

Schmidt, Klaus-Dieter

Working Paper — Digitized Version

Lehren aus der Arbeitslosigkeit: Das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich

Kiel Working Paper, No. 383

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Schmidt, Klaus-Dieter (1989) : Lehren aus der Arbeitslosigkeit: Das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Kiel Working Paper, No. 383, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/46957>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 383

**LEHREN AUS DER ARBEITSLOSIGKEIT:
Das Vereinigte Königreich und die
Bundesrepublik Deutschland im Vergleich**

Klaus-Dieter Schmidt

Juli 1989

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342-0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
2300 Kiel 1

Kieler Arbeitspapier Nr. 383

**LEHREN AUS DER ARBEITSLOSIGKEIT:
Das Vereinigte Königreich und die
Bundesrepublik Deutschland im Vergleich**

Klaus-Dieter Schmidt
Juli 1989

Ag 2944 / 89 

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
I. Entwicklung der Arbeitslosigkeit	3
II. Struktur der Arbeitslosigkeit	8
1. Das Muster: Gemeinsames und Unterschiedliches	8
2. Die Schwerpunkte: Anatomie der Langzeitarbeitslosigkeit	11
a. Arbeitslosigkeit unter Männern und Frauen	13
b. Arbeitslosigkeit unter Jungen und Alten	15
c. Arbeitslosigkeit unter Qualifizierten und Nichtqualifizierten	18
d. Arbeitslosigkeit in Nord und Süd	19
3. Die Gründe: Qualifikations- und Flexibilitätsdefizite	21
III. Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit	24
1. Bisherige Erfahrungen	24
2. Erkennbare Schwachpunkte	28
3. Künftige Gestaltungsmöglichkeiten	31
Anhang: Zum Revisionsbedarf bei den Statistiken der Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland ..	33

I. ENTWICKLUNG DER ARBEITSLOSIGKEIT*

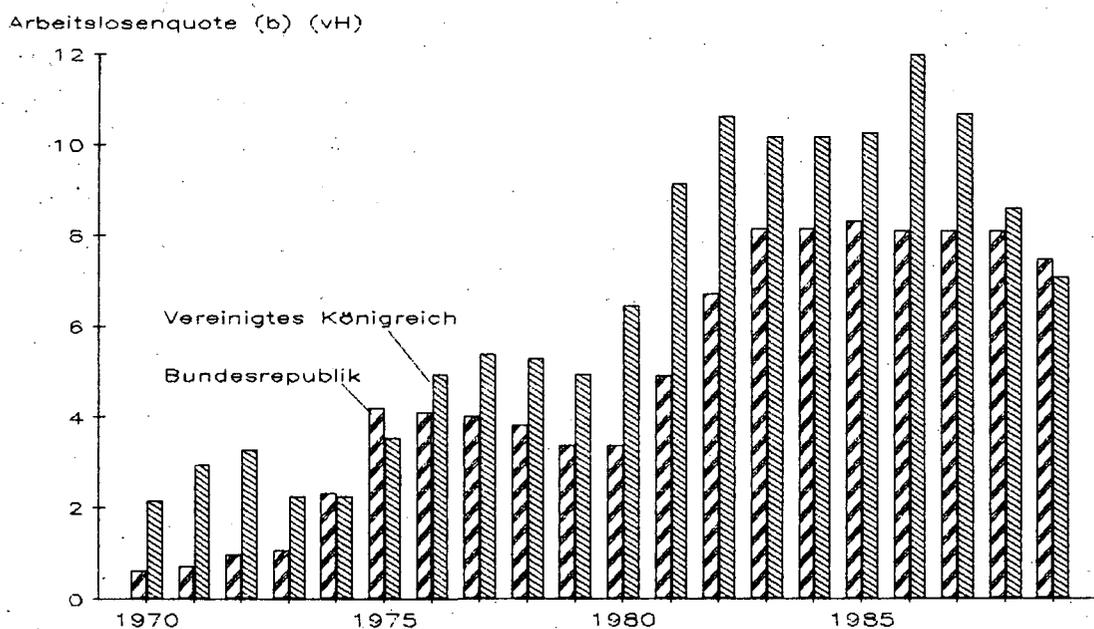
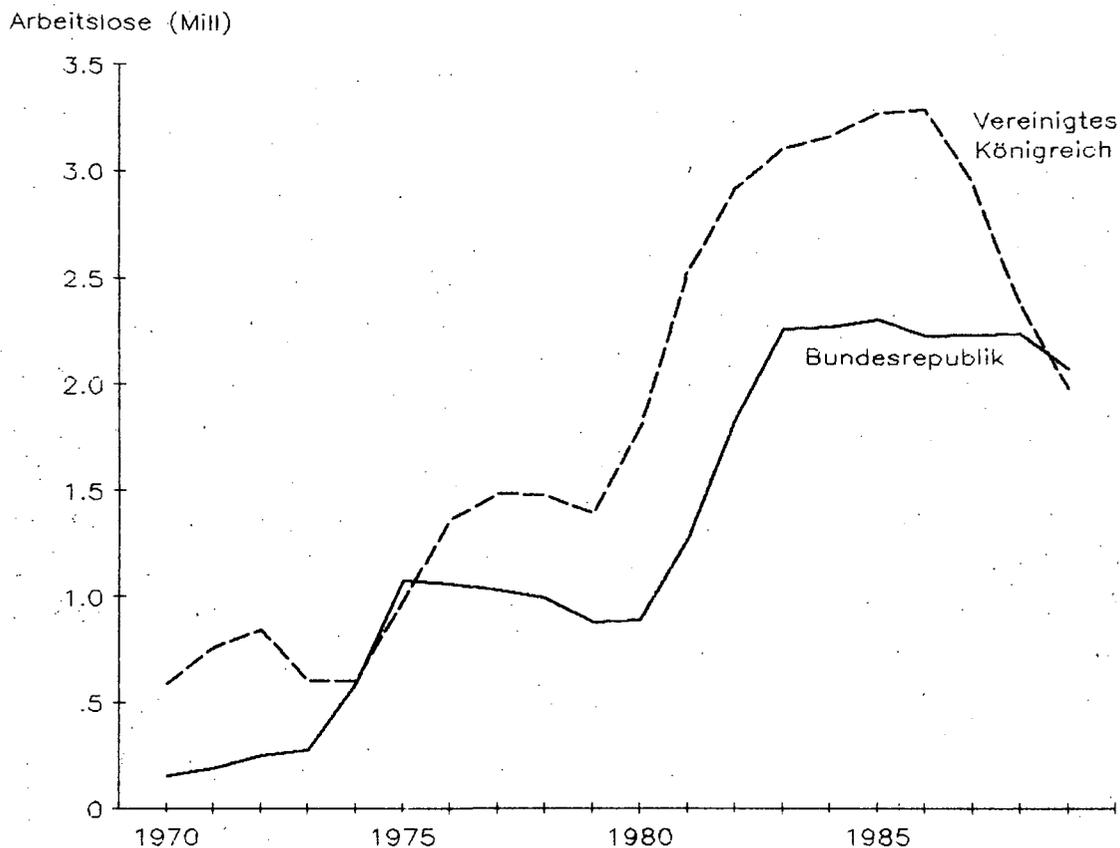
1. Die Bundesrepublik und das Vereinigte Königreich sind in vieler Hinsicht vergleichbar: Beide sind fortgeschrittene Industrieländer, haben fast die gleiche Fläche und Einwohnerzahl, und der Unterschied im Pro-Kopf-Einkommen, wie ihn die Statistik ausweist, ist nicht sehr groß. Beide Länder haben auch ähnliche wirtschaftliche Probleme. Dazu gehört die viel zu hohe Arbeitslosigkeit. Hier wie dort sind gegenwärtig rund zwei Millionen Menschen arbeitslos.

Bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit gibt es freilich auch Unterschiede:

- In beiden Ländern ist die Arbeitslosenzahl von Mitte der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre (in zwei Schüben) kräftig gestiegen, im Vereinigten Königreich war der Anstieg aber weitaus kräftiger. Im Sommer 1986, als die Arbeitslosigkeit ihren Höhepunkt erreichte, waren dort reichlich drei Millionen Menschen als arbeitslos registriert, etwa eine Million mehr als in der Bundesrepublik (Schaubild 1).

* Der Beitrag beruht auf den Ergebnissen eines von der Deutsch-Britischen Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft unterstützten Forschungsprojekts, das Professor Richard Rose am Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, durchführt und an dem der Verfasser als Consultant mitwirkt. Weitere Teilergebnisse sind veröffentlicht in: Rose, Schmidt, Wignanek, 1988; Rose, Page, 1989.

Schaubild 1 - Registrierte Arbeitslose und standardisierte Arbeitslosenquote im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik 1970 - 1989 (a)



(a) 1989 geschätzt. - (b) Anteil der registrierten Arbeitslosen an den zivilen Erwerbsspersonen (standardisierte Zahlen).

Quelle: CSPP-Database; eigene Berechnungen

Im Vereinigten Königreich geht die Anzahl der Arbeitslosen seit dem Sommer 1986 rasch zurück¹, in der Bundesrepublik hingegen erst seit dem Herbst 1988 und überdies deutlich langsamer². Im Vereinigten Königreich betrug der Rückgang bis zum Frühjahr 1989 etwa 1,3 Millionen, in der Bundesrepublik nur 250 000 Personen. Inzwischen sind im Vereinigten Königreich weniger Menschen als arbeitslos registriert als in der Bundesrepublik.

2. Die unterschiedliche Entwicklung zeigt sich auch im Vergleich der "standardisierten" Arbeitslosenquoten - definiert als Anteil der registrierten Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen³. Im Vereinigten Königreich betrug die Arbeitslosenquote im Sommer 1986 rund 12 vH, inzwischen liegt sie nur noch bei 7½ vH. In der Bundesrepublik ist die Arbeitslosenquote bisher nur leicht zurückgegangen von 8½ vH auf ebenfalls 7½ vH. Alles in allem hat es also das Vereinigte Königreich in den letzten Jahren besser verstanden mit der Arbeitslosigkeit fertig zu werden als die Bundesrepublik, auch wenn dort wie hier das Problem gleichermaßen besteht.

