

2. Die politische und gesellschaftliche Stellung der organisierten Arbeitnehmer im *New Deal*

Die Roosevelt-Administration, der New Deal und das Recht auf *collective bargaining*

Der National Industrial Recovery Act

Obwohl es in Franklin Delano Roosevelts Wahlprogramm nichts gab, was die Interessen der organisierten Arbeitnehmerschaft direkt und konkret ansprach - außer dem allgemeinen Vorsatz "to put people to work"¹¹- so zeigte sich bald, daß die neue Administration diesen Interessen in besonderer Weise aufgeschlossen war. Zum ersten Mal in der amerikanischen Geschichte zeigte eine Regierung Verantwortungsgefühl für das materielle Wohlergehen des einzelnen Arbeitnehmers und die Bereitschaft, die Rechte der organisierten Industriearbeiterschaft in einem bis dahin nicht gekannten Ausmaße zu erweitern.¹² Kern der Auseinandersetzungen um die Arbeitnehmerrechte sollte für den gesamten Zeitraum des New Deal die Frage des *collective bargaining* sein.

Hatten Arbeitnehmer das Recht, sich in Organisationen ihrer Wahl zusammenzuschließen und ihre Interessenvertretung gegenüber dem Unternehmer diesen Organisationen zu übertragen? Bisläng hatten dem mächtige Kapitalinteressen und eine strikt auf das Individuum bezogene vertragsrechtliche Ideologie im Wege gestanden. Die Große Depression erschütterte beide Positionen in ihren Grundfesten. Weder konnte der in den zwanziger Jahren zu vorläufiger Blüte gelangte *welfare capitalism* das Versprechen ungebremsten sozialen Fortschritts durch die Verteilung eines ständig wachsenden Sozialproduktes einlösen, noch schien eine individualistische Rechtsphilosophie geeignet, die Probleme einer dem

¹¹ J.B.S. Hardman: *Rendezvous with Destiny. Adresses and Opinions of Franklin Delano Roosevelt*. Dryden Pr., New York 1944 (Repr. 1969), p. 41

¹² vgl. hierzu bes. Dulles/Dubofsky: *Labor*, pp. 255; Bernstein: *Turbulent*, p.323

kollektiven Elend entgegentreibenden Nation auch nur angemessen zu beschreiben, geschweige denn, sie zu lösen.

Die Arbeitgeber vertraten die *open-shop* Doktrin. Kein Arbeitnehmer, so ihre Argumentation, dürfe gezwungen werden, einer Gewerkschaft beizutreten, wie es das von vielen Gewerkschaften favorisierte Prinzip des *closed shop* vorsah. Das angebliche Ziel der Arbeitgeber war dabei der Schutz der individuellen Freiheitsrechte der Arbeitnehmer. "John, it's just as wrong to make a man join a union," sagte der Präsident von U.S. Steel, Benjamin Fairless, zu John L. Lewis, "as it is to dictate what church he should belong to."¹³

Diese ideologische Legitimation bezog sich auf einen konkreten Sachverhalt: das Vertragsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Da man annahm, daß der *closed shop* eine unausweichliche Folge des *collective bargaining* sei, war die Weigerung, Gewerkschaften als Verhandlungspartner anzuerkennen, fester Bestandteil der *open shop* Doktrin. Die Argumentation der Arbeitgeber lief darauf hinaus, daß ein Arbeitnehmer zwar Mitglied einer Gewerkschaft sein dürfe (was in der Realität nicht stimmte, denn Gewerkschaftsmitglieder wurden erwiesenermaßen diskriminiert), die Aushandlung von Arbeitsverträgen jedoch individuell zwischen jedem einzelnen Arbeitnehmer und seinem Arbeitgeber erfolgen müsse.¹⁴ Bismarck hatten sich Politik und Rechtsprechung immer mehrheitlich hinter diese Argumentation gestellt - manchmal mit ans Absurde grenzenden Argumenten.¹⁵

¹³ Benjamin F. Fairless: *It could Only Happen in the United States*. New York, 1957, p.38 zit. nach: Brody: *Emergence*, p.151. Kurze Begriffsdefinitionen in Plano/Greenberg: *The American Political Dictionary*. 4th ed., Dryden Pr., Hinsdale, Ill. 1976 s. v. "closed shop", "union shop", "right to work law"

¹⁴ Brody: *Emergence*, p.143

¹⁵ so zum Beispiel 1908 im *Danbury Hatters* Urteil, in dem der *Sherman Anti Trust Act* auf einen Boykott der Gewerkschaften angewandt wurde.

Die Roosevelt-Administration stand bei ihrer Amtsübernahme gigantischen sozialen und wirtschaftlichen Problemen gegenüber. Das Bruttosozialprodukt war von 104 Mrd. \$ im Jahre 1929 auf 59 Mrd. \$ 1932 gefallen. Das Volumen der Industrieproduktion hatte 1929 21,9 Mrd. \$ betragen - 1933 waren es nur noch 7,6 Mrd. \$. Die Produktion von Konsumgütern erreichte im März 1933 einen Tiefststand. Hatte der Index 1929 noch 40 betragen (1967=100), war er bei Roosevelts Amtsantritt bei 8. Die Preise für Agrarprodukte waren im gleichen Zeitraum um 60 % gefallen. Die Arbeitslosenrate lag 1933 bei 25 % (1929: 3 %). Hinter diesen Zahlen verbarg sich ungeheures menschliches Elend - Hunger, Kälte und bittere Armut waren für viele Amerikaner die prägenden Lebensumstände geworden.¹⁶

Im Juni 1933 verabschiedete der Kongreß auf Initiative des Präsidenten als eine von mehreren Antworten auf diese Situation ein von Roosevelts *Brain Trust* entworfenes Gesetz, den *National Industrial Recovery Act* (NIRA). Der NIRA sah vor, daß die Unternehmen sich auf Preisabsprachen einigen konnten, damit sich ihre Profite stabilisierten und dem immer schärferen Wettbewerb - der neben den vollen Lagern und nachlassendem Konsum ein Hauptgrund für den Preisverfall war - Einhalt geboten wurde. Es handelte sich um nichts weniger als die Legalisierung von Preiskartellen. Im Gegenzug wurden der organisierten Arbeitnehmerschaft wichtige Konzessionen gemacht, die in der zu einiger Berühmtheit gelangten Section 7 (a) beschrieben waren.

