



► **Politik Info**

Jonathan Wadsworth *

Flexible Arbeitsmärkte und Beschäftigungseffekte? Ein Blick auf britische Erfahrungen

Zur reinen Lehre der Wissenschaft, wie sie in den oberen Gefilden der weltweit mächtigen Wirtschaftsinstitutionen wie dem IWF vertreten wird, gehört seit dreißig Jahren die Auffassung, dass der wirtschaftliche Erfolg eines Landes nur durch Arbeitsmarktflexibilität zu erreichen sei.

Dieser Begriff wurde von so vielen Regierungen und einflussreichen Kommentatoren so oft wiederholt, dass er mittlerweile zum alltäglichen Sprachgebrauch gehört. Auf die Frage, was Flexibilität mit sich bringt, haben die meisten jedoch nur vage Vorstellungen. Der Ausdruck kann in den unterschiedlichsten Zusammenhängen auf so vielerlei Arten verwendet werden, dass er letztlich bedeutungslos wird.

Die eigentliche Frage ist, ob ein Minimum an Regulierung und weniger Arbeitsmarktinstitutionen der Schlüssel zu wirtschaftlichem Erfolg sind. Wenn ja, dann spielen Arbeitslosenunterstützung, Mindestlöhne, Arbeitsmarktgesetze oder Gewerkschaften nur noch eine ganz geringe Rolle. In regelmäßigen Abständen wird die Auffassung vertreten, die Deregulierung sei der richtige Weg in die Zukunft. Es gibt nur wenig

Raum für Diskussionen über die Effizienz dieses Ansatzes und keine Anerkennung der Tatsache, dass diese „rigiden“ Institutionen aus guten Gründen ins Leben gerufen wurden – nämlich um dort, wo der Markt scheitert, korrigierend einzugreifen.

Die Vereinigten Staaten und Großbritannien werden stets als Erfolgsmodelle in dieser Hinsicht hochgehalten. Tatsächlich gibt es in beiden Ländern Instrumente, die von der herrschenden Lehre abweichen, wie z.B. Mindestlöhne oder staatliche Lohnzusatzleistungen. Aber wahr ist auch, dass beide Länder im Vergleich zu den meisten übrigen OECD-Ländern in den letzten zehn Jahren die niedrigsten Arbeitslosenquoten verzeichnen konnten. Der Erfolg des amerikanischen und britischen Arbeitsmarktes wird gemeinhin auf folgende Faktoren zurückgeführt: geringer Beschäftigungsschutz, sinkender Einfluss der Gewerkschaften, geringe und nur für einen kurzen Zeitraum ausgezahlte Arbeitslosenunterstützung, geringer Mindestlohn und ein beträchtliches Beschäftigungsangebot zu verhältnismäßig niedrigen Löhnen.

Hält diese Einschätzung einer genaueren Überprüfung stand? Die Arbeitsmarkt-*Performance* kann anhand unterschiedlichster Kriterien beurteilt werden. Kein Arzt würde den Gesundheitszustand eines

* Centre for Economic Performance; London School of Economics and Royal Holloway College, Universität London

Patienten anhand eines einzelnen Indikators, wie beispielsweise des Blutdrucks, einschätzen. Deshalb sollte auch niemand die Performance auf dem Arbeitsmarkt anhand eines einzelnen Indikators, nämlich der Arbeitslosenquote, beurteilen. Aufgrund unterschiedlicher institutioneller Kriterien in den verschiedenen Ländern und in unterschiedlichen Zeiträumen muss der Erfolg oder Misserfolg an mehr als einem Performance-Indikator gemessen werden. Je mehr Kriterien ein Land erfolgreich erfüllen kann, desto einfacher ist es, die Gesamtleistung als Erfolg zu verbuchen. Sollte die reine Lehre Recht behalten, so müssten, egal welche Maßstäbe angelegt werden, Länder mit weniger Regulierung eine bessere Arbeitsmarkt-Performance für die eher marginalisierten Arbeitnehmer, also in den meisten Fällen für die gering qualifizierten und/oder jüngeren Arbeitnehmer, aufweisen, weil deren Arbeitskosten wettbewerbsfähig sind. Länder, die ihren Arbeitsmarkt dereguliert haben, müssten demnach jetzt eine bessere Arbeitsmarkt-Performance aufweisen als zu Zeiten höherer Regulierungsdichte.

