

Großbritannien: Noch immer Heimat des Neoliberalismus?

In: Karin Scherschel, Peter Streckeisen und Manfred Krenn (Hg.) *Neue Prekarität. Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik - europäische Länder im Vergleich*. Frankfurt am Main: Campus, S. 111--139

Ian Greer

Work and Employment Research Unit, Greenwich University

i.greer@greenwich.ac.uk

Großbritannien wurde zur Referenzgröße für neoliberale Reformen, und dies nicht nur aufgrund der Entwicklung unter Premierministerin Thatcher.¹ Die Regierungen von New Labour (1997-2010) leiteten ebenfalls kontinuierlich Reformen ein, um die »Abhängigkeit vom Sozialstaat« zu bekämpfen. Damit hielten sie Großbritanniens Status als eine der am meisten ungleichen Gesellschaften Europas aufrecht. Der leichte wirtschaftliche Aufschwung führte dazu, dass die Erwerbslosenquote bei ungefähr acht Prozent verharrte, und eine neue Regierungskoalition von Konservativen und Liberaldemokraten verschärfte Kürzungen bei Sozialausgaben und kündigte Entlassungen im öffentlichen Sektor an, so dass eine weitere Verschlechterung der Lage zu erwarten ist.

Im Gegensatz zu Deutschland oder zu Großbritannien unter Thatcher waren die schädlichen Auswirkungen der Reformen von New Labour auf die untersten Stufen des Arbeitsmarkts nicht offensichtlich zu erkennen. Seit Ende der 1990er Jahre und bis zum Anstieg der

¹ Ich danke Jay Wiggan und den Teilnehmenden an den Seminaren von Jena am 12. April 2010 und Wien am 6. und 7. September 2010 für ihre Kommentare zum Entwurf dieses Beitrags, sowie Richard Berthoud für Zeitreihendaten über Leistungsbeziehende aufgrund von Erwerbsunfähigkeit.

Erwerbslosigkeit ab 2008 pendelte sich die Erwerbsbeteiligung bei etwa 76 Prozent ein, wobei eine leichte Abnahme bei den Männern und ein leichter Anstieg bei den Frauen zu verzeichnen war. Die standardisierte Erwerbslosenquote gemäß ILO lag in dieser Zeit bei ungefähr fünf Prozent (OECD 2008: 353-337). Auch die Niedriglohnbeschäftigung – definiert als Arbeit mit einem Bruttostundenlohn von weniger als zwei Dritteln des Medianstundenlohns – erfuhr in dieser Zeit keine größeren Veränderungen. In der Zeit der *New Labour*-Regierungen hielt sich der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung bei etwa 22 Prozent, hier mit einem leichten Anstieg für Männer und einer leichten Abnahme für Frauen (Mason u.a. 2008: 15-16).

Hier ist eine erstaunliche Tatsache zu beobachten. Obwohl die Regierung versuchte, Millionen Menschen in die unteren Schichten des Arbeitsmarktes zu drängen, haben die Reformen von *New Labour* den Anteil der Niedriglöhne an der Gesamtbeschäftigung wenig verändert. Wie in diesem Beitrag argumentiert wird, liegt der Grund dafür wohl darin, dass unter den *Labour*-Regierungen die repressive Seite des Sozialstaats mit gewissen neuen Entschädigungen und Schutzmassnahmen für Beschäftigte ergänzt wurde, während die Erwerbslosenzahlen generell niedrig und die Staatsausgaben hoch waren. Hingegen werden die Pläne der aktuellen Regierung zur Reform der Aktivierungspolitik – obwohl nicht grundsätzlich anders als die Politik von *New Labour* – in einem Umfeld von hoher Erwerbslosigkeit und Sparmassnahmen der öffentlichen Hand die Expansion des britischen Prekariats mit Sicherheit anheizen.

Die Reformen in Großbritannien wurden parallel zu jenen in Deutschland und in anderen reichen Ländern durchgeführt. Unter strengeren Regeln der »Konditionalität« werden immer mehr Menschen unter Androhung von Sanktionen dazu angehalten, an Beratungsgesprächen

zur Arbeitssuche, intensiven Weiterbildungskursen zur Aneignung von Grundfertigkeiten und Arbeitsvermittlungsprogrammen wie die *New Deals* teilzunehmen sowie konkrete Jobangebote anzunehmen (Dwyer/Ellison 2008). Allerdings sind Veränderungen in der allgemeinen Arbeitsmarktregulierung zu beobachten, die sich von der Situation in Deutschland unterscheiden. Während die deutschen Regierungen ein einseitiges Programm zur Deregulierung des Arbeitsmarktes umgesetzt haben, begleitete *New Labour* die sozialstaatlichen Reformen mit der Einführung eines Mindestlohns (5,93 Pfund pro Stunde, Stand Oktober 2010), von Steuergutschriften für *Working Poor* und neuen Regulierungen betreffend Diskriminierung am Arbeitsplatz, Wochenarbeitszeit, Ferienansprüche, *Gangmasters* (Arbeitskräftevermittler in Landwirtschaft und Muschelzucht) und missbräuchliche Entlassung. Diese Reformen wurden in unternehmerfreundlicher Terminologie als »Flexibilisierung« dargestellt (Davies/Friedland 2008). Aktivierung hat somit in Großbritannien und Deutschland nicht genau die gleiche Bedeutung. Im Gegensatz zu den Hartz-Reformen war der Umbau des Sozialstaats in Großbritannien nie die zentrale Triebkraft eines plötzlichen und brutalen Rückschritts bei der sozialen Absicherung.

In diesem Beitrag untersuche ich die Zusammenhänge zwischen der zunehmenden Ausrichtung auf »Arbeit um jeden Preis« in der Politik der britischen Behörden und der Entwicklung in den untersten Schichten des Arbeitsmarkts. Zunächst wird die Bedeutung von Aktivierung in Großbritannien dargestellt, von Thatchers »restriktiverem Leistungssystem« (*stricter benefits regime*) (in einem Umfeld von Liberalisierung und Zerschlagung der Gewerkschaften) bis zu den Programmen von *New Labour*, die in einer ersten Phase auf Jugendarbeitslosigkeit und später auf Arbeitsunfähige ausgerichtet waren (mit dem gleichzeitigen Versuch, den sozialen Schutz am unteren Ende des Arbeitsmarktes zu verbessern). In dieser Zeit hielten die Regierungen zwar ihre grundsätzlich neoliberale,

marktorientierte Politik aufrecht, jedoch verschoben sie den Akzent: Es ging weniger um die Zerstörung von Regulierung und sozialem Schutz als um die Regeneration von *Communities* und um die Schaffung von Anreizen zur Beteiligung am Arbeitsmarkt. Der zweite Abschnitt fasst die Entwicklungen im Bereich Erwerbslosigkeit und prekäre Arbeit seit Thatcher zusammen, als beide Phänomene eine starke Steigerung aufwiesen. Seit 1997 war die Lage im untersten Segment des Arbeitsmarkts relativ stabil, trotz einer Steigerung der Ungleichheiten und der Jugendarbeitslosigkeit (die so genannten NEETs: *Not in Employment, Education, or Training*). Schließlich werde ich mögliche Auswirkungen der aktuellen Wirtschaftskrise umreißen, mit Blick auf die Vorhaben der neuen Regierung und insbesondere deren Sparmassnahmen (dies im Gegensatz zur Politik von *New Labour*) sowie auf die laufenden Reformen des Sozialstaats (hier in Kontinuität zur vorherigen Regierung).

Die Bedeutung von Aktivierung: Von Thatcher zu New Labour

Aktivierungspolitik wurde in Großbritannien immer langsam und schrittweise vorangetrieben. Die echten gesellschaftlichen Brüche fanden in anderen Bereichen der Politik statt. In den 1980er Jahren wurden die Gewerkschaften geschwächt durch eine Reihe von Gesetzen zur Einschränkung des Streiksrechts für politischen Anliegen, durch die Abschaffung der tripartiten (Drei-Parteien-) Strukturen im Bereich der beruflichen Lehre sowie durch die Politik der Massenentlassungen im stark gewerkschaftlich organisierten, staatlichen Bergbau- und Stahlsektor (Howell 2005; Daniels/McIlroy 2008). Gleichzeitig hoben die Konservativen Regeln zu Mindestlöhnen wie etwa die alte *Fair Wages Resolution* auf, die Unternehmen mit Regierungsaufträgen Normlöhne auferlegte, oder auch die *Wages Councils*, die für 26 verschiedene Niedriglohnbereiche rechtlich bindende Minimallöhne vorschrieben (Mason u.a. 2008: 63). Dennoch war das Tempo des konservativen sozialpolitischen Rückschritts und der Maßnahmen zur Heranführung der Erwerbslosen an

die Erwerbsarbeit relativ gering. *New Labour* wiederum setzte vermehrt auf Aktivierungspolitik, während gleichzeitig im untersten Bereich des Arbeitsmarktes neue Regulierungen eingeführt wurden wie der Mindestlohn und neue Leistungen für *Working Poor* und Kinder.

Der konservative Ansatz zur Sozialstaatsreform unter Thatcher und Major war integrierender Teil ihrer Politik in der Industrie und den Arbeitsbeziehungen. Während sie gegen die »Abhängigkeit vom Sozialstaat« infolge der steigenden Erwerbslosigkeit wetterten, waren Massenentlassungen ein unmittelbares Ergebnis ihrer eigenen Regierungspolitik. Schatzkanzler Norman Lamont prägte den bekannten Ausspruch, dass Massenarbeitslosigkeit ein »angemessener Preis« für die Kontrolle der Inflation sei (Hansard [Protokoll des britischen Parlaments], 16. Mai 1991). Die Konservativen gingen aber dennoch nur in kleinen Schritten voran bei den Sozialstaatsreformen, teils aufgrund sozialer Proteste im Zusammenhang mit den Hunderttausenden Entlassungen in Stahlsektor und Kohlebergbau und aufgrund des großen Bergarbeiterstreiks von 1984-1985.

