

Globalisierungspanik und Einkommensverteilung

Michael Dauderstädt¹

Die Einkommensverteilung in Deutschland und vielen anderen reichen Ländern hat sich in den letzten Jahren verschlechtert. Die Lohnquote sank, die Lohnspreizung nahm zu, die Armut stieg an. Der Niedriglohnssektor explodierte ebenso wie die Managergehälter. Die Ungleichheit wuchs in einer Zeit weltwirtschaftlicher Veränderungen, die gern unter dem Schlagwort „Globalisierung“ zusammengefasst werden: die Öffnung der früher kommunistischen Länder Mittel- und Osteuropas, Chinas und Indiens; das Wachstum nicht nur des internationalen Handels, sondern vor allem der grenzüberschreitenden Investitionen, Migration und der globalen Produktionsnetzwerke und Finanzmärkte. Aber bedeutet diese Gleichzeitigkeit auch, dass die Veränderungen der Einkommensverteilung der Globalisierung geschuldet sind? Oder haben bestimmte theoretische Wahrnehmungsstrukturen der Globalisierung Politik und Gesellschaft irregeleitet?²

Auf einen Blick

Die Globalisierung verändert die Marktmacht der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen. Aber Gesellschaft und Politik haben trotzdem erhebliche Gestaltungsspielräume. Vor allem in Deutschland wurden sie so genutzt, dass sich die Einkommensverteilung dramatisch verschlechtert hat. Dazu gibt es Alternativen.

Globalisierung: Wahrnehmung, Wahn und Wirklichkeit³

Weltwirtschaftliche Veränderungen haben schon immer Ängste ausgelöst. Aber sind sie tatsächlich begründet? In der Ökonomie gibt es eine jahrhundertalte Diskussion über die Folgen der Weltmarktintegration, insbesondere für Wachstum, Beschäftigung und Einkommensverteilung. Manche der ältesten Theorien bestimmen immer noch den wirt-

schaftspolitischen und – wenn auch in geringerem Umfang – den akademischen Diskurs. Dabei sind viele ihrer Grundannahmen von der Realität der Globalisierung überholt, ihre Befunde oft widersprüchlich und empirisch nicht zu belegen.

Die älteste und immer noch mächtigste Theorie geht auf Adam Smith und David Ricardo zurück und signalisiert Entspannung. Sie weist nach, dass der Freihandel den Wohlstand aller beteiligten Länder und ihrer Einwohner erhöht. Aber sie kennt keine Kapitalbewegungen und unterstellt Vollbeschäftigung. Was die Einkommensverteilung betrifft, so können sich die Produktivitätsgewinne aus der Spezialisierung zwar unterschiedlich verteilen, aber es handelt sich immer um ein Positivsummenspiel, bei dem alle gewinnen. Aber schon diese Theorie war nicht unumstritten. Der deutsche Ökonom Friedrich List befürchtete, dass sich hinter den statischen Gewinnen dynamische Verluste an Entwicklungschancen verbergen können, wenn sich ein Land auf wenig aussichtsreiche Produktionen mit schlechtem langfristigem Absatz- und Wertschöpfungspotenzial spezialisiert. In jüngster Zeit wies Paul Samuelson nach, dass die erzielten Spezialisierungsgewinne durch die Entwicklung der ärmeren Länder auch wieder verloren gehen können.

Panik kann dagegen die nächste Theoriewelke von Heckscher-Ohlin und Stolper-Samuelson auslösen. Sie vermuteten, dass sich Länder gemäß ihrer Faktorausstattung spezialisieren, also reiche Länder auf kapitalintensive und arme Länder auf arbeitsintensive Produktion. Eine solche Spezialisierung hätte Folgen für die Einkommensverteilung zwischen Kapital und Arbeit. In den reichen Ländern würden Beschäftigung und/oder Löhne sinken, in den armen steigen. Die funktionale Einkommensverteilung müsste sich in den reichen Ländern daher verschlechtern, in den armen Ländern dagegen zulasten des Kapitals verbessern. Auch diese Theorie benötigt eine Reihe unrealistischer Annahmen wie sinkende Grenz- und konstante Skalenerträge sowie die Nichtexistenz von Faktorbewegungen.

