

*Hubert H. Humphrey*

## DIE BEDEUTUNG DES TAFT-HARTLEY-GESETZES

Es ist immer schwierig, die Gesetze einer Nation den Angehörigen einer anderen verständlich zu machen. Das Recht einer Nation ist der Niederschlag seiner Kultur. Was in einem Lande als fortschrittlich betrachtet wird, mag sehr wohl in einem anderen als reaktionär gelten. Ich glaube deshalb, daß man, um das Taft-Hartley-Gesetz kritisch bewerten zu können, etwas vom Hintergrund der Arbeitsbeziehungen in den Vereinigten Staaten wissen muß.

In den Vereinigten Staaten kann man drei wichtige Phasen in den Beziehungen des Staates zu den Gewerkschaften unterscheiden. Die *erste* Phase dauerte von der Gründung der Republik bis zum Jahr 1933 und der Einführung dessen, was man den New Deal nennt. Im großen und ganzen kann man wohl die Phase als eine der Feindschaft des Staates gegenüber den Gewerkschaften bezeichnen. Gewerkschaften als solche waren zwar nicht illegal, aber die Instrumente des Staates wurden in einer Weise angewendet, die sich zum Nachteil der organisierten Arbeiterschaft auswirkte. Innerhalb dieser Periode war die einzige Zeit, während welcher die Unterdrückung nachließ, der erste Weltkrieg. Die Notwendigkeiten des Krieges erforderten die Mitarbeit der organisierten Arbeiterschaft, und einer der Anreize, durch welche die Arbeiterschaft zur Mitarbeit bewogen wurde, war die Auffassung der Regierung Präsident *Wilson's*, daß die Arbeiterschaft ein integraler Teil der Gesellschaft sei.

Aber vor und nach dem ersten Weltkrieg fällten die Gerichte der Vereinigten Staaten eine Reihe von Entscheidungen, die man nur als feindlich gegenüber dem Wachstum der organisierten Arbeiterschaft betrachten kann. Innerhalb dieser feindseligen Haltung des Staates gegenüber den Gewerkschaften spielte die Labor Injunction (die anti-gewerkschaftliche einstweilige Verfügung) eine bedeutsame Rolle. Praktisch bedeutete sie einen Befehl des Gerichts (court in equity, d. h. eines Gerichts, das nach Billigkeit Recht spricht), durch welchen den Gewerkschaften in den meisten Fällen verboten wurde, bestimmte Handlungen vorzunehmen. Die Wirkung der einstweiligen Verfügung war die Schwächung der organisierten Arbeiterschaft in bezug auf die Durchführung von Streiks und anderen industriellen Aktionen.

Unter diesen Umständen ist es verständlich, daß die organisierte Arbeiterbewegung in den Vereinigten Staaten ein so starkes Mißtrauen gegenüber aller Staatsintervention auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen hegt; denn die einzige Erfahrung, welche die Gewerkschaften geschichtlich mit der Staatsintervention gehabt haben, bestand darin, daß die Arbeiterbewegung in ihren Beziehungen zu den Arbeitgebern geschwächt wurde. Infolgedessen verließ sich die amerikanische Arbeiterbewegung im wesentlichen auf ökonomische Waffen — Tarifvertragsvereinbarungen —, um ihre Ziele zu erreichen.

Die *zweite* Phase in dem Verhältnis des Staates zu den Arbeitsbeziehungen beginnt mit dem Roosevelt-New-Deal. Zum ersten Male in der Geschichte des Landes griff die Regierung systematisch in das ökonomische Leben des Landes ein, und zwar zur Stützung der großen Massen des arbeitenden Volkes, der kleinen Einzelhändler und der Kleinbauern. In der Praxis bedeutete der New Deal eine Gesetzgebung etwa in der folgenden Art: ein Sozialversicherungsgesetz mit Alters- und Arbeitslosenversicherungen; ein Arbeitslohn- und Arbeitsstunden-gesetz, welches bestimmt, daß Arbeitnehmer, die in Industrien und im zwischenstaatlichen Handel beschäftigt sind, gesetzlich nicht unter einem gewissen Minimum bezahlt werden durften.