Um diese Behauptungen zu untermauern, bedarf es einiger empirischer Untersuchungen. Schätzungen auf der Grundlage von Wirtschaftsmodellen, die angeblich von der Dominanz einer bestimmten ökonomischen Strategie zeugen, können sehr anfällig sein für kleine Änderungen von Definitionen, Spezifikationen oder Beobachtungszeiträumen.¹ Länderübergreifende Vergleiche wirtschaftlicher Leistungen sind bekannt dafür, besonders empfindlich auf Veränderungen der Beobachtungszeiträume zu reagieren. Vor zehn Jahren hätten nur wenige Irland oder die Niederlande zu den beschäftigungspolitisch erfolgreichsten Ländern gezählt, zu denen sie heute gehören.² Wissenschaftler und Politiker sollten sehr viel mehr Aufmerksamkeit darauf verwenden, Ergebnisse auf ihre Widerstandsfähigkeit zu prüfen. Ist der beschäftigungspolitische Erfolg Großbritanniens wirklich exemplarisch, und wenn ja, liegt das an der Deregulierung des Arbeitsmarktes? Nimmt man die Arbeitslosenquote als Kennziffer, dann steht Großbritannien im Vergleich mit Ländern wie Deutschland, Frankreich und Italien ohne Zweifel gut

da. Im Vergleich mit Volkswirtschaften, in denen es eine Vielzahl wirtschaftlicher Institutionen gibt, wie USA, Japan, Kanada, Australien und die Niederlande, ist dieser Erfolg weniger augenscheinlich.

Die gesamte beschäftigungspolitische Leistung Großbritanniens über einen langen Zeitraum betrachtet ist ebenfalls gut. Beschäftigungsniveau, Arbeitslosenquote und die Zahl der Nichterwerbstätigen liegen derzeit entweder auf oder unter dem Niveau der Mitte der 1970er Jahre.

Mit diesen aggregierten Beschäftigungsveränderungen ging allerdings ein scharfer Anstieg der Lohnungleichheit einher. Wenngleich die Lohnungleichheit, also das absolute Gefälle zwischen oberen und unteren Einkommen (und damit ein besserer Kaufkraftindikator als eine relative Berechnung der Einkommensverteilung), unter der konservativen Regierung sehr viel schneller anstieg als unter Labour, so setzt sich ihr Anstieg auch jetzt weiter fort. Lohndifferenzen, so wird manchmal behauptet, sind für eine erfolgreiche Beschäftigung notwendig, wenn Arbeitnehmer sich zu ihrem eigenen Marktwert anbieten. Ferner würden zu geringe Lohnunterschiede, wie es sie in der Vergangenheit gegeben hat, die wirklichen Produktivitätsunterschiede zwischen den Erwerbsspersonen kaschieren. Dies hätte zu Unterbeschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer geführt. Der Beweis dieser Argumentation ist jedoch, wenn überhaupt, nach 26 Jahren steigender Ungleichheit nur schwer zu erbringen. Die heutige Argumentation, dass das Lohngefälle weiter steigt, weil aus vielerlei Gründen wie Globalisierung oder technologische Innovation die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften schneller zunimmt als das Angebot, lässt die Tatsache außer Acht, dass es selbst unter den Arbeitnehmern mit gleichen beobachtbaren Qualifikationen ein sehr großes Lohngefälle gibt.

Lemieux (2006) behauptet, dass die Zeitpunkte für Veränderungen in der Lohnungleichheit in den USA enger mit Veränderungen bei den Arbeitsmarktinstitutionen, wie z.B. Mindestlöhnen und abnehmende Gewerkschaftspräsenz, zusammenhängen als mit relativ steigender Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften. Es wird auch behauptet, dass Ungleichheit weniger gravierend sei, wenn die Wirtschaft dynamisch genug ist, so dass die Erwerbstätigen sich frei und problemlos durch die Lohnverteilung hindurcharbeiten können. Leider ist es so, dass in Großbritannien in dem Zeitraum, als die Lohnungleichheit am stärksten zunahm, die Einkommensmobilität *zurückging* (Dickens 1999). In jüngster Zeit stagniert der Rückgang der Einkommensmobilität überall, nur nicht bei den Ärmsten.

