



# Eine Progressive Wachstumsstrategie für die USA

JOSH BIVENS UND HILARY WETHING

Oktober 2013

Die amerikanische Wirtschaft steht vor enormen Herausforderungen: *Kurzfristig* ist es die zentrale Aufgabe der Politik, die öffentlichen Ausgaben deutlich zu steigern. Gezielte Einkommenstransfers können vor allem zur Stabilisierung beitragen, während groß angelegte öffentliche Investitionsprojekte Arbeitsplätze schaffen und das Wachstum ankurbeln – und den zusätzlichen Vorteil haben, die langfristige Produktivität zu erhöhen.

*Mittelfristig* sollte sich die Politik energisch für Vollbeschäftigung einsetzen. Zudem sollten die Spitzensteuersätze signifikant steigen und solche Arbeitsmarktinstitutionen unterstützt werden, die die Verhandlungsmacht von Arbeitnehmern mit unteren und mittleren Einkommen stärken. Der Mindestlohn sollte deutlich angehoben werden. Ferner benötigen wir eine Reform des Arbeitsrechts, damit Arbeitnehmer sich problemlos gewerkschaftlich organisieren können.

Die wichtigsten *längerfristigen* politischen Maßnahmen sind: die Kosten für Kohlendioxidemittenten in die Höhe zu treiben, die durchschnittliche Arbeitszeit zu reduzieren sowie regulatorische wie finanzielle Anstrengungen zu unternehmen, um die Investitionen in Energieeffizienz zu steigern und den Ausstoß von Kohlendioxid zu verringern.

## Die kurzfristige Herausforderung: die vollständige Erholung von der Großen Rezession

Im Juni 2013 lag das offizielle Ende der Großen Rezession genau vier Jahre zurück. In Wirklichkeit haben sich die USA aber bis heute nicht vollständig von der Krise erholt, und es gibt auch keine Garantie für eine weitere Besserung. Zwar steht das Land bei vielen ökonomischen Indikatoren tatsächlich besser da als noch vor

zwei oder drei Jahren. So lag die Arbeitslosenquote im Mai 2013 ganze 2,4 Prozentpunkte unter dem Spitzenwert vom Oktober 2009. Doch dieser Rückgang beruht nicht auf einen Job-Boom, sondern ist durch eine niedrigere allgemeine Erwerbsquote bedingt. Der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im Alter zwischen 25 und 54 Jahren erreichte im Jahr 2000 einen Spitzenwert von 81,8 Prozent. Dieser Wert wurde seither nie wieder erreicht; im ersten Quartal 2013 hat er sich auf rund 76 Prozent eingependelt.

Damit der Arbeitsmarkt wieder vollständig gesundet, muss die Wirtschaft noch deutlich wachsen. Vor diesem Hintergrund ist es erschreckend, dass die politischen Entscheidungsträger beider Parteien sich viel zu schnell von der Krise auf dem Arbeitsmarkt abgewendet haben und sich jetzt auf die rein hypothetische Gefahr hoher Haushaltsdefizite konzentrieren. Dabei übersehen sie ein eindeutiges Zeichen dafür, dass die Defizite der vergangenen Jahre *keine* ernste Bedrohung sind: Selbst als die Defizite anstiegen und die »Große Rezession« offiziell für beendet erklärt wurde, verblieben die Zinsen auf historisch niedrigem Niveau. Das zeigt, dass die amerikanische Wirtschaft nach wie vor ein ernstes Nachfrageproblem hat, und dass eine expansive Geldpolitik allein nicht für die vollständige Erholung sorgen kann.

