

Ursachen und Bedeutung der Spaltung des AFL-CIO

Stephen J. Silvia

Die US-amerikanische Arbeiterbewegung erlebt nach dem großen Bruch der 30er Jahre, der zur Entstehung des CIO führte, zum zweiten Mal eine große Spaltung. Was ist passiert? In der zweiten Jahreshälfte 2005 verließen vier Mitgliedsgewerkschaften den Dachverband AFL-CIO und gründeten einen eigenen neuen Gewerkschaftsbund mit dem Namen „Change to Win Federation“ (CWF). Ausgangspunkt für diese Spaltung war ein weitreichender Streit um die strategische Ausrichtung des Dachverbandes, der zugleich auch ein Streit um dessen Präsidenten *Sweeney* ist. Es geht im Kern darum, dass die ausgetretenen Gewerkschaften nicht länger akzeptieren wollen, dass ein Drittel des AFL-CIO-Haushaltes für die Unterstützung der Demokratischen Partei verwendet wird. Zum Beispiel haben die US-Gewerkschaften 2004 insgesamt 140 Millionen Dollar für die Präsidentschaftskandidatur von *John Kerry* aufgebracht. Statt soviel Geld den Parteien zur Verfügung zu stellen, plädieren die Kritiker dafür, dieses Geld verstärkt in die eigene Mitgliederwerbung zu stecken.

Die vier abtrünnigen Gewerkschaften sind: IBT (die Transportarbeiter-Gewerkschaft, die Teamster), SEIU (Krankenhaus- und Reinigungspersonal), UFCWU (Nahrung und Einzelhandel) und UNITE HERE (Bekleidungs-, Textil, Genuss- und Gaststätten). Der Austritt dieser vier Gewerkschaften ist eine erhebliche politische und ökonomische Belastung für den AFL-CIO; denn die IBT, SEIU und UFCWU vertreten zusammen etwa 40 % der AFL-CIO-Mitglieder, und sie gehören mit ihren jeweils mehr als einer Million Mitgliedern zu den drei der vier größten AFL-CIO-Mitgliedsgewerkschaften. Neben den jetzt ausgetretenen gehören dem neuen Dachverband CWF drei weitere Gewerkschaften an, die

den AFL-CIO nicht verlassen haben, oder bisher nicht Mitglied im AFL-CIO waren oder bereits früher ausgetreten waren, darunter LIUNA (Warenhausarbeiter), UFWA (Landarbeiter) und UCB (Holzarbeiter).

WARUM KAM ES ZUR SPALTUNG?

Bevor man auf die konkreten Ursachen eingehen kann, sind die insgesamt schwierigen Rahmenbedingungen in Erinnerung zu rufen, die dazu geführt haben, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den vergangenen 50 Jahren von 34 % auf 12,5 % gefallen ist. Gegenwärtig sind nur 8 % der Beschäftigten im privaten Sektor gewerkschaftlich organisiert. Allein schon durch diesen Mitgliederrückgang haben die Gewerkschaften gegenüber den Arbeitgebern und der Politik viel Macht und Einfluss verloren. In der Not haben sich die meisten amerikanischen Gewerkschaften von Branchen- zu allgemeinen Gewerkschaften entwickelt, die versuchen, Beschäftigte aller Sparten zu organisieren. Im Ergebnis hat dies vor allem zu mehr Streit zwischen den Gewerkschaften geführt, insgesamt mehr Kosten verursacht und zudem gelang es unter dem Strich nicht, mehr Arbeitnehmer zu organisieren. Was für die einzelne Gewerkschaft sinnvoll sein kann, erweist sich im Blick auf die Gesamtperspektive als überaus problematisch: Während die Beschäftigten einem Arbeitgeber gegenüberstehen, werben teilweise vier oder fünf verschiedene Gewerkschaften um die Gunst des Arbeitnehmers und verwenden so häufig mehr Zeit auf den zwischengewerkschaftlichen Streit als für den Konflikt mit dem Arbeitgeber.