Im Bereich der Erwerbslosenentschädigung leiteten die konservativen Regierungen eine Reihe von Reformen ein, die als *stricter benefits regime* (»restriktiveres Leistungssystem«) bekannt wurden. Der magere einkommensabhängige Teil der Entschädigungen wurde gestrichen; für Studierende wurden Erwerbslosenentschädigungen ganz aufgehoben (1981); die Entschädigungen mussten fortan zum Satz von fünf Prozent versteuert werden (1982); Beratungsgespräche wurden obligatorisch für Menschen, die länger als sechs Monate erwerbslos waren (1986); die Pflicht zum Nachweis von Arbeitsbemühungen wurde eingeführt (1989) und Beratungsgespräche generell verpflichtend gemacht (1990). Die Regierung Major führte 1995 Entschädigungen bei Arbeitsunfähigkeit (*Incapacity Benefit*)

mit Zulagen für Vermittelbarkeit (*employability*) ein. 1996 folgte die *Job Seekers Allowance* (JSA), eine Leistung für Stellensuchende, die explizit an verpflichtende Beratungsgespräche gebunden war sowie mit Plänen zur Wiedereingliederung am Arbeitsmarkt und Pilotprojekten von 26 Wochen Dauer für Langzeitarbeitslose einherging. Dies mag als radikaler Einschnitt im Vergleich zur Entwicklung in anderen Ländern und insbesondere in Deutschland erscheinen (Clasen 2004), doch verlief der Wandel eher langsam, wenn als Vergleichsgröße der Umbau anderer Bereiche der staatlichen Politik, wie etwa das Wohnungswesen oder die industriellen Beziehungen in Großbritannien und den USA herangezogen wird (Pierson 1994: 143). Zudem war nicht klar, ob diese Reformen in der Praxis wirklich greifen aufgrund der unscharfen Formulierung der Regeln, des Ermessensspielraums des Personals und seiner geringen Arbeitsmotivation als Folge von Ressourcenbeschneidung und Arbeitsintensivierung (Blackmore 2002).

Eine Folge dieser Politik war dass, während die Zahl der Leistungsbeziehenden anstieg, die Entschädigungen pro unterstützte Person immer bescheidener wurden und die Ausgaben für Aktivierungsprogramme sanken. Mitte der 1980er Jahre hatte Großbritannien für Programme der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mehr als die meisten anderen Länder ausgegeben. Zu Beginn der 1990er war aber der Anstieg der Erwerbslosigkeit viel höher als die Erhöhung der Mittel für Arbeitsmarktprogramme und Erwerbslosenentschädigungen. Obwohl neue Herangehensweisen in diesem Bereich Milliarden Pfund kosteten, sanken die Gesamtausgaben für Arbeitsmarktprogramme im Verhältnis zum BIP. Ab Mitte der 1990er Jahre lagen diese Ausgaben deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder (OECD 2009).

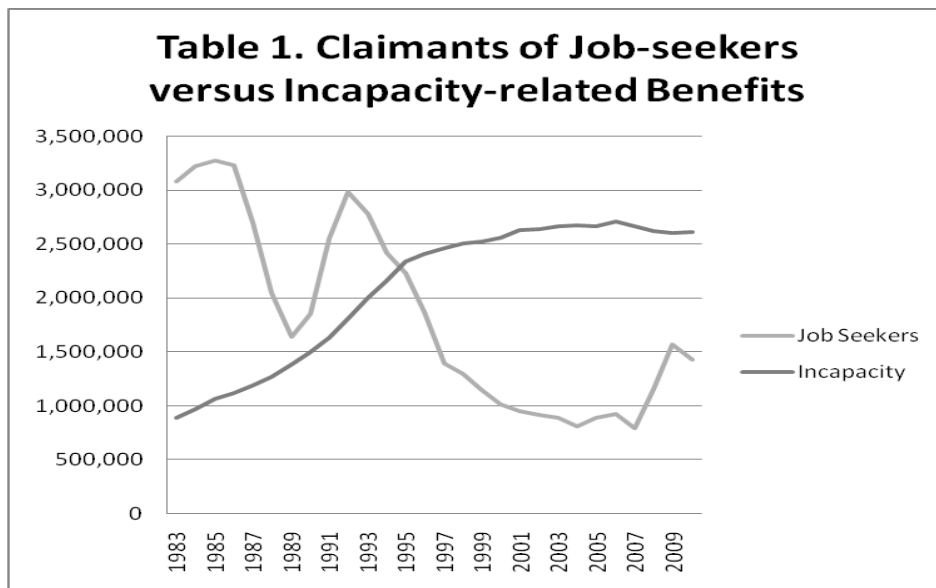
Eine weitere Folge dieser Politik war, dass die Zahl der Anspruchsberechtigten wegen Arbeitsunfähigkeit² anstieg und sich auf hohem Niveau hielt (Tabelle 1). 1975 bezogen 600.000 Personen Entschädigungen wegen Arbeitsunfähigkeit. 1995 war diese Zahl auf etwas mehr als 2,5 Millionen angestiegen und blieb seither auf dieser Höhe. Dies übertrifft die Zahl der Bezüger von Erwerbslosenentschädigungen bei Weitem, die Ende 2007 etwa 790.000 Personen betrug (NOMIS 2011). *New Labour*-Politiker beschuldigten die Tories, das Entschädigungen bei Erwerbsunfähigkeit zu benutzen, um die sozialen Folgen radikaler wirtschaftlicher Umstrukturierungen zu verdecken. So suggerierten sie, dass Ärzte sich mit Erwerbslosen zusammentun, um belanglose Gesundheitsprobleme als Grund für die Nichtteilnahme an Aktivierungsmaßnahmen zu missbrauchen. In Tat und Wahrheit stieg die Anzahl Menschen mit schwerwiegenden Behinderungen in dieser Phase an, wie auch die Korrelation zwischen Behinderung und Erwerbslosigkeit (Berthoud 2011).

Tabelle 1: Bezügerinnen und Bezüger von Erwerbslosen- und Arbeitsunfähigkeitsentschädigung

Erwerbslose

Arbeitsunfähige

² Der Begriff der Versicherung passt hier nicht genau. Um einen Anspruch zu erwerben, müssen zwar Beiträge in die *National Insurance* eingezahlt werden, jedoch sind die Entschädigungen keine »Status-Sicherung« im Sinne der Sozialversicherungen Bismarckscher Prägung. Die Höhe der Entschädigungen ist für alle Anspruchsberechtigten die gleiche, und der Leistungsbezug ist mit immer strengeren Berechtigungsprüfungen verbunden.



Quelle: NOMIS 2011 und Berthoud 2011.

Die Politik von New Labour bestand darin, die Rolle der »Aktivierung« als Instrument zu stärken, nicht nur bezüglich der zunehmenden Ausrichtung des Sozialstaats auf Sanktionen, sondern auch bezüglich der Einführung von Schutzmassnahmen wie Mindestlöhnen und Steuergutschriften. Für die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik von *New Labour* waren junge Menschen sehr früh schon eine Priorität, später gefolgt von Bezügerinnen und Bezüger »inaktiver Leistungen«, denn Arbeitsunfähige und Alleinerziehende wurden mit der Zeit zu einer zentralen Zielgruppe (Gregg 2008). Gleichzeitig richteten sich Einrichtungen neu auf Vermittlungsdienste aus, die ursprünglich nicht auf Entschädigungszahlungen oder Stellenvermittlung ihrer »Kundschaft« spezialisiert waren. Unter der Annahme, dass Erwerbstätigkeit die Rückfallquoten bei Kriminalität und Suchtverhalten senke, die Lebensqualität in Sozialwohnungssiedlungen stärke, die gesellschaftliche Integration von Flüchtlingen fördere und generell günstig für die wirtschaftliche Entwicklung sei, wurden zahlreiche Einrichtungen in diesem Feld aktiv. Die betreffenden Programme werden weitgehend vertraglich an externe Stellen ausgelagert und die Arbeit wird oft von den

gleichen Hilfswerken und profitorientierten Firmen ausgeführt, die auch den größten Teil der sonstigen ausgelagerten Programme bestreiten (Greer u.a. 2011).

Um sich vom scharfen politischen Kurs der Konservativen abzugrenzen, kleideten die *New Labour*-Regierungen ihre Politik in den Bereichen Sozialstaat und Arbeitsmarkt in Formeln wie »Bottom-up-Initiativen«, »partnerschaftliche Politik«, »partnerschaftliches Arbeiten« und »lokale Lösungen für die lokale Bevölkerung«. Damit wurde suggeriert, dass Politik »sozial, einschließend und politisch befähigend« wirken sollte und »lokales Wissen respektieren und belohnen« sollte (Morgan 2003). In diesem Sinne versprach Blair 1997 mit einem Sozialwohnungsprojekt in South London als Aufhänger, dass es für New Labour keine *no-go areas* geben würde (zitiert in Peck 2001: 261). Auch die Wissenschaft stützte die Notwendigkeit, soziale und räumliche Ursachen von Armut und Erwerbslosigkeit anzugehen. Campbell (2000) rief zu einer »lokal aktivierenden Arbeitsmarktstrategie« auf, und Finn (2000) argumentierte, dass die sozialstaatliche Dezentralisierung zu neuen Experimenten, zu Kooperationen zwischen verschiedenen Teilen des öffentlichen Dienstes, zum Erkennen neuer Probleme und zur »Mobilisierung neuer Akteure« führen könnte. Diese Akzentverschiebung erinnert an Foucaults (2004) Neoliberalismusanalyse, die den Fokus auf die Fabrizierung unternehmerischer Subjekte legt.

Das Ergebnis dieser Rhetorik zeigte sich im sichtbarsten und kostenintensivsten aktivierenden Arbeitsmarktprogramm von New Labour, dem *New Deal for Young People*, das in den ersten fünf Jahren mit 1,7 Milliarden und 2006-2007 mit 322 Millionen Pfund zu Buche schlug (Finn 2003; verschiedene Jahresberichte von JCP). Das Programm wurde praktisch sofort nach der Machtübernahme durch die neue Regierung eingeführt, als Teil ihres Versprechens, 250.000 Erwerbslose im Alter von 18 bis 24 Jahren in Arbeit zu bringen.

