

USA

Gewerkschaftsmonitor

Juli 2019

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Politische Beobachter, die meinten, 2017 sei eine einmalige Achterbahnfahrt in der amerikanischen Politik mit einem unberechenbaren US-Präsidenten gewesen, mussten sich 2018 eines Besseren belehren lassen. Der US-Präsident überbot sich noch einmal bei der Zahl falscher, verzerrender und übertreibender Aussagen. Laut den Faktenfindern der *Washington Post* kam er 2018 auf mehr als 15 unwahre Aussagen pro Tag. Dies hinterlässt Spuren: Mehr als die Hälfte der Amerikaner hält Trump laut Umfragen für nicht ehrlich und ist auch nicht mit seiner Amtsführung zufrieden.

Das Ansehen der Regierung und die Qualität der Regierungsarbeit haben nicht nur durch die Unehrllichkeit Trumps Schaden genommen. Mindestens ebenso schädlich war das sich immer schneller drehende Personalkarussell. Ende des Jahres waren viele Schlüsselpositionen in der US-Regierung unbesetzt bzw. wurden nur geschäftsführend verwaltet. In den ersten beiden Jahren von Trumps Amtszeit haben laut einer *Brookings*-Studie 83 Prozent der engsten Berater gewechselt – eine historisch einmalige Zahl.

Mit Spannung erwartet wurden deshalb die ersten Zwischenwahlen unter Präsident Trump. Traditionell rechnen Wähler nach zwei Jahren mit der Arbeit der Regierung ab und das Wahlergebnis kann als starkes Signal der Wähler gegen die Vision Trumps für Amerika gewertet werden. Besonders motiviert waren die Wähler darin, die positiven Aspekte der Gesundheitsreform gegen Angriffe der Republikaner zu schützen. Wichtig war ihnen auch, der Dämonisierung von Migrant_innen und den frauenfeindlichen Positionen des US-Präsidenten eine Absage zu erteilen.

Die Demokraten gewannen 40 Sitze im Repräsentantenhaus hinzu, in einer Wahl, die mit knapp über 50 Prozent die höchste Wahlbeteiligung seit 100 Jahren hatte. Die Wahlen markierten auch einen Wendepunkt für Frauen in der Politik.

Das Wahljahr 2018 brachte eine Rekordzahl an Frauen in den Kongress: von den 102 weiblichen Abgeordneten sind 89 Demokratinnen. Viele der neugewählten Mitglieder waren junge Kandidatinnen, die mit einem Mandat für mehr Geschlechter- und Familiengerechtigkeit gewählt worden sind.

Das permanente »Hintergrundrauschen« war 2018 die *Mueller*-Untersuchung zur Russlandaffäre und möglichen Justizbehinderung durch Trump. Diese brachte die ersten Gerichtsprozesse und sogar Verurteilungen in Trumps engstem Umfeld. Trump selbst versuchte seit Beginn der Ermittlungen diese als politische »Hexenjagd« zu diskreditieren und hatte damit teilweise Erfolg – fast jeder zweite US-Amerikaner stimmt mittlerweile der Einschätzung des US-Präsidenten zu.

Opfer der Polarisierung und schlechten Regierungsführung wurden 2018 auch ca. 800.000 Mitarbeiter von Regierungsbehörden. Vom 22. Dezember 2018 bis 25. Januar 2019 waren Teile der Regierung geschlossen – so lange, wie noch nie zuvor in der US-Geschichte. Zentraler Streitpunkt in der Auseinandersetzung um die Finanzierung zentraler Behörden war die Forderung des US-Präsidenten, mehr als fünf Milliarden US-Dollar für den Bau einer Mauer an der Grenze zu Mexiko zu bekommen, einem der zentralen Wahlkampfversprechen Trumps. Aufgrund des innenpolitischen Drucks gab der Präsident am 25. Januar seine Blockade auf. Die Schließung von Teilen der Regierung hatte massive finanzielle Auswirkungen auf die betroffenen Beschäftigten und kostete die US-Wirtschaft nach Schätzungen des *Congressional Budget Office* 11 Mrd. US-Dollar.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Auf den ersten Blick gehen die USA wirtschaftlich durch ein neues goldenes Zeitalter: Im Jahr 2018 schuf die US-Wirtschaft 2,6 Millionen neue Jobs, der höchste Zuwachs seit drei Jahren. Die Arbeitslosenrate lag im Jahresdurchschnitt unterhalb von 4 Prozent und auch die Löhne legten deutlich zu: mehr als drei Prozent Wachstum für Arbeitnehmer_innen im mittleren Einkommensbereich, mit einem Reallohnzuwachs

von mehr als einem Prozent. Dafür waren u.a. höhere Mindestlöhne verantwortlich.

US-Präsident Trumps Politik hat, von der kurzfristigen Konjunkturspritze in Form der Steuersenkungen einmal abgesehen, an der guten Entwicklung wenig Anteil. Trotzdem reklamierte er den Erfolg für sich und kann seiner Basis gute Nachrichten gerade in den Wirtschaftsbereichen überbringen, in denen er starke Unterstützung erfährt. In der verarbeitenden Industrie wurden so viele Jobs geschaffen wie seit fast zehn Jahren nicht mehr, und die Beschäftigung in anderen »*blue collar*«-Sektoren (Öl- und Gasindustrie sowie Bau) legte kräftig zu. Auch das Wirtschaftswachstum war im Jahresdurchschnitt mit mehr als drei Prozent robust.

