

NEUE ANSÄTZE FÜR HANDELSPOLITIK UND ENTWICKLUNG

HANDEL UND BESCHÄFTIGUNG



SPE

Sozialdemokratische Fraktion
im Europäischen Parlament

Mit dieser neuen Broschüre setzt die Sozialdemokratische Fraktion die Reihe der Veröffentlichungen über „Neue Ansätze für Handelspolitik und Entwicklung“ fort. Wir haben externe Sachverständige unterschiedlichen Hintergrunds eingeladen, ihre Ansichten denen unserer Fraktionsmitglieder gegenüberzustellen, was zu einer Bereicherung unserer Vorschläge und Analysen beitragen wird.

Nachdem wir uns bereits mit dem Verhältnis zwischen multilateralen und bilateralen Verhandlungen sowie der Beziehung zwischen Handelspolitik und Souveränität befasst hatten, lautet das Motto dieser dritten Broschüre „Handel und Beschäftigung“.

Primären Anlass zu der Frage der Sozialdemokratischen Fraktion nach dem Verhältnis zwischen Handel und Beschäftigung bot der Umstand, dass sich die Organisationsformen des Welthandels tiefgreifend gewandelt haben. Der Globalisierungsprozess des Handels hat nämlich zu einer wachsenden Zahl von Unternehmensverlagerungen geführt, die auch die Arbeitnehmer betreffen. Die Produktionsweisen und die internationale Arbeitsteilung haben sich drastisch verändert. Während bestimmten Sektoren und bestimmten Ländern durch die Liberalisierung des Handels neue Impulse verliehen werden, kann dies in schwächeren und weniger wettbewerbsfähigen Bereichen zum Abbau von Tausenden von Arbeitsplätzen führen. Ebenfalls gestellt werden muss die Frage nach den Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen sowohl in den Industriestaaten als auch den Entwicklungsländern.

Die Sozialdemokratische Fraktion begrüßt in dieser Hinsicht die jüngste Veröffentlichung einer gemeinsamen Studie der WTO und der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zum Thema *Handel und Beschäftigung*¹. In diesem Dokument werden die Beziehungen zwischen Handel und Beschäftigung untersucht, um angeben zu können, wann sich ein Eingreifen des Staates als nötig erweist, damit sich die Handelsliberalisierung insgesamt positiv auf die Beschäftigung auswirkt. Unter diesen Gesichtspunkten unterstützt die Sozialdemokratische Fraktion auch aktiv die Förderung der IAO-Standards und der menschenwürdigen Arbeit weltweit. Angesichts der zahlreichen bilateralen und regionalen Abkommen, die derzeit zwischen der EU und den Entwicklungsländern (AKP-Staaten, Indien, ASEAN, Korea usw.) ausgehandelt werden, möchte die Sozialdemokratische Fraktion durchsetzen, dass alle neuen Abkommen Klauseln enthalten, die die effektive Umsetzung der grundlegenden Arbeitsrechte in den Unterzeichnerstaaten vorsehen.

Ebenso bedarf es auf multilateraler Ebene, im Rahmen der Doha-Runde, die sich von den vorhergehenden Runden durch ihre entwicklungsfördernde Ausrichtung unterscheiden muss, unbedingt einer eingehenderen Behandlung der Beziehungen zwischen Handel und Beschäftigung, damit die Handelspolitik einen echten Beitrag zu einer nachhaltigen sozioökonomischen Entwicklung in allen Ländern leisten kann.

Zur Bereicherung unserer eigenen Überlegungen enthält diese Broschüre Beiträge von Eddy Lee (Direktor der IAO-Gruppe Internationale Politik), Esther Busser (Internationaler Bund Freier Gewerkschaften – IBFG) und Sandra Polaski (Wissenschaftlerin, Carnegie Endowment for International Peace), die den Anstoß zu einer Debatte über das komplexe Verhältnis zwischen Handel und Beschäftigung geben werden. Wir laden Sie ein, unter folgender E-Mail-Adresse Stellung zu nehmen: pse-newtradethinking@europarl.europa.eu

Unsere nächste Broschüre wird das Thema „Handel und Klimawandel“ betreffen.

Harlem Désir

*Stellvertretender Vorsitzender
der Sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament*

Handel und Beschäftigung aus der Sicht der Gewerkschaften

Esther Busser

IBFG

Positive Entwicklungen

Die Auswirkungen des Handels und seiner Liberalisierung auf die Beschäftigung wurden von den Handelspolitikern lange Zeit außer Acht gelassen, vor allem weil davon ausgegangen wurde, dass es sich nur um positive Auswirkungen handeln kann. Diese Annahme weicht nun immer mehr dem Eingeständnis, dass der Handel zu erheblichen kurzfristigen und möglicherweise auch langfristigen Arbeitsplatzverlagerungen führt. Auch in den Fällen, in denen die Anzahl der Arbeitsplätze gleich bleibt oder leicht zunimmt, werden im Zuge von Umverteilungen auch in erheblichem Ausmaß Arbeitsplätze verlagert. Dass diese Situation nun erkannt wird, zeigt sich beispielsweise an der verstärkten Beachtung, die der Nutzung von Anpassungsfonds wie denen der EU und der USA geschenkt wird. In diesem Sinne stellt eine derartige Einsicht einen willkommenen Schritt in die richtige Richtung dar, jedoch reicht sie keineswegs aus.

