

USA

Gewerkschaftsmonitor

August 2023

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die ersten Jahre der Biden-Administration verliefen politisch außerordentlich erfolgreich für den US-Präsidenten und mehrheitlich auch für die Demokraten im Kongress. Trotzdem fühlen sich die USA politisch und gesellschaftlich nicht nach Aufbruch an. Und das liegt wesentlich an Bidens Vorgänger, Donald Trump. Seit seiner Präsidentschaft durchlaufen die US-Demokratie und ihre Institutionen einen außerordentlichen Stresstest. Und der ist mit Blick auf 2024 auch vorerst noch nicht vorbei.

Doch zunächst zu den politischen Lichtblicken: Biden und der demokratischen Mehrheit im Kongress gelang es in den ersten beiden Jahren (2021–2022), eine beachtliche Zahl von Gesetzesinitiativen erfolgreich umzusetzen. Angefangen bei einem massiven Covid-Rettungspaket über Investitionen in Infrastruktur und Halbleiter sowie in Klima-, Industrie-, Steuer- und Gesundheitspolitik bis hin zur Reform der Waffengesetzgebung haben die Demokraten viele der Prioritäten Bidens bereits verwirklichen können. In Bereichen, in denen sich bisher keine Kongressmehrheiten organisieren ließen, hat der Präsident Exekutivanordnungen auf den Weg gebracht (117 mit Stand Juli 2023), die zwar keinen Gesetzesstatus, aber Weisungscharakter für die Arbeit der Bundesregierung und Behörden haben. Bidens Anordnungen reichen von der Förderung einer verantwortungsvollen Polizeiarbeit und Strafjustiz über die Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsversorgung und Geburtenkontrolle bis hin zur Förderung von Bildungsgerechtigkeit und wirtschaftlichen Chancen für schwarze Amerikaner, den Schutz der Umwelt sowie eine Erhöhung des Mindestlohns für Arbeitnehmer*innen auf 15 US-Dollar, wenn diese von Arbeitgebern im Auftrag der Bundesregierung beschäftigt werden. Seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine gelang es dem Präsidenten zudem, eine internationale Verteidigungscoalition zusammenzuhalten, die NATO zu stärken sowie der Ukraine finanzielle und militärische Unterstützung im Wert von bisher 113 Mrd. US-Dollar (Stand Juli 2023) bereitzustellen.

Auch die sogenannten Zwischenwahlen für den Kongress sowie Wahlen von Gouverneursposten und Landesparlamenten waren für Biden und die Demokraten 2022 überwiegend ein Erfolg. Zwar verloren sie erwartungsgemäß die Mehrheit im Repräsentantenhaus – gegenwärtig haben die Republikaner 222, die Demokraten 212 Sitze (ein Sitz ist unbesetzt) – aber es gelang ihnen gegen den historischen Trend, die Verluste klein zu halten sowie ihre Mehrheit im Senat knapp auszubauen: 51 Demokraten bzw. mehrheitlich mit ihnen stimmende Unabhängige stehen 49 Republikanern gegenüber. Zur Mehrheit gehört auch Senatorin Kyrsten Sinema aus Arizona, die sich seit Dezember 2022 politisch nicht mehr als Demokratin, sondern als Unabhängige verortet.

In politisch wichtigen Bundesstaaten wie Michigan, Pennsylvania und Arizona konnten die Demokraten Gouverneurswahlen für sich entscheiden. Sie gewannen auch die Kontrolle über vier Kammern: das Repräsentantenhaus und den Senat von Michigan, den Senat von Minnesota und das Repräsentantenhaus von Pennsylvania. Durch die Siege in Minnesota und Michigan entstand in diesen Bundesstaaten ein neues demokratisches »Trifecta«, d. h. die Partei hat das Gouverneursamt und die Mehrheiten in beiden Kammern des staatlichen Parlaments inne. Im Jahr 2023 kam ein weiterer Sieg über einen Sitz am Obersten Gerichtshof des Staates Wisconsin hinzu, mit dem die Demokraten nun eine knappe Mehrheit von Richter*innen stellen. Warum dieser Sieg wichtig war, zeigt ein Blick in die jüngste Vergangenheit, als radikale Republikaner versuchten, den Sieg Joe Bidens 2020 in Wisconsin mittels einer Gerichtsentscheidung für ungültig zu erklären. Der Gerichtshof hat aber noch weitere Befugnisse, wenn es um Fragen wie Zugang zu Abtreibung, Gewerkschaftsrechte oder den Zuschnitt von Wahlkreisen in dem Bundesstaat geht.

Die Gründe für das relativ gute Abschneiden der Demokraten 2022 sind vielfältig. Ihnen kam vor allem zugute, dass die Zwischenwahlen kein Referendum über Joe Biden waren. Angesichts seiner relativen Unpopularität, hoher Inflationsraten und historischer Trends hätten die Republikaner sehr viel erfolgreicher abschneiden müssen: Bis auf 1998 und 2022 hat die Partei des Präsidenten bei jeder Zwischenwahl seit dem

Ende des 2. Weltkriegs Sitze im Repräsentantenhaus verloren (durchschnittlich mehr als sieben Prozentpunkte im Vergleich zu den Präsidentschaftswahlen). Den Ausschlag gaben 2022 vor allem zwei Faktoren: Republikanische Kandidat*innen, die von Trump unterstützt wurden, aber für eine Mehrheit der Wähler*innen zu extrem waren und die Entscheidung *Dobbs vs. Jackson Women's Health Organization* des Obersten Gerichtshofs. Mit dem Urteil kippte das Gericht im Juni 2022 das verfassungsmäßige Recht auf Abtreibung und gab die Frage an die Bundesstaaten zurück, die nun wieder individuell über das Recht auf Abtreibung und die entsprechenden Kriterien für eine solche entscheiden können.

Das Urteil war ein unerwarteter Mobilisierungsschub für die Demokraten. Laut Umfragen der *Kaiser Family Foundation* entschieden sich Wähler*innen, für die das Dobbs-Urteil der wichtigste Faktor ihrer Wahlentscheidung war, mit mehr als 2:1 für die Kandidat*innen der Demokraten. Gleichzeitig haben Entscheidungen des Gerichtshofs und Interessenkonflikte einzelner Richter*innen nicht nur die Rufe nach Reform und einem strengeren Verhaltenskodex verstärkt, sondern auch das Vertrauen in eine weitere, zentrale Institution untergraben. Laut Pew-Umfrage vom September 2022 ist die Bewertung des Obersten Gerichtshofs so negativ und politisch so polarisiert wie nie zuvor in den letzten drei Jahrzehnten. Nur noch 28 Prozent der Demokraten und der ihnen nahestehenden Unabhängigen sehen das Gericht positiv, ein Rückgang um fast 40 Punkte seit 2020.

Mit Blick auf die Präsidentschaftswahlen 2024 zeichnet sich ein »Rematch« von 2020 ab: Joe Biden hat sich entschieden, noch einmal anzutreten und er ist der unangefochtene Kandidat der Demokraten. Bei den Republikanern liegt Donald Trump in einem großen Feld von Bewerber*innen aktuell weit vorn in den Umfragen: Während er auf ca. 53 Prozent der Unterstützung in seiner Partei kommt (Juli 2023), liegt der Zweitplatzierte, Gouverneur Ron DeSantis aus Florida, momentan bei nur 16 Prozent. Trump dominiert die Umfragen, aber auch die Schlagzeilen. Er ist mittlerweile bereits in vier Verfahren strafrechtlich angeklagt und damit der erste ehemalige US-Präsident unter Anklage. Die politisch schwerwiegendste Anklage erhob eine Bundesjury am 1. August 2023: Trumps aktiver Umsturzversuch mittels der Lüge von der gestohlenen Wahl. Diese Lüge trug wesentlich zum gewaltsamen Sturm auf das Kapitol am 6. Januar 2021 bei. Mindestens zwei der strafrechtlichen Gerichtsverfahren gegen Trump werden im Frühjahr und Frühsommer 2024 beginnen und damit auch mit dem Vorwahlkalender der Republikaner kollidieren.