Unter der »goldenen Oberfläche« der boomenden Wirtschaft liegen jedoch weitere Probleme, denn gute makroökonomische Daten sind eine notwendige Bedingung dafür, dass es auch der Mittelklasse besser geht, aber keine hinreichende. Für viele Amerikaner_innen der unteren Einkommen bedarf es weiterhin nur einer unerwarteten Ausgabe, um in massive finanzielle Schwierigkeiten zu geraten: Laut einer Studie der *Federal Reserve* konnten 2017 vier von zehn Amerikaner_innen keine \$400 in bar aufbringen, um eine unerwartete Ausgabe zu finanzieren. Das Medianeinkommen stieg zwar im dritten Jahr in Folge, lag mit etwa \$61.000 aber unwesentlich über dem von 2007, also vor der Großen Rezession. Arbeitnehmer_innen haben also in zehn Jahren gerade mal verloren gegangenen Boden gut gemacht.

Die soziale Ungleichheit, vor allem zwischen weißen und schwarzen Amerikaner_innen, nahm ebenfalls weiter zu: Die Arbeitslosenrate war für Schwarze fast doppelt so hoch wie für Weiße und der »*Black Women's Equal Pay Day*« war am 7. August 2018 – schwarze Frauen mussten also bis zu dem Tag arbeiten, um genau so viel zu verdienen wie weiße Männer bis Ende 2017 verdienten. Zudem lag das Medianeinkommen für Afroamerikaner_innen bei weniger als zwei Drittel von dem ihrer weißen Mitbürger_innen und ist in den letzten beiden Jahren sogar leicht gesunken.

Die offizielle Armutsrate lag 2017 bei 12,3 Prozent (Einkommen einer Person von weniger als \$12.750 im Jahr). Damit ist sie im dritten Jahr in Folge gesunken (um 2,5 Prozentpunkte seit 2014). Allerdings gab es auch hier große Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen: Während ca. 11 Prozent der weißen Amerikaner_innen arm sind, sind es bei den Afroamerikaner_innen fast doppelt so viele. Gleiches gilt für die »*working poor*«, also Arbeitnehmer_innen, die trotz Jobs unterhalb der Armutsgrenze leben. Für das Jahr 2017 waren das 3,9 Prozent der weißen und 7,9 Prozent der schwarzen Arbeitnehmer_innen. Fast jedes sechste Kind in Amerika lebt in Armut.

Zudem hat die US-Regierung die Schuldenlast für zukünftige Generationen nach oben getrieben. Momentan entspricht die Gesamtverschuldung etwa 78 Prozent der Wirtschaftsleistung der USA. Dies ist der höchste Wert seit 1950 und umso bemerkenswerter, als sich die USA weder im Krieg, noch einer wirtschaftlichen Notsituation befinden. Die Haupt-

schuld dafür ist in der Steuerreform von 2017 zu finden, die sich entgegen den Versprechungen der Republikaner nicht durch mehr Wachstum selbst finanziert. Sie trägt ca. zwei Billionen US-Dollar an Schulden in den kommenden zehn Jahren bei.

In der Handelspolitik verfolgte der US-Präsident konsequent seine »*America First*«-Strategie. Im März verhängte er Zölle auf Stahl (25 Prozent) und Aluminium (10 Prozent) aus der EU und diese verhängte ihrerseits Vergeltungszölle auf bestimmte US-Agrarprodukte und Konsumgüter. Laut einer *Brookings*-Studie treffen diese Vergeltungszölle vor allem ländliche Gemeinden und Gegenden, die 2016 für Trump gestimmt haben.

Einen eskalierenden Handelsstreit gab es 2018 auch zwischen den USA und China. Trump verhängte Strafzölle von zehn Prozent auf chinesische Waren im Wert von \$250 Mrd. und China verhängte Gegenzölle im Wert von etwa \$110 Mrd. Auch deutsche Autobauer in den USA, die ihre Produkte nach China verkaufen, bekamen diese zu spüren. Der Streit hat wesentlich zur Volatilität an den US-Aktienmärkten beigetragen.

Als Erfolg deklarierte Präsident Trump die Einigung über ein Handelsabkommen mit Mexiko und Kanada. Das USMCA (US-Mexico-Canada) abgekürzte Abkommen, das NAFTA ersetzen soll, muss erst noch vom Kongress ratifiziert werden und hat inhaltlich wenig Neues zu bieten. Der Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO lehnt das Abkommen ab und fordert Änderungen u. a. beim Schutz von Arbeitnehmern.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Das in den USA besonders ausgeprägte strukturelle Ungleichgewicht zwischen Arbeit und Kapital wurde 2018 weiter Richtung Kapital verschoben. Mit verantwortlich waren zwei Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs, welche Arbeitnehmer_innen und die ohnehin schwachen US-Gewerkschaften noch stärker unter Druck setzen werden. Im ersten Fall ging es um die verpflichtende Schlichtung bei Arbeitsrechtsstreitigkeiten: Arbeitnehmer_innen können damit gezwungen werden, ihre Arbeitsstreitigkeiten vor Schiedsgerichten, statt vor ordentliche Gerichte zu bringen. Im zweiten Fall ging es um vornehmlich um die freie Meinungsäußerung. Ein Sozialarbeiter verklagte seine Gewerkschaft der öffentlich Bediensteten mit dem Vorwurf, Gewerkschaftsbeiträge würden für politische Kommunikation genutzt, die der Sozialarbeiter nicht unterstütze. Dieser Einsatz von Mitgliedsbeiträgen ist zwar bereits seit den 1970er Jahren gesetzlich verboten, aber Arbeitnehmer_innen im gewerkschaftlich organisierten öffentlichen Dienst konnten bisher weiter verpflichtet werden, bestimmte Gebühren zu zahlen, die allein die Kosten der gewerkschaftlichen Vertretung decken. Dies ist jetzt mit der Entscheidung des Obersten Gerichtshofs untersagt worden. Sogenannte »*Right-to-Work*«-Regulierungen, die es im Privatsektor bereits in 28 Einzelstaaten gibt, können nun auf Bundesebene in der öffentlichen Verwaltung ausgedehnt werden. Dies ist gerade für die Gewerkschaften im öffentlichen Dienst schmerzhaft, wo es einen relativ hohen Organisationsgrad von 34 Prozent

