

Meinungsforum Entwicklungspolitik

Nr. 6, 28. Oktober 2013

Sind niedrige Arbeitsstandards ein globaler Wettbewerbsvorteil des Südens?

Von Dr. Alejandro Donado und Prof. Dr. Klaus Wälde

Alejandro Donado ist Post-Doktorand am Alfred-Weber-Institut der Universität Heidelberg. Seine Forschungsinteressen liegen im Bereich der Internationalen Wirtschaft und der Arbeitsökonomik. Klaus Wälde ist Forschungsprofessor für Volkswirtschaftslehre am Gutenberg Forschungskolleg der Universität Mainz, 'External Fellow' in der volkswirtschaftlichen Abteilung der 'Université Catholique de Louvain-la-Neuve' Belgien und im 'Centre for Structural Econometrics' der Universität Bristol. Er ist auch Mitglied des CESifo Forschungsnetzwerks. Er arbeitet zum Thema Arbeitsmarkt, Ungleichheit sowie Emotionen und Entscheidungen.



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Reihenfolge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

In der öffentlichen Wahrnehmung in Industrieländern geht Globalisierung häufig mit einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen einher. Industrieländer würden durch Globalisierungsprozesse und verstärkten internationalen Handel mit Entwicklungs- und Schwellenländern gezwungen, ihre Arbeitsstandards zu reduzieren, so die Behauptung. Dies führe dann zu einer Abwärtsspirale, zu einem Wettbewerb nach unten, d.h. es könnte zu einem Wettlauf um die geringsten Arbeitsstandards kommen.

Regulierungen zum Unfallschutz am Arbeitsplatz, als ein Beispiel für Arbeitsstandards, weisen in der Tat erhebliche internationale Unterschiede auf. In Industrieländern ist eine gesetzliche Regulierung von Sicherheitsstandards am Arbeitsplatz beinahe selbstverständlich. Mitarbeiter werden z.B. vor übermäßigen Belastungen durch Chemikalien geschützt. Es gibt Strahlungsgrenzwerte sowohl für überdurchschnittlicher Strahlung ausgesetztes medizinisches Personal, wie auch für Alltagsnutzer von Computerbildschirmen. Eine Vielzahl von Regelungen betrifft die Bauindustrie, angefangen von Helmpflicht bis hin zu Sicherheitsgurten gegen Stürze. Ganz allgemein gesprochen gibt es in den Industrieländern viele Vorschriften, die zur Gewährleistung der Sicherheit am Arbeitsplatz beitragen.

Aber was ist mit Entwicklungs- und Schwellenländern? Wenn man plausibler Weise einen Zusammenhang zwischen Sicherheits-

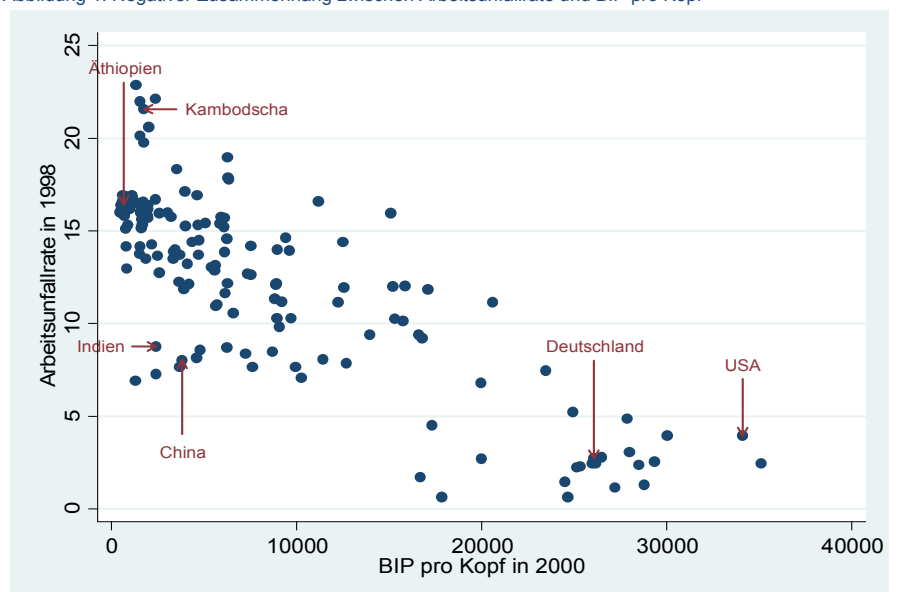
standards und Unfallraten annimmt, dann ist der Unterschied beträchtlich. Während in den OECD-Ländern die Zahl der arbeitsbedingten tödlichen Unfälle pro Jahr pro 100.000 Mitarbeitern bei etwa 4 liegt, liegt diese Zahl bei 10 für Indien oder China und sogar oberhalb 20 für andere Länder in Asien oder Afrika (Hämäläinen et al., 2006). Abbildung 1 zeigt diese Arbeitsunfallrate in Relation zum Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Die Abbildung zeigt einen klaren negativen Zusammenhang: In der Regel ergeben sich weniger Arbeitsunfälle umso reicher ein Land ist.

