Von den Nachbarn lernen. Zur komparativen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Großbritannien und Deutschland

1. Einleitung: Das ewige Interesse am Systemvergleich

Seit jeher hat Sozialwissenschaftler der Vergleich verschiedener Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme gereizt: Lag in den sechziger und siebziger Jahren das Schwergewicht eindeutig auf Arbeiten, die sich mit dem Vergleich der beiden Blocksysteme, deren Entwicklung und mögliche Konvergenz – ein "dritter Weg" – befaßte, so verschob sich der Fokus mit den nicht mehr zu übersehenden ökonomischen Schwierigkeiten und dem gleichfalls unübersehbaren Demokratiedefizit in den Ländern des Staatssozialismus auf die Betrachtung und den Vergleich scheinbar besonders erfolgreicher Modelle des westlichen Kapitalismus: In den achtziger Jahren waren dies insbesondere Japan und die Bundesrepublik Deutschland.

Der Zusammenbruch des osteuropäischen Sozialismus hat nun allerdings keineswegs – wie Francis Fukuyama prognostizierte – zu einem "Ende der Geschichte" im Sinne einer überdeutlichen und deshalb nicht weiter hinterfragbaren Überlegenheit einer "liberalen Demokratie" geführt, deren Evolution notwendig zu einer liberalen, marktgesteuerten Wirtschaftsverfassung bei demokratischem Selbstbestimmungsrecht führen muß: Mehr denn je haben sich die Ökonomen an die Arbeit von Andrew Shonfield¹ erinnert, der erstmals die ganze Breite möglicher kapitalistischer Divergenz aufzeigte – statt harmonischem "Ende der Geschichte" also – wie der amerikanische Arbeitsökonom Richard Freeman es nannte – ein "Krieg der Modelle".²

Kennzeichen dieses "Krieges der Modelle" ist der besonders schnelle Stellungswechsel: Schon wenige Jahre einer überdurehschnittlichen Beschäftigungsperformanz – und dieses Kriterium ist es in erster Linie, welches am "Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft" besondere Aufmerksamkeit genießt –, genügen, um ein Land in die Rolle eines "Modells" zu rücken: Das niederländische "Polder-Modell", das "Modell Dänemark",

A. Shonfield, Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power, Oxford 1965.

² R. Freeman, War of the models: Which labor market institutions for the 21st century, in: Labour Economics, Vol. 5, 1998, S. 1-24.

das "Modell USA", das "Modell Neuseeland" usw. Bei der Kürze der Betrachtungszeiträume bleibt natürlich nicht aus, daß konjunkturelle (Sonder-) Entwicklungen mißinterpretiert und – womöglich zufällige – strukturelle Begleiterscheinungen zu vorbildlichen (oder, bei negativer Entwicklung, zu besonders reformbedürftigen) Arrangements stilisiert werden.

Gemessen an der Arbeitsmarktperformanz kann auch Großbritannien für sich in Anspruch nehmen, als "Modell" gehandelt zu werden: Sowohl über die gesamten neunziger Jahre, besonders aber am aktuellen Zeitrand ist die Beschäftigungsentwicklung deutlich günstiger als im Durchschnitt der Europäischen Union, vor allem aber als in der Bundesrepublik (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Großbritannien, Deutschland und der EU 1990–1997³

	Großbritannien	Deutschland	Europäische Union
<i>L</i> (94–97)	1,2	-1,0	0,5
ALQ (94/97)	9,6/7,0	8,4/10,0	11,1/10,7
<u>Î</u> (90–97)	-0,1	-0,7	-0,2
ALQ (90/97)	7,1/7,0	4,8/10,0	7,7/10,7

L = Veränderungsrate der Beschäftigung; ALQ= standardisierte Arbeitslosenquote

Großbritannien ist aber auch aus anderen Gründen ein besonders gut geeigneter Vergleichspartner:

1. In Großbritannien hat in der Thatcher-Ära seit Beginn der achtziger Jahre jener institutionelle Wandel stattgefunden, der in der laufenden Beschäftigungs- und Standortdiskussion für die Bundesrepublik allenthalben gefordert wird: Deregulierung des Arbeitsmarkts, Dezentralisierung und Verbetrieblichung des Kollektivvertrags- und Arbeitsbeziehungssystems, Abbau der sozialen Sicherung. Verfolgt man die wirtschaftspolitischen Kontroversen insbesondere in einschlägigen Wirtschaftszeitungen – z.B. der Wirtschaftswoche und dem Economist –, so gewinnt man den Eindruck, die Bundesrepublik habe Großbritannicn in der Rolle des "kranken Mannes Europas" abgelöst.⁴

³ Quelle: Europäische Kommission – Beschäftigung in Europa 1998, Luxemburg 1998.

⁴ Vgl. Economist, The sick man of the euro, v. 5.-11.06.1999.

Großbritannien und Deutschland sind nach Größe, Struktur und außenwirtschaftlicher Exponiertheit, ebenso hinsichtlich ihrer industriesoziologischen Kultur einander bedeutend ähnlicher als andere Kandidaten eines "Modellvergleichs", namentlich die USA.

3. Interessanterweise hat in Großbritannien unter dem Stichwort "Stakeholder-Society" eine Debatte und – wie einige Beobachter glauben – mit Tony Blairs "New Labour" auch ein regierungspolitisches Programm das Licht der Welt erblickt, das mehr oder weniger starke Anleihen an das "Modell Deutschland" macht.⁵

Damit bieten sich Großbritannien und die Bundesrepublik für einen "koutrastierenden Vergleich" an, wobei sich die "kontrastierenden Länder" nur in den zu untersuchenden Spezifika – hier: Arbeitsmarktinstitutionen und -regulierungen – wesentlich unterscheiden, ansonsten einander aber möglichst ähnlich sein sollten.⁶

Diese Ausführungen legen bereits nahe, daß wir uns bei der Betrachtung des britischen "Flexi-Modells" und dessen vergleichende Entwicklung auf die "Thatcher-Ära" konzentrieren werden. Dies gebietet einerseits die Motivation der Untersuchung, andererseits wäre der Untersuchungszeitraum der "Blair-Ära" zu kurz, um gesicherte Erkenntnisse ableiten zu wollen. Schließlich aber bleibt auch fraglich, ob es – abgesehen von den Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik unter dem Programmtitel "New Deal" – tatsächlich erkennbare Veränderungen in den Strnkturen des britischen Modells a la "New Labour" gibt, die es wert wären, untersucht zu werden.⁷

Der Untersuchungszeitraum wird einerseits von der Datenversügbarkeit – was in der Komparatistik ein besonderes Problem darstellt –, andererseits von der Fragestellung und Methodik diktiert. Der "kontrastierende Vergleich" erfordert es, einen Zeitraum zu wählen, der möglichst wenig verzerrende Einflüsse durch unterschiedliche Rahmenbedingungen – Konjunktur, Außenwirtschaft etc. – gewährleistet. Beides zusammen führt dazu, daß die Wirkungsanalyse – also nicht nur die Phänomenbeschreibung – mitunter mit Datenmaterial auskommen muß, das Anfang der neunziger Jahre endet. Dies mag vor dem Hintergrund aktueller politischer Debatten

⁵ Vgl. W. Huπon, The State We're In, London 1995; N. Thompson, Supply Side Socialism: The Political Economy of New Labour, in: New Left Review, 216 (1996), S. 37-54; P. Mandelson/R. Liddle, The Blair Revolution. Can New Labour Deliver?, London 1996; M. Barrett Brown, The New Orthodoxy, in: European Labour Forum, Summer 1995, S. 5-10.

⁶ M. Dogan/D. Pelassy, How to Compare Nations. Strategies in Comparative Politics, Chathani 1990, S. 144.

⁷ Vgl. J. Edmonds, Die Wahrheit des Traumes – Gewerkschaftspolitik im Übergang von Thatcher zu Blair, in: P. Scherrer/R. Simons/K. Westermann (Hrsg.), Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa, Marburg 1998, S. 216-224, hier S. 216.

beklagenswert sein, für die wissenschaftliche Analyse ergeben sich daraus keine Probleme: Der Untersuchungszeitraum ist allemal lang genug, um gesicherte Erkenntnisse ableiten zu können. Eine etwaige Zeitverzögerung der Effekte von mehr als einer Dekade – worauf eine Argumentation hinausliefe, die Wirkungen erst am aktuellen Zeitrand auszumachen glaubt⁸ – müßte wahrlich begründet werden. Wo intmet es die Datenlage und Methodik problemlos zuläßt (z.B. weil "verzerrende Effekte" berücksichtigt werden oder gerade Teil der Untersuchung sind), wird der Untersuchungszeitraum – dem Aktualitätszwang letztlich doch nachgeben – bis Mitte der neunziger Jahre erweitert.