Ihre empirische Falsifikation durch Leontief (in der Ökonomie als „Leontief-Paradoxon“ berühmt) löste eine Modifikation aus, die auch in der heutigen Globalisierungsdebatte eine große Rolle spielt, obwohl sie die gleichen unrealistischen Annahmen benötigt. Dabei wird nicht mehr die Ausstattung mit Kapital und Arbeit, sondern mit unterschiedlich qualifizierter Arbeit bzw. Humankapital betrachtet. Reiche Länder

spezialisieren sich danach auf Produktionen, die viel der dort relativ reichlich vorhandenen qualifizierten Arbeit einsetzen, während arme Länder sich auf die Industrien mit geringen Qualifikationsanforderungen (z.B. Bekleidung) spezialisieren. Damit sinken Beschäftigung und/oder Löhne der gering qualifizierten Arbeitnehmer in den reichen Ländern und die Einkommensverteilung verschlechtert sich im Sinne größerer Lohnspreizung. In den ärmeren Ländern müsste im Gegenzug eine Angleichung der Löhne eintreten. Während das erste Phänomen empirisch zu beobachten ist, gilt dies für das letztere nicht.

Allerdings ist auch beim Befund der wachsenden Ungleichheit in den reicheren Ländern umstritten, ob Lohnspreizung und höhere Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten wirklich auf die Globalisierung oder nicht doch auf andere Faktoren wie technischer Fortschritt oder sozialer Wandel (Zunahme der Frauenbeschäftigung) zurückzuführen sind. In der deutschen wirtschaftspolitischen Debatte (prominent: Hans-Werner Sinn) wurden die ursprüngliche und die modifizierte Theorie ungeachtet ihrer Schwächen intensiv genutzt, um einerseits die Arbeitslosigkeit zu erklären und die Notwendigkeit von niedrigeren Löhnen für gering Qualifizierte zu begründen.

Dabei hat sich die wirtschaftswissenschaftliche Analyse der Globalisierung längst weit über diese älteren Theorien hinaus entwickelt und versucht der veränderten weltwirtschaftlichen Realität gerecht zu werden. Ansätze wie die Neue Handelstheorie (Krugman), strategische Handelspolitik, die Neue ökonomische Geographie (Venables, Grossman), die „große Zerlegung“ (Baldwin) oder unternehmenszentrierte Theorien berücksichtigen die komplexere Realität von Faktorbewegungen, intrasektoralen und firmeninternem Handel, steigenden Skalenerträgen, monopolistischer Konkurrenz, multinationalen Unternehmen, Transportkosten und Standortexternalitäten wie Agglomerationsvorteile. Die Verteilungskonsequenzen sind aber weit unübersichtlicher als in Deutschland so beliebten holzschnittartigen HOSS-Modell (Heckscher-Ohlin, Stolper-Samuelson). Bezüglich der Rolle des Staates rehabilitieren diese komplexen Modelle so teilweise Friedrich List und liefern eher Begründungen für eine aktive Politik der Standortpflege.

Daneben stehen – leider theoretisch kaum verbunden – die Theorien der monetären Außenwirtschaft und der Makroökonomie offener

Volkswirtschaften. Ihre Befunde reiben sich oft mit denen der vorgenannten Ansätze. Wettbewerbsfähigkeit wird hier durch den Wechselkursmechanismus garantiert, wobei angesichts unvollkommener Devisenmärkte Unterbewertungen möglich sind. Sie fördern Exportüberschüsse und schaffen so Beschäftigung im Inland auf Kosten der Handelspartner. Bezeichnenderweise sind dazu Kapitalexporte notwendig, denen sonst gern unterstellt wird, sie senkten Wachstum und Beschäftigung im Herkunftsland.

Unterm Strich zeigt diese Revue der Theorien, dass sowohl die Freihandelseuphorie als auch die Globalisierungspanik auf wackeligen Füßen stehen.

Hilfloser Staat, hilflose Gesellschaft?

„Sachzwang Weltmarkt“ lautete der Befund der Globalisierungspaniker. Ein Land, das sich nicht dem Wettbewerbsdruck beuge, müsse es teuer mit geringem Wachstum und Arbeitslosigkeit bezahlen. Zumindest bei der Primärverteilung müsse eine zunehmende Ungleichheit toleriert werden, auch wenn eventuell eine sozialpolitische Kompensation möglich sei. Aber diese Umverteilungsmöglichkeiten des Staates wären durch die Globalisierung auch stark beschränkt. Denn gerade die Globalisierungsgewinner und potenziellen Zahler (reiche Bürger oder Unternehmen) hätten nun Exitoptionen des Umzugs oder der Produktions- oder zumindest Gewinnverlagerung, die sie nutzen würden, wenn die Belastungen zu hoch wären.