Nach sechs Monaten Bezug von Erwerbslosenentschädigung werden junge Menschen zur Beteiligung an diesem Programm aufgefordert, unter Androhung einer steigenden Strafe bis hin zur Streichung von Entschädigungen für die Dauer von sechs Monaten. Die Teilnehmenden durchlaufen eine »Eintrittsphase« von Einschätzung, Orientierung und Hilfe bei der Stellensuche. Danach folgt eine von vier verschiedenen Vermittlungsoptionen für sechs Monate: subventionierte Arbeit in der Privatwirtschaft (60 Pfund pro Woche zuzüglich einer Ausbildungsentschädigung von 750 Pfund), in gemeinnützigen Organisationen oder in einer Umweltschutz-*Task Force* (mit den üblichen Erwerbslosenentschädigungen zuzüglich 15 Pfund pro Woche) oder eine Vollzeitaus- und Weiterbildung. Aufgrund der Absicht, das Programm mit Anstrengungen zur lokalen Regeneration zu verbinden, wurde dieser *New Deal* von Arbeitsvermittlungen, lokalen Behörden, gemeinnützigen oder profitorientierten Diensten in 144 verschiedenen »lokalen Partnerschaftsräumen« jeweils in verschiedener Form angeboten (Martin u.a. 2000; Peck 2001: 304-318).

Ähnliche Programme wurden auch für über 25- und über 50-jährige Langzeitarbeitslose, für Alleinerziehende und für Arbeitsunfähige eingerichtet. (In den letzten Jahren unter New Labour wurden diese in zwei Programmblöcke zusammengefasst, *Flexible New Deals* und *Pathways to Work*; diese werden unter der aktuellen Regierung in ein einheitliches *Work Programme* gegliedert). Alle drei Ansätze waren ursprünglich freiwillig und wurden mit der Zeit verpflichtend für bestimmte Zielgruppen. 2008 wurde beispielsweise *New Deal for Disabled People* zu *Pathways to Work* und die Kosten stiegen auf 400 Millionen Pfund pro Jahr (JCP 2008). Die Sozialstaatsreform von 2007 machte die Teilnahme an diesen Programmen obligatorisch, während sich Bezügerinnen und Bezüger der neuen Entschädigungen für körperliche Gebrechen namens *Employment and Support Allowance* (ESA) Arbeitsfähigkeitstests unterziehen mussten. Alle neuen Anspruchsberechtigten

durchlaufen eine solche Prüfung, wie es auch wöchentlich Tausende Beziehende anderer Leistungen tun müssen. Seit 2008 erhalten die meisten neuen Anspruchsberechtigten Entschädigungen in der Höhe der JSA (derzeit 65,45 Pfund pro Woche). Wer für arbeitsunfähig befunden wird, wird einem verpflichtenden oder freiwilligen »Arbeit-statt-Sozialhilfe«-Programm zugeteilt, je nach Grad der Behinderung, mit Entschädigungen von 91,40 oder 96,85 Pfund pro Woche. Von denjenigen, die nach Prüfung als arbeitsfähig galten, legte etwa ein Drittel Rekurs gegen den Entscheid ein, wobei 40 Prozent der Einsprachen erfolgreich waren (DWP 2010).

Sowohl die *New Deals* als auch die *Pathways* beinhalteten die Finanzierung verschiedener intensiver Trainings und Beratungseinheiten, gefolgt von subventionierter Stellenvermittlung. Die Verwaltung dieser Programme war jeweils ähnlich. Anbieter waren ein »gemischter Markt« von öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Organisationen. Dieses marktähnliche Arrangement war stark zentralisiert und die Auftragserteilung geschah über eine nationale Stelle für das öffentlichen Beschaffungswesen (Wiggan 2009). Die wichtigsten Anbieter von *New Deals* und *Pathways* waren große profitorientierte Firmen mit Verträgen in diversen Städten, die selber Aufträge an kleinere Organisationen, oftmals gemeinnütziger Art, weitergaben. Die Bezahlung war an das Ergebnis gekoppelt: In den meisten Modellen wurde bezahlt, wenn ein Kunde 26 Wochen lang beschäftigt war. Damit sind erhebliche Probleme verbunden, etwa das »Absahnen« bzw. das Bevorzugen einfach zu vermittelnder Leistungsbeziehender und Geltendmachung der erreichten Ergebnisse, während schwer zu Vermittelnde auf ein Abstellgleis gestellt oder vernachlässigt werden (bspw. Hudson u.a. 2010). Zur Überwindung solcher Probleme wurde eine Erhöhung der Mittel für »schwierige Kunden« diskutiert, indem die Höhe der Zahlung mit der durch die Vermittlung künftig zu erzielenden Einsparung für die öffentlichen Finanzen in Korrelation gesetzt wird (bspw.

Freud 2008), ein zentraler Bestandteil der komplizierten Finanzierung des neuen *Work Programme*.

Führen diese Maßnahmen die Beschäftigten der Arbeitsvermittlungen und der externen Anbieter dazu, Erwerbslose in Niedriglohnjobs ohne Absicherung zu drängen? Zu dieser Frage wird viel spekuliert und wenig fundiert untersucht. Finn (2003) konstatierte zum Beispiel in Interviews, dass Beraterinnen und Berater in Stellenvermittlungsagenturen zurückhaltend waren bei der Vermittlung von Kunden in prekäre, schlecht bezahlte Stellen, und dass viele Beschäftigte Sanktionen als unwirksam und störend betrachteten für ihre Beziehung zu den Kundinnen und Kunden. Doch könnte diese Situation im wachsenden Markt von »Arbeit statt Sozialhilfe« anders aussehen, wenn Anbieter Bankrott gehen, sobald sie nicht ein bestimmtes Ergebnis von Platzierungen vorweisen können.

Warum der Anteil der prekär Beschäftigten nicht angestiegen ist, erklärt sich vielleicht im Wesentlichen durch die generelle staatliche Arbeitsmarktregulierung. Teils mit dem Argument, dass »Arbeit rentieren« müsse, führte die Regierung einen gesetzlichen Mindestlohn und ein System von Steuergutschriften für Erwerbstätige ein. Der nationale Mindestlohn wurde 1999 auf der Höhe von 3,60 Pfund die Stunde eingeführt und verbesserte das Einkommen von etwa 1,2 Millionen Erwachsenen. Überwacht wird er durch ein tripartites Gremium namens *Low Pay Commission*, das auf der Grundlage von einheitlichen Bedingungen den Mindestlohn meist jährlich um mehr als die Teuerung erhöhte (Metcalf 2007), wobei die letzten Erhöhungen langsamer erfolgten. (Derzeit liegt der Mindestlohn bei 5,93 Pfund für Beschäftigte ab dem 21. Lebensjahr).

Der auffälligste Kontrast zwischen den Regierungen von *Labour* und der Konservativen war vielleicht die Höhe der Entschädigungen und Steuergutschriften. Die Gesetzesreform *Tax Credits Act* von 1999 führte eine Steuergutschrift für erwerbstätige Familien mit Kindern ein, wobei auch eine Kinderbetreuungszulage enthalten war, und eine weitere Reform von 2003 weitete die Maßnahme auf Paare mit geringem Einkommen und Alleinstehende ohne Kinder aus. Wie es ein ansonsten sehr kritischer Beitrag zur Reform hervorhebt, sind diese Steuergutschriften für Kinder außergewöhnlich, weil allgemeingültig und somit nicht gekoppelt an Arbeitsbemühungen (Ellison/Dwyer 2008). Zudem wurden die Entschädigungen – die JSA und die Einkommenszulage *Income Support* – für Familien mit Kindern erhöht, sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zur Veränderungen des Durchschnittseinkommens, wengleich für Personen ohne Kinder die Entschädigungshöhe ungefähr gleich blieb und somit im Vergleich zu den Durchschnittslöhnen im Wert abnahm (Palmer u.a. 2007). Prozentual ausgedrückt im Verhältnis zum durchschnittlich verfügbaren Einkommen liegen die Entschädigungen in Großbritannien derzeit ungefähr im Durchschnitt der OECD statt am unteren Ende. Für Eltern mit unterdurchschnittlichem Einkommen sind die Entschädigungen der Sozialhilfe nun relativ großzügig (Tabelle 1), während dies für die Lohnersatzquote der Kurzeiterwerbslosen weniger gilt (Tabelle 2).

Tabelle 1: Nettoeinkommen von Sozialhilfebeziehenden, 2005, in Prozent des Medians.

	Alleinstehende		Alleinerziehende		Paare		Paare mit zwei Kindern	
	Kein Wohn-geld	Mit Wohn-geld	Kein Wohngeld	Mit Wohn-geld	Kein Wohn-geld	Mit Wohn-geld	Kein Wohn-geld	Mit Wohn-geld
Österreich	34	51	39	50	34	46	41	50
Dänemark	42	62	50	61	43	47	43	52
Deutschland	22	46	33	54	29	49	34	54
Schweiz	25	56	27	45	27	49	27	42
UK	25	75	41	70	28	63	43	68

USA	6	6	19	21	8	8	20	22
-----	---	---	----	----	---	---	----	----

Quelle: OECD 2007

Tabelle 2: Netto-Lohnersatzquote zu Beginn der Erwerbslosigkeit nach Familientyp, 2005

	67% des durchschn. Lohnniveaus				100% des durchschn. Lohnniveaus			
	Keine Kinder		Zwei Kinder		Keine Kinder		Zwei Kinder	
	Allein- stehende	Verh. Paare, beide erwerbs- tätig	Allein erziehende	Verh. Paare, beide erwerbs- tätig	Allein- stehende	Verh. Paare, beide erwerbs- tätig	Allein erziehende	Verh. Paare, beide erwerbs- tätig
Österreich	55	81	70	85	55	77	67	81
Dänemark	87	93	92	95	63	75	78	79
Deutschland	60	89	78	93	60	86	70	91
Schweiz	80	88	81	89	70	81	85	88
UK	58	60	72	65	41	49	60	54
USA	62	82	50	87	62	78	58	80

Quelle: OECD 2007

Die Forschungsergebnisse zu den Übergängen zwischen sozialstaatlicher Unterstützung und Erwerbstätigkeit unter *New Labour* sind widersprüchlich. Dass die Lage am unteren Ende des Arbeitsmarktes seit 1997 stabil war, könnte mit dem zu geringen Umfang und dem zu niedrigen Tempo der Reformen zu tun haben, die keine Veränderung bewirkten, ob nun positiv oder negativ, beabsichtigt oder unbeabsichtigt. Dennoch könnten diese Programme für bestimmte Gebiete und Kategorien von Leistungsbeziehenden schädliche Folgen gehabt haben, die im Gesamtergebnis nicht erkennbar waren wegen der niedrigen Erwerbslosigkeit und der Einführung des Mindestlohns sowie neuer Entschädigungen und Steuererleichterungen für Armutsbetroffene in diesem Zeitraum.

