

## Die englische Wirtschaftskrise

Vvir wollen in diesem Aufsatz die Kette von Ereignissen, die zur Krise des englischen Pfundes im vergangenen Sommer geführt hat, und die dadurch ausgelösten drastischen Deflationsmaßnahmen der Regierung *Wilson* als bekannt voraussetzen. Worum es uns hier geht, ist die Bloßlegung der tieferen Ursachen der chronischen englischen Währungs- und des erstaunlichen Phänomens, daß sozialistische und konservative Finanzminister ihr mit den gleichen harten, wachstumshemmenden Methoden beizukommen versuchen.

Bei einer Analyse der englischen Krise müssen wir zwischen zwei Arten von Übeln unterscheiden: solchen, die verhältnismäßig tief liegen und seit vielen Jahren wirksam sind und solchen, die gleichsam an der Oberfläche sitzen und deren Beseitigung einen entsprechenden politischen Willensakt und nicht so sehr eine langwierige wirtschaftspolitische Therapie erfordern würde. Wenden wir uns zunächst dem ersten der beiden Übel zu.

### I

Wie allgemein bekannt, hat England durch mehr als ein Jahrhundert eine dominierende Rolle in der Weltwirtschaft gespielt. Seine Vormachtstellung gründete sich auf einen frühen industriellen Start und auf die dadurch bewirkte technische Überlegenheit gegenüber den „Nachzüglern“ in der Arena der internationalen Konkurrenz. Der sichtbare Ausdruck dieser Überlegenheit war der große Anteil Englands am Welthandel und der überreiche Strom von Erträgen aus den Investitionen in den überseeischen Gebieten.

Im letzten halben Jahrhundert hat jedoch England seine Vormachtstellung verloren. Sein Weltreich zerfiel. Seine wirtschaftliche Struktur, die noch aus der Zeit der ersten industriellen Revolution stammt, erwies sich als ein schweres Handikap im Wettstreit der Nationen. Und der Übergang auf die jüngeren und dynamischeren Wirtschaftszweige erfolgte zögernd und, wie es scheint, nicht mit der gleichen technischen Effizienz wie etwa in Deutschland, Japan und den USA. Auf diese Weise mußte England seinen führenden Platz im Welthandel zuerst an die Vereinigten Staaten und später auch an Deutschland abtreten. Die bis zum heutigen Tage nur unvollkommen geglückte Anpassung an die Verhältnisse des 20. Jahrhunderts ist die tiefere Ursache der chronischen englischen Wirtschaftskrise.

Wie die Donaumonarchie oder das zaristische Rußland vor ihm, so war auch England niemals bereit, radikale Konsequenzen aus seiner völlig geänderten Stellung in der Welt zu ziehen. Selbst nach dem zweiten Weltkrieg, als sich sein Imperium in einen lockeren Staatenbund verwandelte, bestand es darauf, seine aus einer stolzen Ära ererbten internationalen Funktionen auch in einer Zeit des wirtschaftlichen und politischen Kräfteverfalls aufrechtzuerhalten. Gemeinsam mit Amerika versuchte es, die Rolle eines Weltgendarms zu spielen, wofür ein unverhältnismäßig großer Kraftaufwand erforderlich war. Es ist keine Übertreibung zu sagen, daß — gemessen an seinem Volkseinkommen — England vielleicht die größte Rüstungsbürde unter den Nationen der westlichen Welt in der Nachkriegszeit getragen hat.

