

Die Entwicklung der Einkommenspolitik in Großbritannien

Der ökonomische Prozeß der Einkommensbildung innerhalb der prinzipiell liberalen Wirtschaftsordnung des westlichen Kapitalismus wird in wachsendem Maße von politischen Entscheidungen modifiziert. Staatliche Interventionen höhlen die Prinzipien des Laissez-faire aus, nachdem dessen Mechanismen versagt haben, den wirtschaftlichen Kreislauf krisenfrei zu regulieren.

Erbitterte Konflikte zwischen Arbeitern und Unternehmern in den ersten Phasen der Industrialisierung zwangen im 19. Jahrhundert den Staat, die Funktion der Gewerkschaften anzuerkennen und ihnen das Koalitionsrecht, nachdem es ihnen anfänglich verweigert worden war, zu garantieren. Dank ihrem kollektiven Aushandeln der Löhne im Interesse der arbeitenden Klasse und im Widerspruch zum individualistischen Prinzip des Marktes blieb der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen relativ konstant; *collective bargaining* (Kollektivverhandlung) wirkte im wesentlichen der Tendenz zur Verelendung entgegen. Verbessert wurde die Lage der abhängig Arbeitenden später durch die, wenngleich häufig überschätzte, „zweite Einkommensverteilung“ des Sozialstaates über die redistributive Besteuerung der hohen Einkommen und ererbten Vermögen sowie durch die Einrichtung sozialer Vorsorge gegen Krankheit, Arbeitslosigkeit und Invalidität. Wo die Verhandlungsposition der Gewerkschaften zu schwach war, um den Unternehmern mehr als Hungerlöhne abzupressen, suchte schließlich der Staat unter dem Druck der Öffentlichkeit nach institutionellen Regelungen, um den Arbeitern zumindest das erforderliche Existenzminimum zu garantieren. In England wurde dieses Ziel erreicht durch die Einrichtung von *Trade Boards*, später *Wages Councils*, welche gesetzlich bindende Minimallöhne und Arbeitsbedingungen fixieren können.

Solche politisch motivierten Eingriffe in das wirtschaftliche Geschehen zielten vordergründig auf die Absicherung der ökonomisch Schwächeren durch bestimmte Mindestgarantien, sie bewirkten jedoch zugleich die direkte oder indirekte Erhöhung der effektiven Nachfrage, welche die Krisen des kapitalistischen Systems so weit abmilderte, daß es nicht, wie *Marx* prognostizierte, zusammenbrach. Im dritten Band des „Kapital“ heißt es: „Der letzte Grund aller wirklichen Krisen bleibt immer die Armut und Konsumtionsbeschränkung der Massen gegenüber dem Trieb der kapitalistischen Produktion, die Produktivkräfte so zu entwickeln, als ob nur die absolute Konsumtionsfähigkeit der Gesellschaft ihre Grenze bilde¹).“ Die erwähnten politischen Maßnahmen schoben indes durch die Erhöhung der konsumwirksamen Einkommen die Grenze der Konsumtionsbeschränkung hinaus und hielten — neben dem später einsetzenden Rüstungswettlauf — die Märkte für die Fertigproduktion offen.

II

Ein neues Kapitel in der Geschichte staatlicher Interventionen in die Einkommensbildung des freien Marktes begann mit dem Ende des zweiten Weltkrieges in verschiedenen westlichen Ländern (Holland, Schweden, England). Zeitweiliger Lohnstopp und permanente Lohnleitlinien sind die üblichen Erscheinungsformen dieser neuen Einkommenspolitik (*incomes policy*), die im Gegensatz zur bisherigen auf die Limitierung der *oberen* Grenzen der Löhne und Gehälter abzielt. Denn mit den staatlichen Maßnahmen, primär der Vollbeschäftigungspolitik, gegen die Geißel der Depression handelte sich das kapitalistische Wirtschaftssystem die Plage der Inflation ein. Deren Eindämmung soll eine Einkommenspolitik dieser Art besorgen.

1) Marx/Engels, Werke, Bd. 25, S. 501.

EINKOMMENS POLITIK IN GROSSBRITANNIEN

In Großbritannien hat die *incomes policy* eine mehr als zwanzigjährige Geschichte. Zunächst widerstrebend als Ausweg aus wiederkehrenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten praktiziert, steht sie heute im Mittelpunkt der Diskussion um die Modernisierung und das Wachstum der britischen Wirtschaft, deren technische Effizienz hinter der vergleichbarer Industrieländer zurückgeblieben ist. Sie ist weiterhin zum Kristallisationspunkt von Veränderungen geworden in den Beziehungen zwischen der Regierung und den Gewerkschaften einerseits und zwischen der zentralen Gewerkschaftsorganisation, dem *Trades Union Congress*, und den Einzelgewerkschaften andererseits.