Der Ansatz von *New Labour* gab Anlass zu viel Kritik. Die Auslagerung von Dienstleistungen an profitorientierte Firmen (Davies 2008) sowie die steigende Konditionalität und Bestrafung (Dwyer 2004) führten die Erosion der früheren Grundsätze des Sozialstaats über das hinaus, was die Konservativen erreicht hatten. Für das Scheitern dieser Politik gibt es zahlreiche Belege, sei es im Kampf gegen soziale Exklusion (Smith 2000), bei der Förderung lokaler Beteiligung (McCullough 2004) oder bei der Befähigung Armutsbetroffener (Jones/Gray 2001). Selbst da, wo diese Politik gemäß ihren eigenen Kriterien erfolgreich war, festigte sie wahrscheinlich den hohen Anteil von prekärer Niedriglohnarbeit in Großbritannien (Peck/Theodore 2000). Die Aktivierungspolitik von *New Labour* entfaltete daher wohl keine ambivalente Wirkung auf prekäre Arbeitsverhältnisse.

Erwerbslosigkeit und prekäre Arbeit seit den 1980er Jahren

In diesem Abschnitt wird die Entwicklung von prekären Arbeitsverhältnissen und Erwerbslosigkeit dargestellt, die ebenfalls in zwei Phasen unterteilt werden kann. In den 1980er und 1990er Jahren breitete sich die Massenerwerbslosigkeit in Großbritannien insbesondere in der verarbeitenden Industrie und in den Bergbaustädten aus. Gleichzeitig sank der gewerkschaftliche Organisationsgrad rapide, während der Arbeitsmarkt dereguliert wurde und sozialstaatliche Entschädigungen an Wert verloren. Nach der Mitte der 1990er Jahre wies Großbritannien dagegen eine sinkende und später eine tiefe Arbeitslosenquote auf. Der Organisationsgrad blieb konstant, die Beteiligung am Arbeitsmarkt war relativ hoch, während die Ausgaben für Erwerbslosenentschädigungen und aktivierende Arbeitsmarktpolitik eher gering ausfielen. Die gegenwärtige Rezession wird gesondert in einem späteren Abschnitt behandelt.

Muster der Erwerbslosigkeit. Die industriellen Umstrukturierungen der 1980er und 1990er Jahre spielten eine wichtige Rolle beim Umbau des Sozialstaats. Die Rezession von Mitte der 1980er Jahre fiel in die Zeit, als die Regierung Thatcher den Kampf mit den Gewerkschaften aufnahm. Im Nachgang der Arbeitskämpfe verschwanden in Kohlebergbau, in der Stahl- und Automobilindustrie Hunderttausende Arbeitsplätze, wobei sich die Erwerbslosenquote auf über drei Millionen oder zwölf Prozent mehr als verdoppelte. In stark industrialisierten Gegenden, wo sich der Stellenverlust konzentrierte, war die Quote noch höher, so in Wales und Schottland mit 14 Prozent, in Nordengland mit 15 Prozent und Nordirland mit 17 Prozent (Martin 1997: 239). Wie Grafik 2 zeigt, schwächten sich diese Unterschiede mit dem generellen Rückgang der Arbeitslosigkeit ab. Dies folgte teilweise aus der Politik von *New Labour*, die darin bestand, öffentliche Aufgaben von London und dem Südosten weg in »die Regionen« zu verschieben. Dennoch blieb die Zahl der Leistungsbeziehenden (nicht identisch mit der Arbeitslosenquote der Behörden oder der ILO) in den früher stark industriell geprägten Gegenden höher als beispielsweise im Südosten Englands. Eine Langzeitfolge der Massenentlassungen ist, dass dort noch immer viel mehr Menschen »inaktive Entschädigungen« wegen Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit beziehen als »aktive Erwerbslosenentschädigungen«.

Grafik 2: Leistungsbezügerquote nach ausgewählten Regionen

Nordirland

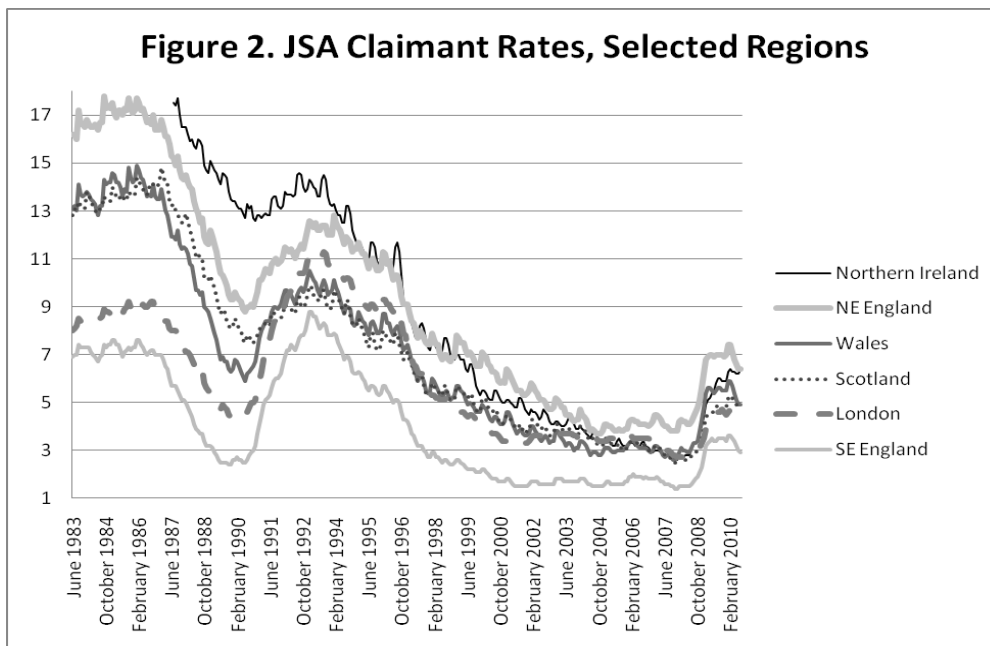
Nordosten Englands

Wales

Schottland

London

Südwesten Englands

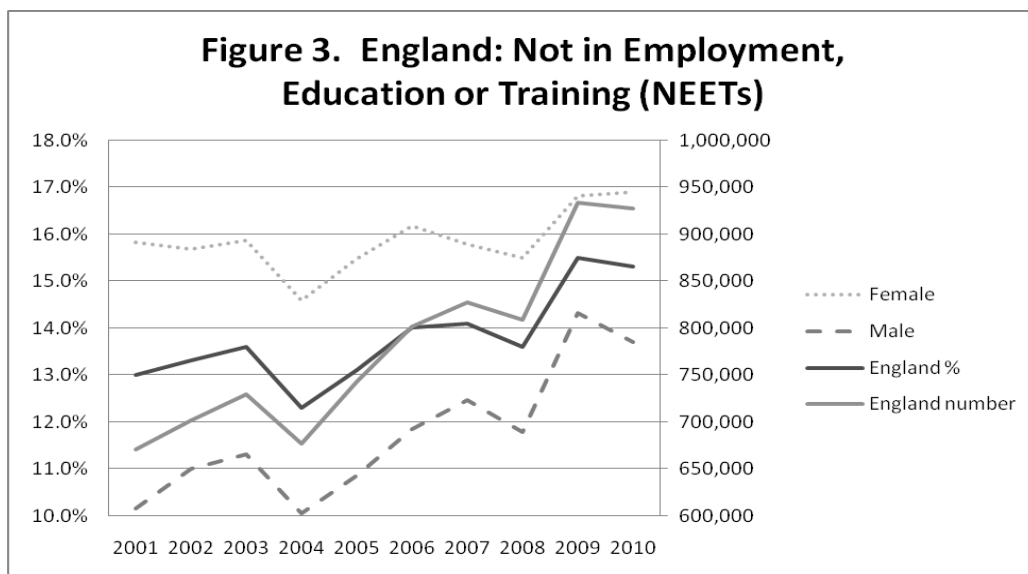


Quelle: NOMIS 2011. Die Zahlen stellen das Verhältnis zwischen Bezüglern von aktiven Erwerbslosenentschädigungen und der Gesamtzahl der Arbeitskräfte (Erwerbstätige plus Stellensuchende) dar.

