

Großbritannien

„Europas kranker Mann“ genesen

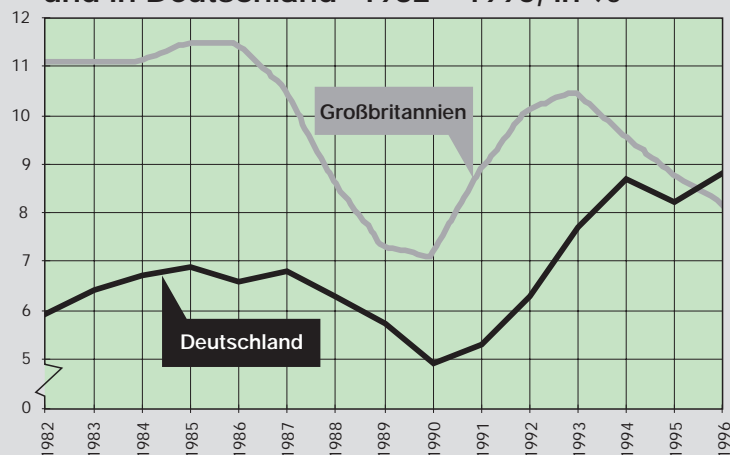
Die wirtschaftliche Gesundung erfaßt nun auch den Arbeitsmarkt

In aller Kürze

- In den 80er und 90er Jahren hat Großbritannien seine Wirtschafts- und Arbeitsmarktverfassung umgestaltet: durch eine Liberalisierung der Gütermärkte, durch Steuer- und Abgabensenkungen, durch Kürzung von Sozialtransfers sowie durch eine massive Einschränkung gewerkschaftlicher Macht.
- Ähnlich wie der US-amerikanische Arbeitsmarkt war der britische darüber hinaus wenig reguliert und hoch flexibel.
- Die rechtlich-institutionellen Veränderungen dämpften die Lohnentwicklung; die Lohndifferenzierung nahm zu.
- Die Kehrseite der Medaille: Armut trotz Arbeit und deren Konzentration auf bestimmte Gruppen. Der Anteil der Haushalte ohne irgendeinen Erwerbstätigen (workless households) liegt inzwischen bei 20 Prozent.

- *Bis Mitte der 90er Jahre überstieg die britische Arbeitslosenquote die deutsche noch bei weitem.*
- *Seit 1993 fällt sie jedoch kontinuierlich und liegt heute bereits darunter.*
- *Auch stieg die britische Arbeitslosenquote nicht wie bei uns von Rezession zu Rezession.*

Arbeitslosenquoten in Großbritannien und in Deutschland* 1982 - 1996, in %



* ab 1991 einschließlich neue Bundesländer
Quelle: Eurostat, Erhebung über Arbeitskräfte, versch. Jahrgänge
OECD, Quarterly Labour Force Statistics 2/1997

Die neuen Ausgaben des IABkurzberichts im Überblick

- Nr. 9
15.9.97 **Beschäftigungskrise trifft im Westen vor allem die Männer, im Osten die Frauen**
Eine Analyse der Arbeitsmarktentwicklung zwischen 1991 und 1995 auf der Basis von Mikrozensus-Daten
- Nr. 10
8.12.97 **Aus der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit - Teil I**
Existenzgründer bevorzugen Servicebereich
Rund 90.000 Arbeitslose wurden 1996 mit über einer Milliarde DM Überbrückungsgeld nach § 55a AFG gefördert. Hochwertiges im Angebot.
- Nr. 11
9.12.97 **Aus der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit - Teil II**
Auch für Freie Berufe Starthilfen vom Arbeitsmarkt
Mit Überbrückungsgeld geförderte Existenzgründer bieten oft hochqualifizierte Dienstleistungen an und schaffen zusätzlich Arbeitsplätze
- Nr. 12
12.12.97 **Kann Deutschland von den Niederlanden lernen?**
Arbeitsmarktbilanz mit hohen Beschäftigungsgewinnen und niedrigen Arbeitslosenquoten. Durch Konsens zu Erfolgen in der Reformpolitik
- Nr. 1
19.1.98 **Positive Zwischenbilanz für „Überbrückungsgeld-Empfänger“**
Wer die ersten drei Jahre übersteht, hat einen wichtigen Schritt beim Aufbau einer selbständigen Existenz getan
- Nr. 2
27.1.98 **Beschäftigung: Formenvielfalt als Perspektive? - Teil 1**
Längerfristige Entwicklung von Erwerbsformen in Westdeutschland
- Nr. 3
28.1.98 **Beschäftigung: Formenvielfalt als Perspektive? - Teil 2**
Bestimmungsfaktoren für den Wandel der Erwerbsformen
- Nr. 4
3.2.98 **Wege zu mehr Beschäftigung**
Strategiebündel immer noch tragfähig
Was ist aus den Vorschlägen des IAB vom Sommer 1996 geworden?
- Nr. 5
30.3.98 **Jugendliche: Im Sog der Arbeitsmarkt-Turbulenzen**
Erwerbstätigkeit der 15-24jährigen seit 1991 in Westdeutschland drastisch gesunken
- Nr. 6
31.3.98 **Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt 1998**
Alternativrechnungen des IAB für West- und Ostdeutschland
- Nr. 7
14.4.98 **Nachfrage nach Ausbildungsplätzen steigt auch 1998**
Inhaltliche und methodische Befunde aus der Statistik zum Ausbildungsstellenmarkt

*Die Reihe **IABkurzbericht** gibt es seit 1976. Eine Übersicht über die letzten Jahrgänge finden Sie in den „**Veröffentlichungen**“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).*

IABkurzbericht
Nr. 8 / 17.4.1998

Redaktion
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik
FALK Werbeagentur, Nürnberg

Technische Herstellung
Hausdruckerei der Bundesanstalt
für Arbeit

Rechte
Nachdruck - auch auszugsweise - nur
mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit
Institut für Arbeitsmarkt- und
Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg

ISSN 0942-167X

IAB im Internet:
<http://www.iab.de>
Dort finden Sie unter anderem
auch diesen Kurzbericht im Volltext
zum Download

Rückfragen zum Inhalt an
Dr. U. Walwei, Tel. 0911/179-3083
Dr. H. Werner, Tel. 0911/179-3090

Großbritannien

„Europas kranker Mann“ genesen

Die wirtschaftliche Gesundung erfaßt nun auch den Arbeitsmarkt

Einleitung

Vor 20 Jahren hatte Großbritannien wegen seiner angeschlagenen Wirtschaft und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit den Ruf, der „kranke Mann Europas“ zu sein. Heute blickt das Land auf einen nun schon seit einigen Jahren anhaltenden Wirtschaftsaufschwung zurück und gilt als führende Adresse für Investitionen aus dem Ausland.¹⁾ Seit einigen Jahren sinkt die Arbeitslosigkeit, und auch die Beschäftigung steigt wieder an (**Abbildungen 1, 2 und Tabelle 1**). Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, einen Blick auf die hinter der Trendwende am Arbeitsmarkt stehenden Mechanismen zu werfen.

