



# Sanierung des bröckelnden Tarifsystems?

## Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in den Vereinigten Staaten von Amerika

JOSEPH A. McCARTIN

Juli 2014

- Angesichts eines aktuellen Organisationsgrads von 11,3 Prozent insgesamt und 6,7 Prozent in der Privatwirtschaft versuchen US-amerikanische Gewerkschaften mit aller Kraft, dem Langzeittrend rückläufiger Mitgliedszahlen entgegenzuwirken. Mehr als die Hälfte der Gewerkschaftsmitglieder lebt in gerade einmal sieben der 50 Bundesstaaten des Landes.
- Zunehmende politische Polarisierung zwischen den zwei dominierenden amerikanischen Parteien, den Republikanern und Demokraten, sowie massive finanzielle Wahlkampfunterstützung durch die Industrie und konservative Organisationen haben es den Gewerkschaften in den letzten Jahren weiter erschwert, ihre politische Agenda durchzusetzen oder sich auf die Demokratische Partei als Verbündete zu stützen.
- Als Reaktion auf die wachsende Krise haben sich die US-Gewerkschaften zunehmend für Experimente und neue Formen der Organisation wie *Workers' Centers* geöffnet.
- Es sieht so aus, als ob die Gewerkschaften nicht aus eigener Kraft den Verfall aufhalten können; aller Wahrscheinlichkeit nach bedarf es massiver Unterstützung durch Verbündete und neuer politischer Ansätze der Regierung. Die wachsende Rolle von Einwanderern unter den amerikanischen Arbeitnehmern fordert die Gewerkschaften heraus, sorgt aber auch für kreative Energie in der Gewerkschaftsbewegung.



<b>1. Aufbau der US-amerikanischen Gewerkschaftsbewegung</b> .....	<b>3</b>
1.1 Entwicklung, Aufbau und Dynamik der Organisation .....	3
1.2 Die interne Organisation der Gewerkschaften .....	4
1.3 Gewerkschaftsorganisationen neuen Typs .....	4
1.4 Organisationsgrad und Vertretung .....	5
<b>2. Rahmenbedingungen für Gewerkschaftsarbeit</b> .....	<b>6</b>
2.1 Während Bundesbedienstete keine Tarifverhandlungen führen dürfen ... ..	9
2.2 ... genießen kommunale und bundesstaatliche Bedienstete zumindest einige Kollektivrechte in 40 Bundesstaaten .....	9
2.3 Wirtschaftliche Umstrukturierung: oft zu Ungunsten der Gewerkschaften .....	10
<b>3. Gewerkschaften und ihre Kernaufgaben</b> .....	<b>11</b>
3.1 Tarifverhandlungen: oft ein Ersatz für staatliche Politik .....	11
3.2 Herausforderungen für die Rentenfonds .....	12
3.3 ... und Gewerkschaften konnten erkämpfte »leistungsorientierte« Versicherungen nicht verteidigen .....	12
3.4 Extrem bescheidene Lohnentwicklung – und ein deutlicher »Lohnbonus« für Gewerkschaftsmitglieder .....	12
3.5 Sanierung des bröckelnden Tarifsystems? .....	13
<b>4. Gewerkschaften und ihre politische Schlagkraft</b> .....	<b>14</b>
4.1 Die Gewerkschaftsbewegung und die Demokratische Partei heute .....	14
4.2 Stärkung des gewerkschaftlichen Einflusses in der Politik .....	16
<b>5. Ausblick auf die nächsten Jahre: sechs wesentliche Herausforderungen</b> .....	<b>16</b>
5.1 Neue Organisations und Verhandlungsformen .....	16
5.2 Vielfalt in der Mitgliedschaft und Führung .....	17
5.3 Neue Arbeitspolitik .....	17
5.4 Ein neuer Internationalismus .....	17
5.5 Lösung der Einwanderungskrise in den USA .....	18
5.6 Ein neuer politischer Ansatz .....	18



## 1. Aufbau der US-amerikanischen Gewerkschaftsbewegung

### 1.1 Entwicklung, Aufbau und Dynamik der Organisation

Die amerikanische Gewerkschaftsbewegung besteht aus zwei Gewerkschaftsbünden sowie einigen diesen Bündeln nicht angeschlossenen unabhängigen Gewerkschaften und einer wachsenden Zahl von Arbeitnehmerorganisationen neuen Typs. Bei den beiden Dachverbänden handelt es sich um den AFL-CIO und *Change to Win*.

Der AFL-CIO entstand 1955 durch die Verschmelzung zweier Vorgängerorganisationen, der *American Federation of Labor* (AFL, gegründet 1886) und dem *Congress of Industrial Organizations* (CIO, gegründet 1938). Der AFL war ein von Gewerkschaften des Handwerks dominierter Verband. Der CIO entstand mit der Abspaltung einiger Gewerkschaften vom AFL, die sich stärker auf die Organisation von Beschäftigten in Industrie- und Dienstleistungsgewerkschaften, u. a. aus der Automobil-, Stahl-, Textil-, Gummi-, Chemie- und Elektroindustrie, konzentrieren wollten. Nach bisweilen bitteren Konkurrenzkämpfen schlossen sich die zwei Verbände zu einem Dachverband von Gewerkschaften mit Mitgliedern in Handwerk, Industrie, Dienstleistungen und Regierungsbehörden zusammen. *Change to Win* wurde 2005 von einer Reihe von Gewerkschaften gegründet, die sich vom AFL-CIO lossagten, um sich wieder stärker um nicht organisierte Beschäftigte zu kümmern. Nach wenigen Jahren begann *Change to Win* zu schwächeln, und inzwischen sind einige der Gründungsgewerkschaften wieder dem AFL-CIO beigetreten. Zwar waren die Beziehungen zwischen den beiden Verbänden in den ersten Jahren nach der Spaltung 2005 angespannt, aber in letzter Zeit lassen die Spannungen nach und die Zusammenarbeit verbessert sich.

Ohne Zweifel ist der AFL-CIO der beherrschende Dachverband. Ihm sind 56 nationale Gewerkschaften mit einer Gesamtmitgliedschaft von 11,6 Mio. Beschäftigten angeschlossen.<sup>1</sup> Die Politik des AFL-CIO wird vom alle vier Jahre stattfindenden Gewerkschaftstag be-

stimmt, auf dem Delegierte der Mitgliedsgewerkschaften die Satzung ändern und die politischen Richtlinien der Organisation festlegen können. Auf den Gewerkschaftstagen werden auch die Spitzenfunktionäre des AFL-CIO gewählt, u. a. der Präsident (Richard Trumka ist seit 2009 im Amt), Schatzmeisterin (Liz Shuler amtiert seit 2009), der geschäftsführende Vizepräsident (Tefere Gebre ist seit 2013 im Amt) und die Vizepräsidenten (gegenwärtig 55, die meisten Vorsitzende der Mitgliedsgewerkschaften). Diese Funktionäre bilden zusammen den AFL-CIO Geschäftsführenden Vorstand, der mindestens zweimal im Jahr zusammentritt und die Arbeit des Dachverbandes zwischen den Gewerkschaftstagen bestimmt.

Der AFL-CIO finanziert sich aus den jährlichen Pro-Kopf-Mitgliedsbeiträgen der angeschlossenen Gewerkschaften, die sich 2013 auf 71.316.790 US-Dollar beliefen. Damit wird eine umfangreiche organisatorische Infrastruktur unterhalten. Der AFL-CIO unterhält sechs Industrieabteilungen (Baugewerbe, Seeschifffahrt, Metallindustrie, akademische Berufe, Transportgewerbe, *Union Label* und Dienstleistungsberufe). Außerdem gibt es eine Abteilung für Mitgliederwerbung, eine für strategische Forschung sowie politische Kampagnen und Lobbyarbeit gegenüber der Regierung.

Der AFL-CIO unterstützt eine Reihe von Organisationen, die bestimmte Gruppen vertreten (*Coalition of Black Trade Unionists*, *Coalition of Labor Union Women*, *Asian-Pacific American Labor Alliance*, *Labor Council for Latin American Advancement* und *Pride At Work* – eine Organisation lesbischer, schwuler, bi- und transsexueller Gewerkschaftsmitglieder). Er fördert nationale Organisationen zur Koordinierung rechtlicher Strategien (*Lawyers Coordinating Committee*), unterstützt das kulturelle Erbe der Gewerkschaftsbewegung (*Labor Heritage Foundation*) und sorgt für eine stärkere Präsenz der Gewerkschaften in den Medien (*International Labor Communications Association*). Er stellt Geldmittel zur Verfügung für teilautonome Organisationen wie *Jobs with Justice* (ein Bündnis von Gewerkschaften und gesellschaftlichen Gruppen), *Working America* (eine Basisinitiative für politische Organisationsarbeit) und die *United Students Against Sweatshops*. Außerdem ist der AFL-CIO u. a. Mitglied im Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB), in den regionalen Organisationen des IGB für Afrika, Asien-Pazifik und die Amerikas, dem Beratenden Gewerkschaftsausschuss der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie im Europäischen Gewerkschaftsbund.

\* Begriffe wie Einwanderer, Arbeitnehmer etc. verstehen sich genderneutral und umfassen sowohl Frauen als auch Männer.

1. Alle Mitgliedszahlen wurden den gewerkschaftlichen Jahresfinanzberichten 2013 entnommen, die beim US-Arbeitsministerium, Büro für Arbeitnehmer/Arbeitgeberstandards, eingereicht wurden. <http://www.dol.gov/olms/>

Demgegenüber hat *Change to Win* eine sehr viel schlankere Organisation. Sie besteht aus nur vier Mitgliedsorganisationen (einschließlich der *United Food & Commercial Workers/UFCW*, die wieder dem AFL-CIO beigetreten ist, aber Kontakte zu *Change to Win* unterhält) und hat nach eigenen Angaben insgesamt 4,2 Mio. Mitglieder. *Change to Win* wird von einem Führungsrat gesteuert. James Hoffa, Präsident der *International Brotherhood of Teamsters*, hat den Vorsitz; Mary Kay Henry, Präsidentin der Internationalen Dienstleistungsgewerkschaft SEIU, ist Schatzmeisterin. Wie der AFL-CIO finanziert sich auch *Change to Win* durch Pro-Kopf-Beiträge der Mitgliedsorganisationen, allerdings sind die Beiträge niedriger als beim AFL-CIO. *Change to Win* erhielt nach Angaben des letzten Jahresberichtes 10.824.016 US-Dollar von seinen Mitgliedsorganisationen und damit pro Mitglied 2,58 US-Dollar jährlich im Vergleich zu 6,15 US-Dollar pro Mitglied, die der AFL-CIO erhebt.

Obwohl kleiner als der AFL-CIO, hat *Change to Win* mehr Einfluss, als die Mitglieds- oder Beitragszahlen vermuten lassen. Zu seinen Mitgliedern gehören zwei mächtige Gewerkschaften: SEIU gibt eine Mitgliedschaft von 1,87 Mio. an und ist vielleicht die dynamischste der US-Gewerkschaften sowie die *Teamsters* mit nach eigenen Angaben 1,26 Mio. Mitgliedern. *Change to Win* unterhält außerdem ein strategisches Organisationscenter (SOC), das eine Reihe nationaler Kampagnen koordiniert, so die Organisation der LKW-Fahrer in den Häfen des Landes und der Beschäftigten bei Walmart, dem größten privatwirtschaftlichen Arbeitgeber des Landes. Einige Gewerkschaften im AFL-CIO, u. a. die *United Automobile Workers/UAW* und *Communication Workers of America/CWA*, haben sich dem SOC angenähert; 2013 unternahm auch der AFL-CIO erste Schritte zu einer engeren Zusammenarbeit und beteiligte sich offiziell an Sitzungen des SOC.