¹ Die Entwicklung wurde freilich auch davon beeinflusst, daß die statistische Erfassung der Arbeitslosen mehrfach geändert wurde. Seit 1979 hat es insgesamt sieben Revisionen der Arbeitslosenstatistik gegeben, die letzte im September 1988. Die beiden wichtigsten fanden im Oktober 1982 und im März 1983 statt. Rein rechnerisch wurde dadurch die Anzahl der registrierten Arbeitslosen um schätzungsweise eine halbe Million reduziert (Johnson, 1988). Diese Revisionen, für die es, wohlgemerkt, gute Gründe gab, beeinflussten freilich mehr das Niveau als den zeitlichen Verlauf: Bei unveränderter Definition hätte es im Sommer 1986: 3,6 Millionen (statt 3,2 Millionen) und Ende 1988: 2,6 Millionen (statt 2,1 Millionen) Arbeitslose gegeben.

² Auch in der Bundesrepublik wird die Arbeitslosenzahl in jüngerer Zeit durch eine straffere Karteiführung offenbar nach unten gedrückt. Es gibt aber bisher keine Anhaltspunkte, wie groß dieser Effekt ist und ob er überhaupt sehr groß ist.

³ Die nationalen Arbeitslosenquoten wurden hier nach den EG-Richtlinien standardisiert. Zu den Einzelheiten vergleiche: Eurostat, 1988).

3. Die Entwicklung in beiden Ländern ist in mehrfacher Hinsicht lehrreich: Es hat sich einmal mehr gezeigt, daß ein kräftiges Wirtschaftswachstum das beste Mittel gegen die Arbeitslosigkeit ist. In beiden Ländern hat die Beschäftigung auf den Anstieg der Produktion reagiert. Befürchtungen, der Aufschwung gehe diesmal am Arbeitsmarkt vorbei ("jobless growth"), waren nicht berechtigt (Tabelle 1).

Nicht geklärt ist damit, warum die Entwicklung sowohl bei den Beschäftigten als auch bei den Arbeitslosen im Vereinigten Königreich deutlich besser verlaufen ist als in der Bundesrepublik:

- Im Vereinigten Königreich ist der Anstieg der Beschäftigtenzahl bezogen auf den Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion rund doppelt so stark gewesen wie in der Bundesrepublik.¹ Im Vereinigten Königreich war das Wirtschaftswachstum also beschäftigungsintensiver - was, anders als in den Vereinigten Staaten, nicht zu Lasten des Produktivitätsanstiegs gegangen ist. Dort fanden seit dem Tiefpunkt bei der Beschäftigung (Sommer 1982) rund 2 Millionen Menschen zusätzlich einen Arbeitsplatz; in der Bundesrepublik (wo der Beschäftigungstiefpunkt ein Jahr später lag) waren es bislang knapp eine Million.² Auch wenn man den unterschiedlich starken Beschäftigtenrückgang in der Rezession von 1980 bis 1982 mit in den Blick nimmt - er fiel im Vereinigten Königreich mit 1,5 Millionen etwas kräftiger als

¹ Der Quotient aus beiden Größen, die Beschäftigtenelastizität, lautet (für den Zeitraum von 1982 bis 1988) 0,36 bzw. 0,17.

² In der Bundesrepublik wird die Arbeitsmarktanalyse dadurch erschwert, weil ein Teil der Statistiken über Erwerbstätigkeit voraussichtlich korrigiert werden muß. Der Grund liegt darin, daß die Ergebnisse der Volks- und Berufszählung von Mai 1987 eine um rund eine Million höhere Erwerbstätigenzahl erbracht haben als bislang geschätzt worden war. Der Revisionsbedarf erstreckt sich freilich vermutlich vor allem auf die Jahre 1980-82 und weniger auf die Jahre danach (zum vermutlichen Korrekturbedarf vgl. Anhang).

Tabelle 1 - Entwicklung von Produktion, Produktivität, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit 1983-1988

	Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate vH						
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1988/ 1982
VEREINIGTES KÖNIGREICH							
Produktion ¹	+4,3	+2,1	+3,7	+2,9	+4,6	+3,0	+3,3
Erwerbstätige	+0,7	+1,3	+1,2	+0,6	+1,4	+2,0	+1,2
Produktivität	+3,6	+0,8	+2,5	+2,3	+3,2	+1,0	+2,1
Nachrichtlich:							
Erwerbstätige	+170	+315	+290	+153	+360	+498	+1786
Arbeitslose ²	+189	+55	+111	+18	-336	-560	-523
Saldo (1000) ³	+359	+370	+401	+171	+24	-62	+1263
BUNDES-REPUBLIK							
Produktion ¹	+1,5	+2,8	+2,1	+2,6	+1,8	+3,4	+2,4
Erwerbstätige	-1,4	+0,2	+0,7	+1,0	+0,7	+0,8	+0,4
Produktivität	+2,9	+2,6	+1,4	+1,6	+1,1	+2,6	+2,0
Nachrichtlich:							
Erwerbstätige	-389	+21	+169	+250	+203	+153	+407
Arbeitslose ²	+425	+8	+38	-76	0	+13	+408
Saldo (1000) ³	+36	+29	+207	+174	+203	+166	+815
¹ Bruttosozialprodukt in Preisen von 1980. - ² Registrierte Arbeitslose. - ³ Nettoveränderung der Anzahl der Erwerbspersonen.							

Quelle: CSPP-Database; eigene Berechnungen.

in der Bundesrepublik (1,0 Millionen) - verändert sich damit das Bild nur graduell: Bei der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze hatte in den letzten Jahren das Vereinigte Königreich klar die Nase vorn.

- Im Vereinigten Königreich ist der kräftige Anstieg der Beschäftigtenzahl seit Mitte 1986 mit einem Rückgang der Arbeitslosenzahl einhergegangen, in der Bundesrepublik war das erst in der letzten Zeit (ab Herbst 1988) der Fall. Über die ganze Periode hinweg hat freilich auch im Vereinigten Königreich der Beschäftigtenanstieg

das Heer der nichtarbeitslosen Arbeitssuchenden (die "Stille Reserve") stärker ausgeschöpft als das der registrierten Arbeitslosen. Anders gewendet: Dort wie hier hat die steigende Nachfrage nach Arbeitskräften zugleich auch ein steigendes Angebot hervorgebracht.

Es bleibt zu klären, warum im Vereinigten Königreich die Arbeitslosigkeit früher und rascher zurückgegangen ist als in der Bundesrepublik. Erste Hinweise lassen sich dadurch gewinnen, daß man die Struktur der Arbeitslosigkeit in beiden Ländern miteinander vergleicht.

II. STRUKTUR DER ARBEITSLOSIGKEIT

1. Das Muster: Gemeinsames und Unterschiedliches

4. Die Zusammensetzung der Arbeitslosen nach Geschlecht, Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit weist in beiden Ländern sowohl Unterschiede als auch Ähnlichkeiten auf:

- Der auffälligste Unterschied ist die Verteilung nach dem Geschlecht: Im Vereinigten Königreich gibt es wesentlich mehr arbeitslose Männer als Frauen, in der Bundesrepublik sind fast genau so viele Frauen arbeitslos wie Männer (Tabelle 2).¹ Der Unterschied spiegelt sich auch in den Arbeitslosenquoten: Im Vereinigten Königreich sind, gemessen an den (zivilen) Erwerbspersonen, mehr die Männer als die Frauen von Arbeitslosigkeit betroffen, in der Bundesrepublik ist es umgekehrt. Das Vereinigte Königreich ist das einzige Land in Westeuropa, in dem die Arbeitslosenquote von Frauen unter der von Männern liegt.

¹ Eine eingehende Analyse findet sich bei Rose, Schmidt, Wignanek (1988).

Tabelle 2 - Struktur der Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik 1983 und 1988 (vH)

	Vereinigtes Königreich ¹		Bundesrepublik ²	
	1983	1988	1983	1988
INSGESAMT	100	100	100	100
darunter:				
Männer	69,9	70,1	53,7	51,1
Frauen	30,1	29,9	46,3	48,9
Unter 20 Jahre alt	20,5	8,8 ³	9,5	4,8
20-49 Jahre alt	67,9	78,0	79,5	80,3
55 Jahre und älter	11,6	13,2 ⁴	11,0	14,8
Weniger als einen Monat arbeitslos	11,7	11,4	11,5	11,7
1-6 Monate arbeitslos	32,9	29,8	39,1	36,1
6-12 Monate arbeitslos	18,5	17,0	24,5	19,6
Mehr als 12 Monate arbeitslos	36,9	41,8	24,9 "	32,6
Süd-Regionen	43,4 ⁵	42,1 ⁵	39,3 ⁶	34,9 ⁶
Nord-West-Regionen	56,6	57,9	60,7	65,1

¹ Jeweils Oktober. - ² Jeweils September. - ³ Durch Neuregelung des Arbeitslosengeldbezugs im September 1988 um etwa 3½ Prozentpunkte gedrückt. - ⁴ Geschätzt. - ⁵ South East, Greater London, East Anglia, South West. - ⁶ Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern.

Quelle: CSPP-Database; Department of Employment; Bundesanstalt für Arbeit; eigene Berechnungen.

Ein weiterer Unterschied liegt in der Altersstruktur. Im Vereinigten Königreich gibt es eine beträchtliche Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen: Etwa jeder achte Arbeitslose ist jünger als 20 Jahre. In der Bundesrepublik spielt hingegen die Jugendarbeitslosigkeit eine verhältnismäßig geringe Rolle. Die Bundesrepublik steht hierbei auch im Vergleich zu vielen anderen Ländern gut da.

- Das Gemeinsame ist hingegen der hohe Anteil von Langzeitarbeitslosen. In der Bundesrepublik sind rund ein Drittel aller Arbeitslosen ein Jahr und länger ohne Arbeit, im Vereinigten Königreich ist es sogar fast die Hälfte. Während jedoch hierzulande der Anteil der Langzeitarbeitslosen weiter steigt, hat er sich im Vereinigten Königreich inzwischen stabilisiert; absolut ist dort die Anzahl der Langzeitarbeitslosen schon seit einiger Zeit rückläufig.
- Zu den Gemeinsamkeiten zählt auch, daß rund jeder zweite Arbeitslose keinen Beruf erlernt und daß jeder fünfte gesundheitliche Probleme hat. Die Ungelernten und die Kranken bilden in beiden Ländern das Gros der Langzeitarbeitslosen, die im Wettbewerb um knappe Arbeitsplätze die schlechtesten Karten haben.
- Und schließlich: Gemeinsam ist beiden Ländern, daß sich die Arbeitslosigkeit auf bestimmte Regionen konzentriert, vorzugsweise auf den Norden und Westen, also die alten Industrieregionen. Im Vereinigten Königreich sind das neben Nordirland insbesondere Schottland, Wales und die Midlands, in der Bundesrepublik das Ruhrgebiet, das Saarland und die norddeutschen Küstenregionen.