In der Entwicklung der britischen Einkommenspolitik lassen sich deutlich vier Phasen voneinander abheben. Die erste umfaßt die Nachkriegsjahre 1945—1951, während der die Labour Party die Regierung stellte. Die zweite und dritte umfaßt die Regierungszeit der Konservativen, 1951—1964. Die vorläufig letzte Phase begann im Herbst 1964 mit dem knappen Wahlsieg der Labour Party und der Regierungsbildung *Harold Wilsons*. Ausgangspunkt indes ist die gegen Ende des Krieges verkündete staatliche Vollbeschäftigungspolitik.

III

Im Mai 1944 veröffentlichte die während des Krieges gebildete Koalitionsregierung ein Weißbuch über die zukünftige Beschäftigungspolitik. Die einleitenden Sätze lauteten: „Die Regierung akzeptiert als eines ihrer primären Ziele und betrachtet als ihre Verantwortlichkeit die Aufrechterhaltung eines hohen und stabilen Beschäftigungsniveaus nach dem Kriege. Dieses Dokument skizziert die Politik, welche die Regierung vorschlägt, um jenes Ziel zu verfolgen²⁾.“ Das Regierungspapier reflektiert die Erfahrungen der Vorkriegszeit: daß Vollbeschäftigung in einem allein durch Entscheidungen privater Wirtschaftssubjekte regulierten System sich nicht von allein herstellt; sowie die Erfahrungen der Kriegsjahre: daß hingegen staatliche Maßnahmen dieses Ziel erreichbar machen. Insofern war die Kriegswirtschaft für die Keynesianische Beschäftigungstheorie die Probe aufs Exempel. Die in dem Weißbuch umrissene Politik war konsequenterweise Keynesianisch: eine antizyklische Fiskal- und Monetärpolitik.

Schon vor dieser Veröffentlichung hatte *Joan Robinson* in der *Times* darauf aufmerksam gemacht, daß die Arbeitslosigkeit in einer auf privatem Eigentum basierenden Marktwirtschaft ein wesentlicher Mechanismus des Systems ist und als solcher bestimmte Funktionen zu erfüllen hat, nämlich einerseits die Disziplin der Beschäftigten zu wahren und andererseits den Geldwert zu stabilisieren. Das freie Aushandeln der Löhne in den bisherigen Formen unter Bedingungen der Vollbeschäftigung müsse jedoch zu stetigen Lohn- und Preissteigerungen führen³⁾. Denn mit dem Schwinden der „industriellen Reservearmee“ wird die Verhandlungsposition der Gewerkschaften gestärkt, weil die Vollbeschäftigungspolitik in der Regel die Auftragsbücher der Unternehmer hat anschwellen lassen, so daß diese eher bereit sind, Lohnforderungen zu erfüllen als einen Streik zu provozieren. Außerdem müssen sie bei den bestehenden Engpässen auf dem Arbeitsmarkt oft von sich aus neue Arbeitskräfte durch höhere Löhne anziehen. Solche Lohnsteigerungen über den Produktionsfortschritt hinaus gehen — unter den heute vorherrschenden oligopolistischen Marktbedingungen — allerdings als Kosten in die Preise ein, deren Steigen wiederum Anlaß zu neuen Lohnforderungen gibt. Die Profitspannen trotzen so dem Angriff von innen durch Inflationsmechanismen, die aber dann die Realisierung der Profite auf den Auslandsmärkten gefährden. Sobald nämlich im eigenen Land die Inflationsspirale sich schneller dreht als in den Konkurrenzländern,

2) Weißbuch über Employment Policy, Mai 1944, Cmnd. 6527.

