

Gewerkschaften und Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern

Betz, Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Betz, J. (2014). *Gewerkschaften und Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern*. (GIGA Focus Global, 7). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-401501>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Gewerkschaften und Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern

Joachim Betz

Bei der Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen identifizieren viele Beobachter in den letzten Dekaden weltweit eine Schwächung von Arbeitnehmervertretungen.

Analyse

Ursachen für diese Schwächung sind die wirtschaftliche Globalisierung, der technologische Wandel und das Wachstum des Dienstleistungssektors zu Lasten der Industrie, die in eine zunehmende Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen mündet. Diese Erkenntnisse wurden hauptsächlich aus der Analyse von Arbeitsmärkten in Industriestaaten gewonnen und lassen sich nicht ohne weiteres auf weniger entwickelte Volkswirtschaften übertragen.

- Starke Gewerkschaften hatten in den etablierten Industriestaaten lange Zeit durchaus wohlfahrtssteigernde und demokratieförderliche Effekte. Dies gilt mit Abstrichen auch für weniger entwickelte Volkswirtschaften.
- Arbeitsmärkte in weniger entwickelten Ländern sind anders strukturiert, weshalb eine einfache Übertragung der festgestellten Zusammenhänge zweifelhaft erscheint: Dazu zählen insbesondere der übergroße Anteil des informellen Wirtschaftssektors und von Kleinbetrieben in Entwicklungsländern, die gewerkschaftlich nie effektiv organisiert werden konnten, sowie die faktische Marginalität von Arbeitslosigkeit und die staatlichen Eingriffe in den Arbeitsmarkt und die Lohnfindung.
- Gewerkschaften in Entwicklungsländern sind de facto gar nicht so schwach, wie oft unterstellt wird; die Lohnhöhe und -spreizung korreliert ebenso wie in den Industriestaaten mit dem Organisationsgrad.
- Beschäftigungsschutz und Mindestlohngesetzgebung fungieren zudem als Substitut flächendeckender Tarifverträge; ihre beschäftigungsmindernden Effekte sind vergleichsweise gering.
- Der Einfluss von Gewerkschaften auf Lohnhöhe und -spreizung wird von anderen Faktoren in den Schatten gestellt. Die Lohnquote sinkt seit Dekaden weltweit.

Schlagwörter: Arbeitsmarkt, Gewerkschaften, informeller Sektor, Arbeitsmarktregulierung

Gewerkschaften weltweit im Abwärtssog?

Während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts haben Kollektivverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen dazu beigetragen, die Löhne der Arbeitnehmer zu steigern, die Beschäftigungsbedingungen zu verbessern, die Lohnspreizung zwischen gut und schlechter verdienenden Arbeitskräften und daraus resultierend die soziale Ungleichheit zu vermindern. Sie übten damit auch einen innovationsfördernden Druck auf die stetige Erhöhung der Arbeitsproduktivität aus, hatten also insgesamt einen gesamtgesellschaftlich wohlfahrtssteigernden Effekt. Starke Gewerkschaften trugen schließlich zudem zur substantiellen Demokratisierung von Industriegesellschaften bei. Diese Effekte stellten sich nach einer gewerkschaftsfreundlichen Sichtweise mit Abstrichen gleichfalls in weniger entwickelten Volkswirtschaften ein. Im Einzelfall verstärkten sie sich sogar durch die (Re-) Demokratisierung von Entwicklungsländern, an denen Arbeitnehmervereinigungen durchaus ihren Anteil hatten (Hayter et al. 2011).

Kritischen Beobachtern der Globalisierung zufolge (vor allem aus den Reihen der ILO und der UNCTAD) sollen diese positiven Wirkungen heute weitgehend versiegt sein. Hauptverantwortlich dafür seien die wirtschaftliche Globalisierung, eine signifikante Deindustrialisierung zahlreicher Volkswirtschaften, ein anhaltender technologischer Schub und die verbundene digitale Revolution. Die stärkere Integration vieler Staaten in die Weltwirtschaft – gemessen am Anteil des Außenhandels und der ausländischen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt – übe einen universellen Kostendruck auf die wirtschaftlichen Standorte aus und habe die Machtverteilung zwischen Arbeit und Kapital verschoben. Die Deindustrialisierung und der zunehmende Anteil der Dienstleistungen zusammen mit dem permanenten Innovationsdruck und der Digitalisierung der Gesamtwirtschaft ließen klassische Beschäftigungsverhältnisse zugunsten eines individuellen, flexiblen Arbeitseinsatzes erodieren. Teilzeit-, Leih- und Kontraktarbeit nahmen zu und schwächten Gewerkschaften, deren Stärke auf der Vertretung einer relativ homogenen Schicht überwiegend in größeren Betrieben beschäftigter Arbeitnehmer beruhte. Auf die genannten Herausforderungen hätten Gewerkschaften nicht oder zu spät reagiert (Stichwort: institutionelle Sklerose) und sich stattdessen weiterhin vorwiegend um die stärker organisierten und relativ privilegier-