Bei weitem nicht ausreichend

Handel und Investitionen können darüber hinaus dazu führen, dass Länder an gewisse Produktionsprozesse und somit an bestimmte Beschäftigungsformen gebunden sind, die nicht notwendigerweise dazu beitragen, große Bevölkerungsgruppen von der Armut zu befreien. Es wird zu wenig darauf geachtet, welche handelspolitischen Strategien erforderlich sind, um menschenwürdige und produktive Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Im Gegenteil, denn derzeit werden hauptsächlich handelspolitische Strategien verfolgt, die die Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen mit genau diesen Merkmalen verhindern.

Handel und Handelsliberalisierung haben in vielen Ländern zur Vergrößerung des Lohngefälles geführt. Einkommensunterschiede nehmen sowohl innerhalb von Ländern als auch zwischen ihnen zu, obwohl diese Entwicklung nicht ausschließlich auf den Handel und seine Liberalisierung zurückzuführen ist. Es liegt auf der Hand, dass die Rolle sowohl der Politik als auch der Gewerkschaften dringend gestärkt werden muss, damit aus den Handelsabkommen mehr Vorteile erwachsen und diese gleichmäßiger verteilt werden. Was offenere Volkswirtschaften jedoch bewirken, ist eine Schwächung der Verhandlungsposition der Gewerkschaften und Regierungen.

Wenig Beachtung wurde bisher der Qualität der Beschäftigung geschenkt. Es spielen nicht nur die Schaffung von Arbeitsplätzen oder das Beschäftigungsniveau eine Rolle, sondern es ist auch entscheidend, ob die geschaffenen Arbeitsplätze qualitativ hochwertiger sind, ob die Arbeitnehmerrechte eingehalten werden und ein existenzsichernder Lohn gezahlt wird. Es hat wenig Sinn, hochwertige Arbeitsplätze zu vernichten und durch qualitativ minderwertige zu ersetzen. Eine Form von Beschäftigung, die durch den Handel gefördert wird, sind beispielsweise geringwertige Tätigkeiten in freien Exportzonen, in denen lange Arbeitszeiten, ein untragbar hohes Arbeitstempo, Unterdrückung gewerkschaftlicher Rechte und Zwangsüberstunden üblich sind. Die überwältigende Mehrheit der Beschäftigten in diesen Gebieten sind Frauen. Die Folgen derartiger Unterdrückung bestehen darin, dass die Regierungen anderer Länder unter Druck gesetzt werden, ihre Arbeitsnormen herunterzuschrauben, um mit den niedrigen Löhnen konkurrieren zu können, die sich durch die Unterdrückung der gewerkschaftlichen Rechte herbeiführen lassen, was heutzutage vor allem infolge des Konkurrenzkampfs mit der immens großen Anzahl an unterdrückten Arbeitskräften in China der Fall ist. Somit zeitigt der Handel alles andere als positive Ergebnisse, sondern verursacht eher eine Abwärtsspirale bei Löhnen und Arbeitsbedingungen, in deren Gefolge gewerkschaftliche Rechte wegen des Wettbewerbsdrucks abgebaut und die Arbeitnehmer ihres Schutzes in einer Zeit beraubt werden, in der er am dringendsten notwendig wäre.

Ein weiteres hervorstechendes Beispiel ist die Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, in der viele Frauen beschäftigt und lange Arbeitszeiten und ein hohes Produktionstempo gang und gäbe sind. So arbeiten beispielsweise viele Frauen und Kinder auf Plantagen unter sehr harten Bedingungen und für wenig Lohn. Sie kommen dort häufig mit Pestiziden in Kontakt, die während der Arbeitszeit versprüht werden. Des Weiteren zeichnen sich Call-Center durch Nachtarbeit sowie dadurch aus, dass ihre Mitarbeiter häufig kein geregelt Sozialleben führen können.

Handelsbezogene Arbeitsplätze dieser Art stellen generell nicht die menschenwürdigen und produktiven Tätigkeiten dar, die so dringend vonnöten sind, um die Menschen aus der Armut zu befreien und ihnen ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen. Gewerkschaften, die zum Teil sogar unterdrückt werden, kommen auf diesen den globalen Trend in Richtung Gelegenheitsbeschäftigung und unsicherer Beschäftigungsverhältnisse noch verstärkenden Arbeitsplätzen nicht zum Zuge.

Ein neues Konzept für die Handelsabkommen

Aus all diesen Gründen sollte vor dem Abschluss von Handelsabkommen nicht nur geprüft werden, welche Auswirkungen sie auf den Aspekt der menschenwürdigen Arbeit haben, d. h. mit welchen Folgen für die Arbeitsnormen, den sozialen Schutz, die produktive Beschäftigung und den sozialen Dialog zu rechnen ist, vielmehr sollten sie von vornherein mit dem Ziel ausgearbeitet werden, zu menschenwürdigen Arbeitsbedingungen beizutragen. Der Handel sollte die Achtung der Arbeitsnormen verbessern, zur Schaffung produktiver Beschäftigung führen, den sozialen Schutz erhöhen und den sozialen Dialog verbessern.