Aber der Eckpfeiler der Arbeitsgesetzgebung war der National Labor Relations Act des Jahres 1935, der gemeinhin als Wagner-Act bekannt geworden ist.

Der Wagner-Act sah eine Wahlprozedur vor, die es einer Gruppe von Arbeitnehmern ermöglichte, durch Wahlen ihre Tarifvertragspartei zu bestimmen. Er enthielt eine Reihe von Vorschriften, die bestimmte Praktiken der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitnehmern als unfaire Arbeitspraktiken definierte. Solche unfairen Arbeitspraktiken sind die Beherrschung von gewerkschaftlichen Organisationen durch Arbeitgeber, die schlechtere Behandlung (Diskriminierung) organisierter Arbeitnehmer wegen ihrer Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, und schließlich wurden die Arbeitgeber verpflichtet, „gutgläubig mit der von den Arbeitnehmern bestimmten Tarifvertragspartei zu verhandeln. Der Wagner-Act errichtete einen National Labor Relations Board, um die Wahlprozedur durchzuführen und die Ächtung der unfairen Arbeitspraktiken gegen den Arbeitgeber zu erzwingen.

Der Wagner-Act stellt einen der wesentlichen Faktoren in dem phänomenalen Wachstum der amerikanischen Arbeiterbewegung dar. Die Mitgliedschaft in den Gewerkschaften stieg von 1933 bis 1947 von drei Millionen auf etwa fünfzehn Millionen. Natürlich waren die organisatorischen Fähigkeiten, der Eifer und die Energie der Gewerkschaften bei der Organisation der Arbeitnehmer in die Gewerkschaften ein unentbehrlicher Faktor. Aber es ist ebenso richtig, daß das Wachstum der Gewerkschaften nicht möglich gewesen wäre, wenn der Wagner-Act nicht gewisse Arbeitspraktiken der Arbeitgeber geächtet hätte, die in der Vergangenheit so erfolgreich gewesen waren, nämlich die Arbeiterorganisationen fast ausschließlich auf Berufsverbände und Dienstleistungsorganisationen zu beschränken. Mit der Verkündung des Wagner-Act wurde die gewerkschaftliche Organisation praktisch auf jede bedeutende Massenproduktionsindustrie ausgedehnt.

Die *dritte* Phase in dem Verhalten des Staates zu den Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, in der wir uns jetzt befinden, ist, wie ich sie nennen möchte, die Phase der Restriktionen. Diese Phase der Restriktionen ist charakterisiert durch den Erlaß des Labor-Management Relations Act, 1947, üblicherweise bekannt als das *Taft-Hartley-Gesetz*. Das sehr klare Ziel des Taft-Hartley-Gesetzes ist, so scheint es mir, die Gewerkschaften zu schwächen

und dadurch die Position der Arbeitgeber gegenüber den Gewerkschaften zu stärken.

Ein Teil des Taft-Hartley-Gesetzes ist das alte Wagnergesetz. Zum Beispiel wurde im Taft-Hartley-Gesetz etwas modifiziert die Wahlprozedur und die Ächtung unfairer Arbeitspraktiken beibehalten. Aber wichtige Bestimmungen wurden hinzugefügt. Die wichtigsten dieser Bestimmungen betreffen eine Reihe von spezifizierten unfairen Arbeitspraktiken, welche die Gewerkschaften nicht gegen Arbeitgeber anwenden dürfen. Die Architekten des Taft-Hartley-Gesetzes argumentierten: Wenn bestimmte Handlungen unfaire Arbeitspraktiken der Arbeitgeber wären, wie zum Beispiel Zwang und Einschüchterung, dann müßte das Gesetz geändert werden, um Zwang und Einschüchterung durch die Gewerkschaften gegenüber den Arbeitgebern ebenfalls illegal zu machen.