(gegenüber knapp über 6 Prozent in der Privatwirtschaft) gibt. Das Jahr 2018 brachte auch die Rückbesinnung auf eine nicht ganz neue Organisationsstrategie von Gewerkschaften in den USA: »social justice unionism«. Die Idee dahinter ist, dass sich Gewerkschaften mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren für einzelne Kampagnen zusammenschließen, um nicht nur eng definierte Gewerkschaftsforderungen durchzusetzen, sondern die Lebensbedingungen für eine Gemeinde zu verbessern. Im Bildungssektor und bei öffentlichen Dienstleistungen waren diese Kampagnen 2018 besonders erfolgreich.

Eine ähnliche Initiative findet sich im Finanzsektor. Das *Committee for Better Banks* (CBB) ist eine Initiative der *Communications Workers of America* (CWA), an der auch UNI Global Union beteiligt ist. Die beiden wichtigsten Ziele sind ein neues Geschäftsmodell im Finanzsektor und die Möglichkeit der gewerkschaftlichen Organisation. Der Organisationsgrad in diesem Sektor ist der niedrigste in der gesamten US-Wirtschaft – er lag 2018 bei 1,3 Prozent.

GEWERKSCHAFTEN IN DEN USA – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Amerikas Gewerkschaftslandschaft ist historisch zweigeteilt und zwar in doppelter Hinsicht: zum einen in einen relativ stark organisierten Norden und Westen des Landes und einen praktisch gewerkschaftsfreien Süden. Zudem sind die Gewerkschaften, was ihre Mitgliederzahl angeht, nur noch ein Schatten ihrer selbst. War Mitte der 1950er Jahre mehr als jede_r dritte Arbeitnehmer_in Mitglied einer Gewerkschaft, so waren es 2018 nur noch knapp über 10 Prozent. Diese Zahl überdeckt allerdings die zweite strukturelle Teilung der Gewerkschaftslandschaft: Während jeder dritte Beschäftigte im öffentlichen Dienst gewerkschaftlich organisiert ist (33,9 Prozent), sind es in der Privatwirtschaft heute gerade einmal noch 6,4 Prozent der Arbeitnehmer_innen.

Der Niedergang der Gewerkschaften beschleunigte sich seit den 1980er Jahren und hatte vor allem zwei Ursachen: das wiederholte Scheitern einer Arbeitsrechtsreform, die es Gewerkschaften leichter machen würde, Arbeitnehmer_innen zu organisieren und die Durchsetzung des Wirtschaftsmodells des gewerkschaftsfeindlichen Südens, der vor allem politische Unterstützung durch Republikaner erhielt.

Den Gewerkschaften gelang es viermal nicht, die Arbeitsgesetzgebung zu ihren Gunsten zu reformieren – trotz eines Demokratischen Präsidenten und Demokratischen Mehrheiten im Kongress (1965, 1979, 1994 und 2009). Daneben wuchs in den letzten dreißig Jahren eine ganze Industrie an Beratungsfirmen, die sich darauf spezialisierten, Unternehmen gewerkschaftsfrei zu halten. Die Schwäche der Arbeitsgesetzgebung und milde Strafen luden Unternehmen geradezu ein, Gewerkschaften zu bekämpfen, ohne Konsequenzen zu fürchten. Die Zahl von Wahlen zur gewerkschaftlichen Vertre-

tung in Unternehmen sank dementsprechend zwischen 1970 und 2010 um 80 Prozent. Die Rezessionen und Transformationen seit dem Jahr 2000 führten zur weiteren Schwächung der Gewerkschaften in der Industrie und im Bau, als allein in der verarbeitenden Industrie mehr als fünf Millionen Jobs verloren gingen.

Was war die Antwort der Gewerkschaften auf den zunehmenden Druck? Zum einen spalteten sich die Dachverbände im Jahre 2005 im Streit über die strategische Ausrichtung. Die *Change to Win*-Koalition setzte sich vom AFL-CIO ab, um Arbeitnehmer_innen in Sektoren zu organisieren, die nicht ausgelagert werden können (wie Gastronomie/United Food and Commercial Workers, Transport/Teamsters, Gesundheit und Pflege/SEIU). Trotz der erfolgreichen »Fight for \$15«-Kampagne der SEIU wurden dadurch keine wesentliche Zahl von Arbeitnehmer_innen neu gewerkschaftlich organisiert. Auf der anderen Seite versuchten Gewerkschaften wie die *Communications Workers of America* (CWA) und die *United Auto Workers* (UAW) bisher zumeist vergeblich, verstärkt internationale und deutsche Unternehmen in den USA wie T-Mobile, Nissan oder VW mit transnationalen Kampagnen gewerkschaftlich zu organisieren.

Eine letzte Bastion der Stärke der US-Gewerkschaften liegt im politischen Bereich, bei der Unterstützung von Demokratischen Wahlkampagnen. Diese erfolgt einmal in finanzieller Hinsicht mittels Millionenspenden in Wahlkämpfen und zum anderen in der Mobilisierung von Wählern.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Amerikas Gewerkschaftslandschaft ist mehrfach fragmentiert: geografisch, sektoral und organisatorisch. Mehr als die Hälfte aller Gewerkschaftsmitglieder lebt in nur sieben Bundesstaaten (Kalifornien, New York, Illinois, Pennsylvania, Michigan, New Jersey, Ohio) und die Organisationsdichte im Privatsektor reicht von mehr als 22 Prozent in New York bis zu gerade einmal 2,7 Prozent in den Südstaaten von North und South Carolina. Im öffentlichen Dienst reicht die Dichte von 40,3 Prozent auf der Gemeindeebene bis zu 26,4 Prozent auf der Bundesebene.