Arbeitslosigkeit

Bis Mitte der 90er Jahre lag die britische Arbeitslosenquote noch über der deutschen (**vgl. Titelgrafik bzw. Abbildung 1**).²⁾ Seit 1993 geht die britische Quote laufend zurück – mit weiter fallender Tendenz. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit – gemessen an der Quote – weist in Großbritannien stärkere zyklische Schwankungen auf als hierzulande. Das wirtschaftliche Auf und Ab hat mehr als anderswo Spuren auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen.

Die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in den neunziger gegenüber den achtziger Jahren wird nicht nur dadurch erkennbar, daß in den letzten Jahren die Arbeitslosenquote kontinuierlich zurückgegangen ist. Auch der Höchststand in der letzten Rezession (1993) lag unterhalb des Höchststandes der vorletzten (1986). Die britische Arbeitslosenquote stieg also nicht wie bei uns von Rezession zu Rezession.

Bei der Struktur der Arbeitslosigkeit fällt auf, daß die Arbeitslosenquote der Frauen erheblich unter der der

Abbildung 1

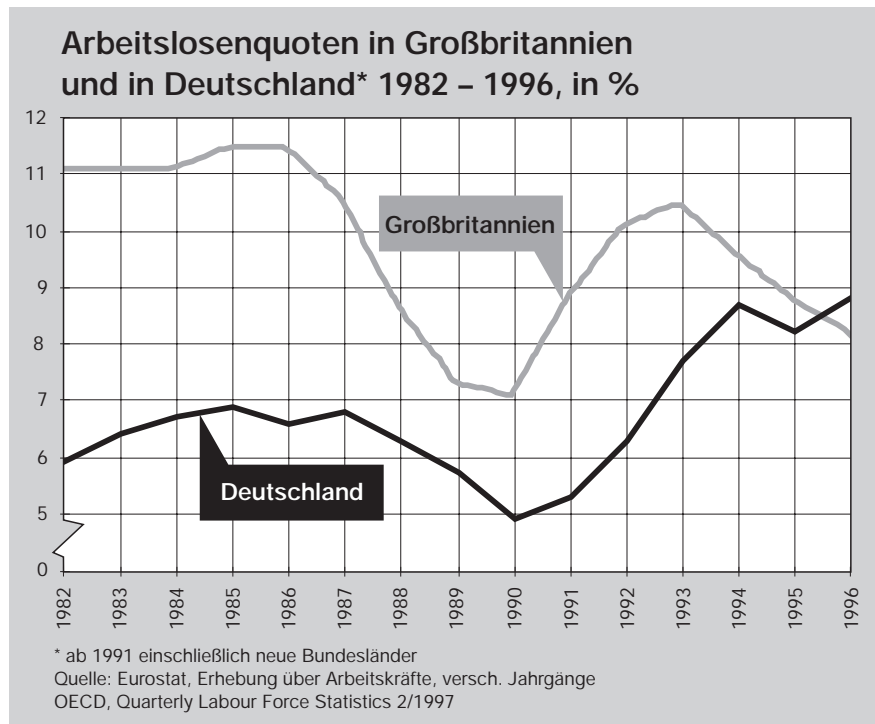
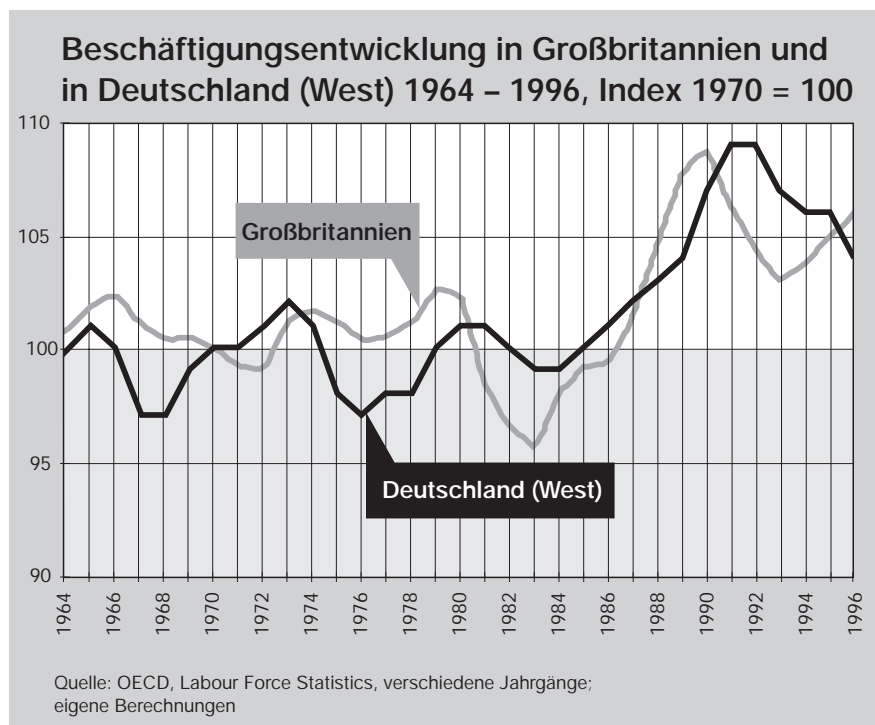


Abbildung 2



¹⁾ Das Land steht weltweit an dritter Stelle für Direktinvestitionen – nach den USA und China. Vgl. Blick durch die Wirtschaft vom 6. 1. 1998

²⁾ Wegen der besseren Vergleichbarkeit werden die Arbeitslosenquoten von Eurostat herangezogen.

