

Internationale Rundschau

USA: Gewerkschaftspolitik in der Wirtschaftskrise

Jede Darstellung der derzeitigen Politik der amerikanischen Gewerkschaften muß von den Bedingungen ausgehen, unter denen sie arbeiten und die ihrer Handlungsfreiheit Grenzen setzen. Dazu gehört zunächst einmal die Tatsache, daß sie nur etwa ein Fünftel der Lohn- und Gehaltsempfänger erfassen; weiter, daß zwar einzelne Gewerkschaften in ihrer gesellschaftlichen „Provinz“ einen Machtfaktor darstellen, daß aber die Gesamtorganisation nur in begrenztem Maß eine einheitliche Gesellschaftspolitik verfolgt, oder verfolgen kann. Erschwerend kommt dazu schließlich die gegenwärtige wirtschaftliche und politische Situation des Landes. Sie läßt sich kurz kennzeichnen:

Wirtschaftslage: eine Rezession, die im November 1973 begann, ab September 1974 ihr Tempo beschleunigte und heute bereits den Umfang der stärksten Nachkriegs-Rezession überschritten hat; mit einem Rückgang der Industrieproduktion zwischen September und Februar um 12,2 vH, der sich in den nächsten Monaten auf 18 bis 20 vH erhöhen dürfte; mit einem gleichzeitigen Ansteigen der Arbeitslosigkeit von 5 auf 7 1/2 Millionen und von 5,4 auf 8,2 vH der Erwerbspersonen*); mit einem beschleunigten Ansteigen der Dauerarbeitslosigkeit und einer zu erwartenden weiteren Zunahme um mindestens 2 Millionen, in Anbetracht der noch immer überhöhten Lagerbestände und der Hinausschiebung von Kapitalinvestitionen. Die Rezession war begleitet und verschärft durch eine Inflation von über 12 vH (20 vH für Lebensmittel), die erst neuerdings allmählich auf eine Jahresrate von 7 vH abgeflaut ist.

Politische Lage: Prompte und wirksame Maßnahmen gegen die Krise sind da-

durch erschwert, daß die politischen Gremien von divergierenden Interessen beherrscht sind: Der hauptsächlich von konservativen Finanzleuten wie *Simon* und *Greenspan* beratene Präsident *Ford* sah bis Januar die Hauptgefahr in der Inflation; für die in den letzten Wahlen durch fortschrittliche Demokraten gestärkte Legislative ist die Linderung und Überwindung der Rezession das vordringliche Ziel. Neuerdings haben sich ihnen Stimmen aus der Industrie und Geschäftswelt angeschlossen (beispielsweise *Henry Ford*).

Die internationale Entwicklung bringt zusätzliche Probleme: Neben dem prekären, wenn auch neuerdings etwas gemilderten Erdölproblem droht der zu Beginn einer Rezession übliche Rückgang der Arbeitsproduktivität (1974: 4 vH) die Konkurrenzfähigkeit der amerikanischen Industrie zu verschlechtern und den langfristigen Trend zur Schließung des Gefälles in den *Unit Labor Costs* zwischen ihr und den übrigen Industrieländern zu bremsen. Doch ist die Situation hier recht uneinheitlich: Während beispielsweise in der chemischen Industrie Amerika heute billiger produziert als Deutschland, kann die Textil- oder die elektronische Industrie mit den um vieles niedrigeren Löhnen von Korea oder Taiwan nur schwer konkurrieren. Andererseits haben japanische Firmen begonnen, Fernsehgeräte in den USA zu produzieren. Zu einem wichtigen Teilproblem ist dabei das Anwachsen der multinationalen Firmen geworden, denen die Gewerkschaften bisher nur schüchterne Anfänge einer internationalen Zusammenarbeit entgegenstellen konnten, etwa in der Automobil- und der Lebensmittelindustrie. — Solches sind, kurz skizziert, die Bedingungen, unter denen sich heute die amerikanische Gewerkschaftspolitik abspielt.

Gewerkschaften und Unternehmen

Weder von der Regierung noch von der Zentrale der AFL-CIO werden Richtlinien

*) Eine Zahl, die nur deshalb nicht höher ist, -weil sie diejenigen nicht einschließt, weiche die Jobsuche bereits aufgegeben haben (heute etwa anderthalb Millionen), und eine Rate, die in den Großstadtgebieten weit höher liegt: 11 vH in New York, 16 vH in Detroit.

