

Protektionismus und amerikanische Gewerkschaften

Prof. Dr. Stephen J. Silvia, geb. 1959 in Buffalo/New York, Studium der industriellen Beziehungen an der Cornell University und der politischen Wissenschaften an der Yale University, ist Assistant Professor an der American University in Washington/D.C. und zur Zeit Gastwissenschaftler beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB.

Gewerkschaften in den USA und Deutschland sind zwar unterschiedlich, aber ihnen ist auch vieles gemeinsam. Zum Beispiel findet man das Industriegewerkschaftsprinzip in beiden Gewerkschaftsbewegungen, obwohl es in Deutschland viel stärker ausgeprägt ist. Die amerikanischen und deutschen Gewerkschaften verbindet auch das Prinzip der Einheitsgewerkschaft, beide sind also formell politisch neutral, obwohl die überwiegende Mehrheit der Gewerkschaften beider Länder in der Praxis enge Beziehungen mit der linksausgerichteten Volkspartei ihrer Nation hat. Sowohl die American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) wie auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sind hauptsächlich in der Politik tätig, um Vollbeschäftigung zu schaffen, den Sozialstaat zu erweitern und das Arbeitsrecht zu verbessern. Die Tarifautonomie ist der Kern der Tarifpolitik in Deutschland und in den USA. Das traditionelle Ziel dieser Politik ist es in erster Linie, Löhne und Gehälter zu erhöhen und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Die Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen ist in beiden Staaten stark. Und die Vertreter beider Gewerkschaftsbewegungen streben nach ähnlichen Zielen in internationalen Gremien wie dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften, den Internationalen Berufssekretariaten und der Internationalen Arbeitsorganisation und arbeiten auf den internationalen Ebenen eng zusammen. Solche Gleichartigkeiten zwischen den beiden Gewerkschaftsbewegungen können nicht überraschen, weil einerseits deutsche Einwanderer und jüdische Immigranten aus Deutschland die amerikanische Arbeiterbewegung stark geprägt haben, und andererseits die amerikanische beziehungsweise britische Besatzungsmacht unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg bedeutenden Einfluß auf die Wiedergründung deutscher Gewerkschaften ausgeübt haben.

In den ersten fünfundsiebenzig Jahren der Nachkriegszeit unterstützten AFL-CIO und DGB eine gemeinsame Politik des freien Welthandels. Aber seit 1970 wechselte die AFL-CIO auf die Seite des Protektionismus über, während der DGB ein Befürworter des Freihandels bleibt. Dies wirft die Frage auf, warum die AFL-CIO seine Haltung geändert hat.

Zwar bilden Änderungen in den Außenhandelsströmen der zwei Nationen einen wichtigen Teil der Antwort auf diese Frage - seit Anfang der sechziger Jahre wächst das Außenhandelsdefizit in den USA stetig, wohingegen Deutschland in den achtziger Jahren Rekordaußenhandelsüberschüsse aufgebaut hat -, Außenhandelsbilanzen sind trotzdem nicht die einzige Erklärung. Die AFL-CIO hat ihre protektionistische Haltung bereits in den fünfziger Jahren entwickelt, als die USA selbst noch einen großen Außenhandelsüberschuß hatten. Ähnlich ist der DGB nicht von seinem liberalen Standpunkt abgewichen, weder Anfang der achtziger Jahre noch Anfang der neunziger Jahre, obwohl der deutsche Außenhandelsüberschuß in diesen Zeiträumen verschwunden war. Andere Faktoren müssen also hierfür entscheidend gewesen sein: nämlich die Geschichte und Ideologie der nationalen Arbeiterbewegung und die unterschiedliche Struktur des Staates, der Wirtschaft und der Gewerkschaftsbewegung in den USA und Deutschland.

