



Wachsende Ungleichheit in den Vereinigten Staaten

Dean Baker¹, Washington, DC

- Im Laufe der vergangenen 25 Jahre hat die Ungleichheit in den USA eine wesentlich größere Dimension angenommen, da sich die Einkommensverteilung von den unteren zu den oberen Einkommensgruppen und eine Verlagerung von Arbeitseinkommen hin zu Profiten verstärkt hat. Diese negative Entwicklung kann man auch auf gezielte politische Entscheidungen zurückführen.
- Durch handels- und einwanderungspolitische Maßnahmen werden Arbeitnehmer im mittleren und unteren Einkommensbereich zunehmend dem weltweiten Wettbewerb ausgesetzt. Die höheren Einkommensgruppen, wie zum Beispiel Ärzte, Anwälte oder Wirtschaftsprüfer, wurden größtenteils vor diesen Maßnahmen geschützt.
- Die anti-inflationäre Politik der Zentralbank (*Federal Reserve Board* - auch *Fed* genannt) beeinträchtigt überproportional die Einkommen und beruflichen Aussichten der Arbeitnehmer mit geringerer Schul- und akademischer Ausbildung. Bei steigenden Zinssätzen zur Verlangsamung der Wirtschaft büßen die unteren und mittleren Einkommensgruppen am meisten ein.
- Die Regierungspolitik ist zunehmend unternehmensfreundlich und arbeitnehmerfeindlich, denn ein Unternehmen kann heute Mitarbeiter praktisch schon allein deswegen entlassen, weil diese versucht haben, dort eine Gewerkschaft zu etablieren.
- Die explodierenden Kosten im Gesundheitswesen gehen überproportional zu Lasten der Arbeitnehmer im unteren und mittleren Einkommensbereich.

Ein trauriger Status Quo

In den vergangenen 25 Jahren hat die amerikanische Volkswirtschaft ein relativ gesundes Wachstum aufgewiesen: im Schnitt waren es rund 3.1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in den Jahren zwischen 1980 und 2005. Allerdings haben von diesem Wachstum zum größten Teil die zehn Prozent der wohlhabendsten Familien

profitiert, darunter wiederum überproportional das reichste Prozent. Heute besitzt das reichste Prozent der Amerikaner an der Spitze der Einkommenspyramide genauso viel Vermögen wie die unteren 90 Prozent der Pyramide zusammen genommen. Nach Daten des *US Census Bureau* ist das Einkommen der obersten 5 Prozent seit

1973 um 73 Prozent gestiegen, das der mittleren 20 Prozent der Einkommensverteilung um 15 Prozent und das der untersten 20 Prozent um gerade einmal 10 Prozent, d.h. die Reichsten haben in den vergangenen Jahren sieben mal mehr vom Wachstum profitiert als die Ärmsten. Seinen Ausdruck findet die wachsende Ungleichheit auch im so genannten Gini-Koeffizienten.² Lag der Gini-Koeffizient der USA im Jahre 1970 noch bei 0.394, so lag er im Jahre 2005 bei 0.469, d.h. es hat eine signifikante Zunahme der Ungleichverteilung stattgefunden.³

Hinzu kamen weitere politische Faktoren, die zur Ungleichheit beigetragen haben, insbesondere der Rückgang der realen Mindestlöhne.⁴ Obwohl die Produktivität von 1980 bis 2005 um über 70 Prozent gestiegen ist, lag der reale Wert der Mindestlöhne 2005 um 30 Prozent unter dem von 1980.

Die meisten Haushalte haben in den letzten 25 Jahren nur ein sehr gemäßigtes Wachstum verbuchen können, was hauptsächlich daran lag, dass diese zunehmend aus Doppelverdienern bestehen. Diese wachsende Ungleichheit in den Vereinigten Staaten wird in der politischen Debatte durchaus generell anerkannt, wobei man sich allerdings über die Gründe äußerst uneinig ist. Manche politische Analysten argumentieren, dass die steigende Ungleichheit ausschließlich die Folge der Globalisierung und der technologischen Entwicklung ist. Schlagkräftige Gegenargumente wiederum haben eine ganze Reihe gezielter politischer Maßnahmen als wesentliche Treibkraft definiert. Ohne den Einfluss der Globalisierung von der Hand zu weisen, wird hier aber auf eine Reihe von entscheidenden politischen Maßnahmen hingewiesen, die in den letzten 25 Jahren die Einkommensverteilung von unten nach oben begünstigt haben.