Die Rolle eines zweiten Weltgendarms, die seine Stellung auf dem Weltmarkt schwächt, verbindet England paradoxerweise mit der Funktion eines zweiten Weltbankiers. Dieser Balanceakt fällt sogar dem reichen Amerika einigermaßen schwer, denn Militärausgaben und Auslandshilfe, die zum größeren Teil gleichfalls militärischen Charakter trägt, erweisen sich als eine auch für die hohe Goldreserve Amerikas recht abträgliche Verpflichtung. Das vergleichsweise „arme“ England, das nur über einen Bruchteil der amerikanischen Goldreserve verfügt, kann, wie die Erfahrung lehrt, die Doppelrolle

des Weltgendarms und Weltbankiers nur dann spielen, wenn es gewillt ist, periodische Währungskrisen in Kauf zu nehmen. Da die Währungskrisen, wie später noch gezeigt werden wird, die wirtschaftliche Entwicklung Englands auf das schwerste beeinträchtigen, sind auch sie eine Quelle der progressiven Schwächung Englands auf dem Weltmarkt.

England hält noch an einer dritten schlechten Gewohnheit aus einer „heroischen“ Vergangenheit fest, die den heutigen Umständen nicht mehr angepaßt ist: es ist dies das hohe Volumen seiner Kapitalexporte. Man hat diese Geschäftspolitik der Londoner City, die das Gleichgewicht der Zahlungsbilanz gefährdet und die Wachstumschancen der heimischen Industrie beeinträchtigt, damit verteidigt, daß der Kapitalexport im Interesse späterer Warenexporte notwendig sei. Es ist fraglich, ob diese Annahme im Falle von England auch wirklich zutrifft. Ein Großteil der englischen Kapitalexporte geht in die Länder des Commonwealth und führt dort zur Errichtung von Betrieben, die dazu bestimmt sind, ausländischen — also auch britischen — Unternehmen Konkurrenz zu bereiten. Man dürfte mit der Annahme nicht fehlgehen, daß die Erträge aus diesen Anlagen durch die Schmälerung von Warenexporten mehr als wettgemacht werden.

## II

Dies ist in kurzen Worten die Situation, die *Wilson* und die Mitglieder seines Teams im Herbst des Jahres 1964 vorfanden. Die Lage war allerdings noch durch den Umstand kompliziert, daß die konservative Regierung aus sehr kurzsichtigen wahltaktischen Erwägungen die englische Wirtschaft mit Hilfe von Fiskalausgaben und einer Politik des billigen Geldes mächtig „angeheizt“ hatte. Die Expansion des Jahres 1964 wurde auf diese Weise weit über jenes Maß hinausgetragen, das mit dem prekären Zustand der englischen Zahlungsbilanz vereinbar war. Die neue Labourregierung mußte so, schon in den ersten Anfängen ihrer Amtsperiode, Entscheidungen von weitreichender Bedeutung treffen.

*Wilson* und seine Berater waren sich natürlich darüber im klaren, daß dem massiven Goldabfluß unverzüglich ein Ende bereitet werden müsse. Für ein solches Ziel boten sich zwei grundverschiedene Methoden an: der Weg der Deflation oder die Abwertung des englischen Pfundes. *Wilson* entschied sich für die Deflation und damit für die Methode seiner konservativen Vorgänger, die der Erhaltung des Pfundwertes — im Interesse der ungestörten Ausübung der internationalen Bankiersfunktion — den Vorrang vor anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen gegeben hatten.

Die tragische Wirtschaftspolitik des „Stop-Go“, die der wirtschaftlichen Entwicklung Englands in der Nachkriegszeit das Gepräge gegeben hat, bedarf keiner eingehenden Erklärung. Es genügt, wenn wir sie hier kurz charakterisieren. Die veraltete Wirtschaftsstruktur und das relative Unvermögen der Wirtschaftsführung, sich auf die durch die zweite industrielle Revolution geschaffenen Umweltbedingungen umzustellen, waren, wie wir oben angedeutet haben, die tiefere Ursache des Nachhinkens der englischen Wirtschaft in der Nachkriegszeit. Das Festhalten an einer Rolle der „Juniorpartnerschaft“ mit Amerika nötigte zu einer Politik der Verteidigung des Pfundes *um jeden Preis*. Da die geringen englischen Währungsreserven die internationale Spekulation zu periodisch wiederkehrenden Attacken gegen das Pfund ermutigten, sahen sich konservative und sozialistische Finanzminister wiederholt gezwungen, das langsame Vehikel der englischen Wirtschaft auf Retougang zu schalten, um den Goldbestand auf einem für eine Weltwährung geziemenden Niveau zu halten. Der Preis, den England für die Aufrechterhaltung der Rolle eines zweiten Weltbankiers zahlen mußte, war so ein überaus hoher, nämlich der der periodischen Dämpfung seines ohnehin schwächlichen wirtschaftlichen Fortschritts. Das englische „Stop-Go“ wurde zum Symbol einer Politik der Halbheit und des Fortwurstelns.