Geschichte und Ideologie der US-Gewerkschaften in bezug auf den Protektionismus bis zur Weltwirtschaftskrise

Vor dem ersten Weltkrieg gab es innerhalb der amerikanischen Arbeiterbewegung verschiedene Meinungen über den Protektionismus. Die Arbeitervertreter aus dem Nordosten waren die Hauptverfechter des Protektionismus in den USA. Damals war die verarbeitende Industrie im nordöstlichen Teil des Landes konzentriert, und die dortigen Gewerkschafter wollten ihre Mitglieder vor den negativen Auswirkungen der billigen industriellen Einfuhren aus England und teilweise auch aus Deutschland auf Löhne und Beschäftigung schützen. Im Kontrast dazu unterstützten die Arbeitnehmervertreter aus dem Westen und Süden der USA eine Politik des Freihandels, weil hohe Zölle eine Doppelbelastung für ihre Mitglieder waren: Die organisierten Arbeitnehmer aus dem Westen und Süden waren hauptsächlich in den Rohstoff- und Agrarbranchen tätig. Amerikanische Handelsbeschränkungen schwächten aber den Wettbewerbsdruck von außen und erlaubten den nordöstlichen Herstellern, ihre Preise für die in den Westen und Süden des Landes gelieferten Produkte zu erhöhen. Andererseits löste die Erhebung amerikanischer Zölle auf ausländische Industriegüter häufig Gegenzölle auf amerikanische Rohstoff- und Agrargüter aus.

Auf dem Gründungskongreß der American Federation of Labor (AFL) im Jahre 1886 konnten sich die Delegierten nicht über die Frage des Protektionismus einigen. Statt dessen schlossen die Gewerkschafter einen Kompromiß. AFL nahm eine neutrale Haltung zur Frage ein, aber jede Einzelgewerkschaft durfte ihren eigenen Standpunkt dazu vertreten. Dieser Kompromiß paßte gut zu der allgemeinen Ideologie der amerikanischen Gewerkschaften dieser Ära, dem *voluntarism*. Peter Lösche hat die beste kurze Definition dieses unverkennbar amerikanischen Begriffes formuliert: Unter *Voluntarismus* wird der vor der Weltwirtschaftskrise ausformulierte Grundsatz der AFL und anderer Arbeiterorganisationen verstanden, allein mit Mitteln ökonomischen Drucks

wie Streik, Boykott und ohne Staatsintervention sowie ohne selbst die staatlichen und politischen Institutionen zu beeinflussen, die eigenen Ziele durchzusetzen.¹

Diese voluntaristische Einstellung von AFL zum Protektionismus war jedoch in der Praxis nicht vollkommen neutral. Seit dem Ende des amerikanischen Bürgerkrieges im Jahre 1865 verfolgte die amerikanische Bundesregierung eine Politik der hohen Zölle. Die neutrale Außenhandelsauffassung von AFL bedeutete in der Tat also die mittelbare Billigung der protektionistischen Politik des Staates.

Erst die liberale Regierung des demokratischen Präsidenten Woodrow Wilson hat nach dem Ersten Weltkrieg die hohen amerikanischen Handelsbeschränkungen zum größten Teil abgebaut. Folglich änderte sich auch die AFL-Politik in bezug auf den Welthandel. Zwar behielt der amerikanische Gewerkschaftsbund seine formelle Neutralität noch bei, aber nun stand er gleichzeitig bereit, den Lobby-Aktivitäten der Einzelgewerkschaften für höhere oder gegebenenfalls niedrigere Zölle Beistand zu leisten. Die tatsächlichen Gegebenheiten waren jedoch so, daß die überwiegende Mehrheit der Einzelgewerkschaften Handelsbeschränkungen auf die von ihren Mitgliedern hergestellten Gütern erheben wollte. Hierin liegt die eigentliche Ursache, daß die AFL sich selbst der Verabschiedung des verheerenden Smoot-Hawley-Gesetzes 1930 nicht entgensetzte, das amerikanische Zölle auf Rekordhöhe hob und die Weltwirtschaftskrise verschärfte. Bis Anfang der dreißiger Jahre betrieb die AFL also eine offiziell neutrale, aber mittelbar protektionistische Außenhandelspolitik, die von einer protektionistischen Staatspolitik abhing. Es ist bemerkenswert, daß während dieser Zeit die USA ständig einen Außenhandelsüberschuß erzielten.