Organisatorisch gibt es nach der Spaltung 2005 heute zwei große US-Dachverbände: den AFL-CIO mit 55 Einzelgewerkschaften (plus gewerkschaftsnahe Gruppen wie *Jobs with Justice* oder die *National Domestic Workers Alliance*) und *Change to Win* mit vier Mitgliedsgewerkschaften.

Wie die Tabelle der Einzelgewerkschaften zeigt, sind die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes vergleichsweise stark (Organisationsgrad von knapp 34 Prozent) und hier vor allem die Lehrer und Beschäftigte im Gesundheitswesen. Bei den Gewerkschaften der Privatwirtschaft sind es die Industrie- und Transportgewerkschaften (Organisationsgrad von 9 Prozent) sowie der Transport- (ca. 17 Prozent Gewerkschaftsdichte) und der Bausektor (Organisationsgrad von knapp 13 Prozent), die noch eine gewisse Repräsentativität haben. Diese beruht aber zum Teil auf »Kannibalismus«, der mit dem US-Arbeitsrecht zu-

Tabelle 1
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände des Landes

Dachgewerkschaft	Vorsitz und stv. Vorsitz	Mitgliederzahl	Internationale Mitgliedschaften
American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)	Richard L. Trumka/ Tefere Gebre	12,5 Millionen	IGB
Change to Win	James P. Hoffa/ Mary Kay Henry	5,5 Millionen	–

Tabelle 2
Die wichtigsten Branchen- bzw. Einzelgewerkschaften des Landes

Dachgewerkschaft	Mitgliedschaft in nationaler Dachgewerkschaft	Vorsitz und stv. Vorsitz	Mitgliederzahl	Internationale Mitgliedschaften
National Education Association (NEA)	–	Lily Eskelsen García/ Becky Pringle	2,7 Millionen	Education International
Service Employees International Union (SEIU)	Change to Win	Mary Kay Henry/ Gerry Hudson	1,9 Millionen	–
American Federation of Teachers (AFT)	–	Randy Weingarten/ Lorretta Johnson	1,7 Millionen	–
American Federation of State, County, and Municipal Employees (AFSCME)	AFL-CIO	Lee Saunders/ Elissa McBride	1,5 Millionen	–
International Brotherhood of Teamsters (IBT)	Change to Win	James P. Hoffa / Ken Hall	1,3 Millionen	–
United Steelworkers (USW)	AFL-CIO	Leo W. Gerard / Stan Johnson	800.000	Workers Uniting
Communications Workers of America (CWA)	AFL-CIO	Christopher M. Shelton / Sara Steffens	450.000	Union Network International (UNI)
United Auto Workers (UAW)	AFL-CIO	Gary Jones / Ray Curry	400.000	–

sammenhängt: Im gleichen Sektor können konkurrierende Gewerkschaften aktiv sein. Da es in den letzten Jahrzehnten zunehmend schwerer wurde, Arbeitnehmer_innen in der Industrie zu organisieren, sind Gewerkschaften des Privatsektors dazu übergegangen, auch öffentliche Bedienstete zu organisieren: Von den 400.000 UAW-Gewerkschaftern arbeiten beispielsweise nur knapp 60 Prozent in der Autoindustrie. Stark ist die UAW unter anderem bei der Organisation von Universitätsangestellten – sie vertritt heute die größte Zahl an gewerkschaftlich organisierten akademischen Beschäftigten.

Quasi nicht präsent sind Gewerkschaften im Finanzsektor (Organisationsgrad von 1,3 Prozent) und in der Landwirtschaft (2,2 Prozent). Die Gründe für die geringe Dichte im Agrarsektor finden sich auch in der US-Arbeitsgesetzgebung.

In einigen Regionen oder Sektoren der USA organisieren Gewerkschaften der Privatwirtschaft eine größere Zahl von Arbeitnehmer_innen – vor allem dort, wo Gewerkschaften sozi-

ale Leistungen verwalten oder wo es Vereinbarungen mit einer Gruppe von Arbeitgebern gibt. Ein bekanntes Beispiel sind die Beschäftigten der Spielkasinos in Las Vegas. Die beiden Ortsgewerkschaften der Beschäftigten in Restaurants und Bars (*Culinary Workers Union Local 226* und *Bartenders Union Local 165*) vertreten fast alle Kasinos in Las Vegas. Sie verwalten einen gemeinsamen Gesundheitsfond und bilden ihren eigenen Nachwuchs in Ausbildungsprogrammen aus.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Seit jeher operieren die Gewerkschaften in den USA unter sehr schwierigen, oft geradezu feindlichen Arbeitsbedingungen. Die wichtigste gesetzliche Grundlage für ihre Arbeit in der Privatwirtschaft ist die Arbeitsgesetzgebung im Zuge des New Deal von 1935 (*National Labor Relations Act/NLRA*), die gut zehn Jahre später durch den Taft-Hartley Act zuungunsten der Gewerkschaften »reformiert« wurde. Der NLRA legte

nicht nur die Grundlage für Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen, sondern etablierte auch die nationale Arbeitsbehörde, den *National Labor Relations Board* (NLRB), der Wahlen zu Gewerkschaften zertifiziert und bei Arbeitsrechtsstreitigkeiten angerufen werden kann. Diese Behörde ist seit August 2018 nur mit vier von fünf Mitgliedern besetzt, von denen drei Republikaner sind und eine Demokratin ist.