2. Stabilität versus Handel – Entwicklung der Arbeits(markt)beziehungen in Großbritannien und Deutschland

Es kann hier nicht im einzelnen auf die sehr unterschiedlichen Arbeitsmarktregulierungen und Arbeitsbeziehungssysteme in Großbritannien und Deutschland eingegangen werden⁹ – vielmehr sollen die wesentlichen Merkmale und ihre Entwicklungslinien seit Anfang der 80er Jahre kurz beschrieben werden.

Das deutsche Arbeitsmarkt- und Industriebeziehungssystem ist durch seine Dualität, Intermedialität und Zentralität recht gut beschrieben, dessen Grundlage ein hoher Grad der Verrechtlichung (ordnungspolitischer, insbesondere aber auch prozeduraler Art) ist. Begleitet und unterstützt wird es von einer – zumindest de jure – Bereitschaft zu wirtschaftspolitischer Intervention durch den Staat und kollektiver Sozialsicherung auf hohem Niveau (dies wird gelegentlich als "Institutioneller Keynesianismus" bezeichnet¹⁰).

Trotz einiger Deregulierungsversuche (z.B. die Initiative der FDP zu massiven Einschnitten bei der Mitbestimmungsgesetzgebung¹¹) und -maßnahmen (vgl. Tabelle 2) kann eine erstaunliche institutionelle Stabili-

⁸ Vgl. z.B. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Internationales Beschäftigungs-Ranking 1996, Gütersloh 1996, S. 135; H. Klodt, Großbritannien: Die marktwirtschaftliche Strategie, in: MittAB, H.2, 1998, S. 277-293, hier S. 291.

⁹ Vgl. dazu A. Heise, Grenzen der Deregulierung. Institutioneller und struktureller Wandel in Großbritannien und Deutschland, Berlin 1999; W. Lecher/H.-W. Platzer (Hrsg.), Europäische Union – Europäische Arbeitsbeziehungen? Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen, Köln 1994; R. Hyman, The Historical Evolution of British Industrial Relations, in: P. Edwards (Hrsg.), Industrial Relations. Theory and Practice in Britain, Oxford 1995, S. 27-49.

¹⁰ Vgl. I. Schmidt, Keynesianismus – Wissenschaftliche Revolution, wirtschaftspolitisches Paradigma oder institutionelles System?, in: A. Heise (Hrsg.), Renaissance der Makroökonomik, Marburg 1998, S. 41-50.

¹¹ Vgl. S. Wood, Weakening Codetermination? Works Council Reform in West Germany in the 1980's; WZB discussion paper FS I 97 – 302, Berlin 1997.

tät des "Modells Deutschland" konstatiert werden: ¹² Die Regulierungsdichte ist weitgehend unverändert, auch das Regulierungsniveau hat sich nur geringfügig zugunsten höherer Handlungsspielräume der Unternehmen (bei entsprechenden Einschnitten der Handlungsoptionen der Gewerkschaften) verschoben.

Tabelle 2: Eingriffe in das Arbeitsmarkt- und Industriebeziehungssystem seit Anfang der achtziger Jahre in der Bundesrepublik¹³

Eingriff	Datum	Wesentlicher Bestandteil
Beschäftigungsförde- rungsgesetz	1985, 1990, 1994, 1996	Lockerung der arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften, Erhöhung der Möglichkeit der Befristung von Arbeitsverträgen
Änderung Par. 116 AFG	1986	Beschränkung der Arbeits- kampfmöglichkeiten der Gewerk- schaften durch Einschränkung der Alimentation nach AFG bei 'se- kundären Aussperrungen'
Novellierung des BetrVG	1988	Detailänderungen zur Bildung von Sprecherausschüssen von leitenden Angestellten und 'De- mokratisierung' von BR-Wahlen
Arbeitszeitrechtgesetz	1994	Schaffung von Freiräumen bei der Lage und Länge der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit
Arbeitsförderungs- gesetz	1984, 1994	Kürzung der Lohnersatzleistungen, Verschärfung der Berechtigungskriterien

Und auch der Organisationsgrad der kollektiven Interessenvertreter, insbesondere aber die Bindungskraft der Kollektivverträge¹⁴, hat sich während

¹² Vgl. u.a. W. Müller-Jentsch/H.-J. Sperling, Towards a Flexible Triple System? Continuity and Structural Changes in German Industrial Relations, in: R. Hoffmann u.a. (Hrsg.), German Industrial Relations under the impact of structural change, unification and European Integration, Düsseldorf 1995, S. 9-29.

¹³ Quelle: B. Keller/H. Seifert, Zwischenbilanz der Deregulierung, in: dies. (Hrsg.), Deregulierung am Arbeitsmarkt, Hamburg 1998, S. 9-35.

¹⁴ Trotz der vieldiskutierten "Erosion" des Flächentarifvertrags (vgl. R. Bispinck, Reform des Flächentarifvertrages, in: WSI [Hrsg.], Tarifhandbuch 1998, Köln 1998, S. 117ff.)

der gesamten liberal-konservativen Regierungsära – die unseren Untersuchungszeitraum abdeckt – wenig verändert. Die Stabilität des deutschen Modells¹⁵ wird besonders offenkundig, wenn sie mit den gravierenden Strukturveränderungen verglichen wird, die das britische System der Arbeitsmarkt- und Industriebeziehungen in der Thatcher-Ära erlebte: Obwohl der traditionelle Voluntarismus des britischen Modells, d.h. die weitgehende Zurückhaltung des Staates aus der ordnungs- oder prozeßpolitischen Regelung der Beziehung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und deren kollektiven Interessenvertretern – durch zahlreiche Eingriffe (vgl. Tabelle 3) zumindest partiell aufgegeben wurde – also die kodifizierte Regulierungsdichte zu- und keineswegs abgenommen hat –, kann doch von einem De-Regulierungsprozeß im üblichen Wortgebrauch gesprochen werden, weil die Eingriffe stets zum Ziel hatten, die Handlungsoptionen (Regulierungsniveau) der Unternehmen zu vergrößern.

Auch das traditionell stärker auf die Betriebsebene konzentrierte Kollektivvertrags- und Industriebeziehungssystem Großbritanniens erfuhr in der Thatcher-Ära eine weitere Dezentralisierung und, so muß man es wohl formulieren, Marginalisierung der kollektiven Interessenvertretung:

- Mit dem Rückgang der "Combine Committees" und der "Joint Committees" sowie der Abschaffung des "Burnham Committees", welches für die zentralen Lohnverhandlungen der Lehrer zuständig war, wurden die letzten Bastionen zentralisierter Kollekrivverhandlungen geschliffen.
- Die traditionelle Schwäche der britischen Unternehmensverbände, die bereits in den siebziger Jahren nur etwa 50 Prozent der Unternehmen vertreten konnten, stieg dramatisch mit einem Rückgang des Organisationsgrades auf nur mehr etwa zehn Prozent.
- Der Deckungsgrad von Kollektivverträgen die in Großbritannien ohnehin nicht rechtlich bindend sind ("Gentlemen's Agreements") fiel von etwa 70 Prozent in den siebziger Jahren auf unter 50 Prozent in den neunziger Jahren. 1997 lag der Anteil der Beschäftigten des privaten Scktors, der nur von Kollektivverträgen erfaßt war, bei nurmehr 33 Prozent nach 75 Prozent im Jahr 1960. 16

kann woht kaum bestritten werden, daß die kollektive Aushandlung des wichtigsten Bestandteiles der Tarifverträge – die Lohnkomponente – weiterhin der Normalfall ist und quantitativ in den letzten beiden Dekaden kaum an Bedeutung verloren hat.

¹⁵ Die von manchen Beobachtern durchaus in Zweifel gezogen (vgl. Keller/Seifert, Zwischenbilanz der Deregulierung [Anm. 13]), zumindest zukünftig gefährdet gesehen (vgl. Th. Schulten/J. Flecker, The End of Institutional Stability: What Future for the 'German Model'?, in: Economic and Industrial Democracy, Vol. 20 [1999], S. 81-115) oder auch als Ausdruck des Demokratie- und Staatsversagens interpretiert wird (vgl. N. Berthold/R. Fehn, The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Inflexibility, in: Kyklos, Vol. 49 [1996] 4, S. 583-613).