Da die Vereinigten Staaten keine Spekulationsattacken befürchten müssen, war ihre Fiskalpolitik in den vergangenen drei Jahren nicht annähernd so spannungsgeladen wie die der Eurozone. Dennoch haben sie es bis heute nicht vermocht, die Output-Lücke zu schließen – also die Lücke zwischen der tatsächlichen Produktionsmenge und derjenigen Menge, die produziert werden könnte, wenn alle inaktiven Ressourcen (auch Arbeitnehmer) eingesetzt würden. Die Staatsausgaben hinken selbst dem bescheidenen Benchmark vorangegangener Erholungsphasen



hinterher, obwohl die meisten vorherigen Erholungsphasen höhere Ausgaben sehr viel weniger nötig hatten als die jetzige Periode: Hätten die Staatsausgaben in den letzten vier Jahren einen ähnlichen Verlauf wie während der vorherigen drei Aufschwünge genommen, wäre die Output-Lücke heute fast geschlossen und die Arbeitslosenquote läge viel näher an 5 Prozent als an den heutigen 7,6 Prozent.<sup>1</sup>

Was die Wirtschaftserholung angeht, sind sich die Wirtschaftswissenschaften über die anzuwendenden fiskalpolitischen Anreize einig. Leider ist klar, dass die derzeitige amerikanische Politik diese nicht einsetzen wird. Womit die Frage aufgeworfen ist, was politische Hebel überhaupt dazu beitragen können, für eine solche wirtschaftliche Erholung zu sorgen.

Die amerikanische Federal Reserve war die mit Abstand offensivste politische Großinstitution der Welt beim Umgang mit der Großen Rezession und ihren Folgen. Mitte 2008 wurden die konventionellen kurzfristigen Zinssätze faktisch auf null gesetzt, um für mehr Ausgaben zu sorgen. Ende desselben Jahres befasste sich die Federal Reserve mit einer unkonventionellen »quantitativen Lockerung«, nämlich mit dem Aufkauf langfristiger finanzieller Verbindlichkeiten, um deren Zinsen zu senken. Diese Maßnahmen haben die wirtschaftliche Erholung eindeutig unterstützt. Forscher der Federal Reserve Bank of San Francisco schätzen, dass die Arbeitslosenrate Ende 2010 ungefähr 1 bis 1,5 Prozentpunkte höher gelegen hätte, wenn die langfristigen Käufe von Vermögenswerten nicht erfolgt wären.<sup>2</sup> Trotzdem ist es unwahrscheinlich, dass eine solche aggressive Geldpolitik allein eine vollständige Erholung gewährleisten kann, und die günstigen Auswirkungen des Zentralbank-Programms stehen auf ziemlich tönernen Füßen.

Die weitreichendste Reform der Finanzregulierung – der Dodd-Frank Act – wurde im Jahr 2010 verabschiedet. Das Gesetz war eine Antwort auf die mit der Großen Rezession einhergehende Finanzkrise. Wie erfolgreich die neuen Regeln bei der Verhinderung künftiger Krisen

sein werden, bleibt abzuwarten. Wichtige Details der Umsetzung sind bis heute unklar, und die antizyklische Finanzpolitik wird erst dann wirklich auf die Probe gestellt werden, wenn die Vermögensmärkte erneut boomen. Seit dem Crash von 2008 gibt es nur wenige Anzeichen dafür, dass die Akteure auf den Finanzmärkten extrem risikoreiche Wetten eingehen. So ist der außergewöhnlich hohe Preis für amerikanische Staatspapiere ein klares Indiz dafür, dass die Märkte bislang ziemlich risikoscheu bleiben. Unabhängig davon, wie erfolgreich der Dodd-Frank Act bei der Eindämmung künftiger Exzesse sein wird, trägt er kurzfristig sehr wenig zur Ankurbelung der wirtschaftlichen Aktivität bei. Die Tatsache, dass viele amerikanische Hausbesitzer nicht in der Lage sind, ihre Hypotheken zu refinanzieren und damit von den historisch niedrigen Zinssätzen zu profitieren, hat die Effektivität der expansiven Geldpolitik eingeschränkt. Schätzungen zufolge hätte ein aggressives Programm der Hypotheken-Refinanzierung das Potenzial, das Bruttoinlandsprodukt um etwa 50 Milliarden Euro anzuheben.<sup>3</sup>

## Die mittelfristige Herausforderung: den Anstieg der Ungleichheit wieder rückgängig machen

In den ersten drei Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wuchs die Wirtschaft schnell, und das Wachstum verteilte sich über das gesamte Einkommensspektrum. Zwischen 1979 und 2007 verlangsamte sich das Wachstum und konzentrierte sich viel stärker auf die oberen Einkommensgruppen. Der Lebensstandard der Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen ist – mit Ausnahme der späten 1990er Jahre – kaum angestiegen.

