

## ZUSAMMENFASSUNG

Diese Studie untersucht die existierende Literatur zum Einfluss der Globalisierung auf den Arbeitsmarkt und die Einkommensverteilung einerseits zwischen Arbeit und Kapital sowie andererseits innerhalb des Faktors Arbeit (zwischen den diversen Sektoren, aber auch zwischen qualifizierten und unqualifizierten ArbeitnehmerInnen) in den entwickelten Ländern, insbesondere in den alten EU-Ländern, sowie in Österreich.

Zwei Aspekte der Globalisierung werden analysiert: internationaler Handel sowie ausländische Direktinvestitionen (FDI). Die Auswirkungen internationaler Verlagerungen (Outsourcing) werden in diesem Zusammenhang ebenfalls untersucht.

Für die Analyse der Verbindungen zwischen Globalisierung und Arbeitsmarkt wurden drei grundsätzliche Zugänge gewählt: 1. Außenhandelstheorie, 2. Arbeitsökonomie, 3. Politische Ökonomie.

Ausgehend von den Theoremen von Heckscher-Ohlin und Stolper-Samuelson, besagt die traditionelle Außenhandelstheorie, dass in Ländern, die reich an Kapital und an qualifizierten Arbeitskräften sind, die Löhne und die Beschäftigung von niedrig qualifizierten Arbeitskräften oder von Beschäftigten in jenen Sektoren die verstärkter Importkonkurrenz ausgesetzt sind, trotz insgesamt steigender Wohlfahrt sinken können. Hat jedoch bisher das ursprüngliche Stolper-Samuelson-Modell die durch Außenhandel hervorgerufene Umverteilung von Arbeit zu Kapital betont, so hat die handelstheoretischen Diskussion in den letzten Jahrzehnten stärker die Umverteilung innerhalb des Faktors Arbeit in den Mittelpunkt gestellt. Was früher die Feststellung eines unvermeidlichen Verlierers bei Marktöffnungen in der traditionellen Außenhandelstheorie war, ist laut der neuen Außenhandelstheorie vermeidbar, angesichts der signifikanten zusätzlichen Effizienzgewinne durch den Außenhandel infolge steigender Skaleneffekte, technologischer Spillovers, mehr Wettbewerb und größerer Produktvariation (Helpman und Krugman, 1985)

Auf Basis von Faktoranalysen untersuchen arbeitsökonomische Ansätze die Auswirkungen des Außenhandels hinsichtlich der Verschiebung der Arbeitskräftenachfrage in Reaktion auf zum einen die Exporte, welche eine Quelle der Nachfrage sind, und zum anderen in Reaktion auf die Importe, weil diese die Nachfrage mindern (vgl. Katz und Murphy, 1992; Borjas et al., 1992; Wood, 1994). So erhöhen Exporte die Beschäftigung, während Importe diese reduzieren. Aus mikroökonomischer und institutioneller Sicht hingegen, werden durch den Außenhandel nicht nur die Nachfragestrukturen beeinflusst, sondern auch die Lohnverhandlungspositionen: a) einerseits durch niedrigere Renten wegen des verstärkten internationalen Wettbewerbs, b) andererseits durch handelsbedingte technologische Entwicklungen, die negative Effizienzeffekte haben und zu einer Disziplinierung der Arbeitskräfte führen (vgl. Greenaway et al.; 1999a&b). Der Rückgang im gewerkschaftlichen Organisationsgrad in den letzten Jahrzehnten spielt hier mit den Außenhandelseffekten und der Zunahme der Ungleichheit zusammen. (vgl. z.B. Freeman, 1998).

Die polit-ökonomische Literatur geht zunächst von ähnlichen Argumenten aus wie institutionalistische arbeitsökonomische Analysen, betont aber zusätzlich noch, dass die spezifischen Wechselwirkungen neoliberaler Politik und Globalisierung in der gegenwärtigen Zeitperiode zu einer Verschlechterung der Lohnverhandlungsstärke

der ArbeitnehmerInnen führt, nicht nur in Entwicklungsländern, sondern auch in den entwickelten Ländern (vgl. Rodrik, 1997; Crotty et al., 1998; Epstein, 2000). Diese Literatur verweist einerseits auf den größeren Wettbewerbsdruck auf die Unternehmen wegen der Handelsöffnung (was die Arbeitgeber weniger kompromissbereit und aggressiver macht bei den Lohnverhandlungen) und andererseits auf die Droheffekte infolge der Zunahme des internationalen Handels, des Outsourcing und der Investitionsflüsse und der damit verbundenen unterschiedlichen Mobilität von Kapital und Arbeit. Diese negativen Effekte auf die Lohnverhandlungsposition vermischen sich mit nachfrageseitigen Faktoren, die sich einerseits aus der restriktiven Fiskal- und Geldpolitik ergeben, andererseits aus dem Absinken des aggregierten Lohneinkommens, was zu einem Teufelskreis von sinkender aggregierter Nachfrage und niedrigen Beschäftigungszahlen führt.

