

Großbritannien: Vom kranken Mann Europas zum Wirtschaftswunderland?

Oliver Nachtwey
Arne Heise

In den letzten Jahren hat Großbritannien Deutschland als Modellökonomie abgelöst. Nicht länger schauen die Briten neidvoll nach Deutschland – wie in den 1970er und 1980er Jahren –, sondern immer häufiger wird in der Bundesrepublik auf Großbritannien verwiesen, wenn über ökonomische Reformen und deren Erfolge diskutiert wird: Zu offensichtlich scheint gegenwärtig die Diskrepanz zwischen der stagnativen Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und den Wachstums- und Beschäftigungserfolgen in Großbritannien. Aber liegt der Erfolg Großbritanniens an den institutionellen Unterschieden und an der besseren Wirtschaftspolitik, die schon vor Jahren eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte durchsetzte und einer generellen Politik der Deregulierung und Liberalisierung zum Durchbruch verhalf? Und inwieweit gibt es überhaupt ein „Modell Großbritannien“? Es werden die Erfolgsbedingungen des „Wirtschaftswunders“ untersucht, einige Mythen betrachtet und Nebenwirkungen erläutert.

1

Einleitung

In der sozialwissenschaftlichen Kapitalismusforschung wird Großbritannien gewöhnlich als Liberal Market Economy (LME) im Kontrast zu den Coordinated Market Economies (CME) – mit dem Musterfall Deutschland – konzeptualisiert (Hoffmann 2003). In den LMEs findet die Interaktion der Akteure im Wesentlichen über den Markt statt, das staatliche Regulierungsniveau ist niedrig, kurzfristige Beziehungen überwiegen und Innovationen tragen eher Produkt- als Prozesscharakter. Während aber in der Literatur davon ausgegangen wird, dass LMEs wie CMEs auf dem Weltmarkt aufgrund von institutionellen komparativen Vorteilen gleichermaßen wettbewerbsfähig sein können, gerät das deutsche System des Korporatismus, der stabilen Arbeitsbeziehungen und des Wohlfahrtsstaates zunehmend unter Druck. Als Lösung wird in öffentlichen Diskussionen häufig ein „Systemwechsel“ zum britischen Modell gefordert.

Liegt der Erfolg Großbritanniens an den institutionellen Unterschieden und/oder an der besseren Wirtschaftspolitik, die schon vor Jahren die „Notwendigkeit“ von flexibleren Arbeitsmärkten und einer generellen Politik der Deregulierung und Liberalisierung begriffen hat? Liberale Kommentatoren konstatieren eine bessere Anpassungsfähigkeit der angelsächsischen Volkswirtschaften (LME) an die herrschenden Globalisierungsbedingungen.

Vor allem die britische Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und die dazugehörige aktivierende Arbeitsmarktpolitik werden als Vorbild der für Deutschland anzustrebenden Reformen betrachtet (OECD 1999).

Aber inwieweit gibt es überhaupt ein Modell Großbritannien? Im Folgenden werden die Erfolgsbedingungen des „Wirtschaftswunders“ erläutert. Dazu werden zunächst die Mythen der Deregulierung und Flexibilisierung hinterfragt. Anschließend wird empirisch untersucht, was hinter der guten Wirtschaftsentwicklung und der niedrigen Arbeitslosigkeit wirklich steckt, aber auch einige Schattenseiten sollen aufgezeigt werden.

2

Die liberal-flexible Wohlfahrtsarchitektur

Nach dem Wahlsieg von *Tony Blair* 1997 hat New Labour zentrale Maßnahmen zur Ausdünnung des Wohlfahrtsstaates aus der Thatcher-Ära übernommen und weitergeführt. Die konservative Regierung hatte z. B. die Leistungen bei Arbeitslosigkeit beschränkt und die Leistungsdauer von 12 auf 6 Monate verkürzt, in das nationale Gesundheitssystem zahlreiche Marktmechanismen eingeführt und vor allem die Arbeitsbeziehungen entkollektiviert und dereguliert.

New Labour hat die Koordinaten der Regulation der Sozialpolitik weiter in Richtung Marktformigkeit verschoben, hat dies

aber in einer spezifischen, vom Neoliberalismus unterscheidbaren Art und Weise unternommen. Während der Neoliberalismus einfach nur auf den Rückbau des Staates setzt, bekommt der Staat durch die Marktsozialdemokratie eine gewandelte und ausgebauten Funktionszuschreibung. Entsprechend wurde seit 1999 die Staatsquote ausgebaut und stieg von 37,1 auf 41,2 %.

Nach mehr als acht Jahren in der Regierung zeichnen sich die Spezifika der neuen Wohlfahrtsarchitektur des Dritten Weges ab. Im „Sozialinvestivstaat“ werden wohlfahrtsstaatliche Leistungen und Rechte sowie die Bereitstellung von Bildungschancen weniger als Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit und Minimierung sozialer Risiken betrachtet, sondern als funktionale Beiträge zur Wettbewerbsfähigkeit in der internationalen Wissensgesellschaft. *Taylor-Gooby/Larsen* (2004) bezeichnen das britische Modell als „genuin liberalen Wohlfahrtsstaat“, dessen primäre Aufgabe es ist, die Funktionsweise des Marktes zu stützen.

