

Corina, John

Article — Digitized Version

Der neue Stil in der britischen Einkommenspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Corina, John (1968) : Der neue Stil in der britischen Einkommenspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 10, pp. 575-580

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133897>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der neue Stil in der britischen Einkommenspolitik

John Corina, Oxford

Die britische Einkommens- und Preispolitik zielt kurzfristig darauf ab, die Lösung der Zahlungsbilanzprobleme zu unterstützen; langfristig sollen die Investitionstätigkeit und der Export gefördert werden, um ein angemessenes Wachstum zu gewährleisten. Trotz der gesetzlichen Maßnahmen bedarf eine solche Politik der freiwilligen Unterstützung seitens der Gewerkschaften und der Arbeitgeber. In dieser Hinsicht hat Wilson auf dem Parteitag der Labour-Party in Blackpool einen schweren Rückschlag erlitten. Mit großer Mehrheit forderte der Parteitag auf Betreiben der Gewerkschaften, das Preis- und Einkommensgesetz zurückzuziehen, das alle Lohnerhöhungen, die nicht durch Produktivitätsfortschritte gerechtfertigt sind, verbietet. Über die bisherige Wirksamkeit der Einkommens- und Preispolitik gibt der folgende Beitrag Auskunft.

Die britische Einkommenspolitik war von Ende 1964 bis Anfang 1968 eine Kombination aus freiwilligen Verpflichtungen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften. Als Stütze dieser freiwilligen Basis dienten für geraume Zeit gesetzliche Aufschubvollmachten, die sich die Regierung vorbehalten hatte. Kernstück der Politik war die Schaffung des staatlichen Amtes für Preise und Einkommen im Jahre 1965, das von der Regierung die Aufgabe erhielt, bei Preis- und Einkommensänderungen rasche Untersuchungen anzustellen und die Resultate in Berichten vorzulegen. Bis zum Frühjahr 1968 hatte das Amt nahezu 60 Berichte (die sich mit einem großen Teil der gesamten Arbeitnehmerschaft befaßten) vorgelegt. Inzwischen hat es sich sowohl bei den Arbeitnehmern als auch bei den Arbeitgebern durch seine unabhängige Haltung ein erstaunliches Maß an Prestige und Einfluß erworben.

PHASEN IN DER EINKOMMENSPOLITIK

In groben Umrissen gesehen hat die Einkommenspolitik vier Phasen durchschritten. Die Einführungsphase richtete sich mit einem Appell an Arbeitgeber und Gewerkschaften, sich freiwillig an eine Einkommens-„Wachstumsnorm“ von 3% zu halten. Dieses Experiment scheiterte Mitte 1966, weil die „Norm“ eher zur unteren Grenze als zur durchschnittlichen oberen Grenze für Lohn- und Gehaltserhöhungen geworden war. Die zweite Phase war die Einfrierung der Löhne im Jahr 1966/67, begleitet von einem leich-

ten Anstieg der Arbeitslosenziffer. Die dritte Phase war eine kontrollierte Lockerung des Lohnstopps; hiermit sollte ein Ventil für angestaute Spannungen geschaffen und die Grundlage für ein freiwilliges Wohlverhalten wiederhergestellt werden. Die gegenwärtige Phase setzt eine auf zwei Jahre begrenzte strikte Maximalgrenze für Lohnerhöhungen fest, die nur in ganz wenigen Ausnahmefällen überschritten werden darf.

Kern der Einkommenspolitik war der Versuch, die Probleme des Lohngefälles in einer modernen Volkswirtschaft in den Griff zu bekommen, um Kosten- und Preiserhöhungen im Inland wie auch auf dem Ausfuhrsektor unter Kontrolle zu halten. Dieses mittelfristige Ziel hing weitgehend von der Koordinierung der Einkommenspolitik mit der wirtschaftlichen Planung zusammen: Ein kräftiger Anstieg der Produktivitätskurve sollte mit einem zurückhaltenderen Anstieg der Einkommenskurve einhergehen. Wegen einer Reihe von Krisenreaktionen auf besondere Belastungen der Zahlungsbilanz kam es jedoch zu Abweichungen von diesem mittelfristigen Ziel. Besonders schlecht stand es um den einkommenspolitischen Teil des Regierungsplans während der Krise im Jahre 1966. Das überraschende Resultat ist jedoch, daß der Kern der Einkommenspolitik sowie die Einigung auf freiwillige Zurückhaltung weitgehend intakt geblieben sind, obwohl die Politik nicht in der Lage war, den Außenhandelsablauf — durch wirksame binnenwirtschaftliche Planung — vollständig zu beeinflussen.

