

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Robert M. Lindley

Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien

15. Jg./1982

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien

Robert M. Lindley*)

Seit der Rezession von 1975 hat die britische Wirtschaftspolitik neue Wege gesucht, um die Beschäftigungslage zu verbessern, ohne jedoch die Versuche zu unterlaufen, das Wachstum der öffentlichen Ausgaben zu beschränken und die Inflation unter Kontrolle zu halten. Vorher war die britische Arbeitsmarktpolitik im wesentlichen mit Engpässen bei den ausgebildeten Arbeitskräften und der Reform der industriellen Ausbildung befaßt gewesen. Neue Ausrichtungen erstrecken sich vor allem auf zwei Bereiche: Einmal jene, die darauf abzielen, vorübergehend Beschäftigung außerhalb der konventionellen Arbeitsmarktbedingungen zu schaffen, wenn möglich mit der Gelegenheit zur Ausbildung und jene, die mehr im Rahmen des Marktsystems arbeiten, indem sie entweder die Nichtentlassung von Beschäftigten, ihr frühzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben oder die Einstellung von neuen Arbeitskräften subventionieren. Obwohl Subventionen in der Anfangszeit dominierten und die Schaffung von Arbeitsplätzen im Verlauf der letzten Initiativen erneute Aufmerksamkeit erfuhr, lag das Schwergewicht in der Entwicklung eines Programms zur Förderung der Chancen von Jugendlichen. Damit ist die Ausbildung erneut in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt, doch die neue Initiative hat potentiell radikale Implikationen für die Art und Weise, wie Jugendliche ausgebildet und in das Erwerbsleben eingegliedert werden. Im Gegensatz dazu hat die Ausbildung und Umschulung erwachsener Arbeitsloser wenig Nachdruck erhalten und neue Formen der Hilfestellung für diese Gruppen beschränken sich auf spezielle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Gliederung

1. Einleitung
2. Wirtschaftspolitik und Beschäftigung
3. Die Diversifizierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik
4. Die politische Ökonomie in der weiteren Entwicklung der Politik
5. Die fehlerhafte, aber dennoch willkommene neue Ausbildungsinitiative

Literaturverzeichnis

1. Einleitung

Dieser Beitrag beschreibt die Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien, vor allem für die Zeit seit 1975. Er behandelt die Hauptentwicklungslinien der Politik, ohne auf die Einzelheiten der Maßnahmen einzugehen. Viele Gebiete der Wirtschaftspolitik wirken zwar auf den Arbeitsmarkt ein und einige hängen implizit oder explizit mit Fragen des Beschäftigungsziels oder der Effizienz des Arbeitsmarkts zusammen. In diesem Beitrag wird jedoch nicht versucht, diese Teile der Industrie- und Regionalpolitik einzubeziehen, die eigentlich hierzu gehören würden. Auch die Einkommenspolitik und Fragen wie die Entwicklung des öffentlichen Sektors in der teils staatlich, teils privat organisierten Wirtschaft werden nicht behandelt. Alle diese Gebiete können als Teil einer allgemeinen Beschäftigungspolitik angesehen werden, aber sie führen uns zu weit weg von den Hauptlinien der Arbeitsmarktpolitik, wie sie in Großbritannien verstan-

den und durchgeführt wird. Eine Darstellung der Beziehung zwischen diesen anderen Gebieten der Politik und der Arbeitsmarktpolitik findet sich bei Lindley (1980).

Außerdem wurde hier die Definition der Arbeitsmarktpolitik etwas enger gefaßt, als es nötig gewesen wäre. Das liegt vor allem daran, daß politisch der Nachdruck infolge wiederholter Engpässe bei den ausgebildeten Kräften auf die Reform der Berufsausbildung gelegt wurde, statt sicherzustellen, daß die schon in der Wirtschaft vorhandenen ausgebildeten Arbeitskräfte durch angemessene Arbeitsbedingungen zur Annahme ihrer Qualifikation entsprechender Arbeitsplätze gebracht wurden. Die Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien war, vor allem zum Ende der sechziger Jahre, in erster Linie eine aktive Angebotspolitik – vorwiegend bedacht auf Berufsausbildung – aber die Rolle des Marktes war nicht klar durchdacht.

In Teil 2 wird ein kurzer Überblick über die allgemeine Wirtschaftspolitik gegeben. Es folgt eine Übersicht über die Beschäftigungsentwicklung in Großbritannien in den siebziger Jahren und ein Ausblick auf mögliche Entwicklungen in den achtziger Jahren. In Teil 3 wird die Ausgangslage der „aktiven Angebotspolitik“ z. Zt. des ersten steilen Anstiegs der Ölpreise beschrieben und die beträchtliche Diversifizierung der Politik in den folgenden Jahren dargestellt. Die Schwierigkeit, eine ökonomische Begründung für diese Politik aufrechtzuerhalten, hat in dieser Zeit zugenommen und ist vor allem offen zutage getreten, als die konservative Regierung versuchte, die Marktmechanismen stärker zu fördern, als vorangegangene Regierungen dies getan hatten. In Teil 4 wird dieses Problem weiterverfolgt, vor allem in bezug auf die Beeinflussung der Nachfrage nach Arbeit durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze, insbesondere für gewisse benachteiligte Gruppen. Gerade auf diesem Gebiet hatte die Politik jedoch mehr den Charakter von Versuchen. Schließlich wird in Teil 5 erneut die Berufsausbildung behandelt, wo die Entwicklung der Politik in ein entscheidendes neues Stadium getreten ist.

*) Dr. Robert M. Lindley ist Leiter des Institute for Employment Research (IER) an der Universität Warwick in Großbritannien. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Aus dem Englischen übersetzt von Dipl.-Volksw. A. Wahl.

2. Wirtschaftspolitik und Beschäftigung

Die siebziger Jahre begannen so, wie sie auch endeten: Mit einer konservativen Regierung, die entschlossen war, den Einfluß des Staates auf die Wirtschaft zu vermindern und die Effizienz derjenigen Bereiche zu erhöhen, die im öffentlichen Sektor bleiben sollten. Während die Regierung zu Anfang des Jahrzehnts jedoch darauf bedacht war, bei den öffentlichen Finanzen vor allem die *Zuwachsr*ate der Staatsausgaben zu senken, versuchte die spätere Regierung, ihr *absolutes Niveau* zu reduzieren. Außerdem führte Schatzkanzler Barber nach fast zwei Jahren Amtszeit, als die Arbeitslosenzahl sich 1 Million näherte, einen weitgehend vom Verbrauch ausgehenden Boom herbei, um die Arbeitslosigkeit erklärtermaßen auf 500 000 Personen zu senken und das Bruttoinlandsprodukt von 1972 auf 1973 um 5 % zu erhöhen – zwei Ziele, die tatsächlich auch erreicht wurden.

Dabei war man der irrigen Meinung, eine Arbeitslosigkeit von 1 Million deute darauf hin, daß eine beträchtliche Flaute schnell behoben werden könnte, ehe sich Inflationsdruck einstellte. Nach diesen Erfahrungen mit dem „Barber-Boom“, die den dienstälteren Ministern im Gedächtnis geblieben waren, entschied sich die gegenwärtige konservative Regierung dagegen fast 10 Jahre später in ihrem Budget vom März 1981 dafür, das (noch nicht erreichte) Ziel einer Senkung der öffentlichen Ausgaben beizubehalten, obwohl die Arbeitslosenzahl schon 2,5 Mio. erreicht hatte, (nach 1,3 Mio. bei Regierungsbeginn) und zum Ende des Jahres annähernd 3 Mio. erwartet werden. Im 1982er Budget – mitten in einer den dreißiger Jahren vergleichbaren Rezession von Produktion und Beschäftigung – behielt der Schatzkanzler seine restriktive Finanzpolitik bei, während er die Geldpolitik und die mittelfristige Finanzplanung revidierte.

Solche Kursänderungen der Politik innerhalb derselben Regierungspartei spiegeln freilich Veränderungen der Vorstellungen davon wider, wie die Wirtschaft funktioniert und wie sie vom Staat beeinflusst werden kann. Ähnliches findet man auch an anderen Stellen im politischen Spektrum der siebziger Jahre. So hatte sich auch während der letzten Labour-Regierung (1974-79) die Arbeitslosigkeit verdoppelt. Doch die Tatsache, daß die „alternative wirtschaftliche Strategie“ der Labour-Partei sich jetzt von jener unterscheidet, die sie während ihrer Regierungszeit verfolgte, steht nicht im Widerspruch zu der Tatsache, daß sie sich zugleich von dem üblichen Rezept der Nachfragesteuerung in den Jahrzehnten unmittelbar nach dem Kriege abhebt. Was die Arbeitslosenquote als Orientierungsgröße für die Regierung betrifft, so scheint es, daß die verantwortlichen britischen Politiker von 1975-82 sich dafür entschieden haben, die Beschäftigungskonsequenzen der als vorrangig angesehenen antiinflationären Maßnahmen in Kauf zu nehmen. In der Tat müssen Kommentatoren vor 20 Jahren der Meinung gewesen sein, daß eine Versiebenfachung der Arbeitslosigkeit bis 1982 von den nachfolgenden Regierungen nur willentlich, wenn nicht gar böswillig herbeizuführen sein könnte und nicht etwa durch einen Wechsel in der Hierarchie der Ziele.

Die Antwort auf Anschuldigungen, gleichgültig oder zumindest erfolglos zu sein, bezog sich meist auf folgende Argumente:

- 1) daß Großbritannien nicht allein ist mit seinen hohen Arbeitslosenzahlen und
- 2) daß keine andere Wirtschaftspolitik kurzfristig zu wesentlichen Verbesserungen führen würde, ohne

zugleich die Fähigkeit der Wirtschaft zu beeinträchtigen, langfristig steigende Einkommen und mehr Beschäftigung zu realisieren.

Beide Argumente sind jedoch durch die wirtschaftliche Entwicklung zunehmend widerlegt worden. Die wirtschaftliche Leistung Großbritanniens war nicht nur *relativ* gesehen bescheiden, sondern auch *absolut* unbefriedigend. Darüber hinaus gerieten Labour- und konservative Regierungen in Mißkredit bei anderen Industrieländern, weil Großbritannien mehrere internationale Gipfelkonferenzen nur schwach oder überhaupt nicht stützte, nachdem diese nicht die Voraussetzungen für anhaltendes wirtschaftliches Wachstum geschaffen hatten. Dadurch konnten die Regierungen andere Industrieländer auch nicht davon überzeugen, an einer gemeinsamen Lösung der Probleme interessiert zu sein.

So wie die Erfahrung der siebziger Jahre die Abhängigkeit Großbritanniens vom Zustand der Weltwirtschaft verdeutlicht hat, hat sie auch gezeigt, wie wichtig multilaterale Versuche zur Beeinflussung internationaler Geschehnisse sind und welche Rolle jedes größere Industrieland in dem Prozess spielen könnte oder sollte, wenn es dazu nur genügend motiviert wäre.

Die Forderung nach einer international vergleichbaren Leistung ist allerdings selbst etwas problematisch. Die Absicht der britischen Regierungen war es, einen Teil dessen zurückzugewinnen, was sie an die internationale Konkurrenz in Jahrzehnten verloren hatten: Sich mit angeblich ähnlichen Erfahrungen der anderen Länder zu trösten, läßt einigen Zweifel an der Entschlossenheit der Regierung aufkommen, die Lage der Wirtschaft zu verbessern. Trotzdem ist es in einer ausgeprägten Weltrezession verständlich, daß die Hemmnisse, die sich von daher einer durchschlagenden Verbesserung im Inland entgegenstellen, auch berücksichtigt werden müssen.