Eine vergleichende Problemanalyse muß sich daher auf folgende Themen konzentrieren, auf die Arbeitslosigkeit

- bei Männern und Frauen,
- bei Jungen und Alten,
- bei Qualifizierten und Unqualifizierten,
- im Norden und Süden.

Dort findet sich vermutlich der Schlüssel zum Verständnis des Problems.

2. Die Schwerpunkte: Anatomie der Langzeitarbeitslosigkeit

5. Sowohl im Vereinigten Königreich als auch in der Bundesrepublik kommt es immer mehr zu einer Segmentierung der Arbeitslosigkeit: Es schälen sich zwei Gruppen von Arbeitslosen heraus - diejenigen, die gute Chancen haben, nach relativ kurzer Zeit wieder einen Arbeitsplatz zu finden, und diejenigen, die schon längere Zeit nach einem Arbeitsplatz Ausschau halten und deren Vermittlungschancen ausgesprochen schlecht sind. Die erste Gruppe ist (noch) in der Überzahl. Für den größeren Teil der Arbeitnehmer, die von Arbeitslosigkeit betroffen werden, dauert die Arbeitsplatzsuche nur kurze Zeit. Man kann sagen, es handelt sich hierbei weitgehend um Such- oder Wartearbeitslosigkeit (Search- oder Wait-Unemployment). In beiden Ländern registrieren die Arbeitsämter Jahr für Jahr zwischen $3\frac{1}{2}$ und $4\frac{1}{2}$ Millionen Anmeldungen und eine ähnlich hohe Anzahl von Abmeldungen. Bei einem großen Teil aller Fälle endet die Arbeitslosigkeit binnen eines halben Jahres (Tabelle 3). Such- oder Wartearbeitslosigkeit gehört zu den notwendigen Begleiterscheinungen einer dynamischen Wirtschaft, in der der Wechsel des Arbeitsplatzes oder der Ein- und Austritt in den Erwerbsprozeß etwas ganz Normales sind. Insofern ist Such- oder Wartearbeitslosigkeit kein Problem für die Wirtschaftspolitik. Diese ist allenfalls dort gefordert, wo die Verweildauer in Arbeitslosigkeit, aus welchen Gründen auch immer, übermäßig lang ist und damit für den einzelnen und für die Volkswirtschaft im ganzen Kosten entstehen.

Das Problem sind vielmehr jene Arbeitslosen, die sich seit längerem vergeblich um einen Arbeitsplatz bemühen. In beiden Ländern ist das ein weitgehend identischer Personenkreis. Er besteht vornehmlich aus Ungelernten, Alten und Kranken. Trotzdem gibt es auch bemerkenswerte Unterschiede. Sie können als Indiz dafür gewertet werden, daß Langzeitarbeitslosigkeit kein unüberwindbares Problem ist, sondern daß es in Teilbereichen Lösungsmöglichkeiten gibt.

Tabelle 3 - Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik 1983, 1986 und 1988 (1000)¹

	1983	1986	1988
VEREINIGTES KÖNIGREICH			
Zugänge			
Insgesamt	4424	4894	3751
Männer	2859	3071	2413
Frauen	1565	1823	1337
Abgänge			
Insgesamt	4302	4879	4403
Männer	2813	3066	2842
Frauen	1489	1814	1565
Nachrichtlich: Abgänge nach der Dauer der Arbeitslosigkeit (vH) ²			
unter einem Monat	15,6	22,8	10,0
1 - unter 3 Monate	24,5	21,4	25,3
3 - 6 Monate	14,1	15,4	
6 Monate und länger	40,2	31,8	54,3
unbekannt	5,6	8,6	10,4
BUNDESREPUBLIK			
Zugänge			
Insgesamt	3704	3637	3668
Männer	2265	2192	2274
Frauen	1439	1446	1394
Abgänge			
Insgesamt	3579	3766	3786
Männer ⁴	2202	2448	2354
Frauen ⁴	1377	1318	1432
Nachrichtlich: Abgänge nach der Dauer der Arbeitslosigkeit (vH) ³			
unter einem Monat	11,7	16,1	17,2
1 - unter 3 Monate	26,0	24,0	24,2
3 - 6 Monate	28,7	25,0	25,0
6 Monate und länger	33,6	34,9	33,6
¹ Jahressummen. - ² April-Juli; ohne Nordirland. - ³ Mai/Juni. - ⁴ Geschätzt.			

Quelle: CSPP-Database; Department of Employment; Bundesanstalt für Arbeit; eigene Berechnungen.

a. Arbeitslosigkeit unter Männern und Frauen

6. Der auffälligste Unterschied zur Bundesrepublik ist: Im Vereinigten Königreich sind nicht nur mehr Frauen erwerbstätig, es sind auch weniger arbeitslos. Die Erwerbsquoten liegen seit langem beträchtlich höher und die Arbeitslosenquoten seit kurzem beträchtlich niedriger als hierzulande (Tabelle 4). Im Frühjahr 1989 betrug die Arbeitslosenquote (saisonbereinigt) nur noch 4½ vH, verglichen mit 9 vH in der Bundesrepublik. Innerhalb von 3 Jahren hat sich die Frauenarbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich etwa halbiert, wogegen sie in der Bundesrepublik nur ganz leicht gesunken ist. Die Kehrseite ist freilich: Unter Männern ist Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich stärker verbreitet als in der Bundesrepublik. Im Frühjahr 1989 waren noch rund 8 vH aller männlichen Erwerbspersonen ohne Arbeit, hierzulande waren es rund 6½ vH.

Tabelle 4 - Erwerbsquoten und Arbeitslosenquoten von Frauen im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik 1983, 1986 und 1988 (vH)

	1983	1986	1988
Vereinigtes Königreich			
Erwerbsquote	60,4	63,5	65,4 ¹
Arbeitslosenquote	8,9	9,6	6,2
Bundesrepublik			
Erwerbsquote	49,7	51,4	54,5 ¹
Arbeitslosenquote	9,3	9,2	10,0
¹ Geschätzt.			

Quelle: CSPP-Database; Department of Employment, Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Die Unterschiede zwischen beiden Ländern zeigen sich auch bei der Dauer der Arbeitslosigkeit: Während in der Bundesrepublik der Anteil der Langzeitarbeitslosen (ein Jahr und länger arbeitslos) bei Männern und Frauen mit rund einem Drittel etwa gleich hoch ist, ist im Vereinigten Königreich der Anteil bei Männern mit rund 45 vH deutlich höher als bei

Frauen mit rund 30 vH. Ausgedrückt in absoluten Zahlen: Es gibt im Vereinigten Königreich unter den Langzeitarbeitslosen dreieinhalb mal so viele Männer wie Frauen; in der Bundesrepublik sind Männer und Frauen etwa gleichverteilt.

7. Aus alledem läßt sich der Schluß ziehen, daß im Vereinigten Königreich die Beschäftigungschancen für Frauen insgesamt besser sind - besser als für Männer und besser als für Frauen in der Bundesrepublik. Dies spiegelt sich auch in der Beschäftigtenentwicklung der letzten Jahre: Von den 2,5 Millionen Arbeitsplätzen, die im Zeitraum von 1983 bis 1988 im Vereinigten Königreich zusätzlich entstanden sind, wurden drei Fünftel mit Frauen besetzt; der prozentuale Zugewinn war bei Frauen doppelt so groß wie bei Männern (Tabelle 5). Zwar liegen auch hierzulande die Frauen bei der Besetzung zusätzlicher Arbeitsplätze gegenüber den Männern vorn, aber gemessen an den Unterschieden bei der Arbeitslosigkeit ist der Vorsprung eher klein.

Tabelle 5 - Erwerbstätige im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik nach dem Geschlecht 1983 und 1988¹

	1983	1988	Veränderung	
	1000		1000	vH
Vereinigtes Königreich				
Insgesamt	23.204	25.732	+2.528	+10,9
Männer	13.711	14.716	+1.005	+7,3
Frauen	9.493	11.016	+1.523	+16,0
darunter Teilzeitarbeit	4.053	4.680	+627	+15,5
Bundesrepublik				
Insgesamt	25.262	26.061	+799	+3,2
Männer	15.687	16.028	+341	+2,2
Frauen	9.575	10.033	+458	+4,8
darunter Teilzeitarbeit ²	3.083	3.361	+278	+9,0

¹Jahresdurchschnitte. - ²Geschätzt.

Quelle: Department of Employment, Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Auffällig ist, daß im Vereinigten Königreich der größere Teil der zusätzlichen Arbeitsplätze für Frauen Vollzeitarbeitsplätze sind, wogegen es sich in der Bundesrepublik überwiegend um Teilzeitarbeitsplätze handelt. Dennoch ist die Quote der Teilzeitarbeitsplätze im Vereinigten Königreich deutlich höher als in der Bundesrepublik (1988: 42,5 bzw. 33,5).

b. Arbeitslosigkeit unter Jungen und Alten

10. In allen Ländern ist die Arbeitslosigkeit bei jungen und bei älteren Arbeitnehmern überdurchschnittlich hoch. Arbeitslosigkeit trifft also vor allem jene, die am Anfang und am Ende ihres Arbeitslebens stehen. Das kommt nicht von ungefähr: Viele junge Menschen tun sich beim Übergang von der Schule oder der Lehre in ein festes Arbeitsverhältnis schwer. Und viele ältere Menschen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, besitzen nur geringe Chancen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Denn zum Alter kommen häufig gesundheitliche Beschwerden und meistens eine fehlende oder mangelnde berufliche Qualifikation.