Wie Grafik 2 zeigt, ging die Erwerbslosigkeit nach dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise von 1992-1993 zurück. Es folgte fast ein Jahrzehnt mit niedriger Erwerbslosigkeit, bevor 2008-2009 erneut eine Rezession eintrat. Inwiefern der Rückgang mit der »Aktivierung« von unterprivilegierten Personen außerhalb des Arbeitsmarktes zusammenhängt, bleibt unklar, denn die Zahlen bezüglich Erwerbslosenquote und Beteiligung am Arbeitsmarkt stimmen nicht ganz überein. Evaluationen des *New Deal for Young People* bestätigen diese Diskrepanzen. Trotz der Stellenvermittlung bei 345.000 Personen und den hohen damit verbundenen Kosten weisen die meisten Messungen von Jugendarbeitslosigkeit heute höhere Zahlen aus als bei der Einführung des *New Deal for Youth* (Palmer u.a. 2007; Field 2007). Ein Grund dafür ist, dass die Programme trotz der Rede von der lokalen Regeneration die tiefer liegenden Ursachen von Jugendarbeitslosigkeit nicht angegangen haben. Eine quantitative Studie über verschiedene Kohorten von Teilnehmenden der ersten drei Jahre von *New Deal for Youth* kam zum Ergebnis, dass der Erfolg der Stellenvermittlung über das ganze Land hinweg stark unterschiedlich ausfällt. In Innenstädten mit hoher Arbeitslosigkeit

waren eine signifikant niedrigere Quote von erfolgreichen Arbeitsvermittlungen und eine größere Zahl von »zweiten Anläufen« zu beobachten, bei denen gescheiterte Klienten das Programm nochmals durchliefen (Sunley u.a. 2001). Die offiziellen Statistiken zeigen, dass während der Programmdauer die Zahl erwerbsloser Jugendlicher – NEETs im Alter von 16 bis 24 Jahren – konstant anstieg, wobei junge Frauen deutlich stärker betroffen waren. Grafik 3 veranschaulicht einen leichten Rückgang im Jahr 2010, der teilweise mit einer Arbeitsplatzgarantie für Junge namens *Future Jobs Fund* zusammenhängt. Diese wurde aber von der neuen Regierung abgeschafft, so dass sich der Anstieg wohl künftig fortsetzen wird.

Grafik 3: England: Junge Personen, die weder erwerbstätig noch in Ausbildung oder in einer beruflichen Lehre sind (Not in Employment, Education, or Training – NEETs)



Weiblich

Männlich

England, in %

England, Zahlen

Quelle: DCSF 2010

Zudem bestehen betreffend Arbeitsmarktbeteiligung hartnäckige Unterschiede zwischen den Geschlechtern und zwischen Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppen. Während die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt gestiegen und der Anteil von Frauen in niedrig entlöhnten Stellen gesunken ist, verbleiben dennoch erhebliche Ungleichheiten in dieser Hinsicht. Die Abstände sind insbesondere bei bestimmten ethnischen Gruppen groß: Unter den muslimischen Frauen mit Wurzeln in Bangladesh und Pakistan liegt der Anteil nicht Erwerbstätiger bei 69 Prozent respektive 75 Prozent; die Mehrheit dieser Frauen leisten Kinderbetreuung und Haushaltsarbeit (Tabelle 3).

Tabelle 3: Nichterwerbstätigkeit nach ethnischen Gruppen und Geschlecht, 2004
Großbritannien, in %

Herkunft	Nichterwerbstätige		Grund: Männer				Grund: Frauen			
	Männer	Frauen	Studierende	Kinderbetreuung/ Hausarbeit	Dauerhafte Erkrankung oder Behinderung	Andere	Studierende	Kinderbetreuung/ Hausarbeit	Dauerhafte Erkrankung oder Behinderung	Anderes
GB, weiß	15.8	25.2	24.4	6.3	39.8	29.5	17.4	44.1	21.5	17.0
Irland, weiß	17.5	25.1	13.8	5.7	51.1	29.4	14.0	41.1	27.5	17.5
Indien	18.9	33.9	51.7	2.3	27.2	18.8	27.1	45.1	14.5	13.3
Pakistan	28.3	69.2	45.5	5.0	28.9	20.6	19.0	64.7	8.4	7.9
Bangladesh	29.5	74.7	47.1	4.7	25.4	22.8	14.9	71.5	7.4	6.2
Karibik, schwarz	19.7	26.2	27.7	4.8	36.8	30.7	31.1	39.9	14.9	14.0
Afrika, schwarz	28.0	43.2	60.7	1.7	14.1	23.5	34.3	44.0	7.5	14.2
Alle ethnischen Gruppen	16.7	27.2	28.1	5.8	37.1	29.0	19.0	45.4	19.2	16.4

Auf der Grundlage aller Personen im erwerbsfähigen Alter (Männer 16-64 Jahre, Frauen 16-59 Jahre)

Quelle: ONS 2005

Bei den Männern weißer Hautfarbe zeigen die Daten, dass der Hauptgrund für Nichtbeteiligung am Arbeitsmarkt in Langzeiterkrankung und Behinderung liegt, insbesondere in Gegenden mit starkem industriellen Niedergang (Beatty u.a. 2000; Berthoud 2011). Für diese Bevölkerungsgruppe besteht wenig Aussicht auf eine neue Arbeitsstelle, wie es auch ein Regierungsbericht formuliert: »Nach zwei Jahren Leistungsbezug wegen Arbeitsunfähigkeit ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person stirbt oder in Rente geht,

höher als dass sie eine neue Stelle findet.« (DWP 2006: 3) Unklar ist, wie viele Personen dieser Gruppe gesundheitlich in der Lage wären zu arbeiten, und die Maßnahmen der Regierung zur erneuten Überprüfung der Bezüger von Arbeitsunfähigkeitsentschädigungen greifen bis anhin wegen der großen Anzahl von Rekursen nicht. Auch hat die Regierung eben erst mit der Überprüfung der Menschen begonnen, die bereits Leistungen (vormals *Incapacity Benefits IB*) beziehen. 69 Prozent der Personen, die einen Anspruch auf die neue Form der Entschädigung namens *Employment and Support Allowance ESA* anmeldeten, wurden als arbeitsfähig befunden, während weitere 22 Prozent in die Gruppe »arbeitsbezogene Aktivität« (das heißt verpflichtende Programme im Bereich »Arbeit statt Sozialhilfe«) und nur neun Prozent in die »Unterstützungsgruppe« eingeteilt wurden, deren Anspruch auf Entschädigungen anerkannt wird. Unter dem neuen ESA-Regime sind die Überprüfungen sehr viel strenger als unter IB, und es wird von zahlreichen Personen mit einer erheblichen Behinderung berichtet, deren Anspruch aberkannt wurde und die folglich in das Erwerbslosenentschädigungsregime JSA überführt werden. Für Bezüger von IB besteht die ernsthafte Gefahr, dass eine große Zahl von ihnen keine Ansprüche auf JSA wird geltend machen können, weil sie nicht genügend Beitragszahlungen an die *National Insurance* vorweisen können und somit jegliche sozialstaatliche Hilfe verlieren werden (CAB 2010).

Zunahme ungeschützter Arbeitsverhältnisse. Der Anstieg der Erwerbslosigkeit in den 1980er Jahren ging einher mit einer Zunahme von Armut und Ungleichheit, von Niedriglohnjobs und prekärer Arbeit. Dieses Faktum ist schwer abzubilden anhand der Statistik zu befristeten Arbeitsverträgen oder zur Nutzung von Leiharbeitsagenturen. Zunächst sind Zeitreihendaten zu den relevanten Variablen, die bis in die Zeit vor Thatcher reichen, kaum verfügbar. Weiter hat die Nutzung von Instrumenten wie befristete Arbeitsverträge und Leiharbeitsagenturen in Großbritannien nicht dieselbe Bedeutung wie in vielen Ländern Kontinentaleuropas. In

Großbritannien werden diese beiden Anstellungsformen relativ wenig genutzt, da der arbeitsrechtliche Schutz für Beschäftigte mit unbefristeten Arbeitsverträgen generell schwach ist (Mason u.a. 2008: 77). Dennoch gibt es viele Hinweise auf einen Anstieg von Armut und Ungleichheit in der Zeit der konservativen Regierungen und während der hohen Erwerbslosigkeit der 1980er und 1990er Jahre, und die Qualität der Beschäftigung hat sich seit 1997 nicht wesentlich verbessert (Brown u.a. 2007).

In der politischen Debatte Großbritanniens wird Prekarität üblicherweise unter dem Gesichtspunkt der Durchsetzung des Gesetzes als »verletzliche Arbeit« diskutiert. Dabei kann die Definition variieren, doch ist üblicherweise Arbeit gemeint, bei der den Beschäftigten ihre gesetzlichen Grundrechte mit großer Wahrscheinlichkeit verweigert werden (Pollitt/Charlwood 2009). Nach einer Schätzung des nationalen Gewerkschaftsbunds (TUC 2008: 24) sind zwei Millionen Beschäftigte (von insgesamt 31 Millionen) »verletzlich«, weil sie in der informellen Wirtschaft arbeiten, ohne Aufenthaltsbewilligung sind, ein niedriges Ausbildungsniveau aufweisen, befristet beschäftigt oder aber in der Hausarbeit tätig sind und weniger als 6,50 Pfund pro Stunde verdienen. Pollitt/Charlwood (2009) definieren prekäre Arbeit etwas anders und berücksichtigen insbesondere den fehlenden Zugang zu gewerkschaftlicher Vertretung im Betrieb. Sie kommen aber ebenfalls zum Schluss, dass ein erheblicher Anteil der britischen Lohnabhängigen am Arbeitsplatz auf Probleme stößt und wenig Abhilfe erwarten kann.