ten Insider des Arbeitsmarktes zu Lasten des stetig ansteigenden Restes von Kräften in „untypischen“ oder prekären Beschäftigungsverhältnissen gekümmert (Lee und Lansbury 2012).

Die meisten empirischen Untersuchungen stellen einen in der Gegenwart weltweit abnehmenden Organisationsgrad der Arbeitnehmer und einen rückläufigen Grad der Allgemeinverbindlichkeit und des Deckungsgrades von Kollektivvereinbarungen fest. Diesbezügliche empirische Daten sind jedoch nicht so eindeutig, wie oftmals behauptet wird, und beschränken sich ganz überwiegend auf die Staaten der OECD, also die westlichen Industriestaaten und einige wenige Schwellenländer. Selbst für diese Volkswirtschaften ist der Befund nicht so deutlich: Der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Arbeitnehmer ist im Durchschnitt in den OECD-Ländern in den letzten drei Dekaden sichtbar zurückgegangen, aber in durchaus unterschiedlichem Maße (besonders stark dort, wo er noch nie hoch war). Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifabschlüssen hat dagegen weniger gelitten, während ein Wechsel von zentralisierten zu dezentralen oder betrieblichen Tarifabschlüssen unverkennbar ist (Schnabel 2013).

In weniger entwickelten Volkswirtschaften stellen sich die genannten Zusammenhänge noch sehr viel komplexer dar, ist doch die Mehrzahl der Arbeitskräfte im informellen, also von staatlichen arbeitsrechtlichen Regelungen weitgehend befreiten Sektor beschäftigt, in dem Gewerkschaften kaum Betätigungsfelder fanden und finden. Zahlreiche Arbeitskräfte arbeiten zudem auf eigene Rechnung (als „Selbständige“) bzw. als mithelfende Angehörige im Familienbetrieb. Arbeitslosigkeit können sich die meisten Arbeitskräfte in Entwicklungsländern gar nicht leisten, weil sie dagegen nicht versichert sind und selbst die verbleibenden Sicherungnetze einen „löchrigen“ Charakter aufweisen. Die Arbeitstätigkeit ist dort daher im Wesentlichen angebots- und nicht nachfrageorientiert, korreliert also stark mit der Zunahme der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter. Der hohe Anteil der Jugendlichen an dieser Bevölkerungsgruppe, der (uneinheitlich) wachsende Zugang weiblicher Kräfte auf den Arbeitsmarkt, die rasche Steigerung der Arbeitsproduktivität sowie die Abwanderung aus der Landwirtschaft und aus dem informellen Sektor schufen und schaffen eine meist große industrielle Reservearmee mit entsprechendem Druck auf die Löhne, die Arbeitsbedingungen und die Verhandlungsmacht von Gewerkschaften

(ILO 2014a). Dieser Druck wird zudem durch politische Einschränkungen gewerkschaftlicher Aktionsfreiheit in nur partiell freien oder autoritären politischen Systemen erhöht und allenfalls durch die deutlich stärkere staatliche Intervention in die Arbeitsmärkte in Gestalt von Mindestlöhnen und dem Schutz von Beschäftigungsverhältnissen gemildert.

Daten zur Struktur der Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern, zum Nutzen oder Schaden von arbeitsrechtlichen Regelungen, mehr aber noch zur gewerkschaftlichen Organisation, zum Deckungsgrad von Kollektivverträgen und deren Effekten sowie zum wirtschaftlichen und politischen Einfluss von Gewerkschaften sind nur beschränkt verfügbar. Allerdings geben die Erhebungen und Veröffentlichungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) einen ersten Überblick, deren Empirie im Folgenden zusammengetragen werden soll.

Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern

Die Zahl der Beschäftigten in Entwicklungsländern ist in den Jahren von 2000 bis 2013 doppelt so schnell gestiegen wie in den klassischen Industrieländern (1,6 zu 0,7 Prozent pro Jahr), dabei diejenige der Frauen etwas langsamer, die der Jugendlichen gar nicht. Die Arbeitslosenrate liegt in Entwicklungsländern deutlich unter derjenigen in Industriestaaten (5,6 zu 8,1 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung). Sie ist bei Ersteren seit einer Dekade rückläufig, hat sich während der internationalen Finanzkrise aber zwischenzeitlich erhöht. Ein steigendes Einkommen dämpfte ab einer gewissen Schwelle die Partizipation im Arbeitsmarkt, insbesondere von Frauen, längere Ausbildung diejenige von Jugendlichen.

Trotz des raschen durchschnittlichen wirtschaftlichen Wachstums arbeiten in Entwicklungsländern im Durchschnitt immer noch (2013) 40,5 Prozent der Beschäftigten auf eigene Rechnung, 14,9 Prozent der Beschäftigten sind mithelfende Familienangehörige und nur 42,6 Prozent lohnabhängige Arbeitnehmer. Diese Dominanz von in der ILO-Terminologie „verwundbarer“ Beschäftigungsverhältnisse parallel zum sich damit überschneidenden informellen Sektor (s.u.) zeigt sich besonders deutlich in den ärmeren Entwicklungsländern mit 80,8 Prozent „verwundbarer“ Beschäftigungsverhältnisse. Viele dieser Tätigkeiten sind außerhalb des eigentlichen Marktes angesiedelt (etwa in der

Subsistenzlandwirtschaft oder im Straßenhandel) und stellen eher eine Überlebensstrategie dar. Beschäftigung im informellen Sektor heißt Arbeit in nicht registrierten und nicht eingetragenen Unternehmen, in Haushalten oder im Tagelohn. Die informelle Wirtschaft besteht daher aus kleinen, arbeitsintensiven Familienbetrieben, die geringe Löhne zahlen und nicht den staatlichen Aufsichtsregeln unterliegen. Informell Beschäftigte genießen folglich in der Regel auch keinen Beschäftigungsschutz und sind von den üblichen arbeitsplatzbezogenen Vergünstigungen (Lohnzahlung im Krankheitsfall, im Urlaub und bei Mutterschaft, Abfindungszahlungen bei Entlassung) zumeist ausgeschlossen. Es ist schwierig, das ganze Ausmaß informeller Arbeit zu messen. Im subsaharischen Afrika sollen es mehr als 70 Prozent der Werkstätigen sein, in Südasien 85 Prozent, in China etwa 33 Prozent; in Lateinamerika schwankt der Anteil zwischen 40 und 75 Prozent der Beschäftigten (Cazes und Verick 2013; ILO 2014a).

Ernüchternd und im Widerspruch zu den Hoffnungen der Modernisierungstheoretiker ist nicht nur, dass nach wie vor die Mehrzahl der Arbeitskräfte im informellen Sektor tätig ist und die meisten neu Hinzukommenden den Markt über diesen betreten. Der Anteil des informellen Sektors hat in der letzten Zeit auch keineswegs abgenommen (ILO 2012a) und der Übergang von informell Beschäftigten in den formalen Sektor scheint – vor allem für die Beschäftigten auf eigene Rechnung – mehr als schwierig zu sein. Es käme daher für einen längeren Zeitraum darauf an, den Beschäftigten im informellen Sektor ein soziales Grundeinkommen zu verschaffen, etwa über nichtbeitragsbezogene Sozialtransfers, den Beschäftigungsschutz, die Arbeitsplatzinspektion und generell dadurch, sonstige Regularien schrittweise auf den informellen Bereich auszudehnen. Über gewerkschaftliche Organisation und die Festlegung effektiver Mindestlöhne könnte zudem ein Aufwärtsdruck auf die Entlohnung entfaltet werden.

Sektoral fand in den vergangenen beiden Dekaden in den Entwicklungsländern ein beachtlicher Strukturwandel statt. Der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten fiel auf 37,6 Prozent (1991: 53,7 Prozent), derjenigen in der Industrie stieg leicht (von 19,4 auf 23 Prozent), der Dienstleistungskräfte dagegen stark (von 26,9 auf 39,4 Prozent). Falsch ist die Behauptung, der wirtschaftliche Fortschritt in etlichen Entwicklungsländern hätte sich nicht in einem

Anteilsrückgang der arbeitenden Armen mit einem Verdienst von unter 1,25 USD pro Tag niedergeschlagen. Dieser sank von 1991 (45,1 Prozent der Arbeitskräfte) auf heute (14,4 Prozent) dramatisch. Legt man eine höhere Messlatte für Arbeitsarmut an (unter 2 USD pro Tag), fällt der Rückgang geringer aus, ist aber mit einem Rückgang von 68,6 Prozent auf 32,2 Prozent immer noch beachtlich (ILO 2014a: 41).