Section 7 (a) verankerte in den wettbewerbsbeschränkenden Absprachen der Unternehmer (den sog. *codes of fair competition*) drei wichtige Vorbehalte, die seit einem halben Jahrhundert weit oben auf der politischen Prioritätenliste amerikanischer Gewerkschaften gestanden hatten. (1) Arbeitnehmer sollten das Recht haben, sich kollektiv zu organisieren und ihre Interessen von Repräsentanten ihrer Wahl vertreten zu lassen. Dem Arbeitgeber wurde

¹⁶ vgl. Ross M. Robertson: *History of the American Economy*. 3rd ed., Harcourt Brace, New York et al. 1973, p.591, 698; Paul S. Boyer et al.: *The Enduring Vision. A History of the American People*. Heath, Lexington Mass. 1990, p.871

jeglicher Eingriff in diesen Prozeß untersagt. Die Art dieser Eingriffe wurde jedoch nicht definiert. (2) Kein Arbeitnehmer sollte bei seiner Einstellung zum Eintritt in eine vom Arbeitgeber beherrschte *company union* gezwungen werden können, sondern sich jeder Gewerkschaft seiner Wahl anschließen dürfen. (3) Die Arbeitgeber wurden verpflichtet, Höchstarbeitszeiten und Minimallöhne sowie andere präsidentielle Verfügungen, die die Arbeitsbedingungen betrafen, einzuhalten.¹⁷ Der NIRA wurde - wenn auch aus unterschiedlichen Gründen - sowohl von Unternehmern als auch von Arbeitnehmern zunächst euphorisch begrüßt.

Die unmittelbare Geschichte des NIRA und der durch ihn etablierten National Recovery Administration (NRA) ist dennoch keine Erfolgsgeschichte. Wie sich nach einer kurzen, mit patriotischen Obertönen versehenen allgemeinen Euphorie zeigte, waren die Arbeitgeber keineswegs bereit, ein staatlich sanktioniertes gewerkschaftliches Organisationsrecht hinzunehmen. Dies führte 1934 zu zahlreichen Streiks, in denen die NRA nur halbherzig die im NIRA, Sec. 7 (a) formulierten Prinzipien vertrat. Der Administration war angesichts der Rezession mehr an reibungsloser Produktion als an der Durchsetzung des Rechtes auf *collective bargaining* gelegen. Wie sich zeigte, waren die Organisationsmethoden der AFL-Führungsspitze umständlich und ungeeignet, um Gewerkschaften in den Massenproduktionsindustrien für ungelernete Arbeiter attraktiv zu machen. Die traditionellen *craft unions*, die die AFL dominierten, lehnten die Organisation in Industriegewerkschaften ab; unter anderem, weil sie befürchteten, an Einfluß zu verlieren. Die Hoffnungen, die sich ursprünglich mit dem NIRA verbunden hatten, waren im Herbst 1934 enttäuscht.¹⁸

Im Mai 1935 erklärte der Supreme Court den NIRA in dem Urteil *Schechter vs. the United States* für verfassungswidrig. Die Wirkungsgeschichte des

¹⁷ Dulles/Dubofsky: *Labor*, p. 257

¹⁸ Zieger: *CIO*, p.13-21, Brody: *Emergence*, p.113-115, Dulles/Dubofsky: *Labor*, p. 264

National Industrial Recovery Act geht, was das Recht auf *collective bargaining* anbelangt, jedoch weit über *Schechter vs. the United States* hinaus.

Der Wagner Act

Anders als der NIRA besaß der *Wagner Act* (offiziell der *National Labor Relations Act*) nicht von vornherein die Unterstützung und Mitwirkung Roosevelts; Roosevelt stand ihm im Gegenteil zunächst eher skeptisch gegenüber. Gedacht als Ergänzung und Präzisierung des NIRA, wurde der *Wagner Bill* nach *Schechter vs. the United States* zur alleinigen Alternative zu Sec. 7 (a) des NIRA. Die AFL hatte die Vorlage emphatisch unterstützt: "Labor must have its place in the sun. We cannot and will not continue to urge workers to have patience, unless the Wagner bill is made law and **unless it is enforced once it becomes law.**" (Hervorhebung von mir). Hier hatte William Green, Präsident der AFL, den Kernpunkt angesprochen: Es bedurfte zur Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte nicht nur der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen, sondern auch der Unterstützung des Staates und der Öffentlichkeit bei den zu erwartenden Machtkämpfen zwischen *big business* und Gewerkschaften. Bislang hatte sich gezeigt, daß die Unternehmen keineswegs bereit waren, gesetzliche Vorgaben - zumal, wenn sie Schlupflöcher ließen, wie dies der NIRA tat - widerstandslos zu akzeptieren. Zu lange hatten sie auf die offene oder stillschweigende Unterstützung des Staates und eines großen Teiles der veröffentlichten Meinung bauen können.¹⁹

In dieser Hinsicht war der *Wagner Act* eine Wasserscheide. War das Prinzip des *collective bargaining* schon zuvor allgemein vom Gesetzgeber als legitim formuliert worden, so verbot der *Wagner Act* (anders als der NIRA) explizit bestimmte Methoden der Arbeitgeber, dieses Prinzip zu untergraben und etablierte eine Behörde, das *National Labor Relations Board* (NLRB), mit dem eindeutigen Auftrag, Verstöße zu ahnden. Untersagt wurden (1) Bestrafung oder

¹⁹ vgl. hierzu Brody: *Emergence*, p.134: "Unionization in the mass-production industries depended on public protection of the right to organize."