Aufgrund schwacher Sanktionsmechanismen und geringer Strafen haben es Unternehmen in den USA leicht, rechtliche Grundlagen zu umgehen (wie z.B. die Missklassifikation abhängig Beschäftigter als Subunternehmer) oder sogar aktiv zu bekämpfen. Wer sich gewerkschaftlich engagiert, dem droht Entlassung. Zudem schüchtern Unternehmen Arbeitnehmer_innen ein: Sie drohen mit der Schließung von Werken oder zwingen ihre Beschäftigten zu Vier-Augen Gesprächen mit Vorgesetzten. Drei von vier Privatunternehmen, in denen sich Arbeitnehmer_innen gewerkschaftlich organisieren wollen, engagieren professionelle Anti-Gewerkschaftsberater, sog. *Union Buster*. Selbst wenn die geheimen Wahlen zur gewerkschaftlichen Vertretung in einem Betrieb erfolgreich waren, nutzen viele Firmen Taktiken, um diese wirkungslos zu machen. Zwei Jahre nach der erfolgreichen Wahl zur gewerkschaftlichen Vertretung haben mehr als ein Drittel der Gewerkschaften noch keinen Tarifvertrag mit dem Arbeitgeber.

Bundesbeschäftigte waren, wie auch Beschäftigte der Landwirtschaft und Hausangestellte, vom NLRA ausgenommen. Sie können sich zwar auf Bundesebene seit 1978 organisieren (*Federal Labor Relations Act*), dürfen aber bis heute nicht über Bezahlung und Sozialleistungen verhandeln oder streiken. Die gewerkschaftliche Organisation der öffentlichen Bediensteten wurde auf Bundesstaatenebene seit den 1950er Jahren geregelt, was die regionalen Differenzen, die es bereits in der Privatwirtschaft gab, auch im öffentlichen Dienst widerspiegelte. Das heißt, in den Bundesstaaten des Nordens, Mittleren Westens und an den Küsten, wo Industriegewerkschaften historisch stark waren, gelang es den öffentlichen Beschäftigten, ihre Gewerkschaftsvertretung durchzusetzen – in den US-Staaten des Südens dagegen nicht.

Gleichzeitig gilt seit 1947 die »*Right-to-Work*«-Gesetzgebung (*Taft-Hartley Act*) – die letzte große landesweite Reform des Arbeitsrechts. Die Gewerkschaften sind im Ergebnis der *Right-to-Work*-Gesetze verpflichtet, in organisierten Betrieben gegenüber Nicht-Mitgliedern dieselben Leistungen zu erbringen wie gegenüber ihren Mitgliedern, ohne dafür eine finanzielle Kompensation zu bekommen, etwa im Fall von Arbeitsrechtsauseinandersetzungen. Mit diesem »*Freerider-Problem*« entgehen den Gewerkschaften finanzielle Mittel und Arbeitnehmer_innen in diesen 28 »*Right-to-Work*«-Bundesstaaten verdienen im Schnitt \$6,000 weniger im Jahr. Die Gesetzgebung trug wesentlich dazu bei, den Süden der USA in der Privatindustrie quasi gewerkschaftsfrei zu halten. Nach der Entscheidung des Obersten Gerichtshofs von 2018 gilt »*Right-to-Work*« nun auch landesweit für den öffentlichen Sektor. Dies ist ein weiterer Erfolg der Anti-Gewerkschaftsbewegung, die in den letzten zehn Jahren gezielt die verhältnismäßig stark organisierten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wie Lehrer_innen, Polizist_innen und Staatsbedienstete ins Visier genommen hat.

Auch der Versuch, gewerkschaftliche Stärke durch die strategische Kombination von Einflussmöglichkeiten über nationale Grenzen hinweg zu gewinnen, ist bisher nicht voll aufgegangen. Die UAW und die IG Metall kooperieren zwar im Rahmen einer 2015 vereinbarten Transnationalen Partnerschaftsinitiative im Bereich der Automobilindustrie (Hersteller und Zulieferer), doch bisher konnte nur eine kleine Einheit von 160 VW-Facharbeitern in Chattanooga (Tennessee) organisiert werden. Einem Konsortium von fünf US-Gewerkschaften gelang es 2016, ein Neutralitätsabkommen mit Siemens zu vereinbaren, aber es muss sich noch in der Praxis bewähren. Und die Versuche von CWA und ver.di, Arbeitnehmer_innen bei der Telekomtochter T-Mobile US über eine gemeinsame Kampagne (*T-Mobile Workers United/TU*) zu organisieren, sind bisher ebenfalls nicht von Erfolg gekrönt gewesen, auch wenn einige Arbeitsbedingungen für US-Arbeitnehmer_innen auf gemeinsamen Druck hin verbessert werden konnten.

Von den acht Kernarbeitsnormen der ILO wurden von den USA nur zwei ratifiziert: Nr. 105 (*Abolition of Forced Labor*) und Nr. 182 (*Worst Forms of Child Labor*). Es ist kein Zufall, dass die Vereinbarungen zur Vereinigungsfreiheit und dem Recht zu Kollektivverhandlungen von den USA bisher nicht umgesetzt wurden.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Aufgrund des US-Arbeitsrechts organisieren US-Gewerkschaften jeden Betrieb bzw. jede zu organisierende Einheit einzeln. Tarifverhandlungen finden dementsprechend fast ausschließlich auf der Betriebsebene zwischen einer Gewerkschaft und einem Arbeitgeber statt. Dementsprechend ist die Tarifbindung nur unwesentlich höher als die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder – in der Privatwirtschaft lag die Tarifabdeckung 2018 bei 7,2 Prozent, die Gewerkschaftsdichte bei 6,4 Prozent. Das gilt fast analog für den öffentlichen Dienst: Dem Organisationsgrad von 33,9 Prozent stand eine Tarifbindung von 37,2 Prozent gegenüber. Insgesamt fallen damit 16,4 Mio. Arbeitnehmer in den USA unter einen Tarifvertrag bei einer gewerkschaftlichen Mitgliederzahl von 14,7 Mio.