Während sich bei den über 55jährigen verhältnismäßig geringe Abweichungen in den Arbeitslosenquoten zeigen - nur bei den Frauen liegt die Quote im Vereinigten Königreich signifikant niedriger als in der Bundesrepublik - sind bei den unter 20jährigen die Unterschiede recht groß. Im Gegensatz zur Bundesrepublik hat das Vereinigte Königreich eine ausgeprägte Jugendarbeitslosigkeit: Die Arbeitslosenquote liegt dort - obwohl sie inzwischen stark rückläufig ist - immer noch bei 12 vH (bei männlichen Jugendlichen beträgt sie sogar 15 vH), verglichen mit 4½ vH hier. Anders gewendet: Während die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik nur halb so hoch ist wie die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt, ist sie im Vereinigten Königreich fast doppelt so hoch.

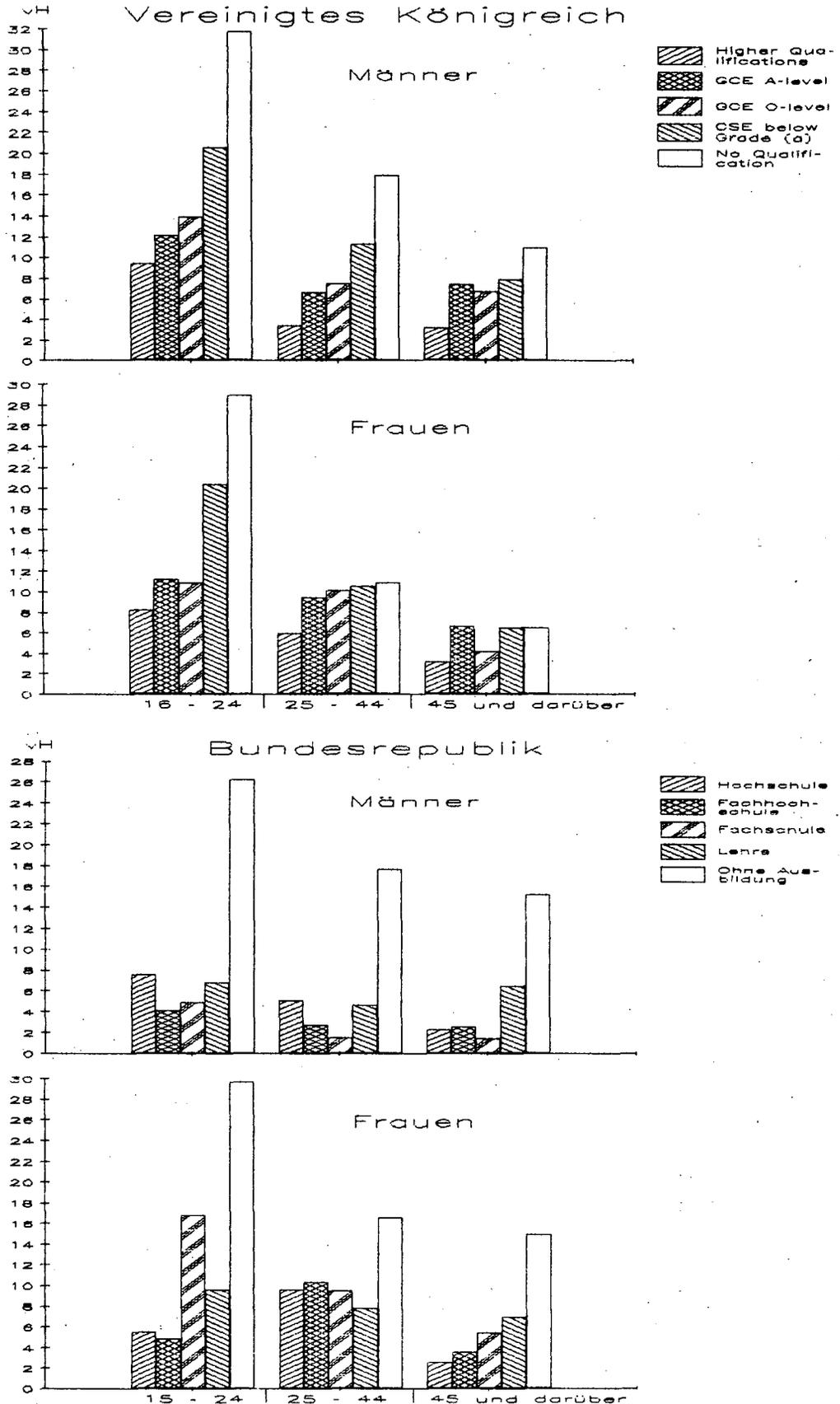
Tabelle 6 - Arbeitslosenquoten der unter 20jährigen und der über 50jährigen im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik¹

	1983	1988
Vereinigtes Königreich		
unter 20jährige		
Insgesamt	25,0	14,9 ²
Männer	27,9	16,9 ²
Frauen	21,6	12,8 ²
über 55jährige		
Insgesamt	12,9	11,7
Männer	17,8	14,2
Frauen	6,4	8,0
Bundesrepublik		
unter 20jährige	9,1	6,1
Männer	8,2	4,6
Frauen	11,9	7,2
über 55jährige		
Insgesamt	9,5	12,5
Männer	9,3	10,6
Frauen	9,7	14,5
¹ Jahresdurchschnitte. - ² Ohne unter 18jährige.		

Quelle: Department of Employment; Bundesanstalt für Arbeit; eigene Berechnungen.

11. Jugendarbeitslosigkeit ist im Vereinigten Königreich seit langem ein vieldiskutiertes Thema (Hart, 1988; National Economic Development Office, 1988). Sie hängt, darüber sind sich die Analytiker weitgehend einig, mit der vergleichsweise schlechten beruflichen Ausbildung britischer Jugendlicher zusammen: Im Vereinigten Königreich gibt es eine klare Trennlinie zwischen schulischer Bildung (education) und der Arbeitswelt (work). Eine Brücke, die beides miteinander verbinden könnte, wie das deutsche "duale System" der Berufsausbildung, existiert nur in rudimentärer Form. Für viele junge Briten führt deshalb der Weg von der Schulbank zum Arbeitsplatz zunächst einmal über die Arbeitslosigkeit: Mitte der achtziger Jahre fand nur jeder Fünfte der 16jährigen Schulabgänger sofort einen Job (Roberts, Dench, Richardson, 1986).

Schaubild 2 - Arbeitslosenquoten im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik nach Geschlecht, Alter und Qualifikation 1986



Quelle: Department of Employment; Bundesanstalt für Arbeit.

Gleichwohl: Auch im Vereinigten Königreich ist nicht die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen, sondern die unter älteren Arbeitnehmern das größere Problem: Von den unter 25jährigen ist jeder vierte, von den über 50jährigen aber jeder zweite schon länger als ein Jahr arbeitslos.

c. Arbeitslosigkeit unter Qualifizierten und Nichtqualifizierten

12. Die Gründe für Arbeitslosigkeit mögen im einzelnen sehr unterschiedlich sein, fast immer wurzeln sie jedoch in einer unzureichenden beruflichen Qualifikation. In dieser Hinsicht zeigen das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik ein weithin identisches Bild: Unter den Ungelernten ist die Arbeitslosenquote doppelt so hoch wie unter den Gelernten, also unter denjenigen mit einem beruflichen Ausbildungsabschluß. Auffällig ist freilich, daß die Unterschiede zwischen Ungelernten und Gelernten in der Bundesrepublik größer sind als im Vereinigten Königreich; das gilt vor allem für die mittleren und höheren Altersjahrgänge und hier insbesondere für Frauen (Schaubild 2). Dies deutet darauf hin, daß hierzulande die Beschäftigungschancen für Ungelernte generell schlechter als im Vereinigten Königreich sind.

13. Die hohe Arbeitslosigkeit unter Ungelernten ist ein Problem, das alle fortgeschrittenen Industrieländer gemeinsam haben. Der Grund dafür liegt im wirtschaftlichen Strukturwandel: Einfache Arbeit wird in den fortgeschrittenen Industrieländern zunehmend freigesetzt. Sie wird importiert, und das heißt, durch Güter und Dienstleistungen aus Niedriglohnländern verdrängt, und sie wird wegrationalisiert, also durch Maschinenarbeit ersetzt. Die Möglichkeiten, einfache Arbeit in einem Hochlohnland zu beschäftigen, sind beschränkt. Es gibt sie nur noch dort, wo einfache Arbeit komplementär zu qualifizierter Arbeit ist, und dort, wo die Konkurrenz aus dem Ausland und aus der Schattenwirtschaft nicht übermächtig und wo zudem der Arbeitsprozeß einer

Mechanisierung schwer zugänglich ist (Schmidt, 1988). Für Ungelernte werden somit die Chancen auf einen Arbeitsplatz immer schlechter.

14. Eine unzureichende Qualifikation kommt freilich nicht immer nur von einer unzureichenden Erstausbildung her. Sie kann auch das Ergebnis eines Qualifikationsverlustes am Arbeitsplatz sein. Der Strukturwandel entwertet nicht nur Sachkapital in Form von Arbeitsplätzen, sondern auch Humankapital in Form von beruflichen Fähigkeiten und Fertigkeiten. Auffällig ist: In beiden Ländern wächst die Anzahl von arbeitslosen Facharbeitern. Nach landläufiger Meinung handelt es sich um gut qualifizierte Kräfte; freilich besitzen diese andere Qualifikationen, als sie der Markt verlangt.

Es kommt hinzu, daß ein Teil der Arbeitslosen gesundheitliche Probleme hat; viele ältere Arbeitslose sind nur bedingt einsatzfähig. In der Bundesrepublik trifft das mittlerweile für jeden dritten der rund 600 000 Langzeitarbeitslosen zu, für das Vereinigte Königreich gibt es zwar keine vergleichbaren Zahlen, doch liegen die Verhältnisse dort vermutlich ähnlich.¹ Gesundheitliche Defizite sind häufig ein größeres Vermittlungshemmnis als Qualifikationsdefizite.

d. Arbeitslosigkeit in Nord und Süd

15. Mit dem Strukturwandel hängt es auch zusammen, daß sich die Arbeitslosigkeit in beiden Ländern auf die traditionellen industriellen Ballungsgebiete und die angrenzenden peripheren Regionen konzentriert. Im Vereinigten Königreich sind das - gemessen an der Höhe der Arbeitslosenquoten - vor

¹ Für "disabled persons" besteht keine Pflicht zur Eintragung in das Arbeitslosenregister (Die Anzahl derjenigen Personen, die um eine Registrierung in einem Jobcenter nachgesucht haben, betrug zuletzt 50 000). Anders gewendet: Ein Teil dieses Personenkreises wird nicht als "unemployed" gezählt, selbst wenn er Arbeitslosenunterstützung bezieht.