Wilson und seine Berater, zu denen weltberühmte Ökonomen wie *Kaldor* und *Balogh* gehören, haben sich zweifellos in den Novembertagen des Jahres 1964 gefragt, ob es nicht besser wäre, den Weg der Abwertung und nicht den der Deflation zu gehen. Man kann nur Vermutungen darüber anstellen, warum sie sich so rasch - fast ohne zu zögern - gegen die Abwertung entschieden haben.

Wir können hier keine lange Untersuchung über die Vor- und Nachteile einer Abwertung zu jenem Zeitpunkt anstellen. Die Schmälerung des Goldgehalts des Pfundes gegenüber dem Dollar und den anderen Währungen hätte aller Wahrscheinlichkeit nach den englischen Exportindustrien gewisse temporäre Vorteile gegenüber ihren wichtigsten Konkurrenten eingetragen. Diese Annahme trifft natürlich nur unter der Voraussetzung zu, daß die Mehrzahl der großen Handelsnationen — vor allem Amerika, ferner Deutschland, Frankreich, Japan und Italien — dem Beispiel Englands keine Folge geleistet hätten. Die Anzeichen sprechen dafür, daß im November 1964 tatsächlich mit diesem Verhalten der wichtigsten Konkurrenten Englands zu rechnen gewesen wäre.

Die Abwertung, die das Ende des englischen Pfundes als Weltwährung bedeutete hätte, hätte der englischen Wirtschaft nur eine Atempause von beschränkter Dauer — von höchstens zwei Jahren, unserer Rechnung nach — gegeben. Diese Pause hätte von der Regierung dazu verwendet werden müssen, die geschwächte Konstitution der englischen Wirtschaft mit Hilfe von kürzer- und längerfristigen Maßnahmen systematisch zu stärken. Zu den kürzerfristigen Maßnahmen zählen wir den etappenweisen Abbau des aufgeblähten englischen Militärapparates, die rigorose Beschränkung der Kapitalexporte und die Einführung einer realistisch konzipierten Einkommenspolitik — über die weiter unten mehr zu sagen sein wird; zu den längerfristigen Maßnahmen rechnen wir vor allem die Formulierung eines Wirtschaftsplanes und die Einleitung von Wirtschaftsreformen zum Zwecke der Umstrukturierung des veralteten englischen Wirtschaftsgefüges. Es ist unschwer zu erkennen, daß eine solche Politik auf den radikalen Bruch mit dem Konzept von der „Juniorpartnerschaft“ Englands hinausgelaufen wäre.

Ebensowenig wie die *Selwyn Lloyd* und *Maudling* waren auch *Wilson* und sein Finanzminister *Callaghan* bereit, das politische Hemd den gegebenen physischen Dimensionen ihres Landes anzupassen. Aber im Gegensatz zu den konservativen Finanzministern glaubten sie, mit einer „kleinen“ Deflation auskommen zu können. Die für England so dringende Atempause erhofften sie sich von den generösen Krediten der internationalen Bankiersgemeinschaft. Das Gleichgewicht in der Zahlungsbilanz erwarteten sie in der Hauptsache von der Anwendung zweier Maßnahmen — von einer restriktiven Kreditpolitik und von einer temporären Erhöhung der Einfuhrzölle, die insbesondere die Gemeinschaft der EFTA einer schweren Belastungsprobe unterwarf.

