
Gerhard Bosch

n der Globalisierungsfalle?

Tendenzen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen im Ländervergleich



Prof. Dr. Gerhard Bosch, geb. 1947 in Bamberg, Studium der Volkswirtschaftslehre und der Soziologie in Köln, ist Vizepräsident des Instituts Arbeit und Technik in Gelsenkirchen und lehrt Soziologie an der Universität Duisburg.

Die im „Schwarzbuch“¹ von DGB und DAG dargestellten Fälle von Tarifbruch und Umgehung tariflicher und gesetzlicher Standards durch neue Arbeitsformen wie Scheinselbständigkeit haben einen gemeinsamen Kern. Es geht um die Senkung von Einkommen vor allem im unteren Einkommensbereich. Diese Maßnahmen sind „Vorboten“ der vielfach geforderten Spreizung von Einkommen. Mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt sei notwendig, da Arbeitslosigkeit Folge zu hoher Löhne vor allem bei Unqualifizierten sei. Die ehemalige neuseeländische Finanzministerin Ruth Richardson bezeichnete (auf einer Tagung der Bertelsmann Stiftung im September 1997 in Gütersloh) Tarifverträge oder Gesetze mit Mindestlohnelemente oder einen ausgebauten Sozialstaat als „Verschwörung gegen die Arbeitslosen“. Der Würzburger Ökonom Berthold sagt, dass wir heute „offenbar nur die Wahl zwischen zwei Übeln haben: Arbeitslosigkeit einfacher Arbeit oder ungleich verteilte Einkommen“². So schwer sollte die Wahl zwischen diesen beiden Übeln nicht fallen, meint der Kieler Wirtschaftswissenschaftler Soltwedel. Ein schlecht bezahlter Arbeitsplatz sei besser als keiner; zudem sei dauerhafte Armut nicht zu befürchten, da die meisten gering Bezahlten nur vorübergehend Niedrigeinkommen beziehen würden³. Der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), die Spitzenorganisation der gewerblichen Wirtschaft, geht in einem Grundsatzpapier zur Globalisierung noch weiter. Er erklärt „Auflagen und Standards wie

1 DGB/DAG, Schwarzbuch. Tarifbruch, Scheinselbständigkeit, Illegale Beschäftigung, Arbeitsplatzvernichtung, Lohn- und Sozialdumping. Faire Arbeitsbedingungen – Fairer Wettbewerb, Düsseldorf 1998.

2 N.Berthold, Arbeitslosigkeit oder Einkommensgleichheit-Fluch globaler Märkte, in: Politische Studien, Jg.46, H.352, März/April 1997.

3 R.Soltwedel, Wegweiser zur Vollbeschäftigung-Ungelöste Probleme und Grundmuster der Therapie, in: Offensive für mehr Beschäftigung. Ordnungspolitische Leitlinien für den Arbeitsmarkt, Gütersloh 1996, S.23.

Sozialsysteme, Arbeitsmarktordnungen, Umweltschutz- und Produktionssicherheitsvorschriften ... (als) eine neue Qualität des Protektionismus“ und fordert, auf solche defensiven Strategien zu verzichten.⁴

Wenn das so ist, sind Projekte der Gewerkschaften gegen den Abbau des sozialen Standards zwar moralisch ehrenwert, ökonomisch wären sie aber verfehlt, da das Beschäftigungsproblem nur durch Abschaffung oder Bruch der Tarifverträge und einen Abbau des Sozialstaates zu lösen sei. Im folgenden möchte ich der Frage nachgehen, ob die hohen sozialen Standards der Nachkriegszeit tatsächlich nur „Luxusgüter für bessere Zeiten“ waren, von denen wir uns bei höherem Seegang verabschieden müssen, oder ob sie nicht auch ökonomisch einen Sinn machen. Es geht im Kern um das Verhältnis von Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Effizienz.

Die Folgen von mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt

Einige Länder haben sich in den letzten Jahren für eines der beiden Übel, die Ungleichheit, entschieden. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes hat etwa in Neuseeland, Großbritannien oder den USA tiefe Spuren hinterlassen. Die Ungleichheit der Einkommen hat sich drastisch erhöht. In den USA verdienten beispielsweise 1995 die obersten 10 Prozent in der Einkommenshierarchie der Männer ungefähr 4,4 mal so viel wie die untersten 10 Prozent, 1979 war es erst 3,2 mal so viel. In Großbritannien ist diese Relation von ca 2,5:1 in den siebziger Jahren auf 3,3:1 1995 angestiegen, während sie in Deutschland oder den Niederlanden, wo man diesen Weg bislang nicht ging, fast unverändert blieb (Schaubild 1).

Voraussetzung für die Veränderung der Einkommensverteilung war die Schwächung der Gewerkschaften und die Auflösung der Flächentarifverträge. In Großbritannien fielen 1994 nur noch 47 Prozent der Arbeitnehmer gegenüber 70 Prozent 1980 unter einen Tarifvertrag. In der britischen Metallindustrie existiert beispielsweise kein Flächentarif mehr (Schaubild 2).