Die Einfrierung der Löhne in der zweiten Hälfte des Jahres 1966 wurde nahezu voll wirksam; zu gesetzlichen Sanktionen brauchte daher trotz stark dezentralisierter Verhandlungsbefugnisse der Gewerkschaften auf Betriebsebene kaum gegriffen zu werden. Preiserhöhungen wurden eingedämmt, und die Lohnfluktuationen waren kaum nennenswert. Mit der Aufstellung einer „Regel durch Ausnahme“ hat die Einkommenspolitik eine Welle von Produktivitätsverhandlungen ausgelöst, deren Ziel im großen und ganzen darin bestand, den Nutzungsgrad von Arbeitskräften und Kapital zu steigern. Ferner hat sie in mehr oder weniger großem Umfang dazu inspiriert, niedrig bezahlten Arbeitern Priorität bei Lohnerhöhungen einzuräumen.

Mit der Veröffentlichung des Weißbuchs im April hat die britische Einkommens-, Produktivitäts- und Preispolitik für das Jahr 1968-69 ein neues Gesicht erhalten. Hauptpunkt ist eine obere Grenze von 3,5% für Einkommenserhöhungen; ein starker Akzent liegt ferner auf der Förderung der Produktivität und Leistungsfähigkeit auf Betriebsebene. Die obere Grenze gilt nicht nur für die Grundlohnsätze, sondern auch für die vielen anderen Komponenten, die die Löhne beeinflussen (mit Zugeständnissen für solche Komponenten, die in direktem Zusammenhang mit der Produktivität stehen). Die Kriterien für die Preiskontrolle berücksichtigen zwar, daß die durch die Abwertung verursachten Preiserhöhungen unvermeidlich sind, legen jedoch Gewicht darauf, daß Kostenanstiege aufgrund anderer Ursachen soweit wie möglich absorbiert werden müssen. Die Regierung sucht um gesetzliche Vollmachten nach, um die maximale Aufschubbefugnis für Lohn- und Preiserhöhungen auf ein Jahr auszudehnen.

CHARAKTERISTIKA DER BRITISCHEN EINKOMMENS POLITIK

Die neuen Charakteristika der britischen Einkommenspolitik sind bedeutsam. Zunächst einmal liegt eine neue Betonung auf der Aufgliederung von Lohnveränderungen auf der Betriebsebene am unteren Ende und der nationalen Ebene am oberen Ende der Skala. Es wird stärker als in früheren Grundsatzserklärungen anerkannt, daß Veränderungen der Lohnsätze oder der Effektivlöhne auf nationaler, lokaler, Unternehmens- oder Betriebsebene geregelt werden können. Wenn jedoch Gruppen von mehreren, auf verschiedenen Ebenen beschlossenen Erhöhungen profitieren, erfordert die festgesetzte Höchstgrenze, daß eine Erhöhung der Effektivlöhne insgesamt 3,5% nicht überschreitet und daß eine Erhöhung der Lohnsätze die voraussichtliche Lohnveränderung auf der Betriebsebene berücksichtigt. Zweitens können Erhöhungen über die Maximalgrenze hinaus entweder mit Produktivitätsabkommen oder mit größeren Umstrukturierungen bei Löhnen und Gehältern gerechtfertigt werden.

Damit wird erneut Nachdruck auf die Steigerung der Produktivität durch Arbeitsstudien und Rationalisierungsmaßnahmen gelegt. Der Trend kann auch dahingehend interpretiert werden, daß er die rasche Verbreitung von Produktivitätsabkommen auf Betriebsebene fördert. Drittens wird offenbar, wie sehr man sich der Notwendigkeit bewußt ist, die Lohnveränderungen bei den Leistungslöhnen unter Kontrolle zu halten.

Das Weißbuch kennzeichnet in vielerlei Hinsicht das Übergangsstadium zu einer mittelfristigen Politik zur Sicherung beständiger Zahlungsbilanzüberschüsse. Die Einkommenspolitik war niemals eine echte Alternative für eine zeitlich sorgfältig berechnete und kontrollierte Wechselkursanpassung. Ebenso wenig war sie jemals ein Ersatz für die grundlegenden wirtschaftlichen Rationalisierungsmaßnahmen zur Erreichung eines rascheren Produktions- und Ausfuhrwachstums. Sie hat jedoch als zusätzliche Handhabe gedient, das wirtschaftliche Wachstum und die Vollbeschäftigung — beide leicht verwundbar — vor dem Druck zu schützen, der durch die Verpflichtungen des Pfundes als Reservewährung entstanden ist. Zurückhaltung auf dem Einkommenssektor kann nicht an sich schon die spezifische Höhe festlegen, auf der der Wechselkurs stabilisiert werden soll. Dies ist die Aufgabe anderer wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Die Zurückhaltung kann jedoch dazu beitragen, die Stabilität des Wechselkurses zu gewährleisten, sobald durch andere Maßnahmen die richtige Höhe festgesetzt ist.