Nicht alle Gewerkschaften sind Mitglied von AFL-CIO oder *Change to Win*. Die *United Brotherhood of Carpenters and Joiners* (Tischler und Zimmerer mit 400.000 Mitgliedern) war schon einmal Mitglied bei jedem der beiden Dachverbände, gehört aber gegenwärtig zu keinem. Und auch die größte Gewerkschaft des Landes, die *National Education Association/NEA* mit nach eigenen Angaben drei Millionen Mitgliedern, agiert unabhängig von den Dachverbänden. NEA wurde 1857 gegründet und betätigte sich anfänglich nicht gewerkschaftlich; erst als die Schulverwaltungen des Landes Arbeitsta-

rife mit den Beschäftigten auszuhandeln begannen (die meisten in den 1960er und 1970er Jahren), folgte NEA dem Beispiel der *American Federation of Teachers/AFT*, der Lehrgewerkschaft im AFL-CIO. Der Konkurrenzkampf zwischen AFT und NEA erschwerte die Bemühungen zur Fusionierung der beiden Organisationen oder zur Aufnahme von NEA in den AFL-CIO.

## 1.2 Die interne Organisation der Gewerkschaften

Die meisten US-amerikanischen Gewerkschaften ähneln sich in ihrer Organisation – ungeachtet ob Mitglied beim AFL-CIO, bei *Change to Win* oder unabhängig. In der Regel steht ein nationales oder internationales (d. h. auch für Kanada zuständiges) Gremium an der Spitze, einschließlich des Präsidenten und Schatzmeisters. Die nationale oder internationale Gewerkschaft setzt sich wiederum aus sogenannten *locals* (Ortsverbänden) zusammen, die je nach Gewerkschaft entweder bestimmte Betriebe, Beschäftigtengruppen oder geographische Standorte organisieren. Einige Gewerkschaften fassen die *locals* noch einmal in branchenspezifischen, regionalen oder bundesstaatlichen Strukturen zusammen. Unabhängig davon, ob ihre zentrale Organisation beim AFL-CIO oder *Change to Win* Mitglied ist, sind die meisten *locals* in Verbänden auf bundesstaatlicher Ebene (z. B. dem Gewerkschaftsverband für den Bundesstaat New York mit 3.000 Mitgliedern im öffentlichen und privaten Sektor sowie im Baugewerbe aus allen Teilen des Bundesstaates, die zusammen 2,5 Mio. Mitglieder vertreten) und zentralen Gewerkschaftsräten auf städtischer Ebene zusammengeschlossen (z. B. dem *New York City Central Labor Council*, der aus 300 gewerkschaftlichen *locals* verschiedener Branchen mit mehr als 1,3 Mio. Mitgliedern besteht). Mitgliedsorganisationen von sowohl AFL-CIO wie *Change to Win* sind Mitglied in globalen Gewerkschaftsföderationen wie dem Internationalen Metallarbeiterbund, der Internationale für Öffentliche Dienste IÖD und der Dienstleistungsinternationalen UNI.

## 1.3 Gewerkschaftsorganisationen neuen Typs

Die US-amerikanische Gewerkschaftsbewegung besteht nicht länger nur aus Gewerkschaften traditionellen Typs, wie sie der AFL-CIO und *Change to Win* vertreten, oder



Tabelle 1: Die wichtigsten Gewerkschaftsverbände in den Vereinigten Staaten von Amerika

Dachverband	AFL-CIO	Change to Win
<b>Gegründet</b>	1955	2005
<b>Vorsitz und Stellvertreter_in</b>	Präsident: Richard Trumka Schatzmeisterin: Liz Shuler	Vorsitz: James Hoffa Geschäftsführung: Mary Kay Henry
<b>Anzahl der Mitgliedsgewerkschaften</b>	56	4
<b>Absolute Mitgliedszahlen</b>	11.6 Millionen	4.2 Millionen
<b>Finanzierungsprinzipien</b>	Pro-Kopf-Beiträge, entrichtet von angeschlossenen Gewerkschaften	Pro-Kopf-Beiträge, entrichtet von angeschlossenen Gewerkschaften

unabhängigen Gewerkschaften wie NEA, die für ihre Mitglieder Tarifverhandlungen führen. Mit den Veränderungen in der Wirtschaft in den letzten 30 Jahren ergaben sich neue Definitionen dessen, was »Arbeitnehmer« und »Arbeitgeber« ausmacht, wodurch sich in vielen Fällen auch die Beziehungen zwischen beiden Gruppen entscheidend veränderten. Infolgedessen kommt es zu neuen Formen der Organisation, in denen die Belange der nicht durch Bundesgesetz tariflich geschützten Beschäftigten aufgegriffen werden, u. a. der Landarbeiter, Gastarbeiter, Tagelöhner, Vertragsarbeiter oder Beschäftigten aus Industrien, deren Zersplitterung traditionelle Tarifverhandlungen in der Praxis zwecklos machen. Das populärste Modell, das sich in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelt hat, sind die *Workers' Centers*, die Interessenvertretung (*advocacy*) mit Dienstleistungen verbinden. Einige arbeiten standortgebunden, wie das 1992 auf Long Island/New York gegründete *Workplace Project*, das sich hauptsächlich um Immigranten kümmert, die im Dienstleistungssektor arbeiten. Andere konzentrieren sich auf bestimmte Branchen, wie die *Restaurant Opportunities Centers United* (2007), ein nationaler Zusammenschluss von *Workers' Centers*, die die Interessen von Restaurantmitarbeitern vertreten. Einige *Workers' Centers* oder nicht traditionelle Organisationen haben sogar kollektiv verhandelt. Die 1993 gegründete *Coalition of Immokalee Workers* (CIW) mit Sitz in Florida, die die Interessen von Tomatenpflückern vertritt, hat die Arbeitgeber von der *Florida Tomato Growers Exchange* für höhere Löhne und einen Verhaltenskodex unter Druck gesetzt.

Auch wenn diese Organisationen neuen Typs normalerweise noch von finanzieller Unterstützung der

Gewerkschaften und sympathisierenden karitativen Einrichtungen abhängig sind und sich noch nicht dauerhaft in einer Region oder Branche etabliert haben, wächst ihr Einfluss ständig. In jüngster Zeit hat der AFL-CIO Beziehungen zu diesen neuen Organisationen aufgenommen, um stärker vor Ort präsent zu sein. 2006 stimmte der nationale Vorstand des AFL-CIO dafür, den bundesstaatlichen und lokalen AFL-CIO-Gremien förmliche Beziehungen und Zusammenarbeit mit benachbarten *Workers' Centers* zu gestatten. 2011 verlieh der nationale AFL-CIO der *National Taxi Workers' Alliance*, einem *Workers' Center*, als erster nicht traditionellen Arbeitnehmerorganisation einen förmlichen Rechtsstatus. Der AFL-CIO unterhält auch partnerschaftliche Beziehungen zum *National Day Laborer Organizing Network* (Tagelöhner), *National Domestic Workers Alliance* (Hausangestellte) und der *National Guestworker Alliance* (Gastarbeiter). Auf dem alle vier Jahre stattfindenden Gewerkschaftstag begrüßte der AFL-CIO im September 2013 in Los Angeles das erste Mal Vertreter dieser Organisationen und gab ihnen ein Rederecht in den Debatten.

#### 1.4 Organisationsgrad und Vertretung

2013 vertraten die Gewerkschaften annähernd 16 Millionen US-amerikanische Arbeiter und Angestellte. Diese Gruppe umfasst sowohl Gewerkschaftsmitglieder (14,5 Mio.) als auch Beschäftigte, die nicht als Gewerkschaftsmitglieder registriert, aber deren Arbeitsplätze tarifvertraglich geschützt sind (1,5 Mio.). Insgesamt belief sich der Mitgliedsstand der Gewerkschaften in den USA 2013 auf 11,3 Prozent, ein deutlicher Rückgang gegen-

über dem Nachkriegshoch von 35 Prozent im Jahr 1953. Der Organisationsgrad verringerte sich seit den 1970er Jahren kontinuierlich, in jüngster Zeit jedoch weniger schnell. Zwischen 2012 und 2013 gab es keine Veränderungen.

Der Organisationsgrad unterscheidet sich sehr stark nach Branche, Industrie und demographischen Eigenschaften der Beschäftigten. Dabei ist der Unterschied zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor am deutlichsten. In der Privatwirtschaft gibt es 7.318.000 Gewerkschaftsmitglieder (6,7 Prozent Organisationsgrad) und 8.128.000 Beschäftigte sind tarifvertraglich geschützt (7,5 Prozent). Der öffentliche Sektor hat 7.210.000 Gewerkschaftsmitglieder (35,3 Prozent Organisationsgrad) und 7.900.000 durch Tarifvertrag geschützte Beschäftigte (38,7 Prozent). Somit sind öffentlich Bedienstete mit fast fünfmal größerer Wahrscheinlichkeit in der Gewerkschaft als Beschäftigte im privaten Sektor. Die meisten Analysten führen diese zahlenmäßigen Unterschiede hauptsächlich darauf zurück, dass sich Arbeitgeber in der Privatwirtschaft eher erfolgreich gegen eine Gewerkschaftsmitgliedschaft ihrer Beschäftigten wehren können und wollen.

Einige Berufsgruppen sind deutlich leichter für die Gewerkschaften zu gewinnen als andere. Beschäftigte im Erziehungs-, Ausbildungs- und Bibliothekswesen und bei den Schutzdiensten haben den höchsten Organisationsgrad von jeweils 35,3 Prozent pro Berufsgruppe. Abgesehen vom Bildungswesen liegt der Organisationsgrad im Bau- und Transportwesen und bei Versorgungs- und Telekommunikationsbetrieben über dem nationalen Durchschnitt. Auch in bestimmten Branchen können die Gewerkschaften leichter Fuß fassen. Den höchsten Organisationsgrad (44 Prozent) erreichen die Beschäftigten der Kommunen, einschließlich der Schulverwaltungen. Gleichzeitig erweisen sich andere Branchen als uneinnehmbar für die Gewerkschaften. Zwar verzeichnet die Finanz-, Versicherungs- und Immobilienwirtschaft einen wachsenden Anteil am Bruttoinlandsprodukt der USA, aber nur 2,6 Prozent ihrer Beschäftigten sind organisiert. Andere ehemals gut organisierte Branchen erleben eine abnehmende gewerkschaftliche Präsenz. Die verarbeitende Industrie war nach dem Zweiten Weltkrieg zu mehr als 50 Prozent organisiert und stärkte damit gewerkschaftliche Kampfkraft. 2013 rutschte die Zahl auf elf Prozent und damit unter den nationalen Durchschnitt ab.