Amerikanische Handels- und Einwanderungspolitik – Hauptgrund der Ungleichheit?

Die Globalisierung bringt als Hauptfaktor ein Riesenangebot an Arbeitnehmern in Entwicklungsländern mit sich, die wesentlich geringere Löhne fordern. Handelspolitische Maßnahmen, die ganze Segmente des amerikanischen Arbeitsmarktes ständig härter werdender Konkurrenz aus den Entwicklungsländern aussetzen, drücken somit die Löhne der betroffenen Arbeitnehmer nach unten. Diese Liberalisierung des Handels bringt jedoch gleichzeitig Vorteile für die Gesamtwirtschaft mit sich, da die von diesen

Arbeitnehmern produzierten Güter und Dienste somit billiger werden.

Die amerikanische Handels- und Einwanderungspolitik lief ganz gezielt auf die Schaffung von Konkurrenz zwischen weniger gut ausgebildeten Arbeitnehmern ohne akademischen Abschluss und Arbeitnehmern in der Dritten Welt hinaus, wohingegen die gebildetsten Schichten, also Ärzte, Anwälte, Wirtschaftsprüfer oder Ökonomen, größtenteils abgesichert waren. Erreicht wurde dies vorrangig durch erhebliche Erleichterungen für Unternehmen beim Aufbau von Fertigungsanlagen in Entwicklungsländern und dem Re-Import der Produktion in die USA. Die neuesten Handelsabkommen konzentrieren sich auf die Schaffung von institutionellen Strukturen zum Schutz der Konzerne vor staatlichen Enteignungen seitens der Entwicklungsländer oder Einschränkungen bei der Rückführung von Unternehmensgewinnen. Gleichzeitig sind auch tarifäre und nicht-tarifäre Handelsschranken verboten, die die Einfuhr von Industriegütern aus den USA behindern könnten. Solche Abkommen führen zu einer direkten Konkurrenz zwischen amerikanischen Arbeitnehmern in der Fertigungsindustrie und ihren Kollegen in der Dritten Welt.

Die amerikanische Einwanderungspolitik hat ebenso zu erhöhtem Druck auf die Einkommen der weniger gut ausgebildeten Arbeitnehmer geführt, da man den Immigranten illegal Zugang zu weniger fachlichen Stellen wie zum Beispiel als Hausmeister, in der Gastronomie und in der Bauindustrie gewährt hat. Obwohl dies strafbar ist, haben Arbeitgeber in den vergangenen 25 Jahren wissentlich Millionen illegaler Immigranten eingestellt.

Hier muss hervorgehoben werden, dass die Vereinigten Staaten keine Einwanderungspolitik der "offenen Grenzen" betreiben. Die relativ unqualifizierten illegalen Arbeiter können jederzeit abgeschoben werden, sobald sie von der Polizei zum Beispiel wegen einer Übertretung der Straßenverkehrsordnung angehalten werden. Auch stellt die Grenzüberschreitung selbst häufig eine erhebliche Gefährdung dar. Für relativ gering qualifizierte mexikanische Arbeitnehmer oder solche aus anderen Drittweltländern sind solche Risiken häufig akzeptabel, da die selbst für unqualifizierte Arbeit gezahlten amerikanischen Löhne weit über dem heimischen Lohnniveau liegen. Ärzte, Anwälte und andere akademisch Gebildete in Entwicklungsländern sind zu solchen

Risiken nicht bereit, auch wenn ihr Einkommen in den USA höher läge, da sie so ihre relativ komfortable Existenz in ihren Heimatländern opfern müssten.