Tabelle 1

Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosenquote in Großbritannien und in Deutschland

	1986-90	1991-95	1996	1997*	1998*
Großbritannien					
BIP-Wachstum (real)	3,3	1,3	2,3	3,5	1,9
Erwerbstätigenwachstum	1,8	-0,9	0,1	1,6	0,6
Arbeitslosenquote	9,0	9,5	8,2	7,1	6,5
Deutschland					
BIP-Wachstum (real)	3,4	2,1	1,4	2,2	2,6
Erwerbstätigenwachstum	1,5	-0,4	-1,2	-1,4	-0,1
Arbeitslosenquote	5,9	7,3	8,8	9,7	9,8

* 1997 und 1998 Schätzung. Quelle: Europäische Kommission (1998); (Arbeitslosenquoten nach Eurostat)

Männer liegt. Dies entspricht nicht dem Trend in den meisten anderen EU-Ländern. Erklärt wird dieser Unterschied mit dem strukturellen Wandel hin zu den Dienstleistungen. Während Männer – aus traditionellen Industrien freigesetzt – oft nur schwer wieder einen neuen Arbeitsplatz finden, bietet die Dienstleistungswirtschaft vielen Frauen adäquate Beschäftigungsmöglichkeiten (z. B. die von ihnen häufiger gewünschten Teilzeitarbeitsverhältnisse). Zur Sorge Anlaß geben die doppelt so hohe Arbeitslosigkeit der Jugendlichen³⁾ und der ethnischen Minoritäten und der nach wie vor hohe Anteil (40%) von Langzeitarbeits-

losen (1 Jahr und länger ohne Beschäftigung) an der Gesamtarbeitslosigkeit. Bemerkenswert ist die Konvergenz der regionalen Arbeitslosenquoten innerhalb Großbritanniens, die in Europa ihresgleichen sucht.

Ein verändertes Erwerbsverhalten hat zum Rückgang der Arbeitslosigkeit beigetragen: Jugendliche blieben länger in Ausbildung und Ältere gingen in größerer Zahl in den Vorruhestand.⁴⁾ Da diese beiden Gruppen überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen waren, trägt deren Rückzug vom Arbeitsmarkt auch überproportional zum Sinken der Gesamtarbeitslosenquote bei.

³⁾ Bei der Beurteilung der Jugendarbeitslosigkeit ist folgendes zu bedenken: Wenn, wie in GB, die Bildungsbeteiligung der Jugendlichen erheblich ansteigt, dann wird die Basis zur Berechnung der Arbeitslosenquote, also der Nenner (Erwerbspersonen), kleiner. Dies würde z. B. bei gleichbleibender Arbeitslosenzahl ein Ansteigen der Quote bedeuten. Weiterhin ist zu bedenken, aus welcher Situation heraus eine Beschäftigung gesucht wird. So waren 1996 ein Drittel der arbeitslosen Jugendlichen im Alter von 16 – 19 Jahren in Vollzeit-ausbildung und suchten nur eine Teilzeitbeschäftigung. Vgl. Peter Robinson (1997): Labour market studies: United Kingdom; Report prepared for the European Commission, Brussels/Luxemburg, S. 14

⁴⁾ Julian Morgan (1996): Labour market recoveries in the UK and other OECD countries, in: Department of Education and Employment: Labour market trends, December 1996, S. 529 ff.

Beschäftigung

Großbritannien befindet sich nun bereits im sechsten Jahr eines langanhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungs (seit 1991/1992), der mit zunehmend positiven Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt einherging. Ausschlaggebend für die konjunkturelle Wende waren die Freigabe des Wechselkurses im Herbst 1992, die zu einer exportfördernden Pfundabwertung führte, die drastische Senkung der Leitzinsen und ein nicht zu-

letzt durch gleichzeitig wachstums- und konsumfördernde Einkommensteuersenkungen verursachtes, beträchtliches Staatsdefizit in den Jahren 1992-1994.

Wie die **Abbildung 2** zeigt, verlief die britische und deutsche Beschäftigungsentwicklung eine Zeit lang sehr ähnlich. Seit 1992 gab es allerdings eine Trendwende in Großbritannien. Ab diesem Jahr stieg die Er-

werbstätigkeit, ohne aber bisher das Niveau von Ende der 80er Jahre zu erreichen, wohingegen sie in Deutschland (W) seither sank. Erst als der wirtschaftliche Aufschwung an Dauer und Fahrt gewonnen hatte, ergaben sich in den Jahren 1994-1996 höhere Wachstumsraten der Erwerbstätigkeit von rd. 1% jährlich. Großbritannien befindet sich somit im Vergleich zu Deutschland konjunkturell in einem ganz anderen Stadium. Dies ist insofern kein Novum, als auch in der Vergangenheit Großbritannien im Vergleich zu Kontinentaleuropa einen zeitversetzten Konjunkturverlauf aufwies. Großbritannien war immer früher als das übrige Europa von rezessiven Tendenzen betroffen und entsprechend früher setzte dort die wirtschaftliche Erholung ein.

Angebotsseite

Bei der Analyse der Arbeitsmarktentwicklung sind angebots- und nachfrageseitige Komponenten zu berücksichtigen. Um die Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Ländern herauszuarbeiten, wird im folgenden zunächst auf die Angebotsseite (Demographie und Erwerbsverhalten) eingegangen und in einem zweiten Ansatz auf den Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Die angebotsseitig orientierten Komponenten des Beschäftigungswachstums lassen sich über die folgende Identitätsgleichung darstellen:

ET = Bev x EQ x BQ

Die Identität
 $ET = Bev \times EQ \times BQ$
 setzt sich folgendermaßen zusammen:
 $ET = Bev \times EP / Bev \times ET / EP$
 wobei:
 ET = Zahl der Erwerbstätigen
 EP = Zahl der Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Arbeitslose)
 Bev = Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter
 EP/Bev = Erwerbsquote = EQ
 ET/EP = Beschäftigungsquote = BQ

Tabelle 2

Komponenten des Beschäftigungswachstums auf der Angebotsseite (Demographie und Erwerbsverhalten) Veränderungen 1983 – 1995, in %

	ET	Bev	EQ	BQ
Großbritannien	9,9	3,4	3,3	2,9
Deutschland (West)	8,5	6,4	2,3	-0,4

Quellen: OECD, Eurostat, eigene Berechnung

Tabelle 3

Komponenten des Beschäftigungswachstums auf der Nachfrageseite (Wirtschaftswachstum) Veränderungen 1983 – 1995, in %

	Y	ET	JAZ	AP
Großbritannien	32,5	9,9	0,9	18,4
Deutschland (West)	34,7	8,5	-9,3	37,0

Näherungsweise kann dieser Zusammenhang in Wachstumsraten ausgedrückt werden. Dadurch können die Beiträge der einzelnen Komponenten sichtbar gemacht und ein Vergleich zwischen den Ländern vorgenommen werden. Berechnet man für obige Relation die prozentualen Veränderungen für die Zeit von 1983 bis 1995, dann ergeben sich die in **Tabelle 2** aufgeführten Werte.

