

Ein Bericht der Deutsch-Britischen Stiftung

# Ökonomische und politische Aspekte von Beschäftigung, Migration und sozialer Gerechtigkeit

*Christian Dustmann, Stephen Machin und David Soskice*

## Zusammenfassung

Eine reibungslos funktionierende Wirtschaft mit nachhaltigem Wachstum unter gleichzeitiger Wahrung eines ausgewogenen Verhältnisses von Wirtschaftlichkeit und Gerechtigkeit: Ist das machbar? Oder lassen sich soziale Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Erfolg einfach nicht miteinander versöhnen?

Lange Zeit war die Wirtschaftsleistung von Industrieländern eng mit der Entwicklung wirtschaftlicher Ungleichheiten und den treibenden Kräften hinter diesen Ungleichheiten verbunden. Ebenso ist Fakt, dass ein Blick auf das Bildungssystem eines Landes, seiner Arbeitsmarktinstitutionen und politischen Struktur oft unerlässlich ist, um die Gründe für die jeweilige Wirtschaftsleistung eines Landes verstehen zu können. Dieses Forschungsprogramm, das Bestandteil der von der Deutsch-Britischen Stiftung (DBS) geförderten Initiative **„Nachhaltiges Wachstum für Europa“** ist, untersucht die Entwicklung wirtschaftlicher Ungleichheiten und die treibenden Kräfte dahinter und versucht, mit Hilfe einer wirtschaftlichen und politischen Analyse der sich wandelnden Arbeitsmärkte in Großbritannien (GB) und Deutschland – zwei Länder mit sehr unterschiedlichen Institutionen in den Bereichen Wirtschaft, Politik und Bildung – die Frage der Nachhaltigkeit zu beleuchten. Die Forschungsergebnisse lassen sich dabei in drei große Bereiche unterteilen: wirtschaftliche Ungleichheit, Bildung und Ausbildung sowie Volkswirtschaftspolitik.

Zunehmend auseinanderdriftende Löhne lassen sich nicht nur in Volkswirtschaften wie Großbritannien oder den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) beobachten. Der jeweils unterschiedliche Verlauf der Lohnentwicklung in den einzelnen Ländern jedoch war in der Vergangenheit oft rätselhaft. So nahm die Ungleichheit in Großbritannien, Kanada und den USA ab Mitte der 1970er Jahre zu, was viele Beobachter auf die Folgen des

technologischen Wandels auf dem Arbeitsmarkt zurückführten. In Deutschland hingegen war diese Entwicklung nicht zu spüren, und das, obwohl auch Deutschland ein hoch entwickeltes Industrieland ist. In dem vorliegenden Bericht wird die Meinung vertreten, dass sich die Änderungen bei der Lohnstruktur hin zu überdurchschnittlichen bzw. unterdurchschnittlichen Löhnen durch verschiedene Entwicklungen erklären lassen. So war die zunehmende Kluft am unteren Ende der Lohnskala vor allem auf einzelne Ereignisse wie institutionelle Veränderungen (z.B. die Aushebelung des Mindestlohns oder der abnehmende Einfluss der Gewerkschaften) und Versorgungsschocks zurückzuführen. In Großbritannien und den USA geschah dies in den 1980ern, während sich in Deutschland solche Entwicklungen erst ein Jahrzehnt später abzeichneten. Technologischer Wandel wirkt sich ungleichmäßig auf die Lohnverteilung aus: Während sich die Schere bei den überdurchschnittlichen Löhnen weiter öffnet, gleichen sich die Löhne, die unterhalb des Durchschnitts liegen, weiter an. Der Grund hierfür ist, dass neue Technologien stärker Arbeitsplätze im mittleren Lohnbereich als Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich verdrängen. Daraus kann geschlossen werden, dass die zunehmende Ungleichheit am unteren Ende der Lohnskala, die während der 1990er und zu Beginn des 21. Jahrhunderts in Deutschland zu beobachten war, in naher Zukunft wieder abnehmen oder sich sogar umkehren könnte – eine Entwicklung, die bereits in GB und den USA zu verzeichnen war.