Trump und seine radikalen Anhänger*innen sind und bleiben die größte Herausforderung für die liberale Demokratie in den USA. Der frühere Präsident hat bereits angekündigt, im Falle seiner Wiederwahl Rache an seinen politischen Gegner*innen nehmen und mehr Vollmachten auf das Amt des Präsidenten übertragen zu wollen. Unabhängige Behörden wie die *Federal Trade Commission* sollen unter die Kontrolle des Weißen Hauses gebracht und die staatliche Bürokratie von »untreuen Beamten*innen« befreit werden, die ihm gegenüber nicht loyal genug sind. Gleichzeitig haben Trumps Anwalt*innen mit Blick auf seine Verteidigung bereits gesagt,

dass Trumps beste Strategie eine zeitliche Verzögerung der Verfahren bis zu einem Wahlsieg 2024 sei. Damit steht für einen Kandidaten um das US-Präsidentenamt zum ersten Mal mehr auf dem Spiel als politische Macht und politisches Erbe: das Vermeiden einer möglichen Gefängnisstrafe.

Ein weiterer Unsicherheitsfaktor 2024 ist die Gruppe *No Labels*, eine 2010 gegründete Organisation, die sich selbst als überparteilich bezeichnet und deren erklärtes Ziel es ist, »politischen Zentrismus« zu fördern. Die Organisation hat angekündigt, dass sie einem unabhängigen Kandidaten oder einer unabhängigen Kandidatin Zugang zu den Präsidentschaftswahlen ermöglichen wird, sollten Donald Trump und Joe Biden die Kandidaten auf der republikanischen und demokratischen Seite sein. *No Labels* ist in mehrfacher Hinsicht problematisch: Zum einen bezeichnen sie sich selbst als »lösungsorientiert« jenseits der politischen Extreme auf der rechten und linken Seite. Damit setzen sie die pragmatische und lösungsorientierte Politik Bidens und der überwiegenden Mehrzahl der Demokraten dem politischen Extremismus der Mehrzahl der Republikaner im Kongress sowie vieler republikanischer Präsidentschaftskandidat*innen gleich. Zum anderen besteht vor allem auf demokratischer Seite die berechtigte Befürchtung, dass jede Spaltung der Anti-Trump-Stimmen eine Wiederwahl Donald Trumps wahrscheinlicher machen und damit genau dem politischen Extremismus die Tür öffnen würde, den *No Labels* ablehnt.

Ein letzter Hinweis mit Blick auf 2024: Die demokratische Umfrageexpertin Celinda Lake machte darauf aufmerksam, dass zwar die Kandidaten 2024 dieselben sein könnten wie vor vier Jahren, dass sich aber die Zusammensetzung der Wähler*innenschaft signifikant verändert haben wird. In den acht Jahren zwischen 2016 und 2024 seien 32 Mio. junge Amerikaner*innen wahlberechtigt geworden. Gleichzeitig seien ältere Wähler*innen verstorben, sodass die Zahl der Wähler*innen der »Generation Z« (geboren in den späten 1990er- und frühen 2010er-Jahren) gegenüber den Älteren um 52 Mio. gestiegen sein wird. Das seien etwa 20 Prozent der gesamten wahlberechtigten Wähler*innenschaft von 258 Millionen Amerikaner*innen im Jahr 2020. Da die junge Generation einen sehr viel politikorientierteren Ansatz habe, ethnisch diverser und besser gebildet sei, würde sich das auch auf ihr Wahlverhalten und die Themen auswirken, die für die Generation wichtig sind. Celinda Lake geht deshalb davon aus, dass die »Generation Z« die Wahlen 2024 entscheiden wird.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Auch bei der wirtschaftlichen und sozialen Lage sehen wir einen »Splitscreen«: Auf der einen Seite steht die Biden-Administration, die wirtschaftlich die transformativste US-Regierung der letzten 100 Jahre werden könnte und die zielorientiert ihr wirtschaftspolitisches Programm Stück für Stück und mit nachweisbarem Erfolg umsetzt. Auf der anderen Seite stehen die Republikaner, die – mit Ausnahme des Infrastrukturpakets – die Agenda Bidens aktiv behindert haben, der Regierung die Verschwendung von Steuergeldern vorwerfen und die gestiegenen Staatsausgaben allein für die Inflation

verantwortlich machen. Gleichzeitig versuchen einzelne republikanische Abgeordnete in ihren Wahlkreisen jetzt mit genau den Investitionen zu punkten, denen sie zuvor im Kongress die Unterstützung verweigert hatten.

Die Daten liefern ein eindeutiges Bild und zeigen, dass »Bidenomics« zum größten Teil die Ergebnisse liefert, die der Präsident 2020 versprochen hatte. Der *American Rescue Plan* im Zuge der Covid-Pandemie (ca. 1,9 Billionen US-Dollar), der *Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act* (ca. 550 Mrd. US-Dollar an neuen Bundesinvestitionen in US-Infrastruktur), der *CHIPS and Science Act of 2022* (ca. 280 Mrd. US-Dollar für die amerikanische Halbleiterforschung, -entwicklung, -herstellung) sowie der sogenannte *Inflation Reduction Act / IRA* (investiert ca. 369 Mrd. US-Dollar in Energiesicherheit/Klima und 64 Mrd. in das Gesundheitssystem) machen die US-Wirtschaft klimafreundlicher, investieren in Infrastruktur & Zukunftstechnologien und setzen gleichzeitig eine arbeitnehmer*innen- und gewerkschaftsfreundliche Industriepolitik um.

Laut einem Bericht des Nationalen Wirtschaftsrats (*National Economic Council, NEC*) hätten Unternehmen seit Bidens Amtsantritt Investitionen in Höhe von über 500 Mrd. US-Dollar in den USA angekündigt, darunter über 200 Mrd. US-Dollar in der Halbleiter- und Elektronikfertigung und fast 225 Mrd. US-Dollar in den Bereichen saubere Energie, Elektrofahrzeuge und Batterien. Morgan Stanley sieht die Wirtschaftspolitik von Präsident Biden denn auch als Grund für einen unerwarteten Aufschwung der US-Wirtschaft. Die Bank sah sich gezwungen, ihre Schätzungen für die US-Wirtschaftsleistung 2023 erheblich nach oben zu korrigieren und rechnet nun mit einem Wachstum von 1,9 Prozent in der ersten Hälfte des Jahres. Laut des *Bureau of Economic Analysis* wuchs die US-Wirtschaft im 2. Quartal 2023 um 2,4 Prozent.

Das ist Wasser auf die Mühlen des Präsidenten, der mit seiner Industriepolitik aktiv versucht, die Regionen in den USA zu erreichen, die besonders von Abwanderung von US-Unternehmen und dem Verlust von Arbeitsplätzen im Zuge der Liberalisierung des Handels in den letzten Jahrzehnten betroffen waren. Für Biden und die Demokraten ist das eine Doppelstrategie: Zum einen helfen standortbezogene Investitionen der US-Wirtschaft und ihren Beschäftigten dort, wo sie die größten Effekte erzielen. Zum anderen werden gezielt die weißen, weniger gebildeten Wähler*innen, die die Demokraten in den letzten Jahren an Trump und die Republikaner verloren haben, mit einem wirtschaftspolitischen Argument in den Bundesstaaten angesprochen, die für einen Wahlsieg 2024 mit entscheidend sein werden: Pennsylvania, Michigan, Wisconsin, Ohio, North Carolina und Arizona.

Gleichzeitig sinken die Inflationsraten, die Löhne steigen und der Arbeitsmarkt brummt: Seit Bidens Amtsantritt hat die US-Wirtschaft 13 Mio. Arbeitsplätze hinzugewonnen (fast 800 000 allein in der verarbeitenden Industrie), die Inflation ist seit ihrem Höchststand um gut zwei Drittel gesunken (von 9,1 Prozent im Juni 2022 auf 3 Prozent im Juni 2023) und die Löhne sind in den vergangenen 12 Monaten im Schnitt um 4,4 Prozent gestiegen. Damit wachsen sie wieder schneller als die Inflation. Sollten sich diese Trends fortsetzen, wäre es der

US-Zentralbank gelungen, die Zinssätze um mehr als fünf Prozentpunkte anzuheben, ohne Arbeitsplatzverluste oder eine Rezession zu verursachen. Allerdings nimmt die Arbeitslosenrate für schwarze Amerikaner*innen wieder leicht zu und liegt mit sechs Prozent fast doppelt so hoch wie die der weißen Amerikaner*innen (3,1 Prozent).