Wie o. e. reagiert die Regierung auf die Kritik an der zunehmenden Arbeitslosigkeit zweitens mit dem Argument, daß die Nation sich bemühen müsse, den Ursachen des wirtschaftlichen Mißerfolgs beizukommen. Es müsse ferner erkannt werden, daß die Heilung schmerzlich sein werde. Auch sollte man nicht alternativen Rezepten vertrauen, die unterstellen, daß die Schmerzen entweder gar nicht nötig wären oder, wenn sie länger anhielten, daß dies ein Zeichen für die Wirkungslosigkeit dieser Therapie sei. Indem der Wirtschaftspolitik der Labour-Regierung solche Überlegungen zugrundelagen, kann ihre wirtschaftspolitische Strategie als der Versuch verstanden werden, dem Patienten zur Selbsthilfe zu *verhelfen* und so die Behandlungsdauer zu verkürzen und einen glatten Übergang zu späterer Selbsthilfe zu schaffen. Das leidenschaftliche Festhalten der Konservativen am Monetarismus und am Wettbewerb war mehr darauf gerichtet, den Patienten zur Selbsthilfe zu *zwingen*, Hilfen für die Wirtschaft schienen ihnen nur den Willen zur Selbsthilfe zu untergraben. Das Problem liegt jetzt allerdings darin, daß die Behandlung langwierig ist und eine Besserung nicht ohne weiteres auf die Behandlung als solche zurückgeführt werden kann – teils, weil die Erholung nur langsam vorankommt, vor allem aber, weil sie einem größeren Rückschlag folgt, so daß der Gesundheitszustand der Wirtschaft – gemessen an konventionellen Indikatoren – noch viel schlechter ist als vor Beginn der Behandlung.

Die Schwierigkeit, die Auswirkung der Politik richtig einzuschätzen, besteht schon seit einiger Zeit. Es kann sein, daß die Rezession von 1980/81 die Anzeichen der längerfristigen Wachstumschancen der Wirtschaft verwischt hat, aber diese

Anzeichen waren von Anfang an nicht sehr klar. Der Entwicklungspfad der Wirtschaft nach dem ersten Ölpreisschock von 1973/74 war undurchsichtig. In der letzten Hälfte des Jahrzehnts vor der jetzigen Rezession wurde viel darüber debattiert, wie hoch die potentielle oder bei Vollauslastung erreichbare Wachstumsrate von Produktivität und Produktion sei, die sich aus den Veränderungen des Kapitalbestands der Wirtschaft seit 1973 ergab. Verschiedene Berechnungen deuteten darauf hin, daß der Spielraum für die Erhöhung des Ausstoßes pro Person enorm war - selbst ohne zusätzliche Investitionen¹⁾.

Die Wirtschaft

Auf den ersten Blick war das wirtschaftliche Wachstum in Großbritannien von 1975-79 nicht so schlecht, gemessen am früheren Standard: Das reale Bruttoinlandsprodukt nahm jährlich um 2,5% zu. Während die Bruttoanlageinvestitionen insgesamt nur um 0,7% jährlich zunahmen, stiegen sowohl die Investitionen im Privatsektor wie auch die in Gebäude und Maschinen in der Wirtschaft insgesamt um 5% jährlich. Die geringe Wachstumsrate der Gesamtinvestitionen rührte von Einschränkungen im öffentlichen Sektor her, nämlich von der jährlichen Abnahme der öffentlichen Investitionen um 10%. Teilweise spiegeln diese extremen Rückgänge die Schwierigkeit wider, das Anwachsen der staatlichen Verbrauchsausgaben zu vermindern, welches nichtsdestoweniger auf 1% im Jahr zurückging von 1975-79, verglichen mit etwa dem dreifachen im vorangegangenen Jahrzehnt. Es ist wahr, daß die Importe jährlich um 5% zunahmen, dies wurde jedoch durch ein gleich hohes Wachstum der Exporte ausgeglichen.

Natürlich war kaum jemand glücklich über die Entwicklung der Einzelhandelspreise, die jährlich um 13,5% stiegen und 1979 noch höher kletterten. Auch darf man nicht vergessen, daß 1975 ein Tal und 1979 ein Höhepunkt in der wirtschaftlichen Entwicklung war. Aber für die Skeptiker gibt es einen aussagefähigeren Indikator für die schwindende wirtschaftliche Gesundheit: Das Wachstum der Industrieexporte betrug nur 4% im Jahr, verglichen mit 11% bei den Importen. In der OECD nahm die Industrieproduktion jährlich um 5% zu gegenüber nur 3% im Vereinigten Königreich. Außerdem fielen die Wachstumsraten der Industrieproduktion und des Bruttoinlandsprodukts (ohne Öl) auf 1,0 bzw. 1,7% pro Jahr in den Jahren 1975-79. Die Handels- und Zahlungsbilanzen konnten durch die erhöhte Ölförderung und die schließliche Selbstversorgung mit Öl im Jahre 1980 ausgeglichen werden. Das könnte darauf hindeuten, daß die Gewinne aus dem Öl die britische Wirtschaft vor einer Katastrophe bewahrt haben, die sonst die Folge der sehr schwachen Industrieleistung gewesen wäre. Es gab jedoch eine Auseinandersetzung über das Ausmaß, in dem die Ölförderung teilweise eher Ursache als Bremse für die De-Industrialisierung seit 1975 gewesen ist. Forsyth und Kay (1980) haben argumentiert, daß der Verlust der Wettbewerbsfähigkeit durch Wechselkursbewegungen und den Niedergang der Industrie „Gleichgewichtsreaktionen“ auf die Ölgewinnung und auf die dramatischen Preisveränderungen gewesen seien. Ihr Standpunkt wurde jedoch mit technischen Argumenten bezweifelt²⁾.

Man kann also sagen, daß der Niedergang des Produzierenden Gewerbes nicht unvermeidlich war, sondern daß die Regierungspolitik gegenüber dem Öl und der Wirtschaft ihn möglich gemacht haben. Während sowohl Labour- als auch konservative Regierungen versucht haben, die industrielle Basis der Wirtschaft wieder zu beleben (wenn auch auf verschiedene Weisen), so waren ihre Vorstellungen über die Auswirkungen des Öls doch recht risikofeindlich; insbesondere haben sie ihre Haushaltspolitik nicht den starken Ölpreiserhöhungen von 1974 und 1979 angepaßt, um so zu verhindern, daß die Unternehmer in die Zange höherer Energiekosten einerseits und der Reallohnforderung ihrer Arbeitnehmer andererseits gerieten, wenn letztere versuchten, ihren Lebensstandard zu halten.

1975 erhöhte die Regierung die Arbeitskosten durch die Einführung des Zuschlags auf den Arbeitgeberanteil der Sozialversicherung. Obwohl die Ölproduktion zu jener Zeit für heutige Begriffe noch minimal war, war die Lage der von 1979 nicht unähnlich. Aber die Wirtschafts- und Finanzpolitik wurde eben beherrscht von der Sorge um eine Reduzierung der Nettokreditaufnahme des Staates von 10,5 Milliarden Pfund oder 10% des Bruttoinlandsprodukts und um die Begrenzung der Einkommenszuwächse, die im Jahre 1975 26% erreichten.

Man kann durchaus sagen, daß die konservative Regierung 1979 weniger Grund dafür hatte, den Zuschlag nicht wieder abzuschaffen, als Labour Grund für seine Einführung gehabt hatte, denn die Staatsverschuldung, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, belief sich nur auf die Hälfte des Anteils von 1975 und der Lohnanstieg betrug auch nur die Hälfte der Rate von 1975; außerdem stand die Selbstversorgung mit Öl kurz bevor.

Ansätze zur Überwindung des zweiten Ölpreisschocks als solchem fielen dem Willen der neuen konservativen Regierung zum Opfer, die Inflation zu bekämpfen, indem sie die Zunahme der Geldmenge durch eine Verringerung des Anteils der Neuverschuldung des Staates am Bruttoinlandsprodukt beschränkte. Gleichzeitig führte die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik der Regierung sie dazu, die indirekten Steuern (Mehrwertsteuern) zu erhöhen, um eine Senkung der direkten Steuern zu ermöglichen, von der man sich Anreize erhoffte. Das letztere Ziel wurde durch die anderen Auswirkungen dieser Politik nicht gerade begünstigt, vor allem wegen der starken Erhöhung der Zinssätze.

Außerdem gibt es wenig Beweise dafür, daß überhaupt ein Zusammenhang zwischen *allgemeiner* Einkommenssteuersenkung und unternehmerischer Aktivität oder dem Wachstum der Arbeitsproduktivität besteht. Unter diesem Gesichtspunkt scheint die kurzfristige Inflationsanheizung durch die höheren Verbrauchssteuern ein hoher Preis gewesen zu sein gegenüber der geringen Erfolgsaussicht dieser speziellen angebotsorientierten Maßnahme. Außerdem können auch die anfänglichen Wirkungen von Einkommenssteuersenkungen auf die Nachfrage nach Importen in einem Land mit einer sehr hohen marginalen Importneigung nicht vernachlässigt werden – wenn auch diese Steuersenkungen als Teil der angebotsorientierten Strategie angesehen wurden. Dieser letzte Punkt wenigstens scheint von der Regierung eingesehen worden zu sein, die keine weitere Reduzierung der direkten Steuern mehr vornahm, wie es ihrem ursprünglichen Ziel entsprochen hätte.

Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts nach der Rezession von 1975 verlor 1979 wieder an Schwung. Die Hälfte der zehnzehnjährigen Zunahme des Produktionsvolumens in

¹⁾ Vgl. Lindley (1978, S. 38-44) im Hinblick auf eine frühe Vorausschätzung sowie Wilson (1982) hinsichtlich einer Diskussion des Produktivitätswachstums in Großbritannien während der letzten drei Jahrzehnte und des potentiellen Wachstums in den 80er Jahren.

²⁾ Vgl. Worswick (1980), Buitter, Miller (1981) sowie das Institut für Beschäftigungsforschung (1981).

dieser Periode ging in nur 12 Monaten wieder verloren. Der Abschwung setzte sich bis 1981 fort, wo im 2. Quartal die Talsohle erreicht wurde, mit einer Einbuße von 7% gegenüber dem Höhepunkt 2 Jahre davor. Die Produktivität übertraf jedoch den Höhepunkt von 1979 etwas. Nach dem leichten Rückgang der Produktivität im Jahre 1980, der die Wirkung des verminderten Produktionsvolumens auf die Beschäftigung etwas abmilderte, kam es im 3. Quartal 1981 gegenüber dem 3. Quartal 1980 zu einem Anstieg von 3,6%. Normalerweise würde man erwarten, daß ein solcher Anstieg während und nicht vor der wirtschaftlichen Erholung eintritt. Die Regierung hat natürlich diese Entwicklung als frühe Rechtfertigung ihrer wirtschaftspolitischen Maßnahmen angesehen, aber andere waren der Meinung, daß dies wahrscheinlich nur eine einmalige Anpassung an das vorangegangene labour hoarding, das schleunigst abgebaut wurde, als die Aussichten auf weiteres Produktionswachstum schwanden. Bisher gibt es wenig Anzeichen dafür, daß es größere Veränderungen in den Verhaltensweisen in der Industrie gegeben hätte, die zu einem wesentlich höheren Produktivitätswachstum führen könnten, als es durch eine künftige wirtschaftliche Erholung auch erreicht werden würde. Die Produktivität ist 1982 jedoch weiter angestiegen, während die Produktion keine eindeutigen Erholungstendenzen zeigte und man kann schwerlich glauben, daß weitere Zuwächse nicht wenigstens kurzfristig möglich sein sollten, wenn die Produktion einen eindeutigen Anstieg erkennen läßt.

Im Jahre 1982 bestand die Strategie der Regierung darin, auf das natürliche Wiederaufleben der Wirtschaft nach einer sehr tiefen Rezession – unterstützt durch eine Erholung der Weltwirtschaft – zu setzen. Beide Ereignisse lassen unglücklicherweise auf sich warten. Großbritannien muß leider gerade die Erfahrung machen, daß dieser natürliche Wiederaufschwung recht bescheiden ist. Während die Regierung fortfährt, dem Zustand der Weltwirtschaft und den langsamen Reaktionen der Industrie (für die sie sich nicht verantwortlich fühlt) die Schuld zuzuschreiben, wird zunehmend die Aufmerksamkeit darauf gerichtet, welche Fiskalpolitik betrieben werden soll. Nach der offiziellen Version sollte sich die staatliche Kreditaufnahme nicht an „nachfrage-, konjunktur- oder preissteigerungsorientierten“ Indikatoren ausrichten. Es ist jedoch klar geworden, daß, während die ursprüngliche Politik implizit zu einem Ausgleich des inflationsberechtigten Haushalts führte, die gegenwärtige Politik im Finanzjahr 1982/83 zu einem realen Überschuß führen wird. In diesem Sinne scheint Großbritannien nun tatsächlich den Versuch zu machen, durch Deflation der Depression zu entkommen. Die mit der Arbeitsmarktpolitik befaßten Stellen stoßen deshalb auf eine sehr feindliche Umgebung, die zwar im Interesse der langfristigen Entwicklung nach neuen Wegen sucht, die ihr jedoch zugleich die nötige Basis für den Start versagt.