Für Länder, die nach nachhaltigem Wachstum und wirtschaftlichem Wohlstand streben, sind verbesserte Bildungsstandards und die Entwicklung der Fähigkeiten ihrer Bürger in jeder Phase ihrer Ausbildung und auf allen Ebenen unerlässlich. Das Forschungsprogramm hat sich mit verschiedenen Aspekten befasst, die für das genannte Ziel wichtig sind, unter anderem mit der Entwicklung der Lese- und Schreibfähigkeit sowie der rechnerischen Fähigkeiten, dem Zusammenhang zwischen der Qualität einer Hochschule und den Gehältern ihrer Absolventen sowie mit der beruflichen Ausbildung.

Da in einigen Volkswirtschaften – typischerweise in denen mit stärker ausgeprägter Ungleichheit – eine beträchtliche Anzahl an Erwachsenen nur unzureichend lesen, schreiben und rechnen kann, lautet ein zentrales politisches Ziel, der aktuellen Kindergeneration in ausreichendem Maße grundlegende Fähigkeiten zu vermitteln –wobei es hier nicht nur um Lesen, Schreiben und Rechnen geht, sondern auch um Fertigkeiten im Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien. Die Untersuchungen des Forschungsprogramms in Großbritannien haben ergeben, dass sorgfältig geplante Lese-, Schreib- und Rechenkurse in Schulen zu besseren Ausbildungsergebnissen führen und ein langfristiges sowie kostengünstiges Mittel darstellen, um dem Einzelnen grundlegende Fertigkeiten in ausreichendem Maße an die Hand zu geben.

Im Hochschulbereich ist eine bessere Qualität der Hochschulen entscheidend für die Sicherstellung der Produktivität eines Landes und für die Ausbildung von Fachkräften, die für eine erfolgreiche Wettbewerbsfähigkeit auf dem internationalen Markt unerlässlich sind. In Großbritannien hat die Qualität der besuchten Hochschule beträchtlichen Einfluss auf das Gehalt, das die Absolventen im Lauf der Zeit erhalten, und über die Jahre hat sich dieser Zusammenhang noch verstärkt. Aus diesem Umstand ergeben sich wichtige Schlussfolgerungen, da die britische Regierung zum einen mehr Jugendliche zu einem

Hochschulstudium ermutigen will und zum anderen das Ziel verfolgt, variable Gebühren für die Universitäten einzuführen.

Die Frage nach der besten Gestaltung der Berufsausbildung ist für die Schaffung einer Basis solider Fachkenntnisse und Fähigkeiten von zentraler Bedeutung, um nachhaltiges Wachstum sicherzustellen. So drehte sich in vielen Ländern die bildungspolitische Debatte um die Frage, ob das in Deutschland, der Schweiz und Österreich sehr erfolgreiche Modell der dualen Ausbildung auch in anderen Ländern angewandt werden könnte. Das Forschungsprogramm hat einen wichtigen Grund für den Erfolg des deutschen Modells ausgemacht: Engagement. Die Firmen müssen sich aktiv um die Ausbildung kümmern, die sie den Lehrlingen für die Dauer der Lehre anbieten – nur dann sind die Auszubildenden wie in Deutschland auch bereit, die niedrigen Lehrlingsgehälter zu akzeptieren. In Deutschland wird ein solches Engagement mit Hilfe von entsprechenden Institutionen und Verordnungen gefördert. In Großbritannien hingegen sind solche Institutionen kaum vorhanden bzw. wurden in den letzten Jahren abgeschafft. Damit ist zum Teil erklärt, warum das Modell der dualen Ausbildung in Deutschland gegenwärtig besser funktioniert als in Großbritannien.