Eine zentrale Rolle nimmt darin die aktivierende Arbeitsmarktpolitik ein. Diese

Oliver Nachtwey, Dipl.-Volkswirt, Doktorand am Graduiertenkolleg „Die Zukunft des europäischen Sozialmodells“ der Universität Göttingen.

e-mail: onachtw@uni-goettingen.de

Arne Heise, Dr., Professor für Wirtschaftspolitik und Economic Governance an der Universität Hamburg.

e-mail: Arne.Heise@wiso.uni-hamburg.de

hat zwei Dimensionen mit einem Ziel: die Transformation von Nicht-Lohnarbeit in Lohnarbeit.¹ Die erste Dimension ist die „negative Aktivierung“: Durch extrem niedrige Sicherungsleistungen lastet der stumme Zwang der ökonomischen Verhältnisse auf den Arbeitsuchenden. Diese Form der Aktivierung ist auch die Grundlage für den „dünnen“ Ansatz des harten, staatsfeindlichen Neoliberalismus, der zusätzlich zur negativen Aktivierung staatliche Maßnahmen zur Unterstützung von Arbeitslosen (z. B. Fortbildungen) abbaut und Alternativen zur Lohnarbeit einschränkt. Der Ansatz von New Labour entspricht demgegenüber einer „dicken“ Strategie, die nach dem Prinzip Zuckerbrot und Peitsche funktioniert (Levy 2004), das das Leitmotiv der zweiten Dimension der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik bildet. Für verschiedene Bevölkerungsgruppen – Jugendliche, Alleinerziehende, Langzeitarbeitslose, ältere Menschen und Erwerbsunfähige – wurden nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ zahlreiche New Deals eingeführt. Die Förderung umfasst Lohnkostenzuschüsse an Privatunternehmen, Aus- und Weiterbildungsprogramme, Programme gemeinnütziger Arbeit, Förderung von Selbstständigkeit etc. Die Forderung besteht in der Pflicht der Leistungsbezieher, sich beständig Kontrollen und Leistungsnachweisen zu unterziehen. Verletzten sie die Auflagen oder lehnen Angebote ab, werden die Zuwendungen gestrichen.

Weitaus größeren Umfang als die Förderungsprogramme nehmen die Maßnahmen zum Leitbild „Making Work Pay“ ein: die Einführung eines (relativ niedrigen) Mindestlohns und vor allem verschiedene *tax credits* (Steuergutschriften bzw. Negativsteuern) für Geringverdiener zur Absicherung der untersten Lebensverhältnisse. Das sozialpolitische Muster im britischen „workfare state“ (Peck 2001) ist die lohnarbeitszentrierte Armutspolitik. Eine gesicherte soziale Untergränze soll den Fall in die Armut verhindern, aber gleichzeitig sollen die Integration in den flexibilisierten Arbeitsmarkt und der Wettbewerb auf ihm verstärkt werden.

Neben dem wohlfahrtsstaatlichen Umbau hat New Labour auch die wesentlichen Maßnahmen der Thatcher-Administration hinsichtlich der Arbeitsbeziehungen übernommen, vor allem die institutionelle Schwächung der Gewerkschaften durch die Einschränkung des Streikrechts, insbeson-

dere von Solidaritätsstreiks und das Verbot von closed shops. Dennoch hat sich eine spezifische Regulierung der Arbeitsbeziehungen unter New Labour herausgebildet. Obwohl die letzten *Employment Relations Acts* (ERA) im Jahre 1999 und 2004 sowie das White Paper *Fairness at Work* von 1998 zahlreiche neue individuelle und kollektive Rechte eingeführt haben, bleibt deren Reichweite beschränkt. Die ERA zielten in erster Linie auf die Stärkung der individuellen Rechte der Arbeitnehmer im Betrieb und vor Gericht und nicht auf die Stärkung der kollektiven Verhandlungsmacht der Gewerkschaften. Lediglich die betriebliche Anerkennung von Gewerkschaften wurde vereinfacht.² Kollektive Lohnverhandlungen durch die Gewerkschaften im ursprünglichen System der industriellen Beziehungen erscheinen für New Labour zu konfliktbeladen. Die neuen Regulierungsbestimmungen haben weniger den Schutz der Arbeitnehmer vor Augen, sondern sollen einen Kontext der „Partnerschaft“ herstellen, in dem Produktivität und Kreativität gedeihen können. Da die britischen Arbeitgeberverbände traditionell schwach, die ursprünglichen Arbeitsbeziehungen entkollektiviert und die Gewerkschaften insgesamt so geschwächt und institutionell ausgegrenzt sind, erfordern die Arbeitsbeziehungen des Dritten Weges allerdings mehr staatliche Intervention und mehr staatliche Regulierung (Howell 2004).

Die Schlussfolgerung: Großbritannien als das europäische Idealbild eines deregulierten Wohlfahrtsstaates ist zumindest zwiespältig: Zwar sind die sozialen Sicherungsleistungen wie z. B. das Arbeitslosengeld in der Tat im europäischen Vergleich sehr niedrig, aber das ist nicht mit einem ausgedünnten Staat gleichzusetzen. Und der Umfang und die Intensität staatlicher Intervention und Regulierung haben zwar in der Regierungszeit von New Labour zugenommen, die Gouvernementalität des Dritten Weges stärkt aber wesentlich den Markt mit den Mitteln des Staates.

3

Der Mythos des britischen Erfolgs

Dass die Arbeitslosigkeit deutlich unter das europäische Niveau gesenkt wurde, erklärt die OECD mit der Beschaffenheit des britischen Arbeitsmarktes. Entsprechend der

OECD-Orthodoxie, die in der *Jobs Study* und den späteren Evaluierungen (z. B. OECD 1999) empfohlen wurde, ist der geeignete und praktikabelste Weg zu höherer Beschäftigung die Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte. Die USA und Großbritannien werden nach dieser Sichtweise implizit und teilweise explizit als erfolgreiches Vorbild der Deregulierung und Flexibilisierung dargestellt. Wie aber jüngste empirische ländervergleichende Untersuchungen gezeigt haben, führt entgegen der OECD-Orthodoxie eine Deregulierung des Arbeitsmarktes nicht zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit. Es konnte kein robuster statistischer Zusammenhang zwischen einer allgemeinen Deregulierung und Flexibilisierung sowie Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswachstum nachgewiesen werden (Baker et. al. 2005). Die britische Politik der Deregulierung in Kombination mit der „workfare“-Politik hat nach *Glyn/Wood* (2001) allerdings einen anderen Effekt: Durch die starke Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt auch in Zeiten hoher Beschäftigung steigen die Löhne langsamer als in früheren Zeiten und erzeugen keinen Inflationsdruck, was eine expansive Makropolitik ermöglicht.

