
War Mrs. Thatcher wirklich notwendig?*

Donald Roy

Die Wahl des Titels

Der Titel dieses Vortrages ist ein typisch britischer Kompromiß. Weder ist er völlig eigenständig, noch ist er gänzlich abgeleitet. Bis jetzt gab es zwei klassische Untersuchungen über den Einfluß von Einzelpersonen auf die Wirtschaftspolitik: Keynes' „The Economic Consequences of Mr. Churchill“ (Die wirtschaftlichen Folgen von Mr. Churchill) (über die Auswirkungen der Rückkehr zum Goldstandard in den zwanziger Jahren) und Noves „Was Stalin Really Necessary“ (War Stalin wirklich notwendig) (der sich mit der Transformation der Gesellschaft und der Wirtschaft der Sowjetunion beschäftigte). Der verstorbene Lord Kaldor hat ersteren Titel in „The Economic Consequences of Mrs. Thatcher“ abgewandelt; der Autor dieser Zeilen muß sich mit dem anderen möglichen Wortlaut bescheiden.

Lord Kaldors Untersuchung umfaßte die Anfangszeit der Regierung Thatcher. Sie konzentrierte sich auf die Auswirkungen einer Geldpolitik insbesondere auf die Beschäftigung und die gewerbliche Basis, die mit einer rapiden Aufwertung des Pfund Sterling verknüpft war. Die Analogie zur Wirtschaftspolitik der zwanziger Jahre war zu der Zeit, als Kaldor schrieb und sprach, nicht zu übersehen. Spätere Erkenntnisse lassen den Schluß zu, daß er die Grundidee der Thatcherschen Wirtschaftspolitik mißverstanden haben könnte. Es wäre wohl schwierig zu zeigen, daß die Wechselkurspolitik zwischen 1981 und 1987 auch nur annähernd dieselbe vernichtenden Wirkung auf den Export der britischen Volkswirtschaft hatte wie die Überbewertung der zwanziger Jahre oder der Periode 1979–81 (ganz zu schweigen von der Pfund-Aufwertung zwischen November 1977 und Mai 1979).

Im Gegensatz dazu konzentriert sich dieser Vortrag auf die mittel-

* Referat gehalten vor dem Arbeitskreis Dr. Benedikt Kautsky am 20. April 1988 in Wien. Die Übersetzung besorgte Mag. Ernst Jauernik.

und langfristigen Strategien der Regierung Thatcher. Es wird die Rolle der Nachfragesteuerung ebenso behandelt wie das Ausmaß, zu dem die Regierung versucht hat, die Angebotsseite der Wirtschaft zu beeinflussen (z. B. durch Verbesserung der Funktion der Faktormärkte) und das Ausmaß, zu dem die vor sich gegangenen Veränderungen unvermeidlich waren und unumkehrbar sind. Es wird auch versucht, dies in drei größere Zusammenhänge zu setzen: Das Auftauchen „neokonservativer“ Wirtschaftspolitik (zu dieser Bezeichnung neigen die Angelsachsen – in Kontinentaleuropa bevorzugt man den Ausdruck „neo-liberal“) in einer großen Zahl fortschrittlicher kapitalistischer Länder seit 1973; die ewige Diskussion über den wirtschaftlichen Niedergang des Vereinigten Königreiches (die bis in die achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts zurückreicht) und schließlich die Frage, ob die Regierung in einer Demokratie im Laufe der Zeit die wirtschaftliche und soziale Struktur schaffen kann, die ihr dauernde Harmonie sichert. Es bleibt zu hoffen, daß am Ende des Vortrages ein wenig Licht ins Dunkel gebracht worden sein wird.

Nachfragesteuerung unter Mrs. Thatcher

Es ist notwendig, zuerst den Kontext zu erläutern, in dem die konservative Regierung für die Periode 1979–83 gewählt wurde. Von 1945 bis 1976 war angenommen worden, daß sich die Obrigkeit nichts anderem als der Erhaltung der Vollbeschäftigung zu widmen hätte; der Wirtschaft würde gestattet, sich etwa im Ausmaß des Produktionszuwachses auszudehnen. Wirtschaftliche Diskussionspunkte waren primär auf die Verteilung zwischen privatem Konsum, öffentlichem Konsum und der Kapitalbildung und auf die Frage des langsamen Wachstums des produktiven Potentials Großbritanniens im Verhältnis zu seinen Mitbewerbern beschränkt (in dieser Periode wuchs die britische Wirtschaft gerade halb so stark wie die fortschrittlichen, kapitalistischen Länder zusammen). In den fünfziger Jahren wurde insbesondere die Förderung des privaten Konsums als inflationshemmendes Mittel angesehen (obwohl man die Hypothese des Ziel-Wachstums der Real-löhne bis in die frühen achtziger Jahre nicht beweisen konnte¹, verhielt sich die Obrigkeit, als ob sie wahr wäre). In den sechziger Jahren wurde mehr Wert auf öffentlichen Konsum und Kapitalbildung gelegt. In letzterem Zeitraum wuchs auch das Interesse an der Rolle der Angebotsseite der Wirtschaft. Als Folgeerscheinung wurden Körperschaften, wie z. B. das National Economic Development Office, ins Leben gerufen; es gab einige Jahre lang auch ein vom Schatzamt losgelöstes Wirtschaftsministerium.