3) Vgl. Joan Robinson, *Collected Economic Papers*, Vol. I, Oxford 1951, S. 85.

geht der Export wegen der relativ höheren Preise zurück. Gleichzeitig steigt der Import wegen der niedrigeren Preise ausländischer Güter und der höheren Inlandsnachfrage. In Großbritannien, dessen Wirtschaft stark vom internationalen Handel abhängt und dessen Wachstumsrate zu niedrig ist, um die Lohnsteigerungen aus dem Zuwachs am Sozialprodukt finanzieren zu können, haben auf diese Weise steigende Nominaleinkommen zu ernsthaften Zahlungsbilanzkrisen geführt, die, mit orthodoxer Deflationspolitik kuriert, rückwirkend das Wachstum und die Investitionen negativ beeinflussten. Dieser Effekt war es letztlich, der Englands sozialistische wie konservative Regierungen zu Maßnahmen veranlaßte, die auf ein Einfrieren der Löhne und Gehälter und auf eine Orientierung an Lohnleitlinien abzielten.

IV

Der erste Schritt in Richtung einer *incomes policy* erfolgte 1948 mit einem informellen zweijährigen Lohnstopp.

Die sozialistische Regierung forderte nach einer Sterlingkrise und einer Periode steigender Preise in einem Weißbuch⁴⁾ Anfang 1948 die Gewerkschaften zu einer Lohnpause auf, damit der „gefährlichen inflationären Situation“ wirksam begegnet werden könne. In dem Dokument wurde erstmals das generelle Ziel einer *incomes policy* erwähnt: daß Lohnerhöhungen mit Produktivitätssteigerungen korrespondieren müssen.

In dem Weißbuch wurden folgende vier Prinzipien genannt: die Regierung werde nicht direkt auf die Einkommensbildung Einfluß nehmen, es sei denn durch Besteuerung; individuelle Unternehmer und lokale Gewerkschaftsorganisationen sollten sich strikt an die überörtlich ausgehandelten Tarife und sonstigen Vereinbarungen halten; unter den herrschenden Bedingungen sei eine generelle Lohnerhöhung nicht gerechtfertigt, weil diese nur die Produktionskosten erhöhe, ohne die verfügbaren Güter zu vermehren, und dadurch die Preise in die Höhe treibe; trotz der inflationären Gefahr seien manche Lohnerhöhungen im nationalen Interesse gerechtfertigt, besonders dann, wenn dadurch fehlende Arbeitskräfte in wachsenden, vor allem Exportindustrien angezogen werden sollen. Die Regierung verpflichtete sich — sofern die vier Prinzipien Beachtung fänden — nicht in das System des freien Aushandelns (*free collective bargaining*) der Lohn- und Arbeitsbedingungen zwischen Unternehmer- und Arbeitnehmerorganisationen einzugreifen.

Eine wenig später einberufene Konferenz von Gewerkschaftsvorsitzenden protestierte zwar dagegen, daß sie zuvor nicht konsultiert worden waren, akzeptierte indes den Lohnstopp — allerdings mit dem Vorbehalt, daß Lohnerhöhungen zur Sicherung der traditionellen Lohnunterschiede sowie der eines angemessenen Lebensstandards davon ausgenommen sein müßten.

Für die Labour-Regierung unter *Clement Attlee* bedeutete die prinzipielle Annahme der in dem Weißbuch umrissenen Politik einen Triumph; denn damit hatte erstmals eine Regierung in Friedenszeiten die Zustimmung zu Beschränkungen von Lohnerhöhungen bei den Betroffenen selbst gefunden. Konsequenterweise kam es in den folgenden zwei Jahren zu einer engen Zusammenarbeit zwischen Regierung und Gewerkschaften, wobei diese die Wirtschaftspolitik der Regierung nahezu unkritisch akzeptierten. Der Erfolg der Kooperation blieb nicht aus. Zwar war der Regierung während jener zwei Jahre ein völliges Einfrieren der Löhne nicht gelungen, doch hatte die freiwillig akzeptierte Lohnpause eine spürbare Dämpfung der Lohnforderungen zu Folge. „Von März 1948 bis März 1950 stiegen die Löhne um 5 vH in zwei Jahren, verglichen mit einer jährlichen Rate von 6 bis 8 vH in den vorangegangenen Jahren⁶⁾.“

4) Statement on Personal Incomes, Costs and Prices, Febr. 1948, Cmnd. 7321.

5) *The British Economy 1945 — 1950*, ed. by Worswick and Andy, Oxford 1952, S. 330.