Vor allem für die Berufsfelder mit geringer Qualifizierung – auf die die OECD abzielt – gilt der Zusammenhang von Flexibilisierung und mehr Beschäftigung nicht. Im Vergleich mit anderen Ländern wie etwa Deutschland, in denen nach der neoliberalen Sichtweise durch „sklerotische Rigiditäten“ wie dem Kündigungsschutz hohe Beschäftigungshindernisse existieren, schneiden weniger qualifizierte Arbeitnehmer in Großbritannien bei Weitem nicht besser und oft genug schlechter ab. Aber auch im zeitlichen Längsschnitt hat die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes keine wesentlichen Fortschritte für den britischen Arbeitslosen gebracht. Stattdessen wird vermutet, dass die gesunkenen Arbeitslosenzahlen nicht auf die Eingliederung ge-

1 Selbst die neuen Childcare-Programme zielen nur oberflächlich auf die Beseitigung der Kinderarmut und sind hauptsächlich auf die Integration der Erziehungsberechtigten in den Arbeitsmarkt ausgerichtet.

2 In einem System, das sonst kaum Verrechtlichungen der Interessenvertretung kennt, ist dies wiederum ein Beleg für die Re-Regulierung der britischen Arbeitsbeziehungen. Auch die erst einmal geringe Anzahl von Anerkennungsvereinbarungen (500 pro Jahr zwischen 2000 und 2001) sollte nicht gering eingeschätzt werden (Gall 2003).

ring qualifizierter Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt zurückzuführen sind, sondern dass sie aus der Erwerbsbevölkerung ausscheiden (Schmitt/Wadsworth 2005).

3.1 RHETORIK UND REALITÄT

Wenn es nicht die flexiblen Rahmenbedingungen der britischen Volkswirtschaft sind, die sich für das Wachstum verantwortlich zeigen, was dann? Ein einfacher Blick in die aktuellen OECD-Daten zeigt einen deutlichen Unterschied zu Deutschland: Im vorletzten Jahr trug die inländische Nachfrage 2,4 %, im letzten Jahr sogar 4,1 % zum Wirtschaftswachstum bei. Nur aufgrund der negativen Handelsbilanz kam Großbritannien auf ein BIP-Wachstum von insgesamt „nur“ 3,1 %. Zum Vergleich: In Deutschland war der Beitrag der inländischen Nachfrage im vorletzten und letzten Jahr mit -0,4 und -0,8 % jeweils negativ (OECD 2005, S. 244f.). Woher kommt diese Nachfrage in Großbritannien? Ist sie lediglich der glückliche Überhang des Immobilienbooms?

Labours Wirtschaftspolitik lässt sich nicht auf einen einzigen Ansatz reduzieren. Sie ist zweifellos getrieben vom Ziel makroökonomischer Stabilität und der weitreichenden Implementierung der angebotspolitischen Agenda, aber im Ganzen ist sie deutlich komplexer und pragmatischer. New Labour betreibt viel rhetorischen Aufwand, um sich vom („alten“) Keynesianismus und von makroökonomischer Nachfragepolitik zu distanzieren. Die zentrale Grunderkenntnis keynesianischer Makropolitik – die grundlegende Instabilität marktwirtschaftlicher Ordnungen – wurde zu Gunsten einer neo-monetaristischen und neu-keynesianischen Stabilitätsannahme aufgegeben, die die Hauptaufgaben staatlicher Wirtschaftspolitik in der Herstellung von langfristig niedriger Inflation, Wettbewerbsfähigkeit und stabilitätsorientierter Glaubwürdigkeit sieht. Außerdem wird nationale keynesianische Makropolitik in Globalisierungszeiten von Vordenkern New Labours als nicht länger durchführbar angesehen.

Dies erklärt vielleicht, weshalb bislang kaum bekannt ist und zumindest in der deutschen Diskussion über britische Politik in der New-Labour-Ära weitgehend ignoriert wird, dass die Blair-Regierungen seit 1997 einige makropolitische Initiativen gestartet haben, deren Orientierung im Kern zwar nicht als (post-)keynesianisch

bezeichnet werden kann, die dennoch aber makroökonomische Instrumente zur Herstellung von Wachstum und Beschäftigung heranzieht.

3.2 NEW LABOURS MAKROPOLITISCHE INITIATIVEN

Gegenüber der kontinental-europäischen Konzentration auf „ausgeglichene Staats Haushalte“ und unhinterfragbare Preisstabilität hat man makroökonomisch expansive und pragmatische Initiativen der Wirtschaftspolitik entwickelt: den *Bank of England Act* von 1998 und den *Finance Act* von 1998 und den darin enthaltenen *Code for Fiscal Stability*. Mit beiden makropolitischen Initiativen versuchte die Blair-Administration (insbesondere unter Schatzkanzler *Gordon Brown*) zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: Indem einerseits Begrifflichkeiten wie Stabilität, Unabhängigkeit und Nachhaltigkeit verwendet wurden, sollten der Angst der Wähler und Wirtschaftssubjekte vor einer diskretionären, aktivistischen Geld- und Finanzpolitik begegnet werden, die insbesondere Labour-Regierungen anhing, und gleichzeitig der auch in Großbritannien dominante neoliberale Mainstream bedient werden.

Andererseits sollten Regelungen geschaffen werden, die den mitunter guten Erfahrungen mit diskretionärer Makropolitik zu Thatcher-Zeiten Rechnung tragen und Handlungsspielräume für eine aktive Wachstums- und Beschäftigungspolitik erhalten.³ Im *Bank of England Act* wurde die britische Zentralbank formal unabhängig vom britischen Schatzamt, dessen Unterabteilung sie seit der Verstaatlichung durch eine frühere Labour-Regierung im Jahre 1946 war. Die Geldpolitik der Bank of England wurde einem unabhängigen *Monetary Policy Committee* (MPC) übertragen, das aus fünf Mitgliedern der Bank of England und vier externen Mitgliedern (zumeist Wissenschaftler) besteht. Im Gegensatz zur Europäischen Zentralbank (EZB) und zur Deutschen Bundesbank verfügt die Bank of England allerdings ausdrücklich nicht über eine Ziel-Unabhängigkeit, sondern nur über eine Instrumenten-Unabhängigkeit. Das Ziel der Preisstabilität wird dabei der Bank of England nicht nur in weicher, interpretationsoffener Form vorgegeben, sondern eindeutig spezifiziert und die Bank muss über ihre Geldpolitik in regelmäßigen Abständen berichten und gegeb-

