Sinn (z. B. gewerkschaftliche Außenpolitik und auch das, was wir als Gesellschaftspolitik bezeichnen) bei gleichzeitig enger Bindung an die Mitgliedschaft da, wo es konkret um die Interessen der Arbeitnehmer geht, z. B. in der Tarifpolitik. Dem deutschen Beobachter erscheint dieses Bild zunächst widersprüchlich. Um es zu verstehen, muß man sich das im Vergleich zur Bundesrepublik ganz andere Verhältnis der Mitglieder zu ihren Gewerkschaften vergegenwärtigen. Bevor eine Gewerkschaft die Arbeitnehmer eines Unternehmens in den Tarifverhandlungen mit dem Management vertreten kann, muß mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer in einer Wahl

für diese Gewerkschaft gestimmt haben. Ist das der Fall, dann muß der Arbeitgeber die Gewerkschaft als Tarifvertragspartei akzeptieren, und alle Arbeitnehmer, auch die, die gegen die Gewerkschaft gestimmt haben, müssen innerhalb von 60 Tagen nach Abschluß des Tarifvertrags der Gewerkschaft beitreten (*union shop*). Letzteres gilt nicht in den 20 sogenannten Right-to-work-Staaten.

Es leuchtet ein, daß die positive Stimmabgabe bei der Wahl weniger von der allgemeinen sozial- und gesellschaftspolitischen Einstellung der sich bewerbenden Gewerkschaft bestimmt wird als vielmehr von der ganz konkreten Erwartung, daß die Gewerkschaft dem Unternehmen mehr Leistungen abringen wird, als das Management von sich aus zu geben bereit ist. In aller Regel dürften auch die Nein-Stimmer und die Unentschiedenen nicht zu dem politisch besonders engagierten Teil der Bevölkerung gehören. Zu diesem Bild gehört auch die Tatsache, daß die Gewerkschaften praktisch keine politische Bildungsarbeit für ihre Mitglieder machen.

So erklärt sich die einerseits sehr enge Bindung der Gewerkschaften an die Basis, wenn es um die unmittelbare Vertretung von Arbeitnehmerinteressen in den Betrieben geht, und die andererseits etwa im Vergleich zur Bundesrepublik viel größere Unabhängigkeit von der Mitgliedschaft bei der Formulierung der übergreifenden Gewerkschaftspolitik. Dieser Freiraum wird natürlich von den Funktionären ausgefüllt, und dabei kann es geschehen, daß eine starke Persönlichkeit das politische Erscheinungsbild des größten Gewerkschaftsverbandes der westlichen Welt über jetzt mehr als zwei Jahrzehnte nach ihrem Bild entscheidend prägt. Die amerikanische Gewerkschaftspolitik hat also voluntaristische Züge. Das kann sich in manchen Situationen durchaus positiv auswirken, wie z. B. bei der Entscheidung für die Bürgerrechtsbewegung, längerfristig dürften aber die negativen Wirkungen überwiegen. Das gilt besonders in einem Land, in dem es eine Arbeiterpartei nicht gibt.

Der mit dem Schlagwort vom privaten Reichtum und von der öffentlichen Armut bezeichnete gesellschaftliche Widerspruch manifestiert sich wohl nirgends so deutlich wie in New York. Gemessen am Reichtum ihrer Anlieger gehört die 5th Avenue sicher zu den reichsten Straßen der Welt. Die Straße selbst befindet sich aber in einem unvorstellbar erbärmlichen Zustand. Schlagloch reiht sich an Schlagloch. Der Stadt fehlt das Geld, um auch nur die größten Ausbesserungsarbeiten vornehmen zu lassen. Manchmal reicht es nicht einmal, um das Verwaltungspersonal zu bezahlen.

New York ist sicher ein krasses Beispiel, das auch nicht ganz typisch ist, weil hier politische Auseinandersetzungen eine gewisse Rolle spielten. Aber es ist durchaus kein Einzelfall. Vielen großen Städten im Norden geht es ähnlich. Am schlimmsten steht es um Detroit, die Stadt der großen Automobilkonzerne. Einst brauchte man den schwarzen Arbeiter. Jetzt sind über 70 vH der Bevölkerung schwarz, und viele sind arm. Folge: Das hier verdiente Geld wird anderswo investiert. Das Kapital geht mit den Weißen. Die Stadt wehrt sich gegen ihr Sterben, aber nur wenige geben ihr eine Chance.

Die großen Städte waren von jeher Hochburgen gewerkschaftlicher Arbeit. In den 70er Jahren haben die Gewerkschaften außerdem große Fortschritte vor allem bei der Organisation der öffentlichen Arbeiter und Angestellten gemacht. Insofern trifft sie der Niedergang dieser Städte besonders hart. Was haben die Gewerkschaften getan, um ihn zu verhindern oder zumindest zu verlangsamen?