Doch zahlen sich die Erfolge politisch für Biden aus? Bisher geht seine Strategie noch nicht auf. Laut jüngster *CNBC All-America Economic* Umfrage geben Biden nur 37 Prozent der Befragten gute Noten für seine Wirtschaftspolitik, während sie 58 Prozent negativ bewerten. Und nur 20 Prozent der Amerikaner*innen sind der Meinung, dass die Wirtschaftslage (sehr) gut sei. Gleichzeitig hellt sich aber die Verbraucher*innenstimmung auf und ist im Juli um 13 Prozent gestiegen. Der Index ist damit auf dem höchsten Stand seit September 2021. Das könnte sich in den nächsten Monaten auch positiv auf die politische Bewertung niederschlagen.

Was Biden und den Demokraten im Kongress leider bisher nicht gelang, ist eine dauerhafte Stärkung des sozialen Sicherheitsnetzes, das im Zuge der Covid-Pandemie stark ausgebaut wurde. Zwar verabschiedeten die Demokraten im Repräsentantenhaus Ende 2021 ein zwei Billionen US-Dollar starkes Paket, das neben den Investitionen in Klima und Energie auch weitreichende Leistungen wie bezahlte Krankentage, kostenlose Schulessen und Kindergeld dauerhaft festgeschrieben hätte. Allerdings wurden diese Elemente im Zuge der Verhandlungen um den IRA gestrichen, vor allem aufgrund des Widerstands des demokratischen Senators für West Virginia, Joe Manchin.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Die US-Gewerkschaften finden aktuell bessere Bedingungen für ihre Arbeit vor. Dafür gibt es wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Gründe.

Der US-Arbeitsmarkt findet sich seit der Covid-Pandemie im Umbruch. Die sogenannte »Great Resignation«, also die große Kündigungswelle, in der 2021 knapp 48 Mio. und 2022 mehr als 50 Mio. Arbeitnehmer*innen kündigten, war kein dauerhafter Rückzug vom Arbeitsmarkt. Vielmehr handelte es sich um eine Neuausrichtung, in der Beschäftigte ihre alten Jobs aufgaben, um neue, oft besser bezahlte Arbeit anzunehmen oder sich selbständig zu machen. Das gab Arbeitnehmer*innen in den letzten zwei Jahren mehr Verhandlungsmacht, vor allem Niedriglohnbeschäftigten im Dienstleistungssektor, wo Arbeitgeber um Beschäftigte konkurrieren mussten und entsprechend Löhne und auch das Selbstbewusstsein der Beschäftigten stiegen.

Es ist deshalb auch kein Zufall, dass gewerkschaftliche Organisationsbemühungen in den letzten zwei Jahren eine so große Dynamik in den USA entwickelten. Beschäftigte bei *Starbucks*, *Amazon*, *Trader Joe's* und *REI* organisierten erfolgreich zahlreiche Filialen und ein Logistikzentrum. Allein bei *Starbucks* sind es seit August 2021 336 Filialen, in denen Arbeitnehmer*innen für eine gewerkschaftliche Vertretung

durch die *Starbucks Workers United* (SWU) stimmten. Die Bundesbehörde, die die Gewerkschaftswahlen überwacht, das *National Labor Relations Board* (NLRB), meldete 2022 einen Anstieg der eingereichten Anträge auf Gewerkschaftswahlen in den USA um 53 Prozent gegenüber 2021. Dies war die höchste Zahl von Anträgen auf gewerkschaftliche Vertretung seit 2016.

Politisch erhalten die Gewerkschaften von der Biden-Regierung Rückenwind, die als die gewerkschaftsfreundlichste US-Regierung seit Franklin D. Roosevelt gilt. Die Unterstützung von Beschäftigten und Gewerkschaften zieht sich dabei durch die gesamte Administration und beeinflusst die Ausgestaltung zentraler, vor allem industriepolitischer Gesetze. Seit Juli 2021 hat die oberste Arbeitsbehörde NLRB wieder eine demokratische Mehrheit von drei Sitzen. Sie zertifiziert nicht nur Gewerkschaftswahlen und wird bei Arbeitskonflikten angerufen. Sie kann auch selbst Klagen gegen Unternehmen einreichen, die das Recht der Beschäftigten auf gewerkschaftliche Vertretung verletzen. So reichte sie im Juli eine Klage gegen *Amazon* ein, weil sich das Unternehmen weigert, mit den Beschäftigten des Logistikzentrums JFK-8 auf Staten Island zu verhandeln. In einer umkämpften Wahl hatten die Beschäftigten im Jahr 2022 für eine gewerkschaftliche Organisation gestimmt. Auch gegen *Starbucks* geht NLRB gerichtlich vor. In einer landesweiten Klage wird *Starbucks* vorgeworfen, Tarifverhandlungen in 163 Filialen in 28 Bundesstaaten verzögert oder verweigert zu haben.

Beschäftigte und Gewerkschaften stehen auch im Fokus zentraler Gesetze, die Joe Biden und progressive Demokraten unterstützt haben bzw. die bereits umgesetzt wurden. Dazu gehören der *Protecting the Right to Organize (PRO) Act*, der das überholte US-Arbeitsrecht im Sinne der Beschäftigten reformieren sollte und der *Inflation Reduction Act (IRA)*. Während der *PRO Act* bisher keine Mehrheit im Kongress fand und in der ersten Amtszeit Bidens auch nicht mehr Realität werden wird, gibt es im *IRA* Bestimmungen, die den Fokus auf Arbeitnehmer*innen legen: Neben der Bevorzugung der einheimischen Produktion enthält der *IRA* starke Anreize für Arbeitgeber, gute Löhne und Sozialleistungen anzubieten. Im gesamten Gesetz sind z.B. Steuergutschriften für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien sowie der Elektromobilität um ein Vielfaches höher, wenn die von Auftragnehmenden ausgeführten Arbeiten nach den geltenden Lohnsätzen bezahlt und dabei Lehrlinge in staatlich registrierten Ausbildungsprogrammen eingesetzt werden. Dies soll zugleich gewerkschaftlich organisierte Arbeitskräfte fördern.

Der Fokus auf Industriepolitik und Beschäftigte ist auch ein Erfolg der US-Gewerkschaftsbewegung. Der *IRA* wurde vom *AFL-CIO* und den großen Industriegewerkschaften (*Steelworkers*, *Autoworkers*, *Machinists Workers*, *Utility Workers*) unterstützt, auch wenn einige zentrale Forderungen nicht umgesetzt wurden (wie z.B. höhere Strafen für Unternehmen, die gewerkschaftsfeindlich agieren oder die Streichung eines »Just Transition Funds« für Beschäftigte in der Energiewirtschaft, die ihre Jobs verlieren). Die Zufriedenheit mit der aktuellen Regierung hat den Dachverband *AFL-CIO* dazu bewogen, bereits im Juni 2023 seine Unterstützung für die

Wiederwahl von Joe Biden und Vizepräsidentin Kamala Harris anzukündigen. Das ist aus zwei Gründen wichtig: Zum einen verfügt der Verband über finanzielle Ressourcen und tausende lokale Mitgliedsorganisationen, die für die Wähler*innenmobilisierung 2024 wichtig sind. Zum anderen sendet es ein Signal an die gewerkschaftlich Beschäftigten. Bei den Wahlen 2020 unterstützten vier von zehn Gewerkschaftshaushalten Donald Trump, während 57 Prozent für Biden stimmten.

Um Arbeitnehmer*innenrechte und Demokratien global zu stärken, hat die Biden-Regierung die *Multilateral Partnership for Organizing, Worker Empowerment, and Rights (M-POWER)* ins Leben gerufen. US-Hilfsprogramme zur Stärkung von Arbeitnehmer*innen und ihrer gewerkschaftlichen Vertretung werden in den ersten beiden Jahren der Initiative mit 122 Mio. US-Dollar unterstützt. Deutschland ist einer der Partner von *M-POWER*.