Der soziale Dialog ist nicht nur wichtig, um den Arbeitnehmern die Anpassung an die aufgrund der Handelsabkommen entstandenen beschäftigungspolitischen Veränderungen zu erleichtern, sondern er muss auch als Grundlage für die Ausarbeitung und Aushandlung von Handelsabkommen dienen, die durch Anhörungen der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierungen und nicht nur durch Lobbyarbeit der Unternehmen, wie es zurzeit der Fall ist, zustandekommen.

Handelsabkommen sollten grundsätzlich Bestimmungen enthalten, die die Untergrabung der Arbeitsnormen durch den Handel unterbinden, die Achtung der Arbeitsnormen erfordern und durch integrierte Projekte und Entwicklungszusammenarbeit vor allem in den Bereichen Arbeitsrecht, Arbeitsaufsicht und Durchsetzung des Arbeitsrechts positive Anreize setzen.

Dem sozialen Schutz muss mehr Beachtung geschenkt werden, um Arbeitnehmern, die den Arbeitsplatz verlieren, unter die Arme zu greifen, indem ihnen Arbeitslosenunterstützung oder ähnliches gewährt wird und Qualifizierungs- und Weiterbildungsprogramme angeboten werden, die auf die Erhöhung der Produktivität und des Kenntnisstands der Arbeitnehmer abzielen.

Im Mittelpunkt des Handels und der Handelsabkommen sollte die Schaffung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten stehen, damit die durch den vermehrten Handel herbeigeführten Produktionsverlagerungen zu mehr produktiven Arbeitsplätzen führen. Dies würde die koordinierte Erarbeitung von Strategien in den Bereichen Arbeitsmarkt, Finanzwesen, Subventionen, Technologie und Forschung, Bildung und Handel erfordern, um in den Sektoren, die zu produktiver Beschäftigung beitragen, menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen.

Damit werden die Handelspolitik und die Handelsliberalisierung in ein ganz anderes Licht gerückt. Die Liberalisierung des Handels ist nicht automatisch mit nachhaltiger Entwicklung und Arbeitsplatzschaffung verbunden. Ein solcher Fall tritt nur unter bestimmten Bedingungen ein. Was den Zugang zu Informationen, Kapital, Technologie und Produktionskapazitäten anbelangt, so weisen viele Länder enorme Ungleichheiten auf, wobei sie zugleich vor der Notwendigkeit stehen, die Handelspolitik und sonstige Politikbereiche für den Aufbau konkurrenzfähiger und produktiver Branchen und entsprechender Dienstleistungen zu nutzen. Das gewaltige Drängen auf Handelsliberalisierung durch die Länder, die – wie die EU – bereits sehr wettbewerbsfähig sind, führt letztlich zu unflexiblen Handelsabkommen, die sich sehr nachteilig auf die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer auswirken würden und katastrophale Folgen für die aktuellen und künftigen Aussichten auf die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen hätten. Das Konzept der Kommission wird besonders deutlich anhand ihrer aggressiven Strategie namens „Globales Europa“, ihres Drängens auf verstärkten Marktzugang durch Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) und andere bilaterale Abkommen sowie anhand der Verhandlungen über den Marktzugang für Nicht-Agrarerzeugnisse (NAMA) und ihrer anhaltenden Bemühungen, Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen und geistiges Eigentum in die Handelsgespräche einzubeziehen.

Welche Beiträge kann die SPE leisten?

Die SPE sollte daher für einen Gesinnungswandel bezüglich des bislang von der EU verfolgten Konzepts eintreten und darauf drängen, dass die Kommission bei Handelsgesprächen ihre Forderungen gegenüber den Entwicklungsländern mäßigt. Die SPE sollte dafür sorgen, dass im Europäischen Parlament sämtliche Vorschläge der EU zur Marktöffnung in den Entwicklungsländern geprüft und die Auswirkungen berücksichtigt werden, die diese auf den Aspekt der menschenwürdigen Arbeit und das Potenzial für die Schaffung produktiver Beschäftigung in diesen Ländern haben. Die Fesseln, die den Produktionssystemen in den Entwicklungsländern durch Handels- und Investitionsabkommen derzeit angelegt werden, werden sich nachteilig auf die Entwicklungschancen dieser Länder auswirken.

Bei den Prüfungen sollte es auch um die Tragweite gehen, die mit den Vorschlägen zur Marktöffnung der EU im Hinblick auf den menschenwürdigen Charakter der Arbeit in Europa verbunden ist, und es ist zu gewährleisten, dass alle Verlagerungen zu einem Nettoanstieg der menschenwürdigen Arbeitsplätze mit ausreichendem Schutz im Falle des Arbeitsplatzverlusts führen.

Darüber hinaus ist verstärkt zu erforschen, welche handelspolitischen und sonstigen Strategien und Umstände erforderlich sind, damit optimale Beschäftigungsergebnisse erreicht werden können.

Und schließlich darf die SPE nicht von ihrer traditionellen Unterstützung des Schutzes der menschenwürdigen Arbeit und der grundlegenden Arbeitsnormen bei Handelsabkommen ablassen, damit die Gewerkschaften auf einen Ausgleich der Machtungleichgewichte hinwirken können, denen die Arbeitnehmer im Globalisierungsprozess ausgesetzt sind, um die in diesem Zusammenhang verstärkt auftretenden Ungleichheiten rückgängig zu machen.