Dieses Sofortprogramm wurde als ausreichend erachtet, um eine „Normalisierung“ des Wirtschaftsklimas in die Wege zu leiten, ohne Produktionsrückgang und Massenarbeitslosigkeit zu riskieren, die das Schreckgespenst der großen Deflation des Jahres 1962 gewesen waren. Die kleine Deflation schien dagegen das wirtschaftspolitische Äquivalent für das, was man in der Militärsprache eine „Begradigung der Frontlinien“ nennt. Sie hatte den angeblichen Vorzug, daß man an der strategischen Grundkonzeption festhalten konnte, ohne dafür allzu große Opfer bringen zu müssen. Das Pfund sollte und konnte auch weiterhin Weltwährung bleiben.

### III

Der Hauptakzent des längerfristigen Wirtschaftsprogramms der Labourregierung lag auf der Einkommenspolitik und auf dem sogenannten Wirtschaftsplan. Wir müssen bei diesem Thema einen Augenblick verweilen.

## DIE ENGLISCHE WIRTSCHAFTSKRISE

Schon die konservative Regierung hatte versucht, eine Politik der freiwilligen Einkommensbeschränkung einzuführen, um so dem Phänomen der sogenannten „Kosteninflation“ beizukommen. Die Labourregierung glaubte, Arbeitgeber und Arbeitnehmer für ein Konzept der strikten Einhaltung von Richtlinien für die Lohn- und Preispolitik gewinnen zu können. Ein jährlicher Produktivitätsfortschritt von etwa 3,5 vH wurde dabei als ein für das gewerkschaftliche Verhalten relevanter Maßstab angesehen. Forderungen, die über dieses Maß hinausgingen, sollten nur dann honoriert werden, wenn Produktivitätsgewinne nachgewiesen werden konnten, die über die offiziell festgelegte Norm hinausgingen.

Die Mehrzahl der britischen Gewerkschaften erklärte sich bereit, an diesem Programm — wenn auch nur auf freiwilliger Basis — mitzuarbeiten. Als die Regierung im Sommer dieses Jahres ein Gesetz einführte, das Sanktionen für die Nichtbefolgung der Richtlinien vorsah, kam es zum Ausscheiden des bekannten Gewerkschaftsführers *Frank Cousins* aus dem Kabinett. Damit hatte Wilson seinen Rückhalt bei einem beachtlichen Teil der Gewerkschaften verloren.

Die Achillesferse der Wilsonschen Einkommenspolitik ist natürlich in dem Umstand zu suchen, daß sie die Preispolitik nicht ebenso rigorosen Richtlinien unterwirft wie die Lohnpolitik. Man mag sagen, daß dies in der Logik einer privatwirtschaftlich orientierten Marktwirtschaft begründet ist. Während es verhältnismäßig einfach ist, einigen großen Gewerkschaften einkommenspolitische Normen vorzuschreiben — wobei man gewöhnlich mit der primitiven Faustregel des Produktivitätszuwachses operiert —, ist eine analoge Vorgangsweise auf dem Unternehmenssektor ohne einen hypertrophen dirigistischen Apparat so gut wie undurchführbar. Nur die englische Nationalindustrie bietet heute ein geeignetes Objekt für die Durchsetzung einer produktivitätsorientierten Preispolitik. Aber sie umfaßt einen zu geringen Teil der englischen Wirtschaft, um eine Gewähr dafür zu geben, daß auch die Preisentwicklung den Kriterien der Einkommenspolitik entspricht. Sieht man von der Stahlindustrie ab, deren Verstaatlichung schon unter *Attlee* in Angriff genommen wurde — wobei die Konservativen diesen Schritt später rückgängig machten —, verbindet die derzeitige Labourregierung keinerlei weiter gefaßte Nationalisierungspläne mit ihrer recht einseitig konzipierten Einkommenspolitik.