Der Arbeitsmarkt und das Ausbildungssystem eines jeden Landes werden von den „Regeln“ der Volkswirtschaft bestimmt, in der sie sich befinden. Diese institutionellen Rahmenbedingungen werden durch das Zusammenspiel von politischen und wirtschaftlichen Beziehungsgeflechten stabilisiert und unterscheiden sich in Großbritannien und Deutschland lange Zeit in erheblichem Maße. Auch wenn sich die Rahmenbedingungen inzwischen in beiden Ländern geändert haben, sind doch weiterhin tiefgreifende Unterschiede zu beobachten. So kann die britische Regierung dank des geltenden Mehrheitswahlrechts in Großbritannien, bei dem sich die Regierung aus Mitgliedern ein- und derselben Partei zusammensetzt und sich auf die „typischen“ Probleme der Wähler konzentrieren kann, ohne dabei besonders von den Sozialpartnern beeinflusst zu werden, schnell und zielsicher politische Entscheidungen treffen. Wenn jedoch zum Beispiel starke Arbeitgeberorganisationen gefragt sind, um die Wirtschaft für ein bestimmtes Vorhaben zu gewinnen – wie den Aufbau eines erfolgreichen beruflichen Ausbildungsmodells –, dann ist die Regierung weitaus weniger schlagkräftig. Das in Deutschland geltende Verhältniswahlrecht hingegen führt zu Koalitionsregierungen und „Wirtschaftskoalitionen“ zwischen den wichtigsten Gewerkschaften, größeren Arbeitgeberverbänden und Großunternehmen und erfordert für Veränderungen politischen und wirtschaftlichen Konsens. Änderungen dauern daher ihre Zeit und können unter Umständen auch blockiert werden. Ist eine Einigung aber erzielt, können politische Entscheidungen, die auf die Zusammenarbeit und das Engagement der Wirtschaft angewiesen sind (wie dies bei der beruflichen Ausbildung der Fall ist), äußerst erfolgreich umgesetzt werden.

In welchem Zusammenhang stehen diese Elemente nun mit der grundlegenden Nachhaltigkeitsfrage? *Kann ein nationales System sowohl Wirtschaftlichkeit als auch Gerechtigkeit mit Handelsfreiheit und Beweglichkeit des Kapitals vereinbaren?* Bei deregulierten Arbeitsmärkten wie in Großbritannien scheint Einkommensungleichheit auch mit Mindestlöhnen nur schwer vermeidbar. Einkommensungleichheit wiederum

ist verknüpft mit einem schlechten Bildungsstand der Kinder von Eltern mit geringem Einkommen, und der Aufbau eines ernst zu nehmenden Ausbildungssystems hat sich in diesem Zusammenhang als schwierig erwiesen. Deutschland ist ein paradoxer Fall: Seine herausragenden Exporterfolge sowohl im Bereich Industrie als auch im Bereich Dienstleistungen verdankt das Land der engen Verzahnung von beruflicher Ausbildung, Technologietransfer und engagierten und erfahrenen Arbeitskräften. Deutschland hat damit den wirtschaftlichen Aspekt der Nachhaltigkeit erfüllt, wobei dies allerdings auf die stabilen institutionellen Bedingungen zurückzuführen ist und nicht auf hoch flexible Arbeitsmarktbedingungen. Der Gerechtigkeitsaspekt hingegen ist trotz der bedeutenden Rolle der Gewerkschaften im institutionellen Gefüge Deutschlands in den letzten 20 Jahren nicht so erfolgreich angegangen worden, wie die zunehmenden Lohnunterschiede am unteren Ende der Lohnskala zeigen.