In der empirischen Literatur finden sich Hinweise, dass Außenhandel - sowohl inter-industrieller Handel mit Niedriglohnländern als auch intra-industrieller Handel mit entwickelten Ländern - zu Arbeitsplatz- und Lohnverlusten führt für jene ArbeitnehmerInnen, die in Bereichen arbeiten, die verstärkter Importkonkurrenz ausgesetzt sind, und im besonderen für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte (vgl. Revenga, 1992; Sachs und Shatz, 1994; Greenaway, 1999a; Landesmann et al., 2001). Es gibt jedoch gewichtige Unterschiede bezüglich der geschätzten Größenordnungen dieser Wirkungen. Außerdem gibt es unterschiedliche Reagibilitäten der Beschäftigung und der Löhne in den jeweilig untersuchten Ländern: Das gängigste Argument hierbei ist, dass im Gegensatz zu den USA in Europa nicht die Löhne sondern die Beschäftigung die Anpassungslast tragen müsse. Ausgehend von diesem Argument ist es nur ein Schritt zur Debatte über die verhältnismäßig starken Arbeitnehmerschutzorganisationen in Europa. Die Zeitdimension der negativen Auswirkungen ist ebenfalls unklar: Bei optimistischer Betrachtung geht man davon aus, dass sie mit der Zeit wieder verschwinden, sobald die aus dem Handel resultierenden Wohlfahrtsgewinne zu einem Wirtschaftsaufschwung führen (Bhagwati et al., 2004; OECD, 2005). Eine weitere Front in den Kontroversen ergibt sich dort wo Studien, die den Fokus legen auf die Auswirkungen von Handelsflüssen zur Erklärung von negativen Arbeitsmarkteffekten, von Außenhandelstheoretiker(innen) kritisiert werden, die argumentieren, dass die untersuchten Veränderungen bei Importpreisen und Importmengen nicht groß genug sind um die großen Veränderungen der relativen Löhne erklären zu können und dass technologische Veränderungen der Hauptgrund für das Sinken der (relativen) Löhne bei niedrig qualifizierten Arbeitskräften sind (vgl. Lawrence und Slaughter, 1993). In letzter Zeit hat die wachsende Bedeutung von Importen von Intermediärgütern infolge internationalem Outsourcing zu der einvernehmlichen Interpretation geführt, dass sowohl der Intermediärgüterhandel mit Niedriglohnländern als auch technologische Effekte zu Verschlechterungen des Arbeitsmarkts für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte geführt haben (vgl. Feenstra und Hanson, 1999). Weiters wird betont, dass Importpenetration defensive Innovationen stimulieren könnte, d.h. Außenhandel könnte folglich einen indirekten Einfluss auf die Löhne haben (vgl. Stehrer, 2004; Greenaway et al., 1999b). Vor kurzem haben die Kontroversen innerhalb der Handelstheorie eine weitere Dimension erhalten durch den Beitrag von Samuelson (2004), der behauptet, dass, wenn in Ländern in der Ausgangssituation nicht Autarkie herrscht, sondern bereits Handelsbeziehungen bestehen, dann wird eine Produktivitätszunahme des weniger entwickelten Handelspartner in der Exportindustrie des entwickelteren Handelspartners zu einer Verschlechterung der Terms of Trade zulasten des entwickelteren Landes führen. Der Hintergrund dieser

Annahme ist die technologische Aufholjagd Chinas, welche zu sich verschlechternden Terms of Trade für die USA und zu einer permanenten Reduktion im US-amerikanischen realen Pro-Kopf-Einkommen führen könnte, auch wenn weltweit das Einkommen insgesamt steigt.