Auch gesellschaftlich finden US-Gewerkschaften momentan ein gutes Umfeld. Laut Gallup-Umfrage stehen 71 Prozent der Amerikaner*innen Gewerkschaften positiv gegenüber – der höchste Wert seit 1965.

Aktuelle Arbeitskämpfe tragen ebenso dazu bei, das Profil von Gewerkschaften zu schärfen und eine breitere gesellschaftliche Aufmerksamkeit für Beschäftigte und deren Anliegen zu bekommen. Prominentestes Beispiel ist der seltene Doppelstreik der Drehbuchautor*innen (*Writers Guild of America/WGA*) und Schauspieler*innen (*Screen Actors Guild – American Federation of Television and Radio Artists/SAG-AFTRA*), die Hollywood zum ersten Mal seit Jahrzehnten komplett zum Stillstand gebracht haben. Insgesamt befinden sich gut 171 000 Gewerkschaftsmitglieder im Ausstand, der die kalifornische Wirtschaft Milliarden US-Dollar kosten könnte.

Die *WGA* bestreikt die großen Studios und Tech-Unternehmen seit Mai 2023 und *SAG-AFTRA* seit Juli 2023, um bessere Vertragsbestimmungen wie höhere Löhne, garantierte Mindestbesetzungen und Vorschriften für künstliche Intelligenz (KI) zu erreichen. Drehbuchautor*innen und Schauspieler*innen befürchten, dass die Studios KI zur Erstellung von Drehbüchern einsetzen werden bzw. dass die Technologie genutzt werden könnte, um digitale Abbilder zu erstellen oder zu verändern, ohne dass Darsteller*innen dafür bezahlt werden oder ihre Zustimmung gegeben haben. Damit spielt KI auch zum ersten Mal eine prominente Rolle in Tarifverhandlungen in den USA. Wie hart die Auseinandersetzungen geführt werden, verdeutlicht ein Zitat eines Filmmanagers: »Die Strategie besteht darin, die Verhandlungen so lange schleifen zu lassen, bis die Gewerkschaftsmitglieder ihre Wohnungen und Häuser verlieren«.

Einen Erfolg konnten bereits die *Teamsters* unter ihrem neuen Präsidenten Sean M. O'Brien für sich verbuchen. Die 340 000 von ihnen organisierten *UPS*-Paketfahrer*innen hatten für einen Arbeitskampf gestimmt, doch konnte sich die Gewerkschaft auf eine vorläufige Vereinbarung mit dem Unternehmen verständigen. Laut dieser wird es Lohnerhöhungen in zwei Schritten in den kommenden fünf Jahren um ins-

gesamt 10,25 US-Dollar pro Stunde geben. Zudem sicherte das Unternehmen den Einbau von Klimaanlage in neuen Lieferfahrzeugen zu. *Teamsters*-Präsident O'Brien sagte in einer Erklärung: »Dieser Vertrag setzt einen neuen Standard in der Gewerkschaftsbewegung und legt die Messlatte für alle Beschäftigten höher.«

Könnte es also aktuell nicht besser laufen für die US-Gewerkschaften? Wie das Beispiel *Starbucks* zeigt, macht es das US-Arbeitsrecht Unternehmen weiter sehr leicht, gegen Gewerkschaften vorgehen zu können, ohne größere Konsequenzen zu fürchten. Um zumindest öffentlichen Druck auszuüben, lud Senator Bernie Sanders den früheren CEO Howard Schultz im März 2023 vor den Arbeitsausschuss des Senats, um ihn zur gewerkschaftsfeindlichen Haltung seines Unternehmens zu befragen. Schultz erschien erst, nachdem Sanders eine Strafandrohung ausgesprochen hatte. Bernie Sanders sagte während der Anhörung: »In den vergangenen 18 Monaten hat *Starbucks* die aggressivste und illegalste Kampagne zur Zerschlagung von Gewerkschaften in der modernen Geschichte unseres Landes geführt«.

Der aktuelle Mobilisierungsschub gewerkschaftlicher Organisation, so willkommen und notwendig er ist, wird leider nichts am strukturellen Ungleichgewicht auf dem US-Arbeitsmarkt ändern. Nachhaltige Verschiebungen des Machtgleichgewichts zugunsten von Arbeitnehmer*innen und Gewerkschaften wird es nur mit einer grundlegenden Reform des Arbeitsrechts und einer breiteren politischen und wirtschaftlichen Anerkennung ihrer zentralen Rolle geben – gerade auch für den Erhalt der Demokratie.

Das verdeutlichen auch die Zahlen. Trotz der erfolgreichen Organisation – 2022 haben US-Gewerkschaften fast 300 000 Mitglieder hinzugewonnen, ein Anstieg um 1,9 Prozent und der höchste in 10 Jahren – tendiert die Gewerkschaftsdichte weiter leicht nach unten. Aktuell sind nur 10,1 Prozent aller US-Beschäftigten organisiert, ein historischer Tiefstand. Die Gründe für den Rückgang der Organisationsdichte liegen zum einen in der erfolgreichen Strategie von Unternehmen, die Organisation zu unterbinden oder dort, wo sie erfolgreich ist, Verhandlungen um einen Tarifvertrag endlos hinauszuzögern.

Ein weiterer Grund für den Rückgang der Organisationsdichte liegt in der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung. Laut Berechnungen des *Center for American Progress* (CAP) gehören aktuell 62 Prozent der Erwerbspersonen in den USA zur »Arbeiter*innenklasse«, sind also Beschäftigte ohne vierjährigen Hochschulabschluss. Die Arbeiter*innenklasse ist hauptsächlich im Dienstleistungssektor, insbesondere im Einzelhandel, im Gesundheitswesen, in der Gastronomie und im Hotelgewerbe beschäftigt. Dort wurden in den letzten Jahren mehr Jobs geschaffen, die nicht gewerkschaftlich organisiert sind, während organisierte Industriebeschäftigte in den Ruhestand gingen und verhältnismäßig weniger neue Jobs entstanden.

Neben der sinkenden Organisationsdichte sollte den US-Gewerkschaften noch etwas Anlass zur Sorge geben: Die Mehr-

heit der nicht gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten in den USA (58 Prozent) gab in der bereits zitierten *Gallup*-Umfrage an, »überhaupt nicht« an einem Gewerkschaftsbeitritt interessiert zu sein. Und nur 16 Prozent der Amerikaner*innen leben heute in einem Haushalt, in dem mindestens ein/e Bewohner*in Mitglied einer Gewerkschaft ist.

Auch das gute Verhältnis zwischen der Biden-Regierung und den Gewerkschaften zeigt erste Risse: Der neu gewählte Präsident der *United Auto Workers* (UAW), Shawn Fain, wirft der Regierung vor, sie gebe Milliarden US-Dollar für die Umstellung auf Elektromobilität aus, ohne diese an Bedingungen für die Unternehmen zu knüpfen und ohne Unterstützung der Beschäftigten. Die UAW erwarte von Biden, dass er dabei helfe, den Beschäftigten in der Umbruchphase zur E-Mobilität gute Bezahlung und Arbeitsplatzsicherheit zu garantieren. Aus diesem Grund hält die UAW auch ihre Unterstützung zur Wiederwahl von Biden 2024 vorerst zurück. Ob diese konfrontative Haltung gegenüber der gewerkschaftsfreundlichen Biden-Administration die beste Strategie für die UAW ist, ist fraglich. Zudem rief sie den früheren Präsidenten Trump auf den Plan. Er hatte versprochen, die Umstellung auf Elektromobilität zurückzurollen und die UAW umgehend eingeladen, aktiv seine Wahlkampagne zu unterstützen.

