

»» Brexit und das britische Regionalgefälle – ein mahnendes Beispiel

Nr. 271, 6. Dezember 2019

Autor: Dr. Klaus Borger, Telefon 069 7431-2455, klaus.borger@kfw.de

Anlässlich des 30. Mauerfalljubiläums diskutiert Deutschland verstärkt über Fragen der Regionalentwicklung und der Regionalpolitik. Diese Diskussionen sind notwendig und wichtig, nicht nur in Jubiläumjahren. Zu welchen Verwerfungen die selektive Begünstigung einzelner Regionen sowie das damit einhergehende Zurückbleiben ganzer Landstriche führen können, lehrt ein Blick auf das Vereinigte Königreich. War es in den 1990er-Jahren noch ein Staat mit einem geringeren Regionalgefälle als Deutschland, so ist es seit geraumer Zeit umgekehrt. Große Teile der britischen Inseln sind gegenüber der prosperierenden Hauptstadtregion London immer weiter zurückgefallen. Vor allem die abgehängten englischen Regionen setzten mit ihrem Abstimmungsverhalten im Jahr 2016 die politisch wie wirtschaftlich schädliche Brexit-Dynamik in Gang. Das britische Beispiel mahnt: Regionalpolitik ist ein wichtiger Hebel für wirtschaftliche und politische Stabilität. Sie ist eine Daueraufgabe, die keinesfalls vernachlässigt werden darf.

Regionalgefälle: Blick über den nationalen Tellerrand

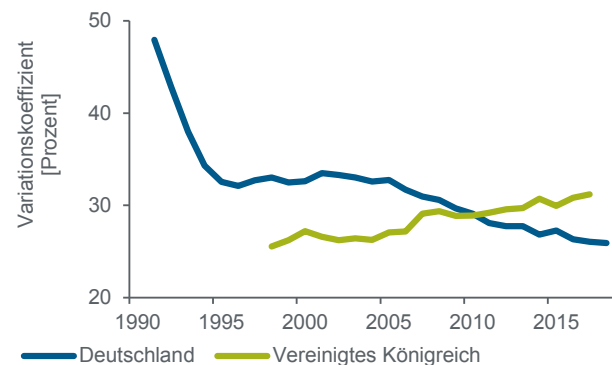
Das 30. Jubiläum des Mauerfalls rückt Fragen der Regionalentwicklung und der Regionalpolitik erneut in den Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Diskussionen. Wir plädieren mit Blick auf Deutschland als Ganzes für eine Überwindung der stereotypen Ost-West-Dichotomie, denn international ist das Regionalgefälle hier zu Lande schon seit längerem nicht mehr auffällig steil.¹ Solche regionalpolitischen Diskussionen sind notwendig und wichtig, nicht nur in Jubiläumjahren. Zu welchen Verwerfungen die selektive Begünstigung einzelner Regionen und deren Schlüsselbranchen sowie das damit einhergehende Zurückbleiben ganzer Landstriche führen kann, lehrt ein Blick über den nationalen Tellerrand auf das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland. Ihm wird wegen des Brexits zurzeit große Aufmerksamkeit zuteil. Bei dessen knapper Entscheidung zum Ausstieg aus der Europäischen Union kann regionalen Entwicklungen und Ungleichheiten ein bedeutender Einfluss beigemessen werden.

Britische Regionen driften seit den 1990er-Jahren ökonomisch immer weiter voneinander weg

Das Vereinigte Königreich war noch in den späten 1990er-Jahren ein Land, dessen Regionen bei der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, gemessen an der Bruttowertschöpfung je Einwohner, deutlich ausgeglichener waren als die Regionen in Deutschland. Grafik 1 zeigt dies anhand des Variationskoeffizienten, einem normierten Streuungsmaß. Es ist definiert als Standardabweichung der regionalen Ausprägungen des betrachteten Indikators in Prozent des nationalen Durch-

schnittswertes. Je kleiner der Variationskoeffizient, desto flacher ist das Regionalgefälle. Die hierbei verwendete international vergleichbare Regionalebene entspricht in Deutschland den Bundesländern und im Vereinigten Königreich den drei Nationen Nordirland, Schottland und Wales sowie neun Großraumregionen in England.²