für eine gesellschaftliche Lohn- und Tarifpolitik ausgegeben. Damit bleibt es den einzelnen Gewerkschaften überlassen, wie weit sie ihre Mitglieder gegenüber den Folgen der Inflation oder den Drohungen der Rezession absichern können oder wollen, vielfach ohne Rücksicht auf etwaige gesamtgesellschaftliche Auswirkungen. Die Abschlüsse der Tarifverträge im Jahr 1974 sahen eine durchschnittliche Erhöhung der Vergütungen um 9 vH vor, bei einer 12prozentigen Inflation. Aber dieses Gesamtbild verbirgt erhebliche Unterschiede in den einzelnen Gewerbebranchen. Starke Gewerkschaften in marktstarken Industrien konnten ihre Reallöhne und Zusatzvergütungen einigermaßen halten (Stahl, Kohle, Auto, Gummi). Schwache Gewerkschaften oder starke in konjunkturrempfindlichen Industrien (Textil und Konfektion, Elektroindustrie, Lebensmittel, Einzelhandel, Öffentliche Angestellte) mußten sich mit bescheideneren Abschlüssen begnügen. Am empfindlichsten wurden die schwach oder gar nicht organisierten Zweige betroffen; hier hat sich der durchschnittlich 5prozentige Rückgang des Reallohns wohl verdoppelt.

Anfang 1975 kam es in einigen Sonderfällen noch zu Abschlüssen von 15 vH und mehr (Ölraffinerien, Eisenbahnen, Flugzeugbau). Aber angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit ist die Kampfbereitschaft geschwächt und angesichts der schrumpfenden Gewinne sind die Lohnforderungen bescheiden geworden. Die sozialen Beziehungen haben sich diesmal mit der Krise nicht verschärft, im Gegenteil, die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Management hat sich erhöht: in der Stahlindustrie Tarifverhandlungen unter Streikverzicht; Zusammenarbeit zur Erhöhung der Produktivität in der Bauindustrie; partieller Verzicht, offiziell oder stillschweigend, auf fällige Lohnerhöhungen bei PanAm und in der Bekleidungsindustrie; in vielen Betrieben und Stadtverwaltungen Verzicht auf Sonderleistungen, Verkürzung der Arbeitszeit zur Vermeidung von Entlassungen.

Das schwierigste Problem bei Entlassungen bildet der Konflikt zwischen den

Senioritätsbestimmungen der Tarifverträge und den gesetzlichen Vorschriften zur angemessenen Beschäftigung von Frauen, Negern und anderen Minderheiten. Diese sind als vielfach erst in den letzten Jahren Eingestellte bei den Entlassungen am härtesten betroffen, und die meisten Gewerkschaften widersetzen sich einer Sonderbehandlung für diese Gruppen. Die *Equal Employment Opportunity Commission*, das staatliche Organ zur Überwachung der ausreichenden Beschäftigung von Minderheiten, bereitet Richtlinien vor, die offenbar Arbeitszeitverkürzungen statt Entlassung empfehlen; ihr Stab und ihre Machtmittel sind aber völlig unzureichend. Es liegt bisher eine gerichtliche Entscheidung vor, welche die Aufstellung separater Senioritätslisten für Mehr- und Minderheiten vorsieht. Gegen diese Entscheidung wurde aber von der betroffenen Gewerkschaft Berufung eingelegt.

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten haben im Gewerkschaftslager die Tendenzen zum Zusammenschluß beschleunigt. Die beiden verbliebenen Eisenbahngewerkschaften haben sich vereinigt; chemische und Gummi-Arbeiter, Textil- und Herrenkonfektion stehen in Fusionsverhandlungen. Aber es gibt noch immer allzu viele Kleingewerkschaften; und bis zu industrieweiten Verbänden und Verhandlungen nach europäischem Muster ist noch ein weiter Weg.

Gewerkschaften und Regierung

Die Ansätze hierzu ebenso wie die zu einer staatlichen Konjunktur- und Einkommenspolitik unter *Kennedy/Johnson* sind unter ihren republikanischen Nachfolgern abgebaut worden. Abgesehen von der kurzen Notstandszeit der Preis- und Lohnkontrolle hielt sich in den letzten Jahren die Regierung weitgehend aus den Arbeitsbeziehungen heraus. Arbeitsminister *Brennert*, ein leitender Funktionär der patriotischen Baugewerkschaft in New York mit freundlichen Beziehungen zu *Nixon* und *Rockefeller*, war ein bloßes Aushängeschild. Sein soeben ernannter Nachfolger *John Dunlop*, Nationalökonom an der Harvard-Univer-

sität, seinerzeit Leiter der Preis- und Lohn-Kommission, ist ein auch in Gewerkschaftskreisen angesehener Fachmann. Als Arbeitsminister wird er zweifellos die Arbeitspolitik im Einklang mit den konjunkturellen Maßnahmen zu führen suchen und zu diesem Zweck auch mehr mit den Gewerkschaften zusammenarbeiten. Aber im Weißen Haus selbst sind auch unter Ford die Kontakte mit den Gewerkschaften schwach, die mit *Big Business* weiterhin viel enger.