Handel und Beschäftigung

Sandra Polaski

Senior Researcher, Carnegie Endowment for International Peace

Der internationale Handel wird nicht des Handels wegen, sondern um der Verbesserung des Lebensstandards der Menschen willen betrieben. Da der Lebensstandard sich für den Großteil der Bevölkerung anhand der Beschäftigung bestimmt, stellen die Auswirkungen des Handels auf die Quantität und Qualität der Beschäftigung einen der wichtigsten Indikatoren zur Messung seines Erfolgs und zur Ermittlung dessen dar, ob seine weitere Liberalisierung erwünscht ist.²

Beschäftigung im Zeitalter der Globalisierung

Die Weltwirtschaft weist derzeit mehrere Merkmale auf, die Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des Handels auf die Beschäftigung sowohl in den Industriestaaten als auch in den weniger entwickelten Volkswirtschaften hervorrufen.

Erstens führte das Ende des Kalten Krieges zur Integration zweier zuvor getrennter Wirtschaftssysteme, wodurch den Unternehmen heutzutage in einem einzigen weltweiten Produktionssystem erheblich mehr Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Jüngsten Schätzungen des Internationalen Währungsfonds zufolge hat sich die Anzahl der verfügbaren Arbeitskräfte in den letzten Jahren vervierfacht.³ Arbeitnehmer aus China, Russland, Indien und weiteren Ländern – viele von ihnen hochqualifiziert – sind in den weltweiten Arbeitsmarkt eingestiegen und verlangen viel niedrigere Löhne als ähnlich qualifizierte Angestellte in Europa.

Zweitens haben technologische Fortschritte, vor allem bei der elektronischen Datenübermittlung, die „Entflechtung“ wirtschaftlicher Tätigkeiten ermöglicht, die früher eine unmittelbare Nähe der für die verschiedenen Aspekte des Produktionsprozesses zuständigen Angestellten erforderten, und bei denen heutzutage Arbeitnehmer auf der ganzen Welt mit einzelnen Aufgaben betraut werden können. Das international unterschiedliche Lohnniveau kann jetzt bei immer mehr Tätigkeiten ausgenutzt werden. Arbeitsplätze, für die fortgeschrittene Kenntnisse erforderlich sind, können ebenso wie geringqualifizierte Tätigkeiten international ausgegliedert werden.

Durch die technologischen Fortschritte hat sich auch die Arbeitsproduktivität weltweit erhöht. Eine bestimmte Wachstumsrate der Wirtschaft schafft heutzutage weniger Arbeitsplätze als in der Vergangenheit, da zur Deckung der gestiegenen Nachfrage weniger Arbeitnehmer vonnöten sind. Das ist mittlerweile sowohl in den Industriestaaten als auch in den Entwicklungsländern einschließlich China der Fall. Durch den vermehrten Handel verbreiten sich hochproduktive Technologien schneller und in größerem Umfang, was zum Teil auf die globalen Produktionsketten, mit deren Hilfe die Technologien zu weit verstreuten Zulieferern gelangen, und zum Teil auf den verstärkten Wettbewerb zurückzuführen ist, der entsteht, wenn Volkswirtschaften sich dem Handel öffnen, was die Unternehmen zur Steigerung ihrer Effizienz zwingt, um überleben zu können.

² Der Begriff „Beschäftigung“ umfasst, so wie er hier verwendet wird, alle Formen der Beschäftigung einschließlich Selbständigkeit und Kleinlandwirtschaft. In der Wirtschaftstheorie wird normalerweise von Vollbeschäftigung ausgegangen, weswegen sich der Handel auf das Lohnniveau, nicht jedoch auf die Erwerbsquote auswirken kann. Die meisten Wirtschaftswissenschaftler gestehen allerdings ein, dass es Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung gibt, und zwar vor allem in den Entwicklungsländern, und dass der Handel sich sowohl auf die Erwerbsquote insgesamt als auch auf das Lohnniveau auswirken kann.

³ Internationaler Währungsfonds, *World Economic Outlook*, Kapitel 5 „The Globalization of Labor“, April 2007. Abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/01/index.htm>.

Ein letztes Merkmal der Weltwirtschaft besteht darin, dass ein Großteil der Arbeitskräfte in vielen Entwicklungsländern noch immer in landwirtschaftlichen Kleinbetrieben mit geringer Produktivität tätig ist. Sofern diese Länder ihren Agrarsektor schnell für den Handel mit Ländern geöffnet haben, deren landwirtschaftliche Betriebe sehr viel effizienter wirtschaften (oder stärker subventioniert werden), wurden diese Landwirte aufgrund niedrigerer Preise häufig binnen kurzem überflüssig, was zum Anstieg der Armut auf dem Lande beiträgt. In dem Maße, wie diese Länder versuchen, mehr Menschen im verarbeitenden Gewerbe und anderen Sektoren zu beschäftigen, sind sie der Konkurrenz weiter entwickelter Volkswirtschaften mit höherem Produktionsniveau aber ebenso niedrigen Löhnen ausgesetzt. Einige von ihnen haben einen Rückgang der tatsächlichen Arbeitsplätze zu verzeichnen, da die Arbeitskräfte sowohl aus der Landwirtschaft als auch aus dem verarbeitenden Gewerbe verdrängt werden.

