

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Amerika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Oliver Ziegler und Stormy Mildner

Soziale Flankierung der Globalisierung

Der US-Kongress berät über die Fortsetzung der
Trade Adjustment Assistance

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind Arbeiten im
Feld der Forschungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere herausgegeben
werden. Dabei kann es sich um
Vorstudien zu späteren SWP-
Arbeiten handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht werden.

Kritische Kommentare sind den
Autoren in jedem Fall willkommen.

Inhalt

1. Einleitung.....	3
2. Warum TAA?.....	3
3. Soziale Abfederung.....	4
3. TAA unter Beschuss.....	5
4. Die Wahlen im Blick.....	6
5. Literatur.....	6

1. Einleitung

Ende Oktober 2007 stimmten die Abgeordneten im Repräsentantenhaus des US-Kongresses mit deutlicher Mehrheit (264 zu 157) für die von den Demokraten eingebrachte Gesetzesvorlage *Trade and Globalization Assistance Act of 2007*, und damit für eine Verlängerung und Erweiterung der *Trade Adjustment Assistance*. TAA, das Sozialprogramm des Bundes für Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz aufgrund von Importkonkurrenz verloren haben, ist Austragungsort zweier – gerade auch im Hinblick auf die kommenden Präsidentschafts- und Kongresswahlen (2008) geführter – Machtkämpfe zwischen den Demokraten und den Republikanern: über die Zukunft der US-Handelspolitik ebenso wie über die künftige Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Kern des Streits ist, in welchem Umfang der Staat den wirtschaftlichen und sozialen Anpassungsdruck der Globalisierung abfedern soll. Präsident Bush erhofft sich durch eine Erneuerung des Ende 2007 auslaufenden Programms in erster Linie die Zustimmung des demokratisch dominierten Kongresses für eine Reihe bilateraler Handelsabkommen, lehnt aber gleichzeitig eine umfassende Erweiterung, wie sie den Demokraten vorschwebt, ab. Die Demokraten hingegen wollen einen deutlichen Ausbau des Sozialsystems vorantreiben, während sie eine weitere Handelsliberalisierung äußerst skeptisch bewerten. Eine Entscheidung im Senat steht noch aus.

2. Warum TAA?

Offenheit im Handel fördert Wettbewerb, Effizienz und Einkommen. Berechnungen des *Peterson Institute for International Economics* zufolge hat Handelsliberalisierung maßgeblich zum Wirtschaftswachstum und der hohen Beschäftigungsrate der USA in den letzten zehn Jahren beigetragen (Hufbauer und Grieco 2005). Verantwortlich für Arbeitsplatzverluste ist auch weniger die Öffnung des heimischen Marktes als vielmehr der technologische Wandel sowie die veränderten Konsumpräferenzen. Laut dem *Cato Institute* (2007) sind jährlich nur etwa 310.000 Entlassungen dem steigenden Handel geschuldet (James 2007, S. 3). Dabei zeigen verschiedene Studien, dass Beschäftigte, die ihren Arbeitsplatz infolge von Handelsliberalisierung oder Produktionsverlagerung ins Ausland verloren haben, im Durchschnitt nicht länger arbeitslos sind als solche, die aufgrund anderer Faktoren entlassen wurden. Zudem entstehen jedes Jahr rund elf Millionen Arbeitsplätze in Sektoren mit einem höheren Durchschnittseinkommen als in der verarbeitenden Industrie (z.B. im Transportwesen, in Informationsdiensten oder auch im Gesundheitssektor) (Grisworld 2007, S. 10).

Auch wenn die Gesamtwohlfahrtseffekte also durchaus positiv sind, haben bestimmte Regionen (darunter der *Manufacturing Belt* im Mittleren Westen oder auch Bundesstaaten des Südostens,

wo die Textilindustrie angesiedelt ist) sowie nationale Gruppen (insbesondere gering qualifizierte Arbeitnehmer) durchaus einen relativen oder sogar absoluten Rückgang in Einkommen, Arbeitsplätzen und Lebensstandard infolge von Handelsliberalisierung zu verzeichnen. Im Vergleich zu vielen anderen Industrieländern haben die USA einen ausgeprägten Niedriglohnsektor. Daher sind sie auch anfälliger für Konkurrenz aus Niedriglohnländern. Dies trifft umso mehr zu, als das lückenhafte Sozialnetz der USA die ökonomischen Anpassungsprozesse weit weniger gut abfedern kann.