Im Herbst 1976 wurde der Maxime der Vollbeschäftigung durch den damaligen Premierminister, James Callaghan, in einer Rede vor der Jahrestagung der Labour Party ausdrücklich und formell abgeschworen. Statt dessen wurde die zum Teil durch Fiskal- und Geldpolitik, zum Teil durch Preis- und Lohnkontrollen zu erreichende Inflationsdämpfung zum Ziel erklärt. Kurz darauf kam man mit dem Internationalen

Währungsfonds zu einem Abkommen, und das Pfund Sterling wurde auf einem relativ wettbewerbsfähigen Niveau stabilisiert. Die Übereinkunft mit dem IWF beinhaltete starke Beschneidungen im geplanten Wachstum öffentlicher Konsumtion und der Kapitalbildung seitens öffentlicher Stellen; sie beinhaltete auch den teilweisen Verkauf des Regierungsanteiles an British Petroleum. Es gab auch eine Verpflichtung, den Wechselkurs wettbewerbsfähig zu halten; dies wurde allerdings nicht eingehalten. Im November 1977 wurde das Pfund „losge lassen“.

Im Herbst 1978 wurde die Einkommenspolitik flottgemacht. Gleichzeitig reagierte die Industrieproduktion leise auf die in Erwartung der kommenden Wahlen verursachte beachtliche Steigerung der privaten Konsumausgaben. Obwohl die Arbeitslosenrate, gemessen am gegenwärtigen Niveau, nicht sehr hoch und außerdem im Sinken begriffen war, trug die Tatsache, daß sie viel höher als zu jedem anderen Zeitpunkt seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs war, zu dem Gefühl der Enttäuschung über die Wirtschaftspolitik der Labourregierung bei. Das Niveau der Arbeitslosenrate trug auch dazu bei, den guten Willen der Gewerkschaftsmitglieder, von dem die Einkommenspolitik abhing, auszuhöhlen. Im „Winter der Unzufriedenheit“ gab es eine große Zahl von Streiks, insbesondere unter Angestellten der öffentlichen Hand, die am wenigsten in der Lage gewesen waren, den Auswirkungen der Einkommenspolitik zu entkommen. Auch jetzt noch ruft die Phrase „Labour funktioniert nicht“ (die von den Konservativen im Wahlkampf 1979 verwendet wurde) Erinnerungen an den Anblick der Toten, die nicht begraben werden konnten, weil die zuständigen Gemeindebeamten streikten, wach.

Im Mai 1979 übernahm die Thatcher-Regierung die Verantwortung für eine Volkswirtschaft mit schon überhöhtem Wechselkurs (das Schatzamt stufte ihn im Finanz- und Budgetbericht 1979 als um 20 Prozent zu hoch ein) und wo sich die Arbeiterorganisationen bemühten, das allgemeine Lohnniveau auf einen Standard anzuheben, auf dem es sich ohne die Einkommenspolitik der vorhergehenden Regierungen befunden hätte. Sie unternahm den Versuch, Geldpolitik zur Bekämpfung der Inflation unter Beibehaltung derselben Haltung in steuerlichen Angelegenheiten wie ihre Vorgänger einzusetzen.

Den volkswirtschaftlichen Theorien folgend, denen nicht nur Mrs. Thatcher, sondern auch ihre Vorgänger während der vorangegangenen zwei oder drei Jahre anhängen, hätte das folgendermaßen funktionieren sollen: eine restriktive Geldpolitik sollte über den Wechselkurs Druck auf die Gewinnspannen im Export ausüben, wodurch ein nach unten gerichteter inflationswirksamer Impuls ausgelöst würde. Im Gegenzug sollte dies einen Kreislauf sinkender Inflation ins Leben rufen, bis am Ende die Wettbewerbsfähigkeit wiederhergestellt sei. Genau das war in Japan nach dem ersten Ölschock passiert. Dieses Ereignis bestätigte die „Skandinavische Theorie der Inflation“, die daher für einige links oder in der Mitte stehende Wirtschaftsexperten und Politiker durchaus akzeptabel war.

Zwei Faktoren entwerteten das. Erstens war der Impuls der steigenden Löhne, sogar im Bereich exportfähiger Güter, nach mehreren Jahren restriktiver Einkommenspolitik sehr groß. Zweitens erzeugten die Preissteigerung für Rohöl, der Aufbau der Ölproduktion auf dem britischen Kontinentalschelf und die darüber konzipierte Besteuerung einen starken, nach oben gerichteten Druck auf das Pfund Sterling. Zusammengenommen resultierte das alles in sehr großer realer Aufwertung, der ein Zusammenbruch in der Produktion, der Profitabilität und der Beschäftigung folgte.

Die Politik der Regierung brachte keinerlei Abhilfe. Der Schwenk zu indirekter Besteuerung im ersten Budget verstärkte diesen lohnsteigernden Impuls. Wie dem auch sei, dieser Effekt war wahrscheinlich im Vergleich zu den Auswirkungen der Geldpolitik und der Ölpreisänderungen von untergeordneter Bedeutung. Die Steigerung der Ölpreise allein hätte den Wechselkurs unter Aufwärtsdruck gesetzt, auch wenn Großbritannien keine eigenen Vorräte gehabt hätte. Das deshalb, weil die ölexportierenden Länder dazu neigen, einen größeren Anteil ihrer Fertigwarenimporte in England zu decken als der Rest der Welt. Die Auswirkungen der Produktionsausweitung waren offensichtlich, obwohl ihnen von manchen Experten der ganze „Ölpreiseffekt“ zugeschrieben wurde. Das Steuersystem war von der Vorgängerregierung dahingehend ausgelegt worden, die Geschwindigkeit der Ressourcenschließung zu maximieren; dadurch war für die Betreiber beschleunigte Amortisation der Kosten möglich. Der Effekt war, daß sich wohl die Zahlungsbilanz schlagartig erholte, die Regierung aus der Sicht der Steuereinnahmen aber noch einige Jahre brauchte, bis sie daraus Nutzen ziehen konnte.