Behinderung von Arbeitnehmern, die ihre Rechte wahrnahmen, (2) finanzielle Beiträge von Unternehmern an Gewerkschaften, (3) die Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern durch Einstellung oder Entlassung, (4) die Weigerung, kollektiv zu verhandeln und (5) die von den Unternehmern beherrschten *company unions*. Darüber hinaus sollten die von der Mehrheit der Arbeitnehmer gewählten Repräsentanten das exklusive Verhandlungsrecht für alle Arbeitnehmer eines Betriebes oder einer Firma (das Gesetz spricht von "appropriate unit") haben.

Das NLRB hatte den Auftrag, den "appropriate unit" zu definieren und die Wahlen der Arbeitnehmerrepräsentanten zu beaufsichtigen. Durch das NLRB-Zertifikat erhielten die Gewerkschaften einen rechtlichen Status, der ihnen nur durch einen Mehrheitsbeschluß entzogen werden konnte. Dies stabilisierte die Gewerkschaften und führte dazu, daß erfolglose Streiks nicht zwangsläufig zum Zusammenbruch der jeweiligen Gewerkschaft führten. Das NLRB diente als Beschwerdeinstanz für die Tarifpartner, konnte "unfair labor practices" konstatieren, sogenannte "cease and desist orders" in den Fällen aussprechen, in denen es die Beschwerden als berechtigt empfand und vor Gericht die Durchsetzung seiner Entscheidungen einklagen. Aus seiner Kompetenz ausgeklammert waren die inhaltlichen, also nicht-prozeduralen Auseinandersetzungen um Löhne, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen. Die Vermittlung blieb Sache des Dept. of Labor, das NLRB war der Definition nach keine Instanz der tariflichen Kompromißbildung, sondern des *law enforcement*.²⁰

Der *Wagner Act* genoß zur Zeit seiner Verabschiedung breite öffentliche Unterstützung - dies natürlich nicht bei den Unternehmern, die ein Gesetz hinnehmen mußten, dessen sämtliche Bestimmungen gegen sie (d.h. für die Arbeitnehmer) waren. Damit einher ging nichts Geringeres als die Neudefinierung des amerikanischen Freiheitsbegriffes. Die Freiheit, die der

²⁰ Brody: *Emergence*, p.135-137

Unternehmer bislang für sich reklamieren konnte, forderte nun der Präsident für die Arbeitnehmer: "By preventing practices which tend to destroy the independence of labor, it (the Wagner Act) seeks, for every worker in its scope, that freedom of choice and action which is justly his."²¹

Die Auseinandersetzungen um die kollektiven Rechte der Arbeitnehmer hatten auch mit der Verabschiedung des *Wagner Act* kein Ende gefunden. Viele Unternehmer weigerten sich, seine Bestimmungen zu akzeptieren und erklärten ihn für verfassungswidrig. Der Kampf um die tatsächliche Durchsetzung der im *Wagner Act* formulierten Rechtsätze sollte noch Jahre dauern.

Zusammenfassung

Der New Deal war eine Wasserscheide im Konflikt zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften um das Recht auf *collective bargaining*. Wie keine Administration zuvor vertrat Roosevelt die Interessen der Arbeitnehmer. Diese Erfahrung verpflichtete viele Gewerkschaften und Arbeitnehmer dauerhaft dem New Deal.

Doch die Unterstützung der Administration war nicht uneingeschränkt, wie die Geschichte des *Wagner Act* zeigt. Sie richtete sich nach politischen Opportunitäten und polit-ökonomischen Lageeinschätzungen, die nicht unbedingt deckungsgleich mit denen der organisierten Arbeitnehmerschaft waren. Die Gewerkschaften waren neben den legalen Voraussetzungen (die der *Wagner Act* im wesentlichen schuf) zur Durchsetzung ihrer Rechte insbesondere auf die politische Unterstützung der Administration gegenüber den mächtigen Massenproduktionsindustrien angewiesen. Die grundsätzliche Loyalität der Arbeitnehmerschaft gegenüber dem New Deal, aber auch das Spannungsfeld zwischen den auf ihre Rechte drängenden, neu organisierten Industriearbeitern und der mehr oder weniger der gesamten Politie verpflichteten Administration bestimmten das Verhältnis zwischen CIO und Roosevelt bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges entscheidend mit.

²¹ so Roosevelt, zit. nach: Dulles/Dubofsky: *Labor*, p. 266

AFL vs. CIO: Die Spaltung der amerikanischen Gewerkschaften, 1935-1938

Industrial oder federal charters?