Außerdem führte das Taft-Hartley-Gesetz zugunsten der Regierung die einstweilige Verfügung in bezug auf unfaire Arbeitspraktiken der Gewerkschaften wieder ein. Das Taft-Hartley-Gesetz verbot den *closed shop* (den Organisationszwang. Der Übersetzer), der die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft zu einer Bedingung der Beschäftigung machte. Das Taft-Hartley-Gesetz machte es ebenfalls für den Arbeitgeber möglich, viele Dinge gegen die Gewerkschaften zu sagen, ohne in Konflikt mit dem Gesetz zu kommen.

Das Taft-Hartley-Gesetz ist ein Dokument von hundert Seiten, und ich kann hier deshalb nicht in eine längere Diskussion seiner Bestimmungen eintreten, Ich glaube aber, daß im Rahmen der amerikanischen Verhältnisse das Taft-Hartley-Gesetz einen Versuch darstellt, die organisierte Arbeiterbewegung ohne vernünftige Rechtfertigung zu schwächen.

Ich möchte in diesem Punkte klar verstanden werden. Ich behaupte nicht, daß die amerikanische Arbeiterbewegung vollkommen ist. Ich behaupte auch nicht, daß es keine Mißbräuche gibt. Meine Auffassung ist, daß das Taft-Hartley-Gesetz es unternimmt, Mißbräuche zu korrigieren auf Grund einer Diagnose der Situation, die ich als falsch betrachte. Ich darf vielleicht einige Beispiele geben.

Das Taft-Hartley-Gesetz verbietet den *closed shop*. Das bedeutet, daß Gewerkschaft und Arbeitgeber miteinander keine Vereinbarung schließen dürfen, welche vorherige Gewerkschaftszugehörigkeit zu einer Einstellungsbedingung in einem bestimmten Betrieb oder Unternehmen macht. Der *closed shop* ist erwachsen aus einer besonderen Situation in der Entwicklung der amerikanischen Arbeiterbewegung. *Er war das einzige Mittel, durch welches die Gewerkschaften glaubten, sich vor den Versuchen der Unternehmer schützen zu können, ihre Organisation durch Einstellung von Arbeitnehmern zu zerstören, die den Gewerkschaften feindlich waren.* Er war das einzige Mittel, durch das die Gewerkschaften sich gegen die Infiltrierung mit anti-gewerkschaftlichen Elementen schützen konnten.

Er war darüber hinaus das einzige Mittel, durch welches diejenigen Arbeitnehmer, die von der gewerkschaftlichen Organisation Vorteile hatten, gezwungen werden konnten, für die Aufrechterhaltung dieser gewerkschaftlichen Organisation Beiträge zu zahlen. Die Gewerkschaften argumentierten — und dieses Argument scheint mir zwingend zu sein —, daß eine Minderheit von Arbeitnehmern alle Vorteile einer Gewerkschaft erlangen konnte, ohne verpflichtet zu sein, irgendeinen finanziellen Beitrag an diese Gewerkschaften zu leisten.

In vielen Industrien ist der *closed shop* eine unentbehrliche Voraussetzung, um Beschäftigungsstabilität zu erreichen. Die Verhältnisse in den Seehäfen (Dockarbeiter und Hafentarbeiter) sind ein auffallendes Beispiel dafür.

Vor der Einführung der gewerkschaftlich kontrollierten Einstellungshalle (hiring hall) wurde die Einstellung ausschließlich durch den Arbeitgeber vollzogen. Die Beschäftigungspraktiken, die dem Senatskomitee, dem ich angehöre, dargestellt wurden, führten zu einer Desorganisierung des Arbeitsmarkts, die sowohl für die Arbeitgeber wie für die Arbeitnehmer große Nachteile hatte.