1981 änderte sich die politische Zielrichtung. Die Regierung verschärfte ihre Haltung in der Finanzpolitik, um die Zinsen und den Außenwert der Währung zu senken. Zwischen 1980 und 1982 verbesserte sich die Budgetsituation um 1,5 Prozentpunkte des Bruttoinlandsproduktes (konjunkturbereinigt verbesserte sie sich weit mehr – laut OECD um 5 Prozentpunkte). Das Ergebnis war eine deutliche Erholung sowohl der Produktion als auch der Gewinne im Fertigwarenbereich. Seit diesem Zeitpunkt gab es leichte Entspannungen des Steuerdrucks in allen Jahren, ausgenommen 1985.

Der Versuch war der, den Außenhandel dazu zu benutzen, das wirtschaftliche Wachstum durch die Kombination einer relativ straffen Fiskalpolitik mit gleitenden Wechselkursen zu fördern. Die Bereinigung der Einnahmensituation wurde hauptsächlich durch die Beschränkung des öffentlichen Konsums und Reduktionen der regierungsseitigen Kapitalbildung erreicht; wie dem auch sei, die Steuerlast wurde auch erhöht. Durch diese Beschränkungen konnten die persönlichen Konsumausgaben und die Realeinkommen der Beschäftigten mit einer mit früheren Schätzungen der „Ziel-Wachstumsrate der Real-löhne“ übereinstimmenden Rate wachsen: ein Abglanz der politischen Schwerpunkte der konservativen Regierungen der fünfziger Jahre. Als Ergebnis scheint sich die Inflationsrate um einen „harten Kern“ von 4–5

Prozent eingependelt zu haben, während die Volkswirtschaft zu den absoluten Wachstumsraten des „Goldenen Zeitalters“ 1950–73 zurückgekehrt ist. Es gab auch eine Erholung der Gewinnsituation auf dem Niveau dieser Periode. Die Arbeitslosigkeit begann stark zu fallen – 9 Prozent auf standardisierter Berechnungsgrundlage (aber immer noch, zugegeben, etwa doppelt so hoch als zu der Zeit des Spruchs „Labour funktioniert nicht“).

Das Erreichte ist umso bemerkenswerter, als seit 1981 eine Reihe von Schocks aufgetreten sind, von denen jeder die wirtschaftliche Leistung negativ beeinflussen hätte können. 1982 gab es den durch die Weltschuldenkrise verursachten Rückgang des Welthandels. 1984 und 1985 gab es einen langdauernden Streik im Kohlenbergbau. Ebenfalls 1985 verfielen nach dem Ende des Streiks der Kohlengrubenarbeiter die Ölpreise. Man muß zugeben, daß die makroökonomische Politik seit 1981 insgesamt gut geplant und robust war.

Die Angebotsseite: Der Staat und die Faktormärkte

Die Annäherung der konservativen Regierung an die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik erfolgte bislang in kleinen Schritten. Sie fußte auf der Ansicht, daß die Wirtschaft über-reguliert sei, daß die Arbeitnehmerbewegung zuviel Macht habe, der Anteil der öffentlichen Ausgaben an der Gesamtproduktion zu hoch, die Einkommensverteilung zu gleichmacherisch sei, und daß diese Punkte zusammen mit Industrien in Staatsbesitz erstens in Ineffizienz und zweitens in wachsender Frustration und Verärgerung resultierten. Diese Ansichten sind weder neu, noch sind sie auf die Rechten beschränkt. Seit den späten vierziger Jahren hat es einen nahezu ununterbrochenen Prozeß der Liberalisierung der britischen Wirtschaft gegeben, wobei am Anfang ein „Feuerwerk der Regulierungen“ unter dem jungen Harold Wilson stand. Später versuchte der älter gewordene Wilson das Problem der organisierten Arbeit zu lösen, wurde aber gezwungen, sein Weißbuch „In Place Of Strife“ (Anstatt des Kampfes) zurückzuziehen. 1975 schlugen Roy Jenkins und Shirley Williams Alarm wegen des hohen Anteils der Staatsausgaben und der Besteuerung, wobei sie auch betonten, daß das bedeute, daß sich Großbritannien am Rande des Totalitarismus befände. Die Linken (nicht notwendigerweise jedoch, wie spätere Ereignisse zeigen sollten, die Zentristen) waren daran, die Ansicht, daß die Einkommensverteilung zu gleichmacherisch sei und Staatsbesitz Ineffizienz bedeute, zu bekämpfen. Ihre eigenen Argumente förderten sie durch ihr anscheinendes Zögern, die Folgen der von ihnen veranlaßten Modernisierungsprogramme für verstaatlichte Konzerne zu akzeptieren, nicht.