Die Zerlegungsrechnung zeigt, daß das britische Beschäftigungswachstum – anders als in Deutschland (W) – in jeweils etwa gleichem Umfang aus dem Zuwachs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, einer höheren Erwerbsquote (v.a. von Frauen) und einem Rückgang der Arbeitslosenquote gespeist wurde.⁵⁾ Im Vergleich zu Deutschland (W) stieg die Erwerbsbevölkerung längst nicht so stark, u. a. deshalb, weil Zuwanderungen nach GB keine große Rolle spielten. Dadurch hatten Arbeitslose und andere Nicht-Erwerbspersonen (z. B. aus der Stillen Reserve, wie etwa Berufseinsteiger oder Berufsrückkehrer) offenbar eine größere Chance, Zugang zum Beschäftigungssystem zu finden.

Nachfrageseite

Die gesamtwirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes lassen sich aus einer anderen Identitätsgleichung ablesen, in der das Sozialprodukt (Wirtschaftswachstum) in die Komponenten Stundenproduktivität, Jahresarbeitszeit und Erwerbstätige aufgespalten wird:

$$Y = ET \times JAZ \times AP$$

Die Identität
$Y = ET \times JAZ \times AP$
setzt sich folgendermaßen zusammen:
$Y = ET \times AV/ET \times Y/AV$
wobei:
$Y = BIP$
ET = Erwerbstätige
AV = jährliches Gesamtarbeitsvolumen in Stunden
$AV/ET =$ durchschnittliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen in Stunden = JAZ
$Y/AV =$ Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde = AP

Näherungsweise läßt sich dies für den Zeitraum 1983 – 1995 in Wachstumsraten ausdrücken (**siehe Tabelle 3**).

Aus der **Tabelle 3** wird deutlich, daß im betrachteten Zeitraum das Wirtschaftswachstum in den beiden Ländern fast gleich hoch war. Die Zerlegungsrechnung legt den Schluß nahe, daß die Entwicklung des britischen Bruttoinlandsprodukts weit weniger vom Produktivitätsfortschritt getragen wurde als dies in Deutschland der Fall war. Die Stundenproduktivität ist deutlich weniger stark angestiegen als das BIP. Die Jahresarbeitszeit nahm im Zeitablauf leicht zu.

Löhne und Arbeitskosten

Der im Vergleich zu Deutschland wesentlich geringere Produktivitätsfortschritt dürfte nicht zuletzt auf die Lohnentwicklung zurückzuführen sein. Vor allem die 90er Jahre waren geprägt durch eine moderate Lohnpolitik⁶⁾, denn der Anstieg der nominalen Durchschnittsverdienste lag nur wenig über der Inflationsrate. Kennzeichnend für die britische Lohnpolitik ist auch die seit Anfang der 80er Jahre zunehmende Lohnspreizung.

Ein Hinweis auf die durchschnittliche Lohnentwicklung ergibt sich aus den Daten der Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der OECD (**Tabelle 4 auf S. 6**). Man sieht, daß das durchschnittliche Lohnniveau pro Stunde in Großbritannien deutlich niedriger liegt und im Zeitablauf auch langsamer gestiegen ist.

Weiterhin fällt das starke Auseinanderdriften der Löhne auf. Unter den europäischen Ländern weist GB die höchste und eine zugleich weiter zunehmende Lohnspreizung auf.⁷⁾ Hingewiesen werden sollte auch auf den im internationalen Vergleich relativ niedrigen Anteil der Lohnnebenkosten an den gesamten Arbeitskosten.⁸⁾ Die Lohnnebenkosten waren aber schon seit langem gering und erklären deshalb nicht den Beschäftigungsanstieg der letzten Jahre. Allerdings könnte die Beschäftigung von Niedriglohnbezieheren be-

⁵⁾ Die gestiegene Beschäftigungsquote in Großbritannien – hier verstanden als der beschäftigte Teil der Erwerbspersonen – ist auf die Verringerung der Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Durch Umformung kann man zeigen, daß $ET/EP = 1 - AQ/100$, $AQ =$ Arbeitslosenquote

⁶⁾ So auch das Herbstgutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, abgedruckt in: DIW (1997): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1997, DIW Wochenbericht 44/97, S. 861; Peter Robinson (1997), a. a. O. S. 155.

⁷⁾ Vgl. zur Lohnspreizung OECD (1996): Employment Outlook, Paris, S. 59 ff.

⁸⁾ Christoph Schröder (1997): Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich 1980 bis 1996, in IW-Trends 2/97, S. 48 und Nigel Meager (1997): a. a. O. S. 815

Tabelle 4

Durchschnittlicher Stundenverdienst in Großbritannien und in Deutschland (West) in \$

	1983	1995	
Großbritannien	7,95 \$	12,59 \$	
Deutschland (West)	9,12 \$	16,74 \$ ^{*)}	

*) 1994

Quelle: OECD (1997): National Accounts, eigene Berechnung

Anmerkung zur Berechnung: Die Summe der Arbeitnehmerverdienste (einschließlich Arbeitgeberbeiträge) wird durch das Jahresarbeitsvolumen dividiert und über die Kaufkraftparitäten in Dollar umgerechnet. Damit erhält man einen durchschnittlichen volkswirtschaftlichen Stundenlohn.

günstigt worden sein, weil bei ihnen der Lohnnebenkostenanteil sehr niedrig ist.⁹⁾

Arbeitszeit

Die durchschnittliche Arbeitszeit der Erwerbstätigen ist in Großbritannien nicht wie in anderen EU-Ländern gesunken, sondern hat sich zwischen 1983 und 1995 von 1719 Arbeitsstunden je Erwerbstätigen auf 1735 Arbeitsstunden sogar leicht erhöht. Da gleichzeitig die Teilzeitquote zugenommen hat – sie stieg von 1983 bis 1996 von 19% auf 25% – bedeutet dies, daß die durchschnittliche Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten in 1995 länger ist als im Jahre 1983.¹⁰⁾

Hinzuweisen ist noch darauf, daß Teilzeit überwiegend freiwillig ausgeübt wird. In der Arbeitskräfteerhebung von 1996 erklärten nur 13%, daß sie lieber mehr arbeiten würden.¹¹⁾ Es ist eine Polarisierung der individuellen Arbeitszeiten zu beobachten: Mehr und mehr Arbeitskräfte haben eher lange Arbeitszeiten und immer mehr Teilzeitbeschäftigte haben verhältnismäßig kurze Arbeitszeiten.