Daß die Lohnpause nach zwei Jahren zu einem Ende kam, hatte seine Ursache in der wachsenden Unzufriedenheit unter den Mitgliedern und dem davon ausgehenden Druck auf die Gewerkschaftsführung. Die Unzufriedenheit wurde genährt durch das stetige Ansteigen der Lebenshaltungskosten (u. a. hatte eine vierzigprozentige Abwertung des Pfundes im September 1949 die Importgüter erheblich verteuert) und mehr noch durch die Veränderungen in der traditionellen Lohnstruktur. Während die Lohnsätze in den meisten Industrien unverändert blieben, wurden sie in einigen automatisch den steigenden Lebenshaltungskosten angeglichen; ferner divergierten innerhalb der Industrien die tatsächlichen Verdienste trotz gleicher Tariflöhne. Der Druck aus den Reihen der Mitglieder hatte bereits verschiedentlich jene Schranken durchbrochen, welche den Lohnforderungen gesetzt waren, als die Gewerkschaften auf ihrem Kongreß im September 1950 eine Fortführung der Lohnpause ablehnten.

Die freiwillige Lohnpause konnte als ein Erfolg der Regierung gewertet werden, insofern es gelungen war, die Erhöhung der Löhne für zwei Jahre einzuschränken — als Mißerfolg, insofern durch sie weder die Preise stabilisiert noch die Gold- und Dollarreserven wesentlich aufgestockt werden konnten. Solches von einem bloßen Lohnstopp zu erwarten, stand jedoch allein dem optimistischen Laienverstand an.

V

Im Jahre 1951 kehrten die Konservativen mit einer fast fanatischen Ideologie der Marktwirtschaft in die Regierung zurück; eine Dekade später wurde die wirtschaftliche Planung zum zentralen Thema ihrer Innenpolitik⁶⁾. Zunächst jedoch beseitigten sie die noch vorhandenen Kontrollen aus der Kriegswirtschaft und die von der Labour-Regierung neu installierten; auch die Sozialisierungen machten sie zum Teil rückgängig.

Ihr wirtschaftspolitisches Hauptthema wurde die Zahlungsbilanz. Durch die internen inflationären Tendenzen (vgl. Punkt III), die überseeischen Rüstungsausgaben und den gesteigerten Kapitalexport in profitablere Regionen des Auslandes wuchsen deren Defizite an. Da der Sterling als zweite Reservewährung nicht über die Gold- und Devisendeckung des Dollars verfügt, ist er Vertrauensschwankungen und Spekulationen stärker ausgesetzt. Irgendwelche Krisenanzeichen, ein wachsendes Zahlungsbilanzdefizit beispielsweise, lassen leicht Befürchtungen aufkommen, daß das Pfund abgewertet werden könne. Dies hat in der Regel die Liquidierung von Sterlingguthaben des Auslandes zur Folge, wodurch der Gold- und Devisenabfluß noch verstärkt wird. Kulminationspunkte dieses verhängnisvollen Zirkels sind Zahlungsbilanzkrisen, mit denen die Labour-Regierung 1947 und 1949, die konservative Regierung 1951/52, 1955/57 und 1961 konfrontiert wurden.

Während die Sozialisten versucht hatten, sie mit einem freiwilligen Lohnstopp zu bewältigen, bekämpften die Konservativen sie mit traditioneller Fiskal- und Monetärpolitik, wodurch sie sich jedoch in einem anderen Zirkel, dem des *Stop-go*, verfangen. Um nämlich die defizitäre Zahlungsbilanz auszugleichen, bereitete die konservative Regierung praktisch jedem Wirtschaftsaufschwung durch Deflationierung ein vorzeitiges Ende. Ein Drosseln der inländischen Nachfrage sollte den Import bremsen und den Export ankurbeln. Erkauft wurde dies mit erhöhter Arbeitslosigkeit und dem Rückgang privater Investitionen. Solche unerwünschten Effekte, besonders die letzteren, zwangen wenig später dieselben Politiker zu gegenteiligen Maßnahmen, um die gedämpfte Wirtschaftstätigkeit wieder anzuregen.

Folge der *Stop-go-Politik* war eine empfindliche Wachstumshemmung; denn die Unternehmer, unsicher in bezug auf die *Go-Phasen*, zeigten kein Interesse an gewagten

6) Vgl. A. Shonfield, *Modern Capitalism*, London 1965, S. 221.

und kostspieligen Investitionen. Die vom technischen Fortschritt gebotenen Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung wurden dadurch nicht ausgeschöpft. Ebenso unsicher in bezug auf die Dauer der *Stop-Phasen*, tendierten die Unternehmer mehr und mehr dazu, qualifizierte Arbeiter zu horten, um im folgenden konjunkturellen Aufschwung über eine ausreichende Belegschaft zu verfügen. Die Mobilität der qualifizierten Arbeitskräfte, notwendig für die Umstrukturierung der Industrie entsprechend den Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung, wurde damit unnötig gehemmt. Die drohende Stagnation der englischen Wirtschaft und die Gefährdung des Lebensstandards der Lohn- und Gehaltsempfänger, machten schließlich offensichtlich, daß die orthodoxe Fiskal- und Monetärpolitik wohl Preisstabilität und eine ausgeglichene Zahlungsbilanz herbeiführen, nicht aber die eigentlichen Ziele der Wirtschaftspolitik, Vollbeschäftigung und wirtschaftliches Wachstum, garantieren kann, daß vielmehr diese geopfert werden, um jene zu erzielen.