Die UAW befindet sich selbst in einem kritischen Moment: Die neue Führung verhandelt gerade mit den »Großen Drei« Autoherstellern GM, Ford und Stellantis. Dort laufen Mitte September die derzeitigen, vierjährigen Tarifverträge für die ca. 146 000 organisierten UAW-Beschäftigten aus. Ein Streik ist weiterhin möglich und könnte weitreichende Folgen für die gesamte US-Wirtschaft haben, zu der die Autoindustrie ca. 1 Billion US-Dollar oder knapp 5 Prozent der Wirtschaftsleistung beiträgt.

GEWERKSCHAFTEN IN DEN USA – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Drei Aspekte sind grundlegend, um die Entstehung und Wirkungsmöglichkeiten von Gewerkschaften in den USA zu verstehen: 1. Die USA sind eines der wenigen Länder, in denen das Arbeitsverhältnis überwiegend auf freiwilliger Basis besteht (»at will employment«). *At will*-Beschäftigung bedeutet: Ein Beschäftigter kann jederzeit fristlos und ohne Grund entlassen werden. 2. Für Amerikaner*innen unter 65 Jahren gibt es keine bundesweiten, universell garantierten Sozialleistungen: Es gibt weder ein staatlich finanziertes Gesundheitswesen (abgesehen von *Medicare/Medicaid* und Leistungen für Veteran*innen), noch gibt es ein bundesweites Recht auf bezahlten Urlaub, auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder auf bezahlten Mutterschutz bzw. Elternzeiten. Diese Leistungen müssen von Gewerkschaften in Tarifverträgen oft mitverhandelt werden. 3. Gewerkschaften spielen eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung der Ungerechtigkeiten zwischen den Bevölkerungsgruppen. Um eine Analyse des *Economic Policy Institutes* (EPI) zu zitieren: »Abgesehen von der Bürgerrechtsbewegung kann man mit Sicherheit sagen, dass die

Gewerkschaftsbewegung – trotz eigener Unzulänglichkeiten – die Institution in der amerikanischen Gesellschaft war, die am meisten für die Gerechtigkeit zwischen den Bevölkerungsgruppen auf dem Arbeitsmarkt getan hat.«

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 50er Jahre mehr als jede*r dritte Arbeitnehmer*in Mitglied einer Gewerkschaft, so waren es 2022 nur noch gut 10 Prozent. Diese Zahl überdeckt allerdings die zweite strukturelle Teilung der Gewerkschaftslandschaft: Während jeder dritte Beschäftigte im öffentlichen Dienst gewerkschaftlich organisiert ist (33,1 Prozent), sind es in der Privatwirtschaft heute gerade einmal noch sechs 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 fünfmal nicht, die Arbeitsgesetzgebung zu ihren Gunsten zu reformieren – trotz eines demokratischen Präsidenten und einer demokratischen Mehrheit im Kongress (1965, 1979, 1994, 2009 und 2021/22). Daneben wuchs in den letzten 40 Jahren eine ganze Industrie an Beratungsfirmen, die sich darauf spezialisierten, Unternehmen gewerkschaftsfrei zu halten. Laut Berechnungen des *EPI* geben US-Unternehmen im Schnitt 433 Mio. US-Dollar pro Jahr für solche Berater*innen aus. Die Schwäche der Arbeitsgesetzgebung und milde Strafen laden Unternehmen geradezu ein, Gewerkschaften zu bekämpfen, ohne Konsequenzen zu fürchten. Neben der aktiven Bekämpfung nutzen Unternehmen wie *Amazon* und *Starbucks* eine weitere, effektive Taktik: Sie können Gewerkschaften quasi mit der Zeit zerschlagen, indem sie illegal Tarifverhandlungen verzögern, während sie gleichzeitig legale Rechtsmittel ausschöpfen.

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 & Pflege/*SEIU*). Die *Fight for \$15*-Kampagne der *SEIU* war zwar politisch erfolgreich – sie hat landesweit die Debatte um höhere Mindestlöhne befeuert – aber hat den Gewerkschaften kaum neue Mitglieder beschert. Auf der anderen Seite versuchen Gewerkschaften wie die *Communications Workers of America* (*CWA*) und die *United Auto Workers* (*UAW*) bisher zumeist vergeblich, deutsche Unternehmen in den USA wie T-Mobile oder deutsche Autohersteller (VW, BMW, Daimler) mit transnationalen Kampagnen gewerkschaftlich zu organi-

sieren. Laut Recherchen von Prof. Stephen Silvia an der American University, der 16 Organisationskampagnen der *UAW* bei nicht-amerikanischen Automobilherstellern im Süden der USA seit 1984 untersucht hat, waren nur vier Standortkampagnen erfolgreich. Sie alle betrafen Daimler Truck North America.

Der im Sommer 2023 plötzlich verstorbene Chefökonom des *AFL-CIO*, William Spriggs, hatte deshalb auch einen sehr kritischen Blick auf europäische Unternehmen, die im Süden der USA investieren. Er sagte im Rahmen einer Diskussionsrunde im Frühjahr 2023: »Die einzigen Industriebetriebe in den USA, die konsequent nicht gewerkschaftlich organisiert sind, befinden sich in ausländischem Besitz. Indem sie in Südstaaten investieren, die von Republikanern regiert werden, bieten ihnen europäische Unternehmen Geld und eine politische Basis. Das Ergebnis ist ein nicht gewerkschaftlich organisiertes Amerika und eine Wiederholung des Bürgerkriegs. Aber jetzt stellen sie sich auf die falsche Seite der Geschichte.«

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Amerikas Gewerkschaftslandschaft ist mehrfach fragmentiert: geografisch, sektoral und organisatorisch. Zwei Drittel aller Gewerkschaftsmitglieder leben in nur neun Bundesstaaten (Kalifornien, New York, Illinois, Pennsylvania, Michigan, New Jersey, Ohio, Texas und Washington State) und die Organisationsdichte reicht von 21 Prozent in New York bis zu gerade einmal zwei Prozent in South Carolina. Im öffentlichen Dienst haben Beschäftigte der lokalen Gemeinden – wie Polizeibeamt*innen, Feuerwehrleute und Lehrer*innen – mit 38,8 Prozent die höchste Gewerkschaftsdichte.

Organisatorisch gibt es nach der Spaltung 2005 bis heute zwei große US-Dachverbände: den *AFL-CIO* mit 60 Einzelgewerkschaften (plus gewerkschaftsnaher Gruppen wie *Jobs with Justice* oder die *National Domestic Workers Alliance*) und 12,5 Mio. Mitgliedern sowie *Change to Win* bzw. das *Labor Union Strategic Organizing Center* mit vier Mitglieds-gewerkschaften, von denen die *Service Employees International Union* (*SEIU*) die größte und einflussreichste ist. *CtW* hat insgesamt 4,5 Mio. Mitglieder.

Wie die Tabelle der Einzelgewerkschaften zeigt, sind die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes weiter vergleichsweise stark (Organisationsgrad von ca. 33 Prozent); bei den Gewerkschaften der Privatwirtschaft sind es die Versorgungsunternehmen (Organisationsgrad von ca. 20 Prozent), die Filmindustrie (Organisationsgrad von ca. 17 Prozent), der Transportsektor & Logistik (Organisationsgrad von ca. 15 Prozent) und der Bausektor (Organisationsgrad von knapp 12 Prozent). Die Aufteilung nach Branchen in der Gewerkschaftsorganisation ist nicht einheitlich, was mit dem US-Arbeitsrecht zusammenhängt. Im gleichen Sektor können konkurrierende Gewerkschaften aktiv sein. Da es in den letzten Jahrzehnten zunehmend schwerer wurde, Industriebeschäftigte zu organisieren, sind Gewerkschaften des Privatsektors dazu übergegangen, auch öffentliche Bedienstete zu organisieren: Von den 400 000 aktiven *UAW*-Gewerkschafter*innen arbeiten beispielsweise nur knapp 60 Prozent in der Autoindustrie.