Es ist bekannt, daß sie der Stadt New York, als kein Gläubiger mehr bereit war, ihre Defizite zu finanzieren, die in den Rentenfonds angesammelten Finanzmittel zur Verfügung stellten. Die Bedeutung dieser Aktion ist nicht zu unterschätzen. In bezug auf die Ursachen der Misere dieser Stadt bedeutete sie aber nicht mehr als einen Zeitgewinn. Fast jeder informierte Bürger in den USA weiß, daß die Probleme der großen

Städte im Norden vor allem ökonomischer Natur sind. Die Zentralen der großen Wirtschaftsgesellschaften verlassen die Städte und lassen sich entweder im stadtnahen, aber grünen Umland oder im *sun-belt*, im Süden bzw. Südwesten, nieder. Ein klassisches Problem regionaler Strukturpolitik also.

Auf dieser Ebene wird das Problem bei den Gewerkschaften aber nicht diskutiert. Sie liegt außerhalb ihres Blickwinkels. Das ist ein weiterer gravierender Unterschied zur Gewerkschaftsarbeit in der Bundesrepublik. Die amerikanischen Gewerkschaften zeichnen sich generell dadurch aus, daß sie auf akute Notstände mit der Organisation von punktuellen Ad-hoc-Programmen reagieren. Diese Art der Problembewältigung ist kurzfristig häufig durchaus effizient. Längerfristig setzen sich aber in aller Regel die den Kapitalinteressen folgenden Marktgesetze durch, ohne Rücksicht auf die sozialen Konsequenzen. Diese übergreifenden Zusammenhänge, deren Reflexion natürlich eigene, vom Status quo abweichende gesellschaftstheoretische und -politische Vorstellungen voraussetzt, werden von den amerikanischen Gewerkschaften nicht durchdacht. Entsprechende Konzepte, die sich auf umfassende Analysen stützen und gleichzeitig die Einzelmaßnahmen zusammenfassen, gibt es nicht.

Diese Haltung bestimmt auch das Verhältnis der amerikanischen Gewerkschaften zu den Sozialwissenschaften. Der eigene wissenschaftliche Apparat ist im Vergleich zu den westdeutschen Gewerkschaften stark unterentwickelt. Viele Gewerkschaften unterhalten zwar sogenannte Forschungsabteilungen, aber in ihnen sind meist nicht mehr als ein bis maximal zwei Referenten tätig. Sie haben außerdem vielfältige Aufgaben, deren meiste nicht als wissenschaftlich bezeichnet werden können. Und die trotzdem als wissenschaftlich bezeichneten Arbeiten bestehen überwiegend in der Beschaffung und Publizierung von Daten der amtlichen Statistik, die für die Tarifverhandlungen benötigt werden (vor allem Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung).

Lediglich die Vorstandsverwaltung von AFL/CIO unterhält eine größere Forschungsabteilung. Hier werden vor allem gewerkschaftliche Stellungnahmen für die Hearings der verschiedenen Kongreßausschüsse erarbeitet. Es handelt sich dabei fast ausschließlich um Probleme des Systemmanagements. Daneben beanspruchen Arbeiten über die von den Multis und von der Importkonkurrenz verursachten Arbeitsplatzprobleme die meisten Kapazitäten.

Auch das Verhältnis der Gewerkschaften zu den Universitäten ist nicht sehr innig. An einigen Universitäten gibt es zwar Institute, die eng mit den Gewerkschaften zusammenarbeiten, aber das geschieht weniger zum Zwecke gesellschaftswissenschaftlicher Forschung als vielmehr zur Vorbereitung und zum Training von Gewerkschaftsfunktionären auf bzw. für ihren Job.

Ich erinnere mich noch sehr gut meiner Enttäuschung, als ich erfahren mußte, daß in keiner der genannten Institutionen fundierte Untersuchungen über die Arbeitsplatzwirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen angestellt worden waren. Auch auf diesem wichtigen Feld vertrauen die US-Gewerkschaften vor allem auf die alte amerikanische Maxime des „learning by doing“. Als eigenen Beitrag zur Bekämpfung der rationalisierungsbedingten Arbeitslosigkeit hat z. B. die UAW bei Ford einen Tarifvertrag durchgesetzt, der u. a. für die dreijährige Laufzeit des Vertrages insgesamt 13 zusätzliche arbeitsfreie Tage vorsieht. Dieser Teil des Abschlusses wurde von den Gewerkschaften als erster Schritt in Richtung auf die 4-Tage-Woche gefeiert. Wieviel Arbeitsplätze man dadurch glaubt sichern zu können, konnte man uns nicht sagen.

Bernd Mülhaupt, WSI