Auf dieses Dilemma machte 1959 das zwei Jahre zuvor, in einer Krisensituation, ins Leben gerufene Sachverständigengremium, der *Council on Prices, Productivity and Incomes*, aufmerksam: „Nach unserer bisherigen Erfahrung scheinen wir konfrontiert zu sein mit der schwierigen Wahl zwischen stabileren Preisen, verbunden mit langsamem Wachstum und geringer Beschäftigung, einerseits und der wirtschaftlichen Expansion mit Vollbeschäftigung, begleitet von einer Inflation und periodischen Krisen, andererseits⁷⁾." Um die Vorteile beider Alternativen wahrzunehmen, seien „der Druck für übermäßige Lohnerhöhungen wie die Möglichkeit der Unternehmer, sie zu gewähren und über Preiserhöhungen abzuwälzen“⁸⁾, direkt in Schranken zu halten. Dem folgten konkrete Vorschläge für eine Lohn- und Preispolitik. Allerdings vergingen weitere zwei Jahre, bis die konservative Regierung, unter dem Druck einer neuen Zahlungsbilanzkrise, solche Vorschläge in die Tat umsetzte.

VI

Die Sterlingkrise von 1961 brachte eine Wende in der konservativen Wirtschaftspolitik: die ehemals konsequentesten Advokaten des Laissez-faire adoptierten die verketzerte wirtschaftliche Planung, ohne sie indes für die privaten Wirtschaftssubjekte verbindlich zu machen. Sie zentrierte sich um die beiden Ziele: Eindämmung der Einkommenssteigerungen und Beschleunigung des volkswirtschaftlichen Wachstums.

Als erste Phase einer nationalen Einkommenspolitik verkündete Schatzkanzler *Selwyn Lloyd* eine Lohnpause, die Ende März 1962 enden sollte. Der nächste Schritt war die Festsetzung einer Lohnleitlinie für 1962: Löhne, Gehälter und andere Einkommen sollten nicht über 2,5 vH erhöht werden; dies entsprach dem erwarteten Produktivitätsfortschritt für 1962. Monate später wurde eine nationale Einkommenskommission, die *National Incomes Commission*, gegründet, mit der Aufgabe, „maßgeblichen und unparteiischen Rat in wichtigen Fragen der Einkommensregelung zu erteilen“⁹⁾. Die Kommission sollte Empfehlungen geben: wenn beide Verhandlungspartner, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung, sie übereinstimmend um Klärung strittiger Fragen ersuchen — wenn die Regierung ihr die Lohn- und Gehaltsforderungen der von ihr Beschäftigten zur Prüfung auf Berechtigung übergibt — wenn die Regierung sie zu retrospektiver Untersuchung irgendeines Lohnabkommens auffordert (die Macht, dies rückgängig zu machen, besaß sie nicht). Bei ihren Empfehlungen sollte die Sachverständigenkommission sowohl die unmittelbaren Umstände der zur Entscheidung stehenden Fälle als auch das „nationale Interesse“ berücksichtigen. Letzterem zufolge sei es

7) Council on Prices, Productivity and Incomes, Third Report, Juli 1959, S. 41.

8) A. a. O.

9) Weißbuch über die National Incomes Commission, Nov. 1962, Cmnd. 1844.

wünschenswert, ein Gleichgewicht zwischen dem Zuwachs an monetärem Einkommen und der langfristigen Wachstumsrate des Sozialprodukts herzustellen, die nationalen Ressourcen einschließlich der Arbeitskräfte effizient zu beschäftigen, weiter die möglichen Auswirkungen eines einzelnen Lohnabkommens auf spätere zu bedenken.

Die Gewerkschaften sperrten sich gegen die Zumutungen solcher *incomes policy* und verweigerten die Mitarbeit an der *National Incomes Commission*. Lohnpause und Lohnleitlinie wurden obligatorisch allein für die Beschäftigten, deren Löhne und Gehälter entweder der Staat zahlte oder von den staatlichen *Wages Councils* ausgehandelt wurden.