Die zentralen Fragestellungen und Vorgehensweise

Hier nun stellen sich wichtige Fragen: Wenn Länder um internationale Investitionen konkurrieren, erlauben es diese vorgenannten Unterschiede, von einem "unfairen Wettbewerb" zu sprechen? Befinden sich Länder wie Deutschland gegenüber anderen Ländern hinsichtlich der – international gesehen relativ hohen Arbeitsstandards – in einem Wettbewerbsnachteil? Ist gar „zu befürchten“, dass Kapital und Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländer abwandern, weil in Deutschland „zu viel“ und damit ein „zu teuer“ Gesundheits- und Unfallschutz gefordert wird? Würde dann als Folge Globalisierung die Arbeitsbedingungen in den Industrieländern verschlechtern? Heißt dies schließlich, dass niedrige Arbeitsstandards einen globalen Wettbewerbsvorteil für Entwicklungs- und Schwellenländer darstellen?

Trotz des breiten öffentlichen Interesses an Globalisierung und Arbeitsbedingungen gibt es erstaunlicherweise nur wenige wissenschaftliche Studien, welche die Wirkung von Handel oder ausländischen Direktinvestitionen auf Arbeitsstandards untersucht haben. Bisherige Studien stützen ihre Analyse auf Einzelfälle oder auf allgemeine Beobachtun-

Abbildung 1: Negativer Zusammenhang zwischen Arbeitsunfallrate und BIP pro Kopf



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Arbeitsunfallrate - Hämäläinen, Takala, and Saarela (2006), BIP pro Kopf - World Bank, World Development Indicators. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

gen.

Wir haben ein mathematisches Modell entwickelt, mit dessen Hilfe berechnet werden kann, unter welchen Bedingungen Kapitalabflüsse in Form von ausländischen Direktinvestitionen die Arbeitsstandards im Norden reduzieren. Mit Hilfe dieses Rahmens kann abgeschätzt werden, wie groß die Auswirkungen der Globalisierung auf die Sicherheit am Arbeitsplatz im Norden sind. Steigt durch internationalen Wettbewerb die Unfallrate in Deutschland um 0,1% oder um 10%? Um diese Frage beantworten zu können wird zunächst untersucht, ob internationale Unterschiede im Unfallschutz zu einem Abfluss von Investitionen aus Ländern führt, die hohe Standards praktizieren. Profitieren Entwicklungs- und Schwellenländer also durch ihre niedrigeren Standards und attrahieren hohe ausländischen Direktinvestitionen? Wenn diese Fragen verstanden sind, dann kann auch die Frage beantwortet werden, was die Auswirkungen höherer Standards in Entwicklungsländern wären.

Institutionen und Gewerkschaften als Grundlage höherer Standards

Die wirtschaftspolitische Relevanz dieser Frage wird deutlicher, wenn man sich vor Augen hält, dass Sicherheitsstandards in den entwickelten Industrienationen durch Institutionen gesetzt werden. Während dies früher hauptsächlich Gewerkschaften waren, sind dies heute öffentliche Einrichtungen wie etwa die „Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin“ in Deutschland. In den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern ist in dieser Hinsicht noch viel zu tun.