Der steigende Wettbewerb, der rasante Strukturwandel und die Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland haben zu einer wirtschaftlichen Verunsicherung und zunehmenden Globalisierungsskepsis in der Bevölkerung geführt: Einer Umfrage des *Wall Street Journals* und *NBC News* (März 2007) zufolge glaubt fast die Hälfte der Amerikaner, die Globalisierung schade den USA. Das *Pew Research Center for the People and the Press* kam infolge einer Umfrage vom Dezember 2006 zum Schluss, dass fast die Hälfte der Befragten Arbeitsplätze durch Freihandel gefährdet sieht; 44 Prozent meinen zudem, durch Freihandel sinken die Löhne (The PEW Research Center 2006, S. 2). Dabei wird befürchtet, dass Handel nicht nur bei einfachen Industriegütern, sondern zunehmend auch bei anspruchsvollen Dienstleis-

tungen zu einem Verlust von Arbeitsplätzen führt. In den USA sind etwa 80 Prozent der Beschäftigten im Dienstleistungssektor tätig (U.S. Trade Representative 2007).

Hinzu kommt ein wachsender genereller Unmut in der US-Bevölkerung – über die stagnierenden Löhne der Mittelklasse, die steigende Einkommensungleichheit und die wachsende Armutsrate. Zahlen des *US-Census* belegen, dass der Anteil der reichsten 20 Prozent der Haushalte am Gesamteinkommen von rund 44 Prozent im Jahr 1980 auf etwa 50 Prozent im Jahr 2006 angestiegen ist, während der Anteil der ärmsten 20 Prozent von etwa 4,2 Prozent auf 3,4 Prozent fiel (U.S. Census Bureau 2007, S. 38f). Dass die Einkommensverteilung zunehmend ungleich ist, lässt sich auch am Gini-Koeffizienten ablesen, dem statistischen Zahlenwert zur Quantifizierung von Ungleichverteilungen. Der Wert reicht von null bei vollständiger Gleichheit bis eins bei vollständiger Ungleichheit. Nach Daten des *US-Census* hat der Koeffizient im Jahr 2006 einen absoluten Höchststand von 0,47 erreicht (Ebd., S. 7).

Der Rückgang der realen Mindestlöhne hat diesen Trend bekräftigt: Trotz einer Produktivitätssteigerung in den USA von mehr als 70 Prozent seit 1980 lag der reale Wert der Mindestlöhne 2005 um 30 Prozent unter dem von 1980 (Baker 2006, S. 4). Hinzu kommt das Problem einer seit den 1970er Jahren steigenden Zahl von in Armut lebender Menschen (2006 lag der Anteil bei rund 12 Prozent der Gesamtbevölkerung) (U.S. Census Bureau 2007, S. 11) sowie einer wachsenden Zahl von Amerikanern ohne Krankenversicherung (2006 waren es etwa 16 Prozent) (Ebd., S. 19). Da etwa zwei Drittel der Krankenversicherten über ihren Arbeitgeber versichert sind, sorgt die Gefahr, mit einem Verlust des Arbeitsplatzes zeitgleich den Anspruch auf Gesundheitsversorgung zu verlieren, auch in der amerikanischen Mittelschicht für erhebliche Verunsicherung.

3. Soziale Abfederung

Kein Land kann es sich leisten, ganze Bevölkerungsgruppen oder Regionen zurückzulassen.

Genau hier setzt die TAA an: Mit dem Programm sollen die Verlierer von Handelsliberalisierung kompensiert werden, ohne dabei die positiven gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekte der Marktöffnung zu schmälern. Grundidee der TAA ist es, eine Alternative zum Protektionismus schaffen. Dabei war das mit dem *Trade Expansion Act* von 1962 eingeführte Kompensationsprogramm immer auch ein politisches Tauschobjekt, um die Zustimmung handelskritischer Abgeordneter und Senatoren für Liberalisierungen zu gewinnen – so auch im Jahr 2002, als die TAA durch den *Trade Act of 2002* das letzte Mal verlängert wurde. Ziel war, genug Stimmen für die *Trade Promotion Authority* zu sichern.

Im Rahmen der TAA werden teilnahmeberechtigten Arbeitnehmern Einkommensbeihilfen (*Trade Readjustment Allowance*) gewährt, sofern die reguläre Arbeitslosenhilfe abgelaufen ist oder der Empfänger an einem Vollzeittrainingsprogramm teilnimmt. Zudem werden bis zu zweijährige Fortbildungsprogramme, Steuerfreibeträge zur Krankenversicherung und Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche angeboten. Seit dem *Trade Act of 2002* sind Beschäftigte in der gesamten Wertschöpfungskette eines Produktionsprozesses anspruchsberechtigt. Zuvor hatten nur Anträge von Arbeitern in der unmittelbar von Handelsliberalisierung negativ betroffenen Industrie Aussicht auf Erfolg. Eine Besonderheit stellt die Lohnversicherung, die *Alternative Trade Adjustment Assistance* (ATAA) für ältere Arbeitnehmer dar – eine Art Wiederbeschäftigungsbonus. Ist die neue Stelle niedriger bezahlt als die vorherige, bekommen Arbeitnehmer unter der ATAA einen Teil ihres wöchentlichen Einkommensverlustes ausgezahlt. Neben der TAA für Arbeitnehmer wurde 2002 auch die TAA für Unternehmen (technische Hilfe zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit) sowie für Landwirte erneuert.