Die Mitglieder einer Gewerkschaft verteilen sich ungleich über das Land. Bei den Bundesstaaten lag New York 2013 an erster Stelle der Mitgliedszahlen (24,4 Prozent), während Nord-Carolina an letzter Stelle kam (drei Prozent). Sieben der zehn Bundesstaaten mit Mitgliedszahlen von fünf Prozent oder darunter liegen im Süden oder Südwesten. Über die Hälfte der Gewerkschaftsmitglieder lebt in gerade einmal sieben der 50 Bundesstaaten des Landes (Kalifornien, New York, Illinois, Pennsylvania, Michigan, New Jersey und Ohio), obwohl diese alle zu den elf bevölkerungsreichsten Bundesstaaten gehören. Solche ausgeprägten geographischen Verteilungsmuster verstärken, und werden verstärkt durch tiefgreifende politische Unterschiede zwischen den südlichen Bundesstaaten, wo die Republikanische Partei stark und die Gewerkschaften schwach sind, und den Staaten im Westen, Mittleren Westen und Nordosten, wo sowohl die Gewerkschaften wie auch die Demokratische Partei stärker sind. Die relative Konzentration der Gewerkschaftsbewegung auf einige wenige bevölkerungsreiche Bundesstaaten erschwert es den Gewerkschaften, Gesetze durch den US-Senat zu bringen, da jeder Bundesstaat, unabhängig von der Bevölkerungszahl, mit zwei Mitgliedern in diesem Staatsorgan vertreten ist.

Auch demographisch gibt es signifikante Unterschiede unter den Mitgliedern, wenn auch nicht ganz so ausgeprägt wie bei der Verteilung nach Branche und Region. Schwarze Arbeitnehmer sind wahrscheinlich eher in der Gewerkschaft (15 Prozent aller Schwarzen gehörten 2013 einer Gewerkschaft an) als Weiße (12 Prozent), Asiaten (10 Prozent) oder Hispanoamerikaner (10 Prozent). Ältere Beschäftigte (Altersgruppe 55–64 Jahre) sind eher Gewerkschaftsmitglied (14 Prozent) als jüngere. Männer gehören ein wenig häufiger einer Gewerkschaft an (11,9 Prozent) als Frauen (10,5 Prozent). Festzuhalten bleibt, dass der Unterschied im Organisationsgrad von Männern und Frauen im Laufe der Jahre immer geringer geworden ist, was aber darauf zurückzuführen ist, dass die Mitgliedszahlen bei Männern schneller als bei Frauen zurückgehen. 1983 waren 27 Prozent der Männer gegenüber 14,6 Prozent der Frauen organisiert.

## 2. Rahmenbedingungen für Gewerkschaftsarbeit

Die US-amerikanischen Gewerkschaften müssen sich mit großen Veränderungen in der Gesetzeslage, der Organisation der Wirtschaft und des Verhaltens der



Unternehmen auseinandersetzen. Tatsächlich sind die Bedingungen für gewerkschaftliche Arbeit in den letzten Jahrzehnten in vielerlei Hinsicht noch schwieriger geworden.

Das für die meisten Gewerkschaften geltende Regelwerk hat sich im Laufe der Zeit nicht wesentlich verändert. Aber US-amerikanischen Gewerkschaften genießen weniger rechtlichen Schutz als die Gewerkschaften vieler anderer entwickelter Industrieländer. Amerikanische Arbeitsgesetze sind fragmentiert und begrenzt. Für Beschäftigte des öffentlichen und privaten Sektors gelten vollkommen unterschiedliche rechtliche Bedingungen, wobei jedes dieser Regelwerke Arbeitnehmer und Gewerkschaften nur begrenzt schützt.

Das ursprüngliche Gesetz zur Regelung der Arbeitsbeziehungen in der Privatwirtschaft (*National Labor Relations Act*, NLRA) wurde 1935 während der Weltwirtschaftskrise unter Präsident Franklin D. Roosevelt verabschiedet. Man förderte damals Tarifverhandlungen, um der Wirtschaftskrise gegenzusteuern und auf wachsende Arbeiterunruhen zu reagieren. Das Gesetz gestand den meisten Beschäftigten des privaten Sektors das Recht auf Bildung von Gewerkschaften zu, schloss aber Landarbeiter, Hausangestellte oder Regierungsbedienstete von diesem Schutz aus. Es sah die Einrichtung einer Schlichtungsstelle (*National Labor Relations Board*, NLRB) vor, die Streitfälle bei Fragen der Gewerkschaftsrechte entscheiden sollte. Im Laufe der Zeit wurde das NLRA geschwächt durch Novellierungen und wirtschaftliche Veränderungen, die ein aus der Zeit der industriellen Massenfertigung stammendes Arbeitsgesetz zunehmend als Anachronismus erscheinen ließen.

Die wichtigste Novellierung des NLRA erfolgte durch den *Taft-Hartley Act* von 1947, der vom republikanisch dominierten Kongress trotz Vetos des demokratischen Präsidenten Harry S. Truman als Gesetz verabschiedet wurde. Demzufolge waren indirekte Boykotts verboten; Arbeitgeber erhielten das Recht, gegen die Zulassung von Gewerkschaften in ihren Betrieben (*certification*) energisch vorzugehen und die Bundesstaaten konnten Gesetze verabschieden, wonach gewerkschaftlich vertretene Arbeitnehmer nicht per Tarifvertrag zur Zahlung von Mitgliedsbeiträgen oder Vertretungsgebühren verpflichtet werden konnten. Gegenwärtig sind solche Gesetze in 24 der 50 Bundesstaaten in Kraft, einschließlich aller südlichen Bundesstaaten. Diese sogenannten

*Right to Work*-Gesetze machen den Gewerkschaften das Leben schwer. Zwar sind Gewerkschaften per Bundesgesetz verpflichtet, alle Beschäftigten in einem Betrieb zu vertreten, sobald sie als Verhandlungspartner durch Mehrheitsentscheidung oder Unterstützungsbebindung zertifiziert werden, aber in den *Right to Work*-Bundesstaaten sind von der Gewerkschaft vertretene Arbeitnehmer in keiner Weise zur Bezahlung für diese Leistung verpflichtet. Solche Gesetze verhindern tendenziell die Bildung von Gewerkschaften und schwächen sie überall dort, wo solche Gesetze gelten.

Veränderungen in der Wirtschaft erhellten auch grundlegende Defizite des ursprünglichen Gesetzes. Das Gesetz von 1935 sah nicht einen uneingeschränkten Schutz des Streikrechts der Beschäftigten in der Privatwirtschaft vor. In einem wichtigen Urteil des Obersten Gerichtes der USA von 1938 entschieden die Richter, dass das Gesetz nicht so ausgelegt werden dürfe, dass es bei Arbeitsniederlegung wegen wirtschaftlicher Themen wie Lohn und Sozialleistungen die Arbeitgeber am Austausch streikender Arbeiter hindere. Das Urteil erschwerte die gewerkschaftliche Arbeit nicht unmittelbar. In den ersten drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg mit einer florierenden Wirtschaft und stabilen Produktionsverhältnissen setzten die Beschäftigten oft Streikmaßnahmen ein, um in Tarifverhandlungen Druck auszuüben oder ihre Arbeitgeber auszubremsen. Aber mit der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre und der Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland infolge der Globalisierung verschob sich das Machtgefüge zugunsten der Arbeitgeber. Anfang der 1980er Jahre begannen Arbeitgeber, die ihnen per Gesetz zugestandenen Rechte auszunutzen und neue Mitarbeiter als Ersatz für streikende Arbeiter einzustellen. Infolgedessen ging die Anzahl der Streiks in den Vereinigten Staaten rasant zurück.

In den 1950er Jahren gab es in den USA durchschnittlich 352 größere Arbeitsniederlegungen pro Jahr (d. h. an denen jeweils mindestens 1.000 Beschäftigte teilnahmen). In den letzten zehn Jahren gab es im Durchschnitt 16 pro Jahr. Während 1952 noch 2,7 Mio. Arbeitnehmer an größeren Streikmaßnahmen beteiligt waren, belief sich ihre Zahl 2013 auf nur 55.000. Diese Zahlen zeigen deutlich, dass im Zuge der Umwälzungen in der Weltwirtschaft Schwächen im nationalen Arbeitsgesetz zutage traten, die den Streik als Druckmittel in den Händen amerikanischer Arbeitnehmer und Gewerkschaften wirkungslos werden ließen.



Verändertes Verhalten der Arbeitgeber, verstärkt durch eine sich wandelnde Wirtschaft, hat noch auf andere Defizite der nationalen Arbeitsgesetzgebung hingewiesen, nämlich beim Recht auf Bildung von Gewerkschaften. Arbeitgeber, die Mitarbeiter feuern, weil diese eine Gewerkschaft gründen wollen, zahlen nur eine geringe Geldstrafe. Sollte ein Arbeitgeber die Rechte eines Arbeitnehmers verletzt haben, kann er höchstens dazu verpflichtet werden, den Mitarbeiter wieder einzustellen und die in der Zwischenzeit aufgelaufenen Löhne nachzuzahlen – abzüglich der Einkünfte, die der Arbeitnehmer vielleicht woanders nach der Entlassung verdient hat. In den Augen der Arbeitgeber ist es häufig billiger, das Gesetz zu brechen und Mitarbeiter zu entlassen, als die gewerkschaftliche Organisation ihrer Beschäftigten zuzulassen. Zwar sind die Rechtsansprüche der Beschäftigten in der Privatwirtschaft seit Verabschiedung des *Taft-Hartley Acts* nicht wesentlich verschlechtert worden, aber das wirtschaftliche Umfeld hat Arbeitgeber zunehmend ermutigt, sich gegen gewerkschaftliche Aktivitäten aggressiv zur Wehr zu setzen; das Gesetz sowie Durchführungsverfahren lassen ihnen viel Raum, ihre Macht auszuspielen.

Interessanterweise betrachten es inzwischen einige ursprünglich nicht vom *National Labor Relations Act* geschützte Beschäftigte der Privatwirtschaft als einen Segen, von einem so untauglichen und restriktiven Regelwerk ausgeschlossen zu sein. Für Landarbeiter, wie die von der *Coalition of Immokalee Workers* (CIW) vertretenen Tomatenpflücker, gilt das NLRA nicht; im Gegenzug steht es ihnen aber auch frei, einen indirekten Boykott zu beschließen, was den meisten Beschäftigten des Privatsektors aufgrund des novellierten *Taft-Hartley*-Gesetzes nicht erlaubt ist. Die CIW boykottierte Fast-Food Restaurants und Lebensmittelketten, um die Tomatenerzeuger zu besseren Arbeitsbedingungen zu zwingen; diese Taktik steht den meisten US-Gewerkschaften nicht offen. So sind *Workers' Centers* zu einem neuen wirkungsvollen Instrument für »ausgeschlossene Arbeitnehmer« geworden. Gegenwärtig untersuchen die Arbeitgeber, ob *Workers' Centers* nicht als »gewerkschaftsähnliche Organisation« im Sinne des Bundesgesetzes eingeordnet werden könnten, sodass diese sich rechtlich ebenso schlecht stellen wie die Gewerkschaften und ihnen einige ihrer effektivsten Waffen entzogen würden.