Die Gewerkschaften, die den AFL-CIO verlassen haben, hatten vor drei Jahren begonnen, neue Antworten auf die grund-

legenden Probleme der Gewerkschaftsbewegung zu entwickeln. 2005 legten sie ein erstes umfassendes Reformpaket vor. Sie schlugen Fusionen vor, die dazu beitragen sollten, die Gewerkschaftskonkurrenz abzubauen und das Industriegewerkschaftsprinzip umzusetzen. Die Zahl der Gewerkschaften sollte von gegenwärtig 58 auf 15 bis 20 verringert werden. Ferner schlugen sie vor, den Haushalt des AFL-CIO zu halbieren, indem vor allem die Parteispenden grundlegend reduziert werden. Stattdessen sollten die Mittel für die Mitgliederwerbung verdoppelt werden. Gewerkschaften, die mindestens 10 % ihres Haushalts für solche Werbung aufwenden, sollten 50 % Rabatt auf ihren AFL-CIO Beitrag erhalten. Weiterhin verlangten die jetzigen CWF-Gewerkschaften, dass multigewerkschaftliche Kampagnen intensiver koordiniert werden, um vor allem in den schnell wachsenden Sektoren, in Regionen mit einem niedrigen Organisationsgrad und gegenüber großen, aber gewerkschaftsfeindlichen Firmen (z. B. Wal-Mart) handlungsfähiger zu werden. Schließlich forderten sie, dass der AFL-CIO-Präsident *John Sweeney* 2005 nicht noch einmal für das Präsidentenamt des AFL-CIO kandidiert. Sie beschwerten sich vor allem darüber, dass er kaum Initiativen entwickelt und seine ganze Politik auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den Gewerkschaften konzentriert habe.

Sweeney reagierte auf seine Kritiker, indem er anbot, sich dafür einzusetzen, dass

*Stephen J. Silvia, Professor für politische Wissenschaft an der American University, Washington/DC.
e-mail: ssilvia@american.edu*

der AFL-CIO sowohl die Ausgaben für Werbung als auch für Parteispenden verdoppeln solle. Seine Kritiker fanden diese Antwort im Hinblick auf die Parteispenden inakzeptabel – sie wollten eine Kürzung und keine Verdopplung – und in Bezug auf die Werbung zu wenig ambitioniert. Als sich abzeichnete, dass die Gegner von *Sweeney* auf dem Kongress keine Mehrheit für ihre Ziele erreichen konnten, bereiteten sie ihren Rückzug aus dem AFL-CIO vor.

HINTERGRÜNDE DER ENTWICKLUNG

Die schwierigen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen können die Spaltung der amerikanischen Gewerkschaften nicht allein erklären. Diese Bedingungen bestehen seit mindestens drei Jahrzehnten. So müssen andere Faktoren herangezogen werden, warum jetzt diese neue Initiative, und wie sie sich erklären lässt.

Die *erste* Erklärung zielt auf die größer gewordene Kluft zwischen den großen und kleinen Gewerkschaften. Dabei ist zu berücksichtigen, dass 40 Mitgliedsgewerkschaften des AFL-CIO unter 100.000 Mitglieder haben. Sie haben weniger politischen Einfluss und können auch weniger Ressourcen für die Mitgliederwerbung aufbringen. Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland ist in den Vereinigten Staaten der Einzelbetrieb das Zentrum der Gewerkschaftsaktivität. Diese örtliche Struktur wurzelt in der Geschichte der amerikanischen Arbeiterbewegung und wird flankiert durch den „National Labor Relations Act“ (NLRA, Nationales Arbeitsgesetz) des Jahres 1935. Vor allem durch die juristischen Rahmenbedingungen ist die Werbung teuer und schwierig für die US-Gewerkschaften. Denn um die Beschäftigten eines Betriebes vertreten zu können, muss eine Gewerkschaft von der Mehrheit der Arbeitnehmer eines Betriebes in einer geheimen Wahl anerkannt werden. Dieses Verfahren bringt es mit sich, dass die Mitgliederwerbung in den USA sowohl existenzieller als auch viel mühsamer als in Deutschland ist. Die überwiegende Mehrzahl der US-Arbeitgeber versucht, einer so genannten „Unionization“ ihres Betriebes zu entgehen. Alljährlich werden in den USA Tausende von Arbeitern wegen ihrer Gewerkschaftsaktivitäten entlassen. Zwar, und dies sei hier deutlich unterstrichen, sind diese Entlassungen illegal, in der Praxis können die meisten Arbeitgeber diese