Grafik 1: Bruttowertschöpfung je Einwohner



Quellen: Destatis, ONS (Ursprungsdaten)

© KfW 2019

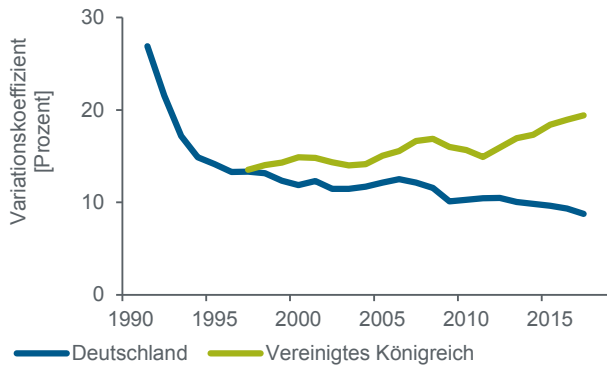
Im Jahr 1998, für das erstmals britische Regionaldaten zur Bruttowertschöpfung je Einwohner vorliegen, betrug der dortige Variationskoeffizient knapp 26 %. In Deutschland war die mittlere Streuung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu dieser Zeit mit 33 % noch erheblich größer. Seitdem haben sich die Verhältnisse zwischen dem Vereinigten Königreich und Deutschland nicht nur angenähert, sondern im Anschluss an die globale Finanzkrise ab 2010 sogar umgekehrt. Aktuell (2017, dem letzten Jahr mit Daten für beide Länder) beträgt der deutsche Variationskoeffizient 26 %, der britische hingegen 31 %.

Deutsch-britische Regionalunterschiede bei den verfügbaren Haushaltseinkommen noch augenfälliger

Die internationalen Unterschiede im Regionalgefälle sind bei dem verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner, einem zentralen Maß für den privaten materiellen Wohlstand, noch augenfälliger (siehe Grafik 2). Hier lagen Deutschland und das Vereinigte Königreich bereits im Jahr 1997 mit einem Variationskoeffizienten von jeweils rund 13 % gleichauf, obwohl die deutschen Bundesländer bei der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit damals noch erheblich mehr voneinander abwichen als die britischen Regionen. Das zeigt, dass das angelsächsische Steuer- und Sozialversicherungssystem hinsichtlich Umverteilung weniger leistungsfähig ist als das deutsche. Bis heute ist das britische Regionalgefälle bei den verfügbaren Einkommen noch steiler geworden (Variationskoeffizient 2017: 19 %), während es in Deutsch-

land erfolgreich abgeflacht werden konnte (9 %). Vor allem nach der Finanzkrise ging die internationale Schere zulasten des Vereinigten Königreichs noch einmal deutlich weiter auf.

Grafik 2: Verfügbares Haushaltseinkommen je Einwohner



Quellen: Destatis, ONS (Ursprungsdaten) © KfW 2019

London maßgeblicher Treiber des Regionalgefälles

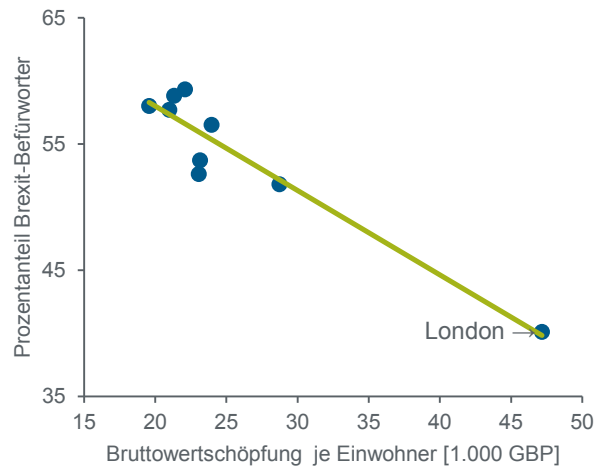
Maßgeblicher Treiber hinter dieser Entwicklung hin zu immer größerer regionaler Ungleichheit im Vereinigten Königreich ist die wachsende Dominanz des Finanz- und Dienstleistungszentrums London. Mit der Aufwertung des Dienstleistungssektors und der Konzentration auf die Hauptstadtregion ging landesweit ein erheblicher Bedeutungsverlust des Produzierenden Gewerbes³ und dessen gut entlohnten Arbeitsplätzen einher: Dieses hat aktuell (Durchschnitt der Fünfjahresperiode 2014–2018) noch einen Anteil von 20 % an der britischen Bruttowertschöpfung, gegenüber gut 26 % in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre (1995–1999).⁴ Das deutsche Produzierende Gewerbe hat demgegenüber seinen ohnehin deutlich höheren Anteil nahezu gehalten: Er fiel im gleichen Zeitraum lediglich vernachlässigbar von 32 auf 31 %.⁵