#### **Das Gewerbe zur Vermeidung und Zerstörung von Gewerkschaften (*union-busting*)**

Das Gewerbe, das bei Gewerkschaftsvermeidungs- und zerstörungsstrategien (*union busting*) beratend tätig wird, geht in den Vereinigten Staaten auf das späte 19. Jahrhundert zurück, als Firmen wie die *Pinkerton National Detective Agency* Arbeiter ausspionierten und Gewerkschaftsaktivisten einschüchterten, bis in die 1930er Jahre, als Pearl Berghoff eine bekannte nationale Beratungsfirma betrieb, die beim Streikbruch half. Solche offenkundig gewerkschaftsfeindlichen Aktivitäten wurden mit der Verabschiedung des *Wagner Acts* 1935 eingeschränkt. Aber dann betrat in den 1950er Jahren eine neue Generation gewerkschaftsfeindlicher Unternehmensberater die Bühne. In der Wirtschaftskrise von Mitte der 1970er bis Mitte der 1980er Jahre wuchs ihre Zahl rapide und die ursprünglich 100 Beratungsfirmen nahmen in diesem Zeitraum um das Zehnfache zu. Darunter befanden sich anti-gewerkschaftlich eingestellte Anwaltskanzleien, Unternehmensberater, private Sicherheitsfirmen und streikbrechende Betriebe, die auf die strategische Beratung ihrer Kunden aus dem Unternehmerlager spezialisiert waren und ihnen beibrachten, wie man die Bildung von Gewerkschaften in ihren Betrieben verhindern oder sie schwächen konnte, wenn sie schon tätig waren. Da es nur geringe Geldbußen gab, wenn das Recht der Arbeitnehmer auf Organisation in einer Gewerkschaft verletzt wurde, war es für viele Arbeitgeber häufig billiger, Beschäftigte gesetzeswidrig zu entlassen, um eine gewerkschaftliche Vertretung zu verhindern.

Auch wenn ein Unternehmen keine dieser anti-gewerkschaftlichen Beratungsfirmen einschaltete, war es für die Gewerkschaften nicht immer einfach, da die Feindseligkeit ihnen gegenüber tief in der politischen und unternehmerischen Kultur des Landes verankert war; diese Erfahrung machten 2014 auch die Beschäftigten in einem Volkswagenwerk in Chattanooga (Tennessee). Die Unternehmensleitung von Volkswagen stand einer gewerkschaftlichen Organisation ihrer Beschäftigten aufgeschlossen gegenüber, weil sie einen Betriebsrat nach deutschem Muster im Unternehmen einrichten wollte; nach US-amerikanischem Arbeitsrecht ist die Schaffung eines solchen Gremiums nur mittels Tarifverhandlungen mit einer unabhängigen Gewerkschaft möglich. Als aber die Gewerkschaft der *United Auto Workers* mit stillschweigendem Einverständnis der Unternehmensleitung Gewerkschaftswahlen herbeiführen wollte, stellten sich sowohl der Gouverneur des Bundesstaates wie auch der Senator, beide Gewerkschaftsgegner von den Republikanern, quer. Am Vorabend der staatlich überwachten Wahlen im Betrieb gab die politische Führung bekannt, dass die Bildung einer Gewerkschaft die Expansion des Unternehmens und seine Steuererleichterungen gefährden und es sich gezwungen sehen könne, das Werk zu schließen und den Bundesstaat zu verlassen. Die Gewerkschaft verlor die Wahlen im Februar 2014 knapp.

## 2.1 Während Bundesbedienstete keine Tarifverhandlungen führen dürfen ...

Ganz anders sieht die rechtliche Lage für Beschäftigte des öffentlichen Sektors aus, auch wiederum mit wichtigen Einschränkungen. Für öffentlich Bedienstete galt das Gesetz von 1935 nicht. Erst in den 1960er Jahren wurde ihnen ein klarer Rechtsanspruch auf Tarifverhandlungen zugestanden. Bundesbedienstete erhielten nach dem von Präsident John F. Kennedy 1962 unterzeichneten Präsidialerlass 10988 eine Art Tarifrecht. Dieser Erlass wurde später erweitert und im *Civil Service Reform Act* von 1978 festgeschrieben. Doch die Art und Weise, wie Tarifverhandlungen auf Bundesebene geführt werden, ist eingeschränkt. Für Bundesbedienstete sind Vergütung und Sozialleistungen kein Verhandlungsgegenstand und Gewerkschaften dürfen von den von ihnen vertretenen Beschäftigten keine Beiträge erheben. Es liegt im Ermessen der Arbeitnehmer, ob sie Beiträge an die Gewerkschaft zahlen, die von der Mehrheit ihrer Kollegen als Verhandlungsführer ausgewählt wurde. Auch dürfen Bundesbedienstete nicht die Arbeit niederlegen.

## 2.2 ... genießen kommunale und bundesstaatliche Bedienstete zumindest einige Kollektivrechte in 40 Bundesstaaten

Die von den einzelnen Bundesstaaten erlassenen Gesetze regeln die Rechte der kommunalen und bundesstaatlichen Bediensteten auf ihrem Hoheitsgebiet; diese Regelwerke unterscheiden sich beträchtlich von Bundesstaat zu Bundesstaat. Der erste Bundesstaat, der Tarifrechte gewährte, war 1959 Wisconsin. Zwischen 1960 und 1975 schossen die Bundesstaaten, die dem Beispiel Wisconsins folgten, wie Pilze aus dem Boden. Inzwischen gibt es in 40 Bundesstaaten Gesetze, die Tarifverhandlungen in der einen oder anderen Form vorsehen. Aber viele dieser Bundesstaaten gewähren einem kleinen Teil der öffentlich Bediensteten eingeschränkte Verhandlungsrechte. Zum Beispiel haben Texas und Kentucky gesetzlich festgeschriebene Rechte nur für die Feuerwehr und Polizei. Selbst dort, wo öffentlich Bedienstete ein Recht auf Tarifverhandlungen genießen, kann es große Unterschiede geben. In den meisten Bundesstaaten werden bei Arbeitsniederlegung entweder hohe Geldstrafen fällig oder sie sind ganz verboten. In einigen Bundesstaaten dürfen Gewerkschaften ein

»Honorar« für die gewerkschaftliche Vertretung von nicht organisierten Beschäftigten verlangen, in anderen nicht.

Entwicklungen im öffentlichen und privaten Sektor haben sich mehr als ein halbes Jahrhundert lang gegenseitig beeinflusst. Die Stärke der Tarifordnung in der privaten Wirtschaft der 1950er Jahre beeinflusste die Einführung von Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst in den 1960er und 70er Jahren. Als es Präsident Ronald Reagan 1981 gelang, den prominenten Streik der – öffentlich angestellten – nationalen Fluglotsen zu brechen, ermutigte dies wiederum die Arbeitgeber der Privatwirtschaft zu einem aggressiveren Vorgehen gegen Streiks. Und angesichts der geschwächten Position der Gewerkschaften im privaten Sektor seit den 1970er Jahren zeigten sich auch die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor zunehmend anfälliger gegenüber politischem Druck. Im Zuge der jüngsten Weltwirtschaftskrise zeigte sich dies deutlich. Gewerkschaftsfeindliche Kreise setzten die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes unter Druck, indem sie auf die oft besseren Sozialleistungen und sichereren Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst verwiesen, die aber durch Steuergelder von ähnlich qualifizierten Beschäftigten der Privatwirtschaft subventioniert würden. Mit diesem Argument boxte 2011 Scott Walker, der republikanische Gouverneur von Wisconsin, ein Gesetz durch, das den meisten öffentlich Bediensteten in Wisconsin ihr Recht auf Verhandlungen über Gehälter und Pensionen nahm.

In einigen Bundesstaaten nimmt der Druck zum Abbau von Arbeitnehmerrechten im öffentlichen Dienst trotz wirtschaftlicher Erholung weiter zu. In einem solchen Umfeld werden Lehrgewerkschaften zur bevorzugten Zielscheibe gewerkschaftsfeindlicher Kräfte. Die *National Education Association* und die *American Federation of Teachers* vertreten zusammen über vier Millionen Lehrkräfte in den Vereinigten Staaten und sind damit die mit Abstand größte Gruppe organisierter Arbeitnehmer. Gewerkschaftsgegner werfen ihnen vor, dass sie die Bildungsreform verschleppten und die Interessen der Lehrer über die der Schüler und Eltern stellten. Stattdessen wird die Privatisierung der Schulen durch sogenannte *Charter Schools* favorisiert, d. h. die steuerliche Förderung von Privatschulen mit einem nach Meinung der Befürworter effektiverem Bildungsangebot (gewerkschaftsfrei). Nichts spricht nach Lage der Dinge für eine

größere Effizienz der *Charter Schools*, doch stellen sie weiterhin eine Bedrohung für die gewerkschaftliche Organisation der Lehrer dar.

### 2.3 Wirtschaftliche Umstrukturierung: oft zu Ungunsten der Gewerkschaften

Die Bedingungen für Gewerkschaftsarbeit im öffentlichen wie im privaten Sektor haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich verschlechtert. Die Einführung neuer Technologien und der Ausbau logistischer Systeme infolge neuer Entwicklungen in der Telekommunikation, im Transportwesen und durch Computerisierung haben die amerikanische Wirtschaft rasant und mit negativen Auswirkungen auf die Gewerkschaften verändert. Der jüngste Erfolg von drei US-Großunternehmen – Walmart, Apple und Amazon – veranschaulicht einige der Probleme, mit denen sich die Gewerkschaften auseinandersetzen müssen.

Walmart hat ein leistungsstarkes Logistik- und Verkaufsmodell entwickelt, mit dem Gewerkschaften aus dem amerikanischen Einzelhandel verdrängt werden. Ein Großteil der von Walmart verkauften Waren werden im Ausland (oft in China) unter Bedingungen hergestellt, die von Walmart akribisch kontrolliert werden; das Unternehmen besitzt eine enorme Machtstellung gegenüber seinen Lieferanten aufgrund der Warenmengen, die in den 11.000 Walmart-Märkten weltweit umgesetzt werden. Alle 4.200 Walmart-Supermärkte in den USA sind gewerkschaftsfrei und Walmart-Beschäftigte arbeiten häufig in Teilzeit. Das Niedrigpreisangebot bei Walmart setzt gewerkschaftlich organisierte Lebensmittelketten unter Druck und zwingt deren organisierte Belegschaft zum Verzicht auf Lohnerhöhungen oder Sozialleistungen, damit ihre Arbeitgeber im Wettbewerb mit dem globalen Einzelhandelsriesen bestehen können.

Apple hat sich zu einem der profitabelsten Unternehmen der Welt entwickelt. Aber eigentlich stellt das Unternehmen nichts selber her. Mit der Auslagerung der Produktion von iPhones und iPads an Foxconn, einem riesigen chinesischen Hersteller, hat sich Apple eine Gewinnmarge von über 60 Prozent bei seinen Geräten gesichert. Gleichzeitig hat das Unternehmen erfolgreich die Besteuerung eines Großteils seiner enormen Einnahmen vermieden: man gründete ein irisches Tochterunternehmen ohne Beschäftigte, durch das zwischen

2009 und 2012 annähernd 30 Milliarden US-Dollar geschleust wurden. Weder Irland noch die Vereinigten Staaten konnten dieses Vermögen besteuern. Mit nur 43.000 Beschäftigten in den Vereinigten Staaten erzielte Apple 2013 einen Gewinn von 7,5 Milliarden US-Dollar. Im Gegensatz dazu beschäftigte das gewerkschaftlich organisierte Unternehmen General Motors mehr als doppelt so viele Arbeitnehmer als Apple in Nordamerika, aber erwirtschaftete nur halb so viel Gewinn (3,8 Milliarden US-Dollar). Die Börse bevorzugt eindeutig das Apple-Modell von schlanker Beschäftigung und hohen Gewinnen gegenüber dem beschäftigungsintensiven und weniger profitablen Ansatz von GM. Amerikanische Führungskräfte, die häufig mit Aktienoptionen vergütet werden, haben diese Präferenz durchaus im Blick.