Die liberale Umkehrung der Außenhandelspolitik der amerikanischen Gewerkschaften 1934 -1969

Mitte der dreißiger Jahre nahmen die amerikanischen Gewerkschaften plötzlich eine Politik des Freihandels ein und unterstützten den liberalen *Reciprocal Trade Agreements Act von 1934*. Obwohl diese Wende in der Haltung von AFL fünfunddreißig Jahre Bestand hatte, war sie das Ergebnis einer Reihe von außergewöhnlichen Ereignissen. Erstens war die protektionistische Politik Herbert Hoovers und des republikanisch dominierten US-Kongresses seit Anfang der dreißiger Jahre eindeutig gescheitert. Zweitens wollte die überwiegende Mehrheit der Gewerkschaften der neuen Politik des Wahlsiegers vom Jahre 1932, Franklin Delano Roosevelt, und dem von ihm geförderten Freihandel Hilfestellung geben. Der Aufschwung des Congress of Industrial Organisations (CIO) als konkurrierendem Gewerkschaftsbund Mitte der dreißiger Jahre war der dritte erklärende Faktor. Die CIO-Gewerkschaften unterstützten die aggressive Politik eines uneingeschränkten Freihandels.

¹ Peter Lösche. Industriegewerkschaften im organisierten Kapitalismus Der CIO in der Roosevelt-Ara, Opladen 1974. S 23

Der CIO organisierte erstmalig amerikanische Arbeiter der neu entstandenen Industrien zur Herstellung von Massengütern in Industriegewerkschaften. Diese Massenproduktion war damals weltkonkurrenzfähig und sogar teilweise ausfuhrabhängig. Die Arbeitervertreter aus diesen Sektoren forderten deshalb eine Politik des Freihandels. Der neue Wettbewerb zwischen AFL und CIO zwang schließlich auch die AFL, ebenfalls um die Arbeiter in den neuen Industrien zu werben und neue Industriegewerkschaften zu gründen. Diese neuen AFL-Gewerkschaften beziehungsweise deren Mitglieder haben wesentlich dazu beigetragen, den Standpunkt der AFL ebenfalls in eine liberale Richtung zu bewegen.

Während des Zweiten Weltkriegs und der Nachkriegszeit wahrten AFL, CIO und ihre Einzelgewerkschaften weiter eine deutlich offene Handelspolitik, was insofern untypisch für die amerikanische Arbeiterbewegung ist, als dieser Standpunkt der Gewerkschaften nicht von wirtschaftlichen Überlegungen geprägt war: Bis Mitte der fünfziger Jahre gab es fast keine Einfuhren in die USA, weil infolge des Krieges ein großer Teil der industriellen Kapazität aller wichtigen wirtschaftlichen Konkurrenten Amerikas zerstört worden war.

1955 schlossen sich AFL und CIO zusammen. Die Funktionäre des alten AFL beherrschten schnell den neuen einheitlichen Gewerkschaftsbund AFL-CIO. Der Triumph der AFLer innerhalb der AFL-CIO führte auch einen Sieg des Berufsgewerkschaftsprinzips über das Industriegewerkschaftsprinzip herbei. Trotzdem behielt die AFL-CIO die Freihandelspolitik bei, aber schon ab Mitte der fünfziger Jahre begann der Mut der amerikanischen Gewerkschaften wieder zu wanken.

Im Jahre 1956 nahmen die amerikanischen Textilunternehmer mit der Rückendeckung der Textilgewerkschaften erfolgreich Einfluß auf den US-Präsidenten Dwight Eisenhower, ein *freiwilliges Ausfuhrbeschränkungsabkommen* mit der japanischen Regierung zu schließen, um japanische Baumwolltextileinfuhren in die USA zu beschränken. AFL-CIO-Funktionäre nahmen eine neutrale Einstellung dazu ein und sahen die Textilindustrie als zulässige Ausnahme der allgemeinen liberalen Außenhandelspolitik der Gewerkschaften. Aber als nur ein paar Jahre später der amerikanische Handelsüberschuß für einen Augenblick fast gegen Null schrumpfte, und es einen Run auf die amerikanischen Goldreserven gab, waren die Gewerkschaften unter Druck gesetzt, nochmals für Protektionismus einzutreten. Überdies hatten amerikanische Gewerkschafter Angst davor, daß die Schaffung der Europäischen Gemeinschaft zahllose Arbeitsplätze in den USA kosten würde.