Die Streikwelle der Jahre 1933/34 hatte einen Glaubenssatz eines Großteils der Führungselite der AFL in Frage gestellt. Sie ging davon aus, daß die ungelernete Arbeiterschaft - also im Zeitalter der Massenproduktion die Mehrheit der Arbeiter - nicht in der Lage sei, stabile Gewerkschaften zu bilden. Nur Fachkräfte seien dauerhaft organisierbar und könnten aufgrund ihrer Qualifikation erfolgreich Verhandlungsdruck ausüben. Doch nun hatte sich gezeigt, daß eine organisierbare und organisationswillige Basis in den Massenproduktionsindustrien sehr wohl vorhanden war. Der AFL fehlte die Strategie, besonders aber der Wille, dieses Potential zu nutzen.²²

In der Automobil- und Stahlindustrie, wo die AFL-Funktionäre eine Schlichtung durch Bundesbehörden einem Streik vorzogen, lösten sich die gerade ansatzweise organisierten Gewerkschaften aufgrund der Resignation der einfachen Mitglieder bald wieder auf. Auch in der Textilindustrie, wo im August 1934 der bis dato größte Arbeitskampf in der amerikanischen Geschichte tobte, setzte die Führungsspitze auf Schlichtung statt Konfrontation. Das Resultat war, daß die Arbeitgeber nach Ende des Streiks weiterhin Gewerkschaftsmitglieder diskriminierten und die Bestimmungen des NIRA umgingen. Die Arbeitnehmer, enttäuscht von der AFL, verließen die gerade erstarkten Gewerkschaften scharenweise. Die konziliante Strategie der AFL zeigte keine Erfolge im Umgang mit Arbeitgebern, die um jeden Preis entschlossen waren, ihre Machtposition zu verteidigen.²³

Darüber hinaus blockierte der Unwille der Führungsspitze, neue, ganze Industrien umfassende Gewerkschaften zu akzeptieren, die Organisation dort,

²² Zieger: *CIO*, p.23-39, Bernstein: *Turbulent Years* und Dulles/Dubofsky: *Labor*, betonen die Strategiedefizite, Brody: *Emergence*, den mangelnden Handlungswillen.

²³ Die Streiks von 1934 beschreibt äußerst lebendig Bernstein, Irving: *Turbulent Years. A History of the American Worker, 1933-1941*. Houghton Mifflin, Boston 1970, p. 217-317, die Abspaltung der CIO: *ibid.*, p.352-398, zu den 1934er Streiks kürzer: Dulles/Dubofsky: *Labor*, p. 263/264

wo die Gewerkschaftsbewegung auf den größten Zuwachs hoffen konnte: in den Massenproduktionsindustrien. Statt Lizenzen (*charters*) für Industriegewerkschaften zu bekommen, mußten neue Gewerkschaftszellen sich mit vorläufigen sogenannten *federal charters* zufriedengeben. Das hieß, daß sie unter der Entscheidungsbefugnis (*jurisdiction*) des Dachverbandes blieben, bis sie in eine existierende *craft union* eingegliedert werden konnten. Daß dieses Vorgehen nicht dazu geeignet war, die Organisation in den großen Industriezweigen energisch voranzutreiben, liegt auf der Hand.²⁴

Die traditionellen *craft unions* bildeten in der AFL die Mehrheit. Dennoch gab es einen nicht unerheblichen Flügel innerhalb des Dachverbandes, der das Prinzip der Industriegewerkschaft vertrat. Dazu gehörten unter anderen die Amalgamated Clothing Workers, die International Ladies' Garment Workers und die mitgliederstarke United Mine Workers Union unter der Führung von John L. Lewis. Lewis, ein autokratischer, eloquenter, zu pompösen biblischen Sprachbildern neigender Gewerkschafter, führte die Riege der Unzufriedenen innerhalb der AFL an. Seiner Überzeugung nach konnten nur Gewerkschaften, die alle Arbeiter eines Industriezweiges ungeachtet ihrer Qualifikation zusammenfaßten, die Interessen der Industriearbeiter effektiv und effizient vertreten und somit auch dauerhaft Gewerkschaften in den Großindustrien etablieren.²⁵

Nachdem es auf dem jährlichen Kongreß der AFL 1934 in San Francisco zu einem Formelkompromiß zwischen den auf vehemente Organisationskampagnen drängenden Industriegewerkschaftlern und den zur Zurückhaltung mahnenden, um ihre Machtposition innerhalb des Dachverbandes besorgten Facharbeitergewerkschaften gekommen war, brach der Streit 1935 in Atlantic City erneut aus. Die Alternativen wurden den Delegierten in Form eines Mehrheits- und Minderheitsreports vorgelegt. Der

²⁴ Zum Instrument der *federal union* vgl. Brody: *Emergence*, p.116-117, Bernstein: *Turbulent Years*, p.355-357 beurteilt die *federal unions* sehr viel skeptischer.

²⁵ Zieger: *CIO*, p. 25

Mehrheitsreport konstatierte, daß die Politik des Dachverbandes in erster Linie "the jurisdictional rights of all trade unions organized upon craft lines" schützen müsse. Industrial charters würden die Abkommen zwischen dem Dachverband und den bereits existierenden Facharbeitergewerkschaften verletzen. Der Minderheitenreport hielt dagegen, daß überall dort, wo sich die Vertretungsansprüchen zweier Gewerkschaften überschneiden, die Bildung einer einzigen Industriegewerkschaft die einzig sinnvolle Alternative sei ("the only form that will be acceptable to the workers or adequately meet their needs").²⁶

Die Delegierten entschieden sich mit 2/3 Mehrheit für die Annahme des Mehrheitsreportes und lehnten die Unterstützung einer offensiven Organisationskampagne in den Großindustrien ab. Die anschließende Schlägerei zwischen Lewis und William L. Hutcheson, dem Präsidenten der *Carpenter`s Union*, zeugte in handgreiflicher Weise vom Bruch in der Arbeiterbewegung. Die Industriegewerkschafter gründeten unmittelbar nach dem Kongreß, am 9. November 1935 das *Committee for Industrial Organization*. Zunächst war es der erklärte Wille der Gründungsmitglieder, weiterhin im Rahmen der AFL zu arbeiten. Doch in den nächsten zwei Jahren zeigte sich, daß die alte Führungselite in der AFL nicht zu Kompromissen bereit war, die die Machtposition der *craft unions* auch nur im geringsten in Frage gestellt hätten. Der endgültige organisatorische Bruch und die Gründung des *Congress of Industrial Organizations* im Mai 1938 war dann nur noch eine Formsache.