Einen solch hohen Preis zu zahlen, lohnt sich nur, wenn sich auch die versprochenen positiven Arbeitsmarkteffekte aufspüren lassen. Die OECD hat den Zusammenhang zwischen zunehmender Einkommensungleichheit auf der einen Seite und Entwicklung der Zahl der Beschäftigten und der Arbeitslosen auf der anderen Seite untersucht. Das überraschende Resultat - das im übrigen im Gegensatz zu früheren Aussagen der OECD steht: Es lässt sich *kein* statistischer Zusammenhang zwischen diesen Größen feststellen. Der Grund ist, dass sowohl Länder mit gleicherer als auch solche mit ungleicherer Einkommensverteilung hohe Beschäftigungszuwächse bzw. -verluste verzeichnen. So konnten etwa die Niederlande mit einer hohen Einkommensgleichheit zwischen 1980 und 1995 einen höheren Beschäftigungszuwachs als die USA verzeichnen (Tabelle 1).

Auch die Arbeitsmarktlage der gering Qualifizierten hat sich durch die relative Absenkung ihrer Einkommen nicht verbessert. In Großbritannien und den USA, also Ländern mit großer Einkommensungleichheit, ist die Spanne zwischen der allgemeinen Arbeitslosenquote und jener der weniger Qualifizierten größer als in Ländern mit geringerer Einkommensstreuung (Schaubild 3).

4) Frankfurter Rundschau v. 28.10.96.