¹⁶ Labour Market Trends, London 1998.

Tabelle 3: Eingriffe in das Arbeitsmarkt- und Industriebeziehungssystem seit Anfang der achtziger Jahre in Großbritannien¹⁷

Eingriff	Datum	Wesentlicher Bestandteil
Employment Act	1980, 1982	Beschränkung der Immunitäten der betrieblichen Gewerkschaftssekretä- re mit dem Ziel der Beschränkung der Streikfähigkeit, Beschränkung der Einrichtung sog. 'Closed Shops'
Social Security Act	1980	Kürzung der staatlichen Unterstützung an Familien streikender Arbeitnehmer
Trade Union Act	1984	Eingriffe in die 'innere Demokratie' der Gewerkschaften und Bindung von Streikaktivitäten an Mitglieder- voten
Revision des Employment Protection Act	1985	Neudefinition des 'unfair dismissal' (ungerechtfertigte Kündigung) mit der Zielsetzung, den allgemeinen Kündigungsschutz zu begrenzen
Wage Act	1986	Aufhebung der Mindestlohnvor- schriften für jüngere Arbeitnehmer
Employment Act	1988	Faktische Auflösung des 'Closed Shop'
Employment Act	1990	Verbot des 'Closed Shop'
Trade Union Reform and Employment Rights Act	1993	Auflösung der 'Wages Councils'
Aufgabe des 'Earnings Related Supplement'	1982	Reduktion der sozialen Sicherung durch Aufgabe der lohnabhängigen Zusatzzahlung
Einführung der 'Job Seeker's Allowance'	1986	Knüpfung der Lohnersatzleistung an die aktive und nachgewiesene Arbeitsuche

Die Aufgabe des Prinzips der Nicht-Intervention und die Art der erfolgten Regulierung machen deutlich, daß es im wesentlichen darum ging, die nach dem "Winter of Discontent" (1979) als überbordend empfundene Gewerkschaftsmacht zu brechen und einen grundlegenden Wandel in Richtung einer "Unternehmergesellschaft"¹⁸ einzuleiten.

¹⁷ Quelle: Heise, Grenzen der Deregulierung (Anm. 9); Klodt, Großbritannien (Anm. 8).

3. Rigidität versus Flexibilität – "There is no alternative"?

Eine dynamische Wirtschaft braucht zweifellos ein hohes Maß an Flexibilität – Anpassungsfähigkeit an sich ständig ändernde Rahmenbedingungen. Um den Facettenreichtum des Begriffs "Flexibilität" einzuschränken, wollen wir klar benennen, welche Flexibilität im folgenden genauer betrachtet werden soll: Die numerische und die finanzielle Flexibilität. Unter numerischer Flexibilität wollen wir die Fähigkeit zur (internen und externen) Anpassung an veränderte Auftrags- und Marktlagen verstehen, wie sie gewöhnlich über den Labour- und Job-Turnover gemessen wird. Unter finanzieller Flexibilität wird die Fähigkeit eines Lohnsystems verstanden, auf veränderte Marktlagen reagieren zu können.

Voraussetzung für ausreichende Flexibilität, so der allgemeine Tenor der wirtschaftspolitischen Beratung, die sich dem traditionellen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsmodell verpflichtet fühlt, ¹⁹ ist eine weitgehende Deregulierung des Arbeitsmarktes und eine Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme – nur so, so die Argumentation, sei die notwendige Mobilität am Arbeitsmarkt und Differenzierung tier Löhne – als Signalmechanismus des Arbeitsmarktes – zu erzeugen. Da Großbritannien mittlerweile – nach den beschriebenen Reformen der Thatcher-Ära – eine größtmögliche Flexibilität bescheinigt²⁰, die institutionelle Stabilität der Bundesrepublik hingegen als "Sklerose" verstanden wird²¹, darf ein Vergleich der Entwicklung der numerischen und finanziellen Flexibilität in Großbritannien und Deutschland als vielversprechend gelten: Sowohl das Ausmaß als auch die Entwicklungsgeschwindigkeit der Flexibilität sollte, wenn denn der oben beschriebene Konnex zwischen Deregnlierung/Dezentralisierung und Flexibilität Gültigkeit besitzt, in Großbritannien markant größer sein als in der Bundesrepublik.

¹⁸ Vgl. B. Jessop, Thatcherism and Flexibility. The White Heat of a Post-Fordist Revolution, in: ders. u.a. (Hrsg.), The Politics of Flexibility, Aldershot 1991, S. 135-161.

¹⁹ Vgl. Berthold/Fehn, Positive Economics [Anm. 15]; A. Brandt, Ursachen der Arbeitslosigkeit und Perspektiven der Beschäftigungspolitik in Deutschland, Frankfurt a. M. 1995; H. Siebert, Geht den Deutschen die Arbeit aus?, München 1994; E. Gaugler/H. G. Krüsselberg, Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, Berlin 1986.

²⁰ Vgl. R. Freeman, Labor Markets in Action. Essays in Empirical Economics, New York 1989, S. 275; OECD, Economic Surveys - Unlted Kingdom, Paris 1994; P. Minford/J. Riley, The UK labour market: micro rigidities and macro obstructions, in: R. Barrell (Hrsg.), The UK labour market. Comparative aspects and institutional developments, Cambridge 1994, S. 258-272; UNICE; Wirtschaftsbericht Mai 1999, Brüssel 1999.

²¹ Vgl. H. Giersch, Eurosclerosis. Discussion Paper No. 112, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1985; H. Giersch/K.-H. Paqué/H. Schmieding, The fading miracle, Cambridge 1992; L. Funk, Labour Market Dynamics in Western Europe and the USA, in: W. Filc/C. Köhler (Hrsg.), Macroeconomic Causes of Unemployment: Diagnosis and Policy Recommendations, Berlin 1999, S. 189-225.

3.1 Finanzielle Flexibilität

Ein erster Blick auf die Lohnentwicklung ergibt Erstaunliches (vgl. Tab. 4). In keinem Zeitraum war die Nominallohnpolitik in Großbritannien – trotz der über die gesamten achtziger und frühen neunziger Jahre höheren Arbeitslosenquote, und der vollständigen Dezentralisierung des Kollektivvertragssystems und der Marginalisierung der Gewerkschaften – moderater als in der Bundesrepublik. Viel entscheidender aber: Die Reallöhne entwickelten sich in Großbritannien nicht nur rasanter als in der Bundesrepublik, sie schöpften auch den durch die Produktivitätsentwicklung gegebenen Spielraum deutlich höher aus – allerdings hatte dies keinen offensichtlichen Einfluß auf die komparative Beschäftigungsentwicklung: Trotz geringerer "Lohnzurückhaltung" (LZH) Ende der achtziger und der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verzeichnete Großbritannien eine deutlich günstigere Beschäftigungsentwicklung in diesen Zeiträumen, andererseils fiel diese Anfang der neunziger Jahre – bei ebenfalls geringerer Lohnzurückhaltung – noch bedeutend schlechter aus als in Deutschland.

Tabelle 4: Entwicklung ausgewählter Variablen²²

	Deutschland			Großbritannien				
	71-80	81-90	90-94	94-97	71-80	81-90	90-94	94-97
w	8,5	3,5	4,1	2,2	16,0	8,6	5,2	3,9
P ^	5,0	2,6	3,2	1,7	13,6	6,1	3,4	2,6
$(\frac{w}{P})$	3,5	0,9	0,9	0,5	2,4	2,5	1,8	1,3
ā	2,6	1,5	1,8	2,7	1,7	2,1	2,0	1,6
LZH	0,9	0,6	0,7	2,2	-0,7	0,4	0,2	0,3
Ĺ	-	0,5	-0,4	-1,0		1,2*	-1,1	1,2
ALQ	2,2	6,0	6,1	8,9	3,8	9,7	7,7	8,4

²² Quelle: Europäische Wirtschaft Nr. 54, 1993; S. Butcher/D. Hart, An analysis of working time 1979–1994, in: Employment Gazette, May 1995, S. 211-221; IAB-Zahlenfibel 1995; WSI-Tarifhandbuch 1997; Eurostat-Labour Force Survey (CD-Rom); Europäische Kommission – Beschäftigung in Europa 1998, Luxemburg 1998.