Unter diesen Umständen darf es nicht wundernehmen, daß einige der großen Gewerkschaften den eigentlichen Sinn der Wilsonschen Einkommenspolitik in den sogenannten „productivity agreements“ gesucht haben, also in den Lohnabkommen auf betrieblicher Ebene, die Produktivitätsgewinne zur Grundlage haben, zu deren Zustandekommen die Belegschaft einen aktiven Beitrag leistet. Und als die Labourregierung in ihrer *Incomes Bill* den Aspekt der Lohndisziplin in den Vordergrund rückte, da verteidigte Cousins seinen freiwilligen Austritt aus dem Kabinett mit den Worten, daß er die neue Einkommenspolitik in erster Linie als einen Versuch aufgefaßt habe, die Industriearbeiterschaft für die Mitarbeit an dem für die englische Wirtschaft entscheidenden Produktivitätsproblem zu gewinnen. Einer von oben dekretierten Lohndisziplin müsse er dagegen seinen entschiedenen Kampf ansagen.

## IV

Der zweite Punkt des längerfristigen Wirtschaftsprogramms der Regierung war der Wirtschaftsplan und die von diesem inspirierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Als das wichtigste Anliegen des Planes galt die systematische Steigerung der Produktivität je Kopf der werktätigen Bevölkerung in dem Zeitraum 1965—1970. Zu diesem Zweck entwarfen *Brown*, *Callaghan* und ihre Mitarbeiter eine Reihe von wirtschaftspolitischen Instrumenten, von denen wir hier nur die wichtigsten nennen können: die gezielten Investitionsbeihilfen an die verarbeitende Industrie, die starke Förderung der wirt-

schaftlich rückständigen Gebiete, die finanzielle Unterstützung von Fusionen, sofern von diesen eine Verbesserung der Betriebsstruktur zu erwarten war, u. a. m. Man muß sagen, daß die Labourregierung auf diesem Gebiet eine beachtliche Initiative mit einem erstaunlichen Erfindungsgeist verband. Von diesen Reformen wäre zweifellos eine starke wachstumsfördernde Wirkung ausgegangen, wenn sie nicht auf dem kranken Boden der „Juniorpartnerschaft“ entstanden wären.

Die „kleine“ Deflation Wilsons mußte auf Drängen der internationalen Bankiersgemeinschaft in den Jahren 1965 und 1966 wiederholt — mit den Mitteln der Fiskal- und Geldpolitik — verstärkt werden. Aber zur Ehre der Labourregierung sei gesagt, daß sie diesem Drängen nur ungerne und zögernd nachgab. Sie tat — im Rahmen ihrer falschen Gesamtkonzeption — ihr Äußerstes, um Produktionsrückgang und Massenarbeitslosigkeit zu vermeiden. Aber eine Deflation in homöopathischer Dosierung ist nicht dazu angetan, der internationalen Spekulation die Spitze abzubrechen.

## V

Bekanntlich brach das Unheil im Juli dieses Jahres über die Labourregierung herein. Eine Kombination von widrigen Umständen gab der Spekulation den erwünschten Anlaß: der ungemein lange Seeleutestreik, die starke Hausse auf dem internationalen Kupfermarkt und schließlich der Besuch des französischen Premierministers *Pompidou* in London. *Pompidou*, der frühere Direktor des Hauses *Rothschild*, soll sich nach seiner Rückkehr nach Paris im Kreise seiner Bankiersfreunde sehr ungnädig über den Mangel an Finanzorthodoxie in London geäußert haben. Dieses letzte — an sich triviale — Ereignis soll den Anstoß für eine geradezu wütende Baissespekulation auf das englische Pfund gegeben haben.