Die Entwicklung der Einstellungshallen hat das geändert. Die Einstellungshalle ist eine Einrichtung, in der der Arbeitgeber von der Gewerkschaft eine bestimmte Zahl von Arbeitnehmern mit bestimmten Fähigkeiten anfordert. Der Arbeitgeber hat das Recht, die Arbeiter, die ihm von der Gewerkschaft geschickt werden, abzulehnen. Wenn die Gewerkschaft diese Ablehnung zurückweist, dann wird der Fall normalerweise durch private Schlichtungsverhandlungen entschieden. Durch die Einrichtung der Einstellungshalle war der Arbeitnehmer nicht mehr gezwungen, jemand heimlich unter dem Tisch zu bezahlen, um sich das Privileg des Arbeitens zu sichern. Das Prinzip, wer zuerst kommt, mahlt zuerst, war gesichert. Die Mehrzahl der Arbeitgeber, die ich gehört habe, haben den stabilisierenden Einfluß der Einstellungshalle in einem Gewebe, das, wie die Hafen- und Dockarbeit, durch Gelegenheitsbeschäftigung charakterisiert ist, anerkannt. Das Taft-Hartley-Gesetz hat diese Art von Einstellungshalle verboten, nicht nur in den Häfen, sondern auch in der Bauindustrie.

Es ist keine Übertreibung zu behaupten, daß die Ächtung der Einstellungshalle und des closed shop die Arbeitsbeziehungen in den Vereinigten Staaten nicht verbessert, sondern verschlechtert hat.

Das Taft-Hartley-Gesetz erlaubt aber den *union shop*. Unter einem union shop verstehen wir das Folgende: der Arbeitnehmer ist verpflichtet, in die Gewerkschaft einzutreten, *nachdem* er in einem Betrieb eingestellt worden ist, wenn in einer Abstimmung die Mehrheit der Arbeitnehmer die Gewerkschaft autorisiert, den union shop zu verlangen. Unter diesen Umständen ist der Arbeitgeber verpflichtet, den union shop zu akzeptieren. Die Abstimmung erlaubt einfach der Gewerkschaft, den union shop zu verlangen. Die Ergebnisse dieser Abstimmungen waren außerordentlich interessant. Die Theorie der Autoren des Taft-Hartley-Gesetzes war ja, daß die Arbeitnehmer durch die Gewerkschaftsführer in die Gewerkschaften hineingezwungen worden sind. Tatsächlich sind die geheimen Betriebsabstimmungen über den union shop in überwältigender Zahl von den Gewerkschaften gewonnen worden; in so überwältigender Zahl, daß die Verteidiger des Taft-Hartley-Gesetzes vorgeschlagen haben, die Bestimmungen über die Abstimmungspflichten wieder zu beseitigen. Die Ergebnisse der Abstimmungen haben überzeugend bewiesen, daß 90 v. H. aller Arbeitnehmer, die abgestimmt haben, den union shop verlangen. Das Endergebnis war also wirklich eine Stärkung der Gewerkschaften in den Verhandlungen für den union shop mit dem Arbeitgeber.

Ein anderer Teil des Gesetzes hatte eine ähnliche Wirkung. Im Taft-Hartley-Gesetz gibt es eine Bestimmung, welche Beiträge der Gewerkschaften und Ausgaben durch die Gewerkschaften für unsere föderalen politischen Wahlen verbietet. Meine persönliche Überzeugung ist, daß diese Bestimmung in das Gesetz aufgenommen worden ist, um es den Gewerkschaften schwieriger zu machen, während der Wahlkampagne das Taft-Hartley-Gesetz zu bekämpfen. Die tatsächliche Wirkung des Taft-Hartley-Gesetzes war jedoch, daß die amerikanischen Gewerkschaften zu politischer Aktivität gedrängt wurden. Die American Federation of Labor (AFL), der Congress of Industrial Organisations (CIO) und die Railroad Brotherhoods (Eisenbahnergewerkschaften) sind jetzt unwiderruflich in der Politik, und eines ihrer wichtigsten politischen Ziele ist die Abschaffung des Gesetzes. Der interessante Aspekt dieser gesamten Entwicklung ist, daß die

Opposition zum Taft-Hartley-Gesetz den Hebel darstellt, der die politische Aktivität durch die Gewerkschaften auf einer viel breiteren Interessenebene möglich macht, so daß, wenn es die Absicht der Autoren der Gesetzgebung war, die politischen Aktivitäten der Gewerkschaften zu beschränken, das Gesetz genau die gegenteilige Wirkung gehabt hat.