nenfalls Zielabweichungen – nach oben wie nach unten – erklären. Die Bank of England ist bei der Verfolgung ihres Ziels dann allerdings völlig unabhängig in der Wahl der als notwendig und effektiv angesehenen Mittel, soweit sie darüber verfügt (also Zins- und Offen-Markt-Politik). Diese Regelung soll nicht nur Transparenz, sondern auch eine Reaktionssymmetrie (gleichermaßen Bekämpfung von Inflations- wie Disinflationseentwicklungen) erzeugen und, vor allem, das Kooperationsproblem mit der Finanzpolitik lösen. Wenn der Akteur, der die geld- und finanzpolitischen Ziele setzt, identisch ist (in beiden Fällen das Schatzamt), so die Argumentation, dann könne eben auch kein Zielkonflikt bzw. Koordinationsproblem entstehen (Balls/O'Donnell 2002). Im *Finance Act* und dem *Code of Fiscal Stability* wird einerseits die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik (Konstanz der Staatsschuldenquote bei etwa 40 % des Bruttoinlandprodukts) adressiert, andererseits eine *Golden-Rule*-Defizitregel beschlossen. Damit wird zwar eine überzyklische Defizit- und Schuldenstandsobergrenze gesetzt, gleichzeitig aber eine starre Politikregel, wie sie z. B. der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP) vorsieht, vermieden: Investive öffentliche Ausgaben können (und sollen) durch staatliche Defizite finanziert werden.

FINANZPOLITIK NACH DEM FINANCE ACT

Ein genauerer Blick nährt erste Skepsis an der Optimalität der *Golden-Rule*-Finanzpolitik: Sie hat die grundlegende Problematik einer extrem niedrigen öffentlichen Investitionsquote bislang nicht beseitigen können. Nachdem die letzte Major-Regierung die öffentliche Investitionsquote im Jahr 1997 auf die im europäischen Vergleich historische Tiefmarke von 1,3 % des BIP reduziert hat, hat auch der *Finance Act* und der *Code for Fiscal Stability* zunächst nicht zu einer spürbaren Erhöhung der öffentlichen Investitionstätigkeit geführt (2001: 1,4 % des BIP). Immerhin ist nach der globalen Wirtschaftskrise im Jahre 2001 eine Trendwende erkennbar (2004:

3 Die Beschäftigungserfolge der Thatcher- und Major-Regierungen – insbesondere Ende der 1980er Jahre (der so genannte *Lawson-Boom*) und die Entwicklung ab Mitte der 1990er Jahre – gehen weitgehend auf eine aktive Makropolitik zurück (Heise 1999).

1,8 % des BIP) und davon auszugehen, dass die öffentliche Investitionspolitik aktiv zur Krisenüberwindung eingesetzt wurde (anders als in Deutschland, wo die öffentliche Investitionstätigkeit – auch als Folge der Auflagen durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt – weiter sinkt und mittlerweile selbst das niedrige britische Niveau unterschreitet).

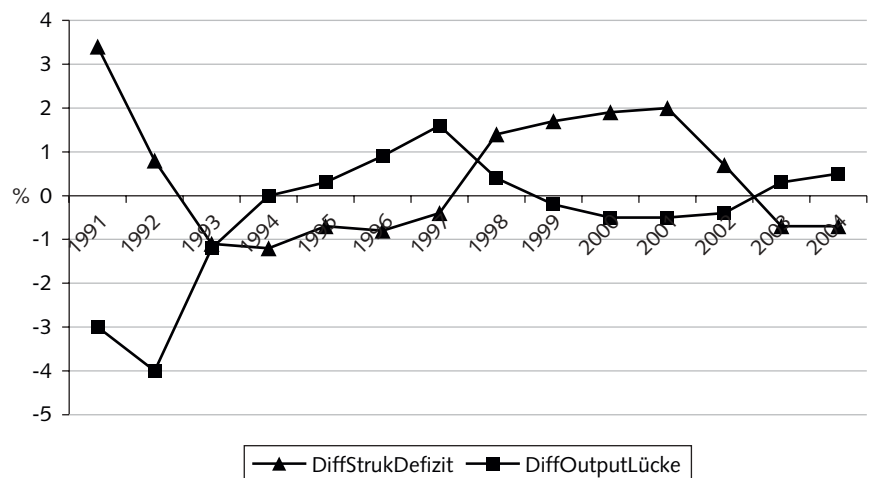
Diese Vermutung wird gestützt, wenn mit *Abbildung 1* die strukturelle Neuverschuldung in den Blick genommen wird. Hier ist allerdings nicht das absolute Ausmaß des strukturellen Defizits dargestellt, sondern die Differenz zum Durchschnitt der (alten) 15 EU-Mitgliedsländer – womit Aussagen über die relative Finanzpolitik-orientierung gemacht werden können, ohne dass aufwendig eine Referenzregel bestimmt werden müsste.⁴ Deutlich zu erkennen sind drei Phasen:

(1) Die Thatcher- und Major-Regierungen (1990 – 1997), in denen ab 1993 eine expansivere Finanzpolitik als im europäischen Durchschnitt betrieben wurde – zweifellos eine Erkenntnis, die nicht mit der Intuition über thatcheristische Politik einhergeht. Gleichzeitig zeigte Großbritannien fortan eine bessere Wirtschaftsentwicklung als die EU im Durchschnitt (gemessen als Differenz der Output-Lücken);

(2) in der ersten Regierungsphase von *Tony Blair* (1997–2001) verkehrt sich die Finanzpolitik in deutlich restriktivere Ausrichtung bei gleichzeitig relativ schlechterer Wirtschaftsentwicklung als im EU-Durchschnitt. Einerseits geschieht diese finanzpolitische Restriktion vor einem insgesamt sehr guten wirtschaftlichen Hintergrund, andererseits zeigen sich hierin möglicherweise Versuche der jungen New-Labour-Regierung, Reputationseffekte zu erzeugen;

(3) schließlich reagiert die Blair-Regierung in einer zweiten Phase (2001 – 2004) mit relativ expansiver Finanzpolitik auf den weltweiten Konjunkturinbruch 2001 – bei gleichzeitiger Erholung der wirtschaftlichen Entwicklung. Der zeitliche Vorlauf der finanzpolitischen Maßnahmen vor der wirtschaftlichen Entwicklung lässt dabei durchaus auf einen kausalen Zusammenhang in traditionell keynesianischer Lesart schließen.