Hätten die amerikanischen Verhandlungsführer einen anderen Grundansatz verfolgt, dann hätten die Handelsabkommen zu einer Konkurrenz zwischen den hoch qualifizierten amerikanischen Arbeitnehmern und ihren Kollegen in Entwicklungsländern geführt. Man hätte zu diesem Zweck für Ärzte, Juristen und andere hoch bezahlte Berufsgruppen transparentere Nieder- und Zulassungsvorschriften einführen sowie sämtliche gesetzlichen Hindernisse für Krankenhäuser, Universitäten und andere Arbeitgeber beseitigen sollen, die die Einstellung von Mitarbeitern ohne amerikanische Staatsangehörigkeit unnötig erschweren. Eine geringfügige, zusätzliche Besteuerung der Einkommen von hoch qualifizierten ausländischen Arbeitnehmern wäre leicht möglich, um den Besorgnissen eines *Brain Drain* aus Entwicklungsländern entgegenzutreten. Mit dieser Steuer würden Entwicklungsländer für ihre Bildungsausgaben entschädigt und könnten damit zwei oder drei Akademiker für jeden in die USA ausgewanderten Akademiker ausbilden.

Eine solche Politik der internationalen Konkurrenz auf hohem professionellen Niveau würde zu erheblichen wirtschaftlichen Einsparungen in den Bereichen Gesundheitswesen und Hochschulbildung sowie bei zahlreichen Gütern und Diensten führen, bei denen ein großer Anteil der Kosten durch Arbeitnehmer im Hochlohnsektor verursacht wird. Eine solche Handels- und Einwanderungspolitik würde auch in mehr Chancengleichheit resultieren.

Inflationsbekämpfung zugunsten der Sozialpolitik

Die wachsende Ungleichheit wird auch durch die amerikanische Zentralbankpolitik gefördert. Die Fed, verantwortlich für die Aufrechterhaltung einer hohen Beschäftigungsrate und Inflationsbekämpfung, hat sich in den vergangenen 25 Jahren mehr als je zuvor in der Nachkriegszeit auf letztere konzentriert. Diese Politik basiert auf einer Arbeitslosenquote, deren Niveau die Inflationsrate daran hindert, über einen Prozentsatz hinauszugehen, den die Fed für akzeptabel erachtet.⁵ Wann immer die Fed die Zinssätze zur Verlangsamung der Wirtschaft anhebt, gehen hauptsächlich Arbeitsplätze in den mittleren und

unteren Einkommensgruppen verloren. Eine kürzlich durchgeführte Studie stellte einen großen Zusammenhang zwischen einer niedrigen Arbeitslosenrate und dem realen Lohnwachstum für Arbeitnehmer in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung fest.⁶

Dies bedeutet, dass weniger gut ausgebildete Arbeitnehmer durch eine höhere Arbeitslosigkeit und niedrigere Löhne Opfer für die Inflationsbekämpfung erbringen müssen. Die Regierung hat in den letzten Jahren versucht, durch Lohn- und Preis-Richtlinien die zu erbringenden Opfer in etwa auszugleichen. Wie die OECD jüngst in ihrer *Jobs Strategy* dokumentierte, verlassen sich zahlreiche europäische Länder weiterhin mit Erfolg auf zentralisierte Lohn- und Gehaltsverhandlungen zur Inflationsbekämpfung anstatt auf höhere Arbeitslosigkeit.

Gewerkschaftsfeindlichkeit in den Vereinigten Staaten

Zum Teil als Folge zahlreicher gewerkschaftsfeindlicher Maßnahmen ist der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder in der Privatindustrie von zwanzig Prozent 1980 auf weniger als acht Prozent im Jahre 2005 gesunken. Ferner ist der Einfluss der überlebenden Gewerkschaften aufgrund neuer Arbeitgebertaktiken wesentlich geschrumpft.

In den achtziger Jahren wurde es gang und gäbe für Arbeitgeber, die Arbeiter zu entlassen, die sich für eine gewerkschaftliche Organisation einsetzen. Zwar ist es heute gesetzlich verboten, jemanden wegen gewerkschaftlicher Tätigkeit zu entlassen, jedoch sind die wahren Beweggründe eines Arbeitgebers nur schwer nachweisbar. Auch fallen die Strafen für solche illegalen Maßnahmen so geringfügig aus, dass Arbeitgeber dieses Risiko kaum scheuen, wenn es darum geht, einen Betrieb gewerkschaftsfrei zu halten. Da die, die federführend in der Mitgliederwerbung tätig sind, entlassen werden können, ist es für die Gewerkschaften äußerst schwierig geworden, sich in einem Betrieb zu etablieren.