Gewerkschaften in Entwicklungsländern

Gemeinhin gelten Gewerkschaften in Entwicklungsländern als relativ schwach. Indikatoren dafür sind der geringe Organisationsgrad der Arbeitnehmer und die mangelnde Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen. Bei beidem gibt es in Entwicklungsländern empfindliche Defizite. Man muss aber berücksichtigen, dass

- a. Unternehmen im Durchschnitt dort deutlich kleiner sind als in Industriestaaten, was die Organisation erschwert, und
- b. der informelle Sektor ein großes Gewicht hat,
- c. dass gewerkschaftliche Aktivitäten in vielen Ländern ganz unterbunden oder behindert werden,
- d. in vielen Staaten staatsnahe Gewerkschaften in erster Linie die Arbeiterschaft disziplinieren sollen oder
- e. Abkömmlinge politischer Parteien sind und vornehmlich deren politischen Zielen dienen, und schließlich
- f. staatliche Institutionen oftmals bei der Gestaltung von Löhnen und Arbeitsbedingungen (über trilaterale Kommissionen, die Setzung von Mindestlöhnen etc.) partiell ihre Funktionen übernehmen.

Ganz so schwach, wie oftmals unterstellt, können die Gewerkschaften nicht überall sein, spielen sie doch in manchen Staaten eine wichtige Rolle beim Machterhalt der regierenden Parteien (etwa der Peronisten in Argentinien) oder beim Systemwechsel (etwa die COSATU in Südafrika beim Fall des Apartheid-Regimes bzw. bei der Redemokratisierung in ost- und südostasiatischen Ländern). Ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad war im Übrigen auch in Entwicklungsländern ein wichtiger Faktor für eine nur mäßige Lohnspreizung, höhere Löhne der Mitglieder und Arbeitnehmer, die von Kollektivverträgen erfasst wurden, und den anhaltenden Aufwärtsdruck auf die Mindestlöhne

(ILO 2010a; World Bank 2012). Schätzungen zur Größenordnung der dadurch erreichten Lohnsteigerungen schwanken zwischen 5 Prozent (Südkorea) und 15 Prozent in so unterschiedlichen Ländern wie Brasilien, Mexiko und Malaysia. Südafrika stellt einen Ausnahmefall dar, weil dort Tarifverhandlungen in sogenannten „bargaining councils“ stattfinden und Tarifabschlüsse in der Regel auch auf jene Unternehmen und Beschäftigten übertragen werden, die gar nicht an den Verhandlungen teilgenommen haben. Dort soll der durch Kollektivverträge bedingte Lohnsteigerungseffekt bei etwa 20 Prozent liegen. Kritiker sehen dies als bedeutsame Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit im Land.

Daten über die Mitgliedschaft in Gewerkschaften und über den Deckungsgrad von Kollektivverträgen sind nicht flächendeckend verfügbar und auch nicht besonders zuverlässig. Dies hat erstens mit der mangelhaften Aktualisierung der Mitgliederlisten zu tun, zweitens mit der bescheidenen Beitragsdisziplin und drittens mit der Tatsache, dass viele Gewerkschaften „Tochterunternehmen“ politischer Parteien sind und folglich nicht in erster Linie für die Interessen der Arbeitnehmer kämpfen. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Entwicklungsländern ist bezogen auf alle Lohnarbeiter insgesamt niedrig, in Bezug auf alle Arbeitskräfte gilt dies noch mehr. Nach den letzten verfügbaren Angaben (ILO 2014b) sah der Organisationsgrad der Lohnarbeiter folgendermaßen aus:¹

| Land | Organisationsgrad der Lohnarbeiter in Prozent ¹ |
|-------------|--|
| Brasilien | 27,9 (-) |
| Chile | 14,6 (++) |
| China | 41,2 (++) |
| Kolumbien | 27,8 (+) |
| Costa Rica | 10,0 (-) |
| El Salvador | 11,3 (--) |
| Korea | 9,9 (-) |
| Malaysia | 9,3 (-) |
| Mauritius | 25,4 (--) |
| Peru | 1,8 (--) |
| Philippinen | 8,7 (--) |
| Singapur | 35,5 (++) |
| Sri Lanka | 17,9 (+) |
| Türkei | 59,0 (-) |

¹ In der Klammer ist angegeben, ob dieser Prozentsatz in der Zeit seit 2000 abgenommen (-), zugenommen (+) oder stark ab-/zugenommen (--; ++) hat.