Anders liegen die Beziehungen zum Kongreß. Viele der neu- oder wiedergewählten fortschrittlichen Abgeordneten verdanken ihre Wahl nicht zuletzt der finanziellen und organisatorischen Unterstützung durch die Gewerkschaften. Wichtige Ausschüsse sind im neuen Repräsentantenhaus der Kontrolle durch konservative Vorsitzende entrissen und damit dem Einfluß der gewerkschaftlichen Lobbys mehr als früher zugänglich gemacht worden. Der Kongreß hat die unzureichenden und die Interessen der Wohlhabenden und der Geschäftswelt bevorzugenden Abhilfsvorschläge des Präsidenten abgelehnt und durch ein erweitertes Sofortprogramm ersetzt, das die unteren und mittleren Einkommen begünstigt. Aber das Tauziehen zwischen dem republikanischen Präsidenten und dem demokratischen Kongreß (in dem außerdem noch Senat und Repräsentantenhaus verschiedene Wege gehen) verlangsamt die Gesetzgebung, und die Notwendigkeit von Kompromissen beeinträchtigt Umfang und Wirksamkeit des Programms. Das Hauptgewicht der vorgesehenen Maßnahmen liegt im fiskalischen Bereich: Stimulierung des Konsums und der Kapitalinvestierungen durch — zum Teil rückwirkende — Steuersenkungen, ergänzt durch verlängerte Fristen für Arbeitslosenunterstützung und einen einmaligen Bonus für Rentempfänger, insgesamt etwa 25 Milliarden Dollar. Dieser Betrag ist zwar weit höher als vom Präsidenten vorgeschlagen und wäre Ende 1974 vielleicht ausreichend gewesen. Aber heute bedürfte es einer noch kräftigeren Spritze, um einen Umschwung der Konjunktur zu erreichen.

Im wesentlichen zielen diese Maßnahmen auf eine indirekte Allgemeinbelebung der Wirtschaft auf dem Weg über die Ankurbelung des Konsums ab. Sie haben den Vorteil, daß zu ihrer Durchführung keine neuen Organisationen nötig sind. Aber mit dem steilen Anstieg der Erwerbslosigkeit seit Januar ist die Frage der direkten Arbeitsbeschaffung weit dringlicher geworden, als sie bisher von Regierung und Kongreß behandelt wurde. Diese Zurückhaltung ist verständlich, wenn man sich klarmacht, daß — im Gegensatz zur New-Deal-Zeit — ein solches Programm heute sehr kostspielig geworden ist. Nach drei Jahren Depression und in Abwesenheit einer staatlichen Erwerbslosenunterstützung konnten damals Notstandsprogramme mit minimaler Entlohnung aufgestellt werden; heute kostet die Erstellung eines Arbeitsplatzes etwa im Öffentlichen Dienst, wo auf vielen Gebieten infolge der Finanzmisere der Städte ein erheblicher ungedeckter Bedarf besteht, etwa 10 000 Dollar. Um auch nur 500 000 Arbeitsstellen zu schaffen (ein Minimum angesichts der sich der 10-Millionen-Stufe nähernden Erwerbslosigkeit) müßte man das ohnedies zu erwartende 50-Milliarden-Defizit verdoppeln — ein Schritt, dem sich die Regierung hartnäckig widersetzen würde und zu dem auch im Kongreß bisher wenig Neigung besteht. In der Tat drang *McGovern* im Senat nicht mit seiner Warnung durch, die Steuersenkungen in etwas engeren Grenzen zu halten, um die noch nötigen Sozialprogramme nicht dem Veto des Präsidenten auszuliefern. So halten sich die bisherigen Vorschläge auf diesem Gebiet in bescheidenen Grenzen: Die für Öffentliche Arbeiten vorgesehenen, aber noch nicht bewilligten Summen (bisher etwa 6 Md.) reichen gerade aus, um die aus dem Etat der Städte und Länder gestrichenen Positionen wettzumachen. Selbst ein Sommer-Arbeitsprogramm für 500 000 Jugendliche in den Großstädten, unter denen die Arbeitslosigkeit auf beinahe 50 vH angewachsen ist, ist noch keineswegs gesichert, obwohl man hier, neben erhöhter Kriminalität, gewaltsame Ausbrüche be-

fürchtet. Der stärkste politische Druck von Arbeitslosen geht übrigens keineswegs von diesen amorphen Massen aus, sondern von den besonders schwer Betroffenen unter den gewerkschaftlich organisierten Arbeitern: Die Automobilgewerkschaft mobilisierte 10 000 arbeitslose Mitglieder für einen „Marsch auf Washington“, und es kam zu örtlichen Demonstrationen von Bauarbeitern.