Tatsächlich haben Staaten immer in die außenwirtschaftlichen Beziehungen eingegriffen. Sie haben fast überall den vom Weltmarkt angestoßenen Strukturwandel aus sozialen oder strategischen Gründen gebremst – in der Landwirtschaft, im Bergbau, in der Stahlindustrie und vielen anderen Branchen. Konsumenten und/oder Steuerzahler mussten die Rechnung bezahlen. Das hat eventuell Wachstumschancen gekostet. Aber diese Verlustrechnung unterschlägt die Kosten der Reallokation der betroffenen Produktionsfaktoren. Wichtiger ist eine Industriepolitik, die eine stetige Modernisierung der Wirtschaft mit zunehmenden Aktivitäten mit hoher Wertschöpfung am Standort Deutschland unterstützt.

Die Gesellschaften der reichen Länder haben nicht zuletzt aufgrund politisch unterschiedlich gestalteter Systeme der sozialen Sicherung, der Besteuerung, des Arbeitsmarktes, der industriellen

Beziehungen, der Bildung, der Forschung, der Industriepolitik eine breite Palette von Varianten des Kapitalismus herausgebildet, die alle in der globalisierten Welt mit recht unterschiedlichen Niveaus der Ungleichheit und Beschäftigung überleben. Das deutsche Modell des rheinischen Kapitalismus galt lange als ein Erfolgsmodell, das dynamische Exportspezialisierung mit sozialem Ausgleich verband. Trotz dieser Exporterfolge litt es aber immer wieder unter Panikanfällen bezüglich seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit (so 1980–1982 und immer wieder seit 1995). Darauf reagierte das Land, vor allem die Sozialpartner, mit Lohnzurückhaltung, die zwar die Sockelarbeitslosigkeit zementierte, aber kurzfristig erneute Exporterfolge zeitigte, die allerdings mittelfristig durch Aufwertungen der DMark wieder kompensiert wurden.

Mit der deutschen Vereinigung in ihrer wirtschaftspolitisch problematischen Form (Währungsunion, rasche Angleichung von Preisen und Löhnen) mehrten sich die Belastungen dieses Modells. Die schon seit 1973 gestiegene Arbeitslosigkeit erreichte ungekannte Höhen mit entsprechenden Belastungen der öffentlichen Haushalte. In dieser Situation gewann die Globalisierungspanik ihren unheilvollen Einfluss. Politik und Sozialpartner erlagen dem Wahn, das Lohnniveau, die soziale Sicherung und die Struktur der Besteuerung seien angesichts des internationalen Wettbewerbs nicht mehr zu halten und müssten drastisch gesenkt bzw. reformiert werden.

Die so begründeten Arbeitsmarkt- und Steuerreformen sowie Verlagerungsdrohungen führten zu einer Schwächung der Gewerkschaften, zu Lohnzurückhaltung unterhalb des Produktivitätsanstiegs, zu einem dramatischen Anstieg der Lohnspreizung, zu einer Umverteilung zugunsten der Reichen und Unternehmen sowie zu einem Verlust des Vertrauens in die Systeme der sozialen Sicherung. Die erhofften Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung ließen aber auf sich warten. Die Sparquote stieg aus Angst und wegen der ungleicheren Einkommensverteilung, die Binnennachfrage stagnierte und bremste Investitionen und Wachstum. Zwar nahmen die Exportüberschüsse erwartungsgemäß zu, aber sie konnten nur langsam die gesamte Volkswirtschaft ankurbeln. Der späte Aufschwung erreicht bisher auch kaum die Reformverlierer.

Die Exportlastigkeit des Aufschwungs droht auch schon wieder, ihn vorzeitig zu beenden. Der Euro wertet auf, wichtige Exportmärkte kriseln.

In der Eurozone drohen aufgrund des deutschen Lohnstückkostenvorsprungs Probleme in Frankreich, Italien und Spanien, die nicht mehr auf das traditionelle Instrument der Abwertung zur Wiederherstellung des Gleichgewichts zurückgreifen können. Schwächt sich der Exportboom ab, droht eine neue Welle der Globalisierungs-panik mit den ewig gleichen Forderungen der Lohnzurückhaltung und Kostenerleichterungen für Unternehmen. Mittelfristig braucht die europäische Wirtschaft und letztlich auch die Weltwirtschaft Politiken, die die Lohnstückkostenrelationen und darüber hinaus die Wechselkurse so stabilisieren, dass sie nicht ständig Anlass zu Disinflationswettläufen geben.