Amazon hat seinen Bucheinzelnhandel genutzt, um zum weltweit größten Online-Händler aufzusteigen. Seine Preise unterbieten die Wettbewerber erbarmungslos. Das Personal des riesigen Lagersystems besteht aus nichtgewerkschaftlich organisierten Beschäftigten, die häufig als Teilzeit- oder Saisonkräfte arbeiten. Das Logistiknetz und die Zustellung bis zur Haustür innerhalb von ein oder zwei Tagen nach der Online-Bestellung des Verbrauchers verschafft Amazon eine ungeheure Machtstellung im Markt; jetzt versucht man bei Amazon, diese Macht einzusetzen, um den Lieferanten Preisbedingungen zu diktieren. Somit sind auch die Lieferanten gezwungen, den Druck auf ihre Mitarbeiter zu erhöhen.

Walmart, Apple und Amazon haben in den letzten Jahren mitgeholfen, nicht nur der amerikanischen, sondern der Weltwirtschaft insgesamt ein neues Gesicht zu geben. Alle sind ungeheuer profitabel und innovativ. Sie sind nicht gewerkschaftlich organisiert und wenig spricht dafür, dass sich das in den nächsten paar Jahren ändern könnte. Sollten diese und ähnliche Unternehmen die Bedingungen für die gewerkschaftliche Arbeit in der Privatwirtschaft vorgeben, ist in den kommenden Jahren mit einer weiteren Verschlechterung zu rechnen.

Wenig erfolgreich waren in jüngster Zeit Bemühungen, die Bedingungen für Gewerkschaften in den Vereinigten Staaten zu verbessern. Jeder Versuch zur Reform der in der Privatwirtschaft geltenden nationalen Arbeitsgesetze, um die Bildung von Gewerkschaften oder Streiks zu erleichtern, wurde vom US-Senat abgeschmettert,

wo eine Minderheit der Senatoren (40 von 100) genug Macht hat, um jede Abstimmung über Gesetze zu verhindern. Die Verschleppungstaktik einer Minderheit hebelte die Anstrengungen zur Reform des Arbeitsgesetzes 1965, 1978, 1994 und 2010 aus. Außerdem verhinderte der US-Senat die Ratifizierung vieler Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation. Ratifiziert wurden bisher nur 14 ILO-Übereinkommen, sehr viel weniger als im Falle Deutschlands (86), des Vereinigten Königreichs (88) und Frankreichs (125).

### 3. Gewerkschaften und ihre Kernaufgaben

Die Kernaufgabe der Gewerkschaften in den Vereinigten Staaten besteht darin, Tarifverhandlungen zu führen. Auch anderswo sind Tarifverhandlungen eine zentrale Aufgabe leistungsstarker Gewerkschaften, aber für die USA gilt dies in besonderem Maße. Schon immer war es angesichts der Größe, Vielfalt und Dynamik der US-Wirtschaft und deren Schutz der Eigentumsrechte eine echte Herausforderung, eine zukunftsfähige Verhandlungsstrategie zu entwickeln. Für die US-Gewerkschaften steht dabei viel auf dem Spiel.

#### 3.1 Tarifverhandlungen: oft ein Ersatz für staatliche Politik

Da die USA einen sehr viel schlankeren Sozialstaat als die meisten fortgeschrittenen Industrieländer haben (sie sind z. B. das einzige Industrieland ohne gesetzlich vorgeschriebenen bezahlten Mutterschaftsurlaub), waren Tarifverhandlungen oft Ersatz für staatliches Handeln. Die Gewerkschaften mussten in den Tarifverhandlungen Sozialleistungen erkämpfen, die den Arbeitnehmern anderswo per Gesetz zugestanden wurden.

Gleichzeitig tragen einige Faktoren zur Fragmentierung des Tarifprozesses in den USA bei. So gibt es kein den deutschen Betriebsräten vergleichbares Gremium, das für die Beschäftigten einer Arbeitsstätte, eines Betriebs oder einer Branche spricht, und es fehlt die in einigen anderen Ländern bestehende Rechtsgrundlage für den Abschluss landesweiter Tarifverträge für eine gesamte Branche. Die zur Verbesserung des Preiswettbewerbs geschaffenen Kartellgesetze und eine lange Tradition des Misstrauens gegenüber dreiseitigen Beziehungen

zwischen Regierung, Industrie und Gewerkschaften verhindern in der Praxis die Einführung von was auch immer nur im Entferntesten nach »Korporatismus« riecht. Tarifverhandlungen finden deshalb gewöhnlich auf Betriebsebene statt, selten sind daran mehrere Arbeitgeber beteiligt und formell gibt es keine Branchentarifverhandlungen. Die Gewerkschaften müssen ständig für den Aufbau und Erhalt effektiver Verhandlungsstrukturen kämpfen.

In diesem schwierigen Umfeld gelang es in den Tarifverhandlungen der Nachkriegszeit bemerkenswerterweise, für gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte Leistungen zu erkämpfen, die anderswo in der industrialisierten Welt von der Sozialdemokratie erkämpft wurden, z. B. Krankenversicherung und Alterssicherung. Gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte in Kernindustrien wie der Automobilindustrie machten in dieser Phase große Fortschritte. In der Stahl- und Autoindustrie z. B., wo eine Handvoll Großunternehmen die Standards für Löhne, Preise und Personal für die gesamte Branche vorgaben, konnten Gewerkschaften sogenannte »Musterverhandlungen« führen und der Pilotabschluss mit einem führenden Arbeitgeber zwang andere Arbeitgeber der Branche, ähnliche Bedingungen zu akzeptieren. Dabei ging es u. a. um Anpassung der Löhne an die Lebenshaltungskosten zum Schutz der Beschäftigten gegen Inflation, jährliche Produktivitätszuschläge, betriebliche Krankenversicherung, Altersvorsorge u. ä. Als Gegenleistung mischten sich die Gewerkschaften wenig in die vom Arbeitgeber beanspruchten Zuständigkeiten ein, z. B. dem Recht, neue Technologien einzuführen, Produktgestaltung und-vermarktung einseitig zu bestimmen sowie der Unternehmensleitung andere Befugnisse vorzubehalten.

Solche Kompromisse in den Tarifverhandlungen erschienen den Gewerkschaftsführern in den Jahren der Hochkonjunktur sinnvoll. Sie drängten nach dem Zweiten Weltkrieg auf betrieblich finanzierte Kranken- und Rentenversicherungen für ihre Mitglieder zum Ausgleich für eine fehlende staatliche Krankenversicherung und bescheidene Rentenzahlungen im Rahmen einer 1935 eingeführten Altersversorgung (Sozialversicherung). Die Krankenversicherungsprogramme boten Zugang zu hochwertiger Gesundheitsfürsorge, während »leistungsorientierte« Rentenzahlungen die staatliche Sozialversicherung ergänzten und je nach Betriebszugehörigkeit gestaffelte Renten garantierten. Die Arbeitgeber

gewährten diese Zahlungen bereitwillig als Gegenleistung für Arbeitsfrieden und höhere Produktivität. Als die Mitgliedszahlen der Gewerkschaften jedoch zurückgingen und die Wirtschaft nach den 1970er Jahren in eine lange Phase der Umstrukturierung eintrat, änderte sich das Bild.

### 3.2 Herausforderungen für die Rentenfonds

Die tariflich vereinbarten Renten- und Krankenversicherungen für organisierte Arbeitnehmer wurden von den Arbeitgebern in den 1970er und 1980er Jahren, als sie sich angesichts des globalen Wettbewerbs umstrukturieren wollten, zunehmend als Belastung empfunden. Die Kosten der Krankenversicherung stiegen im Laufe der Zeit kontinuierlich, vor allem weil fast ein Viertel der Amerikaner nicht krankenversichert ist. Auch die Kosten der Renten erhöhten sich. Bei wachsendem Konkurrenzdruck kamen einige Arbeitgeber ihren Verpflichtungen zur Finanzierung der Rentenfonds nicht mehr nach. Im Falle der Nichterfüllung sprang zwar eine Bundesbehörde (die 1974 gegründete *Pension Benefit Guarantee Corporation* zur Aufsicht und Rückversicherung des privaten Rentensystems) ein, aber Rentner erhielten nur noch einen Bruchteil der ursprünglich zugesagten vollen Rente. Andere Arbeitgeber wechselten zu sogenannten »beitragsorientierten« Rentenplänen, wobei sie im Namen des einzelnen Beschäftigten Festbeträge in Aktien und Anleihen investierten. Wieder andere Arbeitgeber hatten gar keine Rentenpläne mehr. Es wurde für Amerikaner zusehends schwieriger, etwas für das Alter zurückzulegen: gut ein Drittel von ihnen haben weniger als 1.000 US-Dollar an Ersparnissen für das Alter.

Die schwierige Lage der Gewerkschaften bei Tarifverhandlungen im Privatsektor ist offensichtlich, aber den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes geht es nicht besser. Öffentlich Bedienstete sind zwar mit größerer Wahrscheinlichkeit krankenversichert und beziehen leistungsorientierte Renten, aber ihre Tarifverträge stehen unter Beschuss. Angesichts schwindender Einnahmen haben viele Bundesstaaten und Städte die Finanzierung ihrer Rentenverpflichtungen vernachlässigt. Das *Pew Center on the States*, ein unabhängiges Forschungsinstitut, geht von einer Unterfinanzierung des Rentensystems der Bundesstaaten in einer Größenordnung von 1,38 Billionen US-Dollar aus.

### 3.3 ... und Gewerkschaften konnten erkämpfte »leistungsorientierte« Versicherungen nicht verteidigen

Gesundheits- und Alterssicherung blieb für Gewerkschaften ganz oben auf der Prioritätenliste, als sich das 20. Jahrhundert dem Ende zuneigte – inzwischen aber in dem verzweifelten Versuch, vor Jahrzehnten erkämpfte Ansprüche zu verteidigen. Zwar ist die Wahrscheinlichkeit einer betrieblichen Krankenversicherung für Gewerkschaftsmitglieder um 28,2 Prozent, und einer betrieblichen Rentenversicherung um 53,9 Prozent größer, aber es ist harte Arbeit, den gegenwärtigen Stand zu halten. Mit Inkrafttreten von Präsident Barack Obamas *Affordable Care Act* (ACA) 2010 hat sich die Lage für Gewerkschaften geändert. Im Rahmen dieses Programms steht Arbeitnehmern Versicherungsschutz im Krankheitsfall zu, ob vom Arbeitgeber finanziert oder nicht. Gleichzeitig werden hierbei Krankenvollversicherungen, die einige Gewerkschaften mit den Arbeitgebern ausgehandelt hatten, durch Besteuerung der entrichteten Prämien bestraft, da sie nach Meinung von Regierungsvertretern zu großzügig bemessen sind. Noch lassen sich die langfristigen Auswirkungen des ACA auf die gewerkschaftlich vereinbarten Krankenversicherungen nicht abschätzen. In der Zwischenzeit gelang es den Gewerkschaften jedoch nicht, die „leistungsorientierten“ Versicherungen der Nachkriegsjahre zu verteidigen. Nur sieben Prozent der rentenversicherten Beschäftigten der Privatwirtschaft sind heutzutage noch durch das leistungsorientierte System (mit Festbeträgen) geschützt.