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in den USA

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO	Vorsitz: Liz Shuler Stv. Vorsitz: Fred Redmond (Secretary-Treasurer)	12,5 Millionen	IGB
Change to Win/Strategic Organizing Center	Vorsitz: Mary Kay Henry (SEIU), Teresa Romero (United Farmworkers) & Claude Cummings Jr. (Communications Workers)	4,5 Millionen	–

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in den USA

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
National Education Association, NEA	–	Vorsitz: Rebecca S. Pringle Stv. Vorsitz: Princess R. Moss	2,9 Mio.	EI
Service Employees International Union, SEIU	Change to Win	Vorsitz: Mary Kay Henry Stv. Vorsitz: Gerry Hudson	1,9 Mio.	UNI, PSI
American Federation of Teachers, AFT	AFL-CIO	Vorsitz: Randy Weingarten Stv. Vorsitz: Evelyn DeJesus	1,7 Mio.	EI, PSI
American Federation of State, County, and Municipal Employees, AFSCME	AFL-CIO	Vorsitz: Lee Saunders Stv. Vorsitz: Elissa McBride	1,6 Mio.	UNI, PSI
International Brotherhood of Teamsters (IBT)	Change to Win	Vorsitz: Sean M. O'Brien Stv. Vorsitz: Fred Zuckerman	1,4 Mio.	IndustriAll, PSI
United Food and Commercial Workers (UFCW)	AFL-CIO	Vorsitz: Marc Perrone Stv. Vorsitz: Shaun Barclay	1,3 Mio.	IndustriAll
United Steelworkers (USW)	AFL-CIO	Vorsitz: Thomas M. Conway Stv. Vorsitz: John E. Shinn	1,2 Mio.	IndustriAll
International Brotherhood of Electrical Workers (IBEW)	AFL-CIO	Vorsitz: Kenneth Cooper Stv. Vorsitz: Paul A. Noble	700 000	–
Communications Workers of America (CWA)	AFL-CIO	Vorsitz: Claude Cummings Jr. Stv. Vorsitz: Ameenah Salaam	700 000	UNI
Int. Association of Machinists and Aerospace Workers (IAMAW)	AFL-CIO	Vorsitz: Robert Martinez Jr. Stv. Vorsitz: Dora Cervantes	700 000	IndustriAll
Int. Union United Automobile, Aerospace, and Agricultural Implement Workers of America (UAW)	AFL-CIO	Vorsitz: Shawn Fain Stv. Vorsitz: Margaret Mock	400 000 (+ 580 000 im Ruhestand)	IndustriAll
UNITE HERE	AFL-CIO	Vorsitz: D. Taylor Stv. Vorsitz: Gwen Mills	300 000	–

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 Versicherungswesen (1,2 Prozent), im Finanzwesen (1,3 Prozent), bei den freiberuflichen und technischen Dienstleistungen (1,3 Prozent) und in Gaststätten & Restaurants (1,4 Prozent). Traditionell sind Beschäftigte der Landwirtschaft von den Bestimmungen der Nationalen Arbeitsgesetzgebung (*National Labor Relations Act/NLRA*) ausgeschlossen. Nur wenige Staaten

(wie Kalifornien) haben Gesetze zum Schutz und zur gewerkschaftlichen Organisation von Landarbeiter*innen erlassen.

In einigen Regionen oder Sektoren der USA organisieren Gewerkschaften der Privatwirtschaft eine größere Zahl von Beschäftigten – vor allem dort, wo Gewerkschaften soziale 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 als Mitglieder von UNITE HERE fast alle Casinos und ca. 60 000 Beschäftigte in Las Vegas & Reno. Sie verwalten einen gemeinsamen Gesundheitsfonds 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 normalerweise mit fünf Vertreter*innen aus beiden Parteien besetzte Behörde hat aktuell nur vier Mitglieder, von denen drei Demokraten sind. Den Vorsitz hat die Demokratin Lauren McFerran.

Aufgrund schwacher Sanktionsmechanismen und geringer Strafen haben es Unternehmen in den USA leicht, rechtliche Grundlagen zu umgehen oder sogar aktiv zu bekämpfen. Wer sich gewerkschaftlich engagiert, dem droht Entlassung. Zudem schüchtern Unternehmen Beschäftigte ein: Sie schließen Standorte oder drohen mit der Schließung und zwingen ihre Beschäftigten zu Vier-Augen Gesprächen mit Vorgesetzten. Drei von vier Privatunternehmen, in denen sich Arbeitnehmer*innen gewerkschaftlich organisieren wollen, engagieren professionelle Anti-Gewerkschaftsberatung, sog. *Union Buster*. Sie nutzen aber auch »weiche« Methoden der Gewerkschaftsvermeidung. Dazu gehört der vom früheren Ford und Nissan Manager Marvin Runyon etablierte *One Team*-Ansatz: Gewerkschaften werden als »unnötige Mittler« zwischen dem Management und den Beschäftigten dargestellt. In eine ähnliche Richtung gehen weniger offensichtliche Taktiken, um Unternehmen gewerkschaftsfrei zu halten. Beratungsfirmen nutzen Begriffe wie »Arbeitsbeziehungen« und veranstalten »Diversity Trainings« und versuchen damit, eine »positive Arbeitskultur« im Unternehmen zu fördern, um Unzufriedenheit mit Arbeitsbedingungen zu verringern, die zu gewerkschaftlichen Organisationsbemühungen führen könnten.

Selbst wenn die geheimen Wahlen zur gewerkschaftlichen Vertretung in einem Betrieb erfolgreich waren, nutzen viele Firmen Taktiken, um diese wirkungslos zu machen: Laut Analyse von Nelson Lichtenstein, Direktor des Center for the Study of Work, Labor and Democracy an der University of California (Santa Barbara) schafft es nur die Hälfte der zugelassenen Gewerkschaften, überhaupt einen Tarifvertrag auszuhandeln.

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 26 *Right-to-Work*-Bundesstaaten verdienen im Schnitt 3–15 Prozent weniger im Jahr – weshalb Gewerkschaften auch vom *Right-to-Work-for-Less* sprechen. 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* landesweit auch 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.

Gegen den Trend wurde Michigan am 24. März 2023 der erste Staat seit Jahrzehnten, der *Right to Work* wieder aufhob, nachdem Gouverneurin Gretchen Whitmer ein entsprechendes Gesetz unterzeichnet hatte.

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.

Zudem ist in den letzten Jahren ein neuer Trend zur Unterhöhlung des Arbeitsschutzes sichtbar geworden: Sowohl Verstöße gegen Kinderarbeitsgesetze als auch Vorschläge zur Aufhebung des Kinderarbeitsschutzes nehmen in republikanisch regierten Bundesstaaten zu. Die Zahl der Minderjährigen, die gesetzeswidrig beschäftigt werden, ist im letzten Jahr um 37 Prozent gestiegen, und mindestens zehn Bundesstaaten haben in den letzten zwei Jahren Gesetze zur Aufhebung des Kinderarbeitsschutzes eingeführt oder verabschiedet.

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 2022 bei 6,8 Prozent, die Gewerkschaftsdichte bei 6 Prozent. Das gilt fast analog für den öffentlichen Dienst: Dem Organisationsgrad von 33,1 Prozent stand eine Tarifbindung von 36,8 Prozent gegenüber. Insgesamt fallen knapp 16 Mio. Arbeitnehmer*innen in den USA unter einen Tarifvertrag bei einer gewerkschaftlichen Mitgliederzahl von 14,2 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: Das Lohnplus, das sie durch Tarifverhandlungen erhalten, liegt bei 14,6 Prozent – über dem durchschnittlichen Lohnzuwachs von 13,5 Prozent für gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer*innen insgesamt (2022). 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*innen: Wöchentlich waren es 2022 1216 US-Dollar gegenüber 1029 US-Dollar. Beschäftigte, die unter einen gewerkschaftlich ausgehandelten Tarifvertrag fallen, verdienten mit 1203 US-Dollar pro Woche fast annähernd so viel wie Gewerkschaftsmitglieder. Laut Berechnungen des *National Bureau of Economic Research (NBER)* haben Haushalte von Gewerkschaftsmitgliedern ein Familieneinkommen, das 10–20 Prozent höher ist, als das Einkommen von Haushalten ohne Gewerkschaftsmitglieder.