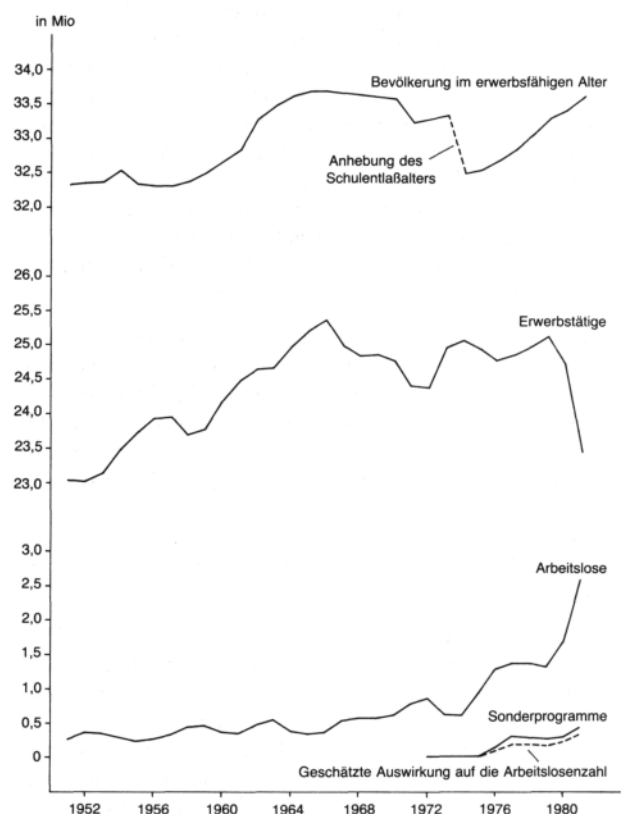
Die Arbeitslosenquote von durchschnittlich 13% zur Mitte 1982 ist geographisch, demographisch und hinsichtlich der Qualifikation breit gestreut. Während die Arbeitslosenquote im Südosten bei 9% liegt, erreicht der Norden 17%, bei Männern sogar 20%. Im Januar 1982 – zu einer Jahreszeit, in der die Altersstruktur der Arbeitslosen normalerweise wieder ausgeglichener ist, nachdem die Schulabgänger des Sommers ins Berufsleben eingetreten sind – waren fast 25% der bis zu 19jährigen arbeitslos, selbst wenn man die Teilnehmer an den verschiedenen Spezialprogrammen abzieht. Die Arbeitslosigkeit der 20-24jährigen und der über 60jährigen Männer betrug 20%. In der Jahresmitte waren 1 Million über 1 Jahr arbeitslos gewesen und weitere 680 000 über 6

Monate. Über 40% der 1,2 Millionen Arbeitslosen unter 25 Jahren waren länger als 6 Monate ohne Arbeit, 240 000 davon über 1 Jahr. Zwei Drittel der über 55jährigen Arbeitslosen war mehr als 6 Monate ohne Arbeit, 40% über 1 Jahr.

Arbeitskräfteangebot und Beschäftigung

Im Vergleich zu den 60er Jahren, als die Beschäftigung zuerst stetig um insgesamt etwa 1,3 Millionen Personen anstieg und dann um etwa 600 000 Personen zurückging, waren die 70er Jahre eine Periode von relativ geringer Bewegung (siehe Schaubild 1). In den Jahren 1970, 1976 und 1980 betrug die Zahl der Beschäftigten 24,8 Mio. und während dieses Jahrzehnts schwankte sie um ungefähr 300 000 um dieses Niveau. Der konjunkturelle Höhepunkt im Jahr 1979 lag tatsächlich sogar etwas über dem vorherigen Höhepunkt von 1974, doch hat die Zahl der registrierten Arbeitslosen von 600 000 auf 1,3 Mio. Personen zugenommen. Das Gegenstück der Schwankungen der Beschäftigtenzahl um einen fast vernachlässigenswerten Trend und des gleichzeitigen Anstieges der Arbeitslosigkeit liegt natürlich im Anstieg des Arbeitskräftepotentials. In der Mehrzahl der 70er Jahre lag dies weitgehend an der anhaltend kräftigen Zunahme der Erwerbsquoten verheirateter Frauen, wie dies auch schon in dem davorliegenden Jahrzehnt der Fall war, und weniger an einer Zunahme der Einwohner im erwerbsfähigen Alter. Immerhin hat dieser letztere „Bevölkerungseffekt“ an Bedeutung gewonnen, während der „Erwerbsquoteneffekt“ sich abschwächte. Dies gilt nach der Anpassung an die Erhöhung des Schulpflichtalters auf 16 Jahre im Jahre 1973, wodurch eine einmalige Verringerung der Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter eintrat. Die Wachstumsrate der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter war insbesondere hoch in der zweiten Hälfte der 70er Jahre und dies wird sich bis zur Mitte des laufenden Jahrzehnts fortsetzen mit einer

Schaubild 1: Bevölkerung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Großbritannien



Durchschnittsrate von etwa 0,5% (180000 Personen) pro Jahr für die Zeit von 1975 bis 1985. Nach 1985 wird die Expansion nachlassen infolge des Rückgangs der Geburtenrate in den späten 60er Jahren, wodurch die Zahl der ins Arbeitskräftepotential Hineinwachsenden zurückgeht, sowie auch infolge des Baby-Booms nach dem I. Weltkrieg, aus dem sich nun eine wachsende Zahl von Personen ergibt, die das Ruhestandsalter erreicht haben. Ab 1991 ist damit zu rechnen, daß die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter abzunehmen beginnt.

Im Hinblick auf die Erwerbsquoten ist den Haushaltsumfragen zu entnehmen, daß die Erwerbsquote verheirateter Frauen ihren Höhepunkt im Jahr 1977 mit etwa 50% (für alle Frauen im Alter von 16 Jahren und darüber) hatte und dann langsam zurückging, ungefähr um 1% im Laufe der darauffolgenden 3 Jahre. Damit ging mutmaßlich das zwar am besten bekannte, aber wohl am wenigsten verstandene Phänomen auf dem Arbeitsmarkt während der letzten 3 Jahrzehnte zu Ende. Ökonometrische Erklärungsversuche für diese Abschwächung sind genau so unbefriedigend wie jene, die für den schnellen Anstieg unternommen wurden, zum Teil wohl infolge des Mangels an hinreichenden Statistiken über das Arbeitskräfteangebot. Aber die meisten Sachkenner stimmen wohl darüber überein, daß die Auswirkung der Rezession und das schwächere Wachstum der Beschäftigung im Dienstleistungssektor (s. unten) eine wesentliche Rolle hierbei gespielt haben. Während es einige Meinungsverschiedenheiten darüber gibt, ob die Erwerbsbeteiligungsraten verheirateter Frauen tatsächlich zurückgegangen sind, ist es eindeutig, daß dies tatsächlich der Fall ist bei den Männern und den nichtverheirateten Frauen in den höheren Altersgruppen. Was die verheirateten Frauen angeht, so ist es nicht einfach, die rezessionsbedingten Veränderungen von längerfristigen Einflüssen zu trennen, weil die letzteren nicht sehr deutlich quantifizierbar sind. Die Zunahme der Frühverrentungen scheint jedoch hauptsächlich ein „discouraged-worker“-Effekt zu sein, der sich infolge des Alters dieser Personen als effektiver Rückzug aus dem Erwerbsleben niederschlägt. Demzufolge liegt weder in dem „Job Release Scheme“ der Regierung, mit dem der frühere Übergang älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand zugunsten jüngerer Arbeitsloser gefördert werden soll, noch in der Entwicklung berufsspezifischer Betriebsrenten eine hinreichende Erklärung für den Anstieg der Zahl der in den Ruhestand getretenen Männer im Alter von 60 bis 64 Jahren. Insgesamt ist die durchschnittliche Erwerbsquote der Einwohner im erwerbsfähigen Alter wahrscheinlich in den letzten Jahren gefallen.

In den 60er Jahren kam es zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten in der Landwirtschaft, im Bergbau und im Textilgewerbe, während im Transport- und Nachrichtenwesen die langfristige Schrumpfungstendenz ebenfalls anhielt. Die Zunahmen im Maschinenbau und in der Metallverarbeitung schlugen in einen Rückgang um und sogar in den Nahrungsmittel-, Getränke- und Tabakverarbeitungsindustrien, in der Chemie und in den „sonstigen Industriezweigen“ zeigten sich Zeichen eines abwärtsgerichteten Trends der Beschäftigung.

Die Bauindustrie und der Handel erlebten ganz auffällige Höhepunkte, die zum Ende der Dekade durch Tiefstände abgelöst wurden. Allein in den freiberuflichen und „sonstigen“ Dienstleistungsbereichen und beim Staat nahm die Beschäftigung noch auffällig zu. In den 70er Jahren dagegen fand der Beschäftigungsabbau im Bergbau nach der ersten Ölkrise ein Ende und sogar der in der Landwirtschaft ließ

etwas nach, während der anhaltend steile Rückgang in der Textilindustrie von ähnlichen, wenn auch mehr zyklisch geprägten Abnahmen im Maschinenbau, in der Metallverarbeitung und in den „sonstigen Industrien“ begleitet war. Der abwärtsgerichtete Trend im Transport- und Nachrichtenwesen hielt an und im Nahrungsmittel-, Getränke- und Tabakgewerbe nahm er sogar noch zu. Der „Barber-Boom“ brachte tatsächlich das Baugewerbe und den Handel aus ihren Tiefpunkten von 1971 heraus. Die Erholung im Baugewerbe war nahezu dramatisch, doch zugleich außerordentlich kurzlebig und von 1973 an, abgesehen von einem kurzen Zwischenaufschwung 1979 fiel die Beschäftigung hier stark ab. Der Handel zeigte mehr Elastizität in der Erholungsphase, aber unterlag auch der Rezession nach 1979.

Unter den am schnellsten wachsenden Dienstleistungssektoren wurde die Beschäftigung im Staatssektor zu allererst betroffen durch die ökonomischen Verhältnisse in den 70er Jahren, als die Labour-Regierung die Wachstumsrate der öffentlichen Ausgaben nach 1975 reduzierte. Im Gegensatz zu den sehr starken Kürzungen bei den Investitionsausgaben, die maßgeblich zu dem o. e. Rückgang der Beschäftigung im Baugewerbe beitrug, gab es immer noch etwas Raum für einen leichten Anstieg bei den öffentlichen Dienstleistungen. Das Beschäftigungswachstum in den freiberuflichen und „sonstigen“ Dienstleistungsbereichen – hier spiegelt sich vor allem das Ausgabeverhalten der Firmen bzw. der privaten Haushalte wider – fand schließlich zum Schluß der Dekade sein Ende, so daß die Rezession die ganze Wirtschaft erfaßt hatte, als sie in die Depression umschlug. Insgesamt also wurden die geringen Schwankungen in der Gesamtbeschäftigung, die während der 70er Jahre festzustellen waren, von relativ großen Veränderungen der Wirtschaftsstruktur begleitet. Die Einstellung der Politiker zu den Beschäftigungsveränderungen in jener Zeit können zwar z.T. erklären, wie sich die Arbeitsmarktpolitik in den 70er Jahren entwickelte. Aber ein wesentlich stärkerer Einfluß ging von der Vorstellung aus von dem, was in Großbritannien eigentlich angestrebt werden sollte.

Im Laufe des Jahrzehnts jedenfalls schienen die Enttäuschungen der späten 60er Jahre, insbesondere der Rückgang der Industriebeschäftigung nach 1966, den Beginn eines neuen, ungünstigen Trends in der Gesamtbeschäftigung anzudeuten.

Das volle Ausmaß dieses Trends wurde eine Zeitlang noch durch die Erfahrung des Wachstumsschubs von 1972/73 verdeckt. Angesichts dessen hätte die Tatsache, daß der säkulare Rückgang in der Industrie nur aufgehalten, aber nicht umgekehrt wurde durch dieses Zwischenhoch in der wirtschaftlichen Entwicklung, als ein sehr ernsthaftes Zeichen genommen werden sollen. Statt dessen konzentrierte sich die Diskussion auf die ungebührlich schnelle Ankurbelung, die von der Regierung veranstaltet wurde. Die offensichtliche Tatsache von Engpässen in der Qualifikationsstruktur und andere Meßziffern der Kapazitätsauslastung legten nahe, daß die inländischen Produzenten der Nachfrage wegen Kapazitätsengpässen nicht gerecht werden konnten. Es wurde eingewandt, daß die Beschäftigung wie auch die Produktion hätten höher ausfallen können, wenn die Wiederbelebung langsamer vonstatten gegangen wäre und die Firmen besser darauf vorbereitet gewesen wären.