Die Stützungsmaßnahmen in Reaktion auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise haben die regionalen Ungleichgewichte im Vereinigten Königreich nochmals verstärkt. Infolge dieser Maßnahmen vergrößerte sich das britische Staatsdefizit von 2,6 % im Jahr 2007 auf 10,4 % in der Spitze im Jahr 2009. Die Maßnahmen waren wegen der systemischen Bedeutung des Finanzsektors zwar auch mit Blick auf die Volkswirtschaft insgesamt notwendig. Naturgemäß profitierte aber insbesondere London hiervon. Demgegenüber brachten die anschließenden über mehrere Jahre verteilten Konsolidierungsanstrengungen im Staatshaushalt – bis 2016 ging das Defizit wieder auf 2,9 % des BIP zurück – Kürzungen etwa im Bereich der Sozialleistungen, der Kultur und der Gesundheit mit sich. Diese schlugen sich in der Breite der Regionen nieder.⁶

Je abgehängter die Regionen, desto größer die Zustimmung zum Brexit

Zum Zeitpunkt des Brexit-Referendums am 23. Juni 2016 war das Vereinigte Königreich jedenfalls zu einer Volkswirtschaft mit auffälligen Disparitäten geworden, was die regionale Verteilung von Leistungsfähigkeit und Wohlstand anbelangt, gerade auch im Vergleich zu Deutschland. Empirische Evidenz wie etwa die umfangreiche Analyse von Fetzer (2019) spricht dafür, dass die damit verbundenen Probleme vor allem in den zurückgefallenen englischen Regionen von den Befürwortern einer Trennung effektiv auf die EU projiziert wurden.⁷ Auch wenn im Fall von London die europäische und internationale Ausrichtung des Finanzgeschäfts sicherlich ein starkes Einzelargument für den Verbleib in der Europäischen Union gewesen sein dürfte, ist es geradezu frappierend, wie sehr die Zustimmung zum Brexit mit fallender regionaler Wirtschaftskraft steigt (siehe Grafik 3).⁸

Grafik 3: England – Pro-Brexit-Votum versus regionale Wirtschaftskraft



Quellen: ONS, Electoral Commission (Ursprungsdaten) © KfW 2019

Fazit: Regionalpolitik ist eine Daueraufgabe, die nicht vernachlässigt werden darf

Was lässt sich aus der Regionalentwicklung im Vereinigten Königreich und dem Vergleich zu Deutschland über die letzten drei Jahrzehnte mitnehmen? Im Wesentlichen sind es zwei Erkenntnisse. Erstens bestätigt sich unsere einleitend schon erwähnte Einschätzung einmal mehr, dass das Regionalgefälle im heutigen Deutschland den internationalen Vergleich nicht scheuen muss. Wir sollten deshalb aufhören, die noch verbleibenden wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland 30 Jahre nach dem Mauerfall rhetorisch zu überhöhen. Stattdessen ist es hilfreich, die Regionalpolitik systematisch an den Bedürfnissen zurückgefallener Regionen auszurichten, unabhängig davon, in welcher Himmelsrichtung sie liegen. Dies allerdings ist eine Daueraufgabe, die keinesfalls vernachlässigt werden darf. Denn eine effektive Regionalpolitik – und das ist die zweite wichtige Lehre – ist ein wichtiger Hebel für wirtschaftliche und politische Stabilität, wie das britische Negativbeispiel mahnend illustriert. Vor allem die von der

Hauptstadt London abgehängten englischen Regionen setzten mit ihrem Abstimmungsverhalten im Jahr 2016 die politisch wie wirtschaftlich unter allen plausiblen Annahmen schädliche Brexit-Dynamik⁹ in Gang. Bei einem ungeordneten Brexit wäre der Schaden zwar besonders groß. Doch

selbst ein geordnetes Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union wäre lediglich die am wenigsten schlechte Lösung, die bestenfalls für Schadensbegrenzung sorgt.