Gewerkschafter jedoch meist ohne Strafe entlassen, was die Human Rights Watch Organisation kürzlich zu folgender Schlussfolgerung veranlasst hat: „Die Koalitionsfreiheit von Arbeitern wird in den USA in verstärktem Maße angegriffen. Und die Regierung nimmt ihre Verantwortung nicht wahr, um solche Angriffe gegen die Aushöhlung internationaler Menschenrechtsstandards abzuwehren und die Rechte der Arbeiter zu schützen“. Dieses Klima ist besonders schwierig für kleine Gewerkschaften. Außerdem kann die Anwerbung vieler neuer Mitglieder die politische Balance innerhalb einer Gewerkschaft stark verändern, besonders wenn sie überwiegend aus einem anderen Sektor der Wirtschaft oder von einer anderen Region des Landes kommen. Die Vorstände der kleineren Gewerkschaften sind deshalb allzu oft damit zufrieden, den status quo einfach zu verwalten, anstatt kostspielige und riskante Aktivitäten zur Werbung neuer Mitglieder anzugehen.

Die CWF-Führung begründet die vorgeschlagene Fusion von Gewerkschaften damit, dass die große Anzahl kleiner Gewerkschaften Ressourcen verschwendet, und es den Arbeitgebern ermöglicht, die Gewerkschaften gegeneinander auszuspielen. Dagegen argumentieren die Vorsitzenden der kleinen Gewerkschaften, dass die Existenz mehrerer Gewerkschaften dem Prinzip der Subsidiarität entspricht und deshalb demokratischer sei. Insofern sei das Ziel der CWF-Reformen, die „Kleinen einfach zu schlucken“, undemokratisch. Meist unausgesprochen besteht auch die Angst, mit den Fusionen den Job als Gewerkschaftsvorsitzender zu verlieren.

Eine *zweite* Erklärung für die Spaltung der AFL-CIO bezieht sich auf die sektoralen Unterschiede zwischen den Gewerkschaften, die immer schärfer geworden sind. Die meisten CWF-Gewerkschaften vertreten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im privaten Dienstleistungssektor. Sie gehören zudem zu den wenigen Gewerkschaften, die in den vergangenen 50 Jahren gewachsen sind. Die erwähnten Anträge der jetzigen CWF-Gewerkschaften versuchten gerade im privaten Dienstleistungssektor, eine bessere Organisationsfähigkeit zu erreichen. Zwar zählen auch die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes zu den Gewerkschaften, deren Mitgliederzahlen gewachsen sind. Sie lehnen jedoch die Ziele des CWF ab, vor allem, weil starke Einschnitte bei den Parteispenden

ihre eigene Handlungsfähigkeit belasten würde; denn für die Gewerkschaftsfunktionäre des öffentlichen Dienstes sind Parteispenden ein wichtiges Instrument, mit dem sie einen direkten Zugang zu den Politikern besitzen. Es besteht darüber hinaus eine grundlegende Differenz zwischen den traditionellen Gewerkschaften aus den Industriesektoren und dem CWF über das Vorhaben, mehr Geld für Mitgliederwerbung auszugeben. Die Industriegewerkschaften befürchten, dass der CWF-Vorschlag dazu führen würde, dass ihre Organisationen das Geld aufbringen müssten, um die übergreifenden Werbeaktivitäten im privaten Dienstleistungssektor zu finanzieren.

Eine *dritte* Erklärung für das Auseinanderbrechen von AFL-CIO verweist auf die divergierenden Ausbildungs- und Sozialisierungswege der rivalisierenden Gruppen. *Sweeney* und seine Anhänger kommen meist aus dem Arbeitermilieu und machen ihren Weg über die betriebliche Arbeit. Die CWF-Führer dagegen sind überwiegend Akademiker aus dem Mittelstand. Einige sind sogar Absolventen der Elite-Universitäten der „Ivy League“. Viele von ihnen sind Juristen. Die Mehrzahl sind „68er“, mit Erfahrung in der Bürgerrechts- oder Anti-Vietnamkriegsbewegung. Besonders markant ist *Andrew Stern*, Präsident der SEIU, und zugleich intellektueller Führer des CWF. Er hat moderne Managementtechniken in seiner Gewerkschaft eingeführt, einschließlich eines extensiven Gebrauchs von „Corporate Identity“. Er wirbt sehr intensiv dafür, dass Gewerkschaften Arbeitgeber verstehen müssten, um mit ihnen zusammenarbeiten und um selbst erfolgreich zu sein. *Stern* will die US-Gewerkschaften wieder neu beleben; dieses „missionarische“ Engagement begeistert die einen und befremdet die anderen. Viele traditionelle Gewerkschafter (insbesondere den Präsidenten der IAM (Maschinenbauarbeiter) *Tom Buffenbarger*) hat er sehr abgeschreckt. Seine Anhänger bezeichnen ihn als visionär und mutig. Seine Kritiker denunzieren ihn als arrogant und unfähig, anderen zuzuhören.