Natürlich wurde schon in den frühen 70er Jahren erkannt, daß unter jeder vorstellbaren Kombination von Weltwirtschaft und inländischen Marktbedingungen einige britische Industrien abbauen würden. Sicher war auch, daß in einigen

anderen Industrien für das Überleben entscheidend wäre, technologisch anspruchsvollere Produkte zu entwickeln, für die die Nachfrage in der Welt einkommenselastisch ist, statt weiterhin „low-technology“-Produkte herzustellen, bei denen die britischen Firmen stark dem Wettbewerb neu aufkommender Industrieländer mit niedrigeren Arbeitskosten ausgesetzt wären. Zusammen mit anderen Ideen zur Belebung der Leistungen Großbritanniens auf den Gebieten der Industrieforschung, des Designs und der Entwicklung, die Mitte des Jahrzehnts auftraten, ergab sich so das Gerüst für eine Langzeitstrategie zur strukturellen Anpassung und Stärkung des industriellen Bereichs. Allerdings räumte die Labour-Regierung in der Industriepolitik (durchgeführt durch den National Economic Development Council und die Sector Working Parties) der Beseitigung kurzfristiger Engpässe in der wirtschaftlichen Wiederbelebung absoluten Vorrang ein³). In diesem Zusammenhang wurde die aktive Arbeitskräfteangebotspolitik letzten Endes mit der Verantwortung dafür versehen, daß solche Qualifikationsknappheiten, wie sie in den Jahren 1972/73 aufgetreten waren, sich nicht wiederholten. Dem zunehmenden Rückgang der Beschäftigung von Facharbeitern in der Industrie und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit unter Facharbeitern wurde weit weniger Aufmerksamkeit gewidmet.

Ausblick auf die Beschäftigungsentwicklung

Kaum ein unabhängiger Prognostiker erwartet eine wesentliche Verbesserung der Beschäftigungssituation in Großbritannien vor der nächsten Unterhauswahl (spätestens 1984). Jene Gruppen, die versuchsweise den Zeithorizont ihrer

³) Vgl. Shanks (1977) für einen Überblick über die britische Wirtschaftsplanung bis hin zur Industriestrategie.

Vorausschätzungen bis zum Ende des Jahrzehnts erweitert haben, bieten wenig Hoffnung auf nennenswerte Verringerung der Unterbeschäftigung bei der gegenwärtigen politischen Ausrichtung. Regelmäßige Projektionen der Industriebeschäftigung werden nur von Ökonometrikern in Cambridge und vom Institut für Beschäftigungsforschung (IER) an der Universität Warwick erstellt. Tabelle 1 ist der jüngsten Vorausschätzung des IER entnommen. Diese Zahlen sollen nur zeigen, welche Strukturveränderungen in der Industrie bei einer anhaltenden Arbeitslosigkeit von 13% über den größten Teil dieses Jahrzehnts hinweg eintreten könnten.

Die gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen, die diesen Projektionen zugrunde liegen, sind ausführlich vom IER beschrieben worden (1982). Unterstellt wurde, daß das reale Bruttoinlandsprodukt wie auch die Industrieproduktion und der Output im Dienstleistungsbereich jährlich über die ganze Zeit hin um 2% steigt. Bedenkt man das Ausmaß der Produktionsrückgänge seit 1979 in der Verarbeitenden Industrie, so wird der Output im Jahre 1990 hier nur 2% höher sein als in jenem Spitzenjahr 1979, wogegen der Dienstleistungsbereich seinen Output im gleichen Zeitraum um 17% steigern dürfte. Die gesamtwirtschaftliche Produktivität, so wird hier angenommen, wird zwischen 1981 und 1990 etwas weniger stark steigen als die Produktion, so daß sich die Beschäftigung leicht erholen kann. In der Verarbeitenden Industrie wird jedoch die Produktivität um 0,7% pro Jahr schneller steigen als die Produktion, so daß hier die Beschäftigung weiter zurückgehen wird – etwa um gut 300 000 Arbeitsplätze – wogegen die Gesamtwirtschaft einen Nettogewinn von 0,5 Millionen Arbeitsplätze verzeichnen wird mit ungefähr 600 000 in den mehr marktorientierten Dienstleistungsbereichen und etwa 250 000 Arbeitsplätzen in den öffentlichen Dienstleistungssektoren.

Tabelle 1: Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen 1981-90

Wirtschaftszweige	Anteil an der gesamten Beschäftigung in %			Beschäftigungsstand in Tsd. 1981	Absolute Veränderungen in Tsd.			Veränderungsraten in % p. a. 1981-90
	1975	1981	1990		1975-79	1979-81	1981-90	
Landwirtschaft	2,7	2,7	2,1	621	- 38	- 9	-107	- 2,1
Bergbau	1,4	1,4	1,2	333	- 14	- 6	- 37	- 1,3
Nahrungs- und Genußmittel	2,9	2,7	2,5	640	- 25	- 68	- 42	- 0,8
Chemische Industrie	1,9	1,9	1,6	435	10	- 45	- 60	- 1,7
Metallindustrie	2,0	1,4	1,2	325	- 50	-127	- 40	- 1,5
Maschinenbau	13,6	11,8	11,3	2 777	-113	-524	- 72	- 0,3
darunter:								
Maschinen- und Apparatebau	3,9	3,3	2,9	764	- 49	157	- 64	- 1,0
Elektrotechnik	3,1	2,8	2,7	657	- 25	-103	- 16	- 0,3
Kraftfahrzeugbau	2,0	1,6	1,6	377	7	-121	- 2	- 0,1
Textil- und Bekleidung	4,0	3,1	2,5	735	- 81	-181	-130	- 2,2
Sonstiges verarbeitendes Gewerbe	5,9	5,4	5,2	1 267	- 16	-191	- 22	- 0,2
Bauwirtschaft	6,8	6,3	6,9	1 480	- 56	-163	183	1,3
Öffentliche Dienstleistungen	1,4	1,5	1,3	342	5	- 16	- 38	- 1,3
Transport und Verkehr	6,4	6,5	6,0	1 518	- 30	- 48	- 80	- 0,6
Handel	12,8	13,0	12,4	3 048	41	-200	- 82	- 0,3
Private Dienstleistungen	6,8	7,9	8,8	1 850	104	29	258	1,5
Übrige Dienstleistungen	10,0	11,5	13,4	2 702	241	- 55	494	1,9
Verarbeitendes Gewerbe	30,2	26,3	24,3	6 179	-274	-1 136	-367	- 0,7
Dienstleistungen	36,0	38,9	40,6	9 117	356	-275	589	0,7
Alle Wirtschaftszweige	78,4	77,1	76,4	18 072	- 21	-1 605	223	0,1
Soziale Dienste	13,6	14,8	15,0	3 476	101	- 51	126	0,4
Öffentliche Verwaltung	7,9	8,1	8,5	1 908	- 49	- 34	136	0,8
Wirtschaft insgesamt	100,0	100,0	100,0	23 455	32	-1 691	484	0,2

Quelle: *Review of the Economy and Employment*, Frühjahr 1982.

Um 1990 werden diese zuletzt genannten zwei Bereiche etwa zwei Drittel der Gesamtbeschäftigung ausmachen und die Verarbeitende Industrie wird, obwohl sie etwas langsamer abnehmen wird, weniger ausmachen als ein Viertel des Ganzen. In der Desaggregation nach Wirtschaftsbereichen zählen die Bauindustrie, die freien Berufe, die übrigen Dienstleistungen, soziale Dienstleistungen und öffentliche Verwaltung zu jenen Bereichen, die zwischen 1981 und 1990 Arbeitsplätze zulegen werden. Die größten absoluten Verringerungen in der Beschäftigtenzahl werden in der Landwirtschaft und in der Textil- und Bekleidungsindustrie stattfinden, dicht gefolgt vom Transport- und Nachrichtenwesen und dem Handel.

Da sowohl das Arbeitskräftepotential als auch die Beschäftigung um ungefähr eine halbe Million Personen zunehmen werden, wird sich am Niveau der Arbeitslosigkeit in der oben dargestellten Projektion nichts ändern. Es ist jedoch zu beachten, daß die Versuche zur Verringerung der Arbeitslosigkeit mit der Tatsache rechnen müssen, daß die Zahl jener, die aktiv einen Arbeitsplatz suchen, mit der Verbesserung der allgemeinen Arbeitsmarktlage steigen wird. Als eine ganz grobe Daumenregel kann gelten, daß fast drei Arbeitsplätze nötig sind, um zwei registrierte Arbeitslose wieder einzugliedern.

3. Die Diversifizierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Erfolge Großbritanniens auf dem Gebiet der Berufsausbildung waren vergleichsweise enttäuschend. Die Leistungen anderer Länder, insbesondere Frankreichs, Deutschlands und Schwedens, werden oft als Beispiele dafür herangezogen, wie Regierung und Wirtschaft sich in einer modernen Wirtschaft engagieren müssen, um die erforderlichen Investitionen in Humankapital zu bewerkstelligen. Natürlich hat sich hier wesentliches geändert, seit man in den 50er Jahren einzusehen begann, daß die Regierung eine Ausbildungspolitik betreiben müsse, und sei es auch nur, um das veraltete Lehrlingswesen aus dem 19. Jahrhundert zu überwinden⁴⁾.

Während die Debatte über die Berufsausbildung die sogenannte „aktive Arbeitskräftepolitik“ geprägt hat, haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten auch andere Elemente der Politik entwickelt. In der Tat gab es drei Hauptbereiche, in denen seit 1960 ins Gewicht fallende Änderungen der Politik stattgefunden haben. Der erste bezieht sich auf die Schaffung eines industriellen Ausbildungssystems, das mit den langfristigen Erfordernissen der Wirtschaft in Einklang stehen soll. Diesem Bereich wurde die größte Aufmerksamkeit im Rahmen der Arbeitskräftepolitik in den 60er und frühen 70er Jahren geschenkt, in einer Zeit also, als der Glaube an die Bedrohung der industriellen Expansion durch größere Qualifikationsengpässe noch völlig ungebrochen war. Der zweite Bereich bezog sich auf Arbeitsplatzsuche, Arbeitskräfteauswahl und Vermittlungsbemühungen und erlebte seinen Höhepunkt in den 70er Jahren durch die Reorganisation der staatlichen Arbeitsvermittlung und die Einrichtung moderner Vermittlungsstellen. Wesentliche Veränderungen in der Organisation der Arbeitskräftepolitik folgten nach dem Inkrafttreten des „Beschäftigungs- und Ausbildungsgesetzes“ (Employment and Training Act) von 1973, in dem die Verantwortung für die Ausführung der Beschäftigungs- und Ausbildungsaufgaben schließlich vom Arbeitsministe-

rium (Department of Employment) einer neuen Dienststelle, nämlich der Manpower-Services-Commission (MSC) übertragen wurde. Diese Behörde untersteht dem Arbeitsministerium.