Tabelle 7 - Regionale Arbeitslosenquoten¹ im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik 1983, 1986 und 1988 (vH)

	1983		1986		1988	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Vereinigtes Königreich						
Insgesamt	11,5	6,5	13,0	8,4	9,7	5,8
South East	9,0	5,3	9,5	6,4	6,3	3,9
Greater London	9,4	5,5	10,7	6,9	7,9	4,7
East Anglia	9,2	6,0	8,7	7,2	5,1	4,3
South West	9,9	6,9	10,4	8,2	7,1	5,4
West Midlands	15,2	9,1	14,5	9,6	9,9	6,5
East Midlands	10,1	5,9	11,2	7,9	8,5	5,4
Yorkshire and Humbershire	13,6	8,0	14,7	9,1	11,5	6,6
North-West	16,3	8,9	16,9	9,8	13,3	7,2
North	17,7	9,9	18,4	10,5	14,7	7,8
Wales	15,2	9,2	16,1	10,4	12,7	7,3
Scotland	14,4	9,1	15,8	9,1	13,8	7,6
Bundesrepublik						
Insgesamt	8,4	10,1	8,0	10,5	7,8	10,0
Schleswig-Holstein	10,2	10,8	10,5	11,4	9,5	10,5
Hamburg	11,1	8,9	13,3	12,7	13,7	11,8
Niedersachsen	10,6	12,3	10,2	13,6		11,2
Bremen	13,2	12,9	15,0	16,2		15,3
Nordrhein-Westfalen	9,6	12,2	9,4	13,4		11,0
Hessen	6,8	8,8	5,7	8,6		6,4
Rheinland-Pfalz	7,7	9,9	7,1	10,3		7,6
Saarland	10,4	14,6	11,9	16,2		11,9
Baden-Württemberg	5,1	7,1	4,2	6,3		5,0
Bayern	7,5	9,0	6,2	8,2		6,3
Berlin (West)	11,0	9,7	10,8	10,4		10,8

¹Jahresdurchschnitte.

Quelle: Department of Employment; Bundesanstalt für Arbeit.

allein die Nordregionen (insbesondere in Cleveland, Durham, Tyne and Wear), die Nordwest-Region (insbesondere Merseyside and Greater Manchester), Schottland (insbesondere die Strathclyde-Region und Glasgow), Wales, Yorkshire and Humbershire (insbesondere South Yorkshire mit Sheffield) und Teile der Midlands (insbesondere die West-Midlands um Birmingham), außerdem Nordirland. In der Bundesrepublik sind es wirtschaftlich sehr ähnlich strukturierte Regionen wie Schleswig-Holstein (insbesondere die Westküste und der Nor-

den), Niedersachsen (insbesondere Nordfriesland), die Stadtstaaten Hamburg und Bremen, Nordrhein-Westfalen (insbesondere das Ruhrgebiet um Dortmund, Bochum, Duisburg, Essen und Gelsenkirchen) und das Saarland. Auffällig ist, daß sich sowohl im Vereinigten Königreich als auch in der Bundesrepublik die Streubreite der regionalen Arbeitslosenquoten vergrößert hat. Die Problemregionen haben also gegenüber den anderen Regionen an Boden verloren.

16. Die Zunahme der regionale Disparitäten bei den Arbeitslosenquoten zwischen den (relativ) schrumpfenden Regionen im Norden und Westen und den wachsenden im Süden erklärt sich freilich nicht nur mit den Unterschieden im Anpassungsdruck. Im Süden werden nicht nur weniger Arbeitsplätze im industriellen Sektor abgebaut, es werden auch mehr Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor geschaffen als im Norden und Westen. Das Problem liegt also zu einem guten Teil in der unzureichenden Regenerationsfähigkeit der Krisenregionen. In dieser Hinsicht demonstrieren das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik gleichermaßen ihre Unfähigkeit, mit den Schwierigkeiten fertig zu werden.

3. Die Gründe: Qualifikations- und Flexibilitätsdefizite

17. Die Diagnose hat zweierlei deutlich gemacht:

- Sowohl im Vereinigten Königreich als auch in der Bundesrepublik ist die hohe Arbeitslosigkeit inzwischen ein strukturelles und kein konjunkturelles Problem mehr. Es zeigt sich darin, daß Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in qualitativer Hinsicht immer weniger zusammenpassen. Auf dem Arbeitsmarkt werden heute zumeist höhere und vor allem andere Qualifikationen verlangt, als sie viele Arbeitssuchende besitzen, und sie werden zudem an anderen Orten gesucht, nämlich dort, wo sie ohnehin knapp sind. Strukturelle Arbeitslosigkeit läßt sich durch mehr Wirtschaftswachstum nur

bis zu einem gewissen Grad reduzieren. Es bleibt, wie die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, ein beträchtlicher Sockel an Arbeitslosen - während anderswo der Mangel an Arbeitskräften größer wird.

- Sowohl im Vereinigten Königreich als auch in der Bundesrepublik beruht die strukturelle Arbeitslosigkeit hauptsächlich auf fehlender oder falscher beruflicher Qualifikation. Aber das jeweilige Muster zeigt unterschiedliche Facetten: Im Vereinigten Königreich ist die Jugendarbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch, in der Bundesrepublik gibt es eine relativ hohe Frauenarbeitslosigkeit. Beides widerlegt die landläufige Vorstellung, strukturelle Arbeitslosigkeit ließe sich nicht erfolgreich bekämpfen. Beide Länder können, auf unterschiedlichen Feldern, durchaus Erfolge vorweisen.

Vor dem Hintergrund ähnlicher verschiedenartiger Erfahrungen erscheint es möglich, wesentliche Bedingungen zu definieren, unter denen das Problem einer strukturellen Arbeitslosigkeit lösbar ist.

18. Bei struktureller Arbeitslosigkeit, insbesondere, wenn diese in ihrem Kern qualifikatorische Arbeitslosigkeit ist, gibt es zwei Lösungen:

- Die eine Lösung ist die berufliche Qualifizierung. Ansatzpunkte sind hier zum einen eine bessere und breitere Erstausbildung, um jungen Menschen den Start ins Berufsleben zu erleichtern, und zum anderen eine gezielte Weiterbildung und Umschulung, um das Risiko von Arbeitslosigkeit im fortgeschrittenen Alter zu verringern.
- Die zweite Lösung läßt mehrere Optionen offen. Eine davon ist, daß Arbeitslose mit Qualifikationsdefiziten gewillt sind (und daß die Arbeitsmarktverfassung es ihnen erlaubt), einen niedrigeren Lohn zu akzeptieren - niedrig genug, um einfache Arbeit wieder rentabel zu machen. Eine andere ist die Bereitschaft zu mehr Flexi-

bilität, etwa zur Arbeit an Wochenenden und Feiertagen, am späten Abend oder in der Nacht, im Schichtdienst oder auf Abruf. Flexibilitätsbereitschaft wird vom Markt nicht nur mit einem Arbeitsplatz, sondern häufig auch mit einem höheren Lohn - einer Flexibilitätsprämie - honoriert.

Von beiden Lösungen ist die Qualifizierung sicherlich die bessere. Aber sie hat ihre Grenzen. Nach allen Erfahrungen kommt für Qualifizierungs- und Requalifizierungsmaßnahmen nur ein Teil der Arbeitslosen in Betracht. Und am wenigsten kommen diejenigen in Betracht, die das Gros der Langzeitarbeitslosen bilden: Ältere und Kranke sowie andere schwer vermittelbare Personen.

19. Der allgemeine Eindruck ist: In beiden Ländern wird in dieser Hinsicht einiges getan - bei der beruflichen Ausbildung und Weiterbildung und bei der Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt. In beiden Ländern sieht man inzwischen aber auch deutlich die eigenen Defizite. Die britische Regierung verschiebt die Gewichte in der Arbeitsmarktpolitik auf Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung und die deutsche Regierung auf Maßnahmen zur Auflockerung des Arbeitsmarktes. Aber jedes Land ist auf diesen Feldern auch gegenüber dem anderen Land im Verzug. Bei der Deregulierung des Arbeitsmarktes und, was ebenso dringlich ist, bei der Deregulierung der Dienstleistungsmärkte, hinkt die Bundesrepublik weit hinter dem Vereinigten Königreich her. Das Vereinigte Königreich wiederum hat es bislang nicht geschafft, den Rückstand bei der beruflichen Bildung wettzumachen. In beiden Fällen sind die Gründe in der Erstarrung der gesellschaftlichen Institutionen (im Sinne von institutional rules) zu suchen (Rose, Page, 1989). Der Versuch, hier etwas zu ändern, tangiert notwendigerweise Besitzstände und das wiederum ruft unweigerlich politische Widerstände hervor. Dennoch führt der Weg zurück zur Vollbeschäftigung nur über radikale Reformen. Radikale Reformen zeichnen sich dadurch aus, daß sie Besitzstände nicht schonen.