Allein diese ausgewählten Beispiele zeigen, dass von einem universalen Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades in Entwicklungsländern nicht gesprochen werden kann, auch wenn die Tendenz insgesamt gesehen eher negativ ausfällt. Auch der Deckungsgrad der Kollektivverträge ist in Entwicklungsländern recht gering und hat in den letzten Jahren insgesamt abgenommen. Spitzenreiter sind immer noch Südafrika (über 30 Prozent der Lohnarbeiter) und Brasilien (über 20 Prozent). Älteren Angaben der ILO kann man entnehmen, dass der Anteil in Argentinien, Bolivien, Uruguay, dem Sudan, Äthiopien, Niger und dem Senegal besonders hoch liegt, relativ hoch in Guinea und Lesotho ist, mittel in Indien, Venezuela, Südafrika, Ghana, Kenia, Swasiland, Tansania und Togo und niedrig beim Rest jener Länder, zu denen überhaupt Angaben vorliegen (ILO 2008).

Die gewerkschaftlichen Aktivitäten, insbesondere das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen, werden vielfach mit Füßen getreten, auch wenn die meisten Entwicklungsländer die einschlägigen ILO-Konventionen ratifiziert haben. Noch vergleichsweise harmlos sind die Nichtbeachtung von ILO-Empfehlungen oder die Nichtregistrierung von Gewerkschaften – die Palette reicht aber bis zur rechtswidrigen Entlassung oder der staatlicherseits geduldeten oder angezettelten Ermordung von Gewerkschaftsaktivisten. Das Streikrecht ist derzeit in 87 Ländern eingeschränkt, in 37 von ihnen wurden legal Streikende bestraft oder eingesperrt. Die International Trade Union Federation (ITUC) listet jährlich die Verletzungen von Arbeitnehmerrechten auf und erstellt ein Länderranking. Auf den hintersten Plätzen rangieren aktuell sehr viele afrikanische und nahöstliche Staaten, süd- und südostasiatische Staaten finden sich eher im unteren Mittelfeld, es gibt aber auch eine Reihe von Entwicklungsländern mit sehr guter (Uruguay, Togo, Südafrika, Barbados) oder guter Bilanz (Angola, Burkina Faso, Ruanda, Senegal, Malawi, Dominikanische Republik). Ganz offenkundig hat dies wenig mit dem relativen Entwicklungsstand der Länder zu tun (vgl. ITUC 2014).

Beschäftigungsschutz und Mindestlöhne

Weil der informelle Sektor und Kleinbetriebe in Entwicklungsländern so dominant sind, eine immer noch große industrielle Reservearmee auf die Löhne drückt und die wirtschaftliche

Globalisierung sowie der technologische Fortschritt ihre Auswirkungen zeigen, laufen traditionelle gewerkschaftliche Strategien zunehmend ins Leere. Der Deckungsgrad der Kollektivverträge bleibt deshalb gering und die Arbeitskräfte im informellen Sektor bleiben außerhalb gewerkschaftlicher Organisation. Von Seiten der ILO, anderer internationaler Organisationen und partiell auch der Gewerkschaften in Entwicklungsländern hat deshalb seit einigen Jahren ein gewisser Strategiewandel stattgefunden, der im Kern darauf abzielt, durch flächendeckende Mindestlöhne für die Gesamtwirtschaft (also nicht nur den formalen Sektor) eine wirksame Lohnuntergrenze festzulegen und den Beschäftigungsschutz sowie die Gewährleistung akzeptabler Arbeitsbedingungen (Stichwort: decent jobs) in den informellen Sektor zu integrieren. Diese Maßnahmen sollen vom Ausbau sozialer Sicherungsnetze, staatlichen Beschäftigungsprogrammen sowie Bildungs- und Umschulungsinitiativen für die Arbeitskräfte des informellen Sektors flankiert werden. Damit sollen Armut abgebaut und stärker inklusive Gesellschaften geschaffen werden; verminderte Ungleichheit soll dem wirtschaftlichen Wachstum und der sozialen Stabilität dienen. Diese Zusammenhänge werden in einer Fülle von Berichten aufgearbeitet und plausibilisiert (vgl. beispielhaft World Bank 2013).