Wichtig ist auch die Erkenntnis, dass bei der beeindruckenden aggregierten Beschäftigungs-Performance

1 Siehe Howell/Baker/Glyn/Schmitt (2006) für eine detailliertere Diskussion über die Anfälligkeit von länderübergreifenden Vergleichen der Arbeitsmarkt-Performance für Arbeitsmarktdefinitionen und Zeiträume.

2 Als Beispiel für andere Sichtweisen hier ein Zitat von Nickell (1997) aus seinen Untersuchungen des europäischen Arbeitsmarkts Mitte der 1990er Jahre: „European countries with the lowest unemployment rates (Austria, West Germany, Norway, Portugal, Sweden and Switzerland) are not noted for the flexibility of their labor markets. Britain, on the other hand, has always had the most flexible labor market in Europe on standard measures and yet has an average unemployment rate higher than half of its European neighbors“.

nicht die steigende Ungleichheit bei den Beschäftigungsaussichten berücksichtigt wurde. Eine gute Performance auf dem Arbeitsmarkt sollte sich auf alle beteiligten Gruppen auswirken. Die Arbeitsmarkt-*Performance* der eher marginalisierten Arbeitnehmer in Großbritannien bleibt jedoch weiterhin beklagenswert. Dies wird deutlich an der Zahl der Arbeitslosen-Haushalte, die mit ca. 16% immer noch über der Zahl der 1970er Jahre liegt, trotz eines höheren aggregierten Beschäftigungsniveaus. Die Verteilung der Arbeit auf die Haushalte weist also eine deutlichere Schiefelage auf als in der Vergangenheit.

Die Beschäftigungs- und Nichterwerbstätigkeitsquoten bei Männern sind heute höher als Mitte der 1970er Jahre. Jeder sechste Mann ist heute ohne Arbeit. Das Gefälle in der Beschäftigungsquote zwischen den unteren 30% und dem Rest hat sich weiter vergrößert. Jeder dritte gering qualifizierte Mann im Alter zwischen 50 und 64 Jahren ist 2006 immer noch nicht wirtschaftlich aktiv und 40% der gering qualifizierten jüngeren Arbeitnehmer im Alter von 18 bis 24 Jahre stehen in keinem Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis. Der Anteil männlicher Arbeitskräfte im besten Alter, die wegen selbsterklärter Krankheit nicht aktiv sind, liegt hier OECD-weit am höchsten (OECD 2006).

Beim länderübergreifenden Vergleich der Richtwerte lässt sich die Feststellung, dass Großbritannien die Rangliste bei der Arbeitsmarkt-*Performance* in den Industrieländern anführt, nur schwerlich halten. Die folgenden Beispiele verdeutlichen, wie anfällig Ergebnisse für veränderte Messkriterien sein können. Zieht man die Arbeitslosenquote zum Vergleich der *Performance* gering qualifizierter Männer im Alter zwischen 25 und 64 in allen Ländern heran, dann erzielt Großbritannien gemeinsam mit Schweden derzeit eines der besten Ergebnisse. Wenn aber die Beschäftigungsquote als Richtwert genommen wird, schneidet unter den größeren Volkswirtschaften nur Deutschland schlechter ab als Großbritannien. Gleichzeitig ist die Arbeitslosenquote unter Jugendlichen in Großbritannien (und in den USA) im Vergleich zu anderen Ländern relativ niedrig. Weil sich aber vergleichsweise wenige Jugendliche in Aus- und Weiterbildung befinden, ist die Zahl der jugendlichen Arbeitskräfte in diesen Ländern viel höher. Dies führt zu einer aufgeblähten Arbeitslosenquote in Ländern mit einer geringeren Arbeitsmarktbeeteiligung Jugendlicher. Teilt man also die Arbeitslosenquote durch die Gesamtbevölkerung, um das Verhältnis zwischen Arbeitslosigkeit und Bevölkerungszahl zu messen, so unterscheiden sich die Länder nur sehr wenig. Auf dieser Grundlage ist die Aussage, den gering qualifizierten Arbeitskräften gehe es in Volkswirtschaft-

ten mit niedrigerer Regulierungsdichte besser, nicht mehr so einfach zu halten.