Am Beginn der Regierungsperiode 1979–83 wurden die Devisenverkehrsbeschränkungen aufgehoben. Preis-, Gewinn- und Dividendenregelungen fielen im Gefolge der Lohnregelungen in Vergessenheit. Dies komplettierte die Liberalisierung des Kapitalmarktes. . Später wurde

versucht, auch den Markt für Finanzdienstleistungen zu liberalisieren. Zahlreiche Gesetze wurden beschlossen, um die Rechte und die Immunität der Gewerkschaften zu beschneiden; begleitende Aktionen wurden als illegal erklärt. Die Gewerkschaften wurden verpflichtet, vor der Durchführung betrieblicher Aktionen spezielle Wahlvorgänge zur Ernennung ihrer Vertreter und auch zur Entscheidung, eine Streikkasse zu halten, durchzuführen. Sowohl die Beschneidung ihrer Immunität als auch die Kriminalisierung begleitender Aktionen haben dazu geführt, daß die Gewerkschaften in größeren Arbeitskonflikten in einem Ausmaß besiegt werden konnten, das zuvor in der Nachkriegszeit unbekannt war. Die Niederlagen der Drucker und der Bergarbeiter sind die eindrucksvollsten Beispiele dafür.

Die Auswirkungen der „oktroierten Demokratisierung“ auf die Gewerkschaftsbewegung waren unterschiedlich, insgesamt jedoch positiv. Aktivisten und Funktionäre wurden gezwungen, Probleme mit der Masse der Mitglieder, statt untereinander auszudiskutieren. Eine Folge davon ist, daß das Bild der Gewerkschaften in der Öffentlichkeit viel vorteilhafter als früher ist. Geringe Flexibilität in Arbeitskämpfen erwies sich als zweischneidiges Schwert (wie Ford UK zu seinem finanziellen Nachteil erfahren mußte). Die Mitgliederzahl der Gewerkschaften ist zwar zurückgegangen, aber bei weitem nicht so stark wie in der Zwischenkriegszeit (als unter der Regierung Baldwin restriktive Gesetze erlassen wurden). Der Grund für diesen Rückgang wird später ausführlicher besprochen werden.

Der Anteil der öffentlichen Ausgaben und der Besteuerung am Bruttoinlandsprodukt war sogar in den siebziger Jahren, gemessen an internationalen Standards, nicht hoch (er lag im Mittelfeld der OECD-Länder – keinesfalls aber nahe der angeblichen 60-Prozent-„Schwelle zum Totalitarismus“). Frau Thatcher und ihre Regierung haben es zwar geschafft, der vorhin erwähnten Tendenz des steigenden Staatsanteils Einhalt zu gebieten, aber nur auf Kosten politischer Kontroversen. Durch die hohen Arbeitslosenraten und die Überalterung der Bevölkerung stiegen die Transferzahlungen stark an. Der öffentliche Konsum besteht aus vier Hauptbestandteilen: Verteidigung, Schulwesen, Krankenversorgung und sonstige Dienste. Der Großteil des Schulwesens und der sonstigen Dienste sind Sache der lokalen Behörden. Die Regierung Thatcher hat von ihrer Vorgängerregierung das Versprechen geerbt, die Verteidigungsausgaben jährlich real um 3 Prozent zu erhöhen. Demographische Veränderungen und technischer Fortschritt bedeuteten, daß ein reales Wachstum von 2 Prozent ausreichte, um ein konstantes Niveau der Versorgung aufrechtzuerhalten. Allerdings bedeuteten eben diese demographischen Veränderungen verminderte Nachfrage nach Ausbildung, und man glaubte zu spüren, daß die Bereitstellung einiger der sonstigen Dienste durch Lokalbehörden weniger wichtig sei. Das Kapital der Regierung war hauptsächlich durch Straßenbauvorhaben gebunden; im Bereich der Lokalbehörden dominierte der gemeindeeigene Wohnbau.

Die vorherige Labour-Regierung hatte es zuwege gebracht, jegliches

Wachstum der lokalen öffentlichen Konsumausgaben zu stoppen und die Investitionstätigkeit der Lokalbehörden stark einzuschränken. Anfänglich war es ja nicht schwierig, diesen Druck aufrechtzuerhalten. Die Regierung entschied frühzeitig, das Zur-Verfügung-Stellen von Häusern gegen Miete seitens der öffentlichen Hand einzustellen. Das bedeutete, daß Neubauten verhindert wurden. Die Regierung bekam bereits frühzeitig Schwierigkeiten mit der Beschneidung der Verteidigungsausgaben und der Ausgaben für das Krankenvorsorgesystem und war aus verschiedenen Gründen, sei es auch nur zeitweise, zum Zurückstecken gezwungen. Zuerst spielte man mit dem Gedanken der Einführung einer Pflichtversicherung ähnlich wie in Deutschland oder Frankreich. Untersuchungen zeigten aber, daß dies, weit von Kosteneinsparungen entfernt, prohibitiv teuer sein würde. Im Verteidigungsbereich war das Hauptproblem, die Erhaltungskosten unter Kontrolle zu bekommen – das führte dazu, daß sich das 3prozentige Realwachstum als nominell sehr viel höher herausstellte. 1981 und 1982 ging man das Wagnis der betragsmäßigen Ausgabenbeschränkung ein, das auch das frühzeitige Außer-Dienst-Stellen des Eisbrechers „Endurance“ beinhaltete, der zu dieser Zeit das einzige Marineschiff im Südatlantik war. Das hatte unerwartete Auswirkungen, die in den folgende beiden Jahren in einer deutlichen Ausweitung des Verteidigungsbudgets resultierten.