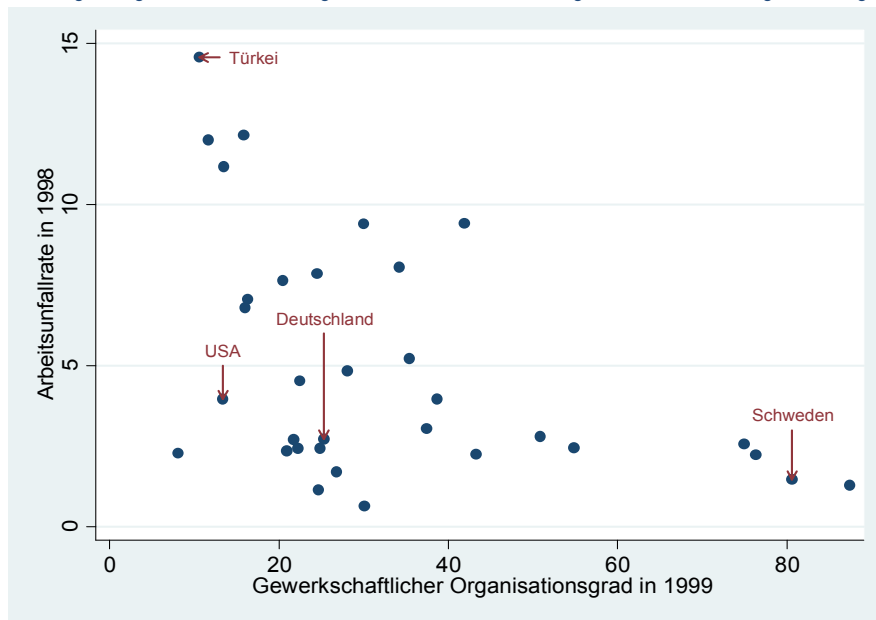
In der Tat sind auch in entwickelten Ländern hohe Sicherheitsstandards erst in jüngerer Zeit eine Selbstverständlichkeit. Arbeitsstandards entwickeln sich als Ergebnis eines langen und komplexen Prozesses (Judkins, 1986). Dieser beginnt für gewöhnlich mit den Aktivitäten von Arbeitnehmerzusammenschlüssen und endet mit der Schaffung von für die Sicherheit zuständigen Regierungsbehörden. Bei einigen Standards kann der Prozess sogar viele Jahrzehnte dauern. Ausgangspunkt ist häufig das Sammeln von Informationen über Gefahren am Arbeitsplatz, der wissenschaftliche Nachweis eines Zusammenhangs zwischen der Arbeit und der Gesundheitsgefährdung der Arbeitnehmer, gefolgt von Lobbyarbeit und Vorbereitung der gesetzlichen Rahmenbedingungen bis hin zur Schaffung einer Regierungsbehörde und der

Durchsetzung der Standards. Ein Blick auf Abbildung 2 zeigt, dass die Unfallrate am Arbeitsplatz abnimmt, umso höher der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist.

Syndrom und verwandte Stressphänomene als Berufskrankheit zeigt die Aktualität der Thematik.

Durch dieses Beispiel wird auch deutlich,

Abbildung 2: Negativer Zusammenhang zwischen Arbeitsfallrate und gewerkschaftlichem Organisationsgrad



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Arbeitsunfallrate - Hämäläinen, Takala, and Saarela (2006), Gewerkschaftlicher Organisationsgrad - OECD (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=20167>)

Die Bedeutung der Gewerkschaften in all diesen Phasen ist essentiell und unabdingbar (Donado und Wälde 2012b). Gewerkschaften haben den Vorteil, dass sie viel mehr Informationen sammeln können (eben wegen all ihrer Mitglieder), als der einzelne Arbeitnehmer dies je könnte. Damit kann das Problem unvollständiger Information über Gesundheitsimplikationen verschiedener Tätigkeiten viel schneller überwunden werden als ohne Gewerkschaften.