Vollzeitbeschäftigte sind doppelt so häufig von Tarifverträgen abgedeckt wie Teilzeitbeschäftigte und afro-amerikanische Arbeitnehmer_innen profitieren von Tarifverträgen in größerer Zahl als weiße Arbeitnehmer_innen: 2018 waren es fast 14 Prozent der Afro-Amerikaner, gegenüber 11,5 Prozent der Weißen. Fast zwei Drittel der US-Arbeitnehmer_innen, die unter einen Tarifvertrag fallen, sind Frauen und nicht-weiße Beschäftigte.

Der Erfolg der Gewerkschaften in Tarifverhandlungen lässt sich nur indirekt messen. Im Schnitt verdienen gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer_innen in den USA mehr als Nichtgewerkschafter: wöchentlich waren es 2018 \$1.051 gegenüber \$860. Damit liegt das Lohnplus für Gewerkschafter bei 18 Prozent. Arbeitnehmer_innen, die unter einen gewerkschaftlich ausgehandelten Tarifvertrag fallen, verdienen ebenfalls mehr: \$1.042 pro Woche. In US-Tarifverträgen werden oft weitere Sozialleistungen wie Pensionen, bezahlte Ur-

laubs- und Krankentage (*»paid leave«*) sowie Krankenversicherung mit ausgehandelt. Rein rechtlich betrachtet hat ein Beschäftigter in den USA nämlich keinen Anspruch auf Bezahlung, wenn er nicht arbeitet. Und auch hier sind Gewerkschaften erfolgreich: 94 Prozent der Gewerkschafter haben über ihren Arbeitgeber Zugang zu Krankenversicherungsleistungen, während es bei Nichtgewerkschaftsmitgliedern nur 66 Prozent sind. In der Privatwirtschaft erhalten neun von zehn Arbeitnehmer_innen bezahlte Urlaubstage, wenn sie von einem Tarifvertrag gedeckt werden, während es sonst nur sieben von zehn Arbeitnehmer_innen sind. Zudem gilt in vielen Tarifverträgen, dass Beschäftigte nur für rechtlich relevante Verfehlungen entlassen werden können – statt des in den USA sonst üblichen *»at will«*-Beschäftigungsverhältnisses, mit dem Arbeitnehmer grund- und fristlos ihren Job verlieren können.

Beschäftigten in den USA fehlt die Existenz von Betriebsräten nach deutschem Modell, die das Arbeitsgesetz explizit ausschließt. Gewerkschaften haben deshalb in den USA, wie in vielen anderen Ländern, sowohl die Funktion als Tarifpartei als auch die Funktion deutscher Betriebsräte inne. Damit üben die Gewerkschaften selbst eine wichtige Kontrollfunktion aus. Ihnen obliegt die Aufgabe, die innerbetriebliche Interessenvertretung der Beschäftigten im Tagesgeschäft sicherzustellen, wie z.B. die Vergütung nach dem gesetzlichen Mindestlohn (der auf Bundesebene bei \$7,25 liegt). Arbeitnehmer_innen, die von einer Gewerkschaft vertreten werden, sind nur halb so oft Opfer von Lohndiebstahl bei Mindestlöhnen, der sich in den USA auf mehr als \$15 Mrd. pro Jahr summiert.

Gewerkschaften setzen auch Standards für Industrien und Arbeitnehmer_innen, die nicht von Tarifverträgen gedeckt sind. Ein Beispiel sind die Beschäftigten der Unterhaltungsindustrie in der Region um Orlando, Florida. Ein Verbund von sechs Gewerkschaften handelte mit Disney 2017 einen Tarifvertrag aus, der Mindestlöhne von \$15 ab 2021 vorsieht. Dieser führte zu Lohnerhöhungen im Gastgewerbe der gesamten Region.

Mit der sinkenden Zahl der Gewerkschaftsmitglieder nimmt auch die Zahl der Tarifverträge ab. Damit einher geht u. a. die Zunahme der Ungleichheit zwischen Arbeitnehmer_innen mittlerer und höherer Einkommen. Laut Berechnungen des *Economic Policy Institutes* (EPI) kann gut ein Drittel der Zunahme der Lohnungleichheit zwischen diesen beiden Einkommensgruppen dem Niedergang der Gewerkschaften zugeschrieben werden. Zudem stehen Tarifverträge für öffentliche Beschäftigte auf Bundesstaatenebene zunehmend unter Druck. Zwischen 2011 und 2015 haben 15 Bundesstaaten Gesetze verabschiedet, die die Kollektivverhandlungsrechte der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst einschränkten.

In den USA gibt es keinen sozialen Dialog zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und der Regierung bzw. den Bundesstaaten. Die Idee der Sozialpartnerschaft ist weitgehend unbekannt oder wird abgelehnt. Das heißt nicht, dass Gewerkschaften keinen Einfluss auf die Gestaltung der Sozialgesetzgebung ausübten. Das signifikanteste Beispiel der jüngeren

Vergangenheit ist die Verabschiedung des *Affordable Care Act* (*»Obamacare«*) 2010. Gewerkschaften waren ein wichtiger Faktor zur Durchsetzung der Reform und unterstützten zentrale Ziele, wie die Verringerung der Zahl der Unversicherten und die Ausweitung der Versicherungsprogramme für die untersten Einkommensgruppen (Medicaid-Ausweitung).