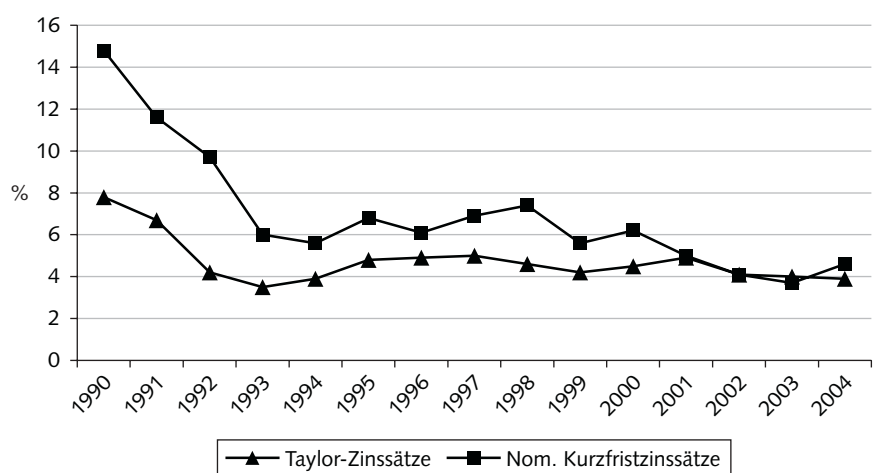
Abb. 1: Differenz des strukturellen Defizits und der Output-Lücke (im Vergleich zur EU-15) in Großbritannien 1991-2004 - in % -



Anmerkung: DiffStrukDefizit > 0 beschreibt ein geringeres strukturelles Defizit als im EU-15-Durchschnitt, also eine restriktivere Finanzpolitik; DiffOutputLücke > 0 beschreibt eine geringere Output-Lücke als im EU-15-Durchschnitt, also eine bessere Wirtschaftsentwicklung.
Quelle: Europäische Wirtschaft, Statistischer Anhang, Herbst 2005.

WSI Hans Böckler Stiftung

Abb. 2: Nominelle Kurzfristzinssätze und Taylor-Zinssätze in Großbritannien 1990-2004 - in % -



Anmerkung: Taylor-Zinssätze werden berechnet mittels folgender Formel: $i_T = i^* + \Delta P_{Tot} + \alpha \cdot (\text{Output-Lücke}) + \beta \cdot (\text{Inflationslücke})$; mit i^* = langfristig durchschnittl. Realzins; hier wird – wie allgemein üblich – ein Wert von 2,0% angenommen; ΔP_{Tot} = tolerierte Inflationsrate, hier 2,5%; α, β = Reaktionsparameter, hier als 0,5 normiert.
Quelle: Europäische Wirtschaft, Statistischer Anhang, Herbst 2005.

WSI Hans Böckler Stiftung

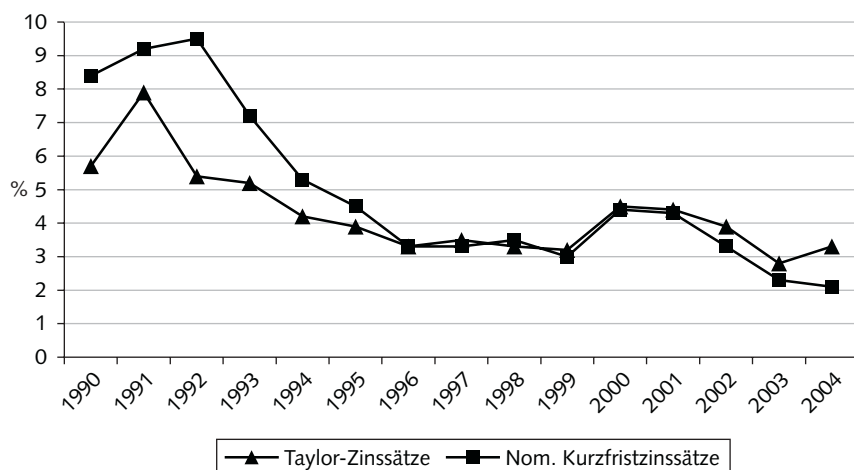
GELDPOLITIK NACH DEM BANK OF ENGLAND ACT

Die Geldpolitik in Großbritannien war Anfang der 1990er Jahre belastet vom Eintritt in das Europäische Währungssystem (EWS) just zum Zeitpunkt der deutschen Einigung. Die Deutsche Bundesbank reagierte auf die Unwägbarkeiten der Währungseinheit mit der ehemaligen DDR ab Mitte 1990 mit einer übermäßig restriktiven Geldpolitik – dies wird auch in *Abbildung 2* deutlich, in der ein nach der Taylor-

Regel generierter neutraler Zinssatz mit dem aktuellen kurzfristigen Zinssatz verglichen wird. Da Großbritannien, trotz Beitritt zum EWS einen Risikoaufschlag zu

⁴ Fritsche et al. (2005) versuchen dies, reduzieren funktionale Finanzpolitik aber auf die Antizyklus der so genannten automatischen Stabilisatoren (konjunkturelles Defizit). Diesem Ansatz wird hier nicht gefolgt, sondern vielmehr wird versucht, anhaltende Effekte einer strukturellen (intentionalen) Finanzpolitik zu beschreiben (Heise/Tüselmann 2004).

Abb. 3: Nominelle Kurzfristzinssätze und Taylor-Zinssätze in Deutschland 1990-2004 - in % -



Anmerkung: Taylor-Zinssätze werden berechnet mittels folgender Formel: $i_T = i^* + \Delta P_{Tol} + \alpha \cdot (Output-Lücke) + \beta \cdot (Inflationslücke)$; mit i^* = langfristig durchschnittl. Realzins; hier wird – wie allgemein üblich – ein Wert von 2,0% angenommen; ΔP_{Tol} = tolerierte Inflationsrate, hier 2,5%; α, β = Reaktionsparameter, hier als 0,5 normiert.
Quelle: Europäische Wirtschaft, Statistischer Anhang, Herbst 2005.