Die Erfolge auf dem Arbeitsmarkt in Großbritannien

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt in Großbritannien hat sich in den letzten Jahren im Vergleich zu früheren Zeiten natürlich verbessert. Dennoch lohnt es sich, in den Bereichen, in denen es Anlass zu Optimismus gibt, ein wenig genauer hinzuschauen. Die Beschäftigungsquote ist z.B. bei Alleinerziehenden stark angestiegen. Zum größten Teil scheint es einen Zusammenhang zu geben zwischen diesem Anstieg und einigen Gesetzesänderungen (Gregg/Harkness, 2003; Knight et al., 2006). Dieser Erfolg ist vor allem auf *steigende* staatliche Zusatzleistungen zurückzuführen (hauptsächlich für Erwerbstätige, aber auch Kindergeld) sowie durch gezielte Interventionsmaßnahmen, die die Arbeitssuche erleichtern sollten. Die jüngeren Erfolge beim Rückgang der Arbeitslosenzahlen und steigende Beschäftigungszahlen für bestimmte Zielgruppen wurden durch Programme wie den *New Deal for Young People*, *Job Centre Plus*, *New Deal for Disabled People* und *Pathways to Work* erreicht. Dies sind Beispiele für Interventionen, die dort korrigierend eingreifen, wo der Markt gescheitert ist. Ob es diese Veränderungen ohne Regulierungen gegeben hätte, wäre nur mit Bewertungsstudien zu beantworten, die wiederum Pilotstudien mit randomisierten Kontrollgruppen, die nicht unter die gleichen Interventionen fallen, erforderlich machen würden. Solche Pilotprojekte und Ergebnisanalysen sind zeitaufwändig, was wiederum andere Maßnahmen, die nicht von einer erfolgreichen Intervention abhängen, beeinträchtigen könnte. Dennoch ist es schwierig, alternative Strategien zu finden, wenn Politiker herausfinden wollen, was funktioniert, und wenn es funktioniert, ob es sich auch rentiert. Die Ergebnisse der oben genannten Programme zeigen, dass diese Interventionen durchaus funktionieren. Die Zahl derjenigen, die eine Beschäftigung aufnehmen, ist höher als sie es ohne Intervention gewesen wäre und die Maßnahmen sind vor allem kosteneffizient.³

Die Einführung des nationalen Mindestlohns war ein Erfolg. Die unteren Einkommen sind seitdem mindestens so stark gestiegen wie die Durchschnittslöhne, und es gibt kaum Anzeichen für negative Beschäftigungsauswirkungen (Stewart 2004). Die Einführung

³ Zu Auswertungszwecken des NDYP (New Deal for Young People) siehe Blundell et al. (2003). Für Pathways to Work siehe Adam et al. (2006). Für New Deal 25+ siehe Wilkinson (2003). Es gibt nur wenige Auswertungen für GB hinsichtlich der Auswirkungen von Veränderungen bei der Höhe des Arbeitslosengelds.

und Ausweitung des Rechts auf Mutterschaftsurlaub fand zu der Zeit statt, als die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse bei Frauen mit Kindern im Vorschulalter zu- und bei anderen Arbeitnehmern abnahm. Das Argument, sinkende Mitgliederzahlen bei den Gewerkschaften hätten das Produktivitätswachstum verbessert oder zu mehr Beschäftigung für gering qualifizierte Arbeitnehmer geführt⁴, lässt sich nur schwer halten, auch wenn die Schwächung der Gewerkschaften zweifelsohne zur steigenden Ungleichheit der Löhne beigetragen hat.