Anmerkungen: = Wachstumsrate einer Variablen, w = Nominallohn, P =

Preisindex der Lebenshaltung, $(\frac{w}{P})$ = Reallohn, ϖ = Erwerbstätigenproduktivität, LZH = Lohnzurückhaltung definiert als Erwerbstätigenproduktivität minus Reallohn, L = Erwerbstätige, ALQ = standardisierte Arbeitslosenquote; * = 1982–1989.

Betrachtet man die Sensitivität der Lohnpolitik, d.h. Rücksichtnahme auf die Marktentwicklung (gemessen als Elastizität der Nominallohnentwicklung in bezug auf die Arbeitslosenquote), so zeigt sich dreierlei:²³

- 1. Einerseits reagieren beide Kollektivvertragssysteme gleichermaßen sensibel auf die Veränderung der Arbeitsmarktentwicklung, auch scheint die Sensibilität mit der trendmäßigen Verschlechterung der Arbeitsmärkte gleichermaßen zugenommen zu haben.
- Allerdings läßt sich diese Sensitivität in Großbritannien tatsächlich erst seit den drastischen Reformen der Thatcher-Ära statistisch signifikant nachweisen – dies deutet auf bestehende, Ende der siebziger Jahre nach Reformen drängende Mißstände hin.
- 3. Schließlich zeigt das britische Lohnsystem anders als das deutsche deutliche Spuren von Insider-Verhalten: Die Lohnentwicklung berücksichtigt nicht nur die absolute Höhe der Arbeitslosigkeit als Knappheitsindikator –, sondern auch die Veränderung der Arbeitslosenquote. Damit wirkt nicht erst der tatsächliche Abbau der Arbeitslosigkeit lohntreibend, sondern bereits der Rückgang des Anstiegs.²⁴ Diese sonderbar anmutenden Ergebnisse lassen sich recht gut im Rahmen eines Korporatismus-Modelles der Lohnbildung²⁵ erklären: Korporatistische, zentrale Kollektivvertragsorganisationen ("umfassende Organisationen" im Sinne Mancur Olsons) sind eher in der Lage und Willens, die gesamtwirtschaftlichen Effekte ihrer Handlungen einzuschätzen und zu herücksichtigen, als dezentrale, betriebsorientierte Organisationen.²⁶

In der gegenwärtigen lohnpolitischen Diskussion spielt allerdings die Lohndifferenzierung eine größere Rolle als die Höhe der durchschnittlichen Abschlüsse. Die Argumentation ist einfach: Mangelnde Berücksichtigung regionaler, sektoraler und qualifikatorischer Gesichtspunkte bei der Lohngestaltung – Ergebnis zentraler Kollektivverhandlungen – reduzieren die

²³ Vgl. Heise, Grenzen der Deregulierung (Anm. 9).

²⁴ Vgl. C. Schnabel, Tariflohnpolitik und Effektivlohnfindung, Frankfurt a. M. u.a. 1997, S. 99f.

²⁵ Vgl. C. N. Teulings, A new theory of corporatism and wage setting, in: European Economic Review, Vol. 41 (1997), S. 659-669.

²⁶ Vgl. auch D. Soskice, Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 6 (1990) 4, S. 36ff.

räumliche und geistige Mobilität der Arbeitnehmer und führen so zu regionalen und qualifikatorischen Mißmatches, behindern den Strukturwandel und lassen Jobs am unteren Ende der Einkommens- und Qualifikationsskala unrentabel werden. Auch hier mag der deutsch-britische Vergleich überraschen: Zwar läßt sich nicht bestreiten, daß die Lohndispersion in Großbritannien seit Anfang der achtziger Jahre nicht nur schneller zugenommen hat als in der Bundesrepublik, sie hat auch ein erheblich höheres Ausmaß erreicht – so verdient das oberste (neunte) Einkommensdezil in Großbritannien durchschnittlich mehr als viermal so viel wie das unterste (erste) Einkommensdezil, während dies in der Bundesrepublik bei etwa 1:2,5 stabil verbleibt. To Damit hat die Lohndifferenzienung – wenn auch auf höherem absolutem Einkommensniveau – in Großbritannien längst wieder das Niveau "Viktorianischer Zeiten" Ende des letzten Jahrhunderts erreicht.

Bei genauer Analyse wird man feststellen, daß diese Lohndispersionsunterschiede im wesentlichen auf stark differierende qualifikatorische Lohndifferenzierung zurückzuführen ist – sowohl die regionale als auch die sektorale Lohndispersion zeigt einerseits wenig Unterschiede zwischen beiden Ländern²⁸, andererseits ein häufig bestrittenes Differenzierungsausmaß. Die weitgehend stabile Lohndispersion in der Bundesrepublik läßt sich dabei ebenso als Folge der Stabilität des korporatistischen Kollektivvertragssystems interpretieren²⁹, wie die dramatische Zunahme der Lohnungleichheit in Großbritannien Folge des institutionellen Wandels ist³⁰.

Zunehmende qualifikatorische Lohndifferenzierung ist aber natürlich kein Wert an sich – sie führt im Gegenteil zu hohen sozialen Kosten³¹ und

²⁷ Europäische Kommission, Beschäftigung in Europa 1998, Luxemburg 1999, S. 73ff.

²⁸ Vgl. Heise, Grenzen der Deregulierung (Anm. 9), S. 109 ff; für den sektoralen Vergleich: L. Bellmann/J. Möller, Institutional Influences in Interindustry Wage Differentials, Regensburger Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftswissenschaft Nr. 257, 1993; R. Elliot/M. White, Recent Developments in the Industrial Wage Structure of the UK, in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 17 (1993), S. 109-129; M. Beatson, Labour Market Flexibility, Employment Department Research Series No. 48, 1995; Teulings, A new theory of corporatism (Anm. 25); für den regionalen Vergleich: G. Johnes/Th. Hyclak, Wage Inflation and Unemployment in Europe: The Regional Dimension, in: Regional Studies, Vol. 23 (1989) 1, S. 19-26; Th. Hyclak/G. Johnes, Regional Wage Inflation and Unemployment Dynamics in Great Britain, in: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 39 (1992) 2, S. 188-200.

²⁹ Vgl. J. Žweimüller/E. Barth, Bargaining structure, wage determination, and wage dispersion in 6 OECD countries, in: Kyklos, Vol. 47 (1994), S. 81-93; E. Barth/J. Zweimüller, Relative Wages under Decentralized and Corporatist Bargaining Systems, in: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 97 (1995) 3, 369-384.

³⁰ Vgl. D. Leslie/Y. Pu, What Caused Rising Earnings Inequality in Britain? Evidence from Time Series, in: British Journal of Industrial Relations, Vol. 34 (1996) 1, S. 111-130.

³¹ Vgl. A. Glyn/D. Miliband (Hrsg.), Paying for Inequality. The Economic Cost of Social Injustice, London 1994.

dynamischer Ineffizienz³², die durch überlegene ökonomische Arbeitsmarktperformanz kompensiert werden müssen. Die qualifikatorische Lohndispersion sollte die relativer Verbilligung der gering qualifizierten Arbeitnehmer einerseits den "skill biased" technischen Fortschritt verzögern, andererseits den Strukturwandel in Richtung geringqualifizierter Dienstleistungen befördern.

Tabelle 5: Qualifiaktionsspezifische Arbeitslosenquoten³³

	Jahr	Erstes Viertel	Letztes Viertel	Verhältnis
D	1978	3,6	1,7	2,12
Männer	1987	11,0	4,2	2,64
	1995*	13,5	4,3	3,14
D	1978	4,4	3,5	1,24
Frauen	1987	12,5	8,1	1,54
	1995*	13,2	6,2	2,12
GB	1979	5,9	1,9	3,14
Männer	1990	11,6	2,2	5,3
	1992*	19,1	4,5	4,24
	1994*	21,0_	4,3	4,88
GB	1979	6,1	4,1	1,47
Frauen	19 9 0	7,6	3,7	2,04
	1992*	9,9	4,2	2,36
	1994*	10,0	4,1	2,46

Anmerkungen: * = Daten nicht mit den übrigen Daten vollständig kompatibel: für Deutschland handelt es sich um Daten für 'less than upper secondary education' und 'tertiary level education', für Großbritannien 'ohne Abschluß' und 'Akademischer Grad oder gleichwertiger Abschluß'

Tabelle 5 macht deutlich, daß die geringqualifizierten Arbeitnehmer in Großbritannien nicht von der markant höheren qualifikatorischen Lohndifferenzierung profitiert haben – ihre spezifische Arbeitslosenquote ist nicht

³² Wenn z.B. die Ausbildung junger Menschen nicht mehr rentabel wird und auch die Ausbildungsbereitschaft der Arbeitnehmer bei zunehmender Kündigungs- und Entlassungswahrscheinlichkeit sinkt; vgl. J. S. Pischke, Ausbildung und Lohnstruktur: Deutschland und die USA in den achtziger Jahren, in: B. Gahlen/H. Hesse/H. J. Ramser (Hrsg.), Verteilungsprobleme der Gegenwart. Diagnose und Therapie. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren Nr. 27, Tübingen 1998, S. 95-117; G. Bosch, In der Globalisierungsfalle? Tendenzen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen im Ländervergleich, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 50 (1999) 4, S. 210-220.