WSI Hans Böckler Stiftung

zahlen hatte, weicht der aktuelle nominale Kurzfristzins hier noch stärker vom Taylor-Zins ab als in Deutschland und schwenkt auch erst später wieder auf den Taylor-Pfad ein (Abbildung 3).

Im Vergleich zur Geldpolitik der Bundesbank bzw. EZB lässt sich also kein offensichtlicher Nutzen der geldpolitischen Strategie der instrumentenunabhängigen Bank of England erkennen. Allerdings kann gemutmaßt werden, dass das zügige Einschwenken auf den Taylorpfad ab 1999 ohne den *Bank of England Act* nicht möglich gewesen wäre, weil abhängige Zentralbanken einen Glaubwürdigkeitsverlust mit Risikoprämien bezahlen müssen. Außerdem zeigen erste Schätzungen, dass die instrumentenunabhängige Bank of England symmetrischer auf Output- und Inflationslücken (die in die Berechnung der Taylor-Zinssätze eingehen) reagiert, als es die abhängige Bank of England vor 1998 tat – was auf ein punktgenaues Inflation-Targeting zurückgeführt wird (Siklos 2004).

EIN GELUNGENER POLICY-MIX

Der Einfluss makroökonomischer Politik auf die wirtschaftliche Entwicklung in Großbritannien lässt sich außerdem verdeutlichen, wenn sie mit der Finanz- und Geldpolitik in der Bundesrepublik verglichen wird: Tatsächlich hat sich der britische Arbeitsmarkt im Vergleich zum deutschen Arbeitsmarkt sehr gut entwickelt: Noch Anfang der 1990er Jahre lag die Arbeitslo-

senquote in Großbritannien fast vier Prozentpunkte über der Arbeitslosenquote in Deutschland, im Jahr 2004 hingegen lag sie über fünf Prozentpunkte darunter. Allerdings geht der größte Teil dieser deutlichen Performanzwende noch auf die Entwicklung zurück, bevor *Tony Blair* die Regierung übernahm. Ursächlich für die relativ positive Entwicklung – es sollte nicht übersehen werden, dass auch Großbritannien mit einer standardisierten Arbeitslosenquote von etwa 5 % weit von Vollbeschäftigung entfernt ist – scheint eine insgesamt expansivere Ausrichtung der Finanzpolitik in Großbritannien zu sein. Die Geldpolitik hat diese Entwicklung insgesamt eher gebremst, allerdings mit einer relativen Expansion seit 1999 die vorsichtige Finanzpolitik der ersten Blair-Regierung wenigstens soweit begleitet, dass kein relativer Arbeitslosenanstieg (1998–2001) erlitten wurde.

Diese Ergebnisse werden zumindest nicht widerlegt, wenn wir die relative Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsentwicklung einer ökonometrischen Analyse unterziehen. In Gleichung (1) der *Tabelle 1* wird die Differenz der Output-Lücken in Großbritannien und Deutschland (als Ausdruck der komparativen Wirtschaftsentwicklung) hochsignifikant durch die (zeitverzögert wirkende) Differenz der strukturellen Defizite – als Ausdruck der finanzpolitischen Orientierung – und die (zeitverzögert wirkende) geldpolitische Ausrichtung in beiden Ländern geschätzt. Größere fi-

nanz- und geldpolitische Expansion in Großbritannien wirkt sich positiv auf die Wirtschaftsentwicklung aus. Hier ist nur der beste „Parameter-Fit“ angegeben – erst bei einer klaren Differenzierung der Lag-Strukturen zwischen geld- und finanzpolitischem Einfluss lässt sich verhindern, dass Wirkungsüberschneidungen⁵ die Schätzwerte verzerren. Bei Einzelschätzungen zeigt sich auch schon ein früherer Wirkungsimpakt der Finanzpolitik auf die Wirtschaftsentwicklung (vgl. auch Gleichung (2)). Tatsächlich aber sind hier längerfristige Auswirkungen einer finanzpolitischen Orientierung sichtbar, die über bloße Anstoßeffekte hinausgehen und z. B. durch Multiplikator- und Akzeleratoreffekte verständlich gemacht werden können.⁶ In Gleichung (2) wird die Differenz der Output-Lücken in Großbritannien und des EU-15- Durchschnitts hochsignifikant allein durch die (zeitverzögert wirkende) Differenz der strukturellen Defizite in Großbritannien und dem EU-15-Durchschnitt und die Differenz der Output-Lücke der Vorperiode erklärt. Und schließlich zeigt Gleichung (3), dass die Differenz der Arbeitslosenquoten in Großbritannien und Deutschland hochsignifikant allein durch die (zeitverzögerte) Differenz der Output-Lücken in beiden Ländern erklärbar ist.

⁵ Dieses in der Ökonometrie als Multikollinearität bekannte Problem liegt hier tatsächlich vor, denn die entsprechenden Testwerte des Variance Inflation Factors (VIF) der nicht-signifikanten Determinanten liegen zwischen 16 und 40 und damit deutlich über dem kritischen Wert von 10.

⁶ Zahlreiche Simulationsstudien (vgl. z. B. Bartsch et al. 1994, S. 386ff.) zeigen, dass es mehrere Jahre dauert, bis die Gesamteffekte sicht- und messbar werden. Und in der empirischen Wirtschaftsforschung ist seit langem bekannt, dass sich die Multiplikatoreffekte (und, mehr noch, die Akzeleratoreffekte) über mehrere Jahre hinweg aufbauen (Caesar 1985) – hierfür können so genannte Robertson- und Lundberg-Lags (Nachfrage- und Kapazitätsausweitungen reagieren erst mit Zeitverzögerung auf finanzpolitische Impulse) verantwortlich gemacht werden. Zu weiteren empirischen Ergebnissen der langfristigen Auswirkungen der Finanzpolitik und deren theoretischen Grundlagen vgl. Heise (2002). Schließlich sei hier noch auf unser Wissenschaftsverständnis hingewiesen, wonach eine empirische Überprüfung keine Bestätigung (Verifikation), sondern lediglich eine Widerlegung (Falsifikation) beinhalten kann. Wird die generierte Hypothese aber nicht zurückgewiesen, besteht kein Grund, am Vermutungswissen zu zweifeln.