Wie die Arbeitslosenversicherung ist die TAA ein bundesstaatliches Programm mit geteilten Kompetenzen zwischen Bund und Einzelstaaten. Die Berechtigungskriterien sind bundesweit einheitlich; die Höhe der Hilfe richtet sich hingegen nach der Arbeitslosenhilfe in den Bundesstaaten. Ob der Arbeitsplatz tatsächlich

aufgrund von Importkonkurrenz oder Outsourcing verloren gegangen ist, wird vom Arbeitsministerium (DOL) geprüft, die Durchführung des Programms unterliegt wie bei der Arbeitslosenhilfe den Einzelstaaten. Eine Petition kann entweder von einer Gruppe von Arbeitnehmern, einer Gewerkschaft oder dem Arbeitgeber in einer betroffenen Industrie gestellt werden.

In Folge des *Trade Acts of 2002* stieg die Zahl der Petitionen um mehr als 60 Prozent und erreichte im Jahr 2004 mit 2.992 einen vorläufigen Höhepunkt. In den darauf folgenden Jahren gingen die Antragszahlen jedoch regelmäßig zurück. 2006 wurden 2.456 Petitionen eingereicht, wovon, wie in den Jahren zuvor, etwa zwei Drittel erfolgreich waren (United States Government Accountability Office 2007a, S. 9). Die staatlichen Ausgaben für das Programm haben sich seit 2001 von 407 Millionen US-Dollar auf 966 Millionen US-Dollar (2006) mehr als verdoppelt (Ebd., S. 9; Rosen 2006, S. 98), was einem Anteil an den allgemeinen bundesstaatlichen Ausgaben für Arbeitslosenhilfeprogramme von etwa sechs Prozent entspricht (United States Government Accountability Office September 2007b, S. 7).

4. TAA unter Beschuss

Dennoch steht die TAA unter Beschuss: Die Gewerkschaft AFL-CIO ebenso wie die *TAA Coalition* bemängeln die nach wie vor niedrige Empfängerzahl, den geringen Bekanntheitsgrad des Programms sowie seine unzureichende Finanzierung. Zentraler Kritikpunkt ist die Beschränkung auf Beschäftigte in der verarbeitenden Industrie (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations 2007; Brainard 2007; Rosen 2006). Dies griffen die Demokraten im *Trade and Globalization Assistance Act of 2007* (H.R. 3920, TGAA) auf. Ein besonderes Novum des vom Vorsitzenden des *Ways and Means Committees* des Repräsentantenhauses, Charles B. Rangel, eingebrachten Entwurfs ist die Ausweitung des bezugsberechtigten Personenkreises: Neben der Verlängerung von Anspruchszeiten sowie der Erhöhung von Einkommensbeihilfen

und Steuerfreibeträgen zur Krankenversicherung, sieht die Novellierung des Gesetzes vor allem die Einbeziehung von Arbeitnehmern im Dienstleistungssektor vor. Ebenfalls berechtigt sollen fortan Beschäftigte sein, deren Unternehmen von Antidumping- oder Antisubventionszöllen profitieren.

Während die TAA bislang lediglich bei der Verlagerung der Produktion in Länder galt, mit denen die USA ein Handelsabkommen unterhielten, sieht der demokratische Entwurf zudem einen generellen Anspruch auf Förderung bei Arbeitsplatzverlust infolge von *Offshoring* und *Outsourcing* vor. Die Demokraten reagieren hiermit auf die steigende Verlagerung von Produktion und Dienstleistungen in Länder wie Indien und China. Überdies soll das Arbeitsministerium ganze Sektoren überprüfen, sollten mindestens drei Firmen desselben Industriezweigs innerhalb von sechs Monaten Anspruch auf Unterstützung erworben haben. Schließlich verlangt die Modifizierung der *Worker Adjustment and Retraining Notification* (WARN) von Unternehmen, ihre Arbeitnehmer mindestens 90 Tage im Voraus von einer Entlassung zu unterrichten (bislang betrug die Benachrichtigungsfrist 60 Tage). Wird diese Frist missachtet, ist eine Reihe von Sanktionen vorgesehen.

Stimmt der Senat diesem Gesetzesentwurf zu, würden sich die Kosten des Programms jährlich etwa verdoppeln. Dies geht sowohl den meisten Republikanern im Kongress als auch Präsident Bush deutlich zu weit. Letzterer kündigte bereits sein Veto an, sollte sich der Kongress auf den Vorschlag der Demokraten einigen. Er favorisiert die deutlich limitierteren Gesetzesvorschläge der Republikaner. Aber auch unter den Demokraten gibt es kritische Stimmen. Mitglieder der *House Trade Working Group* der Demokraten warnen davor, dass TAA nur die Symptome, nicht aber die Ursachen der sozialen Probleme adressiert (siehe z.B. Hare 2007). Ob eine Erweiterung der TAA ausreicht, um die notwendigen Stimmen für die noch ausstehenden Freihandelsabkommen zu gewinnen, ist fraglich.