### 3.4 Extrem bescheidene Lohnentwicklung – und ein deutlicher »Lohnbonus« für Gewerkschaftsmitglieder

Auch die Lohnverhandlungen waren ein wichtiger Bestandteil der Tarifverhandlungen. Am besten ließen sich Lohnforderungen von den Gewerkschaften in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg durchsetzen. Ihnen war es zum großen Teil zu verdanken, dass sich die inflationsbereinigten Einkommen amerikanischer Familien zwischen 1947 und 1973 verdoppelten. Von Mitte der 1970er Jahre an schraubten die Gewerkschaften jedoch zunehmend ihre Forderungen zurück, wenn im Gegenzug sichere Arbeitsplätze zugesagt wurden. Gewerkschaftsmitgliedschaft führt eindeutig noch



Tabelle 2: Die politisch aktivsten Gewerkschaften

<b>Gewerkschaft</b>	Service Employees International Union (SEIU)	American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME)	National Education Association (NEA)
<b>Vorsitz und stellvertretender Vorsitz</b>	Präsidentin: Mary Kay Henry Schatzmeister: Mike Fishman	Präsident: Lee Saunders Schatzmeisterin: Laura Reyes	Präsidentin: Lily Eskelsen García Vizepräsidentin: Becky Pringle
<b>Organisationsgebiet</b>	Dienstleistungsindustrie, Beschäftigte med. Dienste, öffentl. Verwaltung u. ä.	bundesstaatliche und kommunale Verwaltungen	Lehrer an Grund- und Sekundarschulen
<b>Absolute Mitgliedszahlen und Zehnjahrestrend</b>	150 gewerkschaftliche Vertretungen vor Ort ( <i>locals</i> ), verteilt über alle 50 Bundesstaaten, District of Columbia, Puerto Rico und Kanada (in vier Provinzen)	mehr als 3.500 angeschlossene lokale Vertretungen, verteilt über 46 Bundesstaaten und District of Columbia, Puerto Rico	angeschlossene Organisationen in jedem Bundesstaat und 14.000 Kommunen
<b>Absolute Number of Members and Ten-Year Trend</b>	1,867,531 (gestiegen um 17 Prozent)	1,378,937 (gestiegen um 2 Prozent)	3,003,885 (gestiegen um 13 Prozent)
<b>Finanzierung (Gesamteinnahmen 2013)</b>	\$ 313,500,627	\$ 192,827,291	\$ 387,370,320
<b>Organisationsgrad / Tarifbindung</b>	10,4 Prozent der Beschäftigten bei Gebäudediensten sind Mitglieder und 11,3 Prozent haben Tarifschutz; 9,3 Prozent in der Gesundheitsfürsorge sind Mitglieder und 10,3 Prozent mit Tarifschutz	AFSCME verhandelt für ca.15 Prozent der 10,5 Millionen bundesstaatlichen und kommunalen Beschäftigten außerhalb des Bereichs Bildung	NEA verhandelt für fast die Hälfte der sieben Millionen Lehrer und Erziehungshelfer im Land

immer zu höheren Löhnen: der »Lohnbonus« für Gewerkschaftsmitglieder, d. h. der prozentual höhere Lohn für tarifvertraglich geschützte Arbeitnehmer, liegt im Durchschnitt bei plus 13,6 Prozent. Trotzdem fiel es den Gewerkschaften in den letzten Jahren immer schwerer, den Anteil der Arbeitnehmer am Produktivitätszuwachs in der Form höherer Löhne zu sichern. Das Realeinkommen amerikanischer Lohnempfänger stagnierte über die Jahre auch bei steigender Produktivität. Während die Produktivität zwischen 1979 und 2013 um 65 Prozent zunahm, stiegen die Stundenlöhne inflationsbereinigt um gerade einmal acht Prozent. Mit anderen Worten stieg die Produktivität achtmal schneller als die Löhne einer überwältigenden Mehrheit amerikanischer Arbeitnehmer, die in den letzten Jahrzehnten nur minimale Lohnzuwächse erlebten.

### 3.5 Sanierung des bröckelnden Tarifsystems?

Häufig hört man von US-Gewerkschaftsführern, wie notwendig die Werbung neuer Mitglieder sei, aber eigentlich ist die Sanierung des bröckelnden Tarifsystems noch viel dringlicher. Es mehren sich jedoch die Anzeichen für kreative Strategien der Gewerkschaften als Antwort auf die Krise. Im öffentlichen Sektor haben einige Gewerkschaften eine gemeinwohlorientierte Strategie entwickelt, das sogenannte »*bargaining for the common good*«. Sie suchen Verbündete vor Ort, um gemeinsam Forderungen zu erheben, mit denen sowohl die Interessen der öffentlich Bediensteten als auch der Steuerzahler und Gemeindemitglieder aufgegriffen werden. Doch hat die Sanierung des Tarifsystems im öffentlichen und privaten Sektor keine Priorität auf der politischen



Agenda des Landes. Während in der Nachkriegszeit die gewerkschaftlichen Verhandlungsstrategien zum Entstehen einer prosperierenden amerikanischen Mittelschicht beitrugen, steht heutzutage die Frage im Raum, ob Tarifverhandlungen langfristig überleben können.

#### 4. Gewerkschaften und ihre politische Schlagkraft

Es ist den Gewerkschaften der USA gelungen, selbst bei rückläufigen Mitgliedszahlen ihren politischen Einfluss zu wahren, aber sie agieren in einem politischen System, das sie mit beängstigenden politischen Herausforderungen konfrontiert. Zwei stabile Parteien dominieren die US-amerikanische Politik: die im frühen 19. Jahrhundert verwurzelte Demokratische Partei in der politischen Tradition früherer Präsidenten wie Thomas Jefferson und Andrew Jackson und die Republikanische Partei, die 1854 von Einzelpersonen wie dem späteren Präsidenten Abraham Lincoln gegründet wurde. In den Gründungsjahren versuchten beide Parteien, auf die Arbeiter und Gewerkschaften zuzugehen; beide erhielten über längere Zeit ihrer Geschichte Unterstützung in der einen oder anderen Form von der organisierten Arbeiterschaft, wobei sich letztere im Laufe des 20. Jahrhunderts zunehmend der Demokratischen Partei zuwandte, vor allem nach den Reformen im Rahmen von Franklin D. Roosevelts *New Deal* in den 1930er Jahren.

Die Demokratische Partei hat zwar mehr Unterstützung vonseiten der Gewerkschaften erhalten, erwies sich aber als unzuverlässiger und oft ambivalenter Bündnispartner der organisierten Arbeitnehmerschaft. Trotzdem blieben die Gewerkschaften in zunehmendem Maße von den Demokraten abhängig. Verschiedene Versuche zur Gründung einer arbeiternahen politischen Partei verliefen ausnahmslos im Sande. Die Sozialistische Arbeiterpartei, die Sozialistische Partei und die Kommunistische Partei konnten sich nie als dauerhafte und wichtige politische Kraft in den Vereinigten Staaten durchsetzen. Das Mehrheitswahlrecht (*the winner take all*), und das Amt des Präsidenten verhindern die Entstehung dritter Parteien, die gewerkschaftsnahe Wählerschichten von liberalen Verbündeten abspalten und letztlich zur Wahl gewerkschaftsfeindlicher Politiker führen könnten. Viele Arbeitnehmer fühlen sich außerdem aus Familientradition und durch ein überkommenes kulturell, religiös, rassisch und regional geprägtes Wahlverhalten einer der

zwei dominierenden Parteien verbunden. Somit ist die Demokratische Partei zwar immer wieder eine große Enttäuschung für die Gewerkschaften, aber die Gewerkschaftsführung fürchtet, dass ein endgültiger Bruch mit den Demokraten die Gewerkschaften noch schlimmer treffen könnte.

Die Einflussnahme der Gewerkschaften im Zweiparteiensystem entwickelte sich über die Jahre mit Entstehung der Parteien. Im späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts verfolgte der AFL eine parteiungebundene Linie. AFL-Präsident Samuel Gompers rief Gewerkschaftsmitglieder auf, »Freunde zu belohnen und Feinde zu bestrafen«, d. h. für gewerkschaftsnahe Politiker welcher Partei auch immer zu stimmen. In den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts stellten sich in jeder der großen Parteien gewerkschaftsnahe Politiker zur Wahl. Ab 1912 warb die Demokratische Partei unter Woodrow Wilson jedoch aggressiver um die Gewerkschaften. Deren Unterstützung gab 1916 den Ausschlag bei Wilsons Wiederwahl zum Präsidenten. In den 1930er Jahren näherten sich die Gewerkschaften noch stärker der Demokratischen Partei unter Franklin Roosevelt an, unterstützten aber weiterhin einige gemäßigte Republikaner. Republikanische Präsidenten wie Dwight D. Eisenhower (1953–1961) und Richard M. Nixon (1969–1974) umwarben Wähler aus den Reihen der Gewerkschaften mit Erfolg und zählten einige Gewerkschaften – vor allem aus der Bauindustrie – zu ihren Geldgebern. Aber von den 1960er bis in die 1990er Jahren stellten sich die Parteien neu auf – zum großen Teil infolge des Kampfes für die Bürgerrechte der Afroamerikaner. In der Zeit bis zu den 1990er Jahren hatten sich konservative Wähler des weißen, ländlichen Südens von der Demokratischen Partei abgewandt und der erklärtermaßen konservativeren Republikanischen Partei von Ronald Reagan angenähert. Gleichzeitig ging die Zahl liberaler, gewerkschaftsnaher Republikaner zurück und erschwerte es dem AFL-CIO in wachsenden Maße, überhaupt Verbündete in dieser neu aufgestellten Partei zu finden.

##### 4.1 Die Gewerkschaftsbewegung und die Demokratische Partei heute

Heutzutage bewegen sich die Gewerkschaften in einer zutiefst polarisierten politischen Landschaft, in der Republikaner und Demokraten bei Themen wie Gewerkschaften, Arbeitnehmerrechte und Tarifverhandlungen



so gut wie nie einer Meinung sind. Trotz sinkender Mitgliedszahlen in der Zeit der Neuausrichtung der Parteien konnten die Gewerkschaften ihren noch immer beträchtlichen politischen Einfluss innerhalb der Demokratischen Partei geltend machen. Dazu setzten sie zwei Instrumente ein: Spendenaktionen und Initiativen, mit denen Wähler zur Stimmabgabe motiviert wurden.

Die Gewerkschaften sind die mit Abstand zuverlässigste institutionelle Finanzierungsquelle für Kandidaten der Demokraten. Zur Vorbereitung der Kongresswahlen 2014 flossen erhebliche Spendengelder einiger Gewerkschaften an die Demokraten. Von den 14 Organisationen, deren Spenden zu mindestens 90 Prozent an Kandidaten der Demokraten gingen, waren zehn Gewerkschaften. Einige größere Gewerkschaften wie u. a. SEIU gaben ihre Spenden ausschließlich an Kandidaten der Demokraten; von den Institutionen, die eine Millionen US-Dollar oder mehr an die Demokraten spendeten, waren grob geschätzt die Hälfte Gewerkschaften.