Gewerkschaften und Parteien

Trotz offizieller und gelegentlich (so bei der Nixonwahl von 1972) betonter Neutralität gegenüber den beiden politischen Parteien pflegten die meisten Gewerkschaften im allgemeinen eine enge institutionelle Verbindung zu den Demokraten. Ihre Vertreter saßen in deren Nationalkomitee und lokalen Organisationen. COPE, ihr zentraler politischer Arm, leistete nicht nur gewerkschaftsfreundlichen Kandidaten wirksame Wahlhilfe, sondern nahm unter der Leitung von *Alexander Barkan* auf den Parteitag Einfluß auf die Kandidatenaufstellung für die Präsidentschaft. In den letzten Jahren stieß dieser meist eher konservative Einfluß auf den zunehmend erfolgreichen Gegendruck des liberalen Parteiflügels, der seinerseits von starken Einzelgewerkschaften (u. a. Metallarbeiter, Öffentliche Angestellte) unterstützt wird. Ein wichtiger Streitpunkt sind die Regeln für die Delegiertenwahl zum Parteitag, welcher den Präsidentschaftskandidaten auswählt. Sie wurden auf einer kürzlichen Parteitagung in einem Kompromiß ausgehandelt, was allgemein als Niederlage Barkans ausgelegt wurde. Als Antwort darauf setzte *Meany* im Gewerkschaftsrat wieder einmal eine scharfe Neutralitätserklärung des Gesamtverbands durch. (Man spricht auch davon, daß er sich für den Fall einer Kandidatur des von vielen Gewerkschaften geschätzten Rockefeller Handlungsfreiheit wahren wollte.) Da aber die Einzelgewerkschaften weiterhin ihre eigenen Wege gehen, macht diese Geste vor allem die zunehmende Isolierung des 81jährigen Vorsitzenden deutlich. Profitieren könnte von dieser Neu-

tralität allenfalls *George Wallace*, dessen Anziehungskraft auf viele Arbeiter 1968 nur durch eine intensive Kampagne von COPE eingedämmt werden konnte. Bedauerlich, daß im Bereich der Politik heute kein Gewerkschaftsvertreter mit der nötigen Autorität für die Gesamtheit der Gewerkschaften sprechen kann.

Sozialleistungen in Gefahr?

Die scharfe Rezession setzt verschiedene soziale Errungenschaften der letzten Jahrzehnte einer erheblichen finanziellen Belastung aus: Die von einigen Gewerkschaften (vor allem der UAW) erhandelten Fonds für zusätzliche Arbeitslosenunterstützung sind bei General Motors und Chrysler infolge der Massenentlassungen bereits so gut wie erschöpft; viele private Pensionsfonds (erst neuerdings schärferer Überwachung und staatlicher Rückversicherung unterstellt) sind ungenügend fundiert. Selbst die staatliche Alters- und Invalidenversicherung, niemals voll fundiert, wird auf die Dauer nicht vermeiden können, teilweise aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert zu werden — ein Schritt, dem sich die gegenwärtige Regierung entschieden widersetzt. Präsident Ford ging im Gegenteil so weit, die endlich vorgesehene jährliche Anpassung der Renten an die Geldentwertung für 1975 auf 5 vH, das heißt ein Drittel der wirklichen Entwertung, begrenzen zu wollen; er drang freilich damit beim Kongreß nicht durch. An die erwartete Einführung einer allgemeinen Öffentlichen Krankenversicherung ist jedoch für dieses Jahr nicht mehr zu denken.

Strukturelle Reform?

Die in der Ölkrise und der Doppelkrise „Inflation+Rezession“ zutage getretenen Widersprüche des Systems haben hier und dort Stimmen für strukturelle Reformen laut werden lassen, vor allem von Akademikern und von Sozialisten wie *Michael Harrington*. Von maßgeblicher gewerkschaftlicher Seite gehen solche Forderungen kaum über Steuerreform und stärkere Lenkung des Kreditstroms sowie eine staatliche

Lenkung der Energiewirtschaft hinaus. Am weitesten geht vielleicht *Leonard Woodcock* von der UAW, der zusammen mit dem Harvard-Ökonomen und Nobelpreisträger *Leontjeff* die Errichtung einer staatlichen Planungsbehörde nach französischem Muster anstrebt. Eine solche Kommission widerspräche zwar dem Mythos des „Free Enterprise“, läge aber durchaus in der Entwicklungslinie der modernen durchorganisierten Industriegesellschaft. In dieser

Sicht ist es vielleicht kein Zufall, daß die gegenwärtige Krise eher zu einer Zusammenarbeit als zu Auseinandersetzungen zwischen Gewerkschaften und Industrieunternehmen geführt hat, und daß die Kongreßmehrheit, die einer konservativen Regierung recht mühelos ihre wirtschaftlichen Maßnahmen aufzwingen konnte, bis weit in die Reihen der Republikaner reichte.

George Günther Eckstein