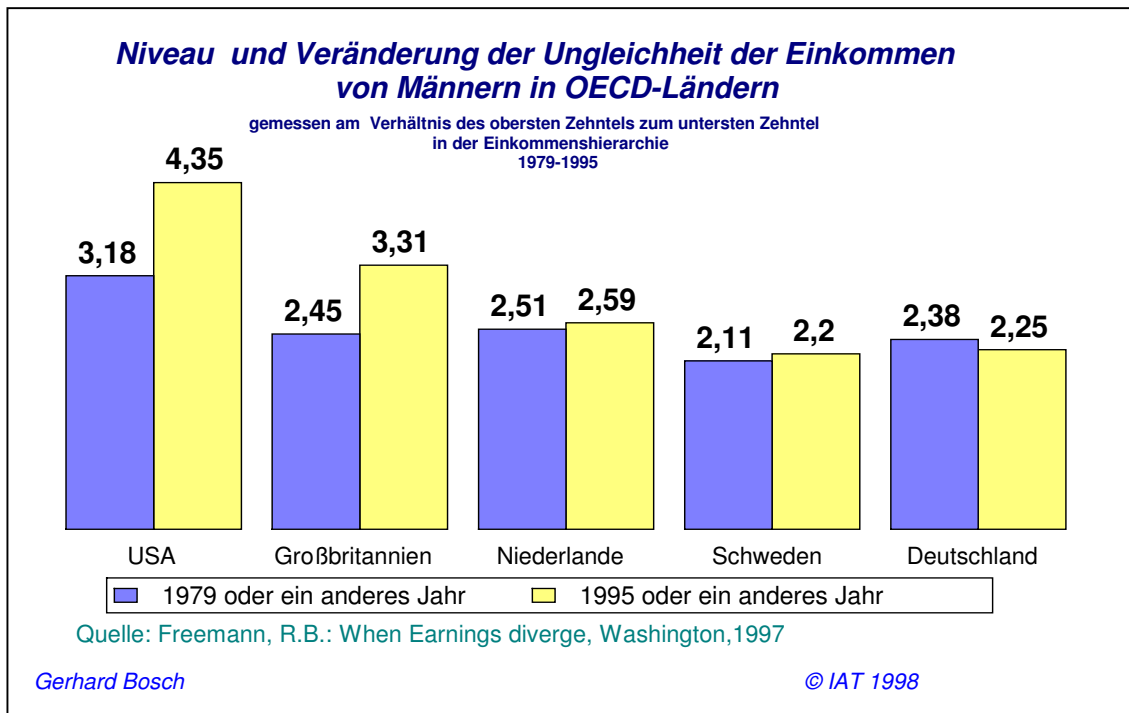


Schaubild 1

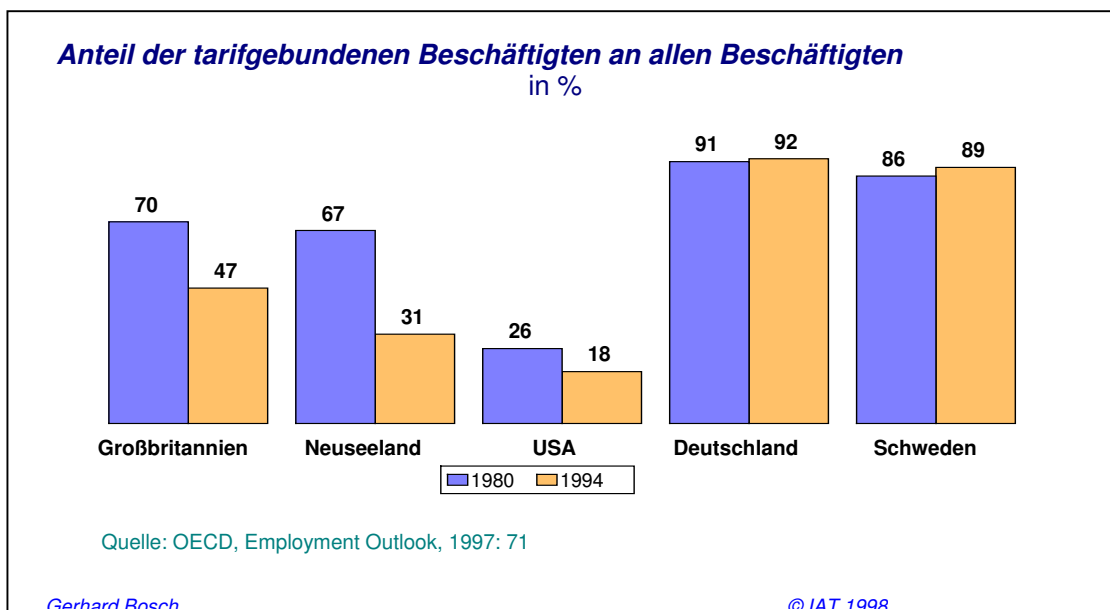


Schaubild 2

Tabelle 1: Beschäftigte (in Mio.)					
	West- Deutschland	UK	NL	USA	DK
1980	26,61	24,9	5,0	99,3	2,4
1995	28,45	26,1	6,7	125,0	2,6
Veränderung in Prozent	+ 6,9 %	+ 4,8 %	+ 34 %	+ 25,9 %	+ 8,3 %

Quelle: Eurostat, OECD © IAT 1998

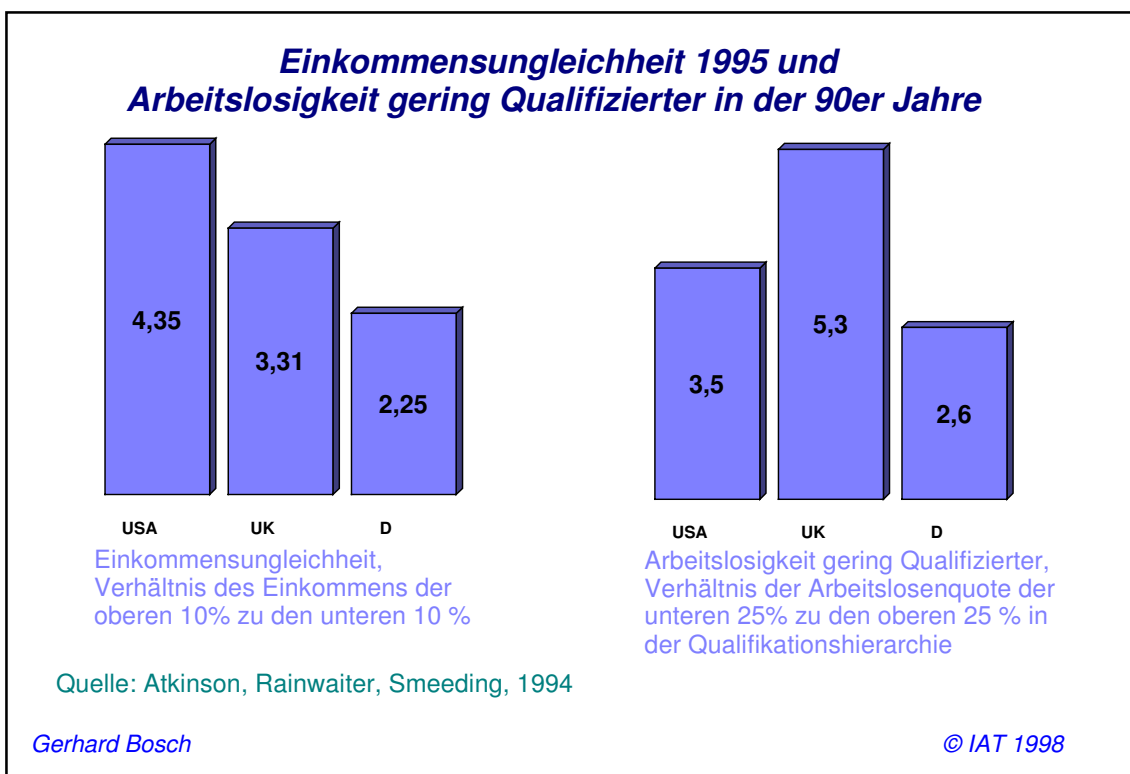


Schaubild 3

Trotz drastisch wachsender Ungleichheit ist in den USA diese Relation gegenüber den siebziger und achtziger Jahren in etwa gleich geblieben, in Großbritannien hat sie sich sogar weit deutlicher zuungunsten der Geringqualifizierten verschlechtert als in Deutschland. Diese Arbeitslosenzahlen sind sogar noch geschönt, da sich in den USA und in Großbritannien vor allem die Geringqualifizierten aus dem Arbeitsmarkt in die Kriminalität oder die Schwarzarbeit zurückgezogen haben. Dies ist erkennbar an der sinkenden Erwerbsquote Geringqualifizierter in diesen Ländern, die in Deutschland hingegen leicht angestiegen ist (Schaubild 4). Die gering Qualifizierten, zu deren angeblichen Vorteil die Löhne abgesenkt wurden, haben also nicht von der größeren Ungleichheit profitiert.