Eine *vierte* Ursache der Spaltung geht von dem jetzt 71jährigen *John Sweeney*, dem Präsidenten des AFL-CIO selbst aus. Als er 1995 gewählt wurde, sagte er, dass er höchstens zwei Amtsperioden (10 Jahre) zur Verfügung stehe; jetzt ist er gerade zu einer dritten Amtsperiode gewählt worden. Gegen ihn und seinen jetzigen Stellvertre-

ter, den ehemaligen Präsidenten der UMWA (Bergbauarbeiter) *Richard Trumka* (56), der *Sweeneys* Nachfolger werden möchte, hatten die Gewerkschaften des jetzigen CWF *John Wilhelm* für das Präsidentenamt des AFL/CIO vorgeschlagen. *Wilhelm* ist Absolvent der Yale-Universität und war ehemals Präsident von HERE, die 2004 mit UNITE fusionierte. *Wilhelm* hat eine sehr erfolgreiche Massen-Mitgliederwerbung in Las Vegas während der 90er Jahre angeführt. Die CWF-Leader versuchten auch, die Vorsitzenden einiger Schlüsselindustriegewerkschaften, wie der United Automobile Workers, davon zu überzeugen, ihren Kandidaten zu unterstützen. Als dieses Vorhaben scheiterte, zog *Wilhelm* seine Gegenkandidatur zurück. Doch die CWF-Gewerkschaften sahen weder *Sweeney* noch *Trumka* als akzeptable Alternativen, weil sie fürchteten, dass diese Führung weder in der Lage sein würde, eine größere Priorität im Bereich der Mitgliederwerbung zu setzen, noch die massiven Spenden an die Demokratische Partei zu kürzen. Am 28. September 2005 wurde der „Change to Win Federation“ in St. Louis offiziell gegründet (vorher hat er sich selbst die „Change to Win Coalition“ genannt). SEIU-Vize *Anna Burger* ist zur Vorsitzenden gewählt worden, aber die Macht bleibt in den Händen der sieben Gewerkschaftspräsidenten, insbesondere in denen von *Andrew Stern*.

Kombiniert man die vier aufgeführten Erklärungsfaktoren für die Spaltung des AFL-CIO, so können die ersten zwei – Gewerkschaftsgröße und sektorale Unterschiede – als strukturelle Faktoren erklären, warum die Spaltung eine Antwort auf die schwierigen Bedingungen ist, denen insbesondere die abtrünnigen Gewerkschaften gegenüberstehen. Die anderen beiden Erklärungen – Sozialunterschiede der Vorsitzenden und die Führungsfrage im AFL-CIO – sind die wichtigsten, um zu verstehen, wann und wie die Spaltung stattgefunden hat.

Wie sind die Reformvorschläge nun zu bewerten? Die Reformvorschläge beider Gruppen – des AFL/CIO und des neuen Gewerkschaftsbundes CWF – sind „top-down“ Lösungen, die sich trotz unterschiedlicher Intensität für mehr Mitgliederwerbung aussprechen. Die Unterschiede liegen in zwei Bereichen: Der CWF fordert, dass die Gewerkschaftslandschaft, koordiniert durch den Dachverband, auf der Basis von Fusionen umgestaltet wird.

Dagegen befürwortet *Sweeney*, dass diese Aktivitäten in den Händen der Einzelgewerkschaften bleiben. Er plädiert dafür, die Parteispenden zu erweitern, demgegenüber verlangen die CWF-Gewerkschaften eine starke Kürzung.