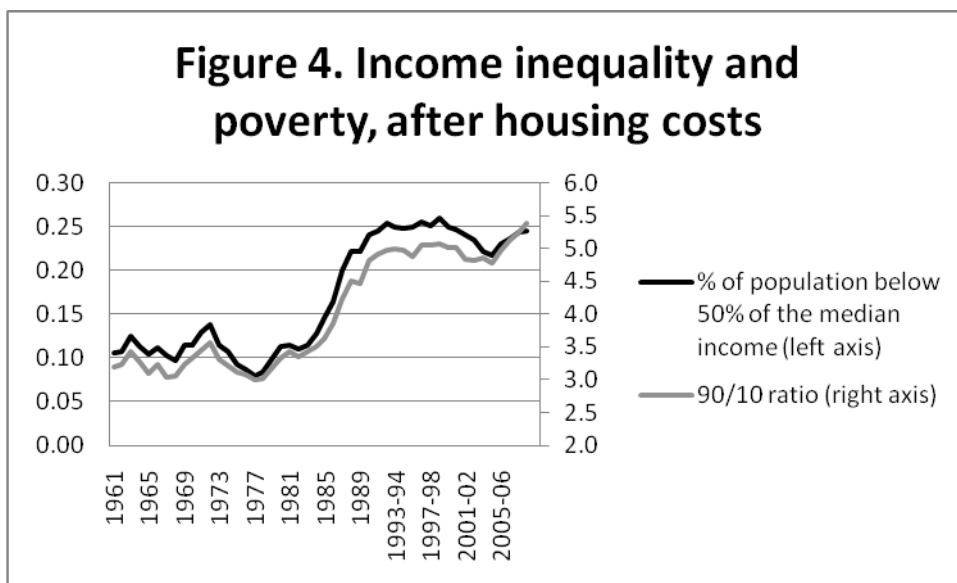
Ein Indikator der Probleme am Arbeitsplatz in Großbritannien ist die Häufigkeit von Niedriglohnarbeit. Gemäß den Zeitreihendaten von Mason u.a. über die Löhne stieg der Anteil der Beschäftigten, die weniger als 66 Prozent des Medianlohns verdienen, von dem relativ tiefen Satz von zwölf Prozent im Jahr 1978 auf 20 Prozent im Jahr 1997 an. Dabei

sind Frauen (mit einem Anstieg von 23 auf 33 Prozent in der betreffenden Zeit) stärker betroffen als Männer (Anstieg von fünf auf zehn Prozent). Doch blieb dieser Anteil seit 1997 stabil (Mason u.a. 2008: 18). Auch die Armut hatte vor 1997 zugenommen und blieb seither auf demselben Niveau. Berücksichtigt man die Wohnsituation, so lebten 1979 fünf Millionen Personen mit weniger als der Hälfte des Medianlohns, 1994 aber 14 Millionen, was 25 Prozent der Bevölkerung und 32 Prozent der Kinder entspricht (Oppenheim 1996). Seit 1994 blieb die Armutsrate stabil, während die Ungleichheit leicht zunahm aufgrund des Einkommenszuwachses am oberen Ende der Verteilung (Grafik 4).

Grafik 4: Einkommensungleichheit und Armut nach Abzug der Wohnkosten

Prozentualer Bevölkerungsanteil mit weniger als der Hälfte des Medianlohns (linke Achse)

Verhältnis 90/10 (rechte Achse)



Quelle: IFS 2010

Befristete Arbeitsverträge fluktuieren naturgemäß und die Statistik reicht nicht weiter zurück als 1992. Insgesamt betraf befristete Arbeit im Jahr 2010 1,6 Millionen Menschen oder etwa sechs Prozent der Lohnabhängigen. Sowohl in der Rezession der frühen 1990er Jahre wie auch in der aktuellen Krise nahm die Zahl der Beschäftigten mit befristeten Arbeitsverträgen, die »keinen anderen Job finden konnten«, markant zu. Eine speziell verletzte und stark

angewachsene Untergruppe sind dabei die Beschäftigten, die von Leiharbeitsagenturen angestellt sind. Ihre Anzahl stieg von 50.000 Mitte der 1980er Jahre auf 270.000 im Jahr 2000 an, was 1,1 Prozent der Lohnabhängigen und 16 Prozent der Angestellten mit einem befristeten Arbeitsvertrag ausmacht. Auch nach Bereinigung verschiedener lohnrelevanter Faktoren – Alter, Geschlecht, Ausbildungsniveau, regionale Erwerbslosenquote und Firmengröße – waren die von Leiharbeitsagenturen bezahlten Löhne noch immer tiefer als die von Lohnabhängigen mit unbefristeten Arbeitsverträgen (Forde/Slater 2005). Wer erst seit Kurzem arbeitslos war, arbeitete viel häufiger für eine Temporäragentur als die restlichen Beschäftigten. Zeitweise senkten Leiharbeitsagenturen die Löhne, um ihren Marktanteil zu steigern. Zudem stärkten die Agenturen ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt, indem sie mit dem Gesetzgeber enge Verbindungen pflegten und ihre Verträge mit der staatlichen Arbeitsvermittlung aufrechterhielten (Gray 2001; Forde/Slater 2007). Die Situation der Leiharbeitenden könnte sich jedoch verbessern mit der Umsetzung der EU-Richtlinie von 2008 über Zeitarbeit, die im Prinzip Gleichbehandlung vorsieht.

Schließlich sank der gewerkschaftliche Organisationsgrad sowohl in relativen wie in absoluten Zahlen, betreffend die Mitgliederzahlen wie auch die Anzahl Beschäftigter, die durch Gewerkschaften vertreten werden. Charlwood/Pollitt (2009) berücksichtigen zu Recht den Zugang zu gewerkschaftlicher Vertretung als Schlüsselindikator für Verletzlichkeit, denn gewerkschaftliche Strukturen stellen ein wichtiges Mittel dar für die Durchsetzung der Rechte der Beschäftigten. (Personalräte existieren relativ selten.) Die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder sank von 13 Millionen im Jahr 1979 auf unter acht Millionen im Jahr 1997. Seither gingen die Mitgliederzahlen nur noch wenig zurück, doch nahm der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Großbritannien aufgrund der Zunahme gewerkschaftlich nicht abgedeckter Jobs im Privatsektor weiter ab – von 30,7 Prozent im Jahr

1997 auf 27,5 Prozent im Jahr 2010. Als Ausnahme ist die Gewerkschaftsmitgliedschaft von Frauen im öffentlichen Dienst zu nennen: In diesem Sektor gewannen die Gewerkschaften 574.000 Mitglieder (Tabelle 4).

Tabelle 4: Gewerkschaftsmitglieder in Großbritannien (in Tausend)

	Privatsektor			Öffentlicher Sektor		
	Total	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen
1993	3.380	2.289	1.091	3.624	1.614	2.009
1997	3.189	2.198	991	3.500	1.423	2.078
2002	3.099	2.103	996	3.670	1.371	2.299
2007	2.823	1.863	960	3.925	1.389	2.536
2008	2.708	1.767	941	3.939	1.414	2.525
2009	2.510	1.623	887	3.951	1.388	2.562
2010	2.378	1.526	0.852	3.932	1.349	2.583
Veränderung 1997-2010	-1.002	-763	-239	308	-265	574

Quelle: BIS 2011

Die Berater von *New Labour* hatten eine einfache Interpretation der Probleme im Bereich Beschäftigungsqualität und prekäre Arbeit bereit: Nach ihren Aussagen ist jeglicher Job besser als gar kein Job (Layard 2005: 172-6). Der Vorteil einer hohen Beschäftigung wiegt somit die Kosten prekärer Arbeit oder strafender »Arbeit-statt-Sozialhilfe«-Programme auf. Eine alternative Sichtweise lautet, dass »aus dem Zusammenspiel zwischen verpflichtenden Arbeit-statt-Sozialhilfe-Programmen [...] und den untersten Stufen des deregulierten ›flexiblen‹ Arbeitsmarkts eine regressive Regulierung« entstehen könnte, »da die Destabilisierung sozialstaatlicher Leistungen durch Aktivierungsmaßnahmen unter Zwang einen steten Nachschub für befristete Arbeitsverträge schafft« (Peck/Theodore 2000: 119). Diese beiden Haltungen spiegeln zwei Seiten derselben Realität. Unter Bedingungen eines schwachen rechtlichen Schutzes für Beschäftigte und eines schnelleren Übergangs zwischen Beschäftigung und Erwerbslosigkeit als in den meisten anderen Ländern (OECD 2004: 72; 77) trug die verstärkte Einführung von Sanktionen bei sozialstaatlichen Leistungen sehr wahrscheinlich zur Festigung niedrig entlohnter, prekärer Arbeitsverhältnisse bei.

Rezession und konservativ geführte Regierung: Zurück zu den schlechten alten Tagen?

Angesichtes des jüngsten Anstiegs der Erwerbslosigkeit, der haushaltspolitischen Zwänge und einer Regierung unter konservativer Führung wird sich die Lage mit großer Wahrscheinlichkeit verschlechtern. Nach Definition der ILO stieg die Arbeitslosenquote von 5,3 Prozent Anfang 2008 auf 7,9 Prozent Ende 2009. Danach stabilisierte sich die Quote, Mitte 2011 lag sie bei 7,6 Prozent. Zwischen 2007 und 2010 sank die Beschäftigungsquote von einem Höchstwert bei 74,9 Prozent auf 71,9 Prozent. Die Abnahme der Wirtschaftsleistung war stärker und über mehr aufeinander folgende Quartale verteilt als zu Beginn der Rezessionen der 1980er und 1990er Jahre. Die Zahl der Bezüger von *Job Seekers Allowance* verdoppelte sich und liegt nun auf dem höchsten Niveau seit Anfang 1997. Jugendarbeitslosigkeit betrifft fast eine Million Personen, der höchste Wert seit 1992. Im Jahr 2010 ging die Anzahl Beschäftigter im öffentlichen Sektor um 132.000 zurück. Obwohl sich die Anzahl Erwerbsloser und Leistungsbezüger Ende 2009 stabilisierte, ist aufgrund der Entlassungen im öffentlichen Dienst ein Rückfall in die Rezession zu befürchten.