Was nachher geschah, muß hier nicht im einzelnen dargelegt werden. Die Labourregierung sah sich nun dazu gezwungen, der englischen Wirtschaft die bittere Medizin der „großen“ Deflation — der Deflation à la *Selwyn Lloyd* und *Maudling* — zu verabreichen. Unter den gegebenen Bedingungen blieb ihr wohl kein anderer Ausweg. Da sie sich schon in den ersten Monaten ihres Bestandes auf die Politik der „Juniorpartnerschaft“ unwiderruflich festgelegt hatte, mußte sie sich nun den Rat — oder die Nötigung — ihres Seniorpartners gefallen lassen, und dieser bestand auf der Anwendung der orthodoxen Deflationstherapie.

In dieser zugegebenermaßen verzweifelten Situation tat die Labourregierung (wie *Nora Beloff* im Londoner *Observer* berichtet hat) ihrem Seniorpartner einen ganz besonderen Gefallen. Neben den üblichen drakonischen Deflationsmaßnahmen — wie empfindliche Erhöhung der Verkaufssteuern, Verteuerung und Erschwerung der Ratenkäufe, Kürzung gewisser Staatsausgaben usw. — verhängte sie auch einen kompletten Preis- und Lohnstop über die englische Wirtschaft. Sie führte damit die von ihr so mühsam vorbereitete Einkommenspolitik ad absurdum. Wir halten es für sehr unwahrscheinlich, daß nach Ablauf des Preis-Lohn-Stops eine Rückkehr zur Einkommenspolitik — selbst in der von *Cousins* und anderen Gewerkschaftsführern approbierten Form — möglich sein wird. Mit dieser unbedachten Maßnahme ist wohl allzuviel politisches Porzellan zerschlagen worden. Auch die winzige Mehrheit, die Wilson auf dem Gewerkschaftskongreß im September für seinen Preis-Lohn-Stop gewinnen konnte, wird die Erfolgchancen seiner langfristigen Einkommenspolitik unseres Erachtens kaum nennenswert verbessern.

Die englische Wirtschaft steht nun vor einer neuen schmerzhaften Stop-Phase. Auch die Labourregierung hat sich so als unfähig erwiesen, die verhängnisvolle zyklische Daseinsform der englischen Wirtschaft zu überwinden. Wie wir gesehen haben, liegt dieses Versagen nicht an einem Mangel an ökonomischer Expertise, sondern an dem Unver-

mögen, sich von den Attrappen einer fragwürdig gewordenen Weltmachtposition zu trennen.

Wird Labour die Kraft finden, in den kommenden Jahren dieses tragische Versäumnis nachzuholen? Wir neigen in dieser Hinsicht keinem großen Optimismus zu. Wie bereits erwähnt, scheinen Wilson und sein Team auf den heutigen Kurs — der im Grunde auf die Fortführung der konservativen Weltpolitik hinausläuft — definitiv festgelegt. Und die Gegenkräfte in der Arbeiterpartei werden voraussichtlich auch in der nahen Zukunft nicht stark genug sein, um eine radikale Umkehr des heutigen Kurses zu erzwingen.

Man muß aus den britischen Ereignissen den Schluß ziehen, daß eine Arbeiterpartei, die keine echte sozialistische Alternative zur konservativen Politik bietet, keine politische Lebensberechtigung besitzt. Eine konservative Strategie kann glaubhafter und mit größerer Aussicht auf Erfolg von einer bürgerlichen Gruppierung vertreten werden. Das Festhalten am konservativen Kurs — wobei es in diesem Zusammenhang gleichgültig ist, ob dafür echte Konservative oder sozialistische Konservative verantwortlich sind — hat jedoch im Falle von England erwiesenermaßen zu einer Verewigung der Wirtschaftsmisere geführt. Früher oder später wird sich daher die englische Arbeiterpartei auf ihre geschichtliche Mission besinnen müssen, wenn sie eine politische Katastrophe verhindern will, die das Ende der 800jährigen demokratischen Entwicklung Englands bedeuten könnte.