Es ist keineswegs sicher, dass ein top-down Ansatz wirklich die beste Lösung ist, um die amerikanischen Gewerkschaften deutlich zu reformieren. Deshalb hat beispielsweise *Larry Cohen*, Präsident der CWA (Telekommunikation), vorgeschlagen, sich auf den Betrieb als Ort der Veränderung zu konzentrieren. Dies ist für ihn der Schlüssel, um vorrangig die Handlungsfähigkeit (statt den Organisationsgrad) zu verbessern. Er schlägt deshalb auch vor, die Fähigkeit zur Selbstorganisation zu verbessern, indem die Anzahl der Vertrauensleute erhöht wird, höheres Streikgeld gezahlt wird und die Entscheidungsmacht innerhalb der Gewerkschaften dezentralisiert und demokratisiert wird. Aber *Cohens* Vorschläge haben bisher wenig Resonanz bei den anderen Gewerkschaftspräsidenten hervorgerufen.

AUSWIRKUNGEN DER SPALTUNG

Über die Folgen der Spaltung gehen die Meinungen unter den Experten auseinander. Viele denken, dass diese Spaltung die US-Gewerkschaften abermals in ihrem Einfluss und in ihren Ressourcen schwächt. Einige befürchten sogar, dass sie die Konkurrenz zwischen den Gewerkschaften derart erhöht, dass zusätzliche Geldmittel aufgewendet werden müssen, um weiter bestehen zu können. Aber dies erscheint eher unwahrscheinlich. Zwei wetteifernde Gewerkschaften, SEIU und AFCSME (öffentlicher Dienst in Ländern und Gemeinden), haben im September 2005 z. B. ein „Friedensabkommen“ geschlossen, womit Abwehraktivitäten ausdrücklich untersagt sind. Einige Wissenschaftler, wie z. B. der Harvard-Ökonom *Richard Freeman*, vertreten die These, dass die Gewerkschaften von der Spaltung profitieren können, wenn sie die neue Konkurrenz dazu nutzen, innovativer zu werden. Die Verfechter dieser Ansicht verweisen darauf, dass die Periode des schnellen Wachstums der amerikanischen Gewerkschaften mit der Zeit übereinstimmte, in der AFL und CIO rivalisierende Gewerkschaftsbünde waren.

Wahrscheinlich werden die amerikanischen Gewerkschaften künftig weniger Zeit und Ressourcen für die etablierten interna-

tionalen Gewerkschaftsorganisationen, wie z. B. den Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) und die internationalen Berufssekretariate einsetzen können. *Andrew Stern* hat zwischenzeitlich den IBFG-Generalsekretär *John Monks* hinsichtlich der CWF-Mitgliedschaft im IBFG kontaktiert. *Monks* hat dies erst einmal zurückgewiesen. Es ist unwahrscheinlich, dass der CWF beharrlich eine Mitgliedschaft im IBFG verfolgen wird. Interessant ist, dass sowohl CWF- als auch AFL-CIO-Funktionäre sagen, dass sie die direkten Beziehungen zwischen den Gewerkschaften der verschiedenen Länder stärken möchten. Es bleibt abzuwarten, ob sie tatsächlich Ressourcen einsetzen, um dieses Ziel zu verfolgen.

Ohne Zweifel ist der größte Verlierer der Spaltung – außerhalb der Gewerkschaften – die Demokratische Partei. Sie ist in den letzten Jahren von den Parteispenden und organisatorischen Ressourcen der Gewerkschaften extrem abhängig geworden. Die CWF-Gewerkschaftsführer beargwöhnen die Parteispenden mittlerweile als verschwendetes Geld. Da der AFL-CIO in den letzten Jahren immer mehr Beitragszahler verloren hat, muss er nach finanziellen Quellen suchen, um neue Initiativen zur Mitgliederwerbung finanzieren zu können. Die längerfristigen Auswirkungen dieser Kürzungen sind unklar. Auf kurze Sicht könnte es sein, dass sich die Demokratische Partei weniger für die Interessen der Gewerkschaften engagiert. Aber längerfristig könnte auch eine andere Entwicklung denkbar sein. Gesetzt den Fall, der CWF ist in der Lage, den Organisationsgrad wieder deutlich zu steigern, dann haben die Gewerkschaften auch wieder eine stärkere Verhandlungsposition gegenüber Arbeitgebern, Parteien und Regierung.

Eine Sache ist sicher: Der Status Quo ist eine Todesspirale für die amerikanischen Gewerkschaften. Obgleich die CWF-Aktivitäten weit davon entfernt sind, vollkommen zu sein, kann ihr Engagement Innovationen hervorbringen, die dringend notwendig sind, wenn die US-Gewerkschaften nicht weiter an Bedeutung verlieren sollen.