Warum ist das so? Zum einen sind auf dem deutschen Arbeitsmarkt inzwischen viele Personen – hauptsächlich aus den ehemaligen kommunistischen Ländern einschließlich Ostdeutschland – vertreten, die nicht über die deutschen Berufsabschlüsse verfügen und für die es daher schwer ist, sich auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten. Zum anderen haben sich die deutschen Regierungen an den vermeintlichen Bedürfnissen einer vom Export geprägten Volkswirtschaft orientiert und zu Lohnzurückhaltung aufgerufen, um so der nur langsam steigenden Nachfrage im letzten Jahrzehnt zu begegnen. Dies führte zu verstärkter Sparmentalität der deutschen Haushalte, was wiederum den Trend der nur langsam wachsenden Nachfrage verstärkte. Aus der nach Gerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit strebenden politisch-wirtschaftlichen Koalition der 1980er Jahre, zu der auch weniger gut ausgebildete Arbeiter und Gruppen mit niedrigem Einkommen zählten, hat sich nun eine neue politisch-wirtschaftliche Koalition entwickelt, bei der die einkommensschwachen Gruppen wirtschaftlich und ihre Vertreter in der Linkspartei politisch ausgeschlossen sind.

Wenn es um politische Eingriffe geht, mit denen soziale Gerechtigkeit und wirtschaftliches Wachstum ins Gleichgewicht gebracht werden sollen, muss jedes Land ausgehend von den nationalen und internationalen Gegebenheiten und vielleicht auch nach politischer Zweckmäßigkeit entscheiden und dabei berücksichtigen, was die Gesellschaft zu tragen bereit ist. Sorgfältig geplante politische Maßnahmen auf der Grundlage solider Forschungsarbeit können zweifelsohne etwas bewirken, wie einige der in Kapitel 2 analysierten ergriffenen Maßnahmen im Bildungsbereich zeigen. Die im Rahmen dieses Programms vorgenommenen Untersuchungen tragen hoffentlich wesentlich dazu bei, dass politische Entscheidungsträger die komplexen Kräfte sowohl hinter der Wirtschaftsleistung als auch hinter sozialer Gerechtigkeit besser verstehen.

*Weitere Information:*

Programm-Koordinator: Professor Christian Dustmann, University College, London  
E-mail [c.dustmann@ucl.ac.uk](mailto:c.dustmann@ucl.ac.uk)  
[www.econ.ucl.ac.uk/agf](http://www.econ.ucl.ac.uk/agf)

**Hinweis für die Redaktion:**

Die Deutsch-Britische Stiftung trägt zur politischen Entscheidungsfindung in Deutschland und Großbritannien bei, indem sie vergleichende Forschungsprojekte im Bereich Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik fördert. Neben regelmäßigen Publikationen werden von der Stiftung Konferenzen, Seminare und Vorträge organisiert und unterstützend begleitet. Ziel ist es, den Ideen-, Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen deutschen und britischen Experten aus Theorie und Praxis anzuregen und den Transfer von Best Practice zu fördern.

Es besteht die Möglichkeit, den Bericht unentgeltlich direkt von der Website der Stiftung herunterzuladen.



Die Initiative der Deutsch-Britischen Stiftung „Nachhaltiges Wachstum für Europa“ (creating sustainable growth in europe – csge) analysiert die wichtigsten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme, mit denen sich die Regierungen in Europa und die Industriegesellschaften weltweit konfrontiert sehen.

*Die Autoren des Berichts:*

**Christian Dustmann** is Professor at the Department of Economics, University College London. He is also Director of the MPhil/PhD Programme in Economics, and Director of CReAM, the Centre for Research and Analysis of Migration ([www.econ.ucl.ac.uk/cream](http://www.econ.ucl.ac.uk/cream)), which is based in the Department of Economics.

**Stephen Machin** is currently Professor of Economics at University College London, Research Director of the Centre for Economic Performance at the London School of Economics and Director of the Centre for the Economics of Education.

**David Soskice** is Research Professor of Comparative Political Economy at Oxford University and Senior Research Fellow of Nuffield College, Oxford. He is also part-time Research Professor in the Department of Political Science at Duke University.