In US-Tarifverträgen werden oft weitere Sozialleistungen wie Pensionen, bezahlte Urlaubs- und Krankentage (*»paid leave«*) sowie Krankenversicherungsleistungen mit ausgehandelt. Rein rechtlich betrachtet haben Beschäftigte in den USA nämlich keinen Anspruch auf Bezahlung, wenn sie nicht arbeiten. Die im Rahmen des *American Rescue Plan* und anderer staatlicher Hilfspakete ausgedehnten Sozialleistungen im Zuge der Covid-Pandemie sind zum großen Teil ausgelaufen und wurden auf der Bundes- bzw. Einzelstaatenebene nicht dauerhaft abgesichert.

Auch bei der Versorgung mit Sozialleistungen sind US-Gewerkschaften erfolgreich: 95 Prozent der Gewerkschafter*innen haben über ihren Arbeitgeber Zugang zu Krankenversicherungsleistungen, während es bei Nichtgewerkschaftsmitgliedern nur 69 Prozent sind. Einen Anspruch auf Löhne im Krankheitsfall haben 93 Prozent der Arbeitnehmer*innen, wenn sie unter einen Tarifvertrag fallen, gegenüber 75 Prozent, die nicht tariflich abgesichert sind. Zudem gilt in vielen Tarifverträgen, dass Beschäftigte nur für recht-

lich relevante Verfehlungen entlassen werden können (*»just cause«*) – statt des in den USA sonst üblichen *At will*-Beschäftigungsverhältnisses.

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 seit 2009 bei 7,25 US-Dollar liegt). Beschäftigte, 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. US-Dollar pro Jahr summiert.

Mit der sinkenden Zahl der Gewerkschaftsmitglieder nimmt auch die Zahl der Tarifverträge ab. Damit einher geht unter anderem die Zunahme der Ungleichheit zwischen Beschäftigten mittlerer und höherer Einkommen sowie die zunehmende Differenz zwischen steigender Produktivität und Löhnen, die nicht analog mitwachsen. Laut einer *EPI*-Analyse kann mehr als die Hälfte der Differenz zwischen schneller wachsender Produktivität und weniger steigenden Löhnen mit drei Faktoren erklärt werden: Austeritätspolitik, unternehmensgesteuerter Globalisierung sowie der bewussten Aushöhlung von Tarifverträgen und Gewerkschaften.

In den USA gibt es auch 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. Die signifikantesten Beispiele der jüngeren Vergangenheit sind die Verabschiedung des *Affordable Care Act* (*»Obamacare«*) 2010 sowie die Hilfspakete zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie 2020/2021. Gewerkschaften waren ein wichtiger Faktor zur Durchsetzung der Gesundheitsreform und unterstützten zentrale Ziele, wie die Verringerung der Zahl der Unversicherten und die Ausweitung der Versicherungsprogramme für die untersten Einkommensgruppen (*Medicaid*-Ausweitung). Sie versammelten sich auch hinter dem *Inflation Reduction Act (IRA)*, der auch Investitionen in das US-Gesundheitssystem und für mehr Steuergerechtigkeit beinhaltete.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Insgesamt erhalten die US-Gewerkschaften politisch und gesellschaftlich heute eine stärkere Unterstützung. Das betrifft sowohl die öffentliche Meinung, als auch ein stärkeres Bewusstsein dafür, dass zunehmende soziale Ungleichheit und die Schwäche der Gewerkschaften direkt zusammenhängen. Laut *Gallup*-Umfrage vom August 2022 stehen sieben von zehn Amerikaner*innen (71 Prozent) Gewerkschaften positiv

gegenüber. Laut einer MIT-Studie aus dem Jahr 2017 würde fast jede/r zweite Arbeitnehmer*in einer Gewerkschaft beitreten, wenn sie oder er könnte. Eine Analyse von *Jobcase* aus dem Jahr 2022 spricht von 70 Prozent, die sich organisieren würden (bei den jüngeren Generationen wären es sogar drei Viertel).

Eine erfolgreiche Organisationsstrategie von Gewerkschaften erlebte in den letzten Jahren eine Renaissance und gibt weiter Anlass zu Hoffnung: »*social justice unionism*«, der heute besser unter dem Slogan *Bargaining for the Common Good* (BGC) bekannt ist. Die Idee, dass sich Gewerkschaften mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren für einzelne Kampagnen zusammenschließen, ist nicht neu. Der Kampf um höhere Mindestlöhne beispielsweise in der Fast-Food-Industrie ist mit der seit 2012 laufenden *Fight for \$15*-Kampagne weltweit auf große Resonanz gestoßen und hat die Mindestlohndebatte in den USA wesentlich beeinflusst. Gewerkschaften haben damit auch zu höheren Mindestlöhnen in vielen Bundesstaaten beigetragen: 30 Staaten und DC haben Mindestlöhne über dem Bundes-Mindestlohniveau von 7,25 US-Dollar und in 19 Staaten sowie DC ist der Mindestlohn an die Inflation gebunden. Er wird damit automatisch angepasst.

Laut einer *Pew Research*-Umfrage vom April 2021 befürworteten mehr als sechs von zehn Amerikaner*innen einen landesweiten Mindestlohn von 15 US-Dollar. Die Demokraten im Kongress wollten das Gesetz zur Mindestloohnerhöhung (*Raise the Wage Act*) als Teil des Corona-Hilfspakets verabschieden, was ihnen prozedural nicht gelang. Nun haben Senator Bernie Sanders, 29 demokratische Senatskolleg*innen und 150 Abgeordnete den *Raise the Wage Act 2023* eingebracht. Mit ihm würde der Bundesmindestlohn bis 2028 auf 17 US-Dollar steigen und vom Gesetz würde jede/r fünfte Beschäftigte in den USA profitieren. Die US-Gewerkschaften unterstützen den Vorstoß auf breiter Linie. Republikanische Senatoren wie Mitt Romney und Tom Cotton haben dagegen eine Mindestloohnerhöhung auf nur 10 US-Dollar bis 2025 vorgeschlagen.

In zwei Bereichen waren BCG-Kampagnen in den letzten Jahren besonders erfolgreich: im Bildungssektor und bei öffentlichen Dienstleistungen. Die größte öffentliche Aufmerksamkeit erreichten Streiks in den vergangenen fünf Jahren von Lehrer*innen in Bundesstaaten wie West Virginia, Arizona, Colorado und Kalifornien. Die Gewerkschaft *United Teachers Los Angeles* (UTLA) in Kalifornien beispielsweise konnte mit dem Streik 2019 nicht nur eine Lohnerrhöhung von sechs Prozent durchsetzen, sondern auch eine bessere Personalausstattung an Schulen mit mehr Krankenpfleger*innen, Bibliothekar*innen und Sozialarbeiter*innen. Entscheidend dafür war der Fokus der BGC-Kampagne auf hochwertige öffentliche Bildung und Gesundheit – nicht nur Lohnforderungen – die ihrerseits eine breitere gesellschaftliche Unterstützung, vor allem seitens der Eltern, nach sich zog.

Zu den größten politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen der Gewerkschaften gehören heute die US-Arbeitsgesetzgebung und Fragen zur Arbeit der Zukunft und

Künstlicher Intelligenz, industriellem Strukturwandel und der Organisation von Lieferketten. Gesellschaftlich müssen Gewerkschaften Antworten auf Fragen der Diversität und des demographischen Wandels sowie auf die Attraktivität von rechtspopulistischen Politikangeboten finden.

Die Arbeitsgesetzgebung ist weiter dringend reformbedürftig, um die permanenten Angriffe auf legal verbriefte Rechte der Gewerkschaften zu stoppen, Gesetzeslücken zu schließen und es ihnen zu erleichtern, Beschäftigte zu organisieren. Während dies auf der Bundesebene aufgrund der knappen Mehrheiten und der ideologisch zum Teil weit auseinanderliegenden Flügel innerhalb der Demokraten auf absehbare Zeit aussichtslos scheint, zeigen Staaten wie Michigan und Illinois, dass auf Bundesstaatenebene eine deutlich arbeitnehmer*innenfreundlichere Politik umsetzbar ist: Michigan hob 2023 *Right to Work* auf und in Illinois wurde im November 2022 ein Zusatz zur Verfassung des Bundesstaates per Referendum verabschiedet, mit dem Tarifverhandlungen jetzt verfassungsrechtlich geschützt sind.