Gewerkschaften haben versucht, dem Druck aus verschiedenen Quellen – also seitens der Kirchen, bevölkerungsnahen Organisationen vor Ort und der Politiker – entgegenzutreten, um Konzerne zur Anerkennung von Gewerkschaften dort zu zwingen, wo die Mehrzahl der Belegschaft dies wünscht. Sie haben ebenso versucht durch Kollektivverhandlungen in den Bereichen

eines Unternehmens, in denen sie bereits etabliert sind, Neutralität seitens der Geschäftsführung in Bereichen zu erzwingen, in denen noch um gewerkschaftliche Präsenz gerungen wird. Die *Communication Workers* haben zum Beispiel versucht, ihre Verhandlungen im traditionellen Telefonbereich zur Erzwingung von Firmenneutralität der gewerkschaftlichen Organisation im Internet- und Handybereich gegenüber mehreren großen Telekommunikationskonzernen zu nutzen. Allerdings wurden Organisationsbestrebungen in den vergangenen fünfundzwanzig Jahren erheblich durch die unternehmensfreundliche Anwendung der Arbeitsgesetze behindert.

Hinzu kommt die Praxis der Unternehmen, streikende Belegschaftsmitglieder durch Neueinstellungen zu ersetzen, was vor 1980 kaum üblich war. Die Wende kam im Jahr 1981, als Präsident Reagan die streikenden zivilen Fluglotsen durch militärische ersetzte. Die meisten der streikenden Fluglotsen mussten danach ihren Beruf aufgeben. Kurz nach diesem Streik kam es zu mehreren sehr öffentlichkeitswirksamen Arbeitskämpfen in der Privatindustrie, worauf die Arbeitgeber die Streikenden durch Neueinstellungen ersetzten. Dadurch wurden Streiks zu einer wesentlich stumpferen Waffe gegen die Unternehmensleitung, und die Gewerkschaften wurden in ihren Möglichkeiten, Lohnerhöhungen für ihre Mitglieder durchzusetzen, noch weiter geschwächt.

Der Preis des Gesundheitssystems: Himmelhoch und noch viel höher

Der fehlende politische Reformwille hat erheblich zur Kostenexplosion im Gesundheitswesen und dadurch zur wachsenden Ungleichheit beigetragen. Alle Industrieländer müssen mit Kostensteigerungen kämpfen, allerdings sind die Gesundheitsausgaben nirgendwo so angestiegen wie in den Vereinigten Staaten. Von 8.8 Prozent des Bruttoinlandsproduktes im Jahre 1980 stiegen die Ausgaben im Gesundheitswesen 2005 auf 15.3 Prozent BIP, und dies trotz der altersmäßig relativ günstigen demographischen Struktur. Man rechnet mit einer Steigerung der Ausgaben im Gesundheitssystem um weitere 4 Prozentpunkte des BIP in den kommenden zehn Jahren.

Deutschland und andere wohlhabende Länder waren bei der Kostendämpfung im Gesundheitswesen wesentlich erfolgreicher. In den Vereinigten Staaten liegen die Ausgaben für das Gesund-

heitssystem unter anderem deshalb viel höher, weil es keine gesetzliche Krankenversicherung, sondern hauptsächlich private Versicherungen gibt. Die PKVs schafften es nicht, die Kosten unter Kontrolle zu bekommen. Hinzu kommen ungeheuer administrative Ausgaben: in etwa sind es 20 Prozent der insgesamt für Leistungen rückerstatteten Beträge. Private Versicherungen erzielen die höchsten Gewinne, wenn sie Wege finden, den Kranken Leistungen zu verweigern und nur die Gesunden zu versichern.

Da die Kosten pro Versichertem in allen Einkommensgruppen in etwa identisch sind, also für Versicherte mit hohem genauso wie für solche mit geringem Einkommen, belasten die Kostensteigerungen im Gesundheitswesen die unteren und mittleren Einkommensgruppen wesentlich mehr als die höheren. Sollte der Kostenanstieg für die medizinische Versorgung den Prognosen entsprechen, wird dieser jegliche reale Lohnerhöhungen für Arbeitnehmer im unteren und mittleren Bereich zunichte machen.