Aber die Gewerkschaften stellen auch ihren erprobten und effektiven Apparat zur Wählermotivierung zur Verfügung. Keine andere Organisation im Land hat eine ähnlich lange und weitreichende Wahlkampf Erfahrung wie die Gewerkschaftsorganisationen. Gewerkschafter sind erfahren darin, von Tür zu Tür zu gehen oder Wähler anzurufen, um Gleichgesinnte zu finden. Außerdem beherrschen sie die Kunst, Wähler zu den Wahlurnen zu bringen – ein Pluspunkt in einem Land mit niedriger Wahlbeteiligung. (Die durchschnittliche Wahlbeteiligung von Stimmberechtigten liegt in den Mitgliedsländern der OECD bei 70 Prozent, aber nur ca. 60 Prozent der wahlberechtigten US-Bevölkerung geht in den Präsidentschafts- und gleichzeitigen Kongresswahlen zur Urne, bei den Zwischenwahlen zum Kongress sind es nur ca. 40 Prozent). Gewerkschafter gehen eher zur Wahl, stimmen eher für die Demokraten und überreden Familienmitglieder eher, Demokraten zu wählen als in der nichtgewerkschaftlichen Vergleichsgruppe mit gleichen demographischen Eigenschaften. Ungefähr 59 Prozent der Familien von Gewerkschaftern stimmten 2008 für Barack Obama.

Das Engagement ihrer Mitglieder und Verbündeten sichert den Gewerkschaften kontinuierlich ein Maß an Einfluss, das in keinem Verhältnis zu ihren sinkenden Mitgliedszahlen steht. Zwar kann man Einfluss nur schwer an Zahlen festmachen, aber nach Schätzungen

des Politikexperten Nate Silver machen Gewerkschaftsstimmen für die Demokraten bei Kongresswahlen in Jahren mit gleichzeitigen Präsidentschaftswahlen einen Unterschied von ca. fünf Prozentpunkten. Die Stimmen der Gewerkschaftsmitglieder gaben den Ausschlag bei den Präsidentschaftswahlen für die Demokraten Harry S. Truman (1948), John F. Kennedy (1960), Jimmy Carter (1976) und Barack Obama (2012). Nur der fulminante Wahlerfolg von Lyndon B. Johnson (1964), die Siege von Bill Clinton über eine durch die Abspaltung einer dritten Partei und deren Kandidaten Ross Perot geschwächten Republikanischen Partei (1992, 1996) und der Sieg Barack Obamas über John McCain inmitten der Wirtschaftskrise von 2008 wurden nicht durch die Stimmen der Gewerkschaften entschieden.

Obwohl sie so wichtig sind für die Wahlerfolge der Demokraten, werden die Gewerkschaften selten angemessen für ihr Engagement politisch belohnt. Demokratische Präsidenten sprechen sicherlich die Besetzung wichtiger Posten im direkten Umfeld mit den Gewerkschaften ab und unterstützen eine Reihe gewerkschaftlicher Lieblingsprojekte wie die Reform der antiquierten Arbeitsgesetze. Aber bei verschiedenen gescheiterten Reformversuchen konnten sich die Gewerkschaften nie auf die uneingeschränkte Unterstützung durch Senatoren der Demokraten verlassen; Präsidenten erwecken oft den Eindruck, als ob sie die gesetzgeberischen Lieblingsprojekte der Gewerkschaften nur halbherzig unterstützten. Beim gescheiterten Versuch einer Reform des Arbeitsgesetzes unter Carter, Clinton und Obama zeigte sich keiner der Präsidenten bereit und in der Lage, die Hindernisse für diese Reformen aus dem Weg zu räumen. Gleichzeitig wurden die Positionen von Carter, Clinton und Obama in Fragen des Außenhandels von den Gewerkschaften heftig abgelehnt. Da sich die Hälfte der Gewerkschaftsmitglieder des Landes auf gerade sieben Bundesstaaten konzentriert, ist es schwer für die Gewerkschaften, ausreichend Einfluss zu nehmen, um an diesen Verhältnissen etwas zu ändern.

Die politische Lage in den Bundesstaaten und Kommunen unterscheidet sich nicht grundsätzlich vom nationalen Trend. Dort, wo Gewerkschaften stark sind, beeinflussen sie die Politik erheblich. Generell tendieren sie auch auf bundesstaatlicher und kommunaler Ebene zur Demokratischen Partei, aber im Nordosten und Mittleren Westen konnten sich gemäßigte Republikaner teilweise auf die Unterstützung, und in einigen Fällen so-

gar Bündnistreue der Gewerkschaften verlassen. Zwar finden Gewerkschaften eher in den Bundesstaaten als auf nationaler Ebene die Unterstützung beider Parteien, aber tendenziell verschwinden diese Unterschiede zusehends. Angriffe gegen die Gewerkschaften spielten in den Bundesstaaten bei der Wahl von Republikanern 2010 eine wichtige Rolle, u. a. bei Scott Walker, dem Gouverneur von Wisconsin.

#### 4.2 Stärkung des gewerkschaftlichen Einflusses in der Politik

Die Gewerkschaften suchen weiterhin nach Möglichkeiten, in einem sich verschlechternden politischen Umfeld mehr politischen Einfluss zu gewinnen. Besonderer Handlungsdruck besteht seit dem Urteil des Obersten Gerichtes 2010 im Fall *Citizens United* gegen *Federal Election Commission*, das Beschränkungen unabhängiger politischer Spenden von reichen Geldgebern und Institutionen z. T. aufhob. In den vier Jahren seit Verkündung des Urteils verdreifachte sich das Spendenaufkommen in Kongresswahlkämpfen. Mehrheitlich ging das zusätzliche Geld an konservative Kampagnen. Für die Gewerkschaften besteht keine Hoffnung, dass sie dem steigenden Spendenaufkommen zugunsten einer gewerkschaftsfeindlichen Politik etwas entgegensetzen könnten. Sie versuchen es deshalb mit kreativen Ansätzen. Eine ihrer Kampagnen nennt sich *Working America* (2003 gegründet), eine Tür-zu-Tür-Kampagne, um potenzielle Wähler anzusprechen und Wahlwerbung zu machen. Ursprünglich konzentrierte sich diese Organisation auf sogenannte *Swing States* wie Ohio, in denen die Wahlergebnisse schon immer sehr knapp waren und die Wähler in Präsidentschaftswahlen oft den Ausschlag geben. 2013 kündigte *Working America* an, vor den Wahlen 2020 in allen 50 Bundesstaaten präsent zu sein.

Noch immer sind Gerüchte über die Gründung einer Arbeitspartei in der US-Gewerkschaftsbewegung nicht vollständig verstummt. 1996 gründete eine Reihe von Gewerkschaftern um den Präsidenten Toni Mazzocchi von der *Oil, Chemical and Atomic Workers Union* die *Labor Party*, die jedoch nicht in Schwung kam und ein Jahrzehnt später wieder von der Bildfläche verschwand. Erfolgreicher waren die Arbeitsparteien auf lokaler Ebene. Im Bundesstaat New York gründete eine Koalition aus gewerkschaftlichen und kommunalen Aktivisten die

1998 entstandene *Working Families Party* (WFP) mit. Die WFP unterstützt aktiv gewerkschaftsfreundlich eingestellte Kandidaten der großen Parteien. Mit dem Appell an ihre Sympathisanten, für die von der WFP unterstützten Politiker zu stimmen, konnte die Partei einige Demokraten umstimmen und Gehör finden für gewerkschaftliche Prioritäten. Die Ortsgruppen der WFP sind jetzt in fünf weiteren Bundesstaaten aktiv.

Klar ist: kurzfristig ist keine Lösung in Sicht für die enormen Herausforderungen der organisierten Arbeitnehmerschaft in der Politik.

### 5. Ausblick auf die nächsten Jahre: sechs wesentliche Herausforderungen

In den kommenden Jahren wird sich die US-Gewerkschaftsbewegung sechs Herausforderungen stellen müssen, die miteinander im Zusammenhang stehen: die Entwicklung neuer Organisations- und Verhandlungsmodelle, die die Bedürfnisse von Beschäftigten und Betrieben im 21. Jahrhundert aufgreifen; eine zunehmend inklusive Werbung neuer Mitglieder und Führungskräfte, in denen sich die Vielfalt der amerikanischen Arbeitnehmerschaft widerspiegelt; die Gestaltung einer dem postfordistischen Zeitalter angemessenen Arbeitspolitik für das 21. Jahrhundert; die Aufnahme engerer Kooperation mit Arbeitnehmern und Gewerkschaften weltweit; die Lösung der Einwanderungskrise in den USA und neuer politischer Schwung, damit den Interessen der Beschäftigten besser Rechnung getragen werden kann.

#### 5.1 Neue Organisations- und Verhandlungsformen

Es ist den Gewerkschaften klar, dass sie ihre Strukturen den Bedürfnissen des 21. Jahrhunderts anpassen müssen. Der AFL-CIO hat schon wichtige Schritte in diese Richtung unternommen und Verbindungen zu den *Workers' Centers* aufgebaut sowie Organisationen neuen Typs wie die *National Taxi Workers Alliance* in den nationalen Gewerkschaftsbund aufgenommen. Diese Strategie birgt Risiken: je enger die Beziehungen zwischen Gewerkschaften und *Workers' Centers*, umso leichter fällt es den Gewerkschaftskritikern, die *Workers' Centers* einfach als »gewerkschaftsähnlich«

hinzustellen, und umso wahrscheinlicher wird eine Entscheidung der Gerichte, den *Workers' Centers* die gleichen Fesseln anzulegen wie den Gewerkschaften (z. B. in Form des nicht erlaubten indirekten Boykotts, mit dem uneinsichtige Arbeitgeber unter Druck gesetzt werden können).

Dieser Prozess der Anpassung an neue Bedingungen und Entwicklung neuer Formen der Organisation muss durch Anstrengungen zum Erhalt und zur Modernisierung bestehender Modelle begleitet werden – neue Wege für Tarifverhandlungen in einer Wirtschaft, die gleichzeitig globaler und fragmentierter wird. In der Vergangenheit waren »Pilotabschlüsse« in einigen Branchen möglich, aber heutzutage stehen Gewerkschaften vor der postfordistischen Aufspaltung der Arbeitnehmerschaft infolge der Globalisierung von Produktions-, Liefer- und Handelsketten und dem Wildwuchs an Subunternehmen und *Outsourcing*.

## 5.2 Vielfalt in der Mitgliedschaft und Führung

Die Gewerkschaften werden auch Mitgliedschaft und Führung ihrer Organisationen diversifizieren müssen. In den letzten drei Jahrzehnten ist die Arbeitnehmerschaft der USA in ihrer demographischen Zusammensetzung zunehmend vielfältiger geworden. Nach Zahlen aus dem Juni 2012 stellen Nichtweiße inzwischen 36 Prozent der Beschäftigten, davon waren 16 Prozent Hispanoamerikaner, zwölf Prozent Afroamerikaner, fünf Prozent Asiaten und drei Prozent andere Nichtweiße. Nach Prognosen der Volkszählung werden Nichtweiße 2050 wahrscheinlich die Mehrheit in den USA stellen. 83 Prozent des Anstiegs der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter zwischen 2000 und 2050 gehen Schätzungen zufolge auf Neueinwanderer und deren Kinder zurück. Gleichzeitig wird eine steigende Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt prognostiziert. Heute stellen Frauen 47 Prozent der Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt; es wird erwartet, dass sie bis 2020 die Mehrheit der Beschäftigten ausmachen.