Der zweite Aspekt freiwilliger Planung, die Produktivitätssteigerung, vermochte hingegen, die Gewerkschaften zur Mitarbeit zu gewinnen. Sie folgten, nach einigem Zögern, der offiziellen Einladung, Vertreter in den volkswirtschaftlichen Entwicklungsrat, den *National Economic Development Council* (NEDC), zu entsenden. Dieser war damit repräsentiert durch Unternehmer, Gewerkschafter und Regierungsmitglieder. Seine Aufgaben wurden auf der ersten Sitzung von Selwyn Lloyd skizziert. Dem zufolge sollte er die Hemmnisse für ein schnelles Wirtschaftswachstum ausfindig machen und erwägen, wie Effizienz und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen seien. In den ersten Veröffentlichungen des NEDC wurden die Bedingungen für ein schnelleres Wachstum untersucht¹⁰); für die Periode 1961—1966 wurde eine jährliche Wachstumsrate von 4 vH projiziert. Machtlos zwar, seine Empfehlungen durchzusetzen, war sein Einfluß auf die Öffentlichkeit nicht unbedeutend. Vor allem deshalb, weil er eine weniger bittere Medizin gegen die „britische Krankheit“, das chronische Zahlungsbilanzdefizit, empfahl: produktive Expansion anstelle der bisher praktizierten Drosselung der wirtschaftlichen Aktivität.

Die *Stop-go-Politik* der Konservativen war damit nicht von der wirtschaftspolitischen Szene verschwunden, das Instrumentarium zu ihrer Durchführung war jedoch reicher geworden. Aufgefächert und in neu geschaffenen Institutionen objektiviert, ließ sie sich rationaler handhaben. Restriktionspolitik wurde nun mit Hilfe der *National Incomes Commission*, Expansionspolitik unter Anleitung des *National Economic Development Council* betrieben. Die Regierung handelte weiterhin reaktiv: den Konjunkturzyklus korrigierend, doch nicht beherrschend. So bereitete sie die nächste Zahlungsbilanzkrise vor; mit ihr fand sich die Labour Party am Morgen nach der gewonnenen Wahl (1964) konfrontiert.

VII

Vv as den Konservativen nicht gelungen war — für ihre Einkommenspolitik Zustimmung und Mitarbeit der Gewerkschaften zu gewinnen —, gelang der Labour-Party auf ihrem Parteitag 1963. Ursache dafür war nicht allein die traditionelle Loyalität der Gewerkschaften zu ihrer politischen Repräsentanz. Das Konzept der *incomes policy* selbst war durch die Einbettung in ein Programm beschleunigten Wirtschaftswachstums akzeptabler geworden. Nicht mit der negativen Politik enger Lohn- und Gehaltsschranken, sondern mit der positiven eines *planned growth of incomes* wollte die Labour-Administration das alte Ziel verfolgen: Koppelung der relativen Erhöhung der monetären Einkommen mit der Wachstumsrate.

Nach ihrem knappen Wahlsieg im Oktober 1964 wurde Labours Einkommenspolitik zum notwendigen Bestandteil ihres längerfristigen Wirtschaftsprogramms, das 1965 im *National Plan* fixiert wurde. Dieser sah für die Zeit von 1964 bis 1970 ein Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts um 25 vH vor. Als wichtigste Voraussetzung nannte er die Erhöhung der Produktivität. Erzielt werden sollte diese durch gesteigerte Ausbildung und Umschulung qualifizierter Arbeitskräfte, durch Rationalisierung und

10) Vgl. NEDC, Englands Wirtschaftsprojektion, Berlin Verlag 1964.

Standardisierung des Produktionsprozesses, sowie durch vermehrte Neuinvestitionen; dazu wollte die Regierung entsprechende Maßnahmen ergreifen, Erleichterungen und finanzielle Anreize schaffen. Am Ende sollte die veraltete Wirtschaftsstruktur überwunden und die Wachstumsrate denen vergleichbarer Industrieländer angeglichen sein.