³³ Quelle: OECD-Jobs Study – Part 1, Paris 1994, P. Gregg, Was geschah eigentlich auf dem britischen Arbeitsmarkt?, in: A. Heise (Hrsg.), Beschäftigungskrise in Europa, Marburg 1997, S. 53-84; OECD-Employment Outlook 1997 und 1998; eigene Berechnungen.

nur³⁴ höher als in der Bundesrepublik, insbesondere die relative Betroffenheit, also das Verhältnis von gering— zu hochqualifizierter Arbeitslosigkeit ist in Großbritannien (für Männer und Frauen gleichermaßen) ausgeprägter als in der Bundesrepublik.³⁵ Und dieses Mißverhältnis hat sich in Großbritannien seit Ende der siebziger Jahre – entgegen aller Prognosen der Deregulierungstheoretiker – gar noch verschärft. Zieht man die gleichzeitig gesunkenen Partizipationsquoten der Geringqualifizierten von etwa 63 Prozent Ende der achtziger Jahre auf 55 Prozent Mitte der neunziger Jahre in Betracht (bei einer gleichzeitigen Erhöhung in der Bundesrepublik von etwa 51 Prozent auf etwa 57 Prozent³⁶), dann wird die Diskrepanz zwischen Theorie und Wirklichkeit offensichtlich.³⁷ Zu diesen nackten Daten der Arbeitsmarktentwicklung passen dann auch einige Ergebnisse zum vergleichenden Strukturwandel³⁸:

1. Der vielbeklagte Dienstleistungsrückstand der Bundesrepublik erweist sich im Vergleich mit Großbritannien im wesentlichen als ein statistisches Artefakt: Er ist einem in Großbritannien früher einsetzenden Prozeß des "Outsourcings" – das heißt der betrieblichen Verselbständigung von Dienstleistungen – geschuldet. Vergleicht man den Anteil der Beschäftigten in Dienstleistungstätigkeiten (nicht -branchen), dann schmilzt der bestehende Unterschied schnell dahin: 1991 waren in

³⁴ Dies gilt zumindest für Männer. In der geringeren Frauenarbeitslosigkeit in Großbritannien spiegelt sich einerseits die höhere Teilzeitquote, andererseits die geringere Partizipationsquote im Segment der 30- bis 50jährigen – gleichwohl muß dieses Phänomen als weiter untersuchungsbedürftig eingeschätzt werden.

³⁵ Nach meiner Kenntnis gibt es nur eine Studie, die diesen Sachverhalt bestreitet: St. Nickell, Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America, in: The Journal of Economic Perspectives 11 (1997) 3, S. 55-74. Nickell berechnet eine höhere Inzidenz der geringqualifizierten Arbeitslosigkeit in Deutschland als in Großbritannien – allerdings geht dies nicht auf eine niedrigere Arbeitslosenquote der Geringsondern der Hochqualifizierten zurück. Insgesamt leidet die Aussagekraft der Empirie von Nickell, weil er keine vergleichbaren Qualifikationskategorien wählt.

³⁶ Vgl. OECD Employment Outlook 1997, Paris 1997.

³⁷ B. Fitzenberger/W. Franz (Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur und Lastverteilung der Arbeitslosigkeit: Eine ökonometrische Analyse für Westdeutschland, in: B. Gahlen/H. Hesse/H. J. Ramser [Hrsg.], Verteilungsprobleme der Gegenwart. Diagnose und Therapie. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren Nr. 27, Tübingen 1998, S. 47-79) glauben zwar die Reagibilität der qualifikationsspezifischen Beschäftigung mit Blick auf die qualifikatorische Lohndispersion ökonometrisch berechnet zu haben, weisen aber selbst auf die Vorläufigkeit des Ergebnisses hin. S. J. Nickell/B. Bell (Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in OECD countries, in: American Economie Review – Papers and Proceedings, Vol. 86 [1996] 2, S. 302-314) unterstützen die hier vorgetragene Zurückweisung des Zusammenhangs anhand eines europäisch-amerikanischen Vergleichs.

³⁸ Vgl. Heise, Grenzen der Deregulierung (Anm. 9), S. 133ff.

- Deutschland 69 Prozent der Erwerbstätigen in Dienstleistungstätigkeiten beschäftigt, in Großbritannien waren es 70,7 Prozent.³⁹
- 2. Bei erheblichen Parallelen in der sektoralen Entwicklung sind größere Differenzen nur im Bereich der Branchen "Kreditinstitute/ Finanzierungen", "Allgemeine Dienstleistungen" und "Handel" auszumachen. Einerseits entpuppen sie sich als Kategorisierungsdifferenzen, andererseits zeigt sich hier die deutlich günstigere Entwicklung des privaten Verbrauchs in Großbritannien.
- Schließlich läßt sich weder für Großbritannien noch für die Bundesrepublik noch für die komparative Entwicklung ein systematischer Zusammenhang von Qualifikationsniveau und Beschäftigungsentwicklung herleiten.

Die Quintessenz dieser Ausführung kann nur sein: Das deutsche Lohnfindungssystem unterscheidet sich vom britischen "Flexi-System" in zwei wesentlichen Punkten: Es ist weniger anfällig für Insider-Verhalten und es verhindert eine Lohndifferenzierung, die zwar extreme Lohnungleichheit, nicht aber eine bessere gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsentwicklung oder auch nur verbesserte Beschäftigungschancen der Geringqualifizierten bedeuten muß.⁴⁰

3.2. Numerische Flexibilität

Die numerische Flexibilität ist ein zweischneidiges Schwert: Einerseits bedarf es der Möglichkeit, auf marktliche Veränderungen mit Beschäftigungsanpassungen reagieren zu können – jede Einschränkung der Handlungsoptionen der Unternehmen bremst zwar im Konjunkturabschwung die Entlassungen, reduziert aber auch im Konjunkturanfschwung die Bereitschaft zum Beschäftigungsaufbau und erhöht die Möglichkeit der betrieblichen Insider, "Renten" einzustreichen ("Rent-Seeking"). Andererseits aber reduziert die Bereitschaft bzw. die Gefahr des Stellenwechsels gleichermaßen die Bereitschaft zur Bildung von (betriebsspezifischem wie allgemein verwendbarem) Humankapital aus Sicht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Es kommt deshalb nicht darauf an, ein Höchstmaß an Arbeitskräftemobilität – gemessen als Labour- und Job-Turnover – zu realisieren, sondern ein optimales Ausmaß zu finden zwischen Entlassungsmöglichkeit (aus Sicht des Unternehmens) und Kündigungswahrscheinlichkeit (aus

³⁹ Vgl. J. Haisken-DeNew u.a., Keine Dienstleistungslücke in Deutschland – ein Vergleich mit den USA anhand von Haushaltsbefragungen, in: DIW Wochenbericht Nr. 14, Berlin 1996, S. 221-226 und Institute for Employment Research (IER), Review of the Economy and Employment – Occupational Studies (3 Bde.), University of Warwick, Coventry 1995.

⁴⁰ Für eine Erklärung dieses die Allokationstheorie in große Erklärungsnöte stoßenden Ergebnisses siehe A. Heise, Ungleichheit und Beschäftigung aus makroökonomischer Perspektive, in: ders. (Hrsg.), Renaissance der Makroökonomik, Marburg 1998, S. 241-266.