Ebenso wenig gibt es einen allgemein geteilten Konsens darüber, ob eine Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation für die niedrig qualifizierten Arbeitskräfte einhergeht mit einer allgemeinen Verschlechterung der Verhandlungspositionen der Arbeitnehmerseite in den entwickelten Ländern. Obwohl manche AutorInnen, sowohl vom arbeitsökonomischen als auch vom außenhandelstheoretischen Standpunkt aus behaupten, dass es keine allgemeine Tendenz für ein sinkendes durchschnittliche Lohnniveau gibt, sondern nur ein größeres Auseinanderklaffen der Lohnschere (vgl. Krugman, 1995; Lawrence und Slaughter, 1993; Revenga, 1992; Sachs und Shatz, 1994; Feenstra und Hanson, 1996), weisen die meisten arbeitsmarktökonomischen (vgl. Freeman, 1998; Greenaway et al., 1999a&b; Slaughter, 2001) und die politökonomischen Studien (vgl. Rodrik, 1997; Epstein, 2001) darauf hin, dass es wichtig wäre, die Verbindungen zwischen der Globalisierung und der Lohnverhandlungsstärke der ArbeitnehmerInnen zu untersuchen. Dieser Hinweis ist besonders aufschlussreich angesichts der abnehmenden Tendenz der Lohnquote in vielen entwickelten Ländern, einer Tatsache, die vom Großteil der handelstheoretischen Literatur nicht erwähnt wird. Weiters betont eine zunehmende Anzahl von Studien, dass die Disziplinierungs- und Droheffekte der Globalisierung gegenüber den ArbeitnehmerInnen sich nicht unmittelbar in den tatsächlichen Handelsvolumina und den Kapitalflüssen widerspiegeln und daher einer direkten qualitativen Beurteilung bedürfen.

Bezüglich Österreich können die empirischen Ergebnisse über die arbeitsmarktbezogenen Auswirkungen der Globalisierung folgendermaßen zusammengefasst werden: Was die Auswirkungen des Außenhandels (Gesamt-, Endverbrauch und Intermediärgüterhandel) auf die Gesamtbeschäftigung (oder Arbeitslosigkeit) betrifft, so können gar keine oder nur minimale Auswirkungen von Importen gefunden werden (Aiginger et al., 1996; Winter-Ebmer und Zimmermann, 1998; Hofer und Huber, 2003); andererseits gibt es aber einen negativen Effekt für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte, ältere ArbeitnehmerInnen und ArbeiterInnen mit Niedriglohn (Aiginger et al., 1996; Hofer und Huber 2003), sowie für die Niedriglohnindustrie und für die Bereiche mit einem AusländerInnen-Anteil (Winter-Ebmer und Zimmermann). Es gibt nur einen sehr kleinen oder insignifikanten Einfluss von Exporten auf die Beschäftigung (Aiginger et al., 1996; Winter-Ebmer und Zimmermann, 1998; Hofer und Huber, 2003). Was Löhne betrifft, so gibt es Hinweise auf einen negativen Effekt der Importe und auf einen geringen positiven Effekt der Exporte (von und nach dem Osten) auf Basis von Individualdaten (Aiginger et al., 1996), und keine Auswirkungen durch Importe aus dem Osten sowie positive Auswirkungen von Exporten in den Rest der Welt auf Branchenbasis (Winter-Ebmer und Zimmermann, 1998). Mobile Arbeitnehmer spüren geringere negative Auswirkungen von Importen auf ihre Löhne und positive Auswirkungen von Exporten (Aiginger et al., 1996).

Es gibt keinen nachweisbaren Einfluss auf die Gehälter von Angestellten, jedoch sehr wohl einen positiven Export- und negativen Import-Effekt auf die Löhne von ArbeiterInnen (Hofer und Huber). Was die relative Beschäftigung zwischen hoch qualifizierten und niedrig qualifizierten Arbeitskräften betrifft, so sind positive Auswirkungen durch Exporte und negative Auswirkungen durch Importe (mit