Alternativen angesichts der neuen Ungleichheit

Trotz aller anekdotischer Belege wie einzelne Produktionsverlagerungen und Betriebsschließungen ist der Zusammenhang zwischen Globalisierung und Ungleichheit kaum nachzuweisen. Der Handel und die Investitionen unter den reichen Ländern sind bedeutender als mit den ärmeren Ländern. Andere Entwicklungen wie die Politik, der technische Fortschritt und der gesellschaftliche Wandel beeinflussen die Verteilung, wobei allerdings der technische Fortschritt auch eine Reaktion auf internationalen Wettbewerbsdruck sein kann.

Im Kern bleibt, dass vor allem (aber nicht nur!) in den der Weltmarktkonkurrenz ausgesetzten Branchen, die meist industrielle Fertigwaren produzieren, die Beschäftigung gering Qualifizierter zurückgegangen ist. Gleichzeitig kam es zu einer Expansion des Dienstleistungssektors, der aber diese Menschen nicht voll beschäftigen konnte. Das Wachstum dieser Sektoren mit ihren oft niedrigeren Löhnen erklärt weitgehend den Anstieg der Einkommensungleichheit. Aber müssen diese Einkommen so niedrig bleiben?

Die klassische Erklärung lautet, die Produktivität der dortigen Arbeitnehmer sei zu niedrig. Sie übersieht aber, dass Produktivität auch eine

Funktion der Preise und der Nachfrage ist, die über die Preise die Wertschöpfung (pro Arbeitseinheit) bestimmt. Da in vielen Dienstleistungen (z.B. Friseur, Lehrer) die Sachproduktivität (Output/Zeit) kaum wachsen kann, müssen sie am gesamtgesellschaftlichen Produktivitätsfortschritt über eine Veränderung der relativen Preise teilhaben, die dann ihre Wertproduktivität und ihre Löhne erhöht. Dieser Prozess findet statt, aber zu langsam, um einen Anstieg der Ungleichheit zu verhindern oder gar umzukehren.

Hier ist die Politik gefragt. Gesetzliche Mindestlöhne in Branchen, in denen die Gewerkschaften keine am gesamtgesellschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientierten Lohnsteigerungen durchsetzen können, wären ein wichtiger Beitrag. Gleicher Lohn für gleiche Arbeit würde die wichtige Geschlechterkomponente der Ungleichheit reduzieren. Dagegen wird oft eingewandt, dass teurere haushaltsnahe Dienstleistungen weniger nachgefragt würden, da sie relativ leicht durch eigene Arbeit zu ersetzen seien. Im Effekt würden Mindestlöhne daher Beschäftigung vernichten. Dabei wird zwar vergessen, dass die höheren Einkommen der Beschäftigten über ihre Nachfrage wieder Arbeit schaffen, aber ein Kern bleibt: Je weniger qualifiziert und/oder leistungsfähig ein Mensch ist, desto schwieriger findet er Beschäftigung.

Hier ist das Bildungssystem gefragt: Der Nachwuchs an Jugendlichen ohne Schulabschluss mit sozialen Problemen muss gestoppt werden. Die Qualifizierung potenzieller Arbeitnehmer im Dienstleistungssektor (z.B. Pflege) muss verbessert werden, damit ihre Beschäftigung gegenüber (vielleicht liebevoller, aber unqualifizierter) Eigenarbeit der Haushalte attraktiver wird.

Zusätzlich sind Einkommensbeihilfen für leistungsgeminderte Arbeitnehmer vorzusehen. Die steuerliche Umverteilung bleibt das letzte Mittel, um unakzeptable Ungleichheit entgegenzuwirken. Die dafür notwendige Besteuerung der reicheren Teile der Gesellschaft kann und muss nicht aus Angst vor der Globalisierung immer weiter abgebaut werden.

1 Dr. Michael Dauderstädt ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

2 Der Autor dankt den Referenten der Tagung „Die neue Ungleichheit. Globalisierung und Einkommensverteilung“ des Kocheler Kreises am 11.–13. Januar 2008 in Kochel, auf deren Beiträge sich dieser Aufsatz stützt.

3 Dieser Abschnitt nutzt den Vortrag von Hans-Michael Trautwein in Kochel und Jürgen Matthes „Weltkrieg um Wohlstand und pathologischer Exportboom? Warum Deutschland auch weiterhin von der Globalisierung profitiert“ Köln (IdW) 2007.