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Eine erfolgreiche Organisationsstrategie von Gewerkschaften erlebte in den letzten Jahren eine Renaissance und gibt Anlass zu Hoffnung: *»social justice unionism«*, der heute besser unter dem Slogan *Bargaining for the Common Good* (BCG) bekannt ist. Die Idee, dass sich Gewerkschaften mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren für einzelne Kampagnen zusammenschließen, ist nicht ganz neu. Der Kampf um höhere Mindestlöhne in der Fast Food Industrie z. B. ist mit der seit 2012 laufenden *»Fight for \$15«*-Kampagne weltweit auf große Resonanz gestoßen und hat die Mindestlohn-debatte in den USA wesentlich beeinflusst. Gewerkschaften haben nicht nur zu höheren Mindestlöhnen in vielen Bundesstaaten beigetragen (29 Staaten und DC haben Mindestlöhne über dem Mindestlohnniveau von \$7,25 auf Bundesebene). Auch unter den Demokratischen Anwärter_innen auf die Präsidentschaftskandidatur 2020 gibt es kaum noch Unterstützer, die weniger als einen Mindestlohn von \$15 fordern.

In zwei Bereichen waren BCG-Kampagnen 2018 erfolgreich: im Bildungssektor und bei öffentlichen Dienstleistungen. Die größte öffentliche Aufmerksamkeit erreichten Streiks von Lehrer_innen in Bundesstaaten wie West Virginia, Arizona oder Colorado. Die Lehrer_innen in West Virginia beispielsweise, dessen Parlamentsmehrheit und Gouverneurssitz von Republikanern gehalten werden, setzten mit ihrer Kampagne nicht nur eine Lohnerhöhung von fünf Prozent für sich und andere öffentliche Bedienstete durch, sondern auch eine Initiative zur Senkung der Gesundheitsbeiträge. Entscheidend dafür war eine breite gesellschaftliche Unterstützung, vor allem seitens der Eltern.

Eine weitere BCG-Initiative, das *Committee for Better Banks* (CBB), konnte 2018 einen ersten größeren Erfolg vermelden: Los Angeles verabschiedete einen Erlass, der es der Stadt verbietet, Finanzgeschäfte mit Banken zu führen, die rücksichtslose Geschäftspraktiken an den Tag legen. Zu den Gründern von CBB gehörten Mitarbeiter der US-Bank Wells Fargo, die die zahlreichen Finanzskandale der Bank aufdeckten, wie z. B. Angestellte zu zwingen, Kunden in Kredite zu treiben, die sie niemals bedienen konnten. Den Mitgliedern von CBB geht es also nicht nur darum, ihre eigenen Arbeitsbedingungen zu verbessern, u. a. mit der Forderung nach einem Stundenlohn von \$20. Sie handeln auch im Interesse der Kund_innen, von denen viele durch *Wells Fargo* in den finanziellen Ruin getrieben wurden. Auch deshalb wird CBB von Verbraucherschützern und anderen Gruppen unterstützt. Damit könnte es in Zukunft gelingen, den bisher kaum organisierten Finanzsektor gewerkschaftlich zu erschließen.

Ein weiterer Lichtblick für die Gewerkschaften sind eine positivere öffentliche Meinung und ein steigendes Bewusstsein, dass zunehmende soziale Ungleichheit und die Schwäche der Gewerkschaften direkt zusammenhängen. Die Zustimmung zu Gewerkschaften unter jungen Leuten steigt: Drei Viertel der *Millennials* haben eine positive Haltung zu ihnen und laut einer MIT-Studie würde fast jede_r zweite Arbeitnehmer_in einer Gewerkschaft beitreten, wenn sie oder er könnte. Zudem waren von den 2017 neu eingestellten Personen unter 35 Jahren ein Viertel in gewerkschaftlich organisierten Arbeitsplätzen beschäftigt.

Zu den größten politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen der Gewerkschaften gehören heute die US-Arbeitsgesetzgebung und Fragen im Zusammenhang mit der Arbeit der Zukunft. Die Arbeitsgesetzgebung ist dringend reformbedürftig, um die permanenten Angriffe auf legal verbriefte Rechte der Gewerkschaften zu stoppen, Gesetzeslücken zu schließen und es ihnen zu erleichtern, Arbeitnehmer_innen zu organisieren, auch mit Blick auf globale Wertschöpfungsketten und die Möglichkeit der Schaffung von Betriebsräten. Bei der Arbeit der Zukunft reichen die Herausforderungen von Automatisierung, Datenerfassung und -management durch große Tech-Unternehmen (Überwachung, Diskriminierung am Arbeitsplatz) bis hin zu Plattformökonomie (Klassifikation von Arbeitnehmern, Anerkennung von Sozialleistungen etc.) sowie der Qualifikation und Weiterbildung von Beschäftigten. Dass Arbeitsplätze in sich wandelnden Wirtschaftszweigen durchaus organisiert werden können, zeigen u. a. die erfolgreichen Kampagnen zur Organisation von Redaktionsmitarbeitern in (digitalen) US-Medien.