Der knappe Wahlsieg John F. Kennedys im Jahr 1960 schob jedoch das Abrücken von AFL-CIO von der Freihandelspolitik für ein Jahrzehnt auf. Kennedy war überzeugter Außenhandelsliberaler. Er glaubte, daß eine umfassende gegenseitige Liberalisierung des Welthandels die amerikanische Handelsbilanz verbessern würde, weil ausländische Regierungen mehr Handelsbeschränkungen gegen amerikanische Ausfuhren erhoben hatten, als die ame-

rikanische Regierung gegen ausländische Importe. Um die Unterstützung der AFL-CIO für seine liberale Handelspolitik zu sichern, bot Kennedy als Hauptredner vor dem AFL-CIO-Kongreß von 1961 den Gewerkschaftern ein Programm von *Trade Adjustment Assistance* (TAA, Außenhandelsanpassungshilfe) an. Dieses Programm war eine Art von Sozialplan, der den wegen des erhöhten Außenhandels Arbeitslosen einen Teil ihrer Löhne als Ausgleich bezahlte. Kennedys Versuch war erfolgreich. Die amerikanische Arbeiterbewegung akzeptierte sein Angebot und stand an der Seite des demokratischen Präsidenten für die offene Welthandelspolitik - ebenso wie in Roosevelts Zeiten. AFL-CIO war sogar einer der Hauptlobbyisten bei der erfolgreichen Verabschiedung von Kennedys *Trade Expansion Act* von 1961, das unter anderem das TAA-Programm enthielt. Aber die fortgesetzte gewerkschaftliche Unterstützung des Freihandels führte nur kurzfristig weiter.

Dem Trade Expansion Act gelang ein weltweit durchgreifender Abbau von Zöllen durch die *Kennedy-Runde* der GATT-Verhandlungen (1962 -1967), aber das TAA-Programm mißlang. In den sechziger Jahren waren die Kriterien des TAA-Programms in der Praxis so streng gefaßt worden, daß es keinen einzigen Arbeiter während des ganzen Jahrzehnts qualifizierte, Ersatzlöhne zu bekommen. Das praktische Scheitern des TAA-Programms löste eine tiefe Enttäuschung bei den amerikanischen Gewerkschaften aus. Folglich wurden die Entschließungen über Außenhandelspolitik der AFL-CIO-Kongresse der sechziger Jahre immer skeptischer gegenüber dem Freihandel, dennoch behielt die AFL-CIO ihren grundsätzlich liberalen Standpunkt bis zum Ende des Jahrzehnts bei.

Die Rückwendung der US-Gewerkschaften zum Protektionismus

Am 21. Februar 1970 veröffentlichte der wirtschaftspolitische Ausschuß des AFL-CIO-Vorstands einen Bericht zur Außenhandelsfrage. Das vierzigseitige Dokument behauptete, daß die liberale Handelspolitik der amerikanischen Regierung völlig verstaubt sei, und daß die Verbreitung der multinationalen Unternehmen und der merkantilistischen Staaten „die alten ‚Freihandelsbegriff e‘ und ihre ‚protektionistischen‘ Gegensätze überholte und immer mehr irrelevant machte“. Einen Monat später veranstaltete die AFL-CIO eine große Konferenz über „die aufkommende Krise im Außenhandel“. Teilnehmer waren prominente Gewerkschaftsvorsitzende und Funktionäre, US-Senatoren, Beamte und Wissenschaftler. In der Konferenz erklärten Vertreter von AFL-CIO den *Freihandel* für tot und machten die Sache des *Fairhandels* zu ihrer eigenen. Fairhandel bedeutete für die AFL-CIO-Funktionäre ein dichtes Netz von Einfuhrbeschränkungen, eine strenge Regulierung der Auslandsinvestitionen, Mindestarbeitsbedingungen für die Produzenten von Waren für den amerikanischen Markt und eine strikte Anwendung der existierenden amerikanischen Außenhandelsgesetze.