Ein Beispiel dafür, daß das Taft-Hartley-Gesetz die gerechtfertigten ökonomischen Waffen der Arbeiterbewegung geschwächt hat, ist das Verbot des sekundären Boykotts. Nehmen wir an, eine Buchdruckergewerkschaft streikt gegen den Arbeitgeber „A“. Daraufhin übergibt Arbeitgeber „A“ seine Aufträge dem Arbeitgeber „B“. Ein sekundärer Boykott liegt vor, wenn die Gewerkschaft ihren Mitgliedern im Betrieb des Arbeitgebers „B“ befiehlt, die Aufträge des Arbeitgebers „A“ nicht auszuführen. Durch den sekundären Boykott versucht die Gewerkschaft, ihre Mitglieder in anderen Betrieben zu überreden, den Streik anderer Mitglieder nicht zu brechen. Das Taft-Hartley-Gesetz verbietet diese Art von Solidarität von Gewerkschaftsmitgliedern.

Ein anderes Beispiel für die Schwächung der Gewerkschaften durch das Taft-Hartley-Gesetz ist die sogenannte „freie Redeklausel“. Diese „Freie-Rede“-Bestimmung erlaubt es, dem Arbeitgeber alles, was er will, gegen die Gewerkschaft zu sagen, die seine Arbeitnehmer organisiert, solange er nicht ausdrücklich die Arbeiter mit Strafsanktionen bedroht, falls sie in die Gewerkschaft eintreten sollten. Während des letzten Jahres hat das Senatskomitee, dessen Vorsitzender ich Bin, die Arbeitsbeziehungen in der Textilindustrie in den Südstaaten der Vereinigten Staaten untersucht. Aus dieser Untersuchung ging eine klare Tatsache hervor. Wenn ein Arbeitgeber das Recht hat, Gewerkschaften als „Kommunisten“, „Racketeers“ und so weiter zu bezeichnen, so wird die Gewerkschaftsorganisation dadurch geschwächt und in manchen Fällen sogar zerstört. Eine *ausdrückliche* Drohung ist ganz unnötig, wenn die Absicht klar genug ist.

Ich glaube deshalb, daß das Taft-Hartley-Gesetz ein schlechtes Gesetz ist. Es ist schlecht nicht nur für die Gewerkschaften, sondern, so scheint es mir, auch für die gesamte Nation. Das soll nicht sagen, wie ich schon ausgeführt habe, daß es keine Mißbräuche gibt. Aber das Taft-Hartley-Gesetz beschäftigt sich weder mit diesen Mißbräuchen noch löst es das Problem in einer vernünftigen Weise.

Durch das Taft-Hartley-Gesetz hat sich die Haltung der Arbeitsparteien zueinander verhärtet. Nach meiner Meinung begannen die Tarifvertragsverhandlungen gerade zu einem echten Fortschritt zu führen, als das Taft-Hartley-Gesetz eine mehr kriegerische Haltung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Vereinigten Staaten verursachte.

Obwohl das Taft-Hartley-Gesetz kein gutes Gesetz ist, so hat doch der gesunde Menschenverstand der meisten Arbeitgeber und der Gewerkschaften und, so möchte ich hinzufügen, die Vollbeschäftigung verhindert, daß das Gesetz zu größeren Störungen im amerikanischen Arbeitsleben führte. Unsere Arbeiterbewegung ist noch stark, sie wächst noch, obgleich sie stärker und fortschrittlicher sein würde, wenn das Taft-Hartley-Gesetz sie nicht geschwächt hätte.

Ich habe absolutes Vertrauen in die Instrumente der Demokratie und die Fähigkeit ihrer Bürger zu lernen, so daß ich glaube, daß wir in der Lage sein werden, unser Problem der Arbeitsbeziehungen in einer besseren und gesünderen Weise zu lösen.

(Übersetzt von Professor Franz L. Neumann, Columbia University, New York.)