Sicht des Arbeitnehmers) einerseits und interner (betrieblicher Arbeitsmarkt) und externer Flexibilität andererseits. Der Vergleich der numerischen Flexibilität in der Bundesrepublik mit jener in Großbritannien kann zwar keine Auskunft über die Optimalität bringen (die von den institutionellen Rahmenbedingungen abhängt), wohl aber einen Hinweis darauf erlauben, ob jenen zuzustimmen ist, die wie Ronald Schettkat keine Mobilitätsbeschränkungen als Grund für die Arbeitsmarktprobleme erblicken⁴¹, oder jenen, die wie Norbert Berthold und Edgar Thode oder Henning Klodt genau hierin einen entscheidenden Mangel des dentschen Arbeitsmarktes zu erkennen glauben.⁴²

Folgende Ergebnisse lassen sich festhalten:

- In der Bundesrepublik wird im Durchschnitt etwa jeder dritte Arbeitsplatz pro Jahr (!) mit einem neuen Arbeitnehmer besetzt dieser Labour-Turnover ist seit Jahren weitgehend stabil, der leicht regressive Trend geht auf den Rückgang von "Kündigungen" (als Ausdruck der freiwilligen Wechselentscheidung des Arbeitnehmers, im Gegensatz zur "Entlassung" durch den Arbeitgeber) angesichts einer zunehmenden Arbeitsmarktschieflage zurück. Diese Arbeitskräftemobilität scheint bei nur bedingter Vergleichbarkeit des Datenmaterials⁴³ etwas größer zu sein als in Großbritannien, wo der Labour-Turnover ebenfalls trotz der Deregulierungsmaßnahmen der Thatcher-Ära weitgehend stabil verblieb. Auch Untersuchungen auf betrieblicher Ebene zeigen keinerlei erkennbare Anpassungsbeschränkungen für Unternehmen in der Bundesrepublik⁴⁴, allerdings eine deutlich niedrigere "freiwillige" Fluktuation gegenüber Großbritannien⁴⁵.
- Der Job-Turnover, der im Gegensatz zum Labour-Turnover lediglich die über den externen Arbeitsmarkt abgewickelte Veränderung betrieblicher Stellen beschreibt, ist zwar in Deutschland höher als in Großbritannien, in beiden Ländern aber liegt er dentiich unter dem OECD-Durchschnitt. Allerdings ist der Job-Turnover ein unzureichendes Mittel, um die be-

⁴¹ R. Schettkat, Mobilität im Arbeitsmarkt – eine Funktion der Makroökonomie, in: W. Franz (Hrsg.), Mikro- und makroökonomische Aspekte der Arbeitslosigkeit (BeitrAB 165), Nürnberg 1992, S. 25-35, hier S. 33.

⁴² N. Berthold/E. Thode, Auslagerungen versicherungsfremder Leistungen – Ausweg oder Kreisverkehr?, in: Wittschaftsdienst, H. 7, 1996, S. 350-358 oder H. Klodt, Großbritannien (Anm. 8).

⁴³ Vgl. Heise, Grenzen der Deregulierung (Anm. 9), S. 117ff.

⁴⁴ Vgl. D. Sadowski/U. Backes-Gellner/B. Frick, Works Councils: Barriers or Boosts for the Competitiveness of German Firms?, in: British Journal of Industrial Relations, Vol. 33 (1995) 3, S. 493-513.

⁴⁵ Vgl. B. Frick, Mithestimmung und Personalfluktuation, München/Mering 1997.

- triebliche Anpassungsfähigkeit⁴⁶ oder gar die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsdynamik begründen zu wollen⁴⁷.
- Schließlich weist auch die Durchlässigkeit des Beschäftigungssystems weder in der Bundesrepublik noch in Großbritannien auf Verkrustungen hin, die es beschäftigten Insidern ermöglicht, arbeitslose Outsider auszugrenzen ein häufig hemühtes Argument für die Persistenz der Arbeitslosigkeit (Hysteresis): In Großbritannien wird etwa jeder 5,5. Arbeitsplatz mit einem Arbeitslosen besetzt, in der Bundesrepublik ist es etwa jeder sechste Arbeitsplatz.

Diese empirischen Befunde bedeuten - weder von der absoluten Größenordnung noch im deutseh-britischen Vergleich – auf Verkrustungen des deutschen Arbeitsmarktes, der eine vergleichbare Flexibilität wie der britische Arbeitsmarkt aufweist. Die weitgehende Stabilität der Arbeitskräftemobilität, die auch in Großeritannien trotz Arbeitsmarktderegulierung nicht auffällig zugenommen und keineswegs zu einem "Hire-and-Fire-System" nach amerikanischem Vorbild führte, deutet auf die Optimalität des Flexibilitätsmixes hin – eine Erweiterung des Flexibilitätsspielraumes muß dann nicht notwendigerweise auch zu dessen Nutzung führen. Und dennoch mag die Deregulierungspolitik in Großbritannien – allerdings in negativer Weise - Auswirkungen gezeitigt haben: Die subjektive Wahrnehmung der Beschäftigungsstabilität zeigt ein extrem hohes und weiter steigendes Maß an Beschäftigungsunsicherheit in Großbritannien (1995 waren ca. 80 Prozent aller Beschäftigten unzufrieden mit der Arbeitsplatzsicherheit, demgegenüber die deutschen Arbeitnehmer von deutlich höherer Beschäftigungssicherheit ausgehen können - nur etwa 40 Prozent machten sich Sorgen um die Beschäftigungssicherheit⁴⁸). Hohe Verweildauer in einem Unternehmen ist aber eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Bereitschaft zur Humankapitalbildung.

4. Mikro versus Makro – Was erklärt die Beschäftigungsperformunz?

Auf den ersten Blick könnten die Auffassungen über die Makropolitik in Großbritannien und der Bundesrepublik kaum unterschiedlicher sein: In der Bundesrepublik wird die Bedeutung makroökonomischer Politikbereiche – insbesondere der Geld- und Finanzpolitik – für die Verbesserung der Arbeitsmarktlage gering geschätzt. Die Gründe sind vielfältig und allbekannt: Die zunehmende Globalisierung mache nationalstaatliche Interventionspolitik weitgehend unmöglich ("Spill-Over-Effekte" und "Exit-Möglichkeit" des Kapitals), die hohe Staatsverschuldung lasse eine als "Deficit Spen-

⁴⁶ Vgl. W. Sengenberger, Mangelnde Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt als Ursache der Arbeitslosigkeit, in: H. J. Krupp/B. Rohwer/K.W. Rothschild (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg 1986, S. 91-106.

⁴⁷ Vgl. OECD Employment Outlook 1996, Paris 1996, S. 169.

⁴⁸ Vgl. OECD Employment Outlook 1997, Paris 1997.

ding" verstandene Intervention nicht länger zu, ohne die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zu gefährden. Und überhaupt lägen die Probleme nicht im konjunkturellen, zyklischen Bereich, sondern in der Strukturschwäche der Arbeitsmärkte – jede Makropolitik müßte also an den Symptomen, nicht aber an den Ursachen herumdoktern⁴⁹. Im Gegensatz dazu wird in Großbritannien die Makropolitik – bzw. ihre fehlerhafte Gestaltung – als der wesentliche Grund für den Fortbestand der Arbeitslosigkeit angesehen.⁵⁰ Auf den zweiten Blick verwundert es aber nicht, wenn in der Bundesrepublik – mit ihrer institutionellen Stabilität – im wesentlichen Mikrorigiditäten, in Großbritannien – nach vollzogener Deregulierung des Arbeitsmarktund Kollektivvertragssystems – aber Makroobstruktionen als Grundlage der anhaltenden Arbeitsmarktprobleme gesehen werden. Bemerkenswert aber ist zweierlei:

- In Großbritamien wird immerhin eingeräumt, daß Makropolitik zumindest beschäftigungsbeschneidend wirksam und folglich eine bessere Abstimmung des ökonomischen Policy-Mix einer Beschäftigungsförderung dienlich sein kann.
- 2. Wenn es denn richtig ist, was wir bisher dargestellt haben, nammtlich, daß es keine gravierenden Differenzen hinsichtlich der numerischen und finanziellen Flexibilität in Großbritannien und Deutschland gibt (mit Ausnahme der qualifikatorischen Lohndifferenzierung, die aber offenbar keine negativen Kunsequenzen für die Beschäftigungschancen der Geringqualifizierten hat), dann müßten der britischen Argumentation folgend auch in Deutschland Makroobstruktionen von wesentlicher Bedeutung für die Erklärung der Arbeitsmarktentwicklung sein.