III. MASSNAHMEN GEGEN DIE ARBEITSLOSIGKEIT

1. Bisherige Erfahrungen

20. Im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik wird der Wirtschaftspolitik der Vorwurf gemacht, sie unternehme zu wenig gegen die Arbeitslosigkeit. Das ist nicht erst so, seit beide Länder bürgerlich-konservative Regierungen unter Margaret Thatcher und Helmut Kohl haben. Gegen diesen Vorwurf waren auch schon vorher die Labour-Regierungen unter Harold Wilson und James Callaghan und die Regierung der sozial-liberalen Koalition unter Helmut Schmidt nicht gefeit. Verblüffend daran ist: Der Vorwurf kommt aus zwei völlig entgegengesetzten Lagern - von den Befürwortern einer aktiven staatlichen Beschäftigungspolitik wie von deren Kritikern. Daran liegt nur scheinbar ein Widerspruch: Den einen gehen die Aktivitäten des Staates nicht weit genug (Schmid, 1987), den anderen gehen sie hingegen zu weit (Soltwedel, 1984). Die einen wollen zusätzliche Ausgaben für wirksame Programme, flankiert von einer Verkürzung der Arbeitszeit und gezielten Maßnahmen zugunsten bestimmter Gruppen von Arbeitslosen. Die anderen wollen weniger von alledem. Für die Kritiker liegt die beschäftigungspolitische Hauptverantwortung nicht bei den staatlichen Stellen, sondern bei den Privaten, also den Unternehmen und den Gewerkschaften. Dem Staat kommt hierbei nur die Aufgabe zu, gute Bedingungen zu schaffen, unter denen die Privaten ihre Beschäftigungschancen wahrnehmen können. Die Frage, die es zu beantworten gilt, lautet: Wo gibt es wirklich Handlungsspielraum für eine aktive staatliche Beschäftigungspolitik? Was kann der Staat im einzelnen tun und was soll er besser lassen? Die Antwort erfordert zunächst einen Blick zurück auf 15 Jahre mehr oder weniger erfolglose Beschäftigungspolitik in beiden Ländern.

21. Sowohl im Vereinigten Königreich als auch in der Bundesrepublik war die Beschäftigungspolitik (wie auch in

anderen Ländern) in den vergangenen fünfzehn Jahren in mehrfacher Hinsicht von einem markanten Kurswechsel begleitet. Er zeigte sich vor allem in einem Schwenk

- von einer nachfrage- zu einer angebotsorientierten Politik,
- von einer kurzfristig zu einer langfristig angelegten Politik und
- von einer Politik, die die Marktkräfte manipulierte, zu einer Politik, die die Marktkräfte stärkte.

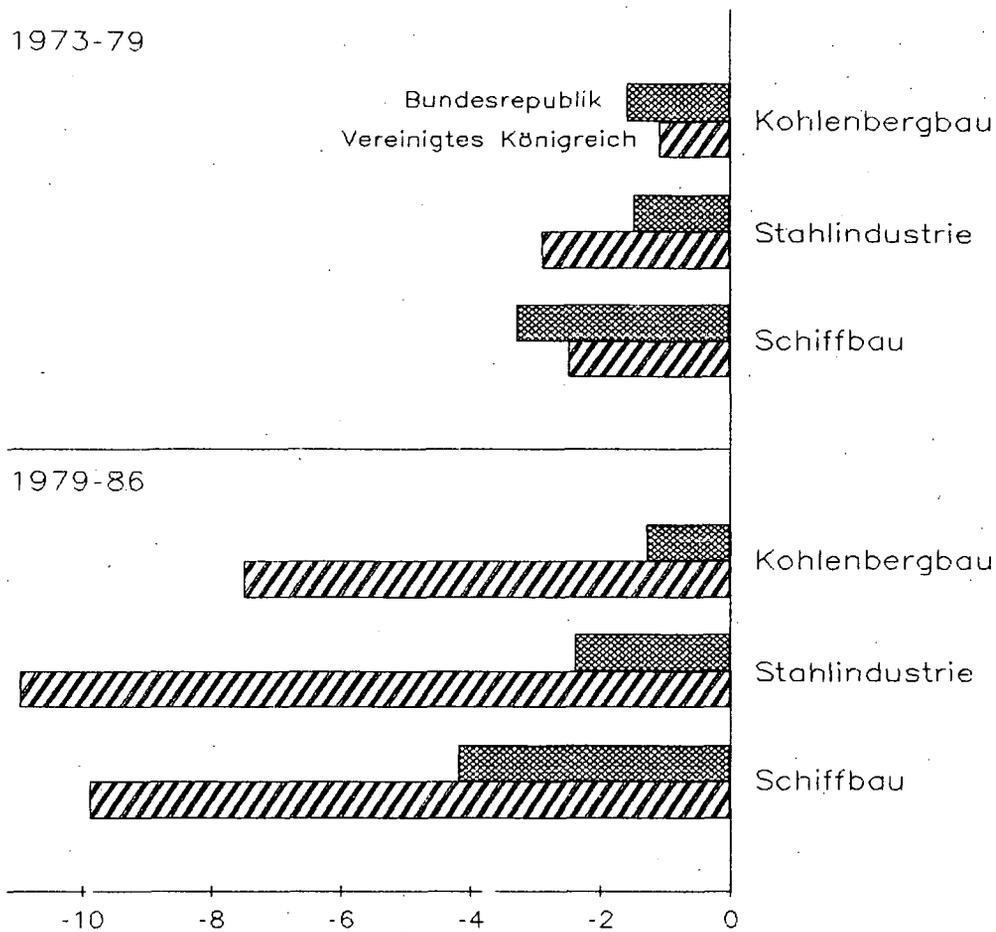
Der Wechsel vollzog sich freilich in beiden Ländern in zeitlicher Hinsicht nicht synchron, und er vollzog sich auch nicht mit dem gleichen Tempo. Das Vereinigte Königreich hat den Wechsel später eingeleitet, dafür aber konsequenter vorgenommen als die Bundesrepublik. Es hat auch die Prioritäten teilweise anders gesetzt.

22. Der Übergang von einer nachfrageorientierten zu einer angebotsorientierten Politik fand in den späten siebziger und frühen achtziger Jahren statt. Bis dahin setzten beide Länder, wenn auch mit unterschiedlichem Enthusiasmus, auf eine Keynesianische Strategie: Sie versuchten im Zusammenspiel von expansiver Fiskalpolitik und Geldpolitik sowie restriktiver Einkommenspolitik, die Arbeitslosigkeit nach unten zu drücken. Diese Strategie, die wegen der beschleunigten Inflation und der wachsenden Staatsverschuldung (sowie beim Vereinigten Königreich auch noch wegen der zunehmenden Leistungsbilanzdefizite) rasch an Grenzen stieß, hat freilich nicht die erhofften Erfolge gebracht. Sie mußte scheitern, weil sie zum damaligen Zeitpunkt die falsche Strategie war. Sie ging von der Annahme aus, daß die Arbeitslosigkeit aus einem Mangel an Nachfrage resultierte. Aber die Ursache der Arbeitslosigkeit war in Wirklichkeit ein Mangel an rentablen Produktionsmöglichkeiten, der wiederum seine Ursache in einem Mangel an Wettbewerbsfähigkeit als Folge eines zu hohen Kostenniveaus hatte.

Die deutsche Wirtschaftspolitik zog aus dieser Fehldiagnose früher als die britische die Konsequenzen. Die Bundesregierung leitete schon Mitte der siebziger Jahre unter der Kanzlerschaft von Helmut Schmidt die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ein, und sie unterstützte damit die Geldpolitik in ihrem restriktiven Kurs. Beides zusammen führte eine Wende in der Lohnpolitik herbei. Zwar gelang erst der neuen Bundesregierung unter Helmut Kohl im Jahre 1982 der Durchbruch - zwischenzeitlich, während der zweiten Ölpreiskrise (1978-80) kehrte die Regierung Schmidt sogar wieder zu einer nachfrageorientierten Politik zurück - gleichwohl hat die deutsche Wirtschaftspolitik international in den siebziger Jahren früh eine Vorreiterrolle gespielt. Im Vereinigten Königreich bot sich dagegen erst Ende der siebziger Jahre, nach dem Wahlsieg der Konservativen, die Chance für einen Neubeginn. Kernstück war eine monetaristisch verstandene Geldpolitik, die das Geldangebot drastisch beschnitt. Sie hatte nicht nur das Ziel, die Inflation einzudämmen, sondern sie sollte auch die Unternehmen und Gewerkschaften auf ihre Eigenverantwortung für die Beschäftigung verweisen.

23. Die Abkehr von der Nachfragepolitik und die Hinwendung zur Angebotspolitik hatte weitere Konsequenzen: Sie bedeutete die Abkehr von einem kurzatmigen Krisenmanagement, das für jedes Problem eine Lösung anbieten wollte. Angebotspolitik ist Wachstumspolitik, und die verlangt einen langen Atem. Wachstumspolitik zielt vorrangig darauf, die Produktivität der Unternehmen zu steigern und ihre Effizienz zu verbessern - unter anderem durch den Zwang zur Bewährung im Wettbewerb. Dazu gehört, daß Subventionen gestrichen werden, auch wenn dies zunächst Arbeitsplätze kostet. In dieser Hinsicht ist die britische Regierung wesentlich resoluter gewesen als die deutsche. Sie hat der eigenen Wirtschaft eine Roßkur aufgezwungen, die ohne Beispiel ist (Matthews, Minford, 1988). Einen Eindruck davon vermittelt der drastische Arbeitsplatzabbau in den drei industriellen Krisenbranchen, dem Kohlenbergbau, der Stahlindustrie und dem Schiffbau

Schaubild 3 - Beschäftigungsentwicklung in ausgewählten Industriebranchen im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik 1973-1986 (durchschnittliche jährliche Veränderungsrate in vH)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Department of Employment; eigene Berechnungen.

(Schaubild 3). Auf diesem Feld lag in den letzten Jahren klar das Vereinigte Königreich vor der Bundesrepublik.

24. Die neue Wirtschaftspolitik ist auch dadurch charakterisiert, daß sie mit der landläufigen Vorstellung aufräumt, eine gute Politik zeichne sich dadurch aus, daß der Staat etwas tut. Bei der neuen Politik spielt das Unterlassen häufig eine größere Rolle als das Handeln. Man setzt bei der Lösung von Problemen mehr auf die Fähigkeiten von Märkten und weniger auf die der Bürokratie. Im Mittelpunkt einer

solchen Strategie steht die Deregulierung von Märkten (einschließlich des Arbeitsmarktes) und die Privatisierung von Aufgaben, die bisher der Staat wahrnimmt. Auch auf diesem Gebiet ist das Vereinigte Königreich der Bundesrepublik inzwischen einen großen Schritt voraus.

25. Die neue Politik war lange Zeit umstritten, und sie ist es auch heute teilweise noch, im Vereinigten Königreich mehr als in der Bundesrepublik. Der Haupteinwand lautete: Sie hat den Arbeitsmarkt zunächst zusätzlich belastet und nicht, wie es angebracht gewesen wäre, die notwendige Entlastung gebracht (Layard, 1989). Bei alledem wurde und wird übersehen, daß es zu der neuen Politik vermutlich keine Alternative gab und gibt, weil das meiste, was die Kritiker vorschlugen, in der Vergangenheit schon vergeblich ausprobiert worden ist. Der mittlerweile in Gang gekommene Abbau der Arbeitslosigkeit deutet denn auch darauf hin, daß der eingeschlagene Weg keine Sackgasse darstellt, auch wenn es noch ein steiniger Weg bis zum Ziel ist.