Von den vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen können hier nur einige mit Bezug auf den Arbeitsmarkt besprochen werden.

Mindestlöhne gibt es in 90 Prozent der ILO-Mitgliedsstaaten, also nahezu überall. Sie erfreuen sich als Arbeitsmarktinstrument seit einer Dekade – nach vorausgehender längerer Vernachlässigung – wieder steigender Popularität, insbesondere auch in Entwicklungsländern. Prominente Beispiele sind Brasilien, Südafrika und China. Mindestlöhne sollen die Arbeitskräfte am unteren Ende der Lohnskala schützen, dadurch eine zu starke Lohnspreizung und Einkommensungleichheit verhindern. Sie sind – und das machte Mindestlöhne bei Gewerkschaften und der ILO zunächst nicht so populär – ein Ersatz für flächendeckende Kollektivverhandlungen, verdrängen diese also tendenziell. Mindestlöhne werden auch meist nicht zwischen den Tarifpartnern allein, sondern unter Beteiligung staatlicher Stellen ausgehandelt (ILO 2008). Es gibt eine erhebliche Varianz der Mindestlohnbestimmungen in Entwicklungsländern (einheitlich oder sektoral/

regional differenziert), auch in Bezug auf die Höhe der Mindestlöhne zu den Durchschnittslöhnen.

Die Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Arbeitsarmut sind bislang eher gering. Gründe hierfür sind neben der Tatsache, dass sie oft sehr niedrig angesetzt und verspätet der Inflation angepasst wurden, vor allem die Schwäche der Behörden zur Arbeitsinspektion und zu geringe Strafzahlungen für die Umgehung der Bestimmungen. Zwangsläufig leidet auch deren Umsetzung am Umfang der informellen, kleinbetrieblichen Wirtschaft (ILO 2010a). Die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung wurden in der Vergangenheit (mit nur begrenzter Kenntnisnahme der Empirie) stark übertrieben dargestellt. Sie hinderten nach Meinung der meisten Wirtschaftswissenschaftler die Anpassung der Unternehmen an veränderte Marktlagen, verteilten Renten vom Kapital auf die Arbeitskräfte um und senkten damit die Profitraten, würden weniger qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Markt treiben bzw. in die informelle Wirtschaft drängen und damit insgesamt die Beschäftigungsraten senken (Jha und Golder 2008). Die Befürworter von Mindestlöhnen argumentieren mit positiven Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität und weisen auf die positiven Effekte auf die Innovationsbereitschaft der Wirtschaft, die Nachfrageeffekte von Mindestlöhnen, das Marktversagen auf segmentierten Arbeitsmärkten und auf das Machtungleichgewicht von Arbeit und Kapital vor allem in weniger entwickelten Volkswirtschaften hin.

Die neuerdings verfügbare Empirie zeigt, dass ein Großteil dieser wissenschaftlichen Dispute unbegründet ist (Freeman 2009; Betcherman 2012). Vergleichende Studien belegen nur geringe negative Effekte auf die Beschäftigung (sowohl in Industrie- wie in Entwicklungsländern – Überblick in Betcherman 2012; Cazes und Verick 2013; Rani et al. 2013), insbesondere, weil die Durchschnittslöhne meist deutlich über den Mindestlöhnen liegen, die Durchsetzung dieser Löhne (durch staatliche Behörden) eher gering ist und den informellen Sektor überwiegend nicht einbezieht. Negativ fällt allerdings die Bilanz für die Beschäftigung der Arbeitnehmer mit keinem oder geringem Abstand zu den Mindestlöhnen, die Beschäftigung jugendlicher Arbeitskräfte und solcher Arbeitskräfte, deren Mindestlöhne recht hoch angesetzt wurden, aus. In diesem Bereich ist die Durchsetzung besonders gering. Die Ergebnisse der meisten Studien zeigen, dass Mindestlöhne die Gehälter im formalen Sektor

positiv beeinflussen, die Lohnspreizung verringern und – überraschend – auch die Löhne im informellen Sektor steigern, weil sie zur Orientierungsmarke für die Gesamtwirtschaft werden.