Handelspolitik im Interesse der Verbesserung der Beschäftigungslage

Diese Merkmale des 21. Jahrhunderts bedeuten allerdings keine Negierung der Möglichkeit, dass vermehrter Handel durch Steigerung der Effizienz der Volkswirtschaften zur Erhöhung des Lebensstandards führen kann. Allerdings erfordern sie eine Beurteilung der Auswirkungen des Handels auf die Beschäftigungslage, die genauer ist, als sie bisher vorgenommen wurde. Es gibt noch viel zu lernen, was die Verbindungen zwischen Beschäftigung und Handel zu den aktuellen Bedingungen betrifft, aber es haben sich einige Lehren ergeben, aus denen sich ableiten lässt, wie die Beschäftigungsergebnisse verbessert werden können und Schaden vermindert werden kann, der Arbeitnehmern entsteht, die aufgrund des Handels zu den Verlierern zählen.

Die erste und relativ leicht umzusetzende Lehre betrifft die Wissensgrundlage für die Politikgestaltung. Anhand berechenbarer allgemeiner Gleichgewichtsmodelle können durch die Handelsliberalisierung mit großer Wahrscheinlichkeit herbeigeführte Veränderungen bei der Nachfrage nach Arbeitskräften und bei den Löhnen simuliert werden. Diese Modelle nähern sich der Wirklichkeit immer näher an, werden jedoch in Bezug auf Arbeitsmarktfragen bisher zu wenig genutzt. Staatliche Stellen sollten sie vermehrt nutzen, um die potenziellen Auswirkungen vorgeschlagener handelspolitischer Maßnahmen auf die Beschäftigung zu analysieren. Dabei ist es wichtig, dass die Arbeitsmärkte in den Modellen so genau wie möglich wiedergegeben werden. Bis vor kurzem behandelten die meisten Modellierer die Arbeitsmärkte so, als ob es Vollbeschäftigung gäbe, was bei vielen Ländern unrealistisch ist. Im Jahr 2006 hat die Carnegie Endowment unter Verwendung eines alternativen Ansatzes für die Entwicklungsländer das Ergebnis der Doha-Runde simuliert, wobei die tatsächlichen Arbeitslosenzahlen und die Unterbeschäftigung in den ländlichen Gebieten einbezogen wurden.⁴ Die Ergebnisse waren auffallend anders als die, bei denen von Vollbeschäftigung ausgegangen wurde. Einige Länder, darunter beispielsweise China, hatten bei diesem Modell und bei Berücksichtigung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung durch Doha viel mehr zu gewinnen. Die Gewinne dieser Länder gingen jedoch auf Kosten anderer Entwicklungsländer, die einige der Vorteile, die sie bei Zugrundelegung von Vollbeschäftigung erzielen, verlieren würden. In einer nachfolgenden Modellierung seitens der Weltbank gelangte man im Wesentlichen zu denselben Ergebnissen.⁵ Diese Modelle

⁴ Sandra Polaski, *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Carnegie Endowment, März 2006. Einsehbar unter: www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=18083.

⁵ Dominique van der Mensbrugge, „Modeling the Impact of Trade Liberalization: A Structuralist Perspective?“, Global Trade Analysis Project (GTAP) Resource Number 2454, Mai 2007. Einsehbar unter: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/3332.pdf>.

können auch zur Schätzung der durch die Liberalisierung des Handels verursachten vorübergehenden Arbeitslosigkeit verwendet werden. All diese Informationen sind für politische Entscheidungsträger und Planer natürlich äußerst nützlich. Daher sollten im Vorfeld von Handelsgesprächen für alle beteiligten Länder Studien dieser Art in Auftrag gegeben werden, die vorzugsweise von verschiedenen Instituten unter Verwendung alternativer Methoden durchgeführt werden sollten.

Die übrigen Lehren betreffen die Reihenfolge der Schritte der Handelsliberalisierung und ihr Tempo. Die Reihenfolge, in der die verschiedenen Sektoren für den Handel geöffnet werden, kann bestimmen, ob in den dadurch gewinnenden Sektoren neue Arbeitsplätze geschaffen werden, bevor in den gegen ausländische Konkurrenz kämpfenden Sektoren Arbeitsplätze vernichtet werden. Besonders wichtig ist das für Entwicklungsländer, in denen, wie in Indien, große Teile der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt sind. Aufgrund der Handelsliberalisierung, die Märkte für die Ausfuhr von Waren oder Dienstleistungen öffnet, könnten Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft abgezogen und in produktivere und lukrativere Tätigkeiten gelenkt werden, was zur Verringerung der Armut führen würde. Wenn allerdings gleichzeitig die Landwirtschaft liberalisiert wird, werden Kleinbauern, die mit den Weltmarktpreisen nicht konkurrieren können, sofort verdrängt, während Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe nur langsam geschaffen werden, da der Sektor sich noch im Aufbau befindet. Infolgedessen könnte es zu langen Perioden vermehrter Arbeitslosigkeit und Armut kommen. Die am wenigsten entwickelten Länder werden besondere Handelsprivilegien und spezielle Entwicklungshilfe benötigen. Selbst in diversifizierten Volkswirtschaften wird bei der allmählich durchgeführten Handelsliberalisierung den dadurch verlierenden Sektoren und Arbeitnehmern Zeit zur Anpassung gegeben.