2. Erkennbare Schwachpunkte

26. Die Grundlinie der neuen Politik war und ist es, die Wachstumsbedingungen zu verbessern und die Beschäftigungschancen zu mehren. Diesem Ziel ist die Politik in beiden Ländern deutlich näher gekommen. Sie hat es aber nicht geschafft, die strukturelle Arbeitslosigkeit entscheidend zu verringern - erkennbar vor allem an der weiterhin hohen Arbeitslosigkeit bei Unqualifizierten.

Die Grundfrage, auf die die Wirtschaftspolitik noch eine befriedigende Antwort finden muß, lautet: Wie lassen sich in einem Hochlohnland die Beschäftigungsbedingungen für einfache Arbeit verbessern. Im Prinzip sind die Optionen, die eine Regierung hat, wie schon erwähnt, klar definiert: Die Regierung kann erstens mehr als bisher für die berufliche

Qualifizierung tun. Sie kann zweitens die Deregulierung der Märkte forcieren und damit größere Spielräume für ein flexibleres Anbieterverhalten schaffen. Und sie kann Druck auf die Tarifparteien ausüben, mehr Lohndifferenzierung zuzulassen, vor allem dadurch, daß sie für mehr Außenseiterwettbewerb auf dem Arbeitsmarkt sorgt.

27. In beiden Ländern muß das Thema der beruflichen Aus- und Weiterbildung weiter auf der Agenda bleiben. Im Vereinigten Königreich, das auf diesem Gebiet einen großen Nachholbedarf hat, besitzt es inzwischen höchste politische Priorität. Zwar hat die Thatcher-Regierung bereits vor einiger Zeit eine Reihe von Maßnahmen initiiert, um Abhilfe zu schaffen, wie das Youth Training Scheme (1983) oder die Non-Advanced Further Education (1985). Doch die Erfolge lassen auf sich warten. Die Regierung hat deshalb einen grundlegenden Umbau ("the most radical reform of Britain's training system for over 20 years") angekündigt, um die Arbeitslosigkeit bei unqualifizierten und den Mangel bei qualifizierten Kräften zu beheben (Employment Department, 1988).¹

Aber auch in der Bundesrepublik steht in dieser Hinsicht nicht alles zum besten. Die berufliche Erstausbildung geht teilweise ins Leere, weil sie den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes nicht hinreichend Rechnung trägt (Schmidt, 1984), und die berufliche Weiterbildung erfaßt mehr die ohnehin gut Qualifizierten und weniger diejenigen, die Qualifikationsdefizite aufweisen. Die Bildungsreform wird hierzulande immer noch vorrangig als Bildungsexpansion verstanden, und nicht, wie es notwendig wäre, im Sinne von qualitativen Veränderungen.

¹ In eine ähnliche Richtung zielen auch die arbeitsmarktpolitischen Vorstellungen der Labour-Opposition (vgl. Labour Party, 1987).

28. In beiden Ländern ist bei der Marktöffnung noch einiges zu tun, am meisten freilich in der Bundesrepublik. Die deutsche Regierung ist der britischen Regierung auf ihrem Weg, Dienstleistungsmärkte zu deregulieren und staatliche Unternehmen zu privatisieren, nur zögernd gefolgt (Krakowski, 1988; Klodt, Schmidt et al., 1989); und es sieht auch nicht aus, als wolle sie in naher Zukunft Versäumtes nachholen. Dabei zeigt das britische Beispiel eindrucksvoll, wie groß das Deregulierungspotential im Dienstleistungssektor - und mithin auch das Potential an zusätzlichen Arbeitsplätzen - ist. So sind im Vereinigten Königreich seit dem Jahre 1983 im Einzelhandel 250 000 zusätzliche Arbeitsplätze entstanden, während in der Bundesrepublik die Anzahl der Arbeitsplätze unverändert geblieben ist. Die Chance, durch eine mutige Liberalisierung der Ladenschlußgesetzgebung zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen zu schaffen, wurde durch den Streit um den "Dienstleistungsabend" einmal mehr vertan.

Die britische Regierung hat sich auch nicht gescheut, das "heiße Eisen" einer Reform der Arbeitsmarktverfassung anzupacken. Durch eine Reihe gesetzlicher Maßnahmen hat sie vor allem die Beziehungen zwischen den Tarifparteien (industrial relations) neu geordnet (Hanson, 1987). Die Regierung hat damit an eine alte britische Tradition angeknüpft, möglichst wenig staatlich zu regeln (Brown, 1987). Auf diese Weise hat sie Raum geschaffen, daß die Tarifparteien ihre Konflikte auf dem Verhandlungswege lösen; nach der "ökonomischen Theorie des Rechts" ist die Verhandlungslösung in der Regel einer bürokratischen Entscheidung vorzuziehen (Posner, 1977). Die deutsche Regierung hat sich bisher gescheut, eine Reform der Arbeitsmarktverfassung ins Auge zu fassen, obwohl der Arbeitsmarkt hierzulande stärker reglementiert ist als im Vereinigten Königreich (Hector, 1988). Sie hat sich sogar die Forderung der deutschen Gewerkschaften nach einer "Harmonisierung sozialer Schutzrechte" in einem einheitlichen europäischen Binnenmarkt weitgehend zu eigen gemacht. Für das Vereinigte Königreich (und eine Reihe anderer Länder in

der EG) müßte das heißen: mehr statt weniger Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt - zum Nachteil der Arbeitslosen.

29. Angesichts der ungleichen Beschäftigungschancen zwischen einzelnen Wirtschaftszweigen, Berufen, Qualifikationen und Regionen bleibt schließlich das Problem der Lohndifferenzierung auf der Tagesordnung. Auf diesem Feld hat sich bisher nicht viel getan, und zwar in beiden Ländern gleichermaßen. Immerhin hat das Vereinigte Königreich im Jahre 1986 die Befugnisse der Wages Councils, denen die Festlegung von Mindestlöhnen obliegt, stark beschnitten. Seither gibt es keine Mindestlöhne für Jugendliche unter 21 Jahren mehr. Der Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich läßt sich teilweise darauf zurückführen.

Das Problem besteht darin, daß in den produktivitätsschwachen Branchen und Regionen und hier insbesondere in den unteren Qualifikationsgruppen häufig Löhne gefordert und gezahlt werden,, die über denen liegen, die marktgerecht wären. In diesem Falle müssen die Arbeitsplätze subventioniert werden - anderenfalls werden sie wegrationalisiert. In beiden Ländern gehören deshalb direkte und indirekte Lohnsubventionen zum Arsenal der Arbeitsmarktpolitik - die deutsche Bundesregierung hat gerade erst ein neues Programm aufgelegt, das für einen befristeten Zeitraum nach der Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelte Lohnkostenzuschüsse an Unternehmen vorsieht. Die Gewährung von Lohnsubventionen ist immer ein Eingeständnis, daß die Löhne nicht marktgerecht sind. Auf die Dauer ist die Subventionierung allerdings keine Lösung. Sie erzeugt Mitnahmeeffekte und fördert die Fehlallokation.

3. Künftige Gestaltungsmöglichkeiten

30. Im Sog eines kräftigen konjunkturellen Aufschwungs mag zwar die Arbeitslosigkeit in der nächsten Zeit weiter abnehmen, weil weniger Menschen als bisher den Arbeitsplatz ver-

lieren und mehr einen neuen finden und weil außerdem die Suchprozesse kürzer werden. Aber das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit wird damit voraussichtlich nicht gelöst. Es ist zu befürchten, daß das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik mit einem beträchtlichen Sockel an schwer vermittelbaren Arbeitslosen in die neunziger Jahre gehen werden. In beiden Ländern sollte deshalb die Wirtschaftspolitik ihre Maßnahmen auf diesen Personenkreis konzentrieren. Sie sollte jedoch die Schwerpunkte unterschiedlich setzen:

- Im Vereinigten Königreich kommt es vor allem darauf an, die Maßnahmen auf dem Gebiet der beruflichen Bildung zu verstärken; das dringendste Problem ist hier die hohe Jugendarbeitslosigkeit.
- In der Bundesrepublik sollte sie dagegen mehr bei der Deregulierung der Dienstleistungsmärkte und des Arbeitsmarktes tun, um die Beschäftigungschancen vor allem von Frauen zu erhöhen.

Dabei dürfte sich für beide Länder lohnen, die Maßnahmen des jeweiligen anderen Landes zu studieren - warum diese erfolgreich gewesen und warum sie gescheitert sind.

31. Das Vereinigte Königreich wie die Bundesrepublik besitzen, wie sich bisher schon gezeigt hat, bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ein erhebliches Gestaltungspotential. Es ist deshalb zu fragen, warum dieses teilweise brach liegt. Als wichtigster Grund dafür wird meistens die Furcht der Politiker vor grundlegenden Veränderungen bei den überkommenen gesellschaftlichen Institutionen genannt - Fritz W. Scharpf (1986) spricht sogar von "Grenzen der institutionellen Reform": Im Kampf um Wählerstimmen, so hört man es oft, zahlten sich Reformen nicht aus. Eine Partei, die den Abbau von Besitzständen zum Programmpunkt erhebe, müsse befürchten, mehr Wählerstimmen zu verlieren als sie anderswo gewinnen könne. Diese Ansicht kann jedoch spätestens seit dem Amtsantritt von Margaret Thatcher als widerlegt gelten.

ANHANG

ZUM REVISIONSBEDARF BEI DEN STATISTIKEN ÜBER ERWERBSTÄTIGKEIT IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Erste Ergebnisse aus der Volks- und Berufszählung vom Mai 1987 (VZ) deuten darauf hin, daß die Entwicklung der Erwerbstätigen vom Statistischen Bundesamt seit längerem unterschätzt worden ist. Während das Statistische Bundesamt die Anzahl der Erwerbstätigen zum Zeitpunkt der VZ (25. Mai 1987) zunächst mit 25,9 Millionen (Inländerkonzept) angab, geht es inzwischen von 26,9 Millionen, also von einer rund eine Million höheren Zahl, aus. Für den Jahresdurchschnitt 1988 wird die Anzahl der Erwerbstätigen jetzt mit 27,3 Millionen angegeben, nach der bisherigen Fortschreibung hätte sie bei 26,2 Millionen gelegen.