Gemeinsam müssen sich Gewerkschaften um bislang gewerkschaftsferne Arbeitnehmer bemühen. Dazu müssen sie mehr Frauen und Farbige für gewerkschaftliche Führungsaufgaben gewinnen. Ihr Problembewusstsein haben sie in dieser Frage bewiesen und erst in jüngster Zeit entsprechend reagiert. Siebzehn der 55 Vizepräsidenten

des AFL-CIO sind Frauen oder vertreten Minderheiten, das zweit- und dritthöchste Amt des AFL-CIO wird von einer Frau (Schatzmeisterin Liz Shuler) und einem äthiopischen Einwanderer (Geschäftsführender Vizepräsident Tefere Gebre) besetzt. Auch SEIU, die zweitgrößte Gewerkschaft außerhalb des AFL-CIO, hat eine Frau an der Spitze (Mary Kay Henry). Weitere Führungsfunktionäre dieser Art müssen in den nächsten Jahren dazukommen, wenn die gewerkschaftlichen Organisationen auch zukünftig eine zunehmend vielfältige Arbeitnehmerschaft wirksam vertreten wollen.

## 5.3 Neue Arbeitspolitik

Die Arbeitsbeziehungen in der Privatwirtschaft regelt in den Vereinigten Staaten ein heute fast 80 Jahre altes Gesetzeswerk, das *National Labor Relations Act*. Es ist in mehr als einem halben Jahrhundert nicht wesentlich geändert worden. Dieses Gesetz und andere maßgebliche Regelungen müssen aufpoliert werden, um den Veränderungen in der Wirtschaft Rechnung zu tragen. Es besteht wenig Hoffnung, dass sich in den nächsten Jahren in dieser Richtung etwas tut. Kurzfristig müssen sich die Gewerkschaften aber auf die irgendwann fällige Novellierung vorbereiten. Dabei geht es u. a. um gesetzgeberische Reformmaßnahmen in den Bundesstaaten, die bei späteren Reformen auf der nationalen Ebene übernommen werden können. Da in Fragen der gewerkschaftlichen Organisation und Tarifverhandlungen die nationale Gesetzgebung Vorrang vor den bundesstaatlichen Gesetzen hat, ist der Spielraum für die Bundesstaaten begrenzt. Aber sie können mit einigen Maßnahmen die Weichen für ein neues Regelwerk stellen. Dazu gehören die Erhöhung des Mindestlohns und die Koppelung zukünftiger Erhöhungen des Mindestlohns an Produktivitätssteigerungen oder die gesetzliche Regelung bezahlter Krankentage und bezahlten Elternurlaubs. Zu diesen und ähnlichen Themen erarbeiten die Gewerkschaften gegenwärtig Kampagnen in den Bundesstaaten, die in den nächsten Jahren Wirkung zeigen könnten.

## 5.4 Ein neuer Internationalismus

Die US-Gewerkschaften werden sich zu einer effektiveren Zusammenarbeit mit Gewerkschaften anderer Länder zusammenfinden müssen, um die Probleme der Beschäftigten in einer globalen Wirtschaft zu lösen. Mit

verschiedenen Initiativen haben die US-Gewerkschaften im letzten Jahrzehnt ihr Interesse an solchen Partnerschaften dokumentiert. Die *Communications Workers of America* arbeiten mit Deutschlands ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft) bei der Organisierung der T-Mobile Beschäftigten in den Vereinigten Staaten zusammen; die Gewerkschaft *United Automobile Workers* hat die Unterstützung von Verbündeten in der brasilianischen Gewerkschaftsbewegung gesucht, um eine Nissan-Niederlassung in Mississippi gewerkschaftlich zu organisieren, und die *United Food & Commercial Workers* kooperiert mit der globalen Gewerkschaftsföderation UNI, um bessere Standards und eine gewerkschaftliche Vertretung in Fachmärkten wie IKEA zu erreichen. Alle Anzeichen sprechen für mehr Kooperationen dieser Art in den nächsten Jahren.

Es wird jedoch schwierig werden, in den Vereinigten Staaten zu einer neuen Form des gewerkschaftlichen Internationalismus zu finden – einem Land, das sich nur zögerlich an internationale Arbeitsstandards gebunden hat und bislang auch noch nicht die zwei ILO-Gründungsakte über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (Übereinkommen Nr. 87) und das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen (Nr. 98) ratifiziert hat. Im Zusammenhang mit den laufenden Verhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union über die Schaffung einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zum Abbau aller Zollschränken zwischen den USA und europäischen Ländern zeigen sich europäische Gewerkschafter zunehmend besorgt über die Tatsache, dass die USA einige ILO-Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben. Viele europäische Unternehmen, die im Heimatland mit Gewerkschaften verhandeln, u. a. Mercedes-Benz und Ikea, haben sich in den Vereinigten Staaten dazu entschlossen, ihre Betriebe gewerkschaftsfrei zu halten. Gewerkschafter auf beiden Seiten des Atlantiks drängen ihre Regierungen, die Anerkennung von ILO-Kernarbeitsstandards ausdrücklich im TTIP-Abkommen festzuschreiben aus Furcht, dass mit Abschaffung der Zollschränken im Rahmen von TTIP die europäischen Gewerkschaften unter Druck vonseiten gewerkschaftsfreier US-Unternehmen geraten könnten, um bestehende Standards unterlaufen zu können. Bislang haben diese Bemühungen wenig gefruchtet. Nach dem Gipfeltreffen der G 20 im November 2014 in Brisbane/Australien gewinnen die Verhandlungen wieder an Fahrt und könnten schon 2015 zum Abschluss


kommen. Bislang spricht wenig dafür, dass die Vereinigten Staaten einlenken und sich mit der Übernahme der ILO-Übereinkommen und ILO-Rechtsprechung in das Abkommen einverstanden erklären werden; das schürt Ängste, dass mit TTIP die »Amerikanisierung« europäischer Arbeitspraktiken weiter voranschreitet.

## 5.5 Lösung der Einwanderungskrise in den USA

Gegenwärtig halten sich fast 12 Millionen Einwanderer illegal in den Vereinigten Staaten auf. Zwar blieb diese Zahl in den Jahren unmittelbar nach der Weltwirtschaftskrise relativ stabil, wird aber aller Wahrscheinlichkeit nach trotz fortgesetzter Abschiebung illegaler Einwanderer in den nächsten paar Jahren steigen. Zunehmende Gewalt und wirtschaftliche Schwierigkeiten in den Ländern südlich der amerikanisch-mexikanischen Grenze tragen zu einer Migrationswelle Richtung Norden bei. Illegale Einwanderer sind wirtschaftlicher Ausbeutung ausgesetzt und unterliegen nicht den Schutzbestimmungen amerikanischer Arbeitsgesetze. Versuche zur Reform der Einwanderungsgesetze, um diese Einwanderer zu amnestieren und ihnen den Weg zur US-Staatsbürgerschaft zu ebnen, sind wegen der Pattsituation zwischen Präsident Obama und dem von den Republikanern kontrollierten US-Repräsentantenhaus im gesetzgeberischen Prozess steckengeblieben. Die meisten Amerikaner sind der Meinung, dass es eine Reform der Einwanderungsgesetze in irgendeiner Form geben müsse, nicht einig ist man sich aber darüber, wie diese Reform aussehen sollte. Die Gewerkschaften sind deshalb in den nächsten Jahren gefordert, ein Gesetz mit auf den Weg zu bringen, das der größtmöglichen Anzahl an Einwanderern eine größtmögliche Anzahl an Rechten gewährt und den Arbeitgebern die Einführung eines Gastarbeiterprogramms erschwert, das nur den ständigen Nachschub an schlecht bezahlten und nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern fördern würde.

## 5.6 Ein neuer politischer Ansatz

Die Zukunft der Gewerkschaften, einschließlich der Verabschiedung neuer Arbeits- und Einwanderungsgesetze, wird letztlich davon abhängen, ob sich ein neues Machtgleichgewicht auf der politischen Bühne einstellt. Eher unwahrscheinlich ist das Entstehen einer dritten großen Partei in den USA in den nächsten Jahren, möglich wäre



aber eine Ausbreitung der oben erwähnten *Working Families Party*. In der Zwischenzeit konzentrieren sich die Gewerkschaften darauf, die Demokratische Partei in den Kongresswahlen 2014 und 2018 und beim Sieg der Präsidentschaft 2016 zu unterstützen. Alle maßgeblichen politischen Akteure richten ihren Blick schon auf die nächste Volkszählung 2020. Der Zensus könnte zur Neuordnung der Wahlbezirke zugunsten der Demokraten führen. Ob wichtige Gesetze zu einer Reihe von Themen verabschiedet werden können, u. a. die Neuformulierung der Arbeitsgesetzgebung, hängt wahrscheinlich vom Ausgang dieser Neuordnung ab.



## Über den Autor

**Joseph A. McCartin** lehrt an der Georgetown University Washington, D. C., USA. Sein Spezialgebiet ist die Gewerkschafts-, Sozial- und Politikgeschichte der USA. Seine Forschung und Veröffentlichungen beschäftigen sich insbesondere mit der Schnittstelle zwischen Gewerkschaftsorganisation, Politik und öffentlicher Ordnung.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Abteilung Internationaler Dialog  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Jörg Bergstermann, Koordinator der Gewerkschaftsprogramme  
Europa und Nordamerika

Tel.: ++49-30-269-35-7744 | Fax: ++49-30-269-35-9250  
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:  
[info.moe@fes.de](mailto:info.moe@fes.de)

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

## Internationaler Dialog

Die Abteilung »Internationaler Dialog« der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den qualifizierten Diskurs von Partnern in Europa, Türkei, den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und Japan. Unsere Studien und Publikationen adressieren zentrale Fragen europäischer und internationaler Politik, Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung. Die Entwicklung unserer Analysen, Szenarien und Politikempfehlungen erfolgt dabei grundsätzlich unter einer sozialdemokratischen Perspektive.

## Länderberichte Gewerkschaften

Programme der Gewerkschaftskooperation sind integraler Bestandteil unserer Arbeit. Unser Ziel ist die weltweite Stärkung der Interessenvertretung von abhängig Beschäftigten. Repräsentative, starke und kompetente Gewerkschaften, so unser Credo, sind eine zentrale Bedingung für soziale Gerechtigkeit und soziale Demokratie. Diese Publikation erscheint in der Reihe »Länderberichte Gewerkschaften«. Alle Länderberichte sowie thematisch verwandte Themenpapiere stehen zum Download bereit unter: <http://www.fes.de/gewerkschaften/publist-europa.php>

Project leader: Jörg Bergstermann ([joerg.bergstermann@fes.de](mailto:joerg.bergstermann@fes.de)),  
Project management: Cindy Espig ([cindy.espig@fes.de](mailto:cindy.espig@fes.de))

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-95861-031-6