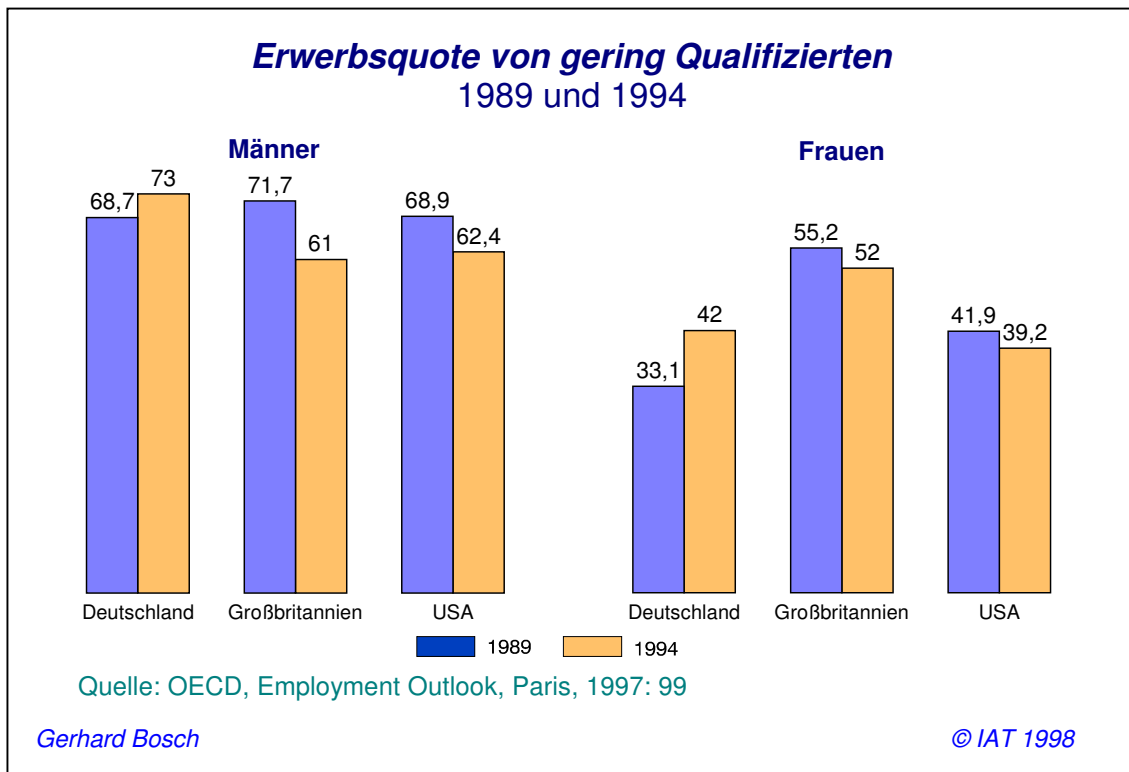


Schaubild 4

Die OECD kommt zu dem für neoliberale Arbeitsmarktrezepte vernichtenden Schluss: „Es gibt nur wenig schlüssige Belege, die zeigen, dass Länder mit einem geringen Anteil an Niedrigbezahlten dies auf Kosten höherer Arbeitslosenzahlen oder eines geringeren Beschäftigungsniveaus für besonders gefährdete Gruppen wie Jugendliche oder Frauen erreicht haben“⁵

Als letztes Argument für eine zunehmende Lohndifferenzierung bleibt die These, dass Niedriglohnjobs den Einstieg in besser bezahlte Tätigkeiten erleichtern. Auch diese These kann nicht belegt werden. Vergleicht man die so genannte „Einkommensmobilität“, also den Auf- oder Abstieg in der Einkommenshierarchie eines Landes zwischen 1986 und 1991 (nur für diesen Zeitraum liegen international vergleichende Zahlen vor), dann zeigt sich, dass die Wahrscheinlichkeit, dauerhaft wenig zu verdienen, in Ländern mit großen Einkommensdifferenzen größer ist als in Ländern mit geringen Einkommensdifferenzen. Vergleichen wir hierzu wieder Deutschland mit den USA und Großbritannien. Waren in Deutschland 1986 von den Niedrigverdienenden 26 Prozent auch sechs Jahre später noch in dieser Einkommensklasse, so lag die entsprechende Quote in Großbritannien bei 39 Prozent und in den USA sogar bei 55,8 Prozent (Tabelle 2). Mit zunehmender Einkommensungleichheit erhöht sich also die Wahrscheinlichkeit arm zu bleiben. Wir handeln uns also mit Niedriglöhnen soziale Probleme ein, ohne hiermit auf dem Arbeitsmarkt etwas hinzuzugewinnen.

5) OECD, Unemployment Outlook, Paris 1996, S.76.