Warum änderte die AFL-CIO die Haltung zur Welthandelspolitik? Zur Unterstützung der amerikanischen Arbeiterbewegung für den Protektio-

nismus kam es erst in den siebziger Jahren, als amerikanische Industrien zum ersten Mal seit der Weltwirtschaftskrise wieder auf scharfe Konkurrenz aus Übersee trafen. Am Ende der sechziger und zu Anfang der siebziger Jahre verschlechterte sich die amerikanische Außenhandelsbilanz stetig. Im Jahre 1971 registrierten die USA erstmals in diesem Jahrhundert ein Außenhandelsdefizit. Im selben Jahr gaben die USA die Goldwährung auf und werteten den Dollar ab. Die Außenhandelsbilanz erklärt jedoch nur einen Teil der Problematik, weil es auch Gegenteilstendenzen gab. Zum Beispiel buchten die USA bis 1982 häufig einen jährlichen Zahlungsbilanzüberschuß, aber die amerikanischen Gewerkschaften wurden dadurch nicht von ihrer protektionistischen Auffassung abgebracht. Außerdem sank die Arbeitslosenquote in den USA die ganzen sechziger Jahre hindurch. Im Jahre 1969 lag sie bei 3,4 Prozent gegenüber 6,5 Prozent im Jahre 1961. Somit müssen andere als reine volkswirtschaftliche Gründe von ausschlaggebender Bedeutung sein, um den Wechsel der gewerkschaftlichen Haltung zur Außenhandelspolitik erklären zu können.

Erstens förderte die Struktur der amerikanischen Arbeiterbewegung die gewerkschaftliche Unterstützung des Protektionismus. Das amerikanische Gewerkschaftssystem ist im Vergleich mit der Gewerkschaftsstruktur Nachkriegsdeutschlands wegen einer ununterbrochenen Traditionslinie der ehemaligen Handwerker- beziehungsweise Berufsgewerkschaften sowie der langjährigen Konkurrenz zwischen AFL und CIO wesentlich stärker zersplittert. Zwar gibt es Industriegewerkschaften in den USA wie in Deutschland, aber viele amerikanische Gewerkschaften organisieren nur einen Sektor oder sogar den Teil eines Sektors. Infolgedessen existieren zur Zeit mehr als achtzig Mitgliedsgewerkschaften von AFL-CIO und fast hundert Gewerkschaften insgesamt in den USA.

Die kleinen einsektoralen Gewerkschaften versuchen häufig, durch restriktive Kontrolle von Ausbildung und Produktionstechnik oder durch Maßnahmen wie Außenhandelsbeschränkungen die relative wirtschaftliche Stellung ihrer Mitglieder zu Lasten der Volkswirtschaft zu verbessern und die Arbeitsplätze ihrer Mitglieder zum Schaden anderer Arbeitnehmer zu schützen. Im Unterschied dazu ist es für die Führung einer großen Gewerkschaft von AFL-CIO wie für die Mehrheit der DGB-Verbände fast unmöglich, eine protektionistische Außenhandelspolitik zu fordern, weil die negative Auswirkung einer solchen Politik auf die gesamte Volkswirtschaft viel deutlicher ist.

Zweitens begünstigte die Mitgliederstruktur der AFL-CIO-Verbände eine protektionistische Politik. Schon Anfang der siebziger Jahre waren amerikanische Gewerkschaften nicht mehr repräsentativ im Hinblick auf die Zusammensetzung der Arbeitnehmerschaft. Ihr Organisationsgrad war in den älteren, verfallenden Industrien wie Stahl und Bergbau verhältnismäßig hoch. Im Gegensatz dazu waren die schnell wachsenden Dienstleistungs- und Hightechindustrien praktisch *gewerkschaftsfrei*. Wieso? Im Gegensatz zur Gewerkschaftspraxis in der Bundesrepublik ist in den USA der Einzelbetrieb das Zen-

trum der Gewerkschaftsaktivitäten. Diese Struktur hat ihre Gründe in der stark juristisch geprägten Art der Regulierung der US-Gewerkschaften: Um offiziell Vertreter der Arbeitnehmer in einem Betrieb zu werden, muß eine Gewerkschaft die Mehrheit der Stimmen der Arbeitnehmer im Betrieb bekommen. Selbst wenn das Unternehmen mehr als einen Betrieb hat, wählen die Arbeitnehmer üblicherweise pro Einzelbetrieb. Dieses System erzeugte große geographische und intersektorale Abweichungen im Organisationsgrad und machte es außerordentlich schwierig, nach der ersten Welle von gewerkschaftlichen Eintritten in den dreißiger Jahren neue Industrien zu organisieren. Anstatt Organisationskampagnen in den neuen Branchen zu führen, forderten die amerikanischen Gewerkschaften protektionistische Maßnahmen, um die strukturellen Änderungen in der Arbeitnehmerschaft zu verlangsamen und dabei ihre bestehenden regionalen und sektoralen Hochburgen zu schützen.