Schlussfolgerung

Jeder hat seine eigene Definition von Flexibilität, und es bringt wenig, über Definitionen und Kriterien zu streiten. Wichtiger ist die Debatte darüber, ob weniger regulierte Arbeitsmärkte besser funktionieren als solche mit höherer Regulierungsdichte. Hier ist das Beispiel Großbritannien interessant. Obwohl das Land als Paradebeispiel für Flexibilität gilt, gehen viele der wesentlichen Verbesserungen auf dem britischen Arbeitsmarkt in den letzten Jahren auf gezielte Interventionen und die (Wieder-)Einrichtung von Institutionen zurück, die dort, wo der Markt scheitert, korrigierend eingreifen sollen. Trotzdem kann man nicht leugnen, dass die relativ beeindruckende aggregierte *Performance* des britischen Arbeitsmarkts – auch wenn man sie nicht rein an der Arbeitslosenquote messen sollte – einhergeht mit einem nie zuvor gekannten Niveau der Ungleichheit sowohl beim Einkommen als auch bei den Beschäftigungsaussichten, so dass die eher marginalisierten Arbeitnehmer bei weitem nicht so große Vorteile genießen konnten. Dass Wachstum dazu beiträgt, Arbeitslosigkeit dauerhaft zu senken, dürfte wohl niemand in Abrede stellen. Wachstum hilft auch, Interventionen und staatliche Unterstützungsleistungen zu finanzieren, und Großbritannien hat zweifelsfrei den Vorteil eines guten Jahrzehnts robusten, nicht inflationären Wachstums. Man kann darüber streiten, ob die Institutionen derjenigen kontinentaleuropäischen Länder, die Großbritannien derzeit hinterherhinken, das nicht inflationäre Wachstum selbst gehemmt haben, oder ob Inflationsängste das Wachstum trotz bestehender Institutionen behinderten. Die jüngsten Verbesserungen in den Aussichten Spaniens, Frankreichs und Deutschlands gehen jedenfalls einher mit höheren

Wachstumsraten bei gleichzeitig geringen institutionellen Veränderungen.

Ebenso wenig kann man leugnen, dass andere Länder vergleichbare Beschäftigungs- und Arbeitslosenzahlen mit sehr viel weniger Ungleichheit, Armut und sozialer Ausgrenzung, viel weniger Niedriglohnjobs und einem viel stärkeren sozialen Sicherheitsnetz erreicht haben. Man hat die Wahl. So sieht es die OECD. Es ist an der Zeit, das auch allgemein anzuerkennen.

Literatur

- Adam, S./Emmerson C./Frayne C./Goodman A. (2006): "Early Quantitative Evidence on the Impact of the Pathways to Work Pilots", Department for Work and Pensions, Forschungsbericht Nr. 354.
- Blundell, R./Reed, H./Van Reenan, J./Shephard, A. (2003): "The Impact of the New Deal for Young People on the Labour Market", in: Dickens/Gregg/Wadsworth (Hrsg.): *The Labour Market Under New Labour. The State of Working Britain 2*, Palgrave Macmillan.
- Bryson, A. (2004): "Unions And Employment Growth In British Workplaces During The 1990s: A Panel Analysis", *Scottish Journal Of Political Economy*, Vol. 51: S. 477-492, September.
- Dickens, R. (1999): "Wage Mobility in Great Britain", in Gregg / Wadsworth (Hrsg.): *The State of Working Britain*, Manchester University Press.
- Gregg, P./Harkness, S. (2003): "Welfare Reform and the Employment of Lone Parents", in: Dickens/Gregg/Wadsworth (Hrsg.): *The Labour Market Under New Labour. The State of Working Britain 2*, Palgrave Macmillan.
- Howell, D./Baker, D./Glyn, A./Schmitt, J. (2006): "Are Protective Labor Market Institutions Really at the Root of Unemployment? A Critical Perspective on the Statistical Evidence", CEPR Washington, Juli. http://www.cepr.net/publications/2006_07_unemployment_institutions.pdf
- Knight, G./Speckesser, S./Smith, J./Dolton, P./Azevedo, J. (2006): "Lone parents Work Focused Interviews/New Deal for Lone Parents: Combined Evaluation and Further Net Impacts", Department for Work and Pensions, Forschungsbericht Nr. 368.
- Lemieux, T. (2006): "Increasing Residual Wage Inequality", *American Economic Review*, Vol. 96, Nr. 3, Juli: S. 461-498.
- Nickell, S. (1997): "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, Nr. 3, Sommer: S. 55-74.
- OECD (2006): *Economic Surveys: United Kingdom*, OECD, Paris.
- Stewart, M. (2004): "The Employment Effects of the National Minimum Wage", *Economic Journal*, Vol. 114: S. 110-116.
- Wilkinson, D. (2003): "New Deal for people aged 25 and over: A Synthesis Report", Department for Work and Pensions, Forschungsbericht Nr. 161.

4 Bryson (2004) ist der Meinung, dass sich das Beschäftigungswachstum in Unternehmen, in denen Gewerkschaften an Lohn- und Beschäftigungsverhandlungen teilnehmen, nicht von dem in Unternehmen ohne organisierte Belegschaft unterscheidet. Dies ähnelt dem Koordinationseffekt, den man in anderen länderübergreifenden Studien festgestellt hat.