Erwerbsformen

Vielfach wird behauptet, daß sich in GB vor allem atypische Beschäftigungsformen zunehmend verbreiten. Hierfür gibt es nur wenige Belege. Teilzeitarbeit (als eine nur bedingt atypische Beschäftigung) hat zwar zugenommen, aber befristete Arbeitsverhältnisse, als atypische Erwerbsform, verzeichnen nur eine

geringe Zunahme: Bis 1990 blieben diese auf niedrigem Niveau – ca. 5% aller Beschäftigungsverhältnisse – und sind bis 1996 auf knapp über 7% angestiegen. Dies ist eine im internationalen Vergleich relativ niedrige Befristungsquote. Unabhängig davon könnten kürzere Beschäftigungsdauern (job tenure) als Ausdruck größerer „Flexibilität“ am Arbeitsmarkt zugenommen haben. Aber auch dafür gibt es wenig Belege.¹²⁾ Unterbrechungen und instabile Beschäftigungsverhältnisse haben insgesamt keine dramatische Zunahme erfahren.¹³⁾ Allerdings sind davon im Auf und Ab der Konjunktur vor allem Beschäftigte in den unteren Lohngruppen betroffen.¹⁴⁾

Auffallend ist der hohe Anteil der Selbständigen. Während dieser 1979 noch bei 7,3% lag, stieg er bis 1990 auf 13% und pendelt seither um

12,5%. Teilweise wurden selbständige Tätigkeiten arbeitsmarktpolitisch gefördert¹⁵⁾, teilweise waren sie das Resultat von Firmenauslagerungen (outsourcing, contracting out) oder wurden aufgenommen, weil keine abhängige Beschäftigung verfügbar war.¹⁶⁾

Strukturwandel

Die Sektorstrukturen der Wirtschaft Deutschlands und Großbritanniens unterscheiden sich. Der Dienstleistungssektor spielt in Großbritannien mit 70,5% der Erwerbstätigen in 1995 eine größere Rolle als im Durchschnitt der EU mit 64,5% und in Deutschland mit 59,1%. Nicht zuletzt durch eine umfassende Deregulierung¹⁷⁾ der Produktmärkte wurde der Strukturwandel in der letzten Dekade beträchtlich forciert, was am Wachstum des Dienstleistungssektors um 7,6 Prozentpunkte zwischen 1985 – 1995 abzulesen ist. Dabei ist festzustellen, daß im Dienstleistungssektor auch viele gutbezahlte Arbeitsplätze entstanden sind, etwa im Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen und im Finanzsektor.¹⁸⁾

Niedrige Arbeitskosten aufgrund moderater Lohnentwicklung und geringer Lohnnebenkosten, staatliche Förderung ausländischer Investitionen und das Englische als *die* Welt- und Kommunikationssprache, erleichterten seit den 80er Jahren die

⁹⁾ Die Beschäftigung im Niedriglohnbereich wurde durch folgende Maßnahmen in den 80er Jahren gefördert: Sowohl die Leistungen der Arbeitslosenunterstützung als auch der Sozialhilfe wurden herabgesetzt, um die Arbeitnehmer zur Annahme auch niedrig entlohnter Tätigkeiten anzuhalten. Die Einstellung gering entlohnter Arbeitskräfte wurde den Arbeitgebern durch eine degressive Ausgestaltung der Beiträge zu den beitragsfinanzierten Leistungssystemen schmackhaft gemacht. Zugleich wurden Arbeitnehmern mit Familien und Kindern Zuschüsse angeboten, wenn sie eine Niedriglohnbeschäftigung ausübten. Vgl. Bernd Schulte (1997): Großbritannien – Das Ende des Wohlfahrtsstaates, in: Sozialer Fortschritt, Nr. 2/97, S. 32 ff.

¹⁰⁾ Siehe hierzu auch Eurostat (1995): Die Arbeitszeit in der Europäischen Union: Schätzung der tatsächlichen Jahresarbeitszeit (1983 – 1993), Statistik Kurzgefaßt, Nr. 4/1995

¹¹⁾ Peter Robinson (199), a. a. O., S. 7

¹²⁾ Nigel Meager (1997): a. a. O., S. 813

¹³⁾ Allerdings liegt die Dauer eines Arbeitsverhältnisses in GB deutlich unter der in Deutschland. Siehe hierzu OECD (1997): Employment Outlook, Paris, S. 129 ff.

¹⁴⁾ Peter Robinson (1997), a. a. O., S. 21

¹⁵⁾ Das Enterprise Allowance Scheme (Zuschuß bei Unternehmensgründung) gewährte seit Mitte der 80er Jahre bis 1994 an Arbeitslose eine Pauschalsumme, wenn diese eine selbständige Existenz gründeten. Bis zu 100 000 Arbeitslose jährlich machten von dieser Möglichkeit Gebrauch.

¹⁶⁾ Peter Robinson (1997): a. a. O., S. 8; Dan Corry (1995): UK employment policy: The deregulation approach; Vortrag gehalten auf der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 21. November 1995, S. 7. Es gibt auch wenig Hinweise, daß dadurch zusätzliche Beschäftigung in nennenswertem Umfang geschaffen wurde. Siehe: Nigel Meager (1997): British experiences in the reduction of unemployment, in: MittAB 4/97, S. 813.

¹⁷⁾ Zu nennen sind z. B. die Privatisierungen und Deregulierungen im Finanzwesen, Verkehr, Kommunikation, Energie- und Wasserversorgung.

¹⁸⁾ Peter Robinson (1997): a. a. O., S. 9

Ansiedlung von japanischen und anderen außereuropäischen Unternehmen.¹⁹⁾ Sie brachten produktions-technisches Know-how und moderne Managementmethoden ins Land, die die Produktivität des verarbeitenden Sektors steigerten und dessen internationale Wettbewerbsfähigkeit verbesserten.²⁰⁾ Die Produktivität verbesserte sich auch durch die Privatisierung weiter Teile

der staatlich kontrollierten und subventionierten Wirtschaft (u. a. British Airways, Verkehrsbetriebe, Wasser- und Energieversorgung). Dies wurde allerdings zunächst mit erheblichen Freisetzungen in den genannten Bereichen erkauft.

¹⁹⁾ Nigel Meager (1997): a. a. O., S. 815

²⁰⁾ Peter Robinson (1997): a. a. O., S. 91 ff.