Der Austritt der United Automobile Workers (UAW) aus der AFL-CIO im Jahre 1968 ist ein dritter Faktor, der die Unterstützung von AFL-CIO für eine protektionistische Welthandelspolitik erklärt. In der Tat hatten die Gründe für den Austritt der Automobilarbeiter-Gewerkschaft nichts mit der Frage des Freihandels zu tun, aber er hatte eine erhebliche Auswirkung auf die Außenhandelspolitik von AFL-CIO, weil die UAW bis 1979 der Hauptverfechter des Freihandels innerhalb der amerikanischen Arbeiterbewegung war. Ab 1968 gab es also keinen großen Befürworter des Außenhandelsliberalismus innerhalb von AFL-CIO mehr.

Viertens ist der Aufschwung der amerikanischen multinationalen Unternehmen erst in den sechziger Jahren ein mitbestimmender Umstand des Wechsels von AFL-CIO zur protektionistischen Seite. Die überwiegende Mehrheit amerikanischer multinationaler Konzerne interessieren sich hauptsächlich für die Überseeherstellung billiger Massengüter für den US-Binnen- und Überseemarkt im Ausland, wohingegen sich die Mehrzahl deutscher Multis auf die Binnenherstellung von Hochqualitätsgütern für den eigenen und den Exportmarkt konzentriert. Deshalb sind amerikanische Gewerkschafter viel mißtrauischer gegenüber den Auslandsaktivitäten ihrer multinationalen Firmen als deutsche Gewerkschafter.

Der letzte Grund für die öffentliche Unterstützung von AFL-CIO für eine protektionistische Politik seit 1970 ist der Mangel an einem staatlichen Instrumentarium, das sich mit den strukturellen und regionalen Auswirkungen einer schnellen Steigerung von Importen auf den Arbeitsmarkt befaßt. Die bitteren Erfahrungen der amerikanischen Gewerkschaften mit dem inadäquaten Trade-Adjustment-Assistance-Programm desillusionierten viele Gewerkschafter gegenüber den praktischen Fähigkeiten der Regierung, den betroffenen Arbeitnehmern zu helfen. Da alle US-Regierungen keine umfassende, zukunftsorientierte Struktur- und Regionalpolitik betrieben haben, um in Anbetracht wachsender Importe neue, rentable Arbeitsplätze zu schaffen, entschieden sich amerikanische Gewerkschafter für die einzig mögliche Politik,

nämlich den Protektionismus, obwohl dies auch für sie nur die *zweitbeste* Lösung war.

Die deutliche Parteinahme von AFL-CIO für eine protektionistische Politik stellte gleichzeitig einen *Rückfall* auf den alten Standpunkt der AFL der zwanziger Jahre *und* einen *Übergang* in eine neue Haltung dar: Zwar war die alte Außenhandelspolitik von AFL tatsächlich auch protektionistisch, aber diesmal mußte der amerikanische Gewerkschaftsbund einer protektionistischen Politik zur Seite stehen, weil die US-Regierung nun selbst eine Freihandelspolitik betrieb. Die Wiederaufnahme echter Weltkonkurrenz in den sechziger Jahren belebte die strukturellen und politischen Faktoren wieder, die die amerikanischen Gewerkschaften früher für eine protektionistische Politik gewonnen hatten. Von den fünf strukturellen, politischen Ursachen einer Änderung der Außenhandelspolitik von AFL-CIO seit 1970 zum Protektionismus hin wirken die Struktur der amerikanischen Arbeiterbewegung und der Mangel an einer umfassenden Struktur- und Regionalpolitik am stärksten.