BRITISCHES ZAHLUNGSBILANZPROBLEM

Außerdem zielt die britische Einkommenspolitik direkt auf das Problem der Zahlungsbilanz ab. Bei den Instrumenten zur Strukturverschiebung vom Konsum auf die Investitionstätigkeit und die Ausfuhr liegt der Hauptakzent auf einem bisher beispiellosen Grad an fiskalischer Deflation — womit die Richtlinien des IWF nahezu buchstabengetreu erfüllt werden. Der Haushaltsüberschuß läßt genügend Spielraum für zu tief gegriffene Schätzungen bei dem vorausgesagten Einkommenswachstum; daher dient die Einkommenspolitik im Jahre 1968 weitgehend als zusätzliche Garantie. Die Deflation diente nicht nur der Umlenkung britischer Hilfsquellen auf die Investitionstätigkeit und den Export zur Erzielung eines Zahlungsbilanzüberschusses, sondern auch der Sicherstellung von Kreditrückzahlungen und Schuldendiensten. Als Richtmaß für Einkommenserhöhungen gilt daher jetzt nicht mehr so sehr die Übereinstimmung mit dem grundlegenden Wachstumstrend, sondern vielmehr der in der Zeit nach der Abwertung bestimmte „zulässige Spielraum für Einkommenserhöhungen“. Während der Konsum real gesehen zurückgeht, zielt die Politik darauf ab, eine zu rasche Neutralisierung des jetzt neugestalteten Kosten-Preisverhältnisses im Außenhandel zu vermeiden.

Der Anstieg der Arbeitskosten in Großbritannien gehört in jüngster Zeit zu den niedrigsten in den hochindustrialisierten europäischen Ländern; die Arbeitsproduktivität hat sich spürbar verbessert, und die Preissteigerungen sind sehr gering gewesen. Das ökonomische Bild der Auswirkungen des Lohn- und Preisstopps von 1966-67 ist, für sich allein genommen, überzeugend. 1968 jedoch ist die kumulative Wirkung durch die widrigen Einflüsse anderer Maßnahmen beeinträchtigt worden, die zu relativer Stagnation in der Gesamtproduktion und -produktivität geführt haben.

Die Einkommenspolitik mußte unlängst aufgrund von Krisenmaßnahmen in einem unangemessenen Rahmen der Deflation wirken, während ihre effektive Rolle darin besteht, die Wachstumsstrategie zu ergänzen, indem sie dafür sorgt, daß man weniger auf andere Instrumente der Kosten- und Nachfrageregulierung angewiesen ist, die sich hemmender auf eine erweiterte Investitionstätigkeit und Produktionssteigerungen auswirken. Obwohl die Einkommenspolitik 1968-69 nicht mehr an die Erwartung höherer Realeinkommen geknüpft ist, wird sie zum erstenmal seit 1966 in dem angemesseneren Rahmen steigender Nachfrage, Produktion und Investitionstätigkeit praktiziert.

Im großen und ganzen scheinen die kurzfristigen Aussichten recht günstig zu sein. Obwohl die Verbindung zwischen Arbeitskosten pro Einheit, Ausfuhrpreisen und der Handelsbilanz nicht sehr eng und gradlinig ist, kann eine große Handelsnation wie Großbritannien aus einer Einkommenspolitik doch an internationalem Spielraum gewinnen. Möglicherweise wird auf lange Sicht die durchschnittliche Beschäftigungsrate in Europa und Amerika (über Preiseinflüsse im Außenhandel) eine ebenso große Rolle für die Entwicklung der britischen Einkommen spielen wie die Arbeitslosenrate im eigenen Land. Über kurz- und mittelfristige Perioden scheint es Großbritannien jedoch möglich zu sein, die Einkommen beträchtlich unter dem europäischen Durchschnitt zu halten und Erhöhungen von Einkommen und Exportkosten vor der internationalen Ansteckungsgefahr zu isolieren.