Während den Wahlen waren sozialstaatliche Reformen ein Feld, in dem ausdrücklich Konsens herrschte zwischen den beiden wichtigsten politischen Parteien. An der Jahreskonferenz der Tories von 2009 hatten Redner beispielsweise die damalige Regierung kritisiert für ihre Unfähigkeit, die Zahl der Leistungsbeziehenden unter den Jungen, den Behinderten und den Alleinerziehenden zu senken. Sie schlugen ein angeblich radikal neues System zur Unterstützung williger Arbeitssuchender vor, bei dem all jene ausgeschlossen würden, die zwar arbeiten könnten, sich jedoch weigern einen Job anzunehmen. Diese Intervention führte jedoch nicht zu einer Diskussion über richtige oder falsche Reformen. Stattdessen beschuldigte die Labour-Sekretärin für Arbeit und Pensionen Yvette Cooper die

Konservativen, die Politik von Labour »neu aufzuwärmen« (*The Guardian*, 4. Oktober 2009). Dies überrascht kaum, denn der Tory-Sekretär für sozialstaatliche Reformen ist David Freud, ein Banker, der auch *New Labour* bei den sozialstaatlichen Reformen beraten hatte (Freud 2008). Zwar scheint keine der beiden Parteien ein System nach US-amerikanischem Muster anzustreben, bei dem der Leistungsbezug zeitlich limitiert ist, jedoch unterstützen beide Formation zwei Änderungen: Erstens sollen Arbeitsanforderungen auf Alleinerziehende und Personen mit einer Behinderung ausgeweitet werden, und zweitens soll der Leistungsbezug an erbrachte Arbeitsleistungen gekoppelt werden.

Das Fehlen von verpflichtenden Arbeitseinsätzen als Gegenleistung für Entschädigungen diente New Labour in der Vergangenheit dazu, die eigene Politik vom US-amerikanischen Ansatz des Sozialstaats abzuheben. Und auch die Konservativen nutzten nie die Formel *work-for-benefit* für ihre Pläne zur Arbeitsvermittlung. Die Sozialstaatsreform von 2009 war diesbezüglich eine bewusste Kehrtwende. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen vermitteln privaten Unternehmen oder gemeinnützigen Einrichtungen Arbeitskräfte mit dem angeblichen Ziel, dass Arbeitslose Fähigkeiten und Arbeitserfahrungen erwerben können, jedoch mit der politischen Absicht, das Prinzip »Arbeit als Gegenleistung für Sozialhilfe« einzuführen. Im Unterschied zu Deutschland gibt es keine Diskussion über eine allfällige Klausel, die »Additionalität« oder »Gemeinnützigkeit« vorschreiben würde, um zu verhindern, dass Stellen des regulären Arbeitsmarkts in das neu geschaffene Segment verschoben werden.

Inzwischen hat die Regierung neue Einsparungen bei den Sozialleistungen angekündigt. So sollen bis 2014-2015 in diesem Bereich 18 Milliarden Pfund eingespart werden. Als ersten Schritt hat die Regierung Kinderzulagen für höhere Einkommen gestrichen. Dies ist ein

bewusster Schritt zur Wiedereinführung von Bedürftigkeitsprüfungen im ganzen Sozialsystem. Weiter wurden Wohnzulagen zusammengestrichen, deren Finanzierung um zehn Prozent gekürzt und die Verantwortung für *Council Tax Benefits* (Steuererleichterungen bei kommunalen Steuern) den lokalen Behörden übertragen. Dieser letzte Schritt wurde von Boris Johnson, dem konservativen Bürgermeister Londons, als »soziale Säuberung« kritisiert und wird gemäß zahlreichen Einschätzungen Hunderttausende Personen mit niedrigem Einkommen aus Gegenden mit hohen Wohnkosten verdrängen. Als dritte Maßnahme wurden die bestehenden Beschäftigungsprogramme in ein einziges *Work Programme* zusammengefasst und Anbieter müssen neu »Betriebskapital« (über Bankkredite oder Eigenmittel) vorweisen, um sich gegen die Risiken erfolgsabhängiger Bezahlung abzusichern. Viertens kündigte die Regierung an, das Entschädigungssystem bereinigen und die »Benachteiligung« von Erwerbstätigen reduzieren zu wollen durch die Einführung eines Instruments, das in verwirrender Weise *Universal Credit* genannt wird und das ganze Sozialleistungssystem vereinfachen soll. Durch diese Maßnahme würden Personen mit tiefem Einkommen und manche Erwerbslose höhere Entschädigungen erhalten, während Effizienzsteigerungen in der Verwaltung eine Kosteneinsparung bringen sollen. Schließlich plant die Regierung langfristige Kürzungen bei den Entschädigungen durch die Anbindung an einen anderen Teuerungsindex (Verbraucherpreisindex statt Einzelhandelspreisindex), womit wie schon unter Thatcher der Realwert der Sozialleistungen schleichend abnimmt.

Eine vielleicht ernstere Gefahr für Lohnabhängige und Stellensuchende in Großbritannien ist die von der Koalitionsregierung angekündigte Haushaltskürzung. Die Beschleunigung von Sparmassnahmen im öffentlichen Sektor gefährdet Qualität und Quantität der Stellen in diesem Bereich drastisch, insbesondere für Frauen. Massenentlassungen im gewerkschaftlich stark organisierten öffentlichen Dienst, begleitet vom massenhaft erzwungenen Austritten aus

dem Regime der inaktiven Entschädigungen, könnte einen starken Druck auf die Löhne bewirken. Aufgrund des Spardrucks bei den öffentlichen Finanzen sind keine großen Investitionen in Bildung und Qualifizierung zu erwarten, die kurzfristig den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt abschwächen und langfristig die eher niedrige Produktivität der britischen Wirtschaft verbessern könnten.

Während die Gegner eines strafenden Sozialstaats auf die Reform von 2009 mit öffentlichen Veranstaltungen und Petitionen reagierten, sind bisher wenig Anzeichen einer Massenmobilisierung gegen die Aktivierungspolitik zu erkennen. Kritisch eingestellt sind der Dachverband der Gewerkschaften TUC, die Gewerkschaft des Arbeitsvermittlungspersonals PCS, die linke Gruppe *Compass* innerhalb der *Labour*-Partei, verschiedene Organisationen Armutsbetroffener, Hilfswerke für ältere Menschen, Behinderte und Alleinerziehende sowie die *Unemployed Workers Centres*, die dem TUC angegliedert sind. Hauptkritikpunkte sind erstens die externe Vergabe von Dienstleistungen (Firmen, die aus dem Leid der Erwerbslosen Profit schlagen), zweitens die Konditionalität und Sanktionen (insbesondere im Rahmen der neuen sozialstaatlichen Reform) und drittens die niedrigen Entschädigungen (derzeit 65,45 Pfund pro Woche für Alleinstehende über 25 Jahre, zuzüglich Wohngeld und Befreiung von den kommunalen Steuern). Dieses Bündnis wurde von internen Spannungen belastet. Neben dem Zusammenstoß unterschiedlicher Kulturen zwischen Gewerkschaften aus der Arbeiterschicht und Wohltätigkeitsvereinen sowie Kampagnengruppen aus der Mittelschicht bestand zu Beginn bei vielen Beteiligten die Furcht, dass Kritik an der Regierung zu einem Wahlsieg der Konservativen führen könnte. Ein weiteres Problem ist, dass der Sozialstaatsreform bei Umfragen in der breiten Bevölkerung (DWP 2008) und in den Medien auf starke Zustimmung stößt. Die Mobilisierung konzentrierte sich daher generell auf die Kürzungen im öffentlichen Haushalt. Die Gewerkschaften unterstützen breite Kampagnen

mit Slogans wie »Save our NHS« (»Rettet unseren nationalen Gesundheitsdienst«) oder »False economy« (»Falsche Wirtschaft«) (wobei der gemeinnützige Bereich mit betroffen ist). Weiter werden traditionelle Proteste der Beschäftigten betreffend Löhne und Renten organisiert. Die Erwerbslosenbewegungen bleiben hingegen fragmentiert und desorganisiert und erhalten von den Gewerkschaften nur wenig Unterstützung.

Die in gewissen kontinentaleuropäischen Ländern durchgeführte Politik zum Schutz vor Erwerbslosigkeit, etwa die Umverteilung von Arbeit durch subventionierte Kurzarbeit und die Schaffung von »grünen Jobs« durch eine klimafreundliche Industriepolitik, steht nicht auf der politischen Agenda Großbritanniens. Alle drei politischen Parteien versprachen in ihren Wahlkampagnen Massenentlassungen im öffentlichen Dienst und mehr Sanktionen im Sozialsystem. Die Konservativen versprachen als Wahlgewinner, die Kürzungen schneller umzusetzen, und scheinen dieser Selbstverpflichtung nachzukommen. Folgerichtig strich die neue Regierung das große kurzfristige Stellenbeschaffungsprogramm, das *New Labour* als Antwort auf die Rezession geschaffen hatte: *Future Jobs Fund* war in Milliardenhöhe dotiert und sollte temporäre Jobgarantien für junge Menschen bringen (Clegg 2010). Nach einer langen Phase der Ruhe unter den *Labour*-Regierungen schweigt die außerparlamentarische Opposition weiter.

Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag skizziert eine Übersicht der Entwicklungen von Beschäftigung und Sozialstaat in Großbritannien unter den Regierungen von *New Labour* (1997-2010) und den Konservativen davor und danach. Im Gegensatz zu Großbritannien in den 1980er Jahren und zu Deutschland gab es unter *New Labour* keine großen Veränderungen im untersten Segment des Arbeitsmarktes. Dies erklärt sich dadurch, dass die Einführung von »Aktivierungspolitik«

nur in kleinen Schritten und im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen erfolgte, welche die Folgen von Aktivierung milderten. Die wichtigsten dieser Begleitmaßnahmen sind die Einführung neuer Regulierungen für Unternehmer und neuer Unterstützungselemente für *Working Poor*, sowie die Expansion eines stark gewerkschaftlich organisierten öffentlichen Sektors. Der »Aktivierungsansatz« der neuen Regierung unterscheidet sich nicht grundsätzlich vom bisherigen, jedoch wird er in einem anderen politischen Umfeld (mit Kürzungen im öffentlichen Dienst) wirksam, was die Auswirkungen für Armutsbetroffene nun verstärken könnte.