Der Einkommenspolitik kam eine ergänzende Rolle zu. „Die Planung wirtschaftlichen Wachstums erfordert eine Politik der Preisstabilität und eines geregelten Zuwachses des Geldeinkommens. Das Kostenproblem in Angriff zu nehmen, ist eine der wichtigsten Maßnahmen, um unsere Wettbewerbsposition zu stärken und die Zahlungsbilanz zu verbessern . . . Es ist daher ein wesentliches Ziel dieses Planes, daß die Maßnahmen zur Verbesserung der Effektivität von Arbeit und Kapital begleitet werden von einer positiven Preis- und Einkommenspolitik . . . Während fiskalpolitische Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Wirtschaft in einem vernünftigen Gleichgewicht zu halten, würde der Versuch, die gesetzten Ziele für Preise und Einkommen allein durch eine solche Politik zu erreichen, Arbeitslosigkeit und Verschwendung von Ressourcen in einem Ausmaße mit sich bringen, das völlig unvereinbar wäre mit dem angestrebten Programm wirtschaftlichen Wachstums¹¹⁾.“

In einer gemeinsamen Erklärung¹²⁾ der Regierung, der zentralen Gewerkschaftsspitze und der organisierten Unternehmer bekundeten diese Einigkeit in der Absicht, eine Preis- und Einkommenspolitik zu unterstützen und zu praktizieren. Das Preisniveau sollte dadurch stabil und die Einkommenserhöhungen in den Grenzen der Produktionssteigerungen gehalten werden, um „eine harte Währung und eine gesunde Zahlungsbilanz“, als Voraussetzungen eines „schnellen Wachstums der Produktion und der Realeinkommen bei Vollbeschäftigung“, zu erzielen. Wenig später veröffentlichte die Regierung zwei Weißbücher¹³⁾, mit deren Inhalt die zentralen Gewerkschafts- und Unternehmerorganisationen übereinstimmten; das erste über die institutionelle Apparatur, das zweite über die operationalen Bedingungen der Preis- und Einkommenspolitik. Jenem zufolge fiel dem *National Economic Development Council* die Aufgabe zu, „die allgemeine Bewegung der Preise und monetären Einkommen aller Art zu beobachten“ und darüber zu berichten; der zu gründende *National Board for Prices and Incomes* (NBPI) sollte dagegen in speziellen, ihm von der Regierung zugewiesenen Fällen entscheiden, „ob das Verhalten von Preisen oder von Löhnen, Gehältern und anderen monetären Einkommen im nationalen Interesse“ liege. Eine Norm von 3 bis 3,5 vH jährlicher Einkommenssteigerung wurde in dem zweiten Weißbuch als dem nationalen Interesse gemäß betrachtet. Darüber hinausgehende Erhöhungen seien nur gerechtfertigt, wenn Produktivitätsabkommen vorlägen, ein im nationalen Interesse liegender Wechsel in der Arbeitskräftedistribution dies erfordere oder wenn es sich um die Einkommen der niedrigstbezahlten Arbeiter handele. Überzeugung und Druck der öffentlichen Meinung sollten zur Annahme der Empfehlungen führen; denn abgesehen von der juristisch gesicherten Möglichkeit, Zeugen vorzuladen und Untersuchungen anzustellen, wo immer es nötig schien, basierte die Arbeit des NBPI auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

Ende April 1965 bekräftigte eine Konferenz von über 1200 Repräsentanten der angeschlossenen Gewerkschaften die bisherige Politik des *Trades Union Congress*. Sein Rechenschaftsbericht wurde mit einer Mehrheit von fast fünf Millionen Stimmen (6,6 Millionen dafür, 1,8 Millionen dagegen) angenommen.

Damit hatte die Kooperation zwischen der Regierung und den Gewerkschaften in der Einkommenspolitik ihren Zenith erreicht. Da indessen die Sterlingkrise fortschwelte,

11) The National Plan, Cmnd. 2765, S. 65.

12) Joint Statement of Intent on Productivity, Prices and Incomes.

13) Machinery on Prices and Incomes Policy, Febr. 1965, Cmnd. 2577; Prices and Incomes Policy, April 1965, Cmnd. 2639.

trotz internationaler Stützaktion, und die Löhne und Preise unvermindert anstiegen, verstärkte sich der Druck der Londoner City und der ausländischer Kreditgeber aus den USA und der Schweiz auf die britische Regierung für eine orthodoxe Deflationspolitik. Die expansive Wirtschaftspolitik trat in der Folge hinter der restriktiven zurück; den kleinen Deflationen der Jahre 1964 und 1965 folgte im Sommer 1966 eine exzessive. Massive Kreditbeschränkungen, Erschwerungen der Ratenkäufe und Kürzungen der öffentlichen Ausgaben machten neben dem totalen sechsmonatigen Lohnstopp das langfristige Wirtschaftsprogramm der Labour Party, den *National Plan*, zur Makulatur. Parallel damit wich das Prinzip der Freiwilligkeit sukzessive dem des Zwangs: vom freiwilligen Frühwarnsystem für Lohnforderungen (November 1965) über dessen gesetzliche Institutionalisierung (Februar 1966) zum Preis- und Einkommensgesetz (August 1966).