Der dritte Bereich politischer Aktivität ergab sich als Reaktion auf völlig anders gelagerte aktuelle Schwierigkeiten als jenen, von denen man bei der Reform der Ausbildungs- und Beschäftigungsdienste ausgegangen war. Das Vereinigte Königreich wurde von der Weltrezession von 1975 schwer getroffen und die auf das Inland gerichtete Wirtschaftspolitik suchte neue Wege, um die Beschäftigungslage zu verbessern, ohne jedoch die Versuche zu unterlaufen, das Wachstum der öffentlichen Ausgaben zu beschränken und die Inflation unter Kontrolle zu halten. Ganz allgemein gesprochen erstrecken sich diese Versuche auf zwei Gebiete: Einmal jene, die darauf zielen, vorübergehend Beschäftigung außerhalb der konventionellen Arbeitsmarktbedingungen zu schaffen, wenn möglich in Verbindung mit der Gelegenheit zur Ausbildung. Zweitens handelt es sich um Versuche, die mehr im Rahmen des Marktsystems arbeiteten, in dem sie entweder die Nichtentlassung von Beschäftigten, ihr frühzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben oder die Einstellung von neuen Arbeitskräften subventionieren. Im Finanzjahr 1980/81 erreichte das Ausgabenvolumen der MSC für Spezialprogramme ungefähr 250 Millionen Pfund. In den Jahren 1976/77 wurden etwa 70% der MSC-Ausgaben für Ausbildungsprojekte und ein vernachlässigenswerter Betrag für Spezialprogramme verwendet. 1980/81 betragen die entsprechenden Zahlen 45% und 30%. Die Ausgaben in realen Größen expandierten rasch während der ersten Jahre der MSC, verdoppelten sich zwischen 1974/75 und 1976/77, um dann (mit einer fallenden jährlichen Wachstumsrate) zwischen 1976/77 und 1980/81 um ungefähr ein Drittel zu steigen.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen, die durch eine Beihilfe an die MSC unterstützt wurden, wurden auch Arbeitsbeschaffungsprogramme begonnen, die hauptsächlich für Erwachsene gedacht waren, vom Arbeitsministerium finanziert und von der MSC verwaltet wurden. Schließlich gab es die verschiedenen Beschäftigungssubventionen und das Job-Release-Scheme, die direkt vom Arbeitsministerium durchgeführt wurden. Beginnend mit der „Zeitweiligen Beschäftigungssubvention“ (Temporary Employment Subsidy) im Jahr 1975 entwickelten sich diese Subventionen schneller als die speziellen Ausbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, erreichten ihren Höhepunkt 1977/78 und nahmen dann wieder ab bis 1980/81, als das „Vorübergehende Kurzarbeitsprogramm“ (Temporary Short-Time Working Scheme) die Zahl der durch Subventionen Begünstigten schnell auf den früheren Höhepunkt von etwa 200 000 Personen zurückführte. Die speziellen Beschäftigungsmaßnahmen, die vom Arbeitsministerium finanziert wurden, erreichten 1980/81 ein Volumen von 550 Millionen Pfund. Insgesamt wurde rund 1 % der gesamten öffentlichen Ausgaben (einschließlich Transferzahlungen) den speziellen Maßnahmen der MSC und des Arbeitsministeriums gewidmet (in Bruttogrößen). Dies macht ungefähr ½% des Bruttoinlandsproduktes aus.

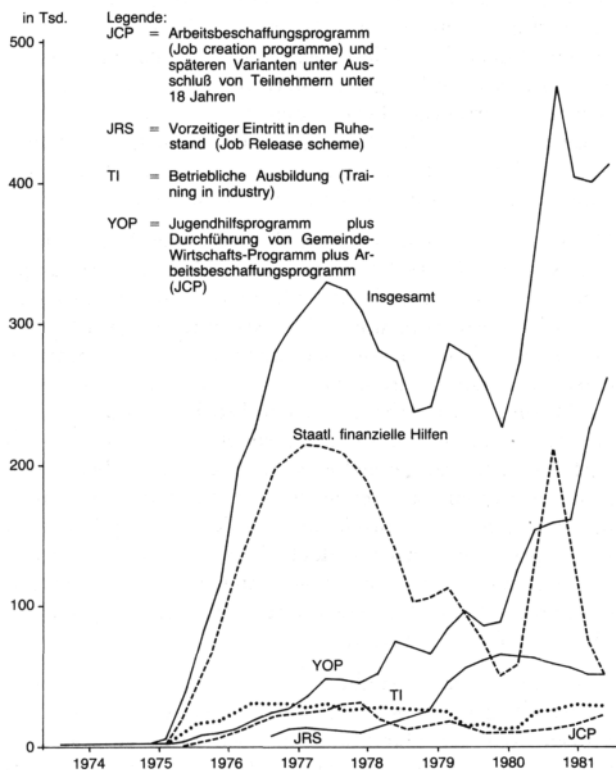
Veränderungen im Gesamtniveau und der grobe Rahmen dieser Spezialprogramme werden zusammenfassend im Schaubild 2 dargestellt, wobei differenziert wird nach

- der Zahl von Teilnehmern, die durch spezielle Maßnahmen zur Förderung der Ausbildung in der Wirtschaft unterstützt wurden,

⁴⁾ Lindley (1983, erscheint demnächst) bietet einen Überblick über die Entwicklung der Ausbildungspolitik seit 1960.

- der Vielfalt der Programme, die sich auf junge Arbeitslose beziehen,
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Erwachsene und
- Beschäftigungssubventionen und die Frühverrentung.

Schaubild 2: Anzahl der durch spezielle Maßnahmen geförderten Personen 1974–81



Die wichtigsten Tatsachen sind das schrittweise Anpassen von Maßnahmen, die jungen Arbeitslosen helfen sollen, sowie die bemerkenswerte Veränderung in der Auswirkung von Beschäftigungssubventionen. Die Gesamtzahl der geförderten Personen erreichte ihren Höhepunkt mit 330 000 Personen im Herbst 1977, nahm ab auf 230 000 Personen im Frühjahr 1980, stieg erneut an auf 410 000 Personen im Herbst 1981 nach einem absoluten Höhepunkt von 470 000 Teilnehmern zu Beginn jenes Jahres als Folge der vorübergehend starken Inanspruchnahme der Kurzarbeitssubventionen. Auf dem Höhepunkt von 1977 fielen zwei Drittel aller Unterstützten unter das „Zeitweilige Beschäftigungs-Subventionsprogramm“ und 15% unter Programme für arbeitslose junge Menschen. Zum Ende 1981 zählten zwei Drittel oder 260 000 Teilnehmer zum Jugendförderungsprogramm (YOP) sowie zum „Gemeinde-Wirtschafts-Programm“ (Community-Industry-Programme).

Das Beschäftigungs-Subventionsprogramm und, mit dem gleichen Gewicht, das Frühverrentungsprogramm machten zusammen etwa 25% der Gesamtheit aus, bzw. 50 000 Teilnehmer je Programm. Das frühere Arbeitsbeschaffungsprogramm und seine nachfolgenden Varianten, das „Spezielle zeitweilige Beschäftigungsprogramm“ und das jüngst gestartete „Gemeinde-Unternehmens-Programm (Community-Enterprise-Programme) haben niemals mehr als 30 000 erwachsene Teilnehmer pro Quartal überschritten. Das gleiche gilt für die Vermittlung von jungen Leuten im Rahmen

des Programms „Ausbildung in der Industrie“ (Training in Industry), vor allem das Facharbeiterprogramm (Training for Skills-Programme).

Das Erwähnenswerte an diesen Spezialprogrammen bis 1980/81 ist die Ablösung von marktbezogenen Maßnahmen zur Reduzierung der Unterbeschäftigung mittels einer Senkung der Kosten der Beschäftigung, der Einstellung, Ausbildung oder Verrentung durch ein breit angelegtes Programm, das jungen Arbeitslosen außerhalb des konventionellen Arbeitsmarktes Möglichkeiten bieten sollte. Eine ganz andere Strategie wäre gewesen, dieselben Mittel dafür zu verwenden, die Beschäftigungssubventionen auf dem hohen Niveau zu halten, vielleicht mit einer speziellen Ausrichtung zugunsten der Beschäftigung von bestimmten benachteiligten Gruppen und jungen Leuten, und zum anderen mehr Ausbildung in der Industrie durch Ausbildungszuschüsse oder Subventionen für ähnliche Zielgruppen zu finanzieren. Das zentrale Problem eines solchen Ansatzes liegt entweder in den hohen Kosten, da alle Teilnehmer die normalen Löhne bekommen würden, die von den betroffenen Unternehmen auch anderen Beschäftigten gezahlt werden, oder in der Schwierigkeit, genügend Arbeitgeber dafür zu interessieren, wenn sie sich an den Kosten beteiligen sollen. Ein weiteres Problem besteht darin, daß verschiedene gegenläufige Effekte, die die Nettowirkung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit verringern, um so wahrscheinlicher eintreten, je näher die subventionierte Aktivität an den konventionellen Marktprozeß herankommt. Wichtig sind hierbei vor allen Dingen die Möglichkeiten der subventionierten Unternehmen, Leute einzustellen, weiterzubeschäftigen oder auszubilden, bei denen sie dies ohnehin getan hätten.

Trotzdem, die Marktorientierung der konservativen Regierung prädisponiert sie natürlicherweise dazu, Beschäftigungssubventionen zu wählen (wenn sie intervenieren muß, um Arbeitslosigkeit zu beseitigen), mehr jedenfalls, als Arbeitsbeschaffungsprogramme zu unterstützen. Die Periode 1981/82 hat sich als eine Wasserscheide in dieser Hinsicht erwiesen: Die Regierung versuchte, dieses Prinzip anzuwenden, wurde jedoch mit der Notwendigkeit zu handeln konfrontiert, um die ernsthaften Auswirkungen auf die schnell steigende Arbeitslosigkeit im Jahr 1981 zu verringern, als viele Leute lang andauernde Arbeitslosigkeit erlebten und im Falle der jüngeren Arbeitslosen nicht einmal Gelegenheit hatten, einen Start auf dem Arbeitsmarkt zu finden.

Die Ausgabenpläne der Regierung für 1982/83, die im März dieses Jahres veröffentlicht wurden, kündigten eine starke Verringerung der allgemeinen Subventionen an. Im Rahmen des „Vorübergehenden Kurzarbeitsprogramms“ wurden den Unternehmen 9 Monate lang 50% der normalen Löhne erstattet, die an kurzarbeitende Mitarbeiter gezahlt worden waren. Wegen der enormen Arbeitskräfteüberschüsse ließ jedoch die Inanspruchnahme des Programms stark nach und die Regierung schlägt nun vor, es im März 1984 einzustellen. Keinerlei Pläne für eine allgemeine Nettoeinstellungssubvention sind bekanntgeworden, die den Beschäftigungseffekt der wirtschaftlichen Erholung fördern könnten, obwohl es wahrlich an Vorschlägen dieser Art nicht mangelt.

Im Rahmen des Job Release Programme können Arbeitnehmer, die sich dem gesetzlichen Pensionsalter nähern, Platz machen für die Einstellung von Arbeitslosen. Als Gegenleistung erhalten sie einen wöchentlichen Zuschuß. Es ist beabsichtigt, dieses Programm vom Finanzjahr 1981/82 auf 1982/83 um zwei Drittel zu erweitern. Die Zahl der Begünstigten wird voraussichtlich bis zum März 1983 auf 95 000

Personen, das ist die Folge einer Herabsetzung des Alters der Begünstigten, das bisher 62 Jahre für Männer und 59 für Frauen bzw. 60 Jahre für behinderte Männer betrug.

Die Einführung des „Young Workers' Scheme“ (Jungarbeiter-Programm) im Januar 1982, nach dem Unternehmer, die Löhne unterhalb eines bestimmten Niveaus zahlen, einen Zuschuß für jeden jungen Menschen bekommen, den sie Vollzeit beschäftigen, war ein Versuch, die Beschäftigung Jüngerer durch Bezuschussung der Unternehmen zu fördern und zugleich das Lohnniveau für junge Leute niedrig zu halten, so daß dieses wiederum größere Nachfrage auslösen würde. Dem liegt der Gedanke zugrunde, daß im Verhältnis zu Ausbildung und Berufserfahrung zu hohe Löhne teilweise für die Verschlechterung der Beschäftigungssituation jüngerer Menschen verantwortlich gewesen seien. Die Bedeutung dieses Effekts ist jedoch übertrieben worden (vgl. Makeham, 1980). Es bleibt abzuwarten, ob diese letzte Variante früherer Subventionsprogramme, die auf jüngere Arbeitnehmer abzielt, wirksamer ist. Obwohl die Mittel aus dieser Maßnahme bis Ende 1982/83 mehr als 130 000 jungen Leuten zugute kommen sollten, ist dieses Programm überrollt worden durch Dinge, die für junge Menschen wichtiger sind.