Arbeitsmarktverfassung

Das Vereinigte Königreich hat seit jeher eine der am wenigsten regulierten Arbeitsmarktverfassungen der westlichen Welt. Den OECD-Rankings in der „Jobs Study“ zufolge weisen die Briten in allen Kategorien (Lohn- und Arbeitszeitflexibilität, Kündigungsschutz und atypische Beschäftigungsformen) weitgehende Handlungsspielräume für die Arbeitsmarktakteure auf. Der rechtlich-institutionelle Rahmen war und ist geprägt durch Vertragsfreiheit. Es gibt keinen Mindestlohn, keine Rechtsvorschrift zur Arbeitszeit oder für den Urlaubsanspruch und auch keinen nennenswerten Kündigungsschutz. Deshalb war auch die Deregulierung staatlicher Arbeitsmarktregeln nie ein Thema.

Gleichwohl vollzog sich in den letzten beiden Dekaden eine wichtige Veränderung des institutionellen Rahmens: Der im Vergleich zu Kontinentaleuropa bereits geringere Einfluß der nicht als Branchenverbände organisierten Gewerkschaften wurde erheblich weiter geschwächt. Der Machtverlust der Gewerkschaften ging einher mit einem spürbaren Rückgang der Mitgliederzahlen. Immer seltener werden heute Löhne auf kollektiver Ebene ausgehandelt. Tarifvereinbarungen, die mehr als einen

Arbeitgeber betreffen (multi-employer-contracts), machen nur noch ein Viertel aller Arbeitsverträge aus.²¹⁾ Das Unternehmen ist inzwischen die Hauptverhandlungsebene zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die größere Lohnflexibilität hat dazu beigetragen, daß bei der Festlegung der Arbeitseinkommen betriebliche oder regionale Besonderheiten Berücksichtigung finden können.²²⁾ Im Zuge der Entmachtung der Gewerkschaften wurden von seiten der Regierung auch die sog. „Wage Councils“ abgeschafft, deren Funktion darin bestand, Mindestlöhne in bestimmten Sektoren festzulegen. Der Wegfall tariflicher Mindestlöhne und das Fehlen einer staatlichen Mindestlohngesetzgebung dürfte zu der erwähnten zunehmenden Lohnspreizung in Großbritannien beigetragen haben.

Ähnlich wie beim Lohn ist auch die Arbeitszeit zwischen Arbeitgebern

und Arbeitnehmern frei aushandelbar. Aufgrund des Fehlens von Höchstarbeitszeitbeschränkungen wird die Arbeitszeit neben dem Lohn zu einem bedeutenden Wettbewerbsfaktor. So können Arbeitnehmer bereit sein, bei gegebenen Löhnen länger zu arbeiten. Auch für die betriebliche Seite können längere Arbeitszeiten interessant sein. Dies gilt vor allem dann, wenn hoher Einarbeitungsaufwand entsteht und durch eine intensivere Nutzung des Humankapitals eine bessere Amortisation solcher Beschäftigungsfixkosten gegeben ist. Eine wenig regulierte Arbeitsmarktverfassung geht also nicht nur mit Lohnspreizung einher, sondern tendiert auch zu einer Spreizung der Arbeitszeiten.

Schließlich ist auch noch auf den schwach ausgestatteten Kündigungsschutz hinzuweisen.²³⁾ Da sich Arbeitgeber leichter von Arbeitnehmern trennen können, schlagen zyklische Schwankungen zwangsläufig stärker auf den Arbeitsmarkt durch. Da „normale“ Arbeitsverhältnisse sehr flexibel gehandhabt werden können, gibt es keinen Grund, diese durch den Einsatz atypischer Beschäftigungsformen zu umgehen. Insofern überrascht es nicht, daß befristete Arbeitsverträge trotz weitreichender Möglichkeiten seltener in Anspruch genommen werden als in den meisten anderen, in dieser Hinsicht häufig restriktiven EU-Ländern.²⁴⁾

²¹⁾ OECD (1996): Economic survey: United Kingdom, Paris, Seite 89

²²⁾ Dies könnte z. B. eine Erklärung für die Annäherung der regionalen Arbeitslosenquoten sein. Vgl. OECD (1996): a. a. O., S. 89

²³⁾ Eine der wenigen Kündigungsschutzbestimmungen betrafen Mindestdauern der Beschäftigung für ein Klage gegen ungerechtfertigte Entlassung (unfair dismissal). Inzwischen wurde die für eine Klage gegen ungerechtfertigte Kündigung notwendige Beschäftigungsdauer von 6 Monaten auf zwei Jahre erhöht.

²⁴⁾ Siehe hierzu: Frances Sly, Darren Stillwell (1997): Temporary workers in the Great Britain, in: Department of Education and Employment: Employment Trends, September 1997, S. 347 ff. und Melanie Kiehl, Helmut Rudolph, Ulrich Walwei (1997): Befristete Arbeitsverträge in der Europäischen Union, Gutachten im Auftrag von Eurostat, Nürnberg

Aktive Arbeitsmarktpolitik und soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit

Die ausgeprägt flexible Arbeitsmarktvorfassung und die Entmachtung der Gewerkschaften sind auch nicht spurlos an der Ausgestaltung der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik vorübergegangen. Ende der 80er Jahre kam es zu einem Richtungswechsel in der britischen Arbeitsmarktpolitik, der mit den mäßigen Wiedereingliederungserfolgen staatlicher Bildungs- und Arbeitsbeschaffungsprogramme und der sich allgemein bessernden Arbeitsmarktsituation begründet wurde. Drei Aspekte kennzeichnen die Richtungsänderung:

Erstens ist das Budget für die (aktive und passive) Arbeitsmarktpolitik zurückgefahren worden. Nach Angaben der OECD sank der Anteil der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik in Prozent des Bruttoinlandsprodukts von 2,76 % in 1985 auf 1,79 % in 1996.²⁵⁾ Dazu trugen sowohl Kürzungen bei den Lohnersatzleistungen für Arbeitslose (1985: 2,03 %; 1996: 1,33 %) als auch weniger Mittel für aktive Maßnahmen (1985: 0,73 %; 1996: 0,46 %) bei.

Zweitens verschob sich in diesem Zeitraum die relative Bedeutung bestimmter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Ausgaben für angebotsorientierte Programme (z.B. für Bildungsmaßnahmen) oder die Förderung der Suchaktivitäten der Arbeitslosen durch die Arbeitsverwaltung erhielten ein stärkeres Gewicht. Dagegen nahm die relative Bedeutung von eher nachfrageseitigen (arbeitsplatzorientierten) Programmen ab, wie insbesondere der subventionierten Beschäftigung.