Über diese Vorgänge und deren Hintergründe ist schon ausführlich berichtet worden¹⁴). Uns interessiert in diesem Zusammenhang, daß mit der Deflationierung der Wirtschaft und den gesetzlichen Eingriffen in die Tariffreiheit Wilsons Regierung die Zustimmung der Gewerkschaften zu ihrer Wirtschafts- und Einkommenspolitik verlor; sie schlug in Ablehnung um. Während das freiwillige Frühwarnsystem noch mit einer Mehrheit von zwei Millionen Stimmen akzeptiert wurde, fand die „widerstrebende Einwilligung“ in den Lohnstopp und die ihm folgende sechsmonatige Periode „strengster Zurückhaltung“ eine knappe Mehrheit von 344 000 Stimmen; das Vorhaben der Regierung, nach Ablauf jener Periode gesetzlich verbindliche Einkommenspolitik für mindestens ein weiteres Jahr, wenn nicht permanent, zu praktizieren, wurde von den Gewerkschaften im März dieses Jahres nahezu einstimmig abgelehnt.

Heute stehen sich Gewerkschaften und Regierung mißtrauisch gegenüber. Diese will ein gesetzlich obligatorisches Frühwarnsystem für Lohnforderungen, das deren Einlösung für mindestens ein halbes Jahr verzögern kann, was virtuell einem weiteren sechsmonatigen Lohnstopp gleichkäme. Jene wollen zum freiwilligen Frühwarnsystem zurückkehren, das unter Führung des *Trades Union Congress* eine Koordinierung und Disziplinierung der einzelgewerkschaftlichen Lohnforderungen im Interesse einer wachsenden Produktion und steigender Realeinkommen verfolgen soll. Eine Entscheidung über den Weg, der nach der Periode „strengster Zurückhaltung“, im August dieses Jahres, eingeschlagen werden soll, steht noch aus.

VIII

Einkommenspolitik, wie sie bisher in England praktiziert wurde, zielte entweder, in Gestalt des Lohnstopps, auf eine regressive Umverteilung der Einkommen, da die Früchte steigender Produktivität während jener Zeit allein den Unternehmern zufließen, oder, in Gestalt der Lohnleitlinien, auf die Stabilisierung der bestehenden Einkommensverteilung, da die Lohnerhöhungen in den Grenzen der Produktivitätssteigerungen gehalten werden.

„Die britische Arbeiterbewegung“, schreibt *Joan Robinson*, „ist aus dem Kampf für einen größeren Anteil am nationalen Kuchen hervorgegangen, und was immer ihre Sirs und Lords privat denken mögen, öffentlich können sie darauf nicht verzichten und die Doktrin des *Laissez-faire* akzeptieren, daß jeder der „Produktionsfaktoren“ genau das bekommt, was der Markt für ihn abwirft¹⁵).“ Auf eine solche Form der *incomes policy* — einer progressiven Umverteilung der Einkommen — drängen in der Tat die englischen Gewerkschaften; die Forderung fehlt in kaum einem relevanten offiziellen Ge-

14) Vgl. die Aufsätze von Eduard März (GM 10/1966), J. W. Brügel (GM 11/1966) und meinen Beitrag in „atomzeitalter“ 12/1966.

15) Joan Robinson, *Economics: An Awkward Corner*, London 1966, S. 21.

werkschaftsdokument. Erfordern würde diese jedoch eine wirksame Kontrolle der Profite, Preise und privaten Investitionsentscheidungen. Zu solchen antikapitalistischen Maßnahmen hatte die Labour Party, auf Grund der prekären Zahlungsbilanz und dem Druck, der dadurch auf sie ausgeübt wurde, bisher keine Handlungsfreiheit. Sie könnte diese möglicherweise durch die Abwertung des Pfundes und die Streichung überseeischer Rüstungsausgaben sich verschaffen. Fraglich bleibt es, ob sie sich dazu entscheiden kann — nahezu unwahrscheinlich, ob sie die gewonnene Handlungsfreiheit für jene Ziele nutzen würde.