Nach 1981 verlagerte sich der Schwerpunkt. Die Kontrolle der Ausgaben der Lokalbehörden wurde für die Regierung immer wichtiger. Man war der Ansicht, daß Lokalabgaben mindestens eine ebensogroße Wirkung auf die Lohnverhandlungen hätten wie nationale Steuern. Außerdem wurden die meisten städtischen Behörden als Hochburgen der Ineffizienz betrachtet, die ihren eigenen Bediensteten gegenüber extrem rücksichtsvoll und bezüglich des Intervenierens im und der Regulierung des privaten Sektors gefährlich unternehmungslustig seien. Es wurden Maßnahmen ergriffen, um die Möglichkeiten der Steuereinhebung durch Lokalbehörden zu beschränken. Öffentliche Ausschreibungen für Dienstleistungen, wie etwa die Müllentsorgung, wurden durchgeführt. Die Metropolitan Counties (Stadtgrafschaften) wurden aufgelassen. In einigen Gebieten wurden Sondergesellschaften für Stadtentwicklung ins Leben gerufen. Ihre Mitglieder wurden von der Regierung ernannt, und sie hatten die Befugnis, Landnutzungssetze aufzuheben.

Innerhalb des staatlichen Gesundheitssystems gab es Bemühungen, durch die Einführung von Ausschreibungen für bestimmte Dienstleistungen, wie etwa Nahrungsversorgung oder Reinigung, Kosten zu senken. Diese und andere „Effizienzeinsparungen“ wurden mit einem Beitrag zum Wirtschaftswachstum von jährlich 2 Prozent veranschlagt.

Während der Amtszeit der Regierung wurden mehr oder weniger ununterbrochen Maßnahmen zur Einkommensverteilung zugunsten der Reichen ergriffen. Die Steuersätze wurden ungleich zugunsten der Besserverdienenden gesenkt. Die Hauptursachen für Veränderungen in der Einkommensverteilung waren die Änderungen im Niveau der

Arbeitslosenrate und der Struktur der wirtschaftlichen Aktivitäten.

Die Beteiligungsverkäufe und Privatisierungen kamen vergleichsweise spät. Der Verkauf stadteigener Wohnhäuser an die darin wohnenden Mieter wurde bereits viele Jahre lang praktiziert – auch durch Labour-dominierte Behörden. Der systematische Verkauf begann vor 1979 in dem Londoner Stadtbezirk Wandsworth (wo die Konservativen im Mai 1978 an die Macht gekommen waren). Die Verpflichtung, zu einem sehr günstigen Preis an die Mieter zu verkaufen, wurde den Lokalbehörden von der Regierung auferlegt. Privatisierungen in kleinerem Rahmen waren bereits von früheren konservativen Regierungen durchgeführt worden. In den fünfziger Jahren wurden die meisten Stahlerzeugungs- und Güterbeförderungsunternehmen in Privatbesitz rückgeführt, während in den frühen siebziger Jahren das Reisebüro Thomas Cook & Sons sowie einige Brauereien verkauft wurden, die als Teil eines Versuches der Einsetzung einer Branntweinaufsicht während des Ersten Weltkrieges verstaatlicht worden waren. Auf der Grundlage früherer Erwartungen wären Entscheidungen, wie etwa der Verkauf von British Aerospace und von verschiedenen staatliche Beteiligungen in der Erdöl- und Erdgasindustrie, sinnvoll gewesen – eine kleine Frontbegradigung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor.

Es hat den Anschein, daß die Entscheidung, öffentliche Versorgungsbetriebe zu verkaufen, relativ spät gefallen ist. Sie wurde durch zwei Faktoren beeinflußt: den Erfolg des Verkaufsprogrammes für städtische Wohnhäuser und das Scheitern einer deutlichen Reduktion der Größe der allgemeinen Verwaltung. Bezüglich der relativen Wichtigkeit der Privatisierung als etwas anderes als die Liberalisierung bestimmter Wirtschaftsbereiche waren die Anschauungen innerhalb der Regierung gespalten: im Bereich des Busverkehrs behielten die Liberalisierer die Oberhand – anderswo war die Tendenz stärker, Organisationen mehr oder weniger unversehrt zu privatisieren, um den Widerstand des Managements zu reduzieren und um einen besseren Preis zu erzielen. Eine Folge der Privatisierung war, daß die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor seit der Wahl von Mrs. Thatcher um über eine Million gesunken ist; in der allgemeinen Verwaltung blieb sie nahezu konstant.

Das Ziel der Privatisierung war, kommerziell besseres Management zu installieren und dafür eine bessere Ausnützung der Ressourcen zu erzielen. Ironischerweise gibt es nun Beweise², daß die verstaatlichten Betriebe den Rest der Volkswirtschaft zwischen 1979 und 1987 leistungsmäßig beträchtlich übertroffen haben. Die Zunahme der Arbeitsproduktivität betrug im Jahr durchschnittlich 4,6 Prozent gegenüber 3,6 Prozent in der verarbeitenden Industrie und 1,75 Prozent in der gesamten Volkswirtschaft, ausgenommen die Ölindustrie und die nicht marktfähigen öffentlichen Dienstleistungen.

Die Politik der Beteiligungsverkäufe könnte es der Regierung seit 1983 ermöglicht haben, die Fiskalpolitik mehr zu lockern, als es sonst der Fall gewesen sein könnte. Das ist allerdings nicht erwiesen. Diese Politik hat wohl die Verknüpfung des Staates mit der Industrie als

Eigner, aber nicht als Lenker verringert (tatsächlich mußte eine ganze Reihe regulativer Körperschaften ins Leben gerufen werden). Mit wenigen Ausnahmen förderte sie eher die großen privaten Monopolbetriebe, wie z. B. im Fall von British Telecom, British Gas, der Verschmelzung von British Airways mit British Caledonian, der Aufsaugung der Royal Ordnance Factories durch British Aerospace und dem angekündigten Kauf von Rover und, nicht zuletzt, der Übernahme von Britoil durch British Petroleum.