Die Folgen dieser Wachstumsunterschiede zwischen Amerikanern mit sehr hohen, niedrigen und mittleren Einkommen sind erschreckend. Zwischen 1979 und 2007 gingen 38,3 Prozent des gesamten Einkommenswachstums in der amerikanischen Wirtschaft an das obere 1 Prozent der Haushalte. Die unteren 80 Prozent konnten in diesem Zeitraum nur knapp ein Viertel des gesamten Einkommenswachstums verbuchen (25,5 Prozent).<sup>4</sup>

1. Für weitere Details zu den öffentlichen Ausgaben im aktuellen Aufschwung im Vergleich zu geschichtlichen Trends vgl. Josh Bivens and Heidi Shierholz (2013): How Much Has Austerity Held Back Recovery So Far? Economic Policy Institute.

2. Diese Schätzung findet sich in Hess Chung, Jean-Philippe Laforte, David Reifschneider und John C. Williams (2011): Have We Underestimated the Likelihood and Severity of Zero Lower Bound Events? Working Paper 2011-01, Federal Reserve Bank of San Francisco.

3. Vgl. für diese Schätzung Alec Philips (2011): Revisiting the Potential for Large Scale Mortgage Refinancing, U.S. Daily, 26. August, New York, N.Y.: Goldman Sachs.

4. Zu Einkommenswachstum und Lohnungleichheit im Laufe der letzten Generation vgl. Lawrence Mishel, Josh Bivens, Elise Gould and Heidi Shierholz (2012): The State of Working America, 12th Edition. Ithaca. ILR Press, Cornell University and Economic Policy Institute.

Insgesamt haben die politischen Entscheidungen im Laufe der letzten Generation (einschließlich der Entscheidungen, *nicht* zu handeln) das Gleichgewicht wirtschaftlicher Macht verschoben – weg von Familien mit geringen und mittleren Einkommen, hin zu den Wohlhabenden. So sind die Steuersätze der reichsten amerikanischen Haushalte im Laufe der letzten Generation gesunken.<sup>5</sup> Die Deregulierung der Finanzmärkte eröffnete den Finanzinstitutionen eine viel größere Bandbreite an möglichen Aktivitäten – und die meisten dieser Aktivitäten enthielten versteckte Risiken und erhöhten die Renditen in diesem Sektor, anstatt das gesamte Wachstum zu erhöhen.<sup>6</sup>

Zugleich hat das amerikanische Arbeitsrecht nicht Schritt gehalten mit den wachsenden Feindseligkeiten der Arbeitgeber und deren aggressiven Strategien gegen Versuche, sich gewerkschaftlich zu organisieren.<sup>7</sup> Dies hatte starke Auswirkungen auf die Ungleichheit, da der Nutzen gewerkschaftlicher Organisation progressiv ist: Die Löhne und Leistungen für Geringverdiener steigen stärker an als die von hochbezahlten Arbeitnehmern. Ferner zeigen Studien, dass die Gewerkschaften eine notwendige Kontrollinstanz sind, wenn es um die exzessive Bezahlung von Vorständen geht.

Am anschaulichsten ist womöglich die Tatsache, dass politische Entscheidungsträger auf Bundesebene zugehört haben, wie der Mindestlohn seit fast einem Jahrzehnt real an Wert verliert. Dabei sind moderate Erhöhungen des Mindestlohns populär, und der neuesten empirischen Mikroökonomie zufolge haben sie keinen feststellbaren Effekt auf die Arbeitslosigkeit. Dennoch sind solche Erhöhungen politisch unglaublich schwierig durchzusetzen.