Ein konkretes Beispiel für den langwierigen und komplexen Prozess ist die Staublunge, ein Standardrisiko für Arbeitnehmer etwa im Kohlebergbau. So hat 1831 zum ersten Mal ein schottischer Arzt auf einen möglichen kausalen Zusammenhang zwischen Beruf und Krankheit hingewiesen. Erst über 130 Jahre später, nach vielen weiteren Krankheitsfällen, Protesten, Streiks, Untersuchungen, Gutachten und Gegengutachten wurde ein Gesetz in den USA geschaffen (der sog. „Coal Mine Health and Safety Act“), mit dem dieser Zusammenhang offiziell akzeptiert wurde. Ähnliche Beispiele für derartige Prozesse finden sich für den landwirtschaftlichen Sektor, die Keramik-Industrie und den Automobilsektor. Die aktuelle Diskussion über das Burn-out-

dass der Prozess in den Entwicklungs- und Schwellenländern hin zu funktionierenden Gewerkschaften und weiter zu internationalen Arbeitsstandards ein schrittweiser und langwieriger Prozess sein wird. Lohnt ein solcher Prozess abgesehen von den eindeutigen menschenrechtlichen Vorteilen auch aus wirtschaftlicher Perspektive?

Steigt der Unfallschutz, steigt die Rendite, steigt die weltweite Wohlfahrt

Das erste grundsätzliche Ergebnis unserer Untersuchung besagt, dass Investitionen nicht dahin fließen, wo die Arbeitsstandards am niedrigsten sind. Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ist für die einzelne Firma in erster Linie ein Kostenfaktor. Für die Gesellschaft insgesamt ist Gesundheitsschutz jedoch von Vorteil: Nicht nur werden weniger Arbeitnehmer krank (was an sich bereits als Vorteil gesehen werden kann), sondern es ergibt sich für eine Volkswirtschaft insgesamt auch noch ein Produktivitäts- und Standortvorteil. Die Rendite für Investitionen ist umso höher, umso größer das tatsächliche Arbeitsangebot in einem Land ist. Wenn ein Land gekennzeichnet ist durch hohe Ausfallzeiten durch Krankheiten und geringe Lebenserwartung, dann reduziert dies die durchschnittliche

Qualifikation der Arbeitnehmer und damit letztendlich die Rentabilität von Investitionen. Alsan et al. (2006) unterstützen dies empirisch: Umso höher die durchschnittliche Gesundheit in einem Land, umso höher die ausländischen Direktinvestitionen.

Dieser Zusammenhang erklärt auch ein zweites Ergebnis: Die hohen Standards in Industrieländern führen tendenziell dazu, dass Kapitalabflüsse ins Ausland geringer ausfallen, als dies ohne die Arbeitsstandards der Fall wäre. Da Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu geringeren Ausfällen führt, sind Produktionsprozesse weniger von Unterbrechungen betroffen, als wenn es einen hohen Krankenstand gibt.

Natürlich soll nicht verschwiegen werden, dass es einen „optimalen Unfallschutz“ gibt, wenn man letzteren rein monetär bewertet. Höhere Gesundheit und dadurch höhere Produktivität der Arbeitnehmer ist wünschenswert, dem stehen aber natürlich höhere Kosten für Firmen gegenüber. Wenn also Arbeitsstandards zu weit ausgedehnt werden, dann sind irgendwann negative Effekte zu erwarten. Von diesem „zu hohen“ Niveau scheinen Industrieländer aber noch weit entfernt. Die Ergebnisse von Alsan et al. (2006) weisen darauf hin, dass Entwicklungsländer tatsächlich von höherem Unfallschutz profitieren können.

Nachteil für Industrieländer vernachlässigbar gering, Vorteil für Entwicklungs- und Schwellenländer umso stärker

Auch wenn eine durch Unfallschutz am Arbeitsplatz hochproduktive Arbeitnehmerschaft die Rentabilität von Investitionen erhöht, finden trotzdem Kapitalflüsse, vor allem in Form von ausländischen Direktinvestitionen, in Richtung Entwicklungs- und Schwellenländer statt. Allerdings scheint der negative Wohlfahrtseffekt dieser Kapitalabwanderung sehr viel weniger stark zu sein, als es von der Gesellschaft wahrgenommen wird.