Außenhandelspolitik der US-Gewerkschaften seit 1970

Als die AFL-CIO sich öffentlich des Protektionismus annahm, gab das sofort den Anstoß zu einer riesigen Lobbyingkampagne. Die Forschungsabteilung von AFL-CIO schrieb selbst einen sehr restriktiven Gesetzentwurf, der eine umfassende Reihe von *GATT-widrigen* Kontingent- und Außeninvestitionsbeschränkungen forderte. Die gewerkschaftsnahen US-Senatoren James Burke und Vance Hartke übernahmen den AFL-CIO-Entwurf unverändert im Wortlaut und brachten im Herbst 1971 den sogenannten Burke-Hartke-Gesetzentwurf im Senat ein. Dieser Gesetzentwurf war so protektionistisch, daß die AFL-CIO sich politisch fast völlig isolierte. Nichtsdestoweniger war AFL-CIO drei Jahre lang in ihren protektionistischen Zielen zu keinem Kompromiß bereit und scheiterte so nicht nur mit dem Versuch, den Burke-Hartke-Entwurf zu verabschieden, sondern auch dabei, auf den Inhalt des tatsächlich verabschiedeten Außenhandelsgesetzes, den eher liberalen *Trade Act* von 1974, Einfluß zu nehmen.

Die Wirtschaftskrise Anfang der achtziger Jahre und der schnelle Anstieg von Importen in die USA wegen des Hochdollarkurses Mitte des vorigen Jahrzehnts verschärften in dramatischer Weise das US-Außenhandelsdefizit. Es erreichte 1987 einen Höchststand von 160 Milliarden US-Dollar. Die US-Gewerkschaftsführung reagierte auf diesen dramatischen Anstieg genauso wie bereits zehn Jahre zuvor: Sie begann eine Lobbying-Kampagne, um eine neue Reihe von Kontingentbeschränkungen insbesondere gegenüber „chronic unfair traders“ (chronisch unfaire Ausfuhrländer) zu verabschieden. Der Kongreß war ein wenig zugänglicher für die protektionistischen Vorschläge von AFL-CIO als vorher, aber Reagan und Bush blieben überzeugte Freihandelsanhänger. 1988 gelang der AFL-CIO schließlich mit der Verschärfung des *Omnibus Trade and Competitiveness Act* durch den Kongreß dennoch ein erster Teilerfolg.

Seit Ende der achtziger Jahre kämpfen die amerikanischen Gewerkschaften zudem, wenn auch vergeblich, gegen die Uruguay-Runde des GATT sowie gegen das *North American Free Trade Agreement* (NAFTA, nordamerikanisches Freihandelsabkommen) zwischen Kanada, Mexiko und den USA. AFL-CIO verbündete sich erstmalig mit Umweltschützern sowie Agrar- und Kirchengruppen im Widerstand gegen die neue Freihandelszone. Liberale Wirtschaftswissenschaftler behaupten, daß das NAFTA sowohl zusätzliche als auch besser bezahlte Arbeitsplätze in Kanada, Mexiko und den USA schaffen würde. Im Gegensatz dazu meinen die Gewerkschafter, daß das Freihandelsabkommen ohne das Instrumentarium einer Strukturpolitik, eines Regionalfonds und einer Umwelt- und Sozialcharta den Arbeitsmarkt Nordamerikas nur weiter deregulieren, und Arbeitsplatzabbau sowie Verkürzungen der Löhne und der sozialen Errungenschaften der Arbeitnehmer aller drei Länder in Gang setzen würde. Selbst wenn AFL-CIO die negative Auswirkung des NAFTA auf die gesamte Volkswirtschaft übertreibt, ist es fast unstrittig, daß eine nordamerikanische Freihandelszone mehr Arbeitsplatzvernichtung als Arbeitsplatzbeschaffung in den gewerkschaftlich organisierten Sektoren der USA bringen würde. Da das zersplitterte Gewerkschaftssystem Amerikas es besonders mühsam macht, neue Branchen zu organisieren, nehmen die meisten Führungen kleiner Einzelsektorgewerkschaften das NAFTA nicht als Chance wahr, die wirtschaftlichen Umstände der ganzen Arbeitnehmerschaft zu verbessern und neue, besserverdienende Mitglieder von Hightech-Industrien zu werben. Statt dessen wollen sie ihre bestehenden, aber stetig schrumpfenden regionalen und sektoralen Hochburgen schützen. Aber dies ist wiederum nur die zweitbeste Lösung für die AFL-CIO.