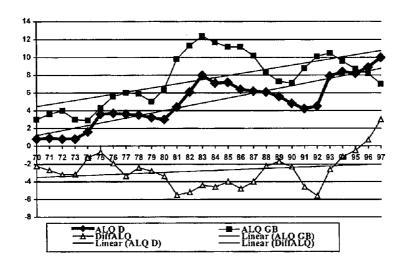
Wir wollen dieser Spur folgen und untersuchen, ob die komparative Arbeitsmarktentwicklung (vgl. Abbildung 1), die sich im wesentlichen durch

⁴⁹ Vgl. N. Berthold, Abschied von überholten Glaubenssätzen, in: Wirtschaftsdienst, H. I, 1996, S. 14-18; Siebert, Geht den Deutschen die Arbeit aus? (Anm. 19); Sachverständigenrat (SVR), Jahresgutachten 1998/99, Bundestagsdrucksache 14/73 v. 20.11.1998, Ziffer 335ff. Selbst in der modernen (Mainstream-)Makrotheorie spielen nurmehr mikroökonomische Erklärungsmodelle eine Rolle: vgl. z.B. W. Franz, Theoretische Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit. Wo stehen wir 1995?, in: B. Gahlen/H. Hesse/H.-J. Ramser (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung, Tübingen 1996, S. 3-45. Lediglich eine Minderheit hält Makropolitik, d.h. geld- und finanzpolitische Irvervention in einem keynesianischen Verständnis, insbesondere aber auch eine verbesserte Abstimmung der Politikbereiche für dienlich: vgl. J. Kromphardt, Ein Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, in: Wirtschaftsdienst, H. 1, 1996, S. 10-14; H.-J. Krupp, Eine neue konzertierte Aktion ist wünschenswert und machbar, in: Wirtschaftsdienst, H. 2, 1995, S. 63-67; A. Heise, Arbeit für Alle – Vision oder Illusion?, Marburg 1996.

⁵⁰ Vgl. Minford/Riley, The UK labour market (Anm. 20); P. Minford, Markets not Stakes. The Triumph of Capitalism and the Stakeholder Fallacy, London 1998. Auch hier gibt es Dissidenten: vgl. z.B. Gregg, Was geschah eigentlich auf dem britischen Arbeitsmarkt? (Anm. 33); D. G. Blanchflower/R. B. Freeman (Hrsg.), The UK labour market, Cambridge 1994, S. 51-92.

eine relative Verbesserung der Lage des britischen Arbeitsmarktes Mitte der siebziger Jahre, Ende der achtziger und, besonders wichtig in der gegenwärtigen politischen Debatte, seit Mitte der neunziger Jahre auszeichnet, auf makroökonomische Ursachen zurückgeführt werden kann. Betrachtet man hingegen eine trendmäßige, überzyklische Entwicklung beider Arbeitsmärkte, so zeigt sich ein weitgehend paralleler Verlauf⁵¹: Im Durehschnitt lag die Arbeitslosigkeit in Großbritannien um ca. zwei bis drei Prozentpunkte höher als in der Bundesrepublik.⁵²

Abbildung 1: Arbeitsmarktentwicklung in Großbritannien und Deutschland⁸³



Anmerkung: standardisierte Arbeitslosenquoten; ab 1993 Gesamtdeutschland, vorher Westdeutschland; DiffALQ: Differenz der Arbeitslosenquoten. Ein negativer Wert zeigt eine niedrigere ALQ in der Bundesrepublik an.

Als wesentliche makroökonomische Einflußfaktoren identifizieren wir die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit, die Entwicklung der Finanz-

⁵¹ In Abbildung 1 muß zweierlei berücksichtigt werden: Die Arbeitslosenquote für die Bundesrepublik wird seit 1993 durch die Sonderentwicklung in Ostdeutschland verzent, in Großbritannien hat die Einführung der Job Seeker's Allowance ab 1986 die Arbeitslosigkeit statistisch reduziert.

⁵² Vgl. Heise, Grenzen der Deregulierung (Anm. 9), S. 177ff.

⁵³ Quelle: OECD - Economic Outlook, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen.

und Geldpolitik sowie die Wechselkursentwicklung. In Tabelle 6 sind die Ergebnisse festgehalten.

Tabelle 6: Determinanten der komparativen Arbeitsmarktentwicklung⁵⁴

DiffALQ = a DiffINV + b DiffDEBT(t-1) + c DiffRWK(t-1) + d DiffKRZ + e						
a	b	С	d	е	F-Wert	R-Quad.
-0,565 (-5,103)	-0,273 (-2,727)	-0,321 (-1,845)	0,462 (2,648)	-3,668 (-19,59)	28,40	0,89

Anmerkungen: Klammer-Ausdrücke geben die t-Werte an, ALQ: Arbeitslosenquote; INV: Netto-Anlagevermögen in jährl. Veränderungsraten; DEBT: konjunkturbereinigter, struktureller Saldo des öffentlichen Haushalts als Anteil am BIP; RWK: Realer Wechselkurs; KRZ: kurzfristiger Realzins

Etwa 90 Prozent der Differenz der Arbeitsmarktentwicklung können hiernach – statistisch gesichert – auf die komparative Entwicklung der Makrovariablen zurückgeführt werden. Etwa die Hälfte der Differenzerklärung resultiert aus der differenten (privaten und öffentlichen) Investitionstätigkeit, die andere Hälfte wird durch Unterschiede in der Geld-, Finanz- und Währungspolitik erklärt. Wer nun glaubt, die Investitionstätigkeit hinge mittels der Entwicklung der Rentabilität letztlich doch am Arbeitsmarktgeschehen⁵⁵, sieht sich getäuscht: Einerseits zeigt die empirische Überprüfung nur einen geringen, nicht- bzw. nur schwach-signifikanten Zusammenhang von Rentabilitäts- und Investitionsentwicklung, andererseits dürfte die Wirkungsrichtung ohnehin andersherum laufen: die Investitionstätigkeit (die anderweitig bestimmt werden muß) bestimmt die Rentabilität des Kapitalstocks. Auch ein Vergleich des Aufschwunges in Großbritannien Mitte der neunziger Jahre – also nach den Wirkungen der Reformen der Thatcher-Ära – und dem Aufschwung Anfang der achtziger Jahre – am Beginn dieser Ära – zeigt deutlich, daß die Investitionsneigung keine Verstärkung erfuhr: Bei fast paralleler Wachstumsentwicklung bleibt die Investitionsneigung im kontemporären Aufschwung markant hinter der Investitionstätigkeit im Aufschwung Anfang der achtziger Jahre zurück. Der jüngste

⁵⁴ Quelle: Europäische Wirtschaft Nr. 54/1993 und Nr. 60/1995; OECD-National Accounts, verschiedene Jahrgänge; Eurostat-Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union, Luxemburg 1996; Ph. Turner/J. Van't dack, Measuring International Price and Cost Competitiveness, BIS Economic Papers No. 39, Basel 1993; II. Flassbeck, Deutschland – kein Standort für Investitionen?, in: WSI-Mitteilungen, 48 (1995) H. 11, S. 699-704; SVR-Jahresgutachten 1996.

⁵⁵ Vermachtete Arbeitsmärkte ermöglichen, so die Argumentation, "Rent-Seeking-Verhalten" und bewirken eine Umverteilung zulasten der Gewinneinkommen der Kapitalbesitzer, die mit Investitionsverweigerung (bzw. -reduktion) antworten.