Ähnliches gilt für die lange unterstellten negativen Effekte eines wirksamen Beschäftigungsschutzes der Arbeitnehmer in Entwicklungsländern. Dadurch wird es Arbeitgebern erschwert, Arbeitskräfte zu entlassen, befristete Arbeitsverhältnisse zu vereinbaren oder die Entlassungskosten werden durch höher angesetzte Abfindungen verteuert. Die meisten Entwicklungsländer kannten einen recht strikten und umfassenden Beschäftigungsschutz (als Substitut nicht vorhandener Arbeitslosenunterstützung). Es ist allerdings nicht ganz einfach, den Umfang des Beschäftigungsschutzes zu definieren (vgl. Czes und Verick 2013); nach relativ komplex aggregierten Indikatoren stellen die USA die Volkswirtschaft mit dem geringsten, Nepal jene mit dem striktesten Beschäftigungsschutz dar. Entwicklungsländer rangieren zumeist in der oberen Hälfte aller erfassten Länder; es gibt aber auch solche, wo der Schutz vergleichsweise gering ausfällt (Chile, Malaysia, Südafrika).

Mit der internationalen Finanzkrise und ihren Auswirkungen hat die Politik des schwächeren Schutzes von Arbeitnehmern gegen Entlassungen auch in Entwicklungs- und vormals sozialistischen Ländern Fahrt aufgenommen: Zwischen 2008 und 2012 wurde der Beschäftigungsschutz für unbefristet angestellte Kräfte in 40 von 131 Ländern gelockert, vor allem in Bezug auf die Höhe der Abfindungszahlungen und die Kündigungsfristen. In 25 Ländern sind betriebsbedingte, kollektive Entlassungen erleichtert worden (ILO 2012a).

Die Wirkungen eines starken Schutzes auf das Beschäftigungsangebot wurden traditionell recht negativ dargestellt. Die Ergebnisse neuerer empirischer Arbeiten fallen hingegen eher gemischt aus und sind oftmals nur begrenzt statistisch signifikant. Mehrheitlich wird heute deren Effekt deutlich relativiert und eher im Kontext des gesamten institutionellen Settings von nationalen Arbeitsmärkten und der dazu gehörenden Rechtsdurchsetzung gesehen. Eindeutiger fallen die Effekte starken Beschäftigungsschutzes in Bezug auf die Dauer von Arbeitslosigkeit, den Personalwechsel in Unternehmen und die Wartezeit vor Wiederaufnahme von Beschäftigung durch die Arbeitnehmer aus. Hierbei werden eindeutig negative Wirkungen in Industrie- und Entwicklungsländern festgestellt.

Offene Arbeitsfelder für Gewerkschaften

Es muss abschließend darauf hingewiesen werden, dass gewerkschaftliche Stärke und institutionelle Vorkehrungen zum Schutz der Beschäftigten einen nur begrenzten Einfluss auf die Löhne der Arbeitnehmer und die Verteilung des Einkommens auf Kapital und Arbeit haben. Beides wird entscheidend durch die Faktoren technologischer Fortschritt, Strukturwandel der Wirtschaft, die Globalisierung, die durchschnittliche Unternehmensgröße, die gesamtwirtschaftliche Produktivität und die sogenannte Finanzialisierung – also die Schwerpunktverlagerung auf den finanziellen Sektor und seine Deregulierung – bestimmt. Die Löhne sind weitgehend ein Ausdruck der unterschiedlichen Arbeitsproduktivität. Ausreißer über und unter die dadurch gesetzte Linie gibt es aber durchaus. Hierbei spielt die jeweilige Stärke/Schwäche der Gewerkschaften in den einzelnen Ländern eine gewisse Rolle.

Bedenklich ist, dass die einst gegebene Stabilität des Arbeitseinkommens am Bruttoinlandsprodukt in den letzten Dekaden nicht mehr gewährleistet ist. Der Anteil des Lohneinkommens ist in den meisten OECD-Ländern seit 1990 signifikant gefallen (von 66,1 auf 61,7 Prozent des Medians). Er nimmt auch in weniger entwickelten Volkswirtschaften ab, insbesondere in Asien und Nordafrika, weniger in Lateinamerika und hinkt hinter der Entwicklung der Arbeitsproduktivität hinterher. Zudem nimmt auch in Entwicklungsländern die Lohnspreizung zugunsten der besser Qualifizierten in der Regel zu (ILO 2013a). Dies gefährdet die wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit des bisher verfolgten Entwicklungsweges und fordert die Gewerkschaften zu neuen Aktivitäten heraus.