Die erste Organisationskampagne der CIO: Der "Great Sit-Down Strike"

Das CIO begann noch Ende 1935 mit den Vorbereitungen für eine Organisierungskampagne in der Stahlindustrie. Im Juni 1936 wurde eigens dazu das *Steel Workers` Organizing Committee* (SWOC) gebildet. Die folgenreichste Entwicklung bahnte sich in der Automobilindustrie an, wie die Stahlindustrie eine Hochburg des *open shop* und der Bespitzelung der Arbeiter. Nachdem die *United Automobile Workers* (UAW) auf eine Mitgliedschaft von 300.000 angewachsen waren, verlangte ihr Präsident, Homer S. Martin, von *General*

²⁶ Bernstein: *Turbulent Years*. p. 362-368, Dulles/Dubofsky: *Labor*, p. 284

Motors die Aufnahme von Verhandlungen über *collective bargaining*. Vizepräsident William S. Knudsen lehnte dies rundheraus ab. Noch bevor die UAW antworten konnte, besetzten einige militante Gewerkschafter am 30. Dezember 1936 das General Motors Werk No.1 in Flint, Michigan. Dies war der Beginn des legendären "Great-Sit-Down Strike", an dem 112.000 von 150.000 Arbeiter des GM-Imperiums teilnahmen.²⁷

Anstatt zur Mäßigung zu raten, setzte das CIO auf rückhaltlose Unterstützung der streikenden Arbeiter. Als es der Polizei nicht gelang, Fisher Body Plant No.2 zu räumen, verlangte *General Motors* den Einsatz der Miliz. Gouverneur Frank Murphy, der mit den Streikenden sympathisierte und ein Blutbad fürchtete, lehnte dies ab. GM erwirkte daraufhin eine Einstweilige Verfügung ("court order"), die den Streikenden unter Androhung von Haft und Geldstrafen ein Ultimatum für den 3. Februar 1936, 15 Uhr, setzte. Bis zu diesem Zeitpunkt sollten sie die Werke geräumt haben. Die Arbeiter zeigten sich unbeeindruckt.

Gouverneur Murphy lud zu einer Konferenz zwischen Lewis und Knudsen ein. Das Ultimatum verstrich während der Gespräche. Murphy weigerte sich trotz wachsendem öffentlichen Drucks weiterhin, die Miliz gegen die Streikenden einzusetzen und erzwang damit weitere Verhandlungen, die am 11. Februar mit einem Einlenken von GM endeten. GM erkannte die UAW als Verhandlungsbevollmächtigten für seine Mitglieder an, versprach, sämtliche Klagen fallenzulassen und Gewerkschaftsmitglieder nicht zu diskriminieren. Wenn auch damit noch nicht die Anerkennung der UAW als einzigem Verhandlungspartner erreicht war, so war der Sieg des CIO doch präzedenzlos: In einer *open shop*- Industrie war es gelungen, dem größten Konzern der Welt eine Vereinbarung abzuringen. Zu einem ähnlichen Erfolg kam das SWOC in

²⁷ Zieger: *CIO*, p.46-51, Bernstein: *Turbulent Years*. p. 519-551; Dulles/Dubofsky: *Labor*, p. 291

der Stahlindustrie gegenüber dem U.S. Steel Konzern - ohne einen Streik. Über 100 Stahlfirmen folgten dem Beispiel von U.S. Steel.²⁸

Diese Erfolge waren beispiellos. Was die AFL in einem halben Jahrhundert nicht geschafft hatte, gelang dem CIO in einem halben Jahr. Die Erfolge in der Stahl- und Autoindustrie wirkten auch in andere Industrien. Es wurden Industriegewerkschaften in der Gummi-, Elektro- und Textilindustrie gegründet oder erweitert. Die Mitgliedschaft des CIO wuchs bis Ende 1937 auf 3,7 Mio Mitglieder. Die institutionelle Konkurrenz zur AFL führte auf beiden Seiten zu verstärkten Organisationsbemühungen und Mitgliederwerbung. So profitierten auch AFL-Gewerkschaften von den Erfolgen des CIO, zumal sie nun auch verstärkt unqualifizierte Arbeiter in ihre Reihen aufnahmen.

Doch die Konkurrenz trug nicht nur Früchte – ganz im Gegenteil. Die AFL beschuldigte das NLRB, die CIO zu bevorzugen und Kommunisten zu schützen. Die Fehde im Arbeitnehmerlager ging sogar soweit, daß die AFL im Verein mit einigen Großkonzernen im Kongreß für die Beschneidung der Rechte des NLRB warb - mithin die Behinderung der Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte, die aus dem so euphorisch befürworteten Wagner Act folgten, in Kauf nahm. Auch an anderen Fronten gab es Rückschläge. So gelang es in einem bitteren Streik nicht, die sogenannten "Little Steel"-Konzerne zum Einlenken zu bringen. In Chicago kam es zum Memorial Day Massacre: Polizisten schossen unprovokiert in eine Menge, die ein Streik-Picknick veranstaltete. Es gab zehn Tote. Entscheidend für das Scheitern des Little Steel-Streiks war, daß sich weder auf der einzelstaatlichen noch der Bundesebene Unterstützung für die Streikenden zeigte. Der demokratische Gouverneur von Ohio setzte Polizeigewalt ein, um den Streik in seinem Staat zu brechen.

Schwerer als dieser Rückschlag traf die CIO die sogenannte "Roosevelt recession" 1937/38. Die steigende Arbeitslosigkeit, besonders in den Industrien,

²⁸ Dulles/Dubofsky: Labor, p. 295

in denen die CIO konzentriert war, sowie der mit der Rezession wachsende Widerstand der Unternehmer ließen die Mitgliederzahlen rapide sinken. Die Mitgliedschaft der CIO war nicht so stabil und gleichmäßig über die gesamte Wirtschaft verteilt wie die der AFL, die Ende 1937 schon wieder mehr Mitglieder als die CIO zählte.