Wie unausweichlich, wie irreversibel?

In diesem Abschnitt werden die zwei großen Fragen über die Thatcher-Regierung betrachtet: wieweit ist ihre Wirtschaftspolitik unvermeidlich und wieweit können ihre weniger angenehmen Folgen ins Gegenteil verkehrt werden? Mrs. Thatcher selbst tat den Ausspruch „Es gibt keine Alternative“. Inwieweit ist das wirklich zutreffend?

In den siebziger Jahren dachte man, daß es mehrere Alternativen gäbe: die wichtigsten waren die Alternative Ökonomische Strategie (AES) und die Shore-Strategie der Abwertung. Die AES entstand als Antwort auf die Ereignisse von 1976. Sie beinhaltete eine wesentliche Ausweitung der öffentlichen Konsumausgaben, die durch Importzölle auf Fertigwaren finanziert werden sollte. Ihre Anhänger legten niemals befriedigend klar, wie sie das Vergeltungsproblem lösen würden, und als sie in den achtziger Jahren zu erklären gezwungen waren, wie ein Zoll von 70 Prozent die Preise nicht beeinflusse, eine Abwertungsstrategie aber sehr wohl, verloren sie ihre Glaubwürdigkeit. Die Shore-Strategie war in vielerlei Hinsicht der tatsächlichen Regierungspolitik ähnlich, allerdings hätte sie mehr Gewicht auf die öffentlichen Ausgaben und die Kapitalbildung gelegt. Hätte sie ohne einkommenspolitische Maßnahmen funktioniert? Eine Simulation des regierungseigenen ökonometrischen Modells (welches gegen eine geringe Gebühr von Interessenten erstanden werden kann) läßt vermuten, daß sie durchaus funktioniert haben könnte³. Insoweit läßt sich sagen, daß, während die seit 1979 verfolgte makroökonomische Politik im allgemeinen in Ordnung war, sie nicht die einzige verfügbare Alternative war: Eine stärkere Betonung der öffentlichen Konsumausgaben und der Kapitalbildung hätte sowohl die wirtschaftliche Aktivität als auch die Beschäftigung angekurbelt.

Die Unausweichlichkeit „thatcheristischer“ angebotsorientierter Wirtschaftspolitik ist etwas ganz anderes. Eine allmähliche kontinuierliche Bewegung in Richtung Liberalisierung der Märkte war wahrscheinlich unumgänglich. Ob die Macht der Gewerkschaften eine ernsthafte Beschränkung der Produktivität war, ist nicht gesichert (der Beweis in Anekdotenform, der hier üblicherweise zitiert wird, ist höchst fragwürdig – für eine vollständige Behandlung dieses Problems siehe Anm. 4. Dieselbe Skepsis muß dem Anteil der öffentlichen Ausgaben und der Besteuerung entgegengebracht werden: Ein Bereich, in dem Mrs.

Thatchers Erfolg eher bescheiden war. Die Privatisierung war eine unverkennbar improvisierte Antwort auf das offensichtliche Versagen, den Anteil der allgemeinen Verwaltung zu reduzieren. Unterlagen lassen vermuten, daß die Vorschreibung strengerer Verhaltensregeln für das Management im erwerbswirtschaftlich tätigen öffentlichen Sektor (welche 1976 eingeführt und in einem Parlamentsentwurf 1978 vorgebracht wurde) eher mehr dazu beigetragen hätte, das Angebotspotential der Volkswirtschaft zu erhöhen.

Die nächste Frage ist die der Umkehrbarkeit. Seit 1979 gab es tiefgreifende Veränderungen in der Struktur der Beschäftigten und der Verteilung des Wohlstandes. Das spiegelte sich in Einstellungen der Bevölkerung wider. Zwischen 1980 und 1987 fiel der Anteil der Beschäftigten in leicht organisierbaren Sektoren (vom Autor definiert als die Beschäftigten im öffentlichen Sektor plus Industrie, Energie- und Wasserversorgung, Transport- und Kommunikationswirtschaft im privaten Sektor) von 57,3 Prozent auf 50,0 Prozent. Davon waren drei Viertel durch den Verlust von Arbeitsplätzen in der Privatindustrie verursacht (der noch größer gewesen wäre, hätten sich nicht Aktivitäten des öffentlichen Sektors dorthin verschoben). Dann begann sich die Beschäftigung durch die Erholung in der Fertigwarenproduktion zu stabilisieren. Im selben Zeitraum gab es eine beachtliche Steigerung des Anteils der Selbständigen (von 8 auf 11 Prozent) und der Beschäftigten in persönlichen Diensten.