Bei der Arbeit der Zukunft liegen die größten Herausforderungen bei der Automatisierung und dem Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI). Beide Entwicklungen könnten laut dem neuesten *Future of Jobs*-Bericht des Weltwirtschaftsforums in den nächsten fünf Jahren zu einem Nettoverlust von 14 Millionen Arbeitsplätzen weltweit führen. *Pew Research* hat 2022 ermittelt, dass 19 Prozent der US-Arbeitnehmer*innen in Berufen tätig waren, die am stärksten von KI betroffen sind. Darunter sind überwiegend Beschäftigte mit höherer formaler Bildung. Neben Fragen der Automatisierung stellen sich mit dem Einsatz von KI aber auch Fragen der Überwachung am Arbeitsplatz und der Diskriminierung.

Das 2021 vom AFL-CIO gegründete *Technology Institute* ist dazu gedacht, die Debatten zur Arbeit der Zukunft und zum industriellen Wandel von Gewerkschaftsseite aktiv zu begleiten. Als Denkfabrik des Gewerkschaftsdachverbands beschäftigt es sich mit Fragen von Jobs, Ausbildung, Innovationspolitik, KI und Datenschutz, aber auch mit der Zukunft der Demokratie.

Auch mit Blick auf den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaftsweise (»*just transition*«) positionieren sich der AFL-CIO, einzelne Industriegewerkschaften und auch Dienstleistungsgewerkschaften wie die *SEIU* aktiv. Daneben spielen Organisationen wie die *BlueGreen Alliance* (BGA) und das *Climate Jobs National Resource Center* (CJNRC) eine zentrale Rolle. Das Beschäftigungs- und Wirtschaftspotenzial sauberer Energietechnologien ist in den USA hoch. Beide Organisationen wollen nicht nur sicherstellen, dass Jobs in diesen Sektoren arbeitnehmer*innenfreundlich und gewerkschaftlich organisiert sind, sondern die Bekämpfung des Klimawandels mit der Verringerung von Ungleichheit kombinieren. Den Gewerkschaften und Initiativen kommt bei der Umsetzung der IRA-Richtlinien zu Sozial- und Ausbildungsstandards ebenfalls eine wichtige Rolle zu, denn von den 369 Mrd. US-Dollar an Klimainvestitionen des IRA sind 270 Mrd. US-Dollar an Steueranreize für bessere Arbeitsbedingungen für Beschäftigte geknüpft.

Eine Arbeitsgruppe der FES, des DGB, des *AFL-CIO* und der *BGA* sowie der Initiative *Just Transition For All* begleitet die Debatten zur Dekarbonisierung und menschenwürdigen Arbeit und entwickelt Ideen für eine engere transatlantische Kooperation.

Bei der Umsetzung von Rechten für Beschäftigte in globalen Lieferketten schauen US-Gewerkschaften sehr genau auf die Ausgestaltung und Umsetzung des deutschen Lieferketten-sorgfaltspflichtengesetzes (LkSG). Hier besteht Nachholbedarf in den US-Debatten, auch wenn einzelne Initiativen – wie der Schnellreaktionsmechanismus zur Durchsetzung der Vereinigungsfreiheit und der Tarifverhandlungsrechte von Beschäftigten auf Betriebsebene im *USMCA*-Freihandelsabkommen zwischen den USA, Mexiko und Kanada – als innovativ gelten und Modellcharakter für andere Handelsabkommen haben könnten.

Für US-Gewerkschaften spielen die Themen Diversität, Einwanderung und Rassismus weiterhin eine zentrale Rolle. Die Wahl Donald Trumps 2016 und seine hohe Unterstützung durch gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer*innen haben gezeigt, dass Gewerkschafter*innen gegen nationalistische und rassistische Angebote von Rechtspopulisten nicht immun sind.

Daneben müssen sich die Gewerkschaften auch intern reformieren, unter anderem durch die Diversifizierung ihrer Mitgliedschaft und Führungspositionen angesichts des demografischen Wandels. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war die Wahl von Liz Shuler zur ersten Präsidentin des *AFL-CIO* nach dem plötzlichen Tod Richard Trumkas 2021. Auf dem Gewerkschaftstag des *AFL-CIO* in Philadelphia 2022 wurde zudem Fred Redmond als *Secretary-Treasurer* bestätigt. Damit ist er der erste Afro-Amerikaner im Amt des Vize-Vorsitzenden.

Eine zentrale Bastion der Stärke der US-Gewerkschaften liegt weiterhin im politischen Bereich, und zwar bei der Unterstützung von Wahlkampagnen. Da die Gewerkschaften keine nennenswerte politische Unterstützung von Republikanern erhalten, geht diese fast ausschließlich an Demokraten. Die Wahlkampfhilfe erfolgt zum einen finanziell durch Millionenpenden. Wichtiger aber ist die Mobilisierung von Wähler*innen durch lokale Gewerkschaftsorganisationen.

Bei den Präsidentschafts- und Kongresswahlen 2020 und auch den Zwischenwahlen 2022 gehörten Gewerkschaften finanziell zu den Top-Spendern: Im Wahlzyklus 2020 gaben sie mehr als 261 Mio. US-Dollar und 2022 mehr als 248 Mio. US-Dollar aus, von denen jeweils 88 Prozent an demokratische Kandidat*innen gingen.

Vor allem aber kann ihre Mobilisierungsfunktion das wahlentscheidende Moment beisteuern. Gewerkschaften absolvieren Besuche von »Tür-zu-Tür« (*canvassing*) und starten *Get out the vote*-Kampagnen, um Wähler*innen am Wahltag tatsächlich an die Wahlurnen zu bringen. Dafür nutzt der Dachverband *AFL-CIO* unter anderem die 2003 von ihm gegründete Basisorganisation *Working America*. Da man in den USA nur über einen organisierten Arbeitsplatz auch Gewerkschaftsmit-

glied werden kann, ermöglicht es *Working America*, sich in einer Organisation zu engagieren, die die Interessen der Beschäftigten vertritt, auch wenn man nicht gewerkschaftlich organisiert ist. Die 3,5 Mio. Mitglieder starke Organisation hat nach eigenen Angaben mit knapp 11 Mio. Wähler*innen an Haustüren gesprochen und diese für arbeitnehmer*innenfreundliche Initiativen und Kandidat*innen mobilisiert.

Dieser Einsatz zahlt sich aus: Demokraten erhalten im Schnitt eine höhere Unterstützung von Gewerkschaftsmitgliedern als von der entsprechenden demografischen Gruppe, die nicht organisiert ist. Bei gewerkschaftlich organisierten Frauen war die Wahrscheinlichkeit, dass sie 2020 für Biden stimmten, um 21 Prozentpunkte höher, während der Vorteil für Biden bei gewerkschaftlich organisierten Männern um 13 Prozentpunkte höher lag. Dies ergab eine Analyse des *Center for American Progress Action Funds (CAP Action)*. Der Gewerkschaftsvorteil für Biden 2020 war bei weißen Wähler*innen besonders ausgeprägt: Hier lag die Zustimmung um 18 Prozentpunkte höher als bei weißen Nicht-Gewerkschaftswähler*innen. Diese Zahlen waren für den Wahlsieg Bidens in Staaten wie Michigan, Wisconsin und Pennsylvania mit entscheidend.

Gewerkschaften haben auch mit dafür gesorgt, dass die Agenda der Demokraten in den letzten Jahren merklich progressiver geworden ist. Sie unterstützten verschiedene Gesetzesvorschläge zur Mitbestimmung (*PRO Act*), zum Mindestlohn (*Raise the Wage Act*), zur Krankenversicherung (staatliche Versicherungszuschüsse als Teil des *American Rescue Plan* und des *Inflation Reduction Act*) und zur Einwanderung (*DREAM Act*).

Knut Panknin, Leitender Programmkoordinator für Wirtschafts- und Sozialpolitik im Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Washington DC, USA

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.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfszwecke verwendet werden.