Zusammenfassung

Die Situation des CIO am Vorabend des Zweiten Weltkrieges blieb, ungeachtet der enormen und beispiellosen Erfolge, prekär. Die institutionelle Konkurrenz zur AFL ging soweit, daß diese sich nicht scheute, mit den Arbeitgebern zu paktieren, um dem CIO zu schaden. Die Industrien, in denen der CIO konzentriert war, waren besonders konjunkturabhängig. Die Mitgliedschaft des CIO war weniger stabil als die der traditionsreichen AFL-Gewerkschaften.

Von zentraler Bedeutung bei der Durchsetzung der Bestimmungen des *Wagner Act* war die Unterstützung des Staates, das hatte der "Great-Sit-Down Strike" bewiesen. Der CIO mußte nach einer Möglichkeit suchen, sich dauerhaft der Unterstützung des Staates zu vergewissern.

Der CIO als Teil der *New Deal Coalition*: Abschied vom politischen Voluntarismus

Was ist politischer Voluntarismus?

Politischer Voluntarismus bezeichnet im allgemeinen die in den USA nach wie vor weitverbreitete Doktrin, daß Institutionen jeglicher Art durch private, freiwillige Initiative unterstützt werden sollten und nicht durch staatliche Intervention. Dies geht auf die Überzeugung zurück, daß ein geringes Maß an staatlicher Intervention ein hohes Maß an individueller Freiheit garantiere. Die politische Entscheidungs- und Bewegungsfreiheit des Individuums und

gesellschaftlicher Gruppen ohne Bindung an Tradition und nach selbstbestimmten Normen ist eine zentrale Forderung dieser Doktrin.²⁹

Für die Gewerkschaften, insbesondere für die AFL, bedeutete dies seit den 1880er Jahren eine jahrzehntelange prinzipielle Opposition gegen jegliche Art von staatlichen Eingriffen in das soziale Leben, die von vornherein als freiheitsbeschränkend und paternalistisch denunziert wurden. Die Erfahrungen, die Gewerkschafter mit staatlichen Interventionen lange Zeit gemacht hatten, legten diesen Schluß allerdings nahe. Die AFL teilte mit den europäischen Marxisten die Annahme, der bourgeoise Staat sei notwendig auf der Seite des Kapitals, war aber nicht der Ansicht, daß die Übernahme und Instrumentalisierung ebendieses Staatsapparates notwendig zur Freiheit des einzelnen Arbeiters führen müsse. Die AFL lehnte die meisten Sozialversicherungsprogramme ab, da sie den Arbeiter einer "special bureaucratic administration ... not contemplated under a government made up of free and equal citizens" unterwerfen würden.³⁰

Die Ideologie des politischen Voluntarismus ging bei der AFL Hand in Hand mit ihren institutionellen Interessen: die Opposition gegen staatliche Sozialversicherungen (Arbeitslosenversicherung, Minimallohngesetze, Arbeitszeitbeschränkungen, Krankenversicherung) erklärt sich mit der chronischen institutionellen Unsicherheit der amerikanischen Gewerkschaften. Staatliche *welfare* -Programme, so fürchtete man in der Gewerkschaftsführung nicht ganz zu Unrecht, hätten in einem gewerkschaftsfeindlichen Umfeld mit hoher sozialer Mobilität die Loyalität der Mitglieder zu ihrer Gewerkschaft untergraben können. Die Politik der AFL war es, durch Eingrenzung ihrer Klientel und durch starke materielle Anreize das einzelne Mitglied dauerhaft an

²⁹ S. "Voluntarism" in: Jack C. Plano, Milton Greenberg: *The American Political Dictionary*. 4th ed., Dryden, Hinsdale IL 1976, pp. 370

³⁰ Zit. nach: Greenstone, J. David: *Labor in American Politics*. Alfred A. Knopf, New York 1969, p. 25. Ich folge in diesem Kapitel im wesentlichen der Argumentation Greenstones, p. 18-38. Er hat das Phänomen als erster in politologisch-systematischer Hinsicht beschrieben.

seine Gewerkschaft zu binden und so zu deren Stabilität beizutragen. Dazu kam, daß die in den AFL-Gewerkschaften organisierten Facharbeiter eine relativ günstige Verhandlungsposition gegenüber den Arbeitgebern hatten und bei weitem nicht so dringend auf staatliches Wohlwollen angewiesen waren wie die gering qualifizierten Arbeiter in den Massenproduktionsindustrien. Überall dort hingegen, wo die AFL keine Konkurrenz fürchtete, befürwortete sie - wenn auch oft eher halbherzig - durchaus staatliche Sozialprogramme und Arbeitsgesetze (so z.B. bei den Kinderarbeitsgesetzen, den Staatsbediensteten und den Rentnern).

Die strikten Bemühungen um organisatorische Stabilität und Unabhängigkeit ließen eine enge Bindung an eine der beiden großen Parteien unklug erscheinen. Um Konzessionen zu erlangen, mußte man im politischen Prozeß eine unabhängige Kraft sein, um die die Politiker werben mußten - dies umso mehr, solange weder die demokratische noch die republikanische Partei sich als die Interessenvertretung der Arbeiterschaft verstanden.