Insgesamt haben die hier beschriebenen politischen Maßnahmen zu einer ökonomischen Struktur geführt, die das Wachstum zum Schaden der untersten Einkommensgruppen überproportional nach oben verlagert hat. Bis in die jüngere Zeit ließ sich diese Politik aufgrund der relativ niedrigen amerikanischen Arbeitslosigkeit rechtfertigen, aber auch diese Begründung scheint ihre Berechtigung zu verlieren. Die neuesten OECD-Daten weisen aus, dass die Beschäftigungsquote im Verhältnis zur Bevölkerung für Arbeitnehmer im aktivsten Alter von 25 bis 54 Jahren in den bisherigen 15 EU-Mitgliedsländern fast dem amerikanischen Verhältnis entspricht. Seit 2000 haben diese Länder sogar schneller Arbeitsplätze geschaffen als die USA.

Prognose für den Wandel

Obwohl die Führungen beider Parteien die hier beschriebene politische Richtung in vieler Hinsicht akzeptiert haben, bestehen bessere Aussichten auf Wandel unter einer eventuellen Demokratischen Mehrheit, da die unterschiedlichen Ansätze beider Parteien in etlichen Bereichen offensichtlich sind. Die Demokraten würden die Gewerkschaften bei ihren Organisationsbestrebungen wesentlich mehr unterstützen und nach Mitteln und Wegen suchen, diese zu fördern, anstatt aktiv zu behindern. Auch würden die Demokraten sich eher für eine bessere

Krankenversicherung einsetzen. Zwar gibt es bisher keinen Konsens über den besten Reformansatz, aber eine erweiterte Versicherungsdeckung ist unbestrittenes Ziel der demokratischen Politik. Ferner wollen die Demokraten die Mindestlöhne anheben, was zu wesentlichen Verbesserungen für die untersten Einkommensgruppen führen würde.

Es wird nicht leicht sein, die ständig steigende Tendenz zur Ungleichheit der vergangenen Jahre umzukehren. Mit der neuen Demokratischen Mehrheit im Kongress besteht jedoch die Chance, die Ungleichverteilung wieder in das Zentrum der politischen Aufmerksamkeit zu rücken. Einen Anfang haben die Demokraten dabei mit der Ankündigung der Debatte um höhere Mindestlöhne schon gemacht.

Washington, D.C. – 7. November 2006
Übersetzung: Dr. Ursula Weide

Die hier dargestellte Position des Autors spiegelt nicht zwangsläufig die Position der FES oder der Organisation wider, für die der Autor arbeitet.

¹ Dean Baker ist Co-Direktor des Center for Economic and Policy Research in Washington, D.C. Er ist Verfasser des Buches *The History of the United States since 1980*, Cambridge University Press, 2007.

² Der Gini-Koeffizient ist ein Zahlenwert zur Messung der Ungleichverteilung, welcher für die Bestimmung der Einkommensverteilung herangezogen wird. Er reicht von 0, vollständiger Gleichheit, d.h. alle haben den gleichen Anteil am Einkommen, bis 1, vollständiger Ungleichheit, d.h. ein Empfänger oder eine Gruppe von Empfängern erhält das gesamte Einkommen.

³ Daten des US Census Bureau: "Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2005". Zum Vergleich: der Gini-Index für Deutschland lag im Jahre 2000 bei 0.283.

⁴ Siehe auch Hegewisch, A., "The Minimum-wage in the United States of America," *Focus America*, Nr. 1, 2006: Friedrich Ebert Foundation.

⁵ Die Fed praktiziert als Grundsatz die Doktrin der "non-accelerating rate inflation rate of unemployment", abgekürzt NAIRU. Diese Doktrin wurde zuerst in einer Reihe von Artikeln von Robert Gordon ("Inflation, Flexible Exchange Rates, and the Natural Rate of Unemployment", veröffentlicht in *Workers, Jobs, and Inflation*. Herausgeber: M. Bailey, Washington, D.C., The Brookings Institution) beschrieben.

⁶ Bernstein, J. and Baker, D., 2004. *The Benefits of Full Employment*, Washington, D.C.: Economic Policy Institute.