Die Ausdehnung des „Youth Opportunity Programme“ (YOP, Programm zur Förderung der Chancen von Jugendlichen) in den Jahren 1981/82 und 1982/83, die bis September 1983 zur geplanten Ersetzung durch das Jugendausbildungssystem (Youth Training Scheme) führen soll, läßt darauf schließen, daß die Regierung sehr skeptisch ist, ob mit den Beschäftigungssubventionen – zumal angesichts des rezessionsbedingten Anstiegs der Ausbildungsbereitschaft – der erforderliche Wall gegen ein weiteres starkes Ansteigen der Jugendarbeitslosigkeit errichtet werden kann. Die Gefahr, daß über die Hälfte der jungen Leute unter 18 Jahren arbeitslos sein könnte, wenn es nicht YOP und seine Nachfolgeprogramme gäbe, wird von den Ministern offenbar sehr ernst genommen. Aber die Wirkungen dieses Mischprogramms sowohl für das industriespezifische Ausbildungssystem wie für das Erziehungswesen gehen weit über alle Berechenbarkeit der Kosten-Nutzen-Relation hinsichtlich der Reduzierung der registrierten Arbeitslosigkeit hinaus. Denn es geht von einem anderen Ansatz zur Vorbereitung der jungen Menschen auf das Arbeitsleben aus, den man im Prinzip unterstützen könnte, sogar ungeachtet der Arbeitslosigkeitssituation, bedenkt man nur die sehr bescheidenen Ausbildungsmöglichkeiten, die viele junge Leute in den vergangenen Jahren hatten, als sie noch normale Arbeitsplätze bekommen konnten.

Die Zahl der jungen Menschen, die in YOP-Maßnahmen eintraten, betrug 360 000 im Jahre 1980/81 und 550 000 im Jahre 1981/82. Vorausgesetzt, daß die Unternehmer genügend qualifizierte Ausbildungs- und Praktikumsplätze anbieten, wird dieses Programm im laufenden Finanzjahr erneut zunehmen auf eine Größenordnung von 630 000 Teilnehmern, bevor es überführt wird in das Jugendausbildungssystem (YTS: Youth Training System) mit ständig 300 000 jungen Teilnehmern. Dies würde in der Tat den Rahmen des gegenwärtigen Programms um etwa 25% überschreiten.

Gemessen an den Regierungsausgaben für spezielle Maßnahmen insgesamt macht das 1-Milliarden-Pfund-Programm für junge Leute etwa zwei Drittel dieser Ausgaben aus. Das Gesamtpaket von 1,5 Milliarden Pfund wurde kürzlich aufgestockt, um eine weitere Entwicklung in Großbritanniens

Maßnahmen zur Beschaffung von Arbeitsplätzen für Erwachsene zu ermöglichen. Dieses Gebiet führte in der ursprünglichen Ausgabenübersicht der Regierung, als sie das Amt übernahm, nur noch ein Schattendasein, aber vom Oktober 1983 an wird es stark aufgestockt werden durch die Finanzierung von zusätzlichen 100 000 neuen Stellen zu den 30 000 im gegenwärtig gültigen „Community-Enterprise-Programme“. Zusammen mit dem Angebot von unbezahlten Gelegenheitsarbeiten für Arbeitslose, welche ihnen ihre Ansprüche an die Sozialhilfe erhalten, werden diese Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen das neue „Community Programme“ darstellen. Dieser Schritt war bereits vom Schatzkanzler in seinem Budget im März vorweggenommen, als er sich auf Vorschläge bezog, den Wunsch nach besserem Umweltschutz in den Gemeinden in Einklang zu bringen mit der Hilfe für die, die in Not sind und mit der Unterstützung jener, die fürchten, keine Arbeit zu finden.

Das Gemeindeprogramm wird Vollzeit- oder Teilzeitplätze unterstützen für 18-24jährige, die 6 Monate oder länger arbeitslos gewesen sind, oder für über 25jährige, die 1 Jahr oder länger arbeitslos waren. Die Arbeitnehmer werden den ortsüblichen Lohn bekommen, doch den Projektträgern in diesem Programm wird der Lohn nur bis zu einem bestimmten Maximum pro Arbeitsplatz und Woche erstattet werden. Dieses Programm gilt als sehr flexibel, da sowohl Voll- als auch Teilzeitplätze geschaffen werden, und die Arbeiten sich in die normalen Tätigkeiten der betreffenden Organisationen einfügen. Die Bruttokosten werden auf 575 Millionen Pfund pro Jahr geschätzt, doch Ersparnisse schon bei den Unterstützungszahlungen (ungeachtet weiterer Haushaltseinnahmen durch das Steuersystem) könnten dies auf 185 Millionen Pfund reduzieren.

Das Thema der Flexibilität kehrt in der zweiten, neuen Entwicklungsphase wieder, obwohl das Ausmaß und die Einzelheiten der Durchführung noch nicht ausgearbeitet worden sind. Arbeitsplatz-Teilung (Job-Splitting) wird vom Januar 1983 an subventioniert werden, indem den Unternehmen ein Zuschuß gezahlt wird, wenn sie Arbeitsplätze aufspalten, so daß ein Arbeitsloser eingestellt wird, der Unterstützung beanspruchen kann. Es kann auch angewendet werden zur Vermeidung von Entlassungen und daraus resultierenden Unterstützungszahlungen. Der Zuschuß soll weitere Ausbildungskosten sowie andere Kosten der Teilnahme abdecken und enthält auch einige Elemente des Anreizes.

Die Reaktion der Politiker auf die im Verhältnis zu den Ende der 70er Jahre noch höheren Arbeitslosenzahlen war die, weiter mit Zuschüssen der einen oder anderen Art zu experimentieren, die Arbeitsbeschaffung bis zu einem gewissen Niveau zu erhöhen, aber doch den größten Nachdruck auf eine Veränderung bei der Ausbildung junger Leute zu legen, indem sie Ausbildung und Berufspraxis in einem Paket von beachtlicher Diversifizierung kombinierten. So wurde die Politik insgesamt diversifiziert, vor allem auch ihr wichtigster Bestandteil.

4. Die politische Ökonomie in der weiteren Entwicklung der Politik

Wenn man die britische Beschäftigungs- und Ausbildungspolitik im Lichte einer mehr allgemeinen Wirtschaftspolitik betrachtet, ist es angebracht, auf einen Punkt der Terminologie einzugehen.

Wirtschaftspolitik wurde zunehmend befaßt mit „Supply-side“-Problemen. Aber angebotsorientierte Politik im

Arbeitsmarktbereich bezieht sich ganz natürlich auf die, die versuchen, das Niveau oder den Rahmen des Arbeitsangebots zu beeinflussen. Ein Teil dieser Bemühungen kann das Arbeitsangebot langfristig reduzieren durch Frühverrentung oder durch Anhebung des Schulentlassalters. Ein anderer Teil kann es kurz oder mittelfristig ändern durch Maßnahmen, welche leicht wieder rückgängig gemacht werden können, wenn die Gefahr besteht, daß die Wirtschaft in Zukunft unter Arbeitskräftemangel leidet. Einige angebotsorientierte Maßnahmen können auch zur Stärkung der Angebotsseite in der Wirtschaft beitragen: Jene mit starken Elementen der Berufsausbildung im Hinblick auf die erwartete Nachfrage nach Qualifikationen sind dabei besonders wichtig, aber auch einfach die Anhebung des Schulentlassalters wurde in solchen ökonomischen Begriffen gesehen.

Außerdem können auch die nachfrageorientierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dazu beitragen, die Angebotsseite der Wirtschaft zu verbessern. Versuche, das Arbeitskräftepotential eines Wirtschaftszweiges von dem man erwartet, daß er sich wieder erholt, durch Zuschüsse intakt zu halten, können auch der Angebotsseite Impulse geben, wenn man der Überzeugung ist, daß die sonst zu erwartenden Entlassungen die Kapazität dieses Wirtschaftszweiges ernsthaft beeinträchtigen würden. Andere Maßnahmen auf der Nachfrageseite, wie z. B. Arbeitsbeschaffungsprogramme können als Beitrag für die Angebotsseite der Wirtschaft verstanden werden, jedenfalls bis zu dem Ausmaß, wie das Produktivvermögen des Arbeitskräftepotentials erhöht wird durch die Förderung des Erwerbs von Fähigkeiten und Erfahrungen und dies auch unter normalen Beschäftigungsverhältnissen in der vorhersehbaren Zukunft nützlich ist.

Die Natur der Maßnahmen auf der Nachfrageseite ist jedoch problematisch. Dem strengen Monetaristen sind viele konventionelle Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst und in den mit Verlusten arbeitenden öffentlichen Wirtschaftsbetrieben nicht „wirkliche Arbeitsplätze“, weil ihr Wert entweder niemals dem Test der Marktkräfte ausgesetzt worden ist oder bei diesem Test unmißverständlich durchgefallen ist. Das gleiche würde gelten für vorübergehende Arbeitsverhältnisse (Zeitverträge), die durch Spezialprogramme im Rahmen der öffentlichen Ausgaben geschaffen werden. In dem Ausmaß, in dem sie weniger wertvolle Arbeit fördern als jene, die durch den Versuch, die Regierungsausgaben einzuschränken, weggefallen ist, und in dem Ausmaß, in dem sie „Marktlöhne“ zahlen für diese Arbeit, mögen diese Programme sogar noch fragwürdiger sein als reguläre öffentliche Ausgaben.

Der Begriff des „wirklichen“ Arbeitsplatzes ist jedoch schwer faßbar und viel Kritik an den Arbeitsbeschaffungsprogrammen kommt nicht von Monetaristen, die die gemischte Wirtschaft mit einem großen öffentlichen Sektor ablehnen, sondern von jenen, die aus Gründen des „gesunden Menschenverstandes“ auf die Unzweckmäßigkeit bestimmter Programme hinweisen. Einige meinen eben, daß den Leuten mehr gegeben werden sollte als diese „Beruhigungsmittel“ und fordern die Regierung auf, dies zu tun. Andere bemängeln weniger die Arbeit, die getan wird (obwohl sie Zweifel im Hinblick auf ihre vorübergehende Natur haben), sondern mehr die Fälle, in denen relativ niedrige Löhne oder Zuschüsse gezahlt werden. Obwohl solche Ansichten von einem weiten Querschnitt geteilt werden, sind die „Educationalisten“ besonders lautstark hinsichtlich dieser Beruhigungsmittel, weil sie glauben, daß besonders bei jungen Leuten das Geld statt für Arbeiterfah-

rung ziemlich minderwertiger Qualität und damit verbundener Training besser für eigentliche Ausbildung ausgegeben werden sollte. Der Vorwurf der „billigen Arbeitskraft“ ist vor allen Dingen von der Gewerkschaftsbewegung zu hören. Jene, die die Unzweckmäßigkeit solcher Mittel betonen und die Ungerechtigkeit, billige Arbeitskräfte zu beschäftigen, sind vor allen Dingen unzufrieden über den Mangel an „richtigen, akzeptablen“ oder einfach „guten“ Arbeitsplätzen anstelle der „wirklichen“ Arbeitsplätze, die jene im Auge haben, die den Erfolg der Wirtschaftspolitik an der Zahl der Arbeitsplätze messen würden, die im Marktsektor der Wirtschaft geschaffen wurden. Diese konkurrierenden Begriffen von „guten“ und „wirklichen“ Arbeitsplätzen werden überlagert von Haltungen verschiedener sozialer und Berufsgruppen und von den unterschiedlichen Wertungen, die Menschen den gleichen Arbeitsplätzen beimessen.

Ähnliche Argumente kann man hören hinsichtlich des Angebots von Bildung und Ausbildung jenseits der Ausbildungspflicht, obwohl die Diskussion in Großbritannien dadurch etwas verwirrt worden ist, daß auf eine Unterscheidung zwischen dem Markt für Bildung und Ausbildung einerseits und dem Arbeitsmarkt andererseits verzichtet wurde. Ironischerweise kann eine Verteidigung sowohl der Arbeitsplatzbeschaffung wie auch der Ausbildungsprogramme (nachfrage- und angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik) gleichermaßen auf der Basis von Effizienz- und Gleichheitsargumenten aufgebaut werden. Das kommt erstens daher, daß Fälle von grundlegender Marktstörung festgestellt werden, welche von jenen, die von „wirklichen“ Arbeitsplätzen und Ausbildungsmöglichkeiten reden, ignoriert oder nicht anerkannt werden und zweitens rührt dies von den angestammten Interessen der Produzenten her, die noch verstärkt werden durch die Einrichtungen der Bildung, Ausbildung und des Arbeitsmarktes. Die zweite Argumentationslinie folgt aus der Identifizierung von Marktstörungen, denn sie betont, daß der Mangel an wirklichen oder guten Arbeitsplätzen und Ausbildungsgelegenheiten nicht allein der verkehrten Orientierung der jüngsten britischen Regierungen wegen ihrer Verfolgung ungehörlich restriktiver fiskalischer und monetärer Politik zuzuschreiben sei. Vielmehr sei er teilweise auf das langfristige Unvermögen von Industriemanagement und Gewerkschaften zurückzuführen, vernünftige Übereinkünfte über Bezahlung und Produktivität zu finden; dadurch würde die Expansion begrenzt und das Angebot an „wirklichen“ oder „guten“ Arbeitsplätzen und den damit zusammenhängenden Ausbildungsgelegenheiten knapp gehalten. So lange diese Situation anhält und die institutionellen Lösungen Großbritanniens weiterhin vorenthalten bleiben, wird es Grund geben für Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme, deren Organisation in einem gewissen Maße an den konventionellen, aber fehlerhaften Arbeits- und Produktmarktmechanismen vorbeigehen. Diese Programme können als Beitrag zur Bekämpfung der Chancenungleichheit bei Arbeit und Ausbildung verstanden werden, die von der Unvollkommenheit des Marktes herrührt. Die Teilnehmer der Programme haben nicht zur Entstehung dieser Unvollkommenheiten beigetragen, denn sie haben nur wenig Marktmacht. Noch wird die Tatsache ihrer Teilnahme die Unvollkommenheit verstärken oder sonst wie bedeutsame gegenläufige Effekte haben auf die Fähigkeit der Volkswirtschaft, Wachstum ohne rasche Inflation zu erreichen.

Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und der Aus- und Weiterbildung in diesem Sinne lassen sich um so schwieriger rechtfertigen, je größer ihr Ausmaß ist. Das liegt daran, daß

die politischen und sozialpartnerschaftlichen Probleme, die bei jedem ernsthaften Versuch entstehen, dem Wettbewerb entzogene Arbeitsmärkte zu etablieren, ganz beträchtlich sind.

Selbst wenn man das vernachlässigt, gibt es noch technische Probleme, wie zum Beispiel den Maßstab zu definieren, an dem man das Problem von Chancengleichheit und Wirtschaftlichkeit bestimmter Maßnahmen beurteilen kann, oder die Bedingungen für die Durchführung dieser Programme zu bestimmen, damit gewährleistet ist, daß der Markt, soweit er überhaupt noch intakt ist, nicht zunehmend untergraben wird.

Um einen extremen Fall zu nehmen: Ein Arbeitsbeschaffungsprogramm, das nur zur Gebäuderenovierung geschaffen würde und 250 000 Menschen wieder zu Arbeitsplätzen verhelfen würde, hätte beträchtliche Auswirkungen auf die entsprechenden Teile des bestehenden Bau- und Ausbaugewerbes. Sein Umfang wäre vergleichbar den bestehenden öffentlichen Reparatur- und Unterhaltsaufwendungen und größer als jene des privaten Sektors. Man kann sich unschwer vorstellen, daß dies tiefgreifende Wirkungen auf die Marktstrukturen und die Organisation dieses Teilbereichs der Wirtschaft haben würde. Ironischerweise ist der private Sektor dieses Marktes wahrscheinlich der Bereich mit dem größten Wettbewerb, mit relativ niedrigen Zugangsschranken und einer großen Zahl kleiner Betriebe. Wäre es vernünftig, durch ein großes Arbeitsbeschaffungsprogramm diesen Markt zu ruinieren, wahrscheinlich die Einkommen der vorhandenen Beschäftigten und Selbständigen zu senken, was sicherlich zu einer größeren Unsicherheit für die Gruppe führen würde? Wenn es dann die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors auch noch schaffen, ihre Marktnische vom Übergriff des Programms zu verschonen, so hätte der weniger gewerkschaftlich organisierte private Sektor die Last der Anpassung zu tragen.

Ein anderes beliebtes Beispiel der Befürworter von großen Programmen ist die Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich der sozialen und kommunalen Dienstleistungen (auch im Gesundheitswesen). Auf dem Gebiet gibt es neben dem öffentlichen Sektor nicht den auf Gewinn gerichteten privaten Sektor wie in der Bauwirtschaft, sondern einen gemeinnützigen Sektor, in dem freiwillige und gemeinnützige Organisationen eine wichtige Rolle spielen. Einige von diesen Organisationen arbeiten unabhängig – andere zusammen mit staatlichen Institutionen. Während auf dem Markt für diese Dienste kaum von Wettbewerb gesprochen werden kann (wenn es ihn überhaupt gibt), so ist die Bezahlung dort relativ niedrig, sowohl bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst wie auch bei denen privater Organisationen, die eine ähnliche Arbeit tun wie die durch Spezialprogramme geschaffene. Außerdem gibt es eine große Zahl *unbezahlter*, freiwilliger Arbeitskräfte. Die Wirkungen eines großen Arbeitsbeschaffungsprogramms (einige Vorschläge sind vor allem auf die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen für verheiratete Frauen gerichtet) auf die Fülle der bestehenden Einrichtungen für persönliche Dienstleistungen und Hilfen, vor allem für benachteiligte Mitglieder der Gesellschaft, könnten beträchtlich sein. Die „Wohlfahrts“-Auswirkungen müßten aber von allen Seiten gesehen werden: vom Empfänger der Dienstleistung, von den vorhandenen Beschäftigten und jenen der Spezialprogramme.

Es besteht so potentiell die Gefahr, daß bei einer expansiven Haltung in der Frage der Schaffung von Arbeitsplätzen in den Bereichen, wo das mit niedrigen Kosten geschehen kann, die benachteiligten *Beschäftigten* stärker als bisher mit

den benachteiligten *Arbeitslosen* in Wettbewerb geraten. Wenn die Regierung nicht versucht, gleichzeitig mit der Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten die Nachfrage nach den betreffenden Gütern und Dienstleistungen zu stimulieren, so könnte die zusätzliche Beschäftigung an der einen Stelle zu einem Rückgang an einer anderen führen. Im Bereich der sozialen Dienste bedeutet das, sich zuerst über die Bedürfnisse Klarheit zu schaffen, danach die Zahl der dafür notwendigen Arbeitskräfte zu schätzen und sich dann schließlich zu überlegen, in welcher Kombination von bezahlten und freiwilligen Arbeitskräften dieser Bedarf am besten zu befriedigen ist. Die Rolle, die neue Programme hierbei spielen können, kann dann im richtigen Zusammenhang gesehen werden. Für Programme im Wohnungsbau und Umweltschutz kommt es darauf an, wie man zuerst die Nachfrage erhöhen kann, um dann diese zusätzliche Nachfrage durch die neuen Projekte zu befriedigen.

Bedeutet das nun, daß jeder Vorschlag *umfangreicher* Beschäftigungsprogramme – für die beträchtliche Anstrengung auf einzelnen Gebieten im wirtschaftlichen und sozialen Bereich gemacht werden – auf solche Einwände stoßen muß wie die, daß sie die bestehende Marktordnung ruinieren und unerwünschte Wirkungen für die Chancengleichheit bei Arbeit und Ausbildung haben? Das wird wahrscheinlich so sein, insoweit man sie hauptsächlich als billige Lösungen des Arbeitslosigkeitsproblems ansieht. Es gibt zwei Hauptmöglichkeiten auf der Nachfrageseite, die man in Betracht ziehen sollte, wenn diese Einschätzung unglücklicherweise zutrifft. Die erste ist, bei der Schaffung der neuen Arbeitsplätze auf eine möglichst breite Streuung über die gesamte Wirtschaft zu achten, so daß nicht einzelne Sektoren aus dem Gleis kommen. Dem sind jedoch Grenzen gesetzt, da das Angebot an längerfristigen Projekten beträchtliche Unterstützung von der für das Gesamtprogramm verantwortlichen Stelle braucht, nicht alle am Arbeitsmarkt beteiligten Institutionen aber gleichermaßen gewillt sind, Zeit auf die Planung eher peripherer Projekte und auf die Lösung von Problemen zwischen den Sozialpartnern zu verwenden, die sich trotz alledem mit der Schaffung „billiger Lösungen“ einstellen können.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, Arbeitsbeschaffung nicht am Rand der regulären wirtschaftlichen Aktivitäten anzusiedeln, sondern sozusagen marginal durch den Einsatz von Subventionen an Arbeitgeber, um sie zur Beschäftigung von mehr Arbeitnehmern zu veranlassen, als sie es sonst tun würden. Wie wir gesehen haben, haben die britischen Regierungen die Beschäftigungssubventionen zur Bekämpfung höherer Arbeitslosigkeit eher als marginale Subventionen denn als durchschnittliche vergeben. Das Ausmaß, die Subventionen gezielt für bestimmte Gruppen von Arbeitskräften einzusetzen, hat sich etwas verändert, aber die konservative Regierung greift wieder stärker darauf zurück in einer Zeit, in der die Subventionen für Kurzarbeit stark an Bedeutung verloren haben. Andere Subventionen an die Industrie (vor allem für den Mittelstand) werden hier nicht einbezogen – auch sie haben jedoch im Prinzip ein Beschäftigungsziel.

Whitley und Wilson (1982) waren der Meinung, daß die makroökonomischen Effekte marginaler Beschäftigungssubventionen (ob gezielt oder nicht) unter den Bedingungen, denen das Vereinigte Königreich auf mittlere Frist gegenübersteht, sich tatsächlich nicht viel von durchschnittlichen Subventionen unterscheiden. Die Rolle des Sozialversicherungszuschlags – eine „negative, durchschnittliche Subvention“ – ist im Rahmen der wirtschaftspolitischen Reaktion auf die Ölpreisschocks in der Vergangenheit

wahrscheinlich von größerer Bedeutung als die relativen Vorteile der seit 1975 eingeführten Beschäftigungssubventionen. Bis tatsächlich eine einheitliche Strategie für die Subventionen der Wirtschaft als Ganzes verfolgt wird, wird es schwer zu beurteilen sein, ob sich ein großes Programm über Beschäftigungssubventionen lohnt. Inzwischen wird die Versuchung noch größer, eine fast allgemeine Subvention einzuführen, um die Einstellung von Arbeitskräften bei der geringen wirtschaftlichen Erholung, die man erwarten kann, zu fördern. Man muß jedoch bezweifeln, ob eine solche Subvention bis 1990 überleben würde und selbst wenn sie es täte, ob wir dann wüßten, in welchem Ausmaß ihre Beibehaltung auf das Niveau der gesamten Arbeitslosigkeit eingewirkt hat.

5. Die fehlerhafte, aber dennoch willkommene neue Ausbildungsinitiative

Während es noch verschiedene wichtige politische Fragen und technische Dinge in bezug auf Arbeitsbeschaffung oder den Einsatz von Beschäftigungssubventionen zu klären gilt, wirft auch die Entwicklung einer geeigneten Ausbildungs- politik für die Wirtschaft in den 80er Jahren Probleme auf. Auf dem Gebiet hat es schon nennenswerte politische und soziale Initiativen gegeben und das Augenmerk dieses letzten Teils richtet sich auf die Frage, inwieweit sie vom Ansatz her geeignet sind für eine Reform, die Effizienz und Gleichheit erreichen will.

Die wirtschaftlichen Hauptargumente für eine Intervention des Staates in die Ausbildung sind das Versagen des Kapitalmarktes, die Schwierigkeiten, mit schwankender Nachfrage fertig zu werden und das Problem der „Externalitäten“. Lindley (erscheint 1983) meint, daß die politische Entwicklung in den letzten Jahrzehnten das erste vernachlässigt hat und beim zweiten und dritten nicht zurecht kam mit den Unterscheidungen zwischen „allgemeiner“ und „spezifischer“ Ausbildung oder jener, ob der Staat die Ausbildung „bezahlt“ oder „bereitstellt“. Von 1976 an wurde die politische *Debatte* doch entschieden sachverständiger im Hinblick auf den Arbeitsmarktaspekt.

Zu Beginn der 80er Jahre, als auch die Regierung keinen Zweifel an der Fortdauer der hohen Arbeitslosigkeit mehr äußerte, gab es drei wichtige Ausbildungsstrategien. Die erste Möglichkeit war, mit einer Ausdehnung von YOP „weiterzuwursteln“, in der Hoffnung, daß die Gewerkschaften stillhalten würden, daß etwas bessere Ausbildungsplätze von den Arbeitgebern angeboten würden und daß YOP ein anerkannter Teil des Beschäftigungssystems werden würde.

Die zweite Strategie bestand darin, YOP wesentlich zu verändern in Richtung auf ein allgemeines Angebot für alle unter 18jährigen, in dem die MSC zu Vereinbarungen mit Ausbildungsbeauftragten, Arbeitgebern, Gemeinden, freiwilligen Organisationen und einer Reihe von Ausbildungs- und Erziehungseinrichtungen darüber kommen müßte, daß diese Praktikums-, Ausbildungs- und Weiterbildungsplätze zur Verfügung stellen.