Aktiv gestalten die Gewerkschaften diese Debatten mit, wie die Kommission des AFL-CIO zur »Zukunft der Arbeit und Gewerkschaften« zeigt, die im Herbst 2019 ihre Ergebnisse vorstellen wird. Auch die SEIU beschäftigt sich mit diesen Fragen. Deren früherer Vorsitzender von Local 775 in Seattle, David Rolf, veröffentlichte 2018 »A Roadmap to Rebuilding Worker Power« – ein Strategiepapier mit Vorschlägen, wie sich die Macht der Gewerkschaften für das 21. Jahrhundert neu aufbauen lässt. Sein Ansatz ist die Idee eines dezentralen, nachhaltigen und skalierbaren Systems gewerkschaftlicher Organisation mit verschiedenen Elementen wie z.B. Advocacy, Bereitstellung sozialer Leistungen, Branchen- und Regionaltarifverhandlungen, Mitbestimmung, Ausbildung und Genossenschaften. Mit Blick auf eine klimaneutrale Wirtschaftsweise spielen

Organisationen wie die *BlueGreen Alliance* (BGA) eine zentrale Rolle und unterstützen politische Forderungen progressiver Demokraten wie den »*Green New Deal*«, der gleichzeitig soziale Ungleichheit und den Klimawandel bekämpfen würde.

Für US-Gewerkschaften spielen gegenwärtig und auch in der Zukunft die Themen Einwanderung und Rassismus eine weitere zentrale Rolle. Die Wahl Donald Trumps und seine Unterstützung durch gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer_innen zeigt, dass Gewerkschafter gegen nationalistische und rassistische Angebote von Rechtspopulisten nicht immun sind. Auch mit Blick auf die Zukunft der Handelspolitik müssen sich die US-Gewerkschaften neu positionieren.

Trotz der strukturellen Schwäche der US-Gewerkschaften boxen sie im politischen Bereich oberhalb ihrer Gewichtsklasse. Da sie jedoch keine Unterstützung von Republikanern erhalten, geht diese beinahe ausschließlich an Demokraten. Als Unterstützer von Wahlkämpfen mittels Wahlkampfspenden spielen sie eine wichtige Rolle. Bei den Kongresswahlen 2018 gehörten u. a. zehn Gewerkschaften zu den Top-Spendern und gaben zusammen ca. \$219 Millionen an Demokratische Kandidaten. Vor allem aber kann ihre Mobilisierungsfunktion das wahlentscheidende Moment beisteuern. Sie absolvieren tausende Besuche von »Tür-zu-Tür« (*canvassing*) und starten »*get out the vote*«-Kampagnen, um Wähler am Wahltag tatsächlich an die Wahlurnen zu bringen. Dieser Einsatz zahlt sich aus: Demokraten erhalten im Schnitt eine 20-Prozentpunkte höhere Unterstützung von weißen, männlichen Gewerkschaftsmitgliedern als von der entsprechenden demografischen Gruppe, die nicht organisiert ist. Donald Trump gelang es allerdings 2016, diesen Trend zu seinen Gunsten abzuschwächen: Der Vorsprung von Hillary Clinton bei Wählern aus Gewerkschaftshaushalten war mit acht Prozentpunkten vergleichsweise niedrig.

Gewerkschaften haben auch Einfluss auf die Agenda der Demokraten, wie verschiedene Gesetzesvorschläge zu Mindestlohn, Mitbestimmung, Krankenversicherung und Einwanderung zeigen. Exemplarisch lässt sich hier der Gesetzesvorschlag für verantwortlichen Kapitalismus (*Accountable Capitalism Act*) der Senatorin und Präsidentschaftskandidatin Elizabeth Warren nennen. Laut ihres Vorschlags müssten zukünftig 40 Prozent der Vorstandsmitglieder eines Unternehmens mit mehr als einer Milliarde US-Dollar Einnahmen von den Arbeitnehmern gewählt werden.

BIBLIOGRAPHIE

Bureau of Labor Statistics (BLS), Union Members 2018, <https://www.bls.gov/news.release/pdf/union2.pdf>, 26.06.2019

Center for Responsive Politics, 2018 Top Organization Contributors, <https://www.opensecrets.org/orgs/list.php?id=>, 26.06.2019

Congressional Budget Office (CBO), How the 2017 Tax Act Affects CBO's Projections, <https://www.cbo.gov/publication/53787>, 26.06.2019

Congressional Budget Office (CBO), The Effects of the Partial Shutdown Ending in January 2019, <https://www.cbo.gov/publication/54937>, 26.06.2019

Economic Policy Institute, How today's unions help working people, August 2017, <https://www.epi.org/publication/how-todays-unions-help-working-people-giving-workers-the-power-to-improve-their-jobs-and-unrig-the-economy/>, 24.06.2019

Federal Reserve, Report on the Economic Well-Being of U.S. Households 2017, <https://www.federalreserve.gov/publications/files/2017-report-economic-well-being-us-households-201805.pdf>, 26.06.2019

Kochan, Thomas et. al., Who wants to join a union? A growing number of Americans, MIT 2018, <https://gcj.mit.edu/whats-new/blog/who-wants-join-union-growing-number-americans>, 24.06.2019

Meyerson, Harold, The State of the American Unions, February 2012, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/08922-20120302.pdf>, 24.06.2019

Parilla, Joseph and Bouchet, Max, Which US communities are most affected by Chinese, EU, and NAFTA retaliatory tariffs?, <https://www.brookings.edu/research/which-us-communities-are-most-affected-by-chinese-eu-and-nafta-retaliatory-tariffs/>, 26.06.2019

Rolf, David, A Roadmap to Rebuilding Working Power, 2018, <https://tcf.org/content/report/roadmap-rebuilding-worker-power/>, 24.06.2019

U.S. Census Bureau, Income and Poverty in the United States: 2017, <https://www.census.gov/library/publications/2018/demo/p60-263.html>, 26.06.2019

Warren, Elizabeth, Accountable Capitalism Act, 2018 <https://www.warren.senate.gov/newsroom/press-releases/warren-introduces-accountable-capitalism-act>, 24.06.2019

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Internationale
Politikanalyse | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:
Dr. Marc Meinardus
Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika
marc.meinardus@fes.de
www.fes.de/internationale-politikanalyse

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