Sind solche Veränderungen dauerhaft? Man kann vernünftigerweise erwarten, wenn mineralische Lagerstätten erschlossen werden, die mit geringem Aufwand an menschlicher Arbeitskraft ausgebeutet werden können, daß die Bergbauindustrie andere Produktionen, insbesondere die der Fertigwaren, verdrängen wird. Daraus könnte man eine Verminderung des Anteils der Beschäftigten im Fertigwarenbereich ableiten. Wie auch immer, die Ölproduktion auf dem britischen Kontinentalschelf ist im Sinken begriffen. Die Erwartung erscheint plausibel, daß sich der Anteil der Fertigwaren an der Produktion schrittweise erholen und sich dem Niveau annähern wird, das er vor der Erschließung dieser Vorkommen hatte. Es gibt drei Faktoren, die in die Gegenrichtung deuten. Der erste ist die Entstehung von beachtlichen Beteiligungen im Ausland, aus denen Gewinne, Zinsen und Dividenden ins Inland fließen. Das reduziert den Zwang zur Ausgleichung der Handelsbilanz oder gar der Erwirtschaftung eines Überschusses. Der zweite ist der Einfluß der gemeinsamen Agrarpolitik der EG auf den Handel mit Agrarprodukten. Dadurch konnte die britische Produktion landwirtschaftlicher Güter erhöht und der Anteil der Nahrungsmittel an der Zahlungsbilanz erhöht werden. Als letzten Faktor gibt es die Verflechtungen einer noch ungleicheren Einkommensverteilung mit der Nachfrage nach und dem Angebot an vermarkteten Dienstleistungen. Das könnte die Verbrauchsausgaben zugunsten der von Fertigprodukten unterschiedlichen Dienstleistungen verzerren. Außerdem könnten trotz des möglicherweise steigenden Anteils der verarbeitenden Industrie an der Wertschöpfung zu konstanten Preisen die Produktivitätswachs-

tumsdifferentiale in einer fortgesetzten Verminderung des Beschäftigtenanteils münden. Das bedeutet, daß die automatische, mehr noch als die gesteuerte Umkehrbarkeit des sinkenden Organisationsgrades der Gewerkschaften nicht plausibel erscheint.

Der Verkauf staatlicher Beteiligungen ist ein anderer Bereich, wo man über Reversibilität geteilter Ansicht ist. Es muß eine klare Unterscheidung zwischen dem Verkauf von Wohneinheiten und von Unternehmensbeteiligungen getroffen werden. Ersteres war sehr beliebt. Es scheint undenkbar zu sein, daß irgendeine spätere Regierung dieses „Recht auf Kauf“ abschaffen könnte. Die Schaffung von Publikumsaktien ist etwas anderes. Aktienbesitz ist eher breit gestreut als stark konzentriert. Eine unlängst durchgeführte Untersuchung⁵ zeigt, daß sich zwischen 1980 und 1985 der von privaten Haushalten gehaltene Anteil von Aktien kaum änderte, und daß in beiden Jahren der Anteil geringer war als 1975. Untersuchungen der öffentlichen Meinung lassen vermuten, daß eine beachtliche Mehrheit der Bevölkerung gegen den weiteren Vermögensverkauf ist und den Rückkauf öffentlicher Versorgungsunternehmen, wie etwa British Telecom oder British Gas, begrüßen würde.

Der britische Lösungsansatz im Lichte „neokonservativer“ Wirtschaftspolitik

Jetzt ist es möglich, den britischen Ansatz in weiteren Zusammenhang mit „neokonservativer“ Wirtschaftspolitik zu bringen. Diese Wirtschaftspolitik war eine Reaktion auf den Zusammenbruch des Systems der festen, aber anpaßbaren Wechselkurse in den siebziger Jahren und die darauf folgenden Inflationsschocks. Sowohl im Inland als auch international wurde die Bewältigung der „Stabilisierungskrise“ durch fiskalische und geldpolitische Aktionen gegenüber einer Politisierung wirtschaftlicher Fragestellung durch Verhandlungen mit den Sozialpartnern und den warenproduzierenden Ländern vorgezogen. Die Neokonservativen glaubten, daß die Wiederherstellung von Zucht und Ordnung eine Voraussetzung für die wirtschaftliche Gesundung sei. Wenn Zucht und Ordnung einmal wiederhergestellt seien, könnte und würde auch stabile und voraussagbare Politik gemacht werden, um ein stabiles Umfeld für alle Wirtschaftssubjekte zu schaffen. Der britische Lösungsversuch scheint auf halbem Wege zwischen dem Favorisieren der Stabilität nach dem Muster der deutschen Neokonservativen und der Schocktaktik der Reagan-Regierung zu liegen.

Die Leistungsfähigkeit der britischen Wirtschaft im historischen Kontext

Die Leistungsfähigkeit der britischen Wirtschaft während des „langen Aufschwungs“ (von Wirtschaftshistorikern, wie z. B. Angus Maddi-

son⁶⁺⁷ wurde sie als Zeitraum zwischen 1950 und 1973 beschrieben) war eine Kombination zwischen absoluter Verbesserung und relativem Niedergang. Teilweise lag der Grund dafür darin, daß das Vereinigte Königreich weniger stark an dem Zusammenbruch des Welthandelssystems nach 1914 zu leiden hatte als die meisten anderen Länder: es hatte Zugang zu einem ziemlich großen Gebiet des Präferenzhandels in Form der Dominien, der Kolonien und der Protektorate, Indien und verschiedener anderer Länder unter informellem politischen oder wirtschaftlichen Einfluß. Daraus folgte auch, daß es weniger von der Liberalisierung des Welthandels zwischen 1950 und 1973 profitierte.

Eine Folge dieses langsamen Wachstums war, daß der Spielraum für Produktivitätssteigerungen nach 1973 in Großbritannien größer war als woanders. Die Erholung des Produktivitätswachstums nach 1979, insbesondere nach 1981, kam nicht unerwartet⁸. Es war dieser schnelle Produktivitätszuwachs, der das Wachstum der Realeinkommen mit einer Rate, die nahe oder über dem „Ziel“ der achtziger Jahre lag, aufrechterhalten konnte. Wieviel davon kann nun Mrs. Thatcher zugesprochen werden? Eine ähnliche, jedoch nicht so starke Beschleunigung des Produktivitätszuwachses in der Industrie fand in den USA nach 1979 statt – wie auch immer, in Schweden war sie sogar noch stärker.