Miteinander kombiniert könnten sie den Jugendlichen – wenigstens für ein Jahr nach dem Verlassen der Schule –

⁵⁾ Die „Neue Ausbildungsinitiative“ wird hier als übergeordneter Ausdruck verwendet, zur Beschreibung der Debatte, die begann mit der „A New Training Initiative: A Consultative Document (MSC, 1981 b), gefolgt von der „A New Training Initiative: An Agenda for Action (MSC, 1981 c) bis hin zum Weißbuch „A New Training Initiative: A Programme for Action“, auf das im Text unter der Bestellnummer (Cmnd. 8455) hingewiesen wird, um es von den MSC-Papieren zu unterscheiden. Siehe Dutton (1982) im Hinblick auf die weitere Diskussion der Entwicklungen in der Periode von 1972-1982.

brauchbare Gelegenheiten anbieten, sich ins Arbeitskräftepotential einzugliedern. Das bestehende System der Berufsausbildung müßte dann umgestaltet werden, um der Tatsache Rechnung zu tragen, daß junge Menschen, die in die Berufsausbildung eintreten, diese neuen Jugendprogramme zu durchlaufen hätten. Unter gewissen Kontrollen im Hinblick auf die Qualität der Ausbildung während des ersten Jahres und einigen speziellen Regelungen für Ausbildungen, die eine längere Ausbildungszeit erfordern, wäre ein derartiges Programm wahrscheinlich für die Gewerkschaften und – mit entsprechenden Arrangements im Hinblick auf die Finanzierung – auch für die meisten Unternehmen akzeptabel gewesen. Ein allgemeines Engagement für junge Menschen hätte die Wirtschaft erfassen können, man hätte das eine „radikale jugendorientierte Strategie“ nennen können.

Die dritte Strategie hätte darin gelegen, das Problem der Jugendarbeitslosigkeit anzugehen, ohne das Ausbildungsproblem sehr in den Vordergrund zu stellen. Die Fortsetzung des YOP und ein umfassender Einsatz von Subventionen zur Beschäftigung von Jugendlichen hätte das bewirken können, obwohl man großen Druck auf Unternehmer wie auch auf Gewerkschaften hätte ausüben müssen. Solche Strategie wäre nicht vorrangig auf junge Menschen als solche gerichtet, sondern mehr auf die Notwendigkeit, eine radikalere Reform der Berufsausbildung durchzusetzen, die sich genauso auf die Chancen für Erwachsene wie auf die für junge Leute bezogen hätte und die eine allgemeine wirtschaftliche Begründung für staatliche Intervention zusammen mit einer starken Betonung des Aspektes der Chancengleichheit in den Mittelpunkt gestellt hätte. Dies würde darauf hinauslaufen, einen Markt für Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen, der weitgehend unabhängig vom Arbeitsmarkt *als solchem* wäre, um so die Einschränkung im Ausbildungsplatzangebot zu durchbrechen, die dann auftritt, wenn die Ausbildung vor allem durch den Abschluß eines Beschäftigungsverhältnisses zu erreichen ist, Arbeitsplätze aber nur schwer zu bekommen sind. Entscheidungen darüber, ob man nun den einzelnen finanziert – d. h. die Unvollkommenheit des Kapitalmarkts anzugehen – oder jenen, der Ausbildungsplätze anbietet, würden von den Gegebenheiten in den verschiedenen Wirtschaftszweigen und der Art der bereits vorhandenen Ausbildungskapazität abhängen. Die Regierung müßte sich vorrangig mit der Frage der zu vermittelnden Qualifikationen auseinandersetzen. Diese „marktorientierte Strategie“ insgesamt würde freilich allein noch keine befriedigende Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit garantieren, denn das wäre auch nicht ihr Hauptziel. Ausbildungspolitik kann ja auch nicht Beschäftigungspolitik ersetzen. Trotzdem ist es ziemlich wahrscheinlich, daß ein Schritt in dieser Richtung schließlich zur Einführung eines neuen Jugendprogramms führen würde.

Die Einzelheiten dieser alternativen Strategien müssen hier nicht untersucht werden und es ist auch nicht notwendig, den verschiedenen Stadien der Debatte über die „New Training Initiative“ nachzugehen, die zur Veröffentlichung des Weiß-Papiers (CMND 8455) im Dezember 1981 geführt hat⁵⁾. CMND 8455 schlug eine Umstrukturierung und Verbesserung der Vorbereitung junger Menschen für das Beschäftigungssystem vor und nannte als Zeitziel das Jahr 1985 für die Ausformulierung anerkannter Ausbildungsstandards und betonte zugleich die Notwendigkeit einer „Überprüfung der langfristigen Möglichkeiten für eine effektivere, sinnvollere und gerechtere Verteilung der Ausbildungskosten zwischen den Auszubildenden selbst, den Beschäftigern der ausgebildeten Menschen und dem Steuerzahler“.

Allerdings werden die Vorschläge in CMND 8455 in zweifacher Hinsicht weder dem gesamten zweiten, noch teilweise dem dritten Teil der oben skizzierten Strategie gerecht.

Erstens: YTS (das Programm zur Ausbildung von Jugendlichen) ist nicht gedacht als ein Programm, das sowohl Beschäftigte wie auch arbeitslose junge Leute erreichen soll, obwohl dies neuerdings der Regierung durch die „Youth Task Group“ der MSC empfohlen worden ist. Dies würde zwar die Chance eröffnen, die radikale jugendorientierte Strategie anzuwenden, aber es muß betont werden, daß die Regierung möglicherweise nur mit einer Umverteilung der „Mittel, die für junge Leute verfügbar sind, einverstanden wäre, und nicht mit einem Aufstocken der geplanten YTS, die Beschäftigten wie auch Arbeitslosen zugute kommen könnten.

Die *zweite* Einschränkung der jüngsten Ausbildungsinitiative ist die Art, in der sie die Verpflichtung zur Erwachsenenbildung als einer der „drei großen nationalen Ziele für die Zukunft der Berufsausbildung“ (CMND 8455: 3) versteht und ihre folgerichtige Vernachlässigung der Implikationen dieses Ziels. Das Weißbuch dreht in dieser Hinsicht die Uhr um ein Jahrzehnt oder mehr zurück, indem es die Bedeutung eines flexiblen Ausbildungssystems sowohl für die Wirtschaftlichkeit wie auch für die Gleichheit erkennt, eines Ausbildungssystems, dessen Kern sowohl eine effiziente Ausbildung und Fortbildung von Erwachsenen wie auch eine entsprechende Erstausbildung junger Leute sein muß. Die Regierung hat sich offensichtlich dafür entschieden, das Problem der Erwachsenenbildung sich selbst zu überlassen, weniger aus taktischen Gründen, um die Ausbildung der Jugendlichen voranzutreiben, sondern weil sie glaubt, sie könne ihre Rolle darauf beschränken, die „TOPS“ neu zu fassen und ein „Open-Tech“-Programm zu finanzieren.

Was die dritte Strategie anbelangt, so scheint das im Januar 1982 eingeführte „Young Workers Programme“ (Subventionen) hiermit vereinbar zu sein; das YTS ist insgesamt zu ehrgeizig, während es keinen Ansatz erkennen läßt, das Erwachsenenbildungssystem zu reformieren. Doch an anderer Stelle läßt die Sprache und die Kommentierung in dem Weißbuch die Marktorientierung erkennen, die der dritten Strategie eigen ist.

Insgesamt mag die Initiative neu sein, aber die Mischung ist nicht ungewöhnlich: teilweise ist sie die Bestätigung dafür, daß eine selektive staatliche Einschaltung notwendig ist, die ihrerseits nicht die Selbstverantwortung der Wirtschaft unterminiert. Zum Teil ist sie eine Reaktion auf spezifische Unzulänglichkeiten im gegenwärtigen System, bis zu einem gewissen Grad entschieden, dann wieder halbherzig, versehen mit ein, zwei Hinweisen auf die Praxis anderer Länder - doch an den zentralen wirtschaftlichen und tariflichen Aspekten der Erwachsenenbildung geht sie dann vorbei.

Im Hinblick auf die Zukunft sollte jedoch nicht verkannt werden, daß die wirtschaftliche Lage den Einsatz der Regierung für die junge Generation erforderlich gemacht hat, selbst wenn sie im Hinblick auf die Erwachsenen den alten Spruch für die Berufsausbildung in Großbritannien wieder zur Geltung gebracht hat: „dies ist in erster Linie eine Angelegenheit der Wirtschaft“ (CMND 8455: 11). Die neue Ausbildungsinitiative enthält tatsächlich die Möglichkeit für eine radikale jugendorientierte Ausbildungsstrategie. Sie könnte sogar ein Schritt in Richtung auf die Schaffung eines Marktes für Ausbildungsstellen für Jugendliche sein, der sowohl den jungen Menschen als auch den Arbeitgebern

Vorteile bringen könnte. Man kann auch den Standpunkt vertreten, daß eine größere Breite der Möglichkeiten für Erziehung und Ausbildung junger Menschen an sich ein lohnendes Ziel sei. Wenn nur die Arbeitslosigkeit nicht so hoch wäre, dann könnte die ganze Entwicklung sogar als eine der bisher kreativsten politischen Initiativen auf dem Gebiet der Erziehung und Ausbildung jenseits der Schulpflicht in Großbritannien dargestellt und verstanden werden. Es wird jedoch einige Zeit dauern, bis das Jugend-Ausbildungsprogramm sich von dem Verdacht befreien kann, daß lediglich aus der Not eine Tugend gemacht wird.

Literaturverzeichnis

- Buiter, W. H., Miller, M.*, 1981, 'The Thatcher Experiment: The First Two Years' in: *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 315-67.
- Dutton, P. A.*: 1982, 'The New Training Initiative: What are Its Chances?' Institute for Employment Research Discussion Paper 18, Coventry, University of Warwick, Institute for Employment Research.
- Forsyth, P. J., J. A. Kay*, 1980, 'The Economic Implications of North Sea Oil Revenues', in: *Fiscal Studies*, 1, no. 3, 1-28.
- Institute for Employment Research*, 1981/1982, *Review of the Economy and Employment*, Frühjahr
- Lindley, R. M.* (ed.), 1978, *Britain's Medium-Term Employment Prospects*, Coventry, University of Warwick, Manpower Research Group.
- ders.*, 1980, 'Employment Policy in Transition', in: *Lindley, R. M.* (Hrsg.), *Economic Change and Employment Policy*, London, Macmillan, 330-82.
- ders.*, 1981, 'Education, Training and the Labor Market in Britain', in: *European Journal of Education*, 16, no. 1, 7-27.
- ders.*, 1982, 'Occupational Choice and Investment in Human Capital', in: *Creedy, J., R. B. Thomas* (Hrsg.) *The Labour Market in Britain*.
- ders.*, 1983, forthcoming. 'Active Manpower Policy' in: *Bain, G. S.* (Hrsg.), *Industrial Relations in Britain: Past Trends and Future Prospects*, Oxford, Blackwell.
- Makeham, P.*, 1980, *Youth Unemployment*, Department of Employment Research Paper no. 34, London, Department of Employment.
- Manpower Services Commission (MSC)*, 1980, *Outlook on Training: Review of the Employment and Training Act 1973*, London, MSC.
- dies.*, 1981a, *A Framework for the Future: A Sector by Sector Review of Industrial and Commercial Training*, London, MSC.
- dies.*, 1981, *A New Training Initiative: A Consultative Document*, London, MSC.
- dies.*, 1981 c, *A New Training Initiative: An Agenda for Action*, London, MSC.
- dies.*, 1981, *A New Training Initiative: A Programme for Action*, CMND 8455, London, HMSO.
- Shanks, M. F.*, 1977, *Planning and Politics: The British Experience 1960-76*, London, George Allen and Unwin.
- Whitley, J. D., R. A. Wilson*, 1982, 'The Macroeconomic Merits of a Marginal Employment Subsidy', Institute for Employment Research Discussion Paper 17, Coventry, University of Warwick, Institute for Employment Research.
- Wilson, R. A.*, 1982, 'Productivity Growth - Past Changes and Future Prospects', in: *Review of the Economy and Employment*, Frühjahr, 113-34.
- Worswick, G. D. N.*, 1980, 'North Sea Oil and the Decline of Manufacturing', in: *National Institute Economic Review*, no. 94 (November), 22-6.