Es gibt keinen Königsweg, mit dem die wachsende Ungleichheit von Einkommen und Löhnen wieder rückgängig gemacht werden kann. Die politischen Akteure sollten daher das gesamte Portfolio der Wirtschaftspolitik in den Blick nehmen: Arbeitsmarktstandards, Geldpolitik,

5. Zum Einfluss der geringeren Spitzensteuersätze auf die Ungleichheit vgl. Andrew Fieldhouse (2013): *Rising Income Inequality and the Role of Shifting Market-Income Distribution, Tax Burdens, and Tax Rates*. Economic Policy Institute Briefing Paper No. 365.

6. Vgl. Andrew Haldane (2010): *The Contribution of the Financial Sector – Miracle or Mirage?* Speech by Mr Andrew Haldane at the Future of Finance conference, London, 14 July 2010.

7. Vgl. Richard Freeman (2007): *Do Workers Still Want Unions? More than Ever*. Agenda for Shared Prosperity Briefing Paper. Washington, DC. Economic Policy Institute.

Steuerpolitik, regulatorische Maßnahmen und Handelspolitik. Und sie sollten beobachten, wo sich Möglichkeiten auftun, die Verhandlungsmacht von Arbeitnehmern mit niedrigen und mittleren Einkommen zu erhöhen. Der enorme Anstieg der Ungleichheit in den vergangenen Jahrzehnten geht auf die stetig wachsende Zahl politischer Entscheidungen zurück, die die Verhandlungsmacht der oberen Einkommensgruppen gestärkt haben. Um dies rückgängig zu machen, wird eine ebenso große Anzahl entgegengesetzter Entscheidungen vonnöten sein.

## Die langfristige Herausforderung: der globale Klimawandel

Die meisten Experten sind sich einig, dass der menschengemachte Klimawandel bereits begonnen hat. Der beste politische Hebel zur Emissionssenkung besteht darin, deren externe Effekte, die derzeit noch kostenfrei sind, zu verteuern. Zu den am häufigsten genannten Mechanismen, um die Kosten für Emissionen zu steigern, zählen eine »Kohlenstoffsteuer« sowie eine strenge Obergrenze für Emissionen, verbunden mit handelbaren Emissionsrechten unterhalb dieser Grenze (*cap and trade*). Eine weitere Möglichkeit ist die direkte staatliche Regulierung von Kohlendioxidemissionen.

Interessant ist auch ein Vergleich zwischen der Wirtschafts- und Emissionsgeschichte der USA und jener anderer hochentwickelter Länder. Da viele von ihnen die Entscheidung getroffen haben, einen Teil der Produktivitätssteigerungen für mehr Freizeit statt mehr Konsum zu verwenden, stiegen die Emissionen in diesen Ländern viel langsamer an.<sup>8</sup> Wenn sich die Vereinigten Staaten in den kommenden Jahrzehnten anderen entwickelten Ländern anpassen würden, was die Reduzierung der durchschnittlichen jährlichen Arbeitsstunden betrifft – also einen Teil der zukünftigen Produktivitätsgewinne für mehr Freizeit anstelle mehr Konsum aufwenden würden –, dann wäre die Herausforderung, die Kohlendioxidemissionen zu verlangsamen und rückgängig zu machen, weit weniger beängstigend.

8. Vgl. David Rosnick and Mark Weisbrot (2006): *Are Shorter Work Hours Good for the Environment? A Comparison of U.S. and European Energy Consumption*. Washington, DC. Center for Economic and Policy Research.



## Synergien bei den politischen Lösungen für die kurz-, mittel- und langfristigen Herausforderungen

Jedes der hier identifizierten Probleme ist erschreckend groß, besonders angesichts des dysfunktionalen Zustands der amerikanischen Politik. Dennoch: Aus ökonomischer Perspektive sind die Probleme alle lösbar. Obwohl politische Zwänge die Handlungsspielräume stark einschränken, sind sie nichts im Vergleich zu genuin ökonomischen Restriktionen.