Damit wird jenes Ergebnis reproduziert, das die Forschungen zu Marktkonstellationen bzw. wirtschaftspolitischen Regimen in jüngster Zeit vorgelegt haben (Fritsche et al. 2005, S. 287ff.; Heise 2002): Geld- und Finanzpolitik sind durchaus in der Lage Bedingungen zu schaffen, die die Entwicklung der großen volkswirtschaftlichen Aggregate (wie Volkseinkommen und Beschäftigungsmenge) und deren langfristige Entwicklung nachhaltig beeinflussen. Konkret geht also der weit überwiegende Teil der besseren Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in Großbritannien im Vergleich zur Bundesrepublik (und dem EU-15-Durchschnitt) darauf zurück, dass es der britischen Geld- und Finanzpolitik gelungen ist, einen makroökonomischen Mantel zu schneiden, der inflationsfreies Wachstum ermöglicht. Für mikroökonomische Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Arbeitsbeziehungs-systeme – die in der politischen Diskussion in Deutschland so prominent behandelt werden und allenthalben als Grundlage des britischen Beschäftigungswunders herhalten müssen – bleibt deshalb, wie bereits gesehen, nur wenig Erklärungsspielraum. Allenfalls mögen sie auf die Effizienz, nicht aber auf die Quantität des Einsatzes der Produktionsfaktoren (und hier insbesondere der Arbeit) wirken.

4

Marktsozialdemokratie und soziale Ungleichheit

Die längste Phase ausgeprägten Wirtschaftswachstums in der Geschichte des Landes, eine im europäischen Vergleich entspannte Haushaltssituation – was hat New Labour mit dieser günstigen Situation angefangen? Und wie hat es die soziale Gerechtigkeit im Land beeinflusst? Das Erbe von *Thatcher* hat es zugleich einfach und schwierig gemacht. Die britische Gesellschaft war 1997 extrem ungleich und es mangelte an sozialer Integration. Relative Verbesserungen im Lebensstandard und besonders bei der Kinderarmut waren recht einfach zu erlangen, oft wurden damit aber lediglich kontinentaleuropäische Standards erreicht. So sind z. B. die öffentlichen Ausgaben für jedes Kind um 20 % gestiegen. Damit ist die Kinderarmut von 34 auf 28 % reduziert worden. Dennoch hat Großbritannien damit gerade einmal

Tabelle 1: Erklärung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in Großbritannien (1990 – 2004) durch makroökonomische Politik

Abhängige Variable	(1) Relative Wirtschafts- entwicklung GB – D (Differenz der Output-Lücken)	(2) Relative Wirtschafts- entwicklung GB – EU (15) (Differenz der Output-Lücken)	(3) Relative Wirtschafts- entwicklung GB – D (Differenz der Arbeitslosenquoten)
Konstante	-1,411***	0,267	-2,040***
Finanzpolitik			
Differenz des strukturellen Defizits (Lag 1 Jahr)		-0,509***	
Differenz der strukturellen Defizite (Lag 3 Jahre)	0,200*		
Differenz der strukturellen Defizite (Lag 4 Jahre)	-0,628***		
Geldpolitik			
Differenz der Zinspolitik (Lag 1 Jahr)	0,838***		
Differenz der Zinspolitik (Lag 2 Jahre)	1,617***		
Differenz der Outputlücke (Lag 1 Jahr)		0,430**	0,859***
Korr. R2	0,969	0,765	0,738
DW-Wert	1,957	2,003	0,580
F-Test	94,523***	20,481***	34,724***
N	13	13	13

Anmerkungen: OLS-Regression; *** = Signifikanz bei 1 Prozent Irrtumswahrscheinlichkeit; ** = Signifikanz bei 5 Prozent Irrtumswahrscheinlichkeit; * = Signifikanz bei 10 Prozent Irrtumswahrscheinlichkeit; N = Fallzahl
 Quelle: Europäische Wirtschaft, Statistischer Anhang, Herbst 2005.

WSI Hans Böckler Stiftung

das europäische Niveau erreicht und weist immer noch die fünfthöchste Rate von Kinderarmut auf.

Entgegen der eigenen Rhetorik, keine Umverteilung betreiben zu wollen, hat New Labour seine sozialen Ausgabenprogramme gesteigert.⁷ Mit der Ausdehnung der *tax-credit*-Programme stiegen die Ausgaben von 1,4 Mrd. 1999 auf 11,5 Mrd. Pfund 2004.⁸ Im gleichen Zeitraum wurde das Budget des Ministeriums für Erziehung und Ausbildung um fast 80 % gesteigert und nimmt jetzt fast 5,7 % des gesamten Haushalts ein. Das Budget des staatlichen Gesundheitsdienstes NHS stieg um nahezu 50 % und ist jetzt für 14,3 % des jährlichen Budgets verantwortlich. Aber trotz dieses relativen Anstiegs der Umverteilung bleibt Großbritannien nicht nur eines der ungleichsten Länder Europas, sondern rangiert bei den Sozialausgaben auf dem Niveau der osteuropäischen Länder und fällt weiterhin in die Gruppe der *low spending economies*. Eine Untersuchung des Gesundheitsministeriums hat ergeben, dass die sozialen Ungleichheiten der Gesundheit auch unter New Labour weiter zugenommen haben und Kindersterblichkeit und Lebenserwartung zwischen den obersten und untersten sozialen Schichten weiter auseinanderdriften (Department of Health 2005).

Die von New Labour betriebene Umverteilung geht jedoch einher mit der Logik

lohnarbeitszentrierter Armutspolitik und des nach unten gesockelten Wettbewerbs. Zwar ist die Armut insgesamt gesunken (von 18 % auf 17 %), aber die Armutsreduktion ist unterschiedlich fokussiert – so ist z. B. die relative Armut von Erwachsenen ohne Kinder gestiegen – und nur auf Armutssicherung *nach unten* und nicht auf die Ungleichheitsreduktion zwischen oben und unten ausgerichtet.