Tabelle 2: Einkommensmobilität der Niedrigverdienenden* die sowohl 1986 als auch 1991 vollzeitbeschäftigt waren			
Status der 1986 Niedrigverdienenden 1991	Deutschland	Großbritannien	USA
Immer noch weniger als 65 Prozent des Medianeinkommens	26,0 %	39,0 %	55,8 %
65 bis 95 Prozent des Medianeinkommens	50,0 %	39,8 %	28,2 %
über 95 Prozent des Medianeinkommens	24,0 %	21,1 %	16,0 %
Σ	100 %	100 %	100 %
*weniger als 65 Prozent des Medianeinkommens			
Quelle: OECD 1996a: 95-96			© IAT 1997

Die Kosten der Deregulierung

Bei einer Deregulierung des Arbeitsmarktes geht es nicht um kleinere technische Eingriffe in den Arbeitsmarkt, sondern um die Veränderung unseres gesamten institutionellen Rahmens. Die Nebenwirkungen einer solchen Strategie sind gravierend, leider aber auf den üblichen Verpackungsbeilagen konservativer Wirtschaftswissenschaftler nicht zu finden.

Die erste Nebenwirkung liegt in der Schwächung der Ausbildungs- und Weiterbildungsanstrengungen. Es ist vielfach belegt, dass in deregulierten Arbeitsmärkten weniger in berufliche Bildung investiert wird als in regulierten. Eine komprimierte Lohnstruktur und ein ausgebauter Kündigungsschutz bieten Unternehmen große Anreize, in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu investieren. Die Unternehmen können ihre Beschäftigten nicht kurzfristig auswechseln und müssen daher versuchen, deren Kompetenz zu entwickeln. Da die Löhne aufgrund der fixierten Tarifstruktur nicht entsprechend der Produktivität steigen werden, können sie einen Teil des Ertrags abschöpfen. Bei sinkenden Löhnen hingegen schwinden die Anreize, in die Qualifikation der gering Qualifizierten zu investieren. Genau dies lässt sich auch empirisch belegen. In den USA ist die Teilnahme gering Qualifizierter an innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen in den letzten 15 Jahren zurückgegangen, während sie in Deutschland im gleichen Zeitraum gestiegen ist⁶. (Tabelle 3).

Man findet hierfür auch ganz praktische Beispiele: In der US-amerikanischen Bauindustrie gab es jahrzehntelang Fonds für die Berufsausbildung, in die wie in der deutschen Bauindustrie ein bestimmter Prozentsatz der Löhne zur Finanzierung der Berufsausbildung gezahlt wurde. Damit wurde in einem Sektor mit unstetiger Beschäftigung eine funktionierende Berufsausbildung gesichert.

6 J.S.Pischke, Ausbildung und Lohnstruktur: Deutschland und die USA in den achtziger Jahren, Beitrag zum 27. Wirtschaftswissenschaftlichen Seminar Ottbensen, 14.-17.9.1997.

Tabelle 3: Häufigkeit der Teilnahme an innerbetrieblichen Lehrgängen und Kursen				
	USA		DEUTSCHLAND	
	1983	1991	1979	1991
Gering Qualifizierte*	4,20 %	3,84 %	3,60 %	4,60 %
Höher Qualifizierte	13,64 %	14,45 %	10,62 %	14,09 %
* Weniger als 12 Schuljahre in den USA, ohne Lehrabschluss in Deutschland				
Quelle: Pischke, 1997			© IAT 1998	

Ende der siebziger Jahre begannen einige Staaten, die Mindestlöhne, die den Kalkulationen für Bauaufträge zugrunde gelegt werden mussten, abzuschaffen und nicht-gewerkschaftlich organisierte Baubetriebe, die mit niedrigeren Löhnen konkurrierten, breiteten sich rasch aus. Die Zahl der Lehrlinge sank insgesamt wegen der Zunahme der Billigkonkurrenz. Sie sank aber doppelt so rasch in den Staaten, in denen die Mindestlöhne abgeschafft wurden. In Kansas werden heute 88 Prozent aller Lehrlinge in der Bauindustrie in gewerkschaftlich organisierten Betrieben ausgebildet, die alle noch Beiträge in einen Ausbildungsfonds zahlen (Schaubild 5). Die Wirkungen stellen sich erst mit Zeitverzögerung ein, da die nicht-gewerkschaftlich organisierten Betriebe eine Zeit lang Fachkräfte aus den gewerkschaftlichen Bereichen abwerben können. Aber mittlerweile ist das Saatgut aufgeessen. 1997 gaben 60 Prozent der amerikanischen Baubetriebe an, dass ihnen Fachkräfte fehlen und dass sich der Fachkräftemangel in den letzten 5 Jahren verschärft hat⁷.