Überdies bleiben noch Zweifel an der wahren Stärke der Angebotsseite der britischen Volkswirtschaft bestehen. Eine jüngst durchgeführte Schätzung der Kapitalausstattung der verarbeitenden Industrie¹⁰ läßt den Schluß zu, daß diese in den offiziellen Zahlen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung signifikant überschätzt wird (das bedeutet auch, daß der Kapitalertrag real ebenfalls beträchtlich höher war – wodurch Fragen der angeblich schlechten Kapitalnutzung auftauchen). Es gibt Berichte über Facharbeitermangel, und es ist mehr als ein Verdacht, daß das die Realeinkommen unter Druck setzen wird. Gegen Jahresende 1987 gab es in einigen Kreisen Gespräche über „Überhitzung“ der Konjunktur.

Die Schaffung einer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Basis?

Der Rückgang in der Gewerkschaftsdichte und die Verbreitung des Eigentums kann als Versuch gewertet werden, die wirtschaftliche und soziale Basis des britischen politischen Systems zu „amerikanisieren“ und die Labour Party an den Rand zu drängen. Einige Beobachter sehen dies als das Langfristziel der Thatcher-Regierung.

Es ist nicht notwendigerweise klar, daß das so sein muß und noch weniger, daß es durchführbar ist. Die Gründe für die Zweifel haben mit den Ereignissen von 1981 zu tun. Eine Untersuchung der Zahlungen von Unternehmen (direkt und indirekt) an die Konservative Partei¹¹ läßt vermuten, daß ein großer Teil des britischen Kapitals das Vertrauen in die Konservative Partei verloren hatte (die Fertigwarenindustrie, ausgenommen die Nahrungsmittel-, Getränke-, Rauchwaren- und Elektroin-

dustrie kam 1976 für 40 Prozent aller Zahlungen auf; 1982 waren es bloß noch 24 Prozent). Die Spaltung der Labour Party nach dem Auseinanderbrechen der „Viererbände“ schuf die Möglichkeit der Gründung einer weiteren bürgerlichen Partei als Alternative zu den Konservativen. Es ist möglich, daß jene Bereiche, die besonders stark von dem Anstieg des Pfundkurses betroffen waren (insbesondere die chemische Großindustrie), nahe daran waren, der sozialdemokratisch-liberalen Allianz finanzielle Unterstützung zu gewähren. Eine Politik der Desindustrialisierung hätte für die Konservative Partei einen größeren Kampf um die zentrumsnahen rechten Wähler bedeutet. Es ist bemerkenswert, daß, während die Allianz ein ernsthafter Konkurrent um die Macht war (bis nach dem Parlamentswahlen 1987), die Wechselkurspolitik den Aufschwung unterstützte, und da insbesondere die Gewinnträchtigkeit der chemischen Industrie förderte.

Man könnte wohl sagen, daß 1981 ein Jahr der taktischen Rückzüge auf mehreren Linien war. Im Frühjahr war Mrs. Thatcher gezwungen, vor der Bergbaugewerkschaft zu kapitulieren, weil die rigorose Anwendung von „Beschränkungen der Außenfinanzierung“ in der Elektrizitätsindustrie zu niedrigen Lagerbeständen an Kohle in den Kraftwerken geführt hatte, während die Aktivitäten der Solidarnosc in Polen international einen Verkäufermarkt für Kohle geschaffen hatten. In zahlreichen britischen Städten gab es im Sommer Unruhen. Die Reform des Krankenvorsorgesystems wurde fallengelassen.

Es bleibt unsicher, ob diese Veränderungen in der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Basis die britische Politik „sicher für Kapitalismus“ im Sinne Japans oder der Vereinigten Staaten gemacht habe. Ob das bedeutet, daß die Regierung nun durch die Wechselkurs- und Geldpolitik ihrer ersten beiden Jahre zu einer Politik der Desindustrialisierung schwenken wird, ist eine interessante Frage.

Anmerkungen

- 1 Lawson, T.: „Is the Inter-Industry Structure of Earnings Stable?“ Cambridge Journal of Economics, Cambridge, 1982
- 2 „Economic Progress Report“, No. 193, HM Treasury, London, December 1987
- 3 Blake, D., Ormerod, P., „The Economics of Prosperity“, Grant McIntyre, London 1980
- 4 Nichols, T., „The British Worker Question“, Routledge & Kegan Paul, London, 1986
- 5 Marotta, G., „The Balance Sheet of the Italian Household Sector 1975–1986“, presented to the Twentieth General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth at Rocca di Papa (Roma), August 1987
- 6 Roy, A. D., Wenban-Smith, G., „Trends in UK Productivity: A Production Function Approach“, National Institute for Economic and Social Research Discussion Paper No. 59, London 1982
- 7 Maddison, A., „The Long Run Dynamics of Productivity Growth“, Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review No. 128, Rome, March 1979
- 8 Maddison, A., „Phases of Capitalist Development“, Oxford University Press, 1982
- 9 Maddison, A., „Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment“, Journal of Economic Literature XXV 2, June 1987
- 10 Smith, A. D., „A Current Cost Accounting Measure of Britain's Stock of Equipment“, National Institute Economic Review No. 124, London, May 1987
- 11 Ross, J., „Thatcher and Friends: The Anatomy of the Tory Party“, Pluto Press, London 1983