Folgen Sie KfW Research auf
Twitter.

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation.

Zur Anmeldung

¹ Vgl. Borger, K. (2019), **Nord-Süd, Ost-West – Gedanken zu Deutschland 30 Jahre nach dem Mauerfall**, Fokus Volkswirtschaft Nr. 270, KfW Research.

² Methodische Grundlage hierfür ist die statistikamtliche Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (NUTS), eine hierarchische Systematik zur Identifikation und Klassifizierung räumlicher Bezugseinheiten in der Europäischen Union. Die deutschen Bundesländer und die genannten britischen Regionen entsprechen dabei der Gliederungsebene NUTS-1. Vergleichbare Regionaldaten für das Vereinigte Königreich zu Bruttowertschöpfung und verfügbarem Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner liegen auf NUTS-1-Ebene erst ab 1997 beziehungsweise 1998 vor. Die deutschen Regionaldaten sind hingegen bereits ab 1991 verfügbar. Datenquelle für das Vereinigte Königreich: Office for National Statistics, Regional Accounts, Regional gross disposable household income (GDHI) reference tables (published 22 May 2019), Table 2 (GDHI per head of population at current basic prices); sowie Regional gross value added (balanced) reference tables (published 12 December 2018), Table 2 (Gross Value Added (Balanced) per head of population at current basic prices). Abrufbar sind die britischen Daten unter: <https://www.ons.gov.uk/economy/regionalaccounts/grossdisposablehouseholdincome/datasets/regionalgrossdisposablehouseholdincomegdhi>; sowie <https://www.ons.gov.uk/economy/grossvalueaddedgva/datasets/nominalregionalgrossvalueaddedbalancedperheadandincomecomponents>. Datenquelle für Deutschland: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2019), Reihe 1, Band 1 – Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2018, Tabellen 2.1 (Bruttowertschöpfung) und 13. (Einwohner), sowie Band 5 – Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2018, Tabelle 5.2 (Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte). Abrufbar unter: <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/?lang=de-DE>.

³ Das Produzierende Gewerbe umfasst folgende Wirtschaftsbereiche: Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden; Verarbeitendes Gewerbe; Energieversorgung; Wasserversorgung, Entsorgung und Ähnliches; Baugewerbe.

⁴ Vgl. Office for National Statistics, GDP output approach – low-level aggregates (published 9 August 2019), Table CP £ Millions. Abrufbar unter: <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/datasets/ukgdpolowlevelaggregates>.

⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse, 2018 (veröffentlicht am 16.9.2019), Tabelle 2.2.1 (Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen). Abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/_inhalt.html#sprg233858.

⁶ Gray, M. and A. Barford, The depths of the cuts: the uneven geography of local government austerity, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11, 2018, pp. 541-563. Abrufbar unter: <https://academic.oup.com/cjres/article/11/3/541/5123936>.

⁷ Vgl. Fetzer, T., Did Austerity Cause Brexit?, CAGE Working Paper No. 328 (June 2018, revised June 2019). Abrufbar unter: https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/centres/cage/manage/publications/381-2018_fetzer.pdf.

⁸ Das Ergebnis von London mag darin wie ein Ausreißer aussehen, ausschlaggebend ist es nicht: Auch ohne dessen Berücksichtigung ergäbe sich praktisch die gleiche negative Korrelation zwischen regionalem Abstimmungsverhalten und regionaler Wirtschaftskraft. Zu den verwendeten Daten vgl. The Electoral Commission, Results and turnout at the EU referendum. Abrufbar unter: <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum>.

⁹ Vgl. Tetlow, G. and A. Stojanovic, Understanding the economic impact of Brexit, Institute for Government, November 2018. Abrufbar unter: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/Economic%20impact%20of%20Brexit%20summary.pdf>.