Aufschwung (der übrigens bereits wieder deutlich an Triebkraft verliert) wurde wesentlich von der Auslandsnachfrage, der Bereitschaft der öffentlichen Haushalte zu antizyklischer Finanzpolitik und der Entwicklung der Konsumnachfrage vorangetrieben. Folgende Beobachtungen sollen herausgestellt werden:

- Sowohl der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn der 80er Iahre und ebenfalls zu Beginn der neunziger Jahre in Großbritannien resultierte aus einer unseligen Mischung von geldpolitischer Restriktion, finanzpolitischer Konsolidierung und währungsseitiger Belastung
- Die Entwicklung Großbritannien Ende der achtziger, aber auch seit Mitte der neunziger Jahre zeigt, wie selbst eine Halbierung der Arbeitslosigkeit in kurzer Zeit möglich ist, wenn die Geld- und Finanzpolitik einen konjunkturellen Aufschwung verstärkt und verstetigt und durch außenwirtschaftliche Entlastung (Abwertung) abgesichert wird.
- Die Entwicklung Anfang der neunziger Jahre in Großbritannien wie Deutschland ist aber geradezu exemplarisch dafür, was passiert, wenn keine Abstimmung zwischen Geld- und Finanzpolltik erfolgt: Es kommt zur 'Stop and go-Politik', die charakteristisch ist für die konjunkturelle Entwicklung Großbritanniens.
- Auch die komparative Arbeitsmarktentwicklung der jüngsten Vergangenheit, die erstmals seit 1975 wieder eine geringere Arbeitslosenquote für Großbritannien als für die Bundesrepublik ausweißt (vgl. Tabelle 1), fällt in unser Erklärungsschema: Deutlich expansivere Finanzpolitik in Großbritannien als in der Bundesrepublik (konjunkturbereinigte Haushaltsdefizite in GB zwischen 4 und 5,8 Prozent des BIP gegenüber 2 bis 2,3 Prozent des BIP in der Bundesrepublik), eine expansivere Geldpolitik in Großbritannien (die schließlich 1992 zum Rücktritt von der Teilnahme am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems (EWS) führte) und, damit verbunden, eine starke Unterbewertung des Pfundes bei gleichzeitiger Überbewertung der D-Mark als Ankerwährung des kriselnden EWS schufen die Rahmenbedingungen für eine deutlich günstigere Arbeitsmarktentwicklung in Großbritannien als in der Bundesrepublik. Erst die Schwächetendenzen der D-Mark ab Herbst 1996 – bei gleichzeitiger Stärkung des britischen Pfundes – führte zu einer gewissen Entlastung, die sich bereits heute in einer konjunkturellen Spiegelbildlichkeit zeigt (BIP-Wachstum in Großbritannien: 3,3 Prozent im Jahr 1997, 1,7 Prozent in 1998, BIP-Wachstum in Deutschland: 2,2 Prozent im Jahr 1997, 2,8 Prozent in 1998).

Anfänglich wurde das Bild vom "kranken Mann Europas" verwendet, dessen Rolle die Bundesrepublik Anfang der neunziger Jahre von Großbritannien übernommen habe. Jetzt werden die Zusammenhänge verständlich: Ähnlich wie Großbritannien Anfang der achtziger Jahre befand sich die Bundesrepublik Mitte der neunziger Jahre in einer Markt- und Politikkon-

stellation, die eine gleichermaßen restriktive Geld- und Finanzpolitik (Einhaltung der Maastrichter Konvergenzkriterien) mit zusätzlicher wechselkursseitigen Belastung (und hierin unterschied sich die Konstellation im wesentlichen von jener in der Bundesrepublik Anfang der achtziger Jahre) verband. Makro-, nicht Mikropolitik ist die eigentliche Medizin zur Gesundung des Patienten Deutschland.⁵⁶

5. Großbritannien – hast Du es besser?

Der Prozeß des institutionellen Wandels in Großbritannien während der Thatcher-Ära stand unter dem Motto "TINA - There is no Alternative". Die Hinfälligkeit der militanten Arbeitsbeziehungen wurde im streikgebeutelten "Winter of Discontent" 1979 deutlich, die mangelnde Sensitivität des britischen Tarifsystems Ende der siebziger Jahre haben wir dargestellt. Zweifellos haben die Reformen hier notwendige Veränderungen gebracht. Ungeklärt, aber auch einigermaßen müßig ist die Frage, ob es eine Alternative zur De-Regulierung a la Thatcher gegeben hätte, die die betrieblichen Stakeholder hätte stärken können (bzw. erst hätte schaffen müssen⁵⁷). Als eigentlichen Erfolg des "britischen Modells" muß die Produktivitätsentwicklung angesehen werden: Einerseits ermöglichen die Veränderungen des Arbeitsbeziehungssystems (insbesondere die Beschränkung des restriktiven Einflusses der Shop Stewards auf die "working practices" und den Abbau des "overmanning") einen sprungartigen Anstieg der Arbeitsproduktivität, andererseits konnte der scharf fallende Trend der Arbeitsproduktivität gebrochen werden⁵⁸ – ohne allerdings den Rückstand gegenüber der Bundesrepublik aufholen zu können.

Trotz der großen Euphorie, durch Systemvergleiche Erkenntnisse für den eigenen Reformprozeß bekommen zu können (sog. "Best Practice-Verfahren", wie sie der Monitoringprozeß innerhalb der EU vorsieht), muß die eingeschränkte Übertrag- und Verallgemeinerbarkeit nationaler Erfahrungen betont werden. Die Komplexität und gegenseitige Bedingtheit nationaler Institutionen und Regulierungssysteme verhindert den isolierten Export einzelner Systemmerkmale – Patentrezepte gibt es nicht. Gleichwohl lassen sich sirmvollerweise einige Schlüsse ziehen:

 Institutionelle Stabilität darf nicht mit Inflexibilität oder Sklerose⁵⁹ gleichgesetzt werden. Die Flexibilitätspotentiale bestehender Institutio-

59 Vgl. Giersch, Eurosclerosis (Anm. 21).

⁵⁶ Vgl. H. Flassbeck u.a., Unemployment in Europe and the US: Macroeconomics is the Key, in: Internationale Politik und Gesellschaft, H.4, 1997, S. 412-424.

⁵⁷ Vgl. Hutton, The State We're In (Anm. 5).

⁵⁸ Vgl. Ch. Bean/N. Crafts, British economic growth since 1945: relative economic decline ... and renaissance?, in: N. Crafts/G. Toniolo (Hrsg.), Economic Growth in Europe since 1945, Cambridge 1996, S. 131-172; Klodt, Großbritannien (Anm. 8).

- nen werden häufig und im Falle der deutschen Arbeitmarktinstitutionen und -regulierungen unterschätzt.
- Die Schaffung weiterer Flexibilitätspotentiale führt dann nicht zu einer meßbar höheren Flexibilität, wenn der Flexibilitäts-Mix als optimal empfunden wird. Dann aber kann die 'Überschuß-Flexibilität' sogar negative Auswirkungen haben, wenn Sie die Bildung betriehlicher 'Stakeholder' (durch Verkürzung der Verweildauern, Erhöhung der (subjektiven) Beschäftigungsunsicherheit) be- oder verhindert.
- Institutioneller Wandel, der wesentlichen die mikroökonomischen Strukturen einer Volkswirtschaft betrifft, wirkt in erster Linie auf die Effizienz der eingesetzten Produktionsfaktoren, nicht aber auf die Menge eingesetzter Faktoren.
- Eine Niedriglohnstrategie wie sie Großbritannien durch eine extreme Lohndifferenzierung verwirklicht hat - taugt weder zur Überwindung der Beschäftigungsprobleme im allgemeinen, noch zur relativen Besserstellung der Geringqualifizierten.
- Der eigentliche Schlüssel zum Beschäftigungserfolg liegt in der Schaffung einer expansiven Marktkonstellation dazu kann die Finanz- und Geldpolitik ihren Beitrag leisten, aber auch die außenwirtschaftliche Absicherung gehört dazu. Damit aber Makropolitik nicht lediglich temporäre Effekte zeigt, bedarf es einer effektiven Abstimmung der makroökonomischen Politikbereiche, wozu dann auch die Lohnpolitik gehört.

Die Probleme hochentwickelter Volkswirtschaften kulminieren in der seit über zwei Jahrzehnten anhaltenden Massenarbeitslosigkeit, deren Trendentwicklung für den Beginn des nächsten Jahrtausends nichts gutes erwarten läßt. Der Schluß, diese Entwicklung habe etwas mit der Anpassungsfähigkeit moderner Wohlfahrtsstaaten und deren institutionellem Rahmengeflecht zu tun, ist ebenso naheliegend wie die weitverbreitete Auffassung, nur eine Reform der Institutionen verhindere eine "blockterte Gesellschaft"60. Wenn natürlich keineswegs bestritten werden soll, daß Institutionen und Regulierungen einer ständigen Prüfung unterzogen und im Zweifel auch einer Reform nicht entgehen können, wenn sie im wesentlichen nurmehr Partikular-, nicht aber den gesamtgesellschaftlichen Interessen dienen, so hat der deutsch-britische Vergleich aber auch gezeigt, daß Reform und Veränderung allein nicht das Ziel sein kann: "Als sie das Ziel endgültig aus den Augen verloren hatten, verdoppelten sie ihre Reisegeschwindigkeit".

⁶⁰ R. G. Heinze, Die blockierte Gesellschaft. Sozio-ökonomischer Wandel und die Krise des Modells Deutschland, Wiesbaden/Opladen 1998.