Viele der hier vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten für die unterschiedlichen Herausforderungen ergänzen sich und können zu Synergien führen. Kurzfristig könnte die Lücke zwischen dem potenziellen und dem tatsächlichen Bruttoinlandsprodukt durch die Reduzierung der durchschnittlichen Anzahl von Arbeitsstunden ein gutes Stück geschlossen werden. Diese Lücke ist die zentrale Hürde, wenn es darum geht, den Arbeitsmarkt wieder auf den Stand vor der Großen Rezession zu bringen. Und langfristig gesehen könnten Kohlendioxidemissionen sinken, wenn amerikanische Arbeitnehmer sich daran gewöhnen, Produktivitätsgewinne in zusätzliche Freizeit zu verwandeln – im Gegensatz zu dem »business as usual«-Modell, das den Klimawandel derzeit so bedrohlich erscheinen lässt.

Den Amerikanern ist es auch deshalb so schwierig zu erklären, warum sie ihre Arbeitsstunden längerfristig reduzieren sollen, weil die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden einer der wichtigsten Hebel war, mit dem die Haushalte vor dem Hintergrund nahezu stagnierender Stundenlöhne einen höheren Lebensstandard erzielen konnten. Wer sie davon überzeugen will, einen Teil der Zugewinne in Freizeit umzuwandeln, muss den amerikanischen Haushalten die Sicherheit geben, dass bei einer Zunahme der Gesamtproduktivität auch ihr Lebensstandard substantiell steigen wird.

Ähnliches gilt für Klimaschutzmaßnahmen wie einen Marktpreis auf Kohlenstoff oder eine direkte Regulierung

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.

(und damit steigende Kosten) für Kohlenstoffemissionen. Diese Maßnahmen führen zur Reduzierung der Kohlenstoffemissionen. Aber wenn gleichzeitig substantielle Output-Lücken bestehen bleiben (und dies könnte noch gut ein halbes Jahrzehnt oder länger der Fall sein), dann werden die von ihnen ausgelösten Investitionen in die Kohlenstoffverminderung der Wirtschaft einen keynesianischen Schub geben und helfen, die Output-Lücke kurzfristig zu schließen.

## Das Haushaltsdefizit ist kein echtes Problem

Abschließend sollten wir klarstellen, warum wir in diesem Artikel nicht die Haushaltsdefizite des Bundes als dringende ökonomische Herausforderung angesprochen haben. Weil sie keine sind! Vor 2008 waren die Defizite gering und handhabbar, trotz der sehr unklugen fiskalpolitischen Entscheidungen des Jahres 2000. Nach der Großen Rezession stiegen die Defizite aufgrund konjunktureller Faktoren signifikant an – aber die großen Defizite wirkten als nützliche Stabilisatoren. Auf lange Sicht werden die prognostizierten Defizite in erster Linie von den rapide steigenden Gesundheitskosten getrieben. Aber dieser Kostenanstieg hat sich in den vergangenen Jahren verlangsamt. Auch wurden große Reformen des amerikanischen Gesundheitssystems auf den Weg gebracht, die bereits Wirkung zeigen. Somit könnte die Ursache der langfristigen Haushaltsprobleme bereits gelöst worden sein. Zumindest wäre es sinnvoll, die langfristigen Auswirkungen abzuwarten, anstatt überstürzt das Defizit abzubauen und schmerzhaft Einschnitte vorzunehmen, etwa indem wertvolle Sozialprogramme gestrichen werden.

Die im Text genannten ökonomischen Herausforderungen sind viel ernster und potenziell schädlicher als Budgetdefizite. Sie sollten von den politischen Entscheidungsträgern mehr Aufmerksamkeit erhalten, während die törichte Fixiertheit auf die Reduzierung des Haushaltsdefizits ein Ende haben muss.

### Über die Autoren

**Josh Bivens** ist Research and Policy Director, **Hilary Wething** ist Senior Research Assistant am Economic Policy Institute in Washington, D.C.

ISBN 978-3-86498-681-9