Es ist höchst unwahrscheinlich, daß die AFL-CIO die politische Macht hat, selbst oder in einer Koalition mit Umweltschützern, Bauern und Kirchengruppen das Freihandelsabkommen gegen die Vertragsbefürworter, nämlich multinationale Konzerne, Liberale aus beiden politischen Parteien und fast alle Politiker aus dem Südwesten entweder nachhaltig zu verbessern oder zu Fall zu bringen. Es ist auch unmöglich, eine internationale Front der Gewerkschaften Amerikas, Kanadas und Mexikos gegen das Abkommen zu bilden, weil der regierungsnah mexikanische Gewerkschaftsbund Confederación de Trabajadores Mexicanos das Freihandelsabkommen unterstützt.

Lehren des Systemvergleichs

Amerikanische Gewerkschaften stehen auf der Seite des Protektionismus, nicht nur weil das amerikanische Außenhandelsdefizit seit zwanzig Jahren dauernd wächst, sondern auch weil eine Reihe von historischen, ideologischen, strukturellen und politischen Besonderheiten der Gewerkschaften in den USA den Protektionismus besonders attraktiv machen. Da diese letzteren Faktoren auf lange Sicht relativ konstant bleiben, werden amerikanische Gewerkschaften in absehbarer Zeit in ihren protektionistischen Bemühungen nicht nachlassen, ungeachtet der Veränderungen in der Außenhandelsbilanz.

Was können Deutsche aus der amerikanischen Erfahrung lernen? Vor allen Dingen ist die Außenhandelsbilanz nur *einer* der entscheidenden Faktoren für die Haltung der Gewerkschaften zur Frage des Protektionismus. Die historischen, ideologischen, strukturellen und politischen Eigenheiten der Arbeiterbewegung sind mindestens ebenso wichtig. Im Gegensatz zu den USA schützen diese Faktoren die deutschen Gewerkschaften gegen protektionistische Versuche - trotz Schwankungen in der deutschen Außenhandelsbilanz. Vier der bedeutendsten Elemente sind Deutschlands Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft, die Größe und innere Geschlossenheit der deutschen Gewerkschaften, die traditionelle Unterstützung des Freihandels durch die Sozialdemokratie und die Hochqualitätsstrategie vieler deutscher multinationaler Unternehmen.

Aber es fehlt in Deutschland wie in den USA eine wirksame Strukturpolitik. Die praktisch erworbene Kenntnis der USA lehrt, daß Gewerkschaften, die sich unter Druck befinden und keine anderen politischen Möglichkeiten haben, eine protektionistische Politik als zweitbeste Lösung ansehen können. Die seit Jahrzehnten protektionistische Politik der Gewerkschaft Textil-Bekleidung (GTB) sowie der Gewerkschaft Leder (GL) zeigt, daß dies auch für Deutschland gilt. Die Ähnlichkeiten zwischen NAFTA und Europäischer Gemeinschaft sollten nicht überbetont werden, weil die EG ein jahrzehntelang wirtschaftliches und politisches Integrationsprojekt ist, während das NAFTA eine neue und hauptsächlich nur wirtschaftliche Konstruktion sein wird. Aber wenn Politik und Wirtschaft versuchen sollten, nach der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes die Unterstützung der deutschen Gewerkschaften für eine Freihandelspolitik zu erhalten, sollten die Gewerkschaften stattdessen versuchen, eine Verbesserung der Struktur- und Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft sowie eine Stärkung der sozialen Dimension der EG durchzusetzen. Die deutsche und europäische Einigung macht eine Stärkung dieser Instrumentarien notwendiger denn je. Der Vergleich zwischen Deutschland und den USA lehrt aber auch, daß die Gewerkschaftsbewegung umso protektionistischer ist, je zersplitterter sie ist. Zum Beispiel gleicht die Struktur von GTB und GL eher den Berufs- und Einzelsektorgewerkschaften Amerikas als die der großen deutschen multisektoralen Gewerkschaften wie IG Chemie oder IG Metall. Soll also eine Reform der Gewerkschaftsbewegung die deutschen Gewerkschaften auch in Zukunft gegen protektionistische Neigungen schützen, muß sie die Gewerkschaftsfusion einschließen.