Die zweite Nebenwirkung ist, dass sich bei wachsender Ungleichheit der Einkommen die Arbeitszeiten verlängern. Die Beschäftigten werden versuchen, ihre Einkommensverluste durch längere Arbeitszeiten wettzumachen. Das ist einer der entscheidenden Gründe, warum die Arbeitszeiten für Vollzeitbeschäftigte in den USA und in Großbritannien in den letzten Jahren gestiegen sind (Schaubild 6). Das Thema der Arbeitsumverteilung ist in diesen Ländern völlig von der Tagesordnung verschwunden. Dies gilt nicht nur für kollektive, sondern auch für individuelle Arbeitszeitverkürzungen über Teilzeitarbeit. Wenn wie bei United Parcel Services (UPS) in den USA - und dieser Fall ist dort durchaus typisch⁸, - Vollzeitkräfte 20 US-Dollar, Teilzeitkräfte aber nur 8 US-Dollar die Stunde verdienen, dann wird kaum jemand freiwillig seine Arbeitszeit reduzieren. Insofern haben die amerikanischen Gewerkschaften bei UPS für mehr Vollzeitstellen, also eine Arbeitszeitverlängerung, gestreikt. Es überrascht in diesem Zusammenhang nicht, dass in den USA der Anteil der Teilzeitbeschäftigten seit 1983 stagniert, und ein großer Teil der nordamerikanischen Teilzeitbeschäftigten Vollzeit arbeiten will. Das niederländische Modell der Arbeitsumverteilung und auch die Arbeitszeitpolitik der deutschen Gewerkschaften haben

7 J.Christiansen/P.Philips, high wage and low wage development paths in U.S. construction and their effects on construction costs and construction workers, 20. Tagung der International Working Party on Segmentation Theory, Trento 1998.