Bei der letzten Lehre geht es darum, dass die Staaten Arbeitnehmern, die ihren Arbeitsplatz aufgrund des Handels verlieren, Unterstützung gewähren müssen. In den meisten europäischen Ländern existieren Arbeitslosen- und Umschulungsprogramme, die ein gewisses Maß an Unterstützung bieten. Doch mit der Vertiefung der globalen Wirtschaftsintegration hat sich offenbar auch das Tempo der Beschäftigungsumstrukturierung beschleunigt, von der ein größerer Prozentsatz der Arbeitnehmer betroffen ist. Bei der Entwicklung und Finanzierung dieser Programme kann noch viel verbessert werden. Die Handelspartner Europas in den Entwicklungsländern bieten entlassenen Arbeitnehmern nur selten Arbeitslosenunterstützung oder Umschulungsmaßnahmen, so dass Kosten für die Anpassung schwer auf den einzelnen Arbeitnehmern und einkommensschwachen Haushalten lasten, die, wenn überhaupt, nur über geringe Ersparnisse verfügen, um einen Einkommensverlust zu überstehen. Diese Staaten verfügen meist nur über äußerst eingeschränkte Mittel, so dass es ihnen nicht möglich ist, Hilfe in nennenswertem Umfang zu leisten. Bis jetzt haben die wohlhabenden Länder ihre einkommensschwachen Handelspartner selten bei der Handelsanpassung unterstützt. Dieses Thema stand bei einigen Verhandlungen der EU mit den AKP-Ländern zur Diskussion und verdient sowohl in bilateralen als auch in multilateralen Zusammenhängen ernsthafte Berücksichtigung.

Abschließend sei gesagt, dass die politischen Entscheidungsträger die Auswirkungen des Handels auf die Beschäftigung prüfen und die Handelspolitik so planen sollten, dass die arbeitsmarktpolitischen Ergebnisse optimiert werden. Darüber hinaus sollten sie ergänzende Maßnahmen ergreifen, um die Auswirkungen auf die Arbeitnehmer, die durch den Handel zu den Verlierern zählen, sowohl im eigenen Land als auch in weniger entwickelten Handelspartnerländern abzumildern.

Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die Beschäftigung

Eddy Lee

Fellow, International Institute of Labour Studies, IAO

Rasch wachsende Waren- und Dienstleistungsströme über nationale Grenzen hinweg sind sichtbarster Ausdruck der sich in den letzten Jahrzehnten verstärkenden Integration der Weltwirtschaft. Begünstigend wirkt dabei die weltweit um sich greifende Handelsliberalisierung, wie etwa Zollsenkungen sowie der Abbau mengenmäßiger Beschränkungen und anderer nichttarifärer Handelshemmnisse, wodurch weltweit in der Mehrzahl der Länder das durchschnittliche Zollniveau wie auch sonstige Handelshemmnisse deutlich verringert werden konnten. Diese Maßnahmen zur Handelsliberalisierung gehen mit einer Liberalisierung der Politik gegenüber ausländischen Direktinvestitionen sowie weitreichenderen Liberalisierungsmaßnahmen einher, wie beispielsweise Abschaffung der Kontrolle von Inlandsinvestitionen, Deregulierung nationaler Güter- und Arbeitsmärkte, Privatisierung und sowohl intern als auch extern Liberalisierung des Finanzsektors.

Allerdings ist die Handelsliberalisierung auch einer der umstrittensten Aspekte der Globalisierung. Kritiker machen sie für eine Reihe von Übeln verantwortlich, wie etwa steigende Arbeitslosigkeit und Lohnunterschiede in den fortgeschrittenen Ländern, verstärkte Ausbeutung der Arbeitnehmer in Entwicklungsländern verbunden mit einer drastischen Verschlechterung der Arbeitsnormen und Beschäftigungsbedingungen, Deindustrialisierung und Marginalisierung von Ländern mit niedrigem Einkommen, Zunahme der Armut und der globalen Ungleichheiten und eine Verschlechterung des Zustands unserer Umwelt. Derartige Auffassungen sind immer häufiger zu hören, obwohl den Vorteilen eines freieren Handels in Gestalt einer besseren Ressourcenzuteilung und daraus resultierender Anstiege von Produktivität und Wirtschaftswachstum bei den maßgeblichen Wirtschaftsanalysen eine grundlegende Bedeutung beigemessen wird.

In diesem Zusammenhang sind die Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die Beschäftigung besonders bedeutsam. Umfang und Struktur der Beschäftigung sind eine Schlüsseldeterminante für den wirtschaftlichen Wohlstand und beeinflussen in erheblichem Maße die Lohn- und Einkommensverteilung und die Qualität der Beschäftigung. Diese letztgenannten Variablen gehören zweifellos zu den wichtigsten Streitpunkten in der Debatte über die Handelsliberalisierung.

Handelstheorie gegen Realität

Der Standard-Handelstheorie zufolge hat verstärkter Handel normalerweise sowohl die Schaffung als auch den Abbau von Arbeitsplätzen zur Folge. Neue Arbeitsplätze entstehen im Zusammenhang mit den sich ausweitenden Exporttätigkeiten, während in Branchen, die für den Binnenmarkt produzieren, wegen billigerer Importe Stellen abgebaut werden. Dennoch überwiegt die Annahme, dass die Nettobeschäftigung nach einer relativ kurzen Anpassungszeit positiv beeinflusst wird. Das gilt insbesondere für Entwicklungsländer, wo damit gerechnet wird, dass sich infolge des Handels die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften vergrößert und die Lohnunterschiede zwischen qualifizierten und nichtqualifizierten Arbeitnehmern geringer werden.