Schließlich stiegen die Einkommen der unteren 40 % der Haushalte relativ stärker an als die der wohlhabenden Haushalte. Gleichzeitig hat sich jedoch der Abstand der reichsten 10 % von den ärmsten 10 % weiter vergrößert. Mit anderen Worten: Die britische Gesellschaft ist weniger arm, aber ungleicher als zuvor.

5

Ein kurzes Fazit

Es war nicht das erklärte Ziel von New Labour, die Einkommensungleichheit zu ver-

⁷ Die folgenden Zahlen fußen auf eigenen Berechnungen aus den statistischen Analysen des Finanzministeriums (HM Treasury 2005).

⁸ Allerdings ist die Zielgenauigkeit der *tax credits* nach wie vor unbefriedigend. Trotz leichter Verbesserungen nimmt immer noch eine große Anzahl von Berechtigten sie nicht in Anspruch (Adam/Brewer 2005).

ringern. Deshalb wurden beispielsweise die Steuern für die höchsten Einkommen während der Regierungszeit auch nicht erhöht. Es ist jedoch ein beschämendes Ergebnis für eine Regierung aus der Tradition der Gewerkschaftsbewegung, die günstige Wirtschaftsentwicklung nicht besser genutzt zu haben. Voraussetzung für die Schaffung eines wirtschaftlichen Prosperitätsklimas, in dem New Labour die wohl-

fahrtsstaatliche Sicherung im Wesentlichen nach der Logik des Marktes um- und nicht abbaute, waren makroökonomische Rahmenbedingungen, die durch einen institutionell abgesicherten Policy-mix aus Geld- und Finanzpolitik nachhaltig gefördert wurden. Hierin, viel mehr als in der spezifischen Entwicklung eines liberalen Wohlfahrtsstaates oder gar der Flexibilität der Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen,

kann Großbritannien allenthalben als Modell für die Länder der Euro-Zone und speziell Deutschland fungieren. Allerdings muss sich dieses makroökonomische Steuerungsmodell unter den Bedingungen einer konjunkturellen Krise erst noch bewähren. Und die Tage der ungebrochenen Prosperität scheinen auch für Großbritannien gezählt (Glyn 2005).

LITERATUR

- Adam, S./Brewer, M.** (2005): Take-up of Family Credit and Working Families' Tax Credit: Final Report, Institute for Fiscal Studies, London
- Balls, E./O'Donnell, G.** (Hrsg.) (2002): Reforming Britain's Economic and Financial Policy. Towards Greater Economic Stability, Houndsmill
- Baker, D./Glyn, A./Howell, D. R./Schmitt, J.** (2005): Labor Market Institutions and Unemployment: A critical Assessment of the Cross-Country Evidence, in: Howell, D. R., S. 72–118
- Bartsch, K./Heise, A./Tofaute, H.** (1994): Grundzüge eines Modernisierungs- und Beschäftigungsprogramms (MOB) für die Bundesrepublik Deutschland, in: WSI-Mitteilungen 6, S. 377–390
- Caesar, R.** (1985): Crowding-out in der Bundesrepublik Deutschland: Eine empirische Bestandsaufnahme, in: Kredit und Kapital 2, 1985, S. 265–276
- Department of Health** (2005): Tackling Health Inequalities: Status Report on the Programme for Action
- Fritsche, U./Heine, M./Herr, H./Horn, G./Kaiser, C.** (2005): Wirtschaftspolitische Regime westlicher Industrienationen. Unterschiede, Wachstumsperspektiven und wirtschaftspolitische Optionen in ausgewählten Ländern. Abschlussbericht eines Forschungsprojektes der Hans Böckler Stiftung, Berlin
- Gall, G.** (2003): Introduction, in: Gall, G. (Hrsg.): Union organizing, Campaigning for trade union recognition, London/New York, S. 1–18
- Glyn, A.** (2005): The British Economy. What is behind Growth and Rising Employment?, in: Interventionen. Zeitschrift für Ökonomie 2, S. 40–45
- Glyn, A./Wood, S.** (2001): New Labour's Economic Policy, in: Glyn, A. (Hrsg.): Social Democracy in neoliberal Times, Oxford/New York, S. 200–222
- Heise, A.** (1999): Grenzen der Deregulierung. Institutioneller und struktureller Wandel in Großbritannien und Deutschland, Berlin
- Heise, A.** (2002): Optimal Public Debts, Sustainable Deficits, and Budgetary Consolidation, in: Empirica 29, S. 319–337
- Heise, A./Tüselmann, H.** (2004): Deutsche Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Wachstum, in: WSI-Mitteilungen 6, S. 319–324
- HM Treasury** (2005): Public Expenditure. Statistical Analyses 2005
- Hoffmann, J.** (2003): Der kleine Unterschied – Varieties of Capitalism, in: WSI-Mitteilungen 2, S. 124–130
- Howell, C.** (2004): Is there a Third Way for Industrial Relations?, in: British Journal Industrial Relations 1, S. 1–22
- Levy, J. D.** (2004): Activation through thick and thin: progressive Approaches to Labour Market Activation, in: Social Policy Review 16, S. 187–208
- OECD** (1999): Implementing OECD Jobs Study: Assessing Performance and Policy, Paris, OECD
- OECD** (2005): OECD Wirtschaftsausblick 1, Nr. 77
- Peck, J.** (2001): Workfare States, New York/London
- Schmitt, J./Wadsworth, J.** (2005): Is the OECD Jobs Strategy behind U. S. and British Employment and Unemployment Success in the 1990s?, in: Howell, D. R. (2005), S. 156–196
- Siklos, P. L.** (2004): Central Bank Behavior, the Institutional Framework, and Policy Regimes: Inflation versus Noninflation Targeting Countries, in: Contemporary Economic Policy 4, S. 331–343
- Taylor-Gooby, P./Larsen, T.** (2004): The UK - A Test Case for the Liberal Welfare State?, in: Taylor-Gooby, P. (Hrsg.): New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State, Oxford/New York, S. 55–82