8 V.L.duRivage (Hrsg.), New policies for the part-time and contingent workforce, Armonk/New York/London 1992.

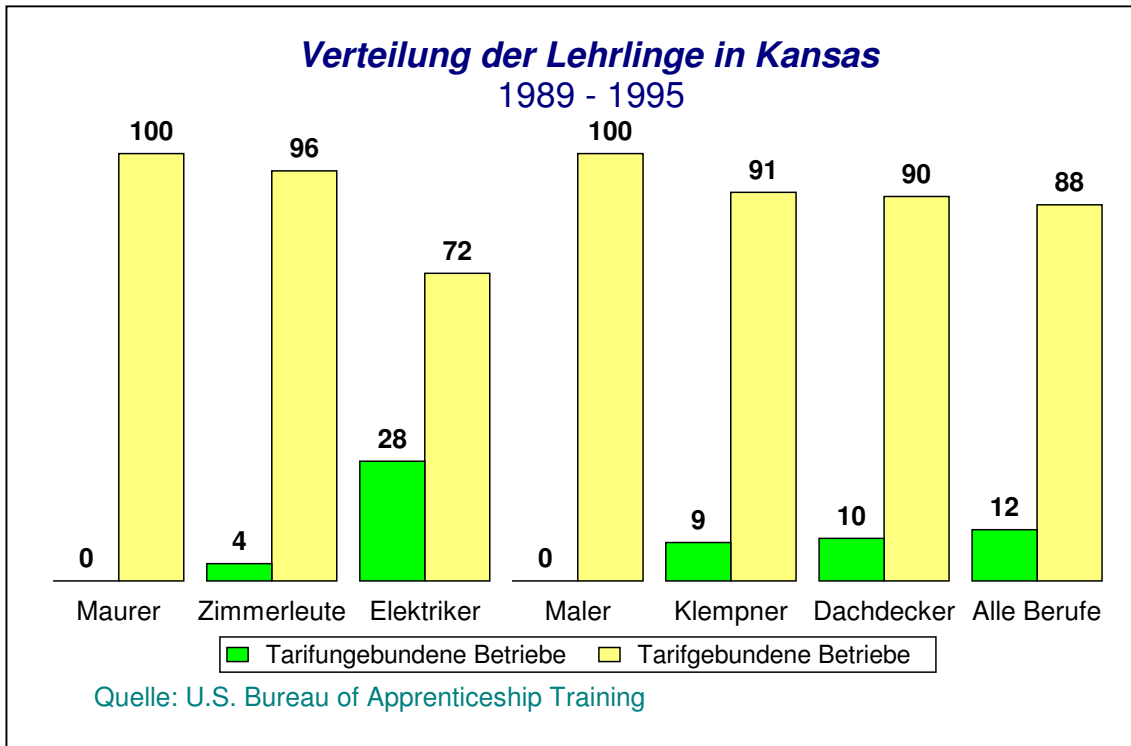


Schaubild 5

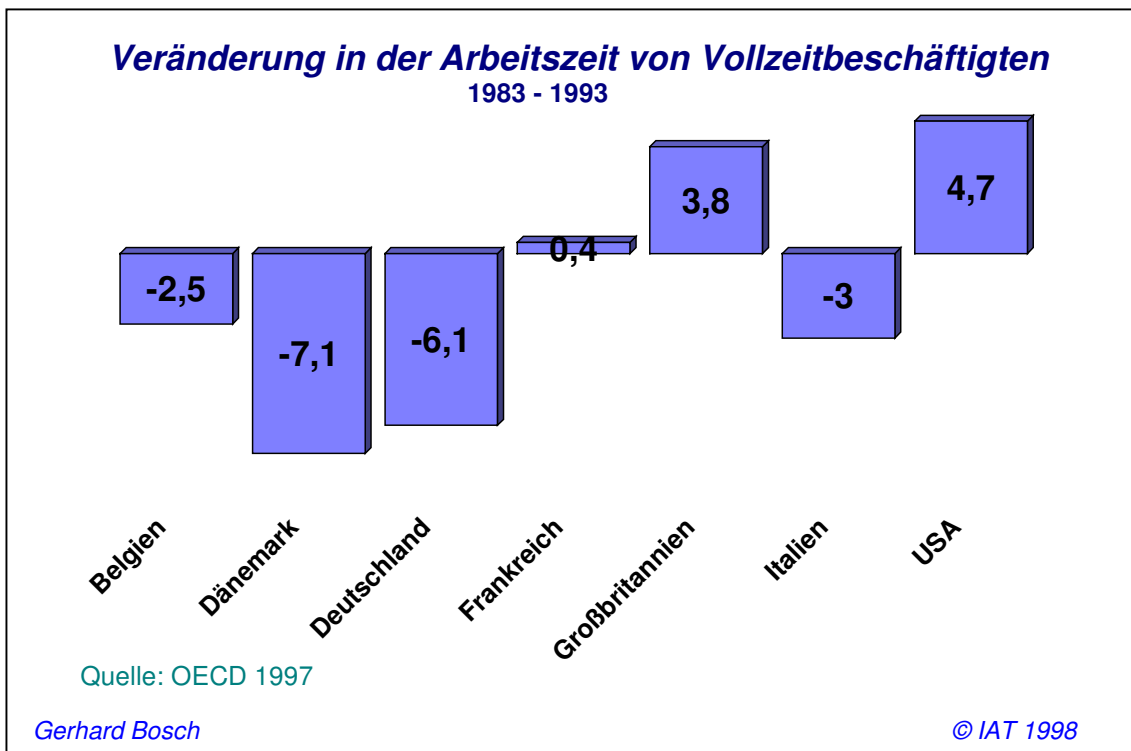


Schaubild 6

eine stabile Einkommensverteilung zur Voraussetzung. Eine Teilzeitinitiative und Lohndifferenzierung gehen nicht zusammen.

Die dritte Nebenwirkung sind soziale Zerfallserscheinungen. Wenn die Löhne am unteren Ende der Einkommensskala nicht mehr existenzsichernd sind, wird nach anderen Formen gesucht, den Lebensunterhalt zu bestreiten. Aktivitäten in der Schattenwirtschaft und Kriminalität werden dann zunehmend attraktiver. Am äußersten Rand der Schattenwirtschaft steht die Kriminalität. Zusammenhänge zwischen Kriminalität und Verfall der Einkommen lassen sich für die USA nachweisen. Für jugendliche Berufsanfänger ohne abgeschlossene schulische und Berufsbildung sanken dort die realen Einstiegsgehälter in den letzten 20 Jahren um 20 bis 30 Prozent ab⁹. Heute verdient ein Amerikaner im untersten Einkommenszehntel - in Kaufkraft gerechnet - nur 44 Prozent eines Deutschen in dieser Gruppe¹⁰. Die Verdienste in der Kleinkriminalität blieben hingegen gleich oder stiegen leicht an. In Befragungen von Jugendlichen in Boston gaben 1980 31 Prozent an, dass sie auf der „Straße“ mehr als mit regulärer Arbeit verdienen könnten. 1989 waren es bereits 63 Prozent¹¹. Gerade Jugendliche mit den geringsten Verdienstchancen sind besonders anfällig für Kriminalität. Rund 7 Prozent der männlichen US-amerikanischen Erwerbsbevölkerung sind in irgendeiner Form im Justizsystem (Gefängnis, bedingt haftentlassen, auf Bewährung). Nimmt man nur die Jüngeren zwischen 25 und 34 Jahren, dann steigt diese Quote auf 10 Prozent. Zwei Drittel der jüngeren Straffälligen haben die High School nicht beendet (Tabelle 4). Amerikanische Untersuchungen zeigen weiterhin, dass das Niveau der Kriminalität mit Arbeitslosigkeit und sozialer Ungleichheit korreliert und dass die höchste Erfolgchance, eine kriminelle Karriere zu beenden, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist.

Trotz der wachsenden Gefängnisbevölkerung hat die Kriminalität in den USA nicht abgenommen. Im Gegenteil: Der Arbeitsmarkt liefert fast unbegrenzten Nachschub. Die Zahl der Gefängnisinsassen stieg in Kalifornien zwischen 1980 und 1995 von 23.500 auf 126.100. Daher gab Kalifornien 1995 erstmals mehr für Gefängnisse als für Higher Education aus. Die Ausgaben des Staates für Higher Education sanken von 12,6 Prozent 1980 auf 9,5 Prozent 1995, die Ausgaben für Gefängnisse stiegen von 2 Prozent auf 9,6 Prozent¹².