5. Die Wahlen im Blick

Mit der Gesetzesvorlage *Trade and Globalization Assistance Act of 2007* haben die Demokraten bereits die anstehenden Wahlen im November 2008 im Blick. Denn sowohl Handel als auch Sozialpolitik werden wichtige Themen im Präsidentschaftswahlkampf sein. Hillary Clinton verspricht nicht nur eine turnusmäßige Prüfung aller Freihandelsabkommen auf Sozialverträglichkeit, sondern plant, ebenso wie ihr parteiinterner Kontrahent Barack Obama, gerade auch die wirtschaftliche Situation der Mittelschicht zu verbessern. Als Präsidentin will sie zudem die Armut in den USA verringern und eine allgemeine Krankenversicherung für alle Amerikaner einführen.

Von ebenso großer Bedeutung werden die Themen Handel und Soziales für die zeitgleich stattfindenden Kongresswahlen sein. Bereits bei den Zwischenwahlen im Herbst 2006 konnten zahlreiche Abgeordnete und Senatoren einen Sitz im Kongress aufgrund ihrer protektionistischen Agenda erringen. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Immobilienkrise und den Rezessionsängsten wird sich die Debatte um eine soziale Flankierung der Globalisierung noch verschärfen.

Literatur

American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, *The Bush Administration's FY 2007 Budget*, <http://www.aflcio.org/issues/bushwatch/2007budget.cfm> (eingesehen am 12.12.2007).

Baker, Dean, »Increasing Inequality in the United States«, in: *FES, Focus America*, 5 (2006), http://www.cepr.net/documents/publications/faf_2006_11.pdf (eingesehen am 12.12.2007).

Brainard, Lael, *Trade and Globalization*. Anhörung vor dem Senate Committee on Finance, 6. Juni 2007, http://www.brookings.edu/testimony/2007/0606labor_brainard.aspx (eingesehen am 12.12.2007).

Grisworld, Daniel, *Trading Up: How Expanding Trade Has Delivered Better Jobs and Higher Living Standards for American Workers*, Trade Policy Analysis, Nr. 36, Cato Institute, Washington D.C. 2007.

Hare, Phil, *With President Threatening to Veto TAA Overhaul, Why Rush Through Another Unfair Trade Agreement?*, erstellt am 31. Oktober 2007, <http://hare.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=77623> (eingesehen am 12. Dezember 2007).

James, Sallie, *Maladjusted. The Misguided Policy of Trade Adjustment Assistance*, Trade Briefing Papers, Nr. 26, Cato Institute, Washington D.C. 2007.

Hufbauer, Gary C., and Grieco, Paul, L. E., »The payoff from globalization«, in *The Washington Post*, 7. Juni 2007, <http://www.iie.com/publications/opeds/oped.cfm?ResearchID=524> (eingesehen am 12.12.2007).

Polling Report, *International Trade/Global Economy*, <http://www.pollingreport.com/trade.htm> (eingesehen am 12.12.2007).

Rosen, Howard, »Trade Adjustment Assistance: The More We Change the More It Stays the Same«, in Michael Mussa (Hg.), *C. Fred Bergsten and the world economy*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics 2006, S. 79-113.

The PEW Research Center, *Free Trade Agreements Get a Mixed Review*, Dezember 2006, <http://people-press.org/reports/pdf/299.pdf> (eingesehen am 12.12.2007).

U.S. Census Bureau, *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2006* (Current Populations Reports August 2007), <http://www.census.gov/prod/2007pubs/p60-233.pdf> (eingesehen am 12.12.2007).

U.S. Trade Representative, *Fact Sheet: Services Trade Fuels Growth of U.S. Economy*, Januar 2007, http://www.ustr.gov/assets/Trade_Sectors/Services/How_does_trade_in_services_benefit_your_state/asset_upload_file425_10868.pdf (eingesehen am 12.12.2007).

United States Government Accountability Office (2007a), *Trade Adjustment Assistance: Program Provides an Array of Benefits and Services to Trade-Affected Workers*. Anhörung vor dem Committee on Ways and Means, House of Representatives am 14. Juni 2007. <http://www.gao.gov/new.items/d07994t.pdf> (eingesehen am 12.12.2007).

United States Government Accountability Office (2007b), *Workforce Investment Act*, Bericht an den Chairman, Committee on Education and Labor, House of Representatives. <http://www.gao.gov/new.items/d071096.pdf> (eingesehen am 12.12.2007).