Ausnahme des Outsourcings nach Osteuropa) festzustellen (Egger und Egger, 2003). Outsourcing in die Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOEL) führte zwar zu einer Steigerung der relativen Beschäftigung und der Löhne der hochqualifizierten Arbeitnehmer im Vergleich zu den niedrig qualifizierten Arbeitnehmern (Egger und Egger, 2003; Egger et al. 2001), gleichzeitig gibt es aber auch ein umstrittenes Untersuchungsergebnis, das einen negativen Effekt des gesamten Outsourcings auf die relative Beschäftigung und die relativen Löhne der hoch qualifizierten Arbeitnehmer belegt. Dies kann als Hinweis gewertet werden, dass Österreich ein Land mit knapper Ausstattung an Humankapital ist (Lorentowicz et al., 2005; Marin 2004)). Es deutet Einiges darauf hin, dass die MOEL –Filialen multinationaler Firmen aus Österreich komplementär zu österreichischen Firmen sind (Marin, 2004) und es keine nachteiligen Einflüsse gibt von den Gehältern der MOEL-Tochtergesellschaften auf die Beschäftigung in den Muttergesellschaften; Hingegen finden Bellak und Altzinger (2001) einen negativen Effekt der Umsätze der MOEL-Tochtergesellschaften auf die Beschäftigung in den Muttergesellschaften. Dieses Ergebnis ist im Gegensatz zu Marin (2004), die keinen Einfluss gefunden hat. Simulationsergebnisse über die Auswirkungen der Osterweiterung oder des Handels mit MOE-Ländern deuten einerseits auf eine leichte Verschiebung der funktionellen Einkommensverteilung zu Lasten der Lohnabhängigen und zu Gunsten der Arbeitgeber hin (Breuss und Schebeck, 1999), andererseits auf einen negativen Effekt sowohl von Finalgüterhandel als auch von Outsourcing nach Osteuropa auf niedrig qualifizierte Arbeitskräfte; weiters einen negativen Effekt des Fertigwarenhandels auf die Löhne qualifizierter ArbeitnehmerInnen in den von verstärkter Importkonkurrenz betroffenen Branchen und weiters einen positiven Effekt von Outsourcing auf die Löhne qualifizierter Arbeitskräfte insgesamt (Kratena, 2006). Zu guter Letzt gibt es aber noch ein anderes Resultat, das auf ein Sinken der relativen Löhne von qualifizierten und unqualifizierten Arbeitskräften hinweist (Keuschnigg und Kohler, 2002).

Alles in Allem bietet die empirische Literatur über Europa und die USA Hinweise darauf, dass Handel negative Auswirkungen hat auf den Arbeitsmarkt in jenen Branchen, die einer Importkonkurrenz ausgesetzt sind, und besonders auf die niedrig qualifizierten Arbeitskräfte, sei es durch direkte Effekte oder indirekt durch handelsbedingte technologische Effekte.

Unabhängig von den großen Unterschieden der diversen theoretischen Zugänge sind sich alle einig darüber, dass niedrig qualifizierte Arbeitskräfte diesen negativen Auswirkungen stärker ausgeliefert sind als qualifizierte Arbeitskräfte. Nicht entschieden ist aber die Frage, ob diese schlechtere Position der niedrig qualifizierten gegenüber den qualifizierten ArbeitnehmerInnen nur ein relativer oder ein absoluter Nachteil ist. Weiters bleibt es eine empirisch zu beantwortende Frage, ob die Lohn- oder Beschäftigungszuwächse der qualifizierten Arbeitskräfte ausreichen um ihren Anteil an der Wertschöpfung zu erhöhen, oder ob die Einkommensverteilung zwischen qualifizierter Arbeit und Kapital sich verschlechtert aufgrund von Produktivitätszuwächsen. Letztlich bestimmen die Veränderungen der Anteile von qualifizierter und unqualifizierter Arbeit am Volkseinkommen das Resultat hinsichtlich der funktionellen Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital.

Im Falle der europäischen Länder, wo Anpassungen meist nur über die Beschäftigung erfolgen, ist es notwendig zur Analyse der Einkommensverteilung sowohl die lohnbezogenen als auch die arbeitsmarktbezogenen Auswirkungen zu untersuchen. Die Kombination von Lohn-, Arbeitsmarkt- und Produktivitätsentwicklung

ermöglicht letztlich die Ermittlung des Lohnanteils an der Wertschöpfung in einem Sektor. Eine erschöpfende Analyse der verteilungsbeeinflussenden Wirkungen der Globalisierung hat daher mehrere Dimensionen: Die Entwicklung der Löhne und der Beschäftigung, sowie der Anteil der Löhne von unqualifizierten und qualifizierten ArbeitnehmerInnen an der Wertschöpfung sowohl für den betreffenden Sektor als auch auf aggregiertem Niveau.

Eine weitere interessante Entdeckung, die in der Literatur zu finden ist, ist die Tatsache, dass die negativen Handelsauswirkungen nicht nur auf den inter-industriellen Handel mit Niedriglohnländern zurückzuführen sind, sondern auch auf intra-industriellen Handel mit entwickelten Ländern. Die Untersuchungsergebnisse weisen diesbezüglich aber signifikante Heterogenität auf und zeigen, dass die Zusammensetzung und die Herkunft der jeweiligen Importe berücksichtigt werden müssen. Ebenfalls uneinheitlich sind die Ergebnisse für die diversen Branchen. Daher ist es wichtig hier zwischen den importierten Intermediärgütern und den Fertiggütern zu unterscheiden, sowie deren Herkunftsländer (Niedriglohn- versus Hochlohnländer, bzw. sog. „Aufhol-Länder“ versus andere Entwicklungsländer und entwickelte Länder) und nicht zuletzt den unterschiedlichen Qualifikationsgruppen in den Sektoren (d.h. hochqualifizierte, qualifizierte und niedrigqualifizierte).