Zwischen niedrig entlohnter, prekärer und »verletzlicher« Arbeit einerseits und strenger Konditionalität beim Bezug von Sozialleistungen scheint ein Zusammenhang zu bestehen. Wenn das Personal der Arbeitsvermittlungen und der externen Anbieter, die direkt mit den Erwerbslosen zu tun haben, die Behauptung der Regierung für sich übernimmt, dass jegliche Arbeit besser ist als gar keine, so ist schwer vorstellbar, dass daraus kein Druck in Richtung tiefere Löhne am unteren Ende des Arbeitsmarkts folgen soll. Ob dies der Fall ist, hängt von der Wirksamkeit der Regierungspraxis bei Auslagerungen und Leistungsmanagement ab. Dieser Effekt würde durch den stetigen Zustrom entlassener Lohnabhängiger in den Arbeitsmarkt verstärkt, der sich aufgrund der Pläne der aktuellen Regierung betreffend Stellenkürzungen im öffentlichen Dienst noch beschleunigen dürfte. Massenentlassungen im öffentlichen Dienst und Kaufkraftverlust der sozialstaatlichen Entschädigungen verstärken das Phänomen der Armut insgesamt. Die hier dargestellte Analyse stützt sich auf vorhandene Daten, auf die Beiträge kritischer sowie dem Mainstream folgender Forschender, auf Regierungsberichte und öffentliche Statistiken. Es verbleiben jedoch unbekannte Aspekte, und derzeit gibt es in Großbritannien kaum ernsthafte Forschung hierzu.

Klar ist jedenfalls, dass diese Probleme nicht mit dem Status Großbritanniens als Heimat des Neoliberalismus zu erklären sind, das im Gegensatz zu einem »sozialen Europa« steht, wie es zuweilen in der englischsprachigen Welt heißt. Vielleicht werden die Mobilisierungen und sozialen Proteste der 1980er Jahren als Antwort auf die aktuelle Regierungspolitik neu aufleben. *New Labour* verfolgte eine andere Form der marktorientierten Sozialpolitik, die mehr auf Anreize zur Arbeitsmarktbeteiligung setzt als auf Zerstörung bestehender sozialer Schutzmechanismen. Sowohl im negativen wie im positiven Sinn drückt der Neoliberalismus der staatlichen Politik Europas seinen Stempel auf. Das Bild Großbritanniens, das sich mehr als alle anderen Länder dem Markt verschrieben hat und soziale Bedürfnisse übergeht, erweist sich als abgedroschen und irrelevant. Wenn Großbritannien eine »liberale Marktwirtschaft« genannt wird, stellt sich die Frage: Liberal im Gegensatz wozu?

Zitierte Literatur

Beatty, Christina/Fothergill, Steven/MacMillan, Rob (2000), A Theory of Employment, Unemployment and Sickness, *Regional Studies*, Jg. 34, H. 7, S. 617-630.

Berthoud, Richard (2011), *Trends of the Employment of Disabled People in Britain. Working Paper 2011-03*. Colchester: ISER.

BIS (Department for Business, Industry, and Skills) (2011), *Trade Union Membership Statistics*, London.

Blackmore, Martin (2002), Mind the Gap: Exploring the Implementation Deficit in the Administration of the Stricter Benefits Regime, *Social Policy and Administration*, Jg. 35, H. 2, S. 145-162.

CAB (Citizens Advice Bureaux) (2010), *Not working: CAB evidence on the ESA Work Capability Assessment*, London.

Campbell, Mike (2000), Reconnecting the Long Term Unemployed to Labour Market Opportunity: The Case for a "Local Active Labour Market Policy", *Regional Studies*, Jg. 34, H. 7, S. 655-668.

Clasen, Jochen (2006), *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford.

Clegg, Daniel (2010), Labour market policy in the crisis: the UK in comparative perspective, *Journal of Poverty and Social Justice*, Jg. 18, H. 1, S. 5-17.

Daniels, Gary/McIlroy, John (2008), *Trade Unions in a Neoliberal World: British Trade Unions under New Labour*, Abingdon.

Davies, Steve (2008), Contracting out employment services to the third and private sectors: A critique, *Critical Policy Studies*, Jg. 28, H. 2, S. 136-164.

Davies, Paul/Freedland, Mark (2007), *Towards a flexible labour market: labour legislation and regulation since the 1990s*, Oxford.

DCSF (Department for Children, Schools and Families) (2010), NEET statistics, London, <http://www.dcsf.gov.uk/rsgateway/DB/STR/d000924/index.shtml>

DWP (Department for Work and Pensions) (2006), *A new deal for welfare: Empowering people to work*, London.

DWP (Department for Work and Pensions) (2008), *No one written off: Reforming welfare to reward responsibility*, London.

DWP (Department for Work and Pensions) (2010), Employment and Support Allowance: Work Capability Assessment: Official Statistics, July 2010, London, http://research.dwp.gov.uk/asd/workingage/esa_wca/esa_wca_27072010.pdf

- Dwyer, Pete/Ellison, Nick (2009), Work and welfare: the rights and responsibilities of unemployment in the UK, in: Marco Giugni (Hg.), *The politics of unemployment in Europe: policy responses and collective action*, London, S. 53-66.
- Dwyer, Pete (2004), Creeping conditionality in the UK: from welfare rights to conditional entitlements, *Canadian Journal of Sociology*. Jg. 29, H. 2, S. 265-287.
- Field, Frank (2007), *Welfare isn't Working: the New Deal for Young People*, London.
- Finn, Dan (2000), Welfare to Work: the Local Dimension, *Journal of European Social Policy*, Jg. 10, H. 1, S. 43-57.
- Forde, Chris/Slater, Gary (2005), Agency Working in Britain: Character, Consequences and Regulation, *British Journal of Industrial Relations*, Jg. 43, H. 2, S. 249–271.
- Forde, Chris/Slater, Gary (2007), *Uncomfortable Bedfellows? Temporary employment agencies and the state*. Paper Presented at the Work, Employment, and Society Conference, Aberdeen, 12.-14. September 2007.
- Foucault, Michel (2004), *Die Geburt der Biopolitik. Geschichte der Gouvernementalität II*, Frankfurt/M.
- Freud, David (2007), *Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work*, London.
- Gray, Ann (2002), Jobseekers and gatekeepers: the role of the private employment agency in the placement of the unemployed, *Work, Employment and Society*, Jg. 16, H. 4, S. 665-674.
- Greer, Ian/Stuart, Mark/Greenwood, Ian (2011), Beyond national “varieties”: Public-service contracting in comparative perspective’, in: Ian Cunningham/Philip James (Hg.), *Voluntary organizations and public service delivery*, London.
- Gregg, Paul (2008), *Realising Potential: A Vision for Personalised Conditionality and Support*, London.
- Hudson, Maria/Phillips, Joan/Ray, Kathryn/Vegeris, Sandra/Davidson, Rosemary (2010), *The influence of outcome-based contracting on Provider-led Pathways to Work*, Research Report 638, Department for Work and Pensions, London.
- Howell, Chris (2005), *Trade Unions and the State*, Princeton.
- IFS (Institute for Fiscal Studies) (2010), *Ongoing analysis of trends in inequality*, London.
- JCP (Job Centre Plus), Geschäftsberichte (verschiedene Jahre).
- Jones, Martin/Gray, Ann (2001), Social Capital or Local Workfarism? Reflections on Employment Zones, *Local Economy*, Jg. 16, H. 3, S. 178-186.
- Layard, Richard (2006), *Happiness: Lessons from a new science*, London.

- McCullough, Andrew (2004), Localism and its neoliberal application: A case study of West Gate New Deal for Communities in Newcastle upon Tyne, UK, *Capital & Class*, H. 83, S. 133-165.
- Marsh, Alan (2009), Disallowing disability benefit hasn't worked, *Society Guardian*, 21. October 2009.
- Martin, Ron (1997), Regional unemployment disparities and their dynamics, *Regional Studies*, Jg. 31, H. 3, S. 237-252.
- Mason, Geoff/Mayhew, Ken/Osborne, Matthew (2008), Low-wage work in the United Kingdom: An overview, in: Carolyn Lloyd/Geoff Mason/Ken Mayhew (Hg.) *Low-wage work in the United Kingdom*, New York, S. 15-40.
- Metcalf, David (2007), *Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment?* Working Paper, Centre for Economic Performance, London.
- Morgan, Kevin (2003), The New Regeneration Narrative: Local Development in the Multilevel Polity, *Local Economy*, Jg. 17, H. 3, S. 191-199.
- NOMIS (2011), *Official Labor Market Statistics*.
- OECD (2004), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2007), *Benefits and Wages*, Paris.
- OECD (2009), *Employment Outlook 2008*, Paris.
- ONS (Office for National Statistics) (2005), *Annual Population Survey, January 2004 to December 2004*, London.
- Oppenheim, Carie (1996), The growth of poverty and inequality, in: Alan Walker/Carey Walker (Hg.), *Britain divided: The growth of social exclusion in the 1980s and 1990s*, London.
- Peck, Jamie/Theodore, Nick (2000), Work-first: Workfare and the regulation of contingent labour markets, *Cambridge Journal of Economics*, Jg. 24, H. 1, S. 119-138.
- Peck, Jamie (2001), *Workfare States*, London.
- Palmer, Guy/MacInnes, Tom/Kenway, Peter (2007), *Monitoring Poverty and Social Exclusion*, York.
- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge.
- Pollitt, Anna/Charlwood, Andy (2009), The vulnerable workers in Britain and problems at work, *Work, Employment, and Society*, Jg. 23, H. 2, S. 343-362.

Smith, David (2000), Dealed out? Welfare to work and social exclusion, *Local Economy*, Jg. 15, H. 4, S. 312-324.

Sunley, Peter/Martin, Ron/Nativil, Corinne (2001), Mapping the New Deal: Local Disparities in the Performance of Welfare to Work, *Transaction of the Institute of British Geographers*, Jg. 26, H. 4, S. 484-512.

TUC (Trades Union Confederation) (2008), *Hard Work, Hidden Lives: The Full Report of the Commission on Vulnerable Employment*, London.

Wiggan, Jay (2009), Mapping the governance reform of welfare to work under New Labour,