Literatur

- Betcherman, Gordon (2012), *Labor Market Institutions: A Review of the Literature*, Background Paper for the World Development Report 2013, Washington, D.C.
- Cazes, Sandrine, und Sher Verick (Hrsg.) (2013), *Perspectives on Labour Economics for Development*, Geneva: ILO.
- Freeman, Richard B. (2009), *Labor Regulations, Unions, and Social Protection in Developing Countries: Market Distortion or Efficient Institutions?*, NBER Working Paper, 14789, Washington, D.C.
- Hayter, Susan et al. (2011), Review Essay: Collective Bargaining in the 21st century, in: *Journal of Industrial Relations*, 53, 2, 225-2247.
- ILO (2008), *Global Wage Report 2008/2009, Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence*, Geneva: ILO.
- ILO (2012a), *World of Work Report 2012. Better jobs for a better economy*, Geneva: ILO.
- ILO (2013a), *Global Wage Report 2012/2013. Wages and equitable growth*, Geneva: ILO.
- ILO (2014a), *World of Work Report 2014. Developing with jobs*, Geneva: ILO.
- ILO (2014b), *Trade Union Membership Statistics*, Geneva: ILO.
- International Trade Union Confederation (2014), *ITUC Global Rights Index 2014. The World's Worst Countries for Workers*, Brussels, online: <www.ituc-csi.org/globaler-rechtsindex-des-igb-2014> (30. September 2014).
- Jha, Praveen, und Sakti Golder (2008), *Labour Market Regulation and Economic Performance: A Critical Review of Arguments and Some Plausible Lessons for India*, Economic and Labour Market Papers, Geneva: ILO.
- Meer, Jonathan, und Jeremy West (2010), *Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics*, NBER Working Paper, 19262, Washington, D.C.
- Rani, Uma et al. (2013), Minimum wage coverage and compliance in developing countries, in: *International Labor Review*, 152, 3-4, 381-410.
- Schnabel, Claus (2013), Union Membership and Density: Some (Not So) Stylized Facts and Challenges, in: *European Journal of Industrial Relations*, 19, 3, 255-272.
- World Bank (2012), *World Development Report 2013. Jobs*, Washington, D.C.
- World Bank, 2013: *Inclusion Matters. The Foundation for Shared Prosperity*, Washington, D.C.

■ Autor

Prof. Dr. Joachim Betz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter (Senior Research Fellow) am GIGA Institut für Asien-Studien und Mitglied in den Forschungsschwerpunkten 3 und 4.

E-Mail: <joachim.betz@giga-hamburg.de>, Webseite: <www.giga-hamburg.de/team/betz>.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Am GIGA werden insbesondere im Forschungsschwerpunkt 3 „Sozioökonomische Entwicklung in der Globalisierung“ Fragen des sozialen Wandels, die Entwicklung der Arbeitsmärkte und Aspekte nachhaltiger Entwicklung untersucht.

Focus-Schwerpunktthema 2014

Innerhalb aller fünf GIGA Focus-Reihen wird im zweiten Halbjahr 2014 aus jeweils regionaler und globaler Sicht das Thema Gewerkschaften und ihre Einflussnahme auf die Gestaltung der politischen und sozioökonomischen Entwicklungen behandelt.

■ GIGA-Publikationen

Hebel, Jutta, und Günter Schucher (2006), *The Emergence of a New „Socialist“ Market Labour Regime in China*, GIGA Working Papers, 39, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Lay, Jann, und Sebastian Prediger (2013), Decent work in a post-2015 development agenda, in: *Meinungsforum Entwicklungspolitik*, 2, Frankfurt: KfW Entwicklungsbank.

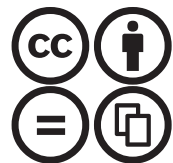
Lay, Jann, Michael Grimm und Peter Knorringer (2012), Constrained Gazelles: High Potentials in West Africa's Informal Economy, in: *World Development*, 40, 1352-1368.

Schucher, Günter (2014), *A Ticking „Time Bomb?“ – Youth Employment Problems in China*, GIGA Working Papers, 257, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Schucher, Günter (i.E.), Chinas Arbeitsmärkte: Umbrüche, Risiken, Perspektiven, in: Doris Fischer und Christoph Müller-Hofstede (Hrsg.), *Länderbericht China*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Silvia Bücke;

Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM