



# Eine progressive Wachstumsstrategie für das Vereinigte Königreich

JONATHAN PORTES

Oktober 2013

## Die makroökonomische Position

Die Geschichte der britischen Volkswirtschaft der vergangenen 30 Jahre lässt sich wie folgt zusammenfassen: In diesem Zeitraum wurden vergleichsweise erfolgreiche mikroökonomische Reformen verwirklicht, die ein relativ hohes Produktivitätswachstum nach sich zogen. Allerdings gab es während dieser Jahre auch Phasen, in denen das Land makroökonomisch und finanzpolitisch desaströs regiert wurde. In einer solchen Phase befinden wir uns derzeit wieder. Auch wenn das Wachstum nun zurückgekehrt ist, bleibt dies die schwächste wirtschaftliche Erholung in der bekannten britischen Geschichte. Das National Institute of Economic and Social Research (NIESR) prognostiziert, dass das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf – die einfachste Messgröße für den Wohlstand eines Landes – das bislang höchste Niveau aus dem Jahr 2008 erst in einigen Jahren wieder erreichen wird.

Wie sind wir in diese Misere hineingeraten? Bei der Finanzkrise 2007 bis 2009 und der darauffolgenden *Great Recession* handelte es sich um globale Phänomene. Gleichwohl sind es nicht zuletzt britische Politiker gewesen – insbesondere diejenigen, die in den 1990er Jahren und im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts an der Macht waren –, die zur Durchsetzung einer Philosophie beitrugen, der zufolge Marktinterventionen nur angemessen sind, wenn es sich um spezielle, genau bestimmbare Fälle von Marktversagen handelt.

Für die Finanzmärkte erwies sich dieser Ansatz als vollkommen ungeeignet. Die unmittelbare Folge waren falsche Anreize, unangemessenes *corporate governance* und unerwartete systemische Risiken im Finanzsektor – all diese Faktoren trugen dazu bei, die Krise auszulösen. Indirekt führte diese Strategie dazu, dass die Ungleichheit am oberen Ende der Einkommensskala zunahm (gleichzeitig sank die Ungleichheit am unteren Ende der Skala

dank der Einführung eines nationalen Mindestlohns und von Steuergutschriften zum ersten Mal seit Jahrzehnten). Und sie bedeutete, dass das Wachstum Großbritanniens und die Steuereinnahmen viel zu abhängig von einem einzigen, zudem unbeständigen Sektor waren. Damit einhergehend reagierten die öffentlichen Finanzen extrem sensibel auf einen Abschwung in diesem Sektor. Dadurch wurde Großbritannien von der Krise besonders hart getroffen.

Dabei waren die anfänglichen Reaktionen der britischen Politik in den Jahren 2008 und 2009 – die Rekapitalisierung der Banken und konjunkturelle Impulse – vergleichsweise erfolgreich. Bedauerlicherweise folgte auf die schnell durchgeführte Bankenrekapitalisierung jedoch keine angemessene Restrukturierung des Bankensektors. Hinzu kommt, dass die Koalitionsregierung Mitte 2010, im Vorfeld des G20-Gipfels, ihren finanzpolitischen Kurs änderte. Premierminister David Cameron bezeichnete die neue Strategie als »fiscal conservatism and monetary activism« und behauptete: »The only way out of a dept crisis is to deal with your depts. That means households – all of us – paying off the credit card bills.« Sein Stellvertreter Nick Clegg kündigte an, die Regierung werde um der Kinder willen bei den Schulden reinen Tisch machen.

Glücklicherweise war die Realpolitik nicht annähernd so extrem wie die Rhetorik. Im Großen und Ganzen ließ die Regierung die automatischen Stabilisatoren wirken. Dennoch hatte Camerons *fiscal conservatism*, den der Internationale Währungsfonds als »weitreichenden und vorausschauenden« Konsolidierungsplan bezeichnete, erhebliche negative Auswirkungen auf das Wachstum. Die Halbierung der Nettoinvestitionen im öffentlichen Sektor (eine Kürzung um mehr als 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts), von der vorherigen Regierung geplant und von der aktuellen Regierung durchgeführt, wird heute nahezu übereinstimmend als großer politischer Fehler bewertet.



Weit weniger klar sind die Auswirkungen des *monetary activism*. Obwohl die Bank of England ihr Programm zur quantitativen geldpolitischen Lockerung ausweitete, führten die Maßnahmen zu abnehmenden Grenzerträgen. Der Finanzsektor bleibt dysfunktional. Er erfüllt offenkundig seine Hauptfunktion nicht, Kredite in die Realwirtschaft zu leiten, insbesondere im Hinblick auf kleine Unternehmen. Größere Firmen hingegen halten sich mit Investitionen zurück, obwohl viele von ihnen über ausreichende Geldreserven verfügen. Noch immer besteht große Unsicherheit darüber, wie sich im Vereinigten Königreich und anderswo die Nachfrage entwickelt.

Im Zusammenwirken mit dem noch größeren politischen Versagen in der Eurozone – in vielen EU-Ländern wurde diese fehlgeleitete Fiskalpolitik sehr viel dogmatischer und damit zerstörerischer betrieben – führte diese Politik zu zwei Jahren Stagnation. Vielleicht noch folgenschwerer sind die langfristigen Auswirkungen der zu geringen öffentlichen wie privaten Investitionen auf das zukünftige Wachstum.

Durch diese Politik hat sich der Druck auf die gesamte Europäische Union zusätzlich erhöht. Ein Teufelskreis ist entstanden: Die Verringerung der Haushaltsdefizite führt zu reduziertem Wachstum, dessen Folge sinkende Einnahmen sind – was wiederum den Zwang erhöht, die Defizite noch schneller abzutragen. Paradoxiere Weise wurde die EU unter anderem gegründet, um diese Probleme zu verhindern – indem die Mitglieder die Möglichkeit erhalten, miteinander zu kooperieren und damit einhergehend bessere Ergebnisse zu erzielen. Doch anstelle wirtschaftspolitischer Koordinierung haben wir einen fiskalischen Suizid-Pakt bekommen.

Erfreulicherweise haben die Verlangsamung des Prozesses der Haushaltskonsolidierung, die Verbesserung der finanziellen Lage des Staates und die scheinbare Stabilität der Eurozone dazu geführt, dass die britische Wirtschaft wieder zu wachsen begonnen hat. Dennoch ist es besorgniserregend, dass das Wachstum selbst in diesem Umfeld von steigenden Immobilienpreisen in London und im Südosten Englands begleitet wird. Die hohe Arbeitslosigkeit und die ungenutzten Kapazitäten bieten viel Raum für kurzfristige Verbesserungen. Großbritannien leidet sowohl an einer maroden Infrastruktur und einem chronischen Mangel an Wohnraum, als auch an langfristigen Zinsraten, die weit unter dem Normalniveau liegen.

Ein vernünftiges und realistisches Ziel wäre es, die öffentlichen, Investitionsausgaben – insbesondere im Bereich des Wohnungswesens – um zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu steigern, bis sich die makroökonomische Situation wieder normalisiert hat, das Wachstum oberhalb des Trends liegt und sich die Arbeitslosigkeit wieder auf dem Vorkrisen-Niveau bewegt. Im Idealfall sollte ein solcher Ansatz auf europäischer Ebene koordiniert werden: Alle Mitgliedsländer der EU würden von einer abgestimmten Erhöhung der Nachfrage profitieren, insbesondere diejenigen, die sich in einer tiefen und langen Rezession befinden.

## Nachhaltiges Wachstum auf mittlere Sicht

Eine Korrektur der kurzfristigen makroökonomischen Politik kann den bereits entstandenen Schaden nur begrenzen und nicht selbst nachhaltiges Wachstum schaffen. Die britische Wirtschaft muss durch eine progressive Wachstumsstrategie wieder an einem gerechten und langfristigen Wachstum orientiert werden, das unabhängiger als bisher vom Finanzsektor ist; und sie muss sich wieder stärker an Investitionen und Exporten ausrichten. Hierbei können wir einerseits auf den Erfolgen der letzten 30 Jahre aufbauen, andererseits müssen wir unser Augenmerk stärker auf diejenigen Sektoren legen, in denen wir hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind. Ich würde drei zentrale Herausforderungen benennen: erstens unsere Bevölkerung, zweitens unseren Wohlfahrtsstaat sowie öffentliche Dienstleistungen, und drittens die Dynamik der Wirtschaft.

### a) Die Bevölkerung: Die vergessenen 50 Prozent

In den vergangenen 30 Jahren gab es in Großbritannien eine bemerkenswerte – und bemerkenswert erfolgreiche – Ausweitung der höheren Bildung. Allerdings wurde diese Entwicklung im Hinblick auf Bildungs- und Arbeitsmarkterfolge von einem wachsenden sozioökonomischen Gefälle begleitet. Ein großer Teil derjenigen, die keine weiterführenden Schulen besucht haben, verfügt nicht mehr über die Fähigkeiten, die heute auf dem Arbeitsmarkt gebraucht werden – vom Arbeitsmarkt der Zukunft ganz zu schweigen. Drei politische Maßnahmen sind notwendig, um dieser Herausforderung zu begegnen:



- Erstens: Schulen. Hier haben die Londoner Schulen Vorbildcharakter. Sie haben im vergangenen Jahrzehnt beachtliche, unerwartete und nie dagewesene Erfolge erzielt, sowohl im Hinblick auf das durchschnittliche Bildungsniveau als auch auf die Reduzierung der Bildungsunterschiede. Dieser Erfolg geht auf eine Reihe von Faktoren zurück: auf das große politische Engagement der zentralstaatlichen und lokalen Ebene, auf zusätzliche Ressourcen, und darauf, dass an ausnahmslos alle Schüler in diesem System hohe Erwartungen gestellt wurden..
- Zweitens: der Übergang zwischen Schule und Arbeitsmarkt. Für einen Universitätsabsolventen ist der Weg von der Schule in den Beruf vorgezeichnet, wenn auch nicht immer einfach. Für alle übrigen ist diese Strecke ein Minenfeld. Wir müssen eine Vision davon entwickeln, wie junge Menschen von der Schule in die Ausbildung, in qualifizierte Arbeit und zu einer beruflichen Laufbahn kommen.
- Drittens: Arbeitsmarktprogramm. Wir brauchen ein garantiertes und gleichzeitig verpflichtendes Beschäftigungsprogramm für junge Arbeitslose, die den Übergang von der Schule in den Beruf nicht erfolgreich absolvieren. Ein solches Programm darf nicht erst nach ein oder zwei Jahren Arbeitslosigkeit greifen, sondern bereits nach drei Monaten

Der britische Arbeitsmarkt hat sich während der Rezession als bemerkenswert stabil erwiesen. Sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber waren wesentlich flexibler als bei vorherigen Abschwüngen. So wurden zwar Löhne und Arbeitsstunden, aber keine Arbeitsplätze gestrichen. Natürlich waren diese Einschnitte schmerzhaft, auch weil sie den wachsenden Trend zur Prekarisierung einiger vormals unbefristeter Vollzeit-Arbeitsplätze verstärkten. Aber die Alternative dazu wäre kaum wünschenswert gewesen. In Großbritannien kann die Antwort nicht darin bestehen, den Arbeitsmarkt stärker zu regulieren, allerdings sollten wir versuchen, das Verhalten der Arbeitgeber stärker zu beeinflussen – im Hinblick darauf, wie sie ihre Mitarbeiter wertschätzen und in sie investieren.

## b) Öffentliche Dienstleistungen, Wohlfahrt, Renten und Wohnungswesen

In der britischen Öffentlichkeit erfahren qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialfürsorge nach wie vor eine

große Akzeptanz – Angebote, die in Großbritannien überwiegend kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Dennoch zahlen die Bürgerinnen und Bürger die Steuern, die für die Finanzierung dieser Dienstleistungen notwendig sind, nur widerwillig. Dieser Widerspruch wird sich in Zukunft noch verstärken. Eine immer wohlhabender werdende Gesellschaft – die wir als Ganzes betrachtet sind – wird immer mehr Geld ausgeben wollen für die Verbesserung der Lebensqualität ihrer Bürger, und eine immer älter werdende Gesellschaft – die wir auch sind – wird ein zunehmendes Interesse daran haben, immer mehr Mittel für die Vorteile älterer Menschen zur Verfügung zu stellen. Besser situierte ältere Menschen werden mehr bezahlen müssen – insbesondere diejenigen, die vom lange anhaltenden Boom der Immobilienpreise profitierten. Es gibt viele unterschiedliche Möglichkeiten, wie sie dies tun können – beispielsweise über höhere Vermögens- oder Erbschaftssteuern oder über Gebühren für Dienstleistungen, die erst nach dem Tod fällig werden. Wir müssen die Erwartungshaltung ändern: Wem es vergleichsweise gut geht, kann sich nicht mehr darauf verlassen, dass er im Alter öffentlich finanzierte Dienstleistungen in Anspruch nehmen und zugleich seinen Kindern Immobilien vererben kann.

Die langfristige Zukunft und die Finanzierung der öffentlichen Dienstleistungen und des Wohlfahrtsstaates lassen sich nicht unabhängig von den Veränderungen auf dem britischen Immobilienmarkt betrachten, die im vergangenen halben Jahrhundert enormen wirtschaftlichen und sozialen Schaden verursachten. Restriktive Planungsvorschriften, hohes Bevölkerungswachstum, der Trend in Richtung kleinerer Haushalte, die »Fetischierung« des Hausbesitzes und ein dysfunktionaler Hypothekenmarkt – all diese Faktoren haben zu einem starken Anstieg der Immobilienpreise geführt. Eine deutlich größere Vermögensungleichheit und reduzierte Arbeitsmobilität waren die Folge. Diese Veränderungen haben die vergangenen beiden Rezessionen verschärft und die Kosten der ineffektivsten Sozialleistung in die Höhe getrieben: den Wohnungszuschuss.

Eine progressive Regierung sollte zudem dafür eintreten, dass Immobilien in Großbritannien wieder bezahlbar werden. Um dieses Ziel zu erreichen, muss sie auf verschiedenen Gebieten die entsprechenden Maßnahmen ergreifen – im Hinblick auf die Planungsvorschriften, den sozialen Wohnungsbau, den Bereich der privaten Mietwohnungen sowie den Hypothekenmarkt.



### c) Wirtschaftliche Dynamik

Die Tragödie der letzten 20 Jahre besteht darin, dass ein großer Teil der wirtschaftlichen Dynamik Großbritanniens infolge des *rent seeking* auf dem Finanzsektor fehlgeleitet wurde und nicht in wertschöpfende Aktivitäten floss. Diese Feststellung bedeutet nicht, dass wir keinen gesunden Finanzsektor brauchen – im Gegenteil: Die langfristigen globalen Wachstumsaussichten sind gut und wir haben Wettbewerbsvorteile. Die Art und Weise, wie gegenwärtig auf dem Finanzsektor operiert wird, führt jedoch zu großen Verzerrungen. Wir müssen ihn neu gestalten. Auf nationaler Ebene müssen wir dafür sorgen, dass er die zentrale Aufgabe erfüllt, erspartes Geld in realwirtschaftliche Investitionen zu leiten. Aus internationaler Perspektive ist es unbedingt notwendig, dass der Finanzsektor den Kunden einen echten Mehrwert bietet – andernfalls wird er nicht zukunftsfähig sein.

Unverzichtbar sind nicht nur Veränderungen im Hinblick auf die Regulierung der Märkte, sondern auch Neuerungen, die *corporate governance*, Marktstruktur und ethische Standards betreffen. Transparenz bei der Bezahlung wäre ein Anfang – möglicherweise, wie in der Schweiz bereits der Fall, verbunden mit der Verpflichtung, für die Höhe des Gehalts die ausdrückliche Zustimmung der Anteilseigner einzuholen (und anderer relevanter Akteure, vor allem dann, wenn es sich um Finanzinstitutionen handelt).

Die Dominanz des Finanzsektors und das auf kurzfristige Rendite ausgerichtete Verhalten der Finanzmarktakteure hat zu einer weiteren Schwäche Großbritanniens beigetragen: Die britische Wirtschaft ist zu wenig in der Lage, die eigentlich guten Leistungen der Primärforschung in innovative Geschäftsmodelle umzusetzen. Grundsätzlich ist die Innovationspolitik ein schwieriges Terrain. Es kann nicht darum gehen, privaten Unternehmen öffentliches Geld hinterherzuwerfen, aber wir sollten Gelder, die für die verschwenderische und ineffektive »Patent Box« (im Prinzip eine staatliche Subventionierung großer Pharmaunternehmen) vorgesehen sind, umleiten und damit risikoreichere und langfristiger angelegte Investitionen kofinanzieren.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Eine zentrale Herausforderung ist der gegenwärtig starke Druck der Öffentlichkeit, die Einwanderungspolitik restriktiver zu gestalten. Die Regierung müsste deutlich machen, dass Einwanderung ebenso wie der Handel von zentraler Bedeutung dafür ist, Großbritannien für die Wirtschaft zu öffnen – und damit einhergehend für unsere Wachstumsstrategie. Im Hinblick darauf, die Einwanderungspolitik stärker auf Wachstum auszurichten, müssten im nächsten Schritt ihre einzelnen Aspekte auf den Prüfstand gestellt werden – insbesondere dann, wenn sie Studierende, Facharbeiter und Niederlassungen betreffen. Zudem wäre es hilfreich, einige politische Maßnahmen auf EU-Ebene besser zu koordinieren, vor allem in Bezug auf die Erleichterung der Fachkräftemobilität.

## Über Wachstum hinaus

Wachstum ist wichtig. Aber Wachstum ist ein Mittel zum Zweck, kein Zweck an sich. Ob wir in der traditionellen Sprache der Ökonomie von »Nützlichkeitsfunktionen« reden oder das modischere Konzept des »subjektiven Wohlbefindens« verwenden – in erster Linie sollten wir uns um das menschliche Wohlergehen kümmern. Dabei sollten wir unseren Blick nicht nur auf Gerechtigkeit, Umverteilung oder darauf richten, für alle Bürger einen angemessenen Mindeststandard zur Verfügung zu stellen. Alle diese Punkte sind wichtig. Im Wesentlichen aber geht es darum, allen Bürgern die Möglichkeit zu geben, erfolgreich zu sein, und im Falle eines Scheiterns: eine neue Chance.

Es gibt keine Zauberformel – weder für Großbritannien noch für andere Länder, die mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind. Dennoch sollten wir zuversichtlich sein. Aus etwas größerer Entfernung betrachtet waren unsere Staaten noch nie zuvor so wohlhabend, unsere Bevölkerungen so gebildet, der technologische und wissenschaftliche Fortschritt so rapide, und die Möglichkeiten, unser Wohlergehen zu verbessern, so vielfältig. Wenn »progressiv« etwas bedeutet, dann den Glauben daran, dass Staat und Gesellschaft es schaffen können, ihr Potenzial auszuschöpfen und es in den Dienst des menschlichen Fortschritts zu stellen.

### Über den Autor

**Jonathan Portes** ist Direktor des National Institute of Economic and Social Research.

ISBN 978-3-86498-656-7