Drittens wurden die auf Arbeitsplatzschaffung zielenden Instrumente der Arbeitsmarktpolitik nicht nur reduziert, sondern auch neu konzipiert. Im Vordergrund stand seither weniger ein möglicher beschäftigungsschaffender Effekt dieser Programme, sondern vielmehr die Verbesserung der „Employability“ der Maßnahmeteilnehmer.²⁶⁾ Das Dienstleistungsangebot des britischen „Employment Service“ konzentriert sich

gegenwärtig zum einen auf die Intensivierung der Suchaktivitäten (z.B. durch eingehende Beratung, Bewerbertraining). Dabei wird auch ein gewisser Druck zur Aufnahme einer Arbeit ausgeübt.²⁷⁾ Zum anderen bietet der „Employment Service“ gezielte Hilfen (Training, subventionierte Beschäftigung) für Langzeitarbeitslose sowie Jugendliche an. Eine besondere Rolle bei dieser Zielgruppenförderung spielen staatlich geförderte Ausbildungsmaßnahmen (Training for Work).²⁸⁾

Die Labour-Regierung wird wohl die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik nicht grundsätzlich ändern. Allerdings erleben kombinierte Bildungs- und Beschäftigungsprogramme für arbeitslose Jugendliche und Langzeitarbeitslose eine Renaissance. Priorität des von Labour im Rahmen des „New Deal“ vorgelegten Beschäftigungsprogramms ist die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (Employability) der genannten Zielgruppen. Dieses für ca. 500 000 Teilnehmer geplante Beschäftigungsprogramm soll durch eine einmalige Sondersteuer auf Gewinne privatisierter Unternehmen finanziert werden. Erwartet werden rund 5 Milliarden Pfund. Im Rahmen dieses auch „Welfare to Work“ genannten Programmes wird allen Arbeitslosen unter 25 Jahren, die länger als 6 Monate keine Arbeit haben, sowie älteren Arbeitslosen mit mindestens 2jähriger Arbeitslosigkeitsdauer, eines der folgenden Angebote gemacht:

- Eine sechsmonatige subventionierte Beschäftigung im „ersten“ Arbeitsmarkt. Der einstellende Betrieb erhält dafür einen Lohnkostenzuschuß von 60 Pfund pro Woche.
- Die Beschäftigung in einer gemeinnützigen Einrichtung oder in einer Umweltinitiative.
- Teilnahme in einer Vollzeit-Bildungsmaßnahme.

Bei Nichtannahme einer dieser Optionen wird die Arbeitslosenunterstützung gestrichen. Die Beschäftigungsoptionen enthalten einen Bildungsanteil von einem Tag pro Woche.

Die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit waren in Großbritannien immer vergleichsweise niedrig.²⁹⁾ In den achtziger Jahren wurden die Leistungen weiter verringert und die Voraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosenunterstützung enger gefaßt. Im Oktober 1996 ist eine grundlegende Reform des Systems der Arbeitslosenunterstützung in Kraft getreten. Es wurde eine einheitliche Arbeitslosenunterstützung, die sog. „Jobseeker's Allowance“ eingeführt. Dieses Arbeitslosengeld in Form einer gleichbleibenden Pauschalsumme beträgt nur noch rund 50 Pfund pro Woche für den Arbeitslosen (ca. 600 DM im Monat) und wird nur mehr für 6 Monate gezahlt. Danach kommt nur noch eine gleich hohe, aber bedürftigkeitsabhängige Leistung in Betracht. Wessen Ersparnisse mehr als 8 000 Pfund betragen, fällt aus dem Leistungsbezug. Die schwache soziale Absicherung übt Druck für flexibles Verhalten am Arbeits-

²⁵⁾ OECD (1989): Employment Outlook, Paris S. 206 ff., OECD (1996): Employment Outlook, Paris S. 206 ff.

²⁶⁾ Das Enterprise Allowance Scheme bzw. dessen Nachfolgeprogramm, das Business Start-up Scheme, wurde im April 1994 abgeschafft und das Community Action Programme im April 1996 nahezu ersatzlos gestrichen. Durch das „Enterprise Allowance Scheme“ bzw. das „Business Start-up Scheme“ wurden jährlich bis zu 100.000 Personen durch befristete Weiterzahlung der Arbeitslosenunterstützung während der Startphase in die Selbständigkeit gefördert. Das „Community Action Programme“ bot vorübergehende subventionierte Beschäftigung und Training in öffentlicher Verwaltung und gemeinnützigen Einrichtungen.

²⁷⁾ Die Arbeitsuche muß regelmäßig nachgewiesen werden. Ein Vertieftes Gespräch zur Arbeitsuche erfolgt nach 13 Wochen. Weiterhin droht ein Entzug der Unterstützung, wenn der Arbeitslose ohne wichtigen Grund eine Beschäftigung auf einem niedrigeren Qualifikationsniveau ablehnt. Ein deutlich niedrigeres Gehalt zählt dabei nicht als wichtiger Grund.

²⁸⁾ Allerdings wurde deren Umfang von 200 000 Teilnehmer im Jahre 1989 auf 86 000 Teilnehmer 1995 verringert und die Programmdauer, auf jetzt durchschnittlich 20 Wochen, verkürzt. Siehe Ulrich Walwei (1997): Beschäftigungsinitiativen in Großbritannien, IAB Werkstattbericht, Nr. 4/1997, S. 9

²⁹⁾ Dahinter steht die im Vergleich zu Kontinentaleuropa andere Philosophie eines Systems der Sozialen Sicherheit. Während z. B. in Deutschland bei Eintreten des Risikos (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter usw.) möglichst der bisherige – zumindest ein akzeptabler – Lebensstandard beibehalten werden soll, geht das angelsächsische System eher vom Prinzip einer Grundsicherung aus. Ein derartiges System erlaubt auch niedrige Lohnnebenkosten in Form von Sozialversicherungsbeiträgen. Siehe hierzu: Bernd Schulte (1997): Großbritannien – Das Ende des Wohlfahrtsstaates, in: Sozialer Fortschritt, Nr. 2/97, S. 30 ff.

markt aus. Die 96er Reformen im Transfersystem zielten darauf ab, den Arbeitsanreiz für Arbeitslose zu erhöhen und Fehlanreize möglichst zu vermeiden. So gilt seitdem, daß bestimmte familienbezogene Sozialtransfers erst dann beansprucht werden können, wenn eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird.³⁰⁾

Auch die neue Regierung strebt weitere Entlastungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen und der Einkommensteuer für Geringverdiener an. Viel zu oft führten bei der Arbeitsaufnahme von Personen mit niedrigen Löhnen der Wegfall von Sozialtransfers und das frühe Einsetzen der Steuerpflicht noch dazu, daß beim Wechsel von Arbeitslosigkeit in Be-

schäftigung kaum etwas zusätzlich übrig blieb. Daraus ergab sich in nicht wenigen Fällen eine sog. „Arbeitslosigkeitsschlinge“ (unemployment trap). Damit sich Arbeit (nach Bezug von Sozialleistungen) lohnt, werden Niedriglohnbezieher von der Einkommenssteuer und von Beiträgen zur Sozialversicherung befreit. Dadurch steigt das Nettoeinkommen von Geringverdienern. Mit der Weiterentwicklung des „Family Credit“ – einer Art negativer Einkommensteuer – zum „Working Families Tax

Credit“ soll ein Mindesteinkommen garantiert werden. Für eine Familie mit Kind (auch für Alleinerziehende) liegt dies beispielsweise bei 180 Pfund pro Woche, wenn ein eigener Wochenverdienst von 100 Pfund aus Vollzeitstätigkeit (mehr als 30 Stunden) erzielt wird. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang noch, daß die Regierung die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes plant. Eine Kommission soll hierfür Vorschläge ausarbeiten.

³⁰⁾ Dies gilt z. B. beim „Family Credit“, eine Art negativer Einkommenssteuer: Für Familien mit Kindern und niedrigem Verdienst wird bei einer Mindeststundenzahl von 16 Wochenstunden ein Zuschuß gewährt. Dieser beträgt im Durchschnitt 50 Pfund (ca. 150 DM) pro Woche. Zur Zeit erhalten ca. 600 000 Familien einen derartigen Zuschuß. Ein ähnliches Programm für Familien ohne Kinder läuft auf Pilotbasis unter „Earnings Top-up“. Vgl. OECD (1996): a. a. O., S. 124

Fazit

In den 70er Jahren war Großbritannien wirtschaftlich gesehen zum kranken Mann Europas geworden. In den 80er und 90er Jahren hat es seine Wirtschafts- und Arbeitsmarktverfassung durch Steuer- und Abgabensenkung und eine massive Einschränkung gewerkschaftlicher Rechte umgestaltet. Ähnlich wie der amerikanische Arbeitsmarkt ist der britische durch große Flexibilität geprägt. So gab es schon immer keinen nennenswerten gesetzlichen Kündigungsschutz, keinen Mindestlohn, keine Rechtsvorschriften zu Arbeitszeiten oder Urlaubsansprüchen. Allerdings ist – anders als in den USA – niemand von einer sozialen Grundsicherung, z. B. bei Krankheit, ausgeschlossen.

Die massive Beschränkung des gewerkschaftlichen Einflusses veränderte den Lohnfindungsprozeß und die Lohnentwicklung nachhaltig: Die Löhne stiegen nur gering, die Lohndifferenzierung nahm zu. Nach dem Urteil der OECD und des Herbstgutachtens 1997 der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute ist die Lohnzurückhaltung in Großbritannien einer der wesentlichen Gründe, warum der Auf-

schwung bisher recht stetig und ohne Inflation verläuft.³¹⁾

Die Schattenseite des Aufschwungs ist die zunehmende Lohn disparität – vor allem nach unten. So entsteht das Problem von Armut trotz Arbeit und die Konzentration der Armut auf bestimmte Gruppen (z. B. Alleinerziehende). Besorgniserregend ist auch, daß der Anteil der Haushalte ohne irgendeinen Erwerbstätigen (workless households) kontinuierlich gestiegen ist und inzwischen bei 20% liegt.³²⁾ Da die Sozialtransfers vergleichsweise niedrig sind, bleiben für diese Haushalte wenig Mittel für den Lebensunterhalt.

Leicht wird übersehen, daß die konjunkturelle Wende von der Freigabe des Wechselkurses im Herbst 1992 eingeleitet wurde, die über eine Ab-

wertung den Export ankurbelte. Zugleich sanken die Leitzinsen, was die Investitionen anregte. Hinzu kam die vorübergehende Hinnahme eines hohen Staatsdefizits zwischen 1992/93 und 1994/95 von 5% – 7% des Sozialprodukts, was die expansiven Kräfte unterstützte. Als sich der Aufschwung verstärkte, konnte mit der Konsolidierung des Staatshaushaltes begonnen werden.³³⁾ Allerdings wird die Auswirkung der Abwertung von 1992 durch den inzwischen wieder gestiegenen Pfundkurs „korrigiert“. Wie bereits erwähnt, befindet sich Großbritannien im Vergleich zu Deutschland in einer fortgeschrittenen Phase des Konjunkturzyklus. Es bleibt abzuwarten, ob der gegenwärtige Aufschwung trägt und zu weiteren Beschäftigungserfolgen führt. Zumindest deuten die bisher erkennbaren Signale in diese Richtung.

³¹⁾ OECD (1996): a. a. O., S. 14; Herbstgutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, abgedruckt in: DIW (1997): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1997, DIW Wochenbericht 44/97, S. 861 und Jahresgutachten 1997/98 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundesratsdrucksache 915/97, Bonn, S. 206; DIW Wochenbericht vom 14. März 1996, S. 183

³²⁾ Rentnerhaushalte sind ausgeschlossen. Siehe zu „workless households“ Ian Bell, Nicola Houston, Robert Hayes: Workless households, unemployment and economic inactivity, in: Department of Education and Employment: Labour Market Trends, September 1997, S. 339 ff. Nach Angaben von Eurostat war der Anteil der Personen in armen Haushalten 1993 im Vereinigten Königreich mit 22% der zweithöchste in der EU, beim Anteil der Kinder in armen Haushalten lag das VK mit 32% an der Spitze. Zum Vergleich D: 11% bzw. 13%. Als Armutsschwelle wird in der EU ein Einkommen angesehen, welches unter 50% des nationalen Durchschnitts liegt. Vgl. Eurostat (1997): Einkommensverteilung und Armut im Europa der Zwölf – 1993, Statistik Kurzgefaßt, Nr. 6/1997, Luxemburg

³³⁾ Großbritannien würde heute alle Kriterien des Maastricht-Vertrages erfüllen.