Zum einen ist dies bedingt durch die Tatsache, dass Kapitalflüsse insgesamt, also ausländische Direktinvestitionen plus Portfolioinvestitionen, teilweise sogar negativ sind, soll heißen, es fließt mehr Kapital aus Entwicklungsländern in Industrieländer. Dies ist die Grundlage des ‚Lucas-Paradox‘ das fragt, warum nicht mehr Kapital in Entwicklungsländer fließt (Lucas, 1990). Empirisch wurde dies vielfach belegt, z.B. durch Prasad et al. (2006). Zum anderen sind ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländern eine Einnahmequelle für Investoren in Industrieländern. Insgesamt sollte also erwartet werden, dass die Wohlfahrt in Industrieländern durch Direktinvestitionen im Ausland steigt. Der Unfallschutz am Arbeitsplatz mag minimal reduziert werden, aber nur in einem vernachlässigbaren Umfang.

Was würde nun aber passieren, wenn die Standards auch in den Entwicklungs- und Schwellenländern steigen? Wäre eine solche Entwicklung nicht für Industrieländer nachteilig?

Die Antwort auf diese Frage hängt von der Stärke der Kapitalflüsse von Industrie- in Entwicklungsländern ab. Zur Illustration kann man auf ein extremes Szenario zurückgreifen und annehmen, dass eine Verlagerung von 20% des Kapitalbestandes im Industrieland in ein Entwicklungsland stattfindet. Dadurch würden sich die Arbeitseinkommen im Industrieland reduzieren und als Folge die Bereitschaft sinken, Kosten für hohe Standards weiter zu tragen. Diese extreme Verschiebung von 20% des Kapitalbestandes würde zu einem Anstieg des Krankenstandes von 2% auf gerade mal 2,15% führen. Bei realistischen Annahmen ist der Anstieg des Krankenstandes im Norden im Wesentlichen nicht wahrnehmbar.

Zählt man zu diesen Effekten in Industrieländern die positiven Wohlfahrtseffekte der Kapitaleinwanderung in Entwicklungs- und Schwellenländer hinzu, werden die potentiell schwach negativen Effekte in Industrieländern überkompensiert, sodass die gesamte weltweite Wohlfahrt steigt.

Arbeitsstandards sind wünschenswert für Industrie- und Entwicklungsländer

Gesundheits- und Unfallschutz am Arbeitsplatz ist wirtschaftlich wie gesellschaftlich begrüßenswert. In Zeiten der Globalisierung besteht kein Grund, diese Arbeitsstandards abzubauen. Globalisierungsgegner haben zwar aus theoretischer Sicht recht, mehr internationaler Wettbewerb kann im Prinzip zu einer Reduktion der Arbeitsstandards führen, aber die tatsächlich zu erwartenden Effekte sind so klein, dass kein Grund zur Sorge besteht. Die Verbesserung von Arbeitsstandards in Entwicklungs- und Schwellenländern hat vernachlässigbare negative Folgen für Industrieländer, aber umso stärkere positive Effekte für die Entwicklungs- und Schwellenländer selbst. ■

Referenzen

- Alsan, M., D. E. Bloom, and D. Canning (2006), "The Effect of Population Health on Foreign Direct Investment to Low- and Middle-Income Countries", *World Development*, 34(4), 613-630.
- Hämäläinen, P., J. Takala, and K. L. Saarela (2006), "Global Estimates of Occupational Accidents", *Safety Science*, 44, 137-156.
- Donado, A., and K. Wälde (2012a), "How Bad is Globalization for Labour Standards in the North?", Arbeitspapier Gutenberg Universität Mainz.
- Donado, A., and K. Wälde (2012b), "How Trade Unions Increase Welfare", *Economic Journal*, 122 (563), 990-1009.
- Judkins, B.M. (1986), "We offer Ourselves as Evidence.", *Toward Workers Control of Occupational Health*, Westport, CT, Greenwood Press.
- Lucas, R. E. (1990), "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?", *American Economic Review Papers and Proceedings*, 80, 92 – 96.
- Prasad, E., R. G. Rajan, and A. Subramanian (2006): "Patterns of international capital flows and their implications for economic development", *Proceedings of the Federal Reserve Bank of Kansas City*