Kriminalität ist im Vergleich zu arbeitsmarktpolitischen Hilfen keine billige Lösung der Arbeitslosigkeit. Die Kosten der Kriminalität werden auf 4 Prozent des amerikanischen Bruttosozialproduktes geschätzt (2 Prozent Schaden durch die Kriminalität selbst und 2 Prozent Kosten durch Versuche, die Kriminalität zu kontrollieren). Das entspricht 54.000 US-Dollar für jeden der fast 5 Millionen Männer im Justizsystem. Für Arbeitsmarktpolitik wenden die USA hingegen nur 0,55 Prozent ihres Bruttosozialprodukts auf. In Deutschland entfielen 1995 rund 3,5 Prozent des Bruttosozialprodukts auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

⁹) L.Mishel/A.Bernstein, The state of working America 1994-95, Armonk/New York/London 1994.

¹⁰) R.B.Freeman, When earnings diverge: Causes, consequences, and cures for the new inequality in the U.S., commissioned by the Committee on New American Realities of the National Policy Association, Washington 1997, S.20.

¹¹) R.B.Freeman, Why so many Young American men commit crimes and what might we do about it, in: Journal of Economic Perspectives, 10.Jg., Heft 1/1996, S.25-42.

¹²) New York Times v. 12.4.95

Tabelle 4: Kriminalität in den USA <i>(einige Kennziffern 1993)</i>		
	in Millionen	in Prozent
Männliche Erwerbsbevölkerung	69,60	(100)
- im Gefängnis	1,35	1,93
- in Bewährung oder bedingt Haftentlassen	3,51	5,04
- im Justizsystem insgesamt	4,86	7,00
Anteil der 25-34jährigen im Justizsystem		10,00
Anteil der 25-34jährigen Schwarzen im Justizsystem		12,00
Kosten der Kriminalität in Prozent des Bruttosozialprodukts		4,00
Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Prozent des Bruttosozialprodukts		0,55
Quelle: Freemann 1996 und OECD 1996a		© IAT 1996

Von zukunftsweisenden Vorbildern lernen

Die Ausgangsfrage war, ob die Gewerkschaften mit ihrem Protest gegen eine Verschlechterung von Arbeitsbedingungen zwar moralisch ehrenhaft sind, aber nicht die ökonomische Vernunft auf ihrer Seite haben. Das ist eindeutig nicht der Fall. Mit Billiglöhnen und schlechten Sozialstandards kann man die Zukunft nicht meistern. Positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt sind unsicher. Wenn sie aufträten, wären sie ein Strohhalm, da zu wenig in Bildung, also in die Zukunft investiert wird.

Mit den ökonomischen Theorien, die dem globalen Wettbewerb vorrangig mit Senkungen der Arbeitskosten begegnen wollen, stimmt also vieles nicht. Mir scheint, dass vor allem Umverteilungskonzepte von oben salonfähig gemacht werden sollen. Hohe Leistung und Motivation kann man nur von Beschäftigten erwarten, die auch angemessen bezahlt, behandelt und ausgebildet werden. Vor allem wird übersehen, dass in fast allen Industrieländern die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit in den letzten Jahren regelrecht kollabiert ist¹³. Daran hat die Globalisierung der Märkte einen großen Anteil. Die hoch entwickelten Industrieländer exportieren vor allem wissensintensive Produkte, also Produkte, die auf einem hohen Anteil qualifizierter Arbeit sowie von Forschung und Entwicklung beruhen. Durch eine innovative Weiterentwicklung der eigenen Produktpalette können sich die Unternehmen dieser Länder dem reinen Preiswettbewerb, den sie nie gewinnen können, entziehen. Die zwangsläufige Folge ist, dass die Nachfrage nach gering

13 S.Nickell/B.Bell, The collapse in demand for the unskilled and unemployed across the OECD, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol.11 (1996), No.1

qualifizierten Beschäftigten sinkt. Den deutschen Unternehmen ist diese Weiterentwicklung ihrer Produktpalette vergleichsweise gut gelungen. Die deutschen Exportpreise sind zwischen 1980 und 1990 um 40,4 Prozent angestiegen, die Importpreise hingegen nur um 20,2 Prozent.

Wir müssen mehr auf Qualifikation, moderne und effiziente Formen der Arbeitsorganisation, wozu auch flexible Arbeitszeiten gehören, setzen. Wenn die für eine effiziente Wirtschaft notwendige Flexibilität nicht innerhalb unseres Tarif- und Sozialsystems geregelt wird, etabliert sie sich außerhalb dieses Systems und höhlt es langsam aus. Hierauf wurde bereits reagiert. Die deutschen Tarifverträge lassen heute ein breites Spektrum flexibler Arbeitszeiten zu. Für die Neugestaltung unseres Sozialsystems können wir viel von unseren Nachbarländern lernen. Von den Dänen können wir lernen, wie man die Weiterbildung von Beschäftigung und die Förderung von Arbeitslosen über Jobrotation fördern kann. Von den Niederländern können wir lernen, wie man über einen gesellschaftlichen Konsens, ein Bündnis für Arbeit, eine Umverteilung von Arbeit fördern und Sozialsysteme reformieren kann. Wenn man sich mit diesen Beispielen näher befasst, wird man sehen, dass es nicht allein um rechtliche Regelungen, sondern auch um einen kulturellen Wandel geht. Das niederländische Bündnis für Arbeit ist über lange Jahre gewachsen und setzte einen Vertrauensaufbau voraus.