Die erheblichen Abweichungen bringen einen größeren Revisionsbedarf im statistischen Gesamtsystem mit sich. Er betrifft das gesamte Zahlenwerk über die Wohnbevölkerung nach Alter, Geschlecht und Erwerbstätigkeit (und hier wiederum nach Wirtschaftsbereichen, Berufen und Regionen) sowie die daraus abgeleiteten anderen Größen wie Erwerbsquoten oder Arbeitslosenquoten (Rose, Schmidt, Wignanek, 1988).

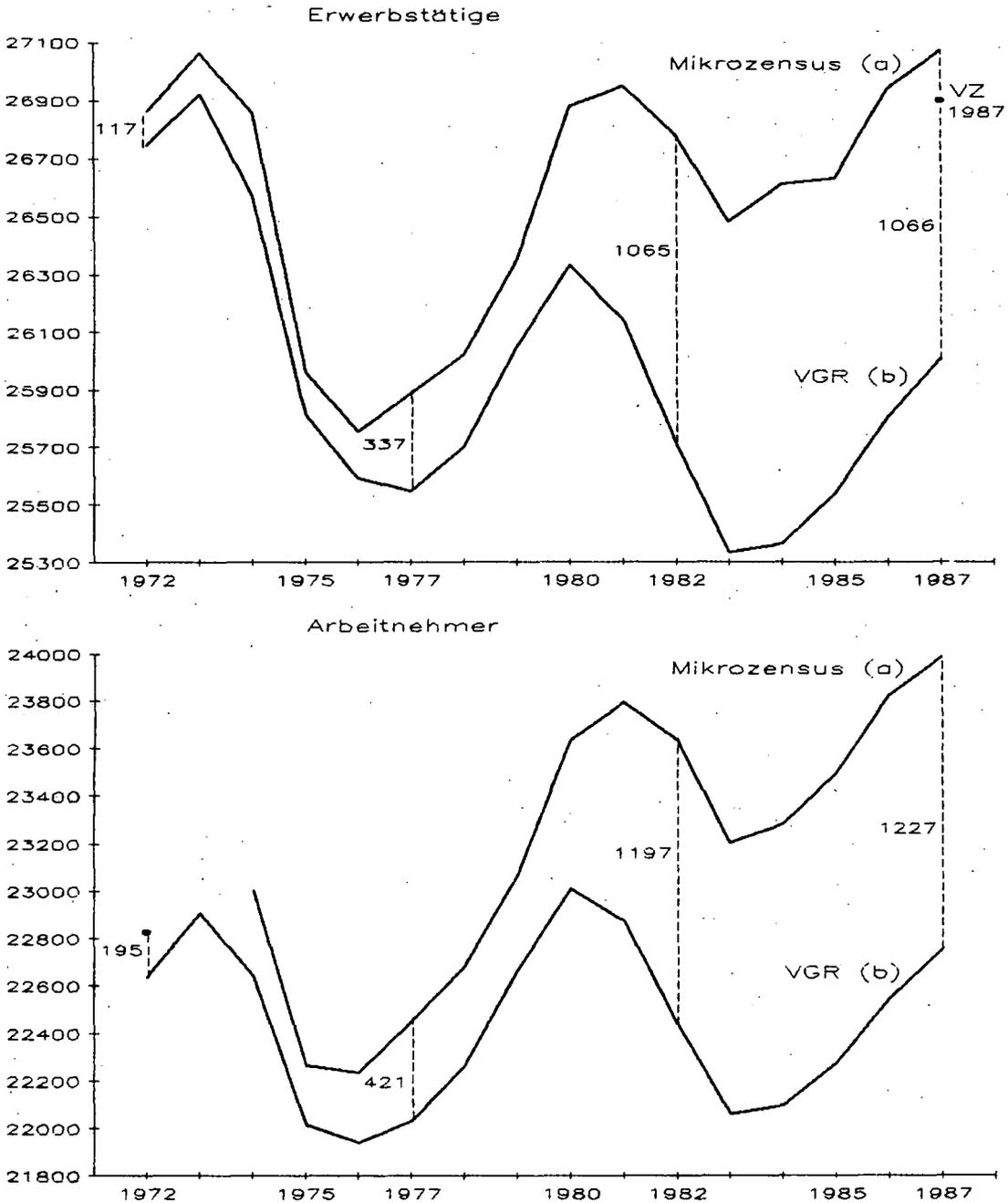
- Die Zahlen der VZ über die Wohnbevölkerung stimmen - in der Summe, nicht jedoch immer in der Struktur - recht gut mit den Ergebnissen der bisherigen Fortschreibung überein. Sie decken sich auch weitgehend mit den hochgerechneten Ergebnissen des Mikrozensus vom März 1987, dessen Hochrechnungsverfahren freilich auf den Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibung beruht. Bis zum Beweis des Gegenteils läßt sich davon ausgehen, daß Bevölkerungsfortschreibung und Mikrozensus die zeitliche Entwicklung in den Bevölkerungsprofilen zutreffend beschreiben.

- Was für die Wohnbevölkerung gilt, sollte auch für die Erwerbstätigen gelten. Zwar scheint auch dort die Entwicklung schon seit den frühen siebziger Jahren unterschätzt worden zu sein, der Schwerpunkt lag jedoch offensichtlich in der Rezession von 1980-82 (Schaubild 4). Seitdem scheint sich der Fortschreibungsfehler nicht oder nicht nennenswert vergrößert zu haben. Die Entwicklung seit den frühen achtziger Jahren dürfte also in den unrevidierten Daten zutreffend wiedergegeben werden.

- Die Untererfassung der Beschäftigungsentwicklung scheint sich auf zwei Bereiche zu konzentrieren: auf die Untererfassung von Personen in Kleinunternehmen und von Personen mit geringfügiger Beschäftigung. Sie dürfte sich in erster Linie auf die Dienstleistungsbe-
reiche erstrecken, vor allem auf den Handel und die Sonstigen Dienstleistungsunternehmen. Im Produzierenden Gewerbe dürfte davon im wesentlichen nur das Baugewerbe betroffen sein.

Ein revidiertes, konsistentes Zahlenwerk dürfte nicht vor Ende 1990 vorliegen. Wie es im einzelnen aussehen wird, darüber läßt sich derzeit nur spekulieren. Die in der Analyse zugrundegelegten Zahlen werden sich aber vermutlich nur graduell ändern.

Schaubild 4 - Erwerbstätige und beschäftigte Arbeitnehmer nach dem Mikrozensus und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1972-1987 in 1000 (Inländerkonzept)



(a) Jeweils April/Mai. - (b) Jahresdurchschnitte.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

LITERATUR

- BROWN, William, "Industrial Conflict Resolution in Britain".
In: Hanami, Tadashi, Roger Blanpain (Ed.), Industrial
Conflict Resolution in Market Economies. A Study of
Canada, Great Britain and Sweden. Deventer 1987, S.
103-115.
- EMPLOYMENT DEPARTMENT, White Paper "Employment for the
1990's". London 1988.
- EUROSTAT, The Community Labour Force Survey in the 1990's.
Luxemburg 1988.
- HANSON, Charles G., "Economic Significance of British Labour
Law Reform". Cato Journal, Vol. 6, 1987, S. 851-868.
- HECTOR, Pascal, Regulierungen am Arbeitsmarkt. Eine ver-
gleichende beschäftigungspolitische Analyse für aus-
gewählte Staaten der Europäischen Gemeinschaft. Frank-
furt/M. 1988.
- JOHNSON, Christopher, Measuring the Economy. London 1988.
- KLODT, Henning, Klaus-Dieter SCHMIDT, Weltwirtschaftlicher
Strukturwandel und Standortwettbewerb. Die deutsche
Wirtschaft auf dem Prüfstand (in Vorbereitung).
- KRAKOWSKI, Michael, Regulierungen in der Bundesrepublik
Deutschland. Hamburg 1988.
- LABOUR PARTY, New Jobs for Britain. Labour Programme for
National Renewal. London March 1987.
- LAYARD, Peter S., The Thatcher Miracle? CEPR Discussion
Paper Series, No. 315. London 1989.
- MATTHEWS, Kent, Patrick MINFORD, "Mrs. Thatcher's Economic
Policies 1979-87". Economic Policy, Vol. 2, 1987, No.
2, S. 57-92.
- POSNER, Richard A., Economic Analysis of Law. 2nd Edition.
Boston 1977.
- ROBERTS, Ken, Sally DENCH and Deborah RICHARDSON, "Youth
Labour Markets in the 1980s". Employment Gazette July
1986, S. 241-246.
- ROSE, Richard and Edward C. PAGE, Searching and Acting in
Adversity. A Dissatisfying Model of Responses to Unem-
ployment in Britain and Germany. Centre for the Study
of Public Policy, Studies in Public Policy, 174.
Glasgow 1989.

ROSE, Richard, Klaus-Dieter SCHMIDT, Guenter WIGNANEK, Who is and who is not Employed? A Population Analysis of Britain and Germany. Centre for the Study of Public Policy, Studies in Public Policy, 168. Glasgow 1988.

SCHARPF, Fritz W., Grenzen der institutionellen Reform. Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers IIM/LMP 86-5, Juni 1986.

SCHMID, Günther (unter Mitarbeit von Rita KEMPTER und Günter WIGNANEK), Arbeitsmarktpolitik im Wandel. Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers IIM/LMP 87-17, Dezember 1987.

SCHMIDT, Klaus-Dieter, "Lohnhöhe, Regulierungsdichte und Beschäftigungschancen im Dienstleistungssektor". Beihefte der Konjunkturpolitik 34, 1988, S. 30-40.

--, Arbeitsmarkt und Bildungspolitik, Kieler Studien, 18, Tübingen 1984.

SOLTWEDEL, Rüdiger, Mehr Markt am Arbeitsmarkt. Ein Plädoyer für weniger Arbeitsmarktpolitik. München und Wien 1984.