UNTERSTÜTZUNG DURCH ARBEITGEBER UND GEWERKSCHAFTEN

Die günstigen Aussichten sollten daher nicht unterschätzt werden. Aber ebensowenig sollte das Ergebnis überschätzt werden. Es gibt eine Reihe untereinander in Beziehung stehender Probleme bei der physischen Verschiebung der „Phillips-Kurve“ durch eine Kombination von Einkommenspolitik und aktiver Arbeitskräftepolitik. Die Einkommenspolitik muß sich ihre restliche freiwillige Unterstützung von seiten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber erhalten. Sie muß außerdem die Entwicklung und Streuung von Lohnfluktuationen auf der Betriebsebene so weit wie möglich im Auge und unter Kontrolle behalten.

Der Schlüssel zur Lage liegt weniger in den Kriterien als vielmehr in der Erfüllung des Weißbuchs. Es besteht eine grundsätzliche Wahl: Einmal kann eine Bewegung zur Stärkung der gesetzlichen Vollmachten eingeleitet werden, womit die freiwillige Zurückhaltung untergraben und eine wirksame Einkommenspolitik im Jahre 1969 unwahrscheinlich gemacht würde; zum anderen kann eine Bewegung zur Stärkung der freiwilligen Zurückhaltung eingeleitet werden, wodurch die Aufschubvollmachten in eine zusätzliche Garantie für das Vertrauen des Auslands verwandelt würden. Das pragmatische Gleichgewicht, das irgendwann im Jahr 1968 erzielt werden wird, dürfte jedoch in beträchtlichem Umfang von dem Realismus und der Einsicht der internationalen Wirtschaftsgemeinschaft abhängen.

Im Jahr 1968-69 werden Realeinkommenstransfers von Großbritannien an andere Handelsnationen, an internationale Gläubiger und Bankiers vorgenommen werden, während die Realeinkommen der Bevölkerung entweder fallen oder aber stagnieren werden. Auf kurze Sicht ist ein Einkommensstopp für die Zahlungsbilanz sinnvoll. Auf mittelfristige Sicht jedoch darf er die Einkommenspolitik nicht daran hindern, ein Schlüssel-

**Brisk-frisiert
machen Sie
den besten
Eindruck**



faktor in der Gesamtstrategie für Exportexpansion und ein dauerhaftes wirtschaftliches Wachstum zu werden.

Die Einkommenspolitik ist nicht etwa ein Mittel zur permanenten Eindämmung der Einkommen. Ihr eigentlicher Zweck besteht darin zu gewährleisten, daß unter angemessenen Nachfragebedingungen ein maßvoller und geordneter Anstieg der Einkommen stattfindet, mit dem Vollbeschäftigung und eine ausgeglichene Zahlungsbilanz einhergehen. Damit die Einkommenspolitik wirksam wird und nicht zu einem Einkommensstopp von ungewisser Dauer degeneriert, braucht sie den Rahmen der binnenwirtschaftlichen Planung. Die binnenwirtschaftliche Planung für die siebziger Jahre bedarf wiederum unentbehrlicher Requisiten für ein erfolgreiches Rahmenwerk — vorherige oder gleichzeitige Schritte in Richtung auf eine Weltwährungsreform und Koordinierung des Welthandelssystems.

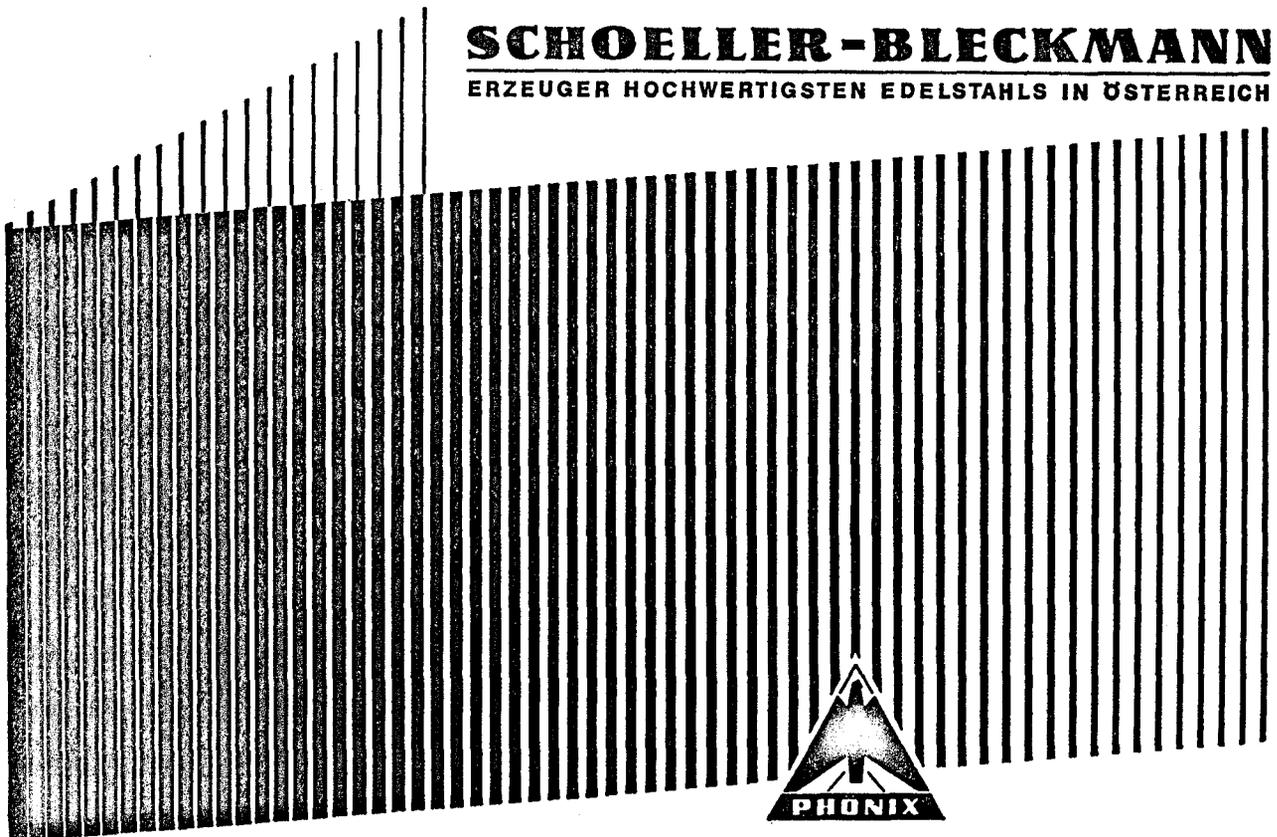
Die Welt hat ein Eigeninteresse an der Stabilisierung der Vorteile, die durch die britische Einkommenspolitik erzielt werden können. Es wäre nicht zuviel verlangt, wenn die internationale Finanzgemeinschaft im eigenen Interesse aufgefordert würde, Schritte in Richtung auf eine Währungs- und Handelsreform erkennen zu lassen oder die Versicherung abzugeben, daß Fort-

schritte in dieser Richtung gemacht werden. Man muß sich der Realität stellen. Eine „strikte“ Erfüllung des Weißbuchs darf nicht die Evolution der Einkommenspolitik hemmen; denn nur die freiwillige Zurückhaltung auf dem Gebiet höherer Realeinkommen im Anschluß an die Strategie der gesteigerten Investitionstätigkeit und des gedrosselten Verbrauchs kann bei der Aufrechterhaltung beständiger Zahlungsbilanzüberschüsse nach 1969 eine aktive Rolle spielen.

Die britische Einkommenspolitik wird in den nächsten zwei Jahren zweifellos ein wechselvolles Schicksal erleiden. Eine wesentliche Priorität hat sie jedoch geklärt. Unsicherheit und Risiko sind mit wirtschaftlichen Dingen immer verbunden. Großbritannien hat den Unsicherheitsfaktor in seinen binnenwirtschaftlichen Zielen auf ein Mindestmaß reduziert. Hier scheinen das März-Budget und das April-Weißbuch einen echten Wendepunkt darzustellen. Nicht alle entscheidenden Persönlichkeiten des internationalen Wirtschaftslebens bekennen sich zu der gleichen Konzeption von nationalen Rollen im Rahmen bestmöglicher Weltwirtschaftsbeziehungen. Aber die meisten würden mit der Ansicht übereinstimmen, daß Großbritannien bei der Stützung der Stabilität und des Wachstums des Welt Handels im Laufe der nächsten Jahre eine aktive Rolle spielen wird.

SCHOELLER-BLECKMANN

ERZEUGER HOCHWERTIGSTEN EDELSTAHLS IN ÖSTERREICH



EDELSTAHLBLECHE - NAHTLOSE EDELSTAHLROHRE
TIEFBOHRTECHNISCHE GERÄTE - WERKZEUGE ALLER ART