Ausgehend davon dürfte unstrittig sein, dass sich die Liberalisierung des Handels vorteilhaft auf Wachstum, Beschäftigung und Verteilung auswirkt. In politischer Hinsicht würde das bedeuten, dass eine einseitige Handelsliberalisierung dem Schutz oder der Importsubstitution immer vorzuziehen ist. Befürworter, die diese These nachdrücklich vertreten, gehen sogar soweit zu behaupten, dass der Nutzen umso größer sein wird, je schneller und umfassender der Handel liberalisiert wird.

Diese theoretische Standardposition dürfte aber wohl kaum mit der Realität im Einklang stehen. Sie geht davon aus, dass es einen perfekten Wettbewerb und konstante Skalenerträge gibt, dass die Ressourcen immer vollständig genutzt werden und dass der Handel immer ausgeglichen ist. Das steht zweifelsohne im Widerspruch zur Wirklichkeit, in der die Märkte, insbesondere in Entwicklungsländern, häufig sehr unzulänglich sind und es in vielen Branchen der industriellen Produktion Größenvorteile gibt. Unter diesen Umständen kann mit Handelsrestriktionen ein höheres Wachstum erzielt werden als ohne derartige Beschränkungen. Ebenso ist auch die angenommene vollständige Nutzung der Ressourcen in Wirklichkeit kaum gegeben, betrachtet man einmal das in vielen Ländern hohe Niveau der Arbeitslosigkeit. Im Gegensatz zu der in der Standardtheorie so sicher vorhergesagten reibungs- und kostenlosen Anpassung kann die Handelsliberalisierung unter diesen Umständen hohe Anpassungskosten in Form von Produktionsrückgang, hoher Arbeitslosigkeit und großen Handelsdefiziten mit sich bringen.

Ein weiterer Grund für die Diskrepanz zwischen Theorie und Realität ist der, dass sich der Handel seit der Zeit der Erarbeitung der Standardtheorie recht grundlegend verändert hat.⁶ Die Theorie hat nicht ganz mit solchen Entwicklungen Schritt gehalten wie der raschen Ausweitung des intraindustriellen Handels, der Ausdehnung des Handels durch die Einbeziehung vieler zuvor nicht handelbarer Dienstleistungsaktivitäten, die jetzt ausgelagert werden können, und dem Wachstum von globalen Produktionssystemen.

Empirische Ergebnisse

Die empirischen Erkenntnisse machen deutlich, dass die beschäftigungsbezogenen Auswirkungen des Handels nicht überall in den Ländern gleich sind, sondern sehr stark von länderspezifischen und möglichen anderen Faktoren beeinflusst werden. Das ergibt sich sowohl aus Mehrländerstudien als auch aus Studien zu einzelnen Ländern. In einer jüngst von der Weltbank angefertigten Mehrländerstudie wird festgestellt, dass Untersuchungen zu

⁶ Jansen, Marion und Eddy Lee *Trade and Employment: challenges for Policy Research* (IAO und WTO, 2007).

den Auswirkungen des Handels deutliche Unterschiede bei den Nettoauswirkungen auf die Beschäftigung ergeben haben.⁷ Während darauf verwiesen wird, dass die Handelsliberalisierung langfristig gesehen sowohl für die Beschäftigung als auch für die Löhne von Vorteil ist, wird doch gleichzeitig anerkannt, dass es erhebliche Übergangsprobleme zu bewältigen gibt. Es heißt auch, dass sich selbst hinter geringfügigen Rückgängen bei den Beschäftigtenzahlen beträchtliche Arbeitsmarktturbulenzen verbergen können. Eine IAO-Studie zu den Auswirkungen eines zunehmenden Handels auf Beschäftigung und Löhne in fünf Herstellerländern⁸ (China, Indien, Malaysia, Mexiko und Brasilien) hat ebenfalls gegensätzliche Ergebnisse erbracht. In den drei asiatischen Ländern hatte das Handelswachstum eine generell günstige Auswirkung auf Beschäftigung und Löhne. Der Handel stimulierte nicht nur das Wirtschaftswachstum, sondern erhöhte auch die Elastizität der Beschäftigung in Bezug auf den Output.

Im Gegensatz dazu wurden diese günstigen Effekte in den beiden lateinamerikanischen Ländern nicht beobachtet. Hier hatte sich die Beschäftigung im Verarbeitungssektor nicht sehr stark erhöht oder war zurückgegangen. Die Reallöhne nichtqualifizierter Arbeitnehmer waren eher rückläufig und die Lohnunterschiede zwischen qualifizierten und nichtqualifizierten Arbeitnehmern vergrößerten sich drastisch. Zu anderen Ländern durchgeführte Fallstudien bestätigen diese Unterschiedlichkeit bei den Ergebnissen. Für Simbabwe beispielsweise wurde festgestellt, dass die drastische Liberalisierung Anfang der 1990er Jahre zu einem Rückgang in der Produktion und in der Beschäftigung führte, der von einem starken Anstieg der Importe und einem wachsenden Handelsdefizit begleitet war.⁹ Eine Studie zu Mauritius hingegen offenbarte weitaus günstigere Folgen der Handelsliberalisierung.¹⁰