Dies änderte sich langsam, als die AFL gegen Anfang des 20. Jahrhunderts aufgrund ihrer Mitgliederzahl (1,5 Mio. im Jahre 1906) ein gewisses Maß an organisatorischer Sicherheit erlangt hatte.³¹ Als die Frage des *Überlebens* nicht mehr im Vordergrund gewerkschaftlicher Aktivität stand, gewann das Interesse an politischem *Einfluß* an Bedeutung. Mit dem größtenteils bürgerlichen *Progressivism* ging die AFL eine Reformkoalition ein, die den Blick der Gewerkschaften auf Themen lenkte, die nur mittelbar in den Bereich der *industrial relations* gehörten (wie z. B. das Frauenwahlrecht, das 13. Amendment, Verbot von Kinderarbeit). Dies erschien machbar, weil sich durch das Erstarken der Reformbewegung des *Progressivism* der politische und gesellschaftliche Spielraum für die Gewerkschaften erweitert hatte. Gleichzeitig wurde erweiterter politischer Einfluß in einer Frage immer wichtiger, die die

³¹ Greenstone: *Labor*, p.27

Gewerkschaften in ihrer Schlagkraft unmittelbar betraf: der immer häufiger von Arbeitgebern erwirkten und von den Gerichten willig verhängten *injunctions*.

In der Wahl von 1906 empfahl die AFL erstmals ihren Mitgliedern, für Demokratische, i. e. tendenziell eher gewerkschaftsfreundliche Abgeordnete zu stimmen. Eine Ausnahme bildeten die Progressives in der Republikanischen Partei. Die Kooperation mit den Demokraten verstärkte sich und erreichte unter der Administration Wilson im 1. Weltkrieg einen vorläufigen Höhepunkt.

Gewerkschafter unterstützten die Demokratische Partei durch politische Pamphlete, Editorials in ihren Zeitungen, Verteilung von Wahlkampfbroschüren und andere Dienstleistungen. Wilson wiederum machte einen Gewerkschafter, William B. Wilson von den UMW, zum *Secretary of Labor*. Wilson beteiligte Gewerkschafter an der Koordination der Rüstungsanstrengungen und unterstützte die organisatorischen Anstrengungen der AFL.³²

Die Parteinahme für die Demokraten wurde durch die feindselige Haltung weiter Teile der Republikanischen Partei noch verstärkt und erschien deshalb auch konsistent mit der voluntaristischen Theorie. So legte Präsident Taft gegen ein von Demokraten vorgelegtes Gesetz, mit dem die Gewerkschaften von den Anti-Trust Gesetzen ausgenommen werden sollten, sein Veto ein.³³ Greenstone hat in seiner grundlegenden Studie zum politischen Verhalten amerikanischer Gewerkschaften bemerkt, daß das Nebeneinander voluntaristischer Theorie einerseits und einer Praxis der Unterstützung der Demokratischen Partei andererseits zunächst auch eine Folge des offensichtlichen Desinteresses der Republikanischen Partei an den Belangen der organisierten Arbeitnehmerschaft war. So blieben in einem Zweiparteiensystem einzig die Demokraten als Verbündete im politischen Prozeß übrig.³⁴

³² Hierzu s. Kennedy, David M.: *Over Here. The First World War and American Society*. Oxford Univ. Pr., Oxford et al. 1980, p. 93-143

³³ Der Vorgang ist beschrieben bei: Karson, Marc: *American Labor Unions and Politics. 1900-1918*. Carbondale, IL, Southern Illinois Univ. Pr. 1958, p. 70

³⁴ Greenstone: *Labor*, p.34

In den zwanziger Jahren wurden viele Fortschritte, die die Gewerkschaften nicht zuletzt aufgrund ihrer Kooperationsbereitschaft im Weltkrieg gemacht hatten, wieder revidiert. Das öffentliche Klima wurde nach der *redscare* für die Gewerkschaften rauher und die Arbeitgeber wurden in dem Maße feindseliger, wie sich die Politik aus dem Bereich der *industrial relations* zurückzog bzw. de facto Partei für die Kaputalseite ergriff. Die Präferenz weiter Teile der AFL für die Demokraten blieb bestehen, doch die AFL schwankte angesichts des gewerkschaftsfeindlichen Klimas zwischen der Unterstützung von ausgesprochenen *pro-labor* Kandidaten (wie 1924 des *third-party* Kandidaten La Follett) und der Weigerung, offiziell auch nur einen gemäßigten Demokraten zu unterstützen (wie 1928 und 1932). Die AFL war, so Greenstone, "...pro-Democratic in attitude but its campaign activities had not yet been integrated into Democratic party operations."³⁵ Das politische Engagement der Gewerkschaften hatte vor und im Ersten Weltkrieg in dem Maße zugenommen, wie die Gewerkschaften nach innen organisatorisch stabil, ja expandierend waren und außen ein relativ freundliches politisches Klima vorfanden. Beides war in den 20er Jahren nicht der Fall. Als diese Bedingungen im New Deal wieder stärker als je zuvor eintraten, ersetzte enge Partnerschaft mit den Demokraten die als temporär gedachte Parteinahme für sie.³⁶ Die Integration von *labor* in die Demokratische Partei als organisatorische Konsequenz des historischen *realignment* der 30er Jahre fand erst in der Wahl von 1936 statt und ist maßgeblich von CIO-Gewerkschaftern organisiert worden.