Die Auswirkungen von Kapitalflüssen werden meist in Firmenstudien analysiert, wobei jedoch eine Beurteilung der Auswirkungen des Foreign Direct Investment-(FDI-) Abfluss auf die Löhne und auf die Beschäftigung je nach Branche eine wichtige (relevante) Ergänzung der Studien zu Handels- und Outsourcing-Einflüssen sind. Man kann dadurch die Droheffekte untersuchen, sofern sie FDI-Strömen enthalten sind.

Sollte sich letztlich herausstellen, dass Handel oder Kapitalmobilität einen Einfluss haben auf die Elastizität der Arbeitskräftenachfrage und auf die Lohnverhandlungsstärke der ArbeitnehmerInnen, so führt dies nicht nur zu einer Verschiebung im Arbeitskräftebedarf oder in der Lohnverhandlungskurve, sondern es verändert auch die Reagibilität der Beschäftigung auf Produktion und Löhne sowie jene der Löhne auf Produktivität und Arbeitslosigkeit. Viele Studien kommen zu dem Schluss, dass die Außenöffnung sich auf den Arbeitsmarkt viel stärker auswirkt als es allein die bloßen Zahlen vermuten lassen, und sie einher geht mit einer allgemeinen Verschiebung der Kräfteverhältnisse bei den Lohnverhandlungen und der Arbeitskräftenachfrage in Zeiten von harter Konkurrenz und hoher Kapitalmobilität. Daher ist es im Grunde nicht die Marktöffnung an sich, sondern sind es die Bedingungen unter denen sie stattfindet – d.h. die Verschiebung der Kräfteverhältnisse als Folge der Außenöffnung, die dem Faktor Arbeit schaden. Wenn dies so ist, sollte die Wirtschaftspolitik dieser Frage mehr Aufmerksamkeit widmen.

Die wirtschaftspolitische Diskussion über die Auswirkungen der Globalisierung auf den Arbeitsmarkt kann als ein weites Spektrum an Ansichten mit zwei Extrempositionen gesehen werden, welche die Unterschiede der theoretischen Zugänge am besten charakterisieren: Auf der einen Seite findet man hauptsächlich die Forderung des ökonomischen Mainstreams nach weiteren Arbeitsmarktderegulierungen sowie nach Methoden um die Lohnflexibilität und die Mobilität niedrigqualifizierter Arbeitskräfte zu erhöhen (z.B. OECD, 2005). Auf der anderen Seite findet man politökonomische Auffassungen, die einerseits den Nachdruck legen auf die Rolle der Industriepolitik bei der Förderung von Investitionen und bei der Unterstützung des Arbeitsplatzbeschaffungspotenzials der

Wirtschaft, andererseits auf die Koordination von makroökonomischer Politik, sowie auf die notwendige Zusammenarbeit der Lohnabhängigen zur Verhinderung des destruktiven Wettbewerbs zwischen den Arbeiter(inne)n der einzelnen Länder.

Um die angemessenen wirtschaftspolitischen Instrumente ermitteln zu können, wird es notwendig sein, alle möglichen Kanäle aufzuzeigen, durch die Handel und Kapitalflüsse den Faktor Arbeit beeinflussen können. Wenn die gegenwärtige Form der Globalisierung arbeitsdisziplinierende Wirkung hat bzw. die Schaffung neuer Arbeitsplätze bei einem gegebenen Outputniveau reduziert, dann würde eine weitere Arbeitsmarktflexibilisierung dieses Problem noch verstärken anstelle es zu lösen. Die Betonung der Arbeitsmarktflexibilisierung für unqualifizierte Arbeitnehmer seitens des ökonomischen Mainstreams scheint implizit dramatische Lohneinbußen für diese Arbeitnehmergruppe zu akzeptieren, ohne die sozialen Konsequenzen und die massive Einkommensumverteilung zwischen Arbeit und Kapital in Betracht zu ziehen. Wenn Globalisierung tatsächlich signifikante Auswirkungen auf die Löhne hat - seien es nun die Löhne qualifizierter oder unqualifizierter ArbeitnehmerInnen, dann muss eine auf sozialen Konsens ausgerichtete Politik notwendigerweise eine Evaluierung der Veränderungen in der Lohnverhandlungsstärke von Arbeit und Kapital vornehmen.