Was die Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die Lohnunterschiede betrifft, so fallen die empirischen Ergebnisse einheitlicher aus. Sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern hat sich der Lohn für qualifizierte Arbeit im Verhältnis zu dem für unqualifizierte Arbeit („skill premium“) erhöht. In den erstgenannten Ländern entspricht dies theoretischen Vorhersagen, das Gegenteil jedoch ist in den Entwicklungsländern der Fall. Hier liegt die Erklärung möglicherweise in der neuen Wechselbeziehung zwischen Handel, ausländischen Direktinvestitionen (ADI) und technologischem Wandel. Durch ein verstärktes Outsourcing beispielsweise werden Arbeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen aus den Industrie- in die Entwicklungsländer verlagert. Unter den dortigen Bedingungen jedoch handelt es sich dabei um relativ qualifikationsintensive Arbeiten, so dass es in der Regel zu einem Anstieg des „skill premium“ kommt. In diesem Zusammenhang wird auch argumentiert, dass der durch höhere Qualifikationen bedingte technologische Wandel durch die zunehmenden Handelsströme und ADI in die Entwicklungsländer übertragen wird.

Sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern erhöht sich durch die Liberalisierung des Handels und die Zunahme der ADI die Elastizität der Arbeitskräftenachfrage. Den Produzenten bieten sich größere Möglichkeiten zur Verlagerung ihrer

⁷ Dollar, David und Paul Collier *Globalization, growth and poverty :Building an inclusive world* (Weltbank, 2001).

⁸ A.K Ghose *Jobs and Incomes in a Globalizing World* (IAO, 2003).

⁹ Rattso, J. und R. Torvik „Zimbabwean Trade Liberalization: Ex post evaluation“ *Cambridge Journal of Economics* 22 325-346.

¹⁰ Milner, C. und P. „Wright „Modeling labour market adjustment to trade liberalization in an industrializing economy“ *Economic Journal* 108: 509-528.

Produktion in Niedrigkostenländer, wodurch die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer geschwächt wird und bei der funktionellen Einkommensverteilung eine Verschiebung zugunsten des Kapitals erfolgt. Darüber hinaus dürfte die Neuordnung der Beschäftigung im Zuge der Handelsliberalisierung ein größeres Ausmaß erreichen als ursprünglich angenommen. Sie ist nicht nur ein sektorübergreifendes Phänomen, sondern erfolgt auch innerhalb der Sektoren, wodurch es für die politischen Entscheidungsträger schwieriger wird zu prognostizieren, wo es gefährdete Arbeitsplätze gibt und wo mit Beschäftigungswachstum zu rechnen ist.

Ein wichtiger Aspekt der Auswirkungen der Handelsliberalisierung in den Entwicklungsländern sind deren Folgen für die Produktion, die Beschäftigung und die Einkommen im informellen Sektor. Das ist deshalb so wichtig, weil in diesen Ländern ein hoher Anteil der Gesamtbeschäftigung auf diesen Sektor entfällt, wo in der Regel die Armut auch sehr hoch ist. Einer apriorischen Argumentation zufolge können diese Auswirkungen sowohl positiv als auch negativ sein, jedoch lassen die wenigen empirischen Erkenntnisse zu dieser Frage keine eindeutige Schlussfolgerung zu. Dies ist offenbar ein wichtiger Bereich für künftige Forschungen zu den Auswirkungen des Handels auf Beschäftigung und Armut in den Entwicklungsländern.

Politische Auswirkungen

Aus den vorangegangenen Ausführungen lässt sich ableiten, dass nichts zu der Annahme berechtigt, die Handelsliberalisierung werde die Beschäftigung automatisch positiv beeinflussen. Das kann nur eintreten, wenn diese Liberalisierung als Bestandteil eines Pakets von aufeinander abgestimmten Maßnahmen gehandhabt wird, die dem Ziel der Arbeitsplatzschaffung den entsprechenden Stellenwert einräumen. Außerdem sind ergänzende Maßnahmen erforderlich, wie etwa die Sicherung eines angemessenen Wechselkurses und makroökonomischer Stabilität, ein für die Ausweitung unternehmerischer Initiative und produktive Investitionen förderliches institutionelles Umfeld, gut funktionierende und angemessen regulierte Arbeits-, Güter- und Finanzmärkte und im Falle der Entwicklungsländer gezielte Maßnahmen, damit einkommensschwache Produzenten und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft von der Handelsliberalisierung profitieren können. In Anbetracht der umfangreichen Anpassungen, die sich auf dem Arbeitsmarkt erforderlich machen dürften, wie auch angesichts des weitverbreiteten Problems wachsender Lohn- und Einkommensunterschiede ist es besonders wichtig, die Arbeitsmarktanpassung mit effektiven Maßnahmen zu unterstützen und einen angemessenen sozialen Schutz für diejenigen Arbeitnehmer zu gewährleisten, auf deren Arbeitsplätze und Einkommen sich die Liberalisierung nachteilig auswirkt.

www.socialistgroup.eu
www.socialistgroup.mobi

pse-newtradethinking@europarl.europa.eu