Die Präsidentschaftswahlen von 1936

Die gewerkschaftliche Unterstützung, die Roosevelt in der Wahl von 1936 erhielt, war maßgeblich für seinen Sieg verantwortlich. Arthur M. Schlesinger nannte die organisierte Arbeitnehmerschaft "the most powerful element in the (New Deal) coalition...an active factor in 1936 as it had never been in American

³⁵ Greenstone: *Labor*, p.36

³⁶ Greenstone: *Labor*, p.29

history".³⁷ John L. Lewis und der CIO spielten hierbei eine herausragende Rolle. Im April 1936 hoben Lewis, Hillman und George L. Berry von den *Printing Pressmen* die *Labor's Non-Partisan League* aus der Taufe. Sie taten dies, um zu verhindern, daß die *Labor Division* der Demokratischen Partei die Verantwortung für die Mobilisierung der Arbeiterschaft an sich nahm. Die *Labor Division* hatte in der Vergangenheit wenig Euphorie bezüglich der Anbindung der organisierten Arbeitnehmer an die Demokratische Partei gezeigt und war nach dem Urteil Schlesingers eine "ritualistic gesture....more for show than for use."³⁸

Von einer Unparteilichkeit der *Non-Partisan League* konnte nicht die Rede sein. Erklärtes Ziel war die Wiederwahl Roosevelts, "the greatest statesman of modern times", wie Lewis ihn zu diesem Zeitpunkt noch nannte. Lewis selber hielt Wahlkampfreden, in denen er Alf Landon, Roosevelts Gegenspieler, "as empty, as inane, as innocuous as a watermelon that has been boiled in a washtub" und als "bootlicker of plutocracy" bezeichnete.³⁹ Die UMW wurde mit Wahlkampfspenden von knapp 500.000 \$ zum wichtigsten Sponsor der Demokratischen Partei, während die Industrie Roosevelt fast völlig boykottierte. Das SWOC schloß sich enthusiastisch der Roosevelt-Kampagne an, und Roosevelt widersprach nicht, wenn das Verdienst für den *Wagner Act* (der die Erfolge der Stahlarbeiter erst möglich gemacht hatte) ihm angerechnet wurde. Roosevelt wurde auf seiner Kampagne in den Stahlstädten mit an Hysterie grenzendem Enthusiasmus empfangen. Die Führung des CIO war sich sehr im klaren darüber, wie entscheidend politische Unterstützung in den Auseinandersetzungen mit der Industrie gewesen war und in Zukunft sein würde. Dies Unterstützung hatte ihren Preis, wollte man in Zukunft auf sie rechnen: "President Roosevelt has accomplished more for the workers than any other President in the history of the nation....and labor owes him a debt of

³⁷ Schlesinger, Arthur M.: *The Politics of Upheaval. (The Age of Roosevelt, vol.3)*, Houghton Mifflin,, Boston 1960, p. 592/593, die Geschichte der 1936er Kampagne p. 499-658, auch Zieger: *CIO* p.39-41

³⁸ Schlesinger, *Upheaval*, p.593

³⁹ Schlesinger, *Upheaval*, p.594

gratitude that can be liquidated only by casting its solid vote for him at the coming election", meinte Lewis.⁴⁰

Wenn auch die Unterstützung der Demokratischen Partei durch die Gewerkschaften in späteren Wahlkämpfen noch stärker sein sollte, so stellte die 1936er Wahl dennoch eine Wasserscheide dar. Nach Greenstone war entscheidend, daß Gewerkschafter Wähler *im allgemeinen* ansprachen und sich nicht mehr auf die Wahlkampfwerbung *unter Gewerkschaftern* beschränkten. Darüber hinaus wurde das *straight-ticket voting* ermutigt, so daß die Kampagne für Roosevelts Wiederwahl in eine Kampagne für die Demokratische Partei mündete. So wurden Gewerkschafter zum integralen Bestandteil der Demokratischen Wahlkampfmaschine.⁴¹ Zeitgenössische Beobachter sahen in der Demokratischen Partei unter Roosevelt das funktionale Äquivalent zu einer sozialdemokratischen bzw. Arbeiterpartei und prophezeiten für den Fall, daß Roosevelt von einem konservativen Demokraten abgelöst würde, die Abspaltung einer *Labor Party*.⁴²

Das Interesse besonders des CIO an Einflußnahme auf den politischen Prozeß wuchs in den darauffolgenden Jahren ständig. 1938 ließ die Führung ein Pamphlet mit dem Titel "How to Organize and Conduct a Local Political Campaign" verteilen und unterstützte Roosevelts Anstrengungen, konservative Südstaaten-Demokraten um ihre Sitze im Kongreß zu bringen.

⁴⁰ Schlesinger, *Upheaval*, p.593

⁴¹ Greenstone, *Labor*, p.49. Obwohl Greenstone dem 1936er Wahlkampf zentrale Bedeutung beimißt, vermißt man eine mehr als nur kursorische Analyse und Beschreibung dieses Wahlkampfes und der Rolle der *Labor's Non-Partisan League*. Auch bei Bernstein, *Turbulent Years*, dem Standardwerk der Geschichte der Gewerkschaften in den 30er Jahren, wird der Wahlkampf auf einer Seite abgehandelt. Eine detaillierte Analyse der Aktivitäten der *Labor's Non-Partisan League* steht, soweit ich sehen kann, noch aus.

⁴² Seidman, Joel: "Organized Labor in Political Campaigns", *Public Opinion Q.* 3 (Oct.1939), p. 654

Zusammenfassung

Der CIO war zu einem festen Bestandteil der *New Deal Coalition* geworden und darüber hinaus zu einem integrierten Teil der Demokratischen Wahlkampfmaschine. Die Abkehr vom politischen Voluntarismus erschien sinnvoll, als die Politik den Gewerkschaften in einem Ausmaß ihre Unterstützung gewährte, wie dies in der amerikanischen Geschichte einzigartig war. Der CIO ergriff die Initiative und band mit der Gründung der *Labor's Non-Partisan League* das Potential der Gewerkschaften organisatorisch eng an die Demokratische Partei. Die Mitwirkung zehntausender von Gewerkschaftsaktivisten in der Roosevelt-Kampagne und die Spenden von hunderttausenden von Gewerkschaftsmitgliedern an die Demokratische Partei trugen maßgeblich dazu bei, daß Millionen von Arbeitern 1936 Roosevelt und den New Deal wählten. Sie blieben beiden auch über diese Wahl hinaus loyal.