

VIERTELJAHRSHEFTE FÜR ZEITGESCHICHTE

33. Jahrgang 1985

Heft 4

JÜRGEN C. HESS

ZWISCHEN REVOLUTION UND REFORM

Möglichkeiten und Grenzen der Reformpolitik der Regierung Attlee
(1945–1951)*

„We are out to build a new society, a society of peace, freedom and social justice.“¹ Dieser Satz in einer Rede Attlees im Herbst 1945, wenige Monate nach dem überraschenden Wahlsieg der Labour Party im Juli 1945 und der erstmaligen Bildung einer Labour-Mehrheitsregierung in Großbritannien, ist Ausdruck jener Erneuerungseuphorie, die am Ende des Zweiten Weltkriegs viele Geister beflügelte, jenseits und diesseits des Kanals. Aber auch skeptische Kommentare konservativer Beobachter finden sich genug, so zum Beispiel die Tagebucheintragung des bekannten niederländischen Liberalen Ernst Heldring vom 27.7. 1945:

„Die große Nachricht von gestern ist der auffällige Sieg Labours in den englischen Wahlen, durch den der Sozialismus in der ganzen Welt einen gewaltigen Impuls erfährt. ‚Wir gehen schweren Zeiten entgegen.‘“²

„A new society“ oder „schwere Zeiten“, es ging um dieselbe politisch-gesellschaftliche Entwicklung, gesehen aus der grundsätzlich unterschiedlichen Perspektive zweier Zeitgenossen, von denen der eine Hauptperson, der andere ferner Beobachter war. Recht bekamen sie beide, aber eben doch nur teilweise und nicht so, wie sie es gemeint hatten. Zweifellos war die englische Gesellschaft nach den Einwirkungen der Kriegszeit und den Reformen der Nachkriegszeit – beide müssen hier gleichermaßen genannt werden – eine neue Gesellschaft. Dennoch blieb sie eine „antagonistische Klassengesellschaft“³, die von vielen Elementen der Kontinuität bestimmt war. Die Einlösung der von Attlee suggerierten völligen Erneuerung gelang nicht. Und die schweren Zeiten blieben auch nicht aus, allerdings erst Jahrzehnte später und dann in

* Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um die leicht überarbeitete Fassung meiner Antrittsrede an der Vrije Universiteit in Amsterdam, gehalten am 21.1. 1983, die bisher nur auf niederländisch veröffentlicht ist.

¹ Bodleian Library, Attlee Papers 21: Attlee, Speech to the Annual Conference of the Scottish Council, 20 October 1945. Diese Rede ist in der wichtigen Sammlung Purpose and Policy. Selected Speeches by The Rt. Hon. C. R. Attlee, London 1946, nicht enthalten.

² Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring (1871–1954), Bd. 2, Groningen 1970, S. 1458.

³ Gordon Smith, „Großbritannien“, in: Kolloquien des Instituts für Zeitgeschichte, Nachkriegsgesellschaften im historischen Vergleich. Großbritannien – Frankreich – Bundesrepublik, München 1982, S. 17.

jener für Großbritannien typischen Form der „englischen Krankheit“. Angesichts der seither viel beklagten Misere der britischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse drängt sich die Frage nach den Ursprüngen dieser Misere auf. „What went wrong?“, so heißt es immer wieder in der aktuellen britischen Selbstanalyse⁴. Auch hierauf wird eine umfassende Betrachtung der britischen Regierung der ersten Nachkriegsjahre zu achten haben.

Das Ziel, das ich mir in diesem Rahmen gestellt habe, ist begrenzter. Einige grundlegende Probleme einer Politik weitreichender gesellschaftlicher Reformen in einer demokratisch verfaßten Industriegesellschaft in der Mitte des 20. Jahrhunderts sollen am Beispiel der Regierung Attlee behandelt werden. Diese Problematik am Beispiel der Kabinette Attlees zu behandeln, lohnt schon deswegen, weil sie als Reformregierung eines demokratischen Sozialismus besonders erfolgreich war. Nach dem jüngst formulierten Urteil Kenneth Morgans, eines der besten Kenner ihrer Aktivitäten, war Attlees Regierung „without doubt the most effective of all Labour governments, perhaps amongst the most effective of any British government since the passage of the 1832 Reform Act“. Er verhehlt indessen auch nicht, daß diese Regierung zwar die britische Arbeiterbewegung „to the zenith of its achievement as a political instrument for humanitarian reform“ gebracht, dieses Ergebnis aber erzielt habe „by evading, rather than resolving, those dilemmas inherent in the potent, beguiling vision of socialism in our time“⁵. Diese Themenstellung weist weit über Großbritannien hinaus. Dem gegenwärtigen Beobachter drängt sich das inzwischen bereits seines Glanzes beraubte „neue Frankreich“ Mitterands auf. Welches Beispiel wir nun auch wählen, ob das britische von 1945 oder das französische von 1981, oder aber auch, allerdings wieder unter ganz anderen Voraussetzungen, das westdeutsche der Regierung Brandt-Scheel von 1969 oder das niederländische des Kabinetts Den Uyl von 1973, immer wieder stellt sich mit neuer Aktualität die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer progressiven Reformpolitik⁶.

⁴ Siehe z. B. Arthur Marwick, *British Society since 1945*, Harmondsworth 1982, S. 13 f.

⁵ Kenneth O. Morgan, *Labour in Power 1945–1951*, Oxford 1984, S. 503. Morgans Buch und die wenige Monate später erschienene Darstellung von Henry Pelling, *The Labour Governments 1945–1951*, London 1984, bieten die ersten auf breiter Quellengrundlage erarbeiteten Gesamtdarstellungen der Attlee-Regierung. Als solche enthalten sie eine Fülle von Informationen zur hier behandelten Fragestellung, dagegen aber nicht eine wirklich tiefgehende Auseinandersetzung mit ihr – Morgans Buch nicht, weil Morgan vor allem auf die Leistungen der Attlee-Regierung abhebt, Pelling nicht, weil er, obwohl kritischer als sein Oxforder Kollege, vor allem einen faktisch orientierten Überblick bietet. Noch nicht einbezogen werden konnte Alex Cairncross, *Years of Recovery. British economic policy 1945–51*, London 1985. Für weitere Literatur der besonders intensiven Beschäftigung mit der Geschichte der britischen Arbeiterbewegung siehe u. a. Jürgen C. Heß, „Vom Erfolg und Scheitern einer Reformbewegung. Neue Literatur zur britischen Labour Party“, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 22 (1982), S. 563–584; ders., „Der vergebliche Kampf um ‚das neue Jerusalem‘“, in: ebd. 24 (1984), S. 561–575.

⁶ Aus der umfangreichen Literatur über diverse Aspekte der Frage politischer Reformen kann hier nur genannt werden Martin Greiffenhagen (Hg.), *Zur Theorie der Reform. Entwürfe und Strategien*, Heidelberg 1978; Christian Fenner/Ulrich Heyder/Johano Strasser (Hg.), *Unfähig zur Reform? Eine Bilanz der inneren Reformen seit 1969*, Köln 1978.

Diese Frage läßt sich in eine Reihe von Teilfragen untergliedern. Welches waren die ideellen Voraussetzungen der Reformen, sowohl in allgemeiner Hinsicht als auch in bezug auf spezielle Reformvorhaben? Welches waren die materiellen Auslösebedingungen, die Reformen notwendig erscheinen ließen? Unter welchen Umständen gelang es, den nötigen Konsens für Reformen zu mobilisieren, und wo lagen die Grenzen? Welche institutionellen, aber auch personellen Umstände gilt es bei der Betrachtung zu berücksichtigen? Welche Rolle haben soziale und wirtschaftliche Faktoren gespielt? Gab es externe Einflüsse? Und schließlich, welche Folgeprobleme haben die Reformen verursacht, und wie haben diese auf die ursprünglichen Absichten zurückgewirkt? Diese Liste ist keineswegs vollständig, aber sie mag als erster Anfang im hier zur Verfügung stehenden Rahmen genügen, um die Vielfalt, aber auch Komplexität einer historischen Analyse von Reformpolitik sichtbar zu machen. Hinter all diesen Teilfragen sei nochmals das allgemeine Interesse betont, zu bestimmen, auf welche Weise reformerisches Handeln in der demokratischen Industriegesellschaft überhaupt möglich ist und wo und warum es an eventuelle Grenzen stößt. Der konkrete historische Fall kann zwischen Intentionen und Strukturen, Akteuren und ihren Handlungen, Vorbedingungen und Folgen Zusammenhänge sichtbar machen, die es auch bei gegenwärtigen Konstellationen nicht zu übersehen gilt. Einer späteren vergleichenden Untersuchung mag es überlassen bleiben, nach übergreifenden Mustern zu suchen.

Diesem Fragenkomplex gerade am britischen Beispiel nachzugehen, liegt zum einen auch deswegen nahe, weil es sich um eine sozialdemokratische Mehrheitsregierung handelte, die auf einen Koalitionspartner keine Rücksicht zu nehmen brauchte, aber auch ihre Mißerfolge diesem nicht zuschreiben konnte. Dabei werden Grenzen des Handlungsspielraums sichtbar, die nicht durch einen eventuell widerspenstigen Koalitionspartner bestimmt sind. Zum anderen ist die Materiallage besonders günstig. Das staatliche Aktenmaterial steht seit Anfang des Jahres 1982 beinahe vollständig zur Verfügung, und auch die Papiere der persönlich Beteiligten werden in stets größerem Maße zugänglich. Nicht alles erreichbare Material konnte bereits herangezogen werden. Vor allem auf den Archivbeständen der Labour Party, des Trade Union Congress und des Public Record Office beruhend⁷, reicht die Materialbasis jedoch aus, zumal vor dem Hintergrund einer ständig wachsenden Sekundärliteratur, das gewählte Thema einer Analyse zu unterziehen, vorliegende Interpretationen zu überprüfen und weiterführende Fragen zu stellen.

Bewußt habe ich soeben in allgemeiner Form von progressiver Reformpolitik gesprochen. Der Begriff der Progressivität hat nun allerdings das Schicksal vieler politischer Begriffe geteilt, nämlich das der Sinnentleerung durch die Beanspruchung durch die unterschiedlichsten politischen Bewegungen. Progressivität sei hier zunächst einmal ganz direkt umschrieben als: auf Fortschritt gerichtet, auf Fortschritt zielend. Nach den Erfahrungen dieses Jahrhunderts, in dem uns der weithin selbst-

⁷ An dieser Stelle möchte ich den verschiedenen Archiven für die Bereitstellung ihres Materials und den jeweiligen Archivaren und Archivarinnen für ihre häufig zeitraubende Unterstützung ausdrücklich danken.

verständliche Fortschrittsglaube des 19. Jahrhunderts verlorengegangen ist, liegt es nahe, die Fragen zu stellen, was eigentlich Fortschritt ist und ob kurz-, mittel- oder langfristig Fortschritt durch gelenkten politischen Wandel (guided political change) überhaupt möglich ist. Diese Fragen seien hier jedoch zurückgestellt. Als Attlee im Oktober 1945 davon sprach, „to build a new society, a society of peace, freedom and social justice“, da wußte er und wußten seine Zuhörer, daß diese Gesellschaft Fortschritt bedeuten würde.

Fortschritt mißt sich in diesem historischen Fall sehr direkt. Soweit es die interne britische gesellschaftliche Entwicklung in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg angeht, hat es vor wenigen Jahren einen interessanten Versuch gegeben, die vorherrschende Ansicht über die tiefe soziale Not des damaligen Großbritanniens, geprägt durch das Bild ständiger massenhafter Arbeitslosigkeit und der Hungermärsche der dreißiger Jahre, zu differenzieren⁸. So berechtigt der Hinweis ist, daß Großbritannien vor dem Zweiten Weltkrieg ein differenziertes soziales und wirtschaftliches Gebilde war und Not und Elend nur die eine Seite der Medaille ausmachten, jene Seite nämlich, die auf die regionalen Notgebiete der in der tiefen Krise steckenden alten Großindustrien wies, so wenig ist zu übersehen, daß Großbritannien in hohem Maße des sozialen Fortschritts bedurfte. Aus dieser weithin – bis in das Lager der Konservativen hinein – geteilten Einsicht erwuchs jener soziale Konsens, dessen Symbol der Beveridge-Report von 1942 über eine neue soziale Gesetzgebung wurde⁹.

Sieht man hier näher hin, zeigt sich, daß die Labour Party klarer als die Konservativen für die Einlösung der scheinbar allgemein akzeptierten sozialen Forderungen der Kriegszeit eintrat¹⁰. Dem verdankte sie in hohem Maße ihre wachsende Popularität während des Krieges. Gezielt die „alte Welt“ der Not und des politischen Versagens – auch außenpolitischen Versagens gegenüber den faschistischen Diktaturen – den Konservativen zuweisend, die ja praktisch für 18 von den 21 Jahren der Zwischenkriegszeit den Kurs der britischen Politik bestimmt hatten, präsentierte sich Labour als die Partei der neuen Gesellschaft. So beispielsweise in dem Pamphlet „The Old World and the New Society“ aus dem Jahre 1942. Die Hoffnung auf eine neue Welt, so bitter enttäuscht nach dem Ersten Weltkrieg, richtete sich in stets höherem Maße auf Labour. Die dieser Entwicklung zugrundeliegenden psychologischen Prozesse einer Gesellschaft im Kriege, auch die mit ihnen verbundenen sozialen Entwicklungen, können hier nicht näher behandelt werden. Gallup Polls zeigten jedenfalls bereits seit 1942 eine deutliche Verschiebung zugunsten Labours. Im Sommer 1945 wich die Wahlvorhersage des Gallup Poll nur um 1% vom tatsächlichen Wahlergebnis ab, ein Zeichen für die in diesem Fall überraschende Genauigkeit der Vorhersage, der die Zeitgenossen aber noch keine Aufmerksamkeit geschenkt hatten¹¹.

⁸ John Stevenson/Chris Cook, *The Slump. Society and Politics during the Depression*, London 1977. Vgl. John Stevenson, *Social Conditions in Britain between the Wars*, Harmondsworth 1977.

⁹ Vgl. José Harris, William Beveridge. A Biography, Oxford 1977, S. 378 ff.

¹⁰ Vgl. Henry Pelling, „The 1945 General Election Reconsidered“, in: *The Historical Journal* 23, 2 (1980), S. 411; ders., *Labour Governments*, S. 29 ff.; Morgan, *Labour*, S. 23 ff.

¹¹ Vgl. Pelling, *Labour Governments*, S. 27.

Doch Labour meinte nicht nur sozialen Fortschritt und eine friedliche Welt, Labour verstand sich und präsentierte sich als sozialistische Partei. Im Wahlprogramm von 1945, bewußt vorausweisend „Let Us Face the Future“ genannt, hieß es dementprechend: „The Labour Party is a Socialist Party, and proud of it. Its ultimate purpose at home ist the establishment of the Socialist Commonwealth of Great Britain.“¹² Interessant ist die Anordnung der Attribute, die diesem Socialist Commonwealth zugeschrieben wurden, nämlich: „free, democratic, efficient, progressive, public-spirited, its material resources organized in the service of the British people“. Daß „free“ und „democratic“ am Anfang dieser Liste standen, wird dem vor allem auffallen, der um die auch heute noch mancherorts gängigen Versuche weiß, Freiheit und Sozialismus für unvereinbar zu erklären. Auch damals bestand indessen Anlaß, solchen Behauptungen entgegenzutreten¹³. „Efficient“, an der dritten Stelle, das bedarf der näheren Erläuterung. Auf den hohen Stellenwert des Effizienz-Begriffs stoßen wir in den Labour-Verlautbarungen immer wieder, am stärksten dort zugespitzt, mit der entsprechenden Dosis propagandistischer Übertreibung, wo es hieß, die Labour Party „stands for order as against the chaos“, „order“ dabei umschrieben – das sei hier angesichts anderer heute naheliegender Assoziationen besonders hervorgehoben – als „positive constructive progress“, gegenüber dem „chaos of economic do-as-they-please anarchy“¹⁴. Wirtschaftliche Effizienz gegenüber wirtschaftlichem Chaos, das wurde den Wählern als das Erfolgszeichen der Labour-Regierung versprochen. Eine Effizienz, die auf staatlicher Planung beruhen und die der Gemeinschaft als ganzer zugute kommen sollte. Jener idealistische Appell, gerichtet an die Nation als ganze, fand nicht nur in Arbeiterwahlbezirken Widerhall. Charakteristisch für die Wahl von 1945 ist die breite soziale Anziehungskraft der Labour Party, die im übrigen auch mit einer auffälligen sozialen Verschiebung der Zusammensetzung der eigenen Parlamentsfraktion einherging, noch weiter weg von der reinen Arbeiterpartei und hin zur progressiven Volkspartei, die auch breite Teile der middle classes umfaßte¹⁵. Daß sich damals selbst eine Vereinigung von pro-Labour-Industriellen gebildet hat – die „1944 Association“ –, sei hier nur der Kuriosität halber hinzugefügt¹⁶. Ganz so kurios ist dies indessen auch wieder nicht, läßt sich daran doch erkennen, daß der von Labour propagierte Geist friedlichen kooperativen Wandels so beherrschend war, daß eine derartige Gruppenbildung überhaupt möglich wurde.

Dieser Geist zeigte sich auch in der Ablehnung aller revolutionären Experimente. Äußerten sich die Sprecher der Parteilinken, wie der bekannte Politikwissenschaftler der London School of Economics Harold Laski, gelegentlich im Sinne einer „revolu-

¹² Let Us Face The Future, London 1945, S. 6.

¹³ Für Churchills sehr polemische Art der Wahlkampfführung vgl. Pelling, Labour Governments, S. 22 ff.

¹⁴ Let Us Face The Future, S. 2.

¹⁵ Vgl. Hugh Berrington, Backbench Opinion in the House of Commons 1945–1955, Oxford 1973, S. 29 ff.

¹⁶ Über die „1944 Association“ besteht meines Wissens keine Literatur. In den Autlee Papers in der Bodleian Library in Oxford liegen einzelne interessante Briefe von und über diese Vereinigung.

tion by consent“¹⁷, so hieß es im Wahlprogramm charakteristischerweise: „But Socialism cannot come overnight, as the product of a week-end revolution.“¹⁸ Bei dieser Verbindung von Wochenende und Revolution war übrigens noch nicht an unser langes Wochenende gedacht. Entscheidend aber ist der nicht-revolutionäre Charakter der britischen Arbeiterbewegung. Er war das Ergebnis eines langen friedlichen Entstehungsprozesses dieser Bewegung¹⁹. Dieser Prozeß kannte auch seine Perioden verschärften Konflikts, wie bei den Chartisten des 19. Jahrhunderts und in den industriellen Auseinandersetzungen unmittelbar vor und nach dem Ersten Weltkrieg bis hin zum Generalstreik von 1926. Vorherrschend war jedoch das Bemühen um den graduellen und friedlichen Wandel des politischen und gesellschaftlichen Systems, ermöglicht durch die seit der Wahlreform von 1832 auch stets wieder bewiesene Wandlungsfähigkeit des britischen Staates. Marxistische Ideen fanden hier nur geringen Widerhall²⁰. Bestimmend blieben die u. a. auf den Ideen von Robert Owen aufbauenden Vorstellungen der kooperativen Selbsthilfe, die aus der langen Tradition gewerkschaftlicher Organisation erwachsene Praxis der Verbesserung der eigenen Arbeitsbedingungen in der bewußt staats- und gesetzesfrei gehaltenen Sphäre des collective bargaining und die von den bürgerlichen Theoretikern der Fabian Society geprägten Konzepte permanenter evolutionärer Reformpolitik auf parlamentarischem Wege²¹. Marxistisch orientierte Kritiker haben dies Gedankengebäude und die damit verbundene Praxis als „labourism“ charakterisiert und als „class collaboration“ negativ bewertet²². Einen erkennbaren Einfluß hat dies auf die Haltung der Labour Party als Ganzes bis in die siebziger Jahre unseres Jahrhunderts nicht gehabt. Allerdings ist die 1906 endgültig begründete Labour Party aufgrund der vielfältigen auf sie einwirkenden Einflüsse nie eine Einheit gewesen. Mit Recht hat man immer wieder von der Labour Coalition gesprochen, eine Koalition, in der, anders als in den Arbeiterparteien auf dem Kontinent, die Gewerkschaften bleibend eine zentrale Rolle spielten.

Auch christliche Einflüsse sind dabei von einer erheblichen Bedeutung. Es ist kenn-

¹⁷ Vgl. Harold Laski, *Reflection on the Revolution of our Time*, London 1943. Ausdrücklich als typisch unterstreicht Laskis Position Karl Dietrich Bracher, *Zeit der Ideologien. Eine Geschichte politischen Denkens im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1982, S. 106.

¹⁸ *Let Us Face The Future*, S. 6.

¹⁹ Als eine der jüngsten Überblicksdarstellungen zur Geschichte der britischen Arbeiterbewegung sei hier noch genannt James Hinton, *Labour and Socialism. A History of the British Labour Movement 1867–1974*, Brighton 1983. Daneben immer noch wertvoll die ständig ergänzte und wiederaufgelegte Überblicksdarstellung Henry Pellings, *A Short History of the Labour Party*, zuerst London 1961.

²⁰ Vgl. Kirk Willis, „The Introduction and Critical Reception of Marxist Thought in Britain, 1850–1900“, in: *The Historical Journal* 20, 2 (1977), S. 417–459; Stuart Macintyre, „British Labour, Marxism and Working Class Apathy in the Nineteen Twenties“, in: ebd., S. 479–496.

²¹ Für eine ausgezeichnete kurze Zusammenfassung der Entwicklung der politischen Ideen der Labour Party siehe Ian Taylor, „Ideology and Policy“, in: *The Labour Party. An Introduction to its History, Structure and Politics*, hg. v. Chris Cook und Ian Taylor, London 1980, S. 1–31.

²² John Saville, „The Ideology of Labourism“, in: *Knowledge and Belief in Politics. The Problem of Ideology*, hg. v. Robert Benewick u. a., London 1973, S. 213–226.

zeichnend für die besondere Situation des britischen Protestantismus des 19. Jahrhunderts, daß dieser sich, anders als auf dem Kontinent und vor allem in Deutschland, nicht völlig von der entstehenden Arbeiterbewegung entfremdete, sondern daß die diversen nonkonformistischen Gruppierungen viele der Arbeiterführer prägten und die Ideen des Christian Socialism des 19. Jahrhunderts mit auf die Traditionen der Arbeiterbewegung einwirkten²³. Für die 29 Angehörigen der 1906 gewählten Labour-Parlamentsfraktion hat Pelling so auch charakterischerweise hervorgehoben: „Many of them were under a vague Socialist influence, but only one or two were Marxists. Most of them claimed to be devoutly religious – nearly all being some sort of Methodist, or Congregationalist.“²⁴ Der Hinweis auf die Bedeutung der christlichen Einflüsse fehlt bis in die Gegenwart selbst nicht bei agnostischen Vertretern der Partei, von Attlee²⁵ bis Tony Benn²⁶. Sehr viel weiter ging gerade in dem hier besprochenen Zeitraum ein so aktiver Christ wie Stafford Cripps, in den dreißiger Jahren führender Politiker der Labour-Linken und nach 1945 als Handelsminister und Schatzkanzler eine der herausragenden Gestalten des Kabinetts Attlee, als er z. B. in einer Rede vor notabene Gewerkschaftsvertretern im September 1945 unterstrich: „I have myself always regarded Socialism and Christianity as synonymous.“ Er fuhr fort: „And I am convinced that all we are seeking to do by way of organisation and planning must be carried out – if we are to succeed – in the light and under the guidance of our Socialist and Christian principles.“²⁷ Sein gleichzeitiger Appell an „the spirit of Christian devotion and Socialist determination“ war freilich für die Labour-Führung ebensowenig selbstverständlich wie die Intensität seines christlichen Engagements. Es ist jedoch unverkennbar, wie sehr das Eintreten für Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit sich in der britischen Arbeiterbewegung auch aus christlichen Quellen speist²⁸.

Das Wirtschaftsprogramm der Labour Party zeigte seit der Programmformulierung von 1918 eine eindeutig sozialistische Ausrichtung und zielte auf die Reorganisation der nationalen Industrien auf der Grundlage des Allgemeinbesitzes an den

²³ Vgl. Henry Pelling, *Origins of the Labour Party 1880–1900*, Oxford ²1965, S. 125 ff.; Stanley Pierson, *British Socialists. The Journey from Fantasy to Politics*, Cambridge/Massachusetts 1979, S. 138 ff.

²⁴ Pelling, *A Short History*, zitiert nach der 4. Auflage, London 1974, S. 16.

²⁵ C. R. Attlee, *The Labour Party in Perspective*, London 1937, S. 27 ff. Für Attlees agnostische Einstellung vgl. Kenneth Harris, *Attlee*, London 1982, S. 10.

²⁶ Tony Benn, *Arguments for Socialism*, Harmondsworth 1980, S. 23 ff.

²⁷ Stafford Cripps, *Speech to the Lancashire and Cheshire Trade Council*, 9 September 1945, in: Cripps, *Democracy Alive. A Selection from Recent Speeches*, London 1946, S. 63. Vgl. David Marquand, „Sir Stafford Cripps“, in: Michael Sissons/Philip French (Hg.), *Age of Austerity*, London 1963, S. 176 f. Douglas Jay, der als jüngerer Labour-Politiker eng mit Cripps in dessen letzten Ministerjahren zusammenarbeitete, zuletzt als Staatssekretär im Finanzministerium, beschreibt diesen zusammen mit Gladstone als „examples of that eccentric type of English politician who believes that the will of God can be immediately translated into political decisions“ (*Change and Fortune. A Political Record*, London 1980, S. 178).

²⁸ Vgl. auch Ben Pimlott, „The Labour Left“, in: *The Labour Party. An Introduction* (Anm. 21), S. 180 f.; Saville, „Labourism“, S. 219.

Produktionsmitteln. Der berühmte „Clause 4“ der Parteisatzung umschrieb die Parteiziele auf diesem Sektor folgendermaßen:

„To secure for the workers by hand or by brain the full fruits of their industry and the most equitable distribution thereof that may be possible upon the basis of the common ownership of the means of production, distribution, and exchange, and the best obtainable system of popular administration and control of each industry or service.“

Diese Formulierungen waren im Detail vage und inhaltlich unbestimmt, z. B. in bezug auf das beste erreichbare System der Verwaltung und Kontrolle. Auch blieb der einzuschlagende Weg undeutlich, war von Zwischenphasen keine Rede. Deutlich war dagegen die Absicht der Überwindung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung, als Richtpunkt für eine ferne Zukunft. Gerade in dieser Mischung von Undeutlichkeit und Deutlichkeit gewannen diese Formulierungen eine solche Bedeutung für Labour, daß auch noch 40 Jahre später der von der Parteiführung unter Gaitskell unter den gewandelten Umständen des Jahres 1960 unternommene Versuch, sie durch eine begrenztere und deutlicher umschriebene Zielformulierung zu ersetzen, scheiterte²⁹.

Ohne auf die Einzelheiten der programmatischen Entwicklungen hier näher einzugehen, sei nur hervorgehoben, daß die Erfahrung der Wirkungslosigkeit der beiden Kabinette MacDonalds von 1924 und 1929 bis 1931 eine wichtige Rolle spielte. Beide Male konnte Labour nur Minderheitskabinette formen, aber als entscheidender erfuhr der Kern der Partei, der nach der Parteispaltung von 1931 übriggeblieben war, daß die Partei eines konkreten Reformprogramms bedurfte, wenn sie handlungsfähig im Sinne der Durchsetzung konkreter Reformforderungen sein wollte. Ebenso wie es die Generation der führenden Labourpolitiker der dreißiger Jahre war, die den Kurs der Attlee-Regierung nach 1945 bestimmte, war es das Reformprogramm, das die Labour Party in den Jahren nach 1931 entwickelte, auch unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise und des die Welt, aber auch die Sozialdemokratie international beherrschenden Planungsoptimismus³⁰. Der Zielkatalog aus „Let Us Face the Future“ liest sich beinahe wie eine Neuauflage des „Immediate Programme“ von 1937. Der Zweite Weltkrieg war, bis auf den von außen kommenden Anstoß des Beveridge-Plans, für die Programmentwicklung wenig fruchtbar, trotz ausführlicher Debatten, die aber mehr der näheren Konkretisierung als der Neuausrichtung der eigenen Zielsetzungen dienten³¹. Wichtiger war der Zweite Weltkrieg dafür, daß er erstens für den nötigen inneren Klimawandel sorgte, der Labours Wahlsieg erst möglich machte,

²⁹ Vgl. Philip Williams, Hugh Gaitskell. A Political Biography, London 1979, S. 544 ff.

³⁰ Vgl. Stuart Holland, „Keynes and the Socialists“, in: Essays on the Disintegration of the Keynesian Political Economy, hg. von Robert Skidelsky, London 1977, S. 67–77. Die beste Darstellung zur Debatte der jungen Ökonomen in der Labour Party der 1930er Jahre jetzt Elizabeth Durbin, New Jerusalem. The Labour Party and the Economics of Democratic Socialism, London 1985. Aufgrund der führenden Rolle Hugh Daltons als Inspirator und Teilnehmer dieser Debatte jetzt ebenfalls wichtig Ben Pimlott, Hugh Dalton, London 1985, vor allem S. 203–224.

³¹ Vgl. die unveröffentlichte Dissertation von Ian Taylor, War and the Development of Labour's Domestic Programme, 1939–45, University of London 1977, S. 228.

daß er zweitens nach ihrer erfolgreichen Teilnahme in der Churchill-Attlee-Koalition seit 1940 der Labourführung das immer wieder betonte Vertrautsein mit dem Regierungsapparat verschaffte und daß er drittens, durch die totale staatliche Mobilisierung der Wirtschaft, Labour das Beispiel für das Handlungsvermögen eines kontrollierenden und planenden Wirtschaftssystems lieferte³². Die Perspektive blieb indessen gemäßigt. So schrieb Attlee 1944 an Harold Laski, der auch eine wichtige Rolle in der internen Programmdiskussion während des Krieges spielte:

„Whether the postwar government is Conservative or Labour it will inevitably have to work in a mixed economy. If it is a labour government it will be a mixed economy developing towards socialism. If a Conservative government it will be an economy seeking to retain as much as possible of private enterprise. But both governments will have to work with the world and the country as it exists.

There are limits to the extent to which the clock can be put forward or back.“³³

Um diese „limits“ hier für die Attlee-Regierung näher in den Blick zu bekommen, sollen im folgenden zwei Aspekte exemplarisch herausgegriffen werden, nämlich die Frage der Nationalisierungspolitik und die der industriellen Demokratie.

Bevor ich darauf eingehe, ist jedoch nochmals die bekannte Tatsache zu unterstreichen, daß es sich bei der Attlee-Regierung um eine ohne Zweifel sehr produktive Regierung gehandelt hat. Das bejahen nicht nur viele Historiker³⁴, sondern selbst ein so scharfer Kritiker der Nachkriegsentwicklung seiner eigenen Partei wie Tony Benn scheut sich nicht, der Attlee-Regierung zu bestätigen, sie habe im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine „real social revolution“ erzielt³⁵. Starkes Lob findet Attlees Regierung aber auch auf konservativer Seite: laut Harold Macmillan war Attlees Regierung „one of the most able governments of modern times“³⁶. Die Einführung des Wohlfahrtsstaates mit seinem endlich vereinheitlichten sozialen Versicherungssystem und dem National Health Service, die Nationalisierung von etwa 20% der britischen Industrie, dazu viele kleine Reformen wie z. B. die Errichtung von National Parks und die Einführung eines neuen Systems der Regionalplanung gehören ebenso zu den Leistungen wie die Ausführung des Schulgesetzes von 1944, die Förderung eines umfangreichen Wohnungsbauprogramms und vor allem die Umstellung der Wirtschaft auf Friedensbasis und die Erzielung der Vollbeschäftigung. Auf außenpoliti-

³² Vgl. Morgan, *Labour*, S. 18 ff.; Paul Addison, *The Road to 1945. British Politics and the Second World War*, London 1975; ders., „Journey to the Centre. Churchill and Labour in Coalition, 1940–5“, in: Alan Sked/Chris Cook (Hg.), *Crisis and Controversy. Essays in Honour of A. J. P. Taylor*, London 1976, S. 165–193.

³³ Zitiert nach Harris, *Attlee*, S. 524.

³⁴ Vgl. auch die Äußerung von C. J. Barlett: „The Attlee ministries can be credited with the most solid achievements of all governments between 1945 and 1974“ (*A History of Postwar Britain, 1945–1974*, London 1977, S. 93). Siehe auch Roger Eatwell, *The 1945–1951 Labour Governments*, London 1979, vor allem S. 155 ff.

³⁵ Tony Benn, „An interview with Eric Hobsbawm“, in: Martin Jacques/Francis Mulhern (Hg.), *The Forward March of Labour Halted?*, London 1981, S. 79. Siehe auch Benn, *Arguments for Democracy*, Harmondsworth 1982, S. 155.

³⁶ Zitiert nach Jay, *Change and Fortune*, S. 214.

schem Gebiet tritt die erfolgreiche Dekolonisierung des indischen Subkontinents in den Vordergrund. Ferner hatte die britische Regierung einen wichtigen Anteil bei der Koordinierung der europäischen Aktivitäten im Rahmen des Marshall-Plans und bei der Errichtung der NATO. So meinte die Labourführung 1950, auch im Blick auf die Welt der Zwischenkriegszeit und die äußerst schwierige wirtschaftliche Ausgangslage Großbritanniens nach dem Zweiten Weltkrieg, allen Anlaß zu haben, sich auf die Schulter zu klopfen. Dies um so mehr, als die enormen wirtschaftlichen Startprobleme Großbritanniens unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg³⁷ die Reformtätigkeit zwar hier und da behindert, keineswegs aber verhindert hatten. Hatte Labour 1945 gemeint, daß nur durch eine grundlegende Reparatur der britischen Wirtschafts- und Sozialordnung die bevorstehenden wirtschaftlichen Probleme in den Griff zu bekommen seien, so zeigten Ende der vierziger Jahre die erzielten wirtschaftlichen Erfolge nach Labours überwiegender Ansicht die Richtigkeit des eigenen Ansatzes.

Diese positive Selbsteinschätzung wurde aber vom Wähler zunehmend nur bedingt geteilt. Nach dem Erdbeben von 1945 sah er die Jahre seit 1945 stets mehr als „age of austerity“. Energiemangel und Rationierung bestimmten das Bild: „Shiver with Shinwell, starve with Strachey“, so lautete der eingängige Slogan nach der 1946 erfolgten Einführung der Brotrationierung durch den Ernährungsminister Strachey – das Brot war nicht einmal während des Krieges rationiert gewesen – und nach der von Energieminister Shinwell in hohem Maße mitzuvertretenden Kohlenkrise vom Februar 1947. Der Hinweis auf den weltweiten Nahrungsmittelmangel und auf harte Winter überzeugte nur zum Teil. Weitere wirtschaftliche Krisen folgten, wie die Konvertibilitätskrise vom Sommer 1947 und die Abwertungskrise vom Sommer 1949, von der Regierung zwar stets gemeistert, aber doch immer nur unter hohem Einsatz an letzten Kraftreserven und erheblichen Verlusten an Selbstvertrauen und öffentlicher Zustimmung. Vor allem das Jahr 1947, von dem damaligen Schatzkanzler Hugh Dalton nachträglich bezeichnenderweise als „annus horrendus“ charakterisiert³⁸, erwies sich hier als Wasserscheide³⁹. War der eigentliche Reformimpetus auch noch keineswegs völlig gebrochen, das Regieren wurde doch mehr und mehr zum reinen Management der jeweiligen Krisen. Immerhin konnte der Rückschlag in der öffentlichen Einschätzung nach dem Tiefpunkt des Jahres 1947 wenigstens teilweise aufgefangen werden. So erzielte Labour bei den Februarwahlen des Jahres 1950 immerhin noch eine kleine Mehrheit von sechs Sitzen. Bei den erneuten Wahlen im Herbst 1951 kam das Aus: die Konservativen errangen eine knappe Mehrheit von 17 Mandaten, erzielt auf der Basis von 48% der Stimmen. Labour gewann selbst jetzt noch mit 48,8% der Stimmen 200 000 Wähler mehr als die Konservativen – das war mit beinahe 14 Millionen Wählern eine Stimmzahl wie nie zuvor und nie darnach –, verlor aber aufgrund der Ei-

³⁷ Vgl. u. a. Sidney Pollard, *The Development of the British Economy 1914–1967*, London 1969, S. 356 ff.; J. C. R. Dow, *The Management of the British Economy 1945–60*, Cambridge 1970, S. 13 ff.

³⁸ Hugh Dalton, *High Tide and After. Memoirs 1945–1960*, London 1962, S. 187.

³⁹ Vgl. Morgan, *Labour*, S. 334 ff.; Pimlott, Dalton, S. 476 ff.

gentümlichkeiten des britischen Mehrheitswahlsystems doch die Wahl⁴⁰. Ebenso widersprüchlich wie dies Wahlergebnis war auch Labours Leistungsbilanz: Labour als Gewinner und Verlierer zugleich.

Das gilt auch für die Felder der Außen- und der Sozialpolitik, die indessen hier beide nicht zu behandeln sind – dabei wäre über den britischen Anteil an der Entstehung des Kalten Krieges⁴¹ und das Scheitern der britischen Palästinalpolitik ebenso wie über den noch immer als Glanzstück gesehenen National Health Service und das Mißlingen des Kampfes gegen die Armut⁴² mancherlei zu sagen. Hier geht es vielmehr um die sozialökonomischen Strukturreformen, denen im Rahmen der Reformpolitik eine zentrale Bedeutung zugeordnet war. Nationalisiert wurden programmgemäß die Bank of England, der Kohlebergbau, die Eisenbahnen, das Straßentransportwesen (road haulage), die Energiewirtschaft und schließlich auch die Eisen- und Stahlindustrie, daneben einige kleinere Betriebszweige wie der Luftverkehr. Selbst wenn die Konservativen nach 1951 die Nationalisierung der Eisen- und Stahlindustrie und des Straßentransportwesens nicht wieder rückgängig gemacht hätten, bleibt die Frage nach dem tatsächlichen Ausmaß und den Wirkungen der Eingriffe. Hatte sich in den sozialökonomischen Strukturen Großbritanniens Entscheidendes geändert?

Die Antwort eines der extremeren der linken Kritiker der Labour-Regierung von 1945–1951 lautet: „In essence the Labour government of 1945–1951 had not created a socialist commonwealth, nor even taken a step in that direction. It had simply created a mixed economy in which the bulk of industry still lay in private hands, and the six years of its rule had only marginally altered the distribution of social power, privilege, wealth, income, opportunity and security.“⁴³ Selbst wenn man die Kritik von David Coates für weit überzogen hält, läßt sich nicht leugnen, daß sich in den sozialökonomischen Strukturen nur bedingt etwas geändert hatte. Der weitaus größte Teil der britischen Wirtschaft blieb außerhalb des direkten staatlichen Eingriffs, zumal das aus der Kriegszeit anfänglich bruchlos fortgesetzte System von Kontrollen und Kontingentierungen nach und nach abgebaut wurde. Die Nationalisierungsmaßnahmen betrafen in erster Linie öffentliche Dienstleistungsbetriebe oder aber kranke Indu-

⁴⁰ Vgl. Eatwell, *Labour Governments*, S. 119ff., 147f.; Morgan, *Labour*, S. 485f.; Pelling, *Labour Governments*, S. 259.

⁴¹ Vgl. hierzu jetzt Victor Rothwell, *Britain and the Cold War 1941–1947*, London 1982; Alan Bullock, Ernest Bevin. *Foreign Secretary 1945–1951*, London 1983; D. Cameron Watt, „Britain, the United States and the Opening of the Cold War“, in: Ritchie Owendale (Hg.), *The Foreign Policy of the British Labour Governments, 1945–1951*, Leicester 1984, S. 43–60.

⁴² Wenig kritisch behandelt bei Morgan, *Labour*, S. 170ff.; Pelling, S. 98ff. Vgl. Jürgen C. Heß, „The Social Policy of the Attlee Government“, in: W. J. Mommsen (Hg.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850–1950*, London 1981, S. 296ff., auf deutsch in ders. (Hg.), *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1950*, Stuttgart 1982, S. 306ff.

⁴³ David Coates, *The Labour Party and the Struggle for Socialism*, Cambridge 1975, S. 47; ebenfalls sehr kritisch: Ralph Miliband, *Parliamentary Socialism. A Study in the Politics of Labour*, London ²1975, S. 272ff.; sehr viel angemessener: David Howell, *British Social Democracy*, London ²1980, S. 175ff.

strien wie den Kohlebergbau, für den eine Reorganisation schon seit langem überfällig war⁴⁴. Dort, wo die Labour-Regierung über diesen Rahmen hinausging, wie im Falle der Eisen- und Stahlindustrie, erwies sich der Eingriff als überaus mühsam, in der Struktur oberflächlich und zudem von kurzer Dauer⁴⁵.

Das Ringen um die Eisen- und Stahlnationalisierung kann gerade wegen dieser Schwierigkeiten verschiedene grundlegende Probleme aufzeigen. Laut Rogow war der „struggle for steel“ in der Tat die bitterste Kontroverse der sechsjährigen Amtsperiode der Labour-Regierung⁴⁶. Selbst ein Eingriff, der, wie auch im Falle der anderen Nationalisierungsmaßnahmen, reichliche finanzielle Kompensation für die Eigentümer bot – das Kompensationsprinzip war ein Grundprinzip in Labours Konzept des friedlichen Wandels⁴⁷ – und der zudem die interne Struktur der Industrie weitgehend unberührt ließ, wurde von der Eisen- und Stahlindustrie ebenso wie von den industriellen Spitzenverbänden strikt abgelehnt, so daß Labour hier anders als im Fall der übrigen nationalisierten Industrien nicht auf die freiwillige Kooperation der Industrie hoffen konnte⁴⁸. Damit fehlte von vornherein eine wichtige Grundvoraussetzung für die Durchsetzung der eigenen Pläne. Eine konsensuale Lösung war nur dann zu erreichen, wenn Labour sein Nationalisierungsvorhaben zurückstellte und sich mit einem Kompromiß zufriedengab. Setzte die Attlee-Regierung hingegen auf die Durchsetzung der Nationalisierungsforderung, dann war an dieser Stelle die Grenze des „war-time consensus“ und der darauf aufbauenden Zusammenarbeit von Regierung und Industrie erreicht.

Labour blieb nach schweren internen Auseinandersetzungen in der Tat fest und setzte sich schließlich nach außen hin durch, errang damit aber nur einen Scheinsieg⁴⁹. Dafür gab es neben dem Gegensatz zwischen Labour und Industrie noch eine Reihe von weiteren Gründen. Ohne die verwickelten Diskussionen um den Zeitpunkt der Einbringung des Nationalisierungsgesetzes für die Eisen- und Stahlindustrie und über das Ausmaß der geplanten Eingriffe wiedergeben zu können, seien einige Hauptpunkte hervorgehoben.

Die Stahlnationalisierung hatte von vornherein in der Prioritierung der verschiedenen Nationalisierungsvorhaben keinen hohen Stellenwert bekommen. Erst in den dreißiger Jahren war sie überhaupt in die Liste der Nationalisierungspläne aufgenom-

⁴⁴ Vgl. M. W. Kirby, *The British Coalmining Industry 1870–1946. A Political and Economic History*, London 1977.

⁴⁵ Vgl. Godfrey Hodgson, „The Steel Debates“, in: Sissons/French (Hg.), *Age of Austerity*, S. 297–316.

⁴⁶ A. A. Rogow, *The Labour Government and British Industry 1945–1951*, Oxford 1955, S. 158.

⁴⁷ Die Frage der Kompensationszahlungen wird ausführlich behandelt in der umfangreichen und sehr gründlichen Studie von Norman Chester, *The Nationalisation of British Industry 1945–51*, London 1975, S. 217 ff.

⁴⁸ Vgl. Stephen Blank, *Industry and Government in Britain. The Federation of British Industries in Politics, 1945–65*, Westmead 1973, S. 75 ff., vor allem S. 97 ff. Sehr aufschlußreiches Material zur sich allmählich verhärtenden Haltung der F. B. I. findet sich im F. B. I.-Archivbestand des „Modern Records Centre“ der University of Warwick, Coventry.

⁴⁹ Hodgson spricht dann auch von einem „Pyrrhic victory“ („The Steel Debates“, S. 316).

men worden. Noch während des Zweiten Weltkriegs hatte die TUC-Führung diese Industrie nicht zu den unmittelbaren Objekten der Nationalisierungspolitik gezählt, sie dann aber – unter dem Einfluß der wichtigsten Stahlarbeitergewerkschaft – an zweitrangiger Stelle in die „shopping list“ aufgenommen⁵⁰. Auch in der Labour Party selbst kam die Stahlnationalisierung erst nach einer internen Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern dieser Maßnahme definitiv ins Programm⁵¹. Diese von vornherein gegebene interne Uneinigkeit machte die tatsächliche Durchführung der Maßnahme nicht sicherer. Im Gegenteil hatte sie einen wesentlichen Einfluß auch auf die anschließenden Diskussionen.

Von den beiden Optionen – Nationalisierung einerseits, Reorganisation unter staatlicher Aufsicht andererseits – konnte sich die erste vor allem auch deswegen nur mühsam durchsetzen, weil die Stahlindustrie Großbritanniens nach einer profitablen Entwicklung in den späten dreißiger Jahren und während des Zweiten Weltkriegs keine Problemindustrie mehr war, wie es etwa für den Kohlebergbau galt⁵². Für ihre Übernahme sprachen daher rein wirtschaftliche Argumente nicht in derselben Weise wie bei den anderen für die Nationalisierung vorgesehenen Industrien. Vielmehr erschien die Stahlnationalisierung ihren Befürwortern in erster Linie als eine Frage der Macht. Die Stahlindustrie gehörte als Schlüsselindustrie in die Hand des Staates. Gebraucht ein so vehementer Verteidiger der Stahlnationalisierung wie der Schatzkanzler Hugh Dalton auch in der Öffentlichkeit sehr wohl wirtschaftliche Argumente – auch hier wurde an erster Stelle mit dem Effizienzargument hantiert⁵³ –, intern ließ er erkennen, daß es ihm darum ging, die Macht „of a most reactionary body of capitalists“ zu brechen⁵⁴. Auch sonst zeigte sich, wie sehr politische Überlegungen an erster Stelle standen. Im Sommer 1948 bestätigte C. Strauss, inzwischen nach der Kabinettsumbildung vom Herbst 1947, die dem krisenreichen Sommer 1947 gefolgt war, der zweite Minister, der die Stahlfrage zu behandeln hatte, ausdrücklich vor dem Kabinett, „that our case primarily rests on the need for taking this important basic industry out of the realm of private profitmaking into public ownership rather than on grounds of any present inefficiency in the industry’s management“⁵⁵. Diese politische Orientierung, die auch immer wieder mit den Erwartungen in der Anhängerschaft ar-

⁵⁰ T.U.C., „Interim Report on Post-War Reconstruction“, in: T.U.C., 76th Annual Report 1944, S. 399.

⁵¹ Vgl. Miliband, *Parliamentary Socialism*, S. 277 ff.; Bernard Donoghue/G. W. Jones, Herbert Morrison. *Portrait of a Politician*, London 1973, S. 331 f.; Hugh Dalton, *The Fateful Years. Memoirs 1931–1945*, London 1957, S. 432 f.; Jay, *Change and Fortune*, S. 124, unterstreicht noch immer, es wäre besser gewesen, die Stahlindustrie nicht in „Let Us Face The Future“ aufzunehmen.

⁵² Vgl. Chester, *Nationalisation*, S. 15.

⁵³ London School of Economics Library, Dalton Papers 9/2: Dalton, *Speech at the May Day Demonstration of the Durham Miners’ Association*, 4. Mai 1946.

⁵⁴ Diese sehr offene Ausdrucksweise hat im offiziellen Kabinettsprotokoll keine Spuren hinterlassen (siehe Public Record Office, C. M. 30 (46), S. 246), wird indessen durch Dalton selbst berichtet (High Tide, S. 138). Ben Pimlott charakterisiert Dalton bezeichnenderweise als „the member of the Big Five most determined to turn socialist conviction into action“ (Dalton, S. 443).

⁵⁵ Public Record Office, C. P. (48) 145, 10 June 1948, S. 1.

gumentierte, ließ dann nur noch wenig Raum, die überaus komplexe Struktur der Industrie in die Überlegungen einzubeziehen⁵⁶. Angesichts dieser Komplexität, aber auch der sich daraus ergebenden Schwierigkeiten der Abgrenzung der geplanten Maßnahmen waren schließlich zwölf Gesetzentwürfe nötig, bis die Stahlnationalisierung Gesetzesreife erlangte⁵⁷.

Die Gegner der unmittelbaren Nationalisierung innerhalb der Labour Party⁵⁸, von denen Herbert Morrison der offenste und wichtigste war – als Lord President of the Council war er u. a. zentraler Koordinator der Gesetzesvorbereitung –, argumentierten dagegen stets mit den zu erwartenden negativen wirtschaftlichen Folgen, zu denen die Umstellungsprozesse der Nationalisierungsphase führen würden. Solche Produktionsverluste könne sich die britische Wirtschaft nicht leisten⁵⁹. Noch 1948, nachdem die Entscheidung über das Beharren auf der Nationalisierungsabsicht schon längst gefallen war, erinnerte Morrison an seine früheren Ansichten und unterstrich vor dem Kabinett, wie wichtig es sei, nicht politisch, sondern wirtschaftlich zu argumentieren. Wenn es schon nicht möglich sei, der Industrie gegenwärtige Ineffizienz vorzuwerfen, dann bleibe nur übrig zu unterstellen, daß sie allein in staatlicher Hand zur notwendig erachteten weiteren Effizienzsteigerung in der Lage sei⁶⁰. Das Kabinett schloß sich in der Tat seinem Vorschlag an⁶¹. Attlee hatte im übrigen eine eher vermittelnde Position eingenommen, sich dann aber der Front der sich für eine Nationalisierung aussprechenden Minister angeschlossen⁶².

Offensichtlich hat die Frage des timing eine erhebliche Rolle gespielt. Vorrangige Platzierung unter den Gesetzgebungsvorhaben hätte der Stahlnationalisierung eine Behandlung in der ersten aktivsten Phase der Regierung gesichert. Dagegen aber sprach schon die oben genannte programmatische Hintanstellung. 1946 diente dann die Überfüllung des Gesetzgebungsfahrplans für das laufende Jahr als Begründung für die Verschiebung in die Session 1947/48. Im Sommer 1947 war es der Zwang der Konvertibilitätskrise, unter dem sich das Kabinett zur weiteren Verschiebung in das darauf folgende parlamentarische Jahr veranlaßt sah, also 1948/49. Nun kam eine wichtige institutionelle Barriere zur Wirkung. Das House of Lords, in dem die Konservativen die Mehrheit besaßen, erhielt trotz der zeitlichen Befristung seiner Eingriffsmöglichkeiten die Chance, die Durchführung des Gesetzes bis auf den Zeitraum nach der für 1950 zu erwartenden Wahl zu verschieben. Erst Anfang 1951 trat es in

⁵⁶ Vgl. Jay, *Change and Fortune*, S. 124: „... having dealt throughout the war with the iron and steel industry, I was a bit shocked at the ignorance shown by both Dalton and Morrison about its complexities.“

⁵⁷ Donoghue/Jones, Morrison, S. 357 Anm. Vgl. auch George W. Ross, *The Nationalisation of Steel. One Step Forward, Two Steps Back?*, London 1965.

⁵⁸ Sie schlossen die Nationalisierung der Eisen- und Stahlindustrie zu einem späteren Zeitpunkt nicht aus.

⁵⁹ Siehe z. B. Public Record Office, C. P. (47) 185, 212 und 215; vgl. Donoghue/Jones, Morrison, S. 348 ff.

⁶⁰ Public Record Office, C. P. (48) 136, 2.6. 1948 und C. P. (48) 181, 15.7. 1948.

⁶¹ Public Record Office, C. M. 52 (48), S. 141 f. (19.7. 1948).

⁶² Eine knappe Beschreibung hiervon findet sich auch bei Harris, Attlee, S. 342 ff.

Wirkung, ohne daß die Regierung sich angesichts ihrer prekären parlamentarischen Situation nach der Februar-Wahl von 1950 noch in der Lage sah, der Politik der aktiven Nonkooperation der Stahlindustrie etwas entgegenzusetzen⁶³.

Ist das Bild also bestimmt von der scharfen Gegnerschaft zwischen Regierung und einer von der konservativen Opposition ständig gestützten Industrie, so beruhte die Schwäche der Regierung zunächst auf den internen Meinungsverschiedenheiten im Kabinett, in der Partei und in den Gewerkschaften, später dann auch auf der starken Verminderung der parlamentarischen Mehrheit. Der Einfluß der Befürworter unter den Ministern und auf den Parteikonferenzen und Gewerkschaftskongressen hatte ausgereicht, die Nationalisierung der Eisen- und Stahlindustrie überhaupt auf der Tagesordnung des Kabinetts zu halten. Effektive Maßnahmen waren damit noch nicht gesichert. Weder die im Gesetz enthaltene sehr oberflächliche Reorganisation der Industrie, die, wie gesagt, die Firmenstruktur weitgehend intakt ließ, noch die äußerst kurzfristige Geltungsdauer des Gesetzes bis zu seiner Aufhebung durch die Konservativen nach ihrem Wahlsieg im Herbst 1951 lassen es zu, von mehr als einer Scheinlösung zu sprechen. Labours Konzept des friedlichen Wandels war gegenüber einer profitablen Industrie wie der Stahlindustrie unter den damaligen Umständen eindeutig an die Grenzen seiner Eingriffsmöglichkeiten gekommen. Dauerhafte Wirkung hatte erst der erneute Schritt zur Nationalisierung der Regierung Wilson im Jahre 1967⁶⁴.

Die Grenzen, die Labour sich – anders als im Falle der Stahlnationalisierung – selbst zog, lassen sich an der Frage der Organisationsstruktur der nationalisierten Industrien aufweisen. In aller Klarheit faßte der Abgeordnete Richard Crossman, einer der wichtigsten parteiinternen Kritiker der Labour-Regierung, bereits 1950 den Sachverhalt zusammen: „The change of ownership takes place, the flag goes up, and the management remains unchanged.“⁶⁵ Labour hatte sich mehrheitlich in den dreißiger Jahren für das Konzept der sog. „public corporation“ als Organisationsform nationalisierter Industriezweige entschieden und die unmittelbare Leitung durch die Bürokratie des Staates ebenso verworfen wie alle Ideen direkter Arbeiterkontrolle, im Erbgut des syndikalistischen Denkens auch in Großbritannien noch immer von einer nicht zu unterschätzenden Bedeutung, auch wenn sie in den Partei- und Gewerkschaftsdiskussionen der dreißiger Jahre unterlegen waren⁶⁶. Die nationalen Indu-

⁶³ Vgl. Rogow, *Labour Government*, S. 167 ff.

⁶⁴ Sehr kritisch R. Kelf-Cohen, *British Nationalisation 1945–1973*, London 1973, S. 89–107; John Redwood, *Public Enterprises in Crisis. The Future of the Nationalised Industries*, Oxford 1980, S. 78–89.

⁶⁵ R. H. S. Crossman, *Socialist Values in a Changing Civilisation*, Fabian Autumn Lecture, 17. 11. 1950, Fabian Pamphlet, London 1951, S. 12.

⁶⁶ Vgl. u. a. Herbert F. Weiner, *British Labour and Public Ownership*, Washington 1960, S. 47–52; E. Eldon Barry, *Nationalisation in British Politics. The Historical Background*, London 1965, S. 310–353. Erstmals aus den Quellen gearbeitet die bisher unveröffentlichte Dissertation von John Street, *The Origins and Development of Trade Union Attitudes to Worker Involvement in the Management and Control of British Industry, Especially Nationalised Industry, 1930–1951*, Oxford 1981, vor allem S. 142 ff.

strien sollten mit einem hohen Maß an interner Autonomie ausgestattet sein und nur in den Grundlinien dem Einfluß und der Kontrolle des zuständigen Ministers und des Parlaments unterliegen. Auf diese Weise hoffte man „the best of both worlds“ zu vereinen, sowohl „business management“ als auch „public accountability“ (öffentliche Rechenschaftslegung)⁶⁷. Um die als zentrales Ziel gestellte wirtschaftliche Effizienz zu garantieren, sollten in den zentralen „boards“ (Aufsichtsräten) wie auch sonst im Management nur „the best men“ angestellt werden⁶⁸. Das hatte von vornherein die ausschließliche Orientierung an Managementenerfahrung zur Folge. Resultat war ein hohes Maß an sozialer Kontinuität in den Chefetagen der nationalisierten Wirtschaftszweige. Freilich waren einige Gewerkschaftsführer in diese Hierarchie aufgestiegen. Rogow beziffert ihren Anteil 1951 auf 9 der 47 full-time members und 7 der 48 part-time members der „boards“ (also 19 bzw. 15%)⁶⁹. Das ist auf den ersten Blick vielleicht noch auffallend viel. Es verliert aber jede einschneidende Bedeutung durch die Tatsache, daß diese Gewerkschaftsführer nicht als Vertreter ihrer Gewerkschaften in der Administration und Leitung der nationalisierten Industrien mitwirkten, sondern als erfahrene Manager mit einer besonderen Sachverständigkeit für die Frage der Arbeitsbeziehungen. Sie hatten jedes Band mit ihrer Gewerkschaft aufgeben müssen. Jede Form einer direkten gewerkschaftlichen Vertretung sah man als Form einer doppelten Verantwortlichkeit, die als effizienzschädigend mit dem Blick auf die Industrie und als Gefahr für die eigene Unabhängigkeit aus dem Gesichtspunkt der Gewerkschaften erschien und ebenso von der Regierung wie vom Gewerkschaftsdachverband TUC strikt abgelehnt wurde. Daß die Gesamtvertretung der britischen Industrie, die „Federation of British Industry“, unter diesen Umständen schon gar keinen Platz für eine gewerkschaftliche Vertretung sah⁷⁰, wird niemanden überraschen. Die Haltung von TUC und Labour Party hingegen bleibt einer näheren Erklärung bedürftig⁷¹.

Zunächst einmal ist darauf zu verweisen, daß statt direkter Interessenvertretung in den Entscheidungsgremien der nationalisierten Industrien ein Konsultationsapparat vorgesehen war, die sogenannte „joint consultation“⁷². Diese Beratungsorgane waren

⁶⁷ So Morrison am 30. 1. 1946 im Unterhaus, in: House of Commons Debates, Bd. 418, S. 969 (mit Dank an A. de Wildt).

⁶⁸ Public Record Office, PREM 8/294: Brief Daltons an Attlee vom 15. 1. 1946 („... we must spare no efforts to obtain the best men.“). Vgl. Chester, Nationalisation, S. 539 f.

⁶⁹ Rogow, Labour Government, S. 105.

⁷⁰ Siehe ebd., S. 104.

⁷¹ Vgl. hierzu ausführlicher Jürgen C. Heß, „Der TUC und die ‚industrial relations‘ der 1940er Jahre“, in: Gustav Schmidt (Hg.), „Industrial Relations“ und „Industrial Democracy“ in Großbritannien, Bochum 1984, S. 61–88. Im Rahmen des Fachgruppenprojekts „Gewerkschaften und Strukturreform in Westeuropa nach 1945“ der Fachgruppe für Neueste Geschichte an der Vrije Universiteit, das auf die Initiative Prof. Dr. H. Lademachers (jetzt Universität Kassel) zurückgeht, arbeitet der Vf. an einer sehr viel umfassenderen Analyse der Reformkonzepte und Aktivitäten des TUC.

⁷² Vgl. u. a. A. M. F. Palmer, „Joint Consultation in Nationalised Industries“, in: William A. Robson (Hg.), Problems of Nationalised Industry, London 1952, S. 132–143; W. A. Robson, „General Conclusions“, in: ebd., S. 343 ff.; Chester, Nationalisation, S. 844 ff.

in ihrem Einwirkungsbereich strikt begrenzt und sollten auf den verschiedenen Ebenen von der Grube und Fabrik bis zur zentralen Konzernleitung den Arbeitnehmern die Möglichkeit zur Mitberatung bieten, von jeder Mitentscheidung aber ausgeschlossen sein. Auf diesen Apparat konzentrierten sich alle Bemühungen von Regierung und Gewerkschaftsführung. Über sein Funktionieren oder besser Nicht-Funktionieren gab es jedoch eine Fülle von Klagen, deren Berechtigung nicht in allen Fällen geleugnet werden konnte. Seit 1947 nahm auf den Parteitag der Labour Party und den Gewerkschaftskongressen die grundsätzliche Kritik an dieser begrenzten Form der Einflußmöglichkeit ständig zu⁷³. Auch auf der ministeriellen Ebene zeigte man sich über diese Kritik sehr besorgt. Das entsprechende Komitee des Kabinetts, das Socialisation of Industry Committee, setzte sich bis 1951 immer wieder mit der Frage der Partizipation der Arbeitnehmer auseinander⁷⁴. Bessere Informationen über die Konsultationsmöglichkeiten und das interne Funktionieren der nationalisierten Industrien überhaupt, andererseits eine intensivere gewerkschaftliche Vorbereitung auf die Mitwirkung im Konsultationsapparat, darin vor allem wurden Lösungen gesucht. Zu tatsächlichen Zugeständnissen sah man sich nicht in der Lage. Vielmehr ergänzte man die eigene Informations- und Ermahnungstaktik – die sich übrigens auch ans Management richtete – durch eine Taktik des Abwiegeln, wenn etwa Morrison im Oktober 1950 im Parlament erklärte, man stehe erst am Beginn der Ära der industriellen Demokratie⁷⁵. Außerdem sorgte man für Begriffsverwirrung, indem man den Begriff der industriellen Demokratie bereits für den eigenen Konsultationsapparat in Anspruch nahm.

Zwei unvereinbare Konzepte stießen hier aufeinander, das der öffentlichen Kontrolle von oben bei strikter Scheidung von industriellem Management und gewerkschaftlicher Interessenvertretung, repräsentiert durch die TUC-Führung, die Parteilührung und die Regierung, und das der demokratischen Kontrolle von unten in Form einer industriellen Demokratie, die tatsächliche Mitentscheidung beinhalten sollte, verfochten durch Vertreter der unteren Partei- und Gewerkschaftsorganisationen, aber auch durch verschiedene Einzelgewerkschaften wie die National Union of Railwaymen. Auch auf ministerieller Ebene mußte man sich eingestehen, daß es nicht ausreichte, das Ausmaß der Kritik mit dem Argument kommunistischer Einflüsse zu

⁷³ Siehe auch David Rubinstein, „Socialism and the Labour Party. The Labour Left and Domestic Policy, 1945–1950“, in: David E. Martin/D. Rubinstein (Hg.), *Ideology and the Labour Movement. Essays presented to John Saville*, London 1978, S. 228 ff. Bei Morgan, Labour, werden auffälligerweise die Partizipationsdebatte und die damit verbundenen Aktivitäten von Regierung, Partei- und Gewerkschaftsführung völlig übergangen; nur so ist ein Satz wie der folgende zu erklären: „The government and the TUC made no effort to alter the adversarial character of relations between labour and management.“ (S. 136; vgl. auch ebd., S. 492). Bei Pelling, *Labour Governments*, finden sich immerhin einige Hinweise (S. 91 ff.).

⁷⁴ Siehe z. B. Public Record Office, S.I. (M) (51) 25, 10. 5. 1951: „Report of Sub-Committee on Relations with Workers in the Socialised Industries“.

⁷⁵ So Morrison am 25. 10. 1950 im Unterhaus, in: *House of Commons Debates*, Bd. 478, S. 2811 (mit Dank an A. de Wildt).

erklären⁷⁶. Vielmehr ging es um einen prinzipiellen Konflikt. Wirkten bei den Vertretern des Konzepts der industriellen Demokratie die bereits erwähnten syndikalistischen Traditionen fort, so vertrat die andere Seite den Hauptstrang der britischen Gewerkschaftstradition, die auf der unbedingten gewerkschaftlichen Selbständigkeit beharrte. Das vorherrschende oppositionelle Rollenverständnis ließ wohl Kooperation und Beratung zu, nicht aber Mitverantwortung⁷⁷.

Aber auch andere Faktoren müssen berücksichtigt werden. So die typisch britische Gewerkschaftsstruktur des „multi-unionism“. Die Vielzahl der Gewerkschaften in einem Betrieb oder Betriebszweig verhinderte immer wieder die Entstehung einer einheitlichen gewerkschaftlichen Interessenwahrnehmung. Auch der Mangel an geeignetem Personal spielte eine wichtige Rolle. Die Gewerkschaften hatten nach eigenem Eingeständnis nicht genügend Personen, die Managementfunktionen in der Industrie übernehmen konnten, und sahen sich auf diese Weise von der Ausblutung bedroht, falls alle Gewerkschaftsführer in die „boards“ der nationalisierten Industrien überwechseln würden⁷⁸. Gegen einen solchen Rollenwechsel führender Gewerkschafter sprach häufig auch nicht nur das eigene gewerkschaftliche Interesse, sondern ebenso das soziale Rollenverständnis der betroffenen Personen⁷⁹. Dazu kommt ein durch einen qualifizierten Beobachter wie den in der britischen Arbeiterbewegung sehr aktiven Sozialwissenschaftler G. D. H. Cole bestätigtes tiefes Mißtrauen bei der Labourführung und der Leitung der Gewerkschaften gegenüber jeder wirklichen Mitbestimmung von Seiten der Arbeiter⁸⁰, aber auch das ebenfalls zu konstatierende und wiederum von ihm bestätigte geringe Interesse breiter Arbeitergruppen an einer solchen Mitbestimmung⁸¹. Ihre Befürworter blieben kleine Gruppen, die wohl Mehrheiten auf Parteiversammlungen und Gewerkschaftskongressen dazu zu bringen vermochten, ihren Resolutionsentwürfen zuzustimmen, die aber, anders als im Falle der Stahlnationalisierung, auf der Ebene der Partei- und Gewerkschaftsführung nur wenige und auf der ministeriellen Ebene keine Fürsprecher hatten. So blieben sie kleine Vor-

⁷⁶ Am 20. 7. 1948 schrieb Hugh Gaitskell an Morrison: „The big majority in favour of the resolution cannot consist only of Communists or people stirred up by Communists to make trouble.“ (Public Record Office, CAB 124/951) Gaitskell spielte als Minister of Fuel and Power seit 1947 eine zentrale Rolle in der Nationalisierungspolitik der Regierung Attlee; gerade er lehnte syndikalistische Tendenzen entschieden ab und war nur zu sehr geneigt, dahinter kommunistische Einflüsse zu sehen (vgl. Williams, Gaitskell, S. 167 ff., bes. S. 171).

⁷⁷ Vgl. V. L. Allen, *Trade Unions and the Government*, London 1960, S. 271 ff.

⁷⁸ Nach Allen, ebd., ist dies der wichtigste Punkt. So wenig an seiner Bedeutung zu zweifeln ist, so sehr müssen auch andere Faktoren einbezogen werden.

⁷⁹ Ein deutliches Beispiel nennt Williams, Gaitskell, S. 171.

⁸⁰ *Consultation or Joint Management. A Contribution to the Discussion of Industrial Democracy*, by J. M. Chalmers, Ian Mikardo, G. D. H. Cole (Fabian Tract 277, Dezember 1949), S. 27. Über Coles Einstellung zur Reformpolitik der Attlee-Regierung siehe u. a. seinen aufschlußreichen Artikel „The Dream and the Business“, in: *Political Quarterly* 20 (1949), S. 201–210. Vgl. auch A. W. Wright, G. D. H. Cole and Socialist Democracy, Oxford 1979, S. 274 ff.

⁸¹ Vgl. G. D. H. Cole, *Labour's Second Term. A Comment on the Draft: „Labour Believes in Britain“* (Fabian Tract 273, London 1949), S. 11; ders., *National Coal Board*, London 1948, S. 40. Vgl. ders., *An Introduction to Trade Unionism*, London 1953, S. 225 ff.

huten am linken Flügel der Labour Party, auch ohne wirkliche Unterstützung von einer breiten, aus der Basis kommenden industriellen Demokratisierungsbewegung. Aus der unübersehbaren Hervorhebung von Frustrationsempfindungen konnte auf diese Weise kein akzeptierter alternativer Ansatz erwachsen. Erst in den sechziger Jahren wandelte sich das Bild, begannen sich Labour Party und TUC für Konzepte direkter industrieller Mitverantwortung zu erwärmen⁸².

Noch eine andere Grenze gilt es hier sichtbar zu machen. Nennen wir sie hier einmal die Grenze vor dem zweiten Schritt. Ist es eine Grenze, an die jede Reformregierung stößt, wenn sie ihr erstes Reformpaket verwirklicht hat? Ein Aspekt, der der vergleichenden Untersuchung wert ist. Im Falle der Attlee-Regierung jedenfalls war der Verlust an Schwungkraft nicht zu übersehen. Um noch einmal Richard Crossman zu zitieren:

„Yet, after scarcely four years in office, the Government had fulfilled its historic mission. The nationalisation of half a dozen major industries, the construction of an all-in system of social security and a free health service, and the tentative application of planning to the national economy – the achievements of these reforms seemed to have exhausted the content of British socialism.“⁸³

Diese programmatische Erschöpfung zeigte sich schon ab 1948 in der Diskussion über ein neues Wahlprogramm. Labour zerfiel in zwei Flügel⁸⁴. Auf der einen Seite standen die Konsolidierer, die erst einmal die mittlerweile durchgeführten Reformen sichern und ihre Übergangsschwierigkeiten überwinden wollten. Unter ihnen finden wir an erster Stelle wieder Herbert Morrison⁸⁵. Demgegenüber stand die Gruppe derjenigen, die die Reformen weitertreiben wollten. Ihr führender Repräsentant war der Gesundheitsminister Aneurin Bevan⁸⁶. Ergebnis war ein Kompromiß, der noch eine Reihe von Nationalisierungsmaßnahmen ins Wahlprogramm aufnahm, wie z. B. die

⁸² Vgl. J. Eaton/A. Fletcher, „Workers' Participation in Management. A Survey of Post-War Organised Opinion“, in: *Political Quarterly* 47 (1976), S. 85–87. Über die umfangreiche Debatte der 1970er Jahre, die im Bullock-Report von 1977 ihren Höhepunkt fand, vgl. u. a. Ken Coates/Tony Topham, *The New Unionism. The Case for Workers' Control*, Harmondsworth 1974; John Elliott, *Conflict or Cooperation? The Growth of Industrial Democracy*, London 1978; Giles Radice, *The Industrial Democrats. Trade Unions in an Uncertain World*, London 1978; Martyn Sloman, *Socialising Public Ownership*, London 1978. Daß die britische Mitbestimmungsdebatte nach dem konservativen Wahlsieg von 1979 beinahe verstummt ist, wie dies u. a. Paul Windolf bestätigt, nimmt ihr nichts von ihrer potentiellen Relevanz (Windolf, „Gewerkschaften und industrielle Beziehungen in Großbritannien“, in: ders. (Hg.), *Gewerkschaften in Großbritannien*, Frankfurt 1983, S. 40). Zu Recht spricht George Bain von einem „cyclical development of industrial democracy“ (George Sayers Bain, „Industrial Democracy and Collective Bargaining“, in: Schmidt (Hg.), „Industrial Relations“, S. 146).

⁸³ R. H. S. Crossman, „Towards a Philosophy of Socialism“, in: *New Fabian Essays*, ed. by R. H. S. Crossman, London 1952, S. 1.

⁸⁴ Vgl. Miliband, *Parliamentary Socialism*, S. 298 ff.; Howell, *Social Democracy*, S. 165 ff.

⁸⁵ Vgl. Donoghue/Jones, Morrison, S. 441 f.

⁸⁶ Vgl. Michael Foot, Aneurin Bevan 1945–1960, St. Albans 1975, S. 254 ff.

Zucker- und die Zementindustrie⁸⁷. „We rather invented a further socialisation programme“, so lautete der spätere Kommentar Morrisons⁸⁸. Mangel an gründlicher Vorbereitung zeigte sich bei dem neuen Konzept der Teilnationalisierung, dessen nähere Ausarbeitung unterblieb⁸⁹. Keiner dieser Vorschläge wagte sich an zentrale Großindustrien. Besonders auffällig war dies im Falle der chemischen Industrie, die Bevan sehr wohl ins Programm aufgenommen sehen wollte, von der es dort aber schließlich nur hieß, man werde sie einer gründlichen Untersuchung unterziehen⁹⁰.

Auch führende Gewerkschaftler hielten die Zeit für die Nationalisierung der chemischen Industrie nicht für reif. Sie schlossen sich der Ansicht an, daß die Regierung zunächst einmal die bereits nationalisierten Industrien konsolidieren und erfolgreich machen sollte. Überhaupt zeigte der TUC nur noch geringe Neigung, sich für weitere Nationalisierungsexperimente zu erwärmen⁹¹. Gerade gegenüber effizienten, also wirtschaftlich erfolgreichen Industrien war seine Mitwirkung nur noch sehr zögernd. Das zentrale Argument war ebenso praktisch wie ideologiefremd: Wenn der Staat als Arbeitgeber nicht in der Lage ist, die Arbeitsbedingungen anzubieten, die die besten privaten Firmen anbieten, dann können wir den Staat als „Modellarbeitgeber“ (model employer) nicht mehr verteidigen⁹². Im Sommer 1950 lautete das eindeutige Fazit im TUC-Bericht „The Public Control of Industry“: „It is certain that there is still a great deal to be done to improve the structure and operation of the public-owned industries and common sense indicates that at the present times efforts should be concentrated on making such improvements.“⁹³ Der Pragmatismus des common sense hatte gesiegt. Im Wahlprogramm vom Herbst 1951 tauchte dann auch konsequenterweise kein einziges Nationalisierungsvorhaben mehr auf, es hieß nur noch allgemein: „We shall take over concerns which fail the nation and start new public enterprises wherever this will serve the national interest.“⁹⁴ Es war in der Tat das Ende einer Ära für Labour. Unter diesen Umständen war es ein Glück, daß Labour die Wahl von 1951 verlor. Bereits seit dem knappen Wahlsieg vom Februar 1950 mehr durch die Ereignisse des Tages, vor allem die Folgen des Koreakrieges, hin und hergeschüttelt als einem selbständigen Kurs folgend, hätte Labour in einem dritten Kabinett Attlee keine Konzepte für eine erfolgreiche Politik weiterer Reformen mehr gehabt. Die Erschöpfung gilt im übrigen ebenso sehr für die Sozialpolitik wie für die hier angesprochenen Bereiche⁹⁵.

⁸⁷ Siehe *Labour Believes in Britain*, London 1949.

⁸⁸ Zitiert nach Howell, *Social Democracy*, S. 170.

⁸⁹ Vgl. G. D. H. Cole, „The Dream and the Business“ (wie Anm. 80), S. 205.

⁹⁰ *Labour Believes in Britain*, S. 13.

⁹¹ Vgl. Heß, „Der TUC“, S. 82 ff.

⁹² So Lincoln Evans, Generalsekretär der „Iron and Steel Trades Confederation“ und Mitglied des „General Council“ des TUC, in einer Besprechung zwischen der TUC-Spitze und verschiedenen Ministern am 25. 7. 1949 (TUC-Archiv 574.9). Siehe auch Evans' Rede auf dem TUC-Kongress von 1950: T. U. C. Brighton Congress Report 1950, S. 357 f.

⁹³ *Public Control of Industry* (T. U. C. Pamphlet 1951), S. 15.

⁹⁴ „Labour Party Election Manifesto“, in: Report of the Fiftieth Annual Conference of the Labour Party, London 1951, S. 209.

⁹⁵ Vgl. Heß, „Social Policy“, S. 308 ff. (in der deutschen Fassung, s. Anm. 42, S. 321 ff.).

Während Joseph Schumpeter im 1949 verfaßten Vorwort der 3. Auflage seines bekannten Buches „Capitalism, Socialism and Democracy“ konstatierte, nichts habe ihn an der englischen Entwicklung der vorhergehenden beiden Jahre mehr beeindruckt als die Schwäche des Widerstandes gegen das Fortschreiten auf dem Weg in den Sozialismus, und während er meinte, daraus konkludieren zu können, „that the ethos of capitalism is gone“⁹⁶, läßt sich feststellen, daß in demselben Jahre das Ethos des britischen Sozialismus bereits gebrochen war und das des Kapitalismus vor einer unerwarteten Wiedergeburt stand. Spätestens in den frühen fünfziger Jahren war dies auch in Großbritannien nicht mehr zu übersehen.

Im letzten Teil dieser Ausführungen sind die Hintergründe der anfänglichen Erfolge und der sich anschließenden Unfruchtbarkeit der Reformpolitik Labours noch einmal zusammenfassend zu betrachten. Dabei sind zwei reduktionistische Ansätze zunächst auszuschließen. Der Erfolg und das Scheitern der Reformpolitik sind das Ergebnis eines äußerst komplexen Interaktionsprozesses einer Vielzahl struktureller und inzidenteller Elemente gewesen; Versuche einer monokausalen Erklärung vermögen nicht zu überzeugen. Wenn der bekannte marxistische britische Historiker E. P. Thomson beispielsweise schreibt, von 1945 bis 1947 sei in Großbritannien eine tatkräftige sozialistische Strategie durchführbar gewesen, aber die Möglichkeiten dieser Jahre seien durch den Kalten Krieg vernichtet worden⁹⁷, so ruft das zahlreiche Fragen auf: Wo lagen die von ihm nicht näher ausgeführten, sondern nur angedeuteten Möglichkeiten? Wer trat für sie ein? Über welche Mittel zur Durchsetzung einer tatkräftigen sozialistischen Strategie verfügten ihre eventuellen Anhänger in diesen Jahren? War es wirklich der Kalte Krieg, der alles verdarb? Vergleichsweise einlinig argumentiert Arthur Marwick: 1945 hatte die Labour Party eine einmalige psychologische Gelegenheit, kühn zu sein, aber gebunden an die empirizistischen Traditionen der britischen Politik war sie nicht in der Lage, diese Gelegenheit zu ergreifen, wenn sie auch über eine viel klarere Sicht der Notwendigkeiten des Augenblicks als ihre politischen Gegner verfügte⁹⁸. In einem Falle der Kalte Krieg, also ein externer Faktor, im anderen Falle der Hinweis auf die internen Faktoren britischer Politik. Beides greift zu kurz. Nur ein multidimensionaler Ansatz, der eine Fülle von Faktoren berücksichtigt, vermag zu einer angemessenen Deutung zu führen. Auch ein solcher Ansatz vermag indessen nicht, letzte Gewißheit zu verschaffen. Seine Problematik bleibt, genau zu bestimmen, welches Gewicht die einzelnen Faktoren haben.

Erinnern wir uns noch einmal an die eingangs gestellten Teilfragen. Die ideellen Voraussetzungen des britischen Sozialismus habe ich in knapper Form angedeutet, auch den Hintergrund des Reformpakets von 1945 in wenigen Zügen sichtbar gemacht. Beide waren eine Antwort auf die britische gesellschaftliche Entwicklung und

⁹⁶ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London⁵1975, S. 416.

⁹⁷ E. P. Thompson, „The Peculiarities of the English“ (1965), in: ders., *The Poverty of Theory & other essays*, London 1978, S. 67.

⁹⁸ Arthur Marwick, *Britain in the Century of Total War. War, Peace and Social Change 1900–1967*, Harmondsworth 1970, S. 341.

vor allem ihre sehr konkreten Probleme in der Zwischenkriegszeit. Seinen zentralen Impetus gewann Labour aus der durch die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise scheinbar bestätigten Auffassung, daß der Kapitalismus eindeutig versagt habe. Diese negative Einschätzung eines ungeplanten Kapitalismus wurde durch die Kriegseindrücke noch bestärkt. Als Labour 1945 an die Regierung kam, wußten seine führenden Exponenten, was sie verändern wollten. Freilich erwies sich schnell, daß trotz jahrzehntelanger Diskussionen und mancher durchaus ausführlichen Pamphlete der dreißiger Jahre, etwa über die Kohle- oder Stahlnationalisierung⁹⁹, keine präzisen Entwürfe vorlagen, die die Reformen bis in ihre einzelnen Elemente vorbereitet hätten. Hier war Labour im folgenden auf die Zusammenarbeit mit der britischen Bürokratie, aber auch auf die Inanspruchnahme des industriellen Know-hows angewiesen. Nicht nur weil die Detailvorbereitung fehlte, sondern auch deshalb, weil im Zuge einer Reformmaßnahme erst zahlreiche Probleme sichtbar wurden, über die sich vorher nie jemand den Kopf zerbrochen hatte¹⁰⁰. Es ist offenkundig, daß Labour 1945 über nicht mehr verfügte als deutliche Richtungsschilder für die folgenden 5 km (wenn hier 5 parlamentarische Jahre einmal ins Längenmaß übertragen werden dürfen). Diese Schilder ermöglichten es, den Kurs zu bestimmen, nicht mehr und nicht weniger. Zudem besaß Labour eine lange Tradition sozialistischen Erneuerungsverlangens. Das war ein Pluspunkt, wo diese Tradition als eine Triebfeder des Reformwillens inspirierte und Anhänger mobilisierte, aber es konnte auch ein Problem sein, wenn die Tradition Erwartungen weckte, die jede Reformregierung schuldig bleiben mußte¹⁰¹.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist, daß Labour für seinen Reformkurs über ein klares Mandat verfügte. Die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs hatten einer breiten Öffentlichkeit die Notwendigkeit erheblicher Veränderungen einsichtig gemacht. Es ist eine bekannte Tatsache, daß Kriege als Akzeleratoren wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen wirken¹⁰². Das klare Mandat bedeutete Legitimität, die entscheidende Machtgrundlage demokratischen Handelns. Die Frage der Macht der Regierung, Reformen durchzusetzen, auch gegen den Willen einer machtvollen Minderheit, hatte Labour in den dreißiger Jahren intensiv beschäftigt. Die Labour-Linke hatte damals mancherlei Konzepte entwickelt, mit denen die Macht des

⁹⁹ Iron and Steel. The T.U.C. Plan of Socialisation, London 1934; Coal. The Labour Plan, London 1935.

¹⁰⁰ Vgl. Chester, Nationalisation, S. 1025 ff. Charakteristisch ist die von Pimlott wiedergegebene Äußerung Hugh Daltons als frischgebackener Schatzkanzler über die Nationalisierung der Bank of England: „We are going to nationalise the Bank. We don't know how, but we are going to do it. Get the appropriate fellow to draw up the plans.“ (Pimlott, Dalton, S. 457).

¹⁰¹ Siehe als Kommentar eines kritischen Zeitgenossen George Orwell, „Writers and Leviathan“ (1948): „Left governments almost invariably disappoint their supporters.“, in: The Collected Essays, Journalism and Letters of George Orwell, Bd. 4, In Front of Your Nose, 1945–1950, ed. by Sonia Orwell and Ian Angus, Harmondsworth 1970, S. 466.

¹⁰² Vgl. Alan S. Milward, The Economic Effects of the Two World Wars on Britain, London 1970, S. 24 ff.; Arthur Marwick, War and Social Change in the Twentieth Century. A Comparative Study of Britain, France, Germany, Russia and the United States, London 1974, S. 151 ff.

gesellschaftlichen Gegners gebrochen werden sollte. Man erwartete heftigen Widerstand gegen die eigenen Maßnahmen und überlegte, wieweit man dem durch Sondergesetze Herr werden könnte¹⁰³. Aufgrund des „war-time consensus“ waren 1945 Sondergesetze nicht nötig, auch wenn Labour an einigen Stellen über diesen Konsens hinausging. Die moralische Autorität der Regierung genügte. Im Gesetzgebungsprozeß ist jedenfalls keines der Reformvorhaben der Attlee-Regierung hängengeblieben¹⁰⁴. Allerdings mußten die Eingriffsmöglichkeiten des House of Lords beschnitten werden. Erst als Labour 1950 nur noch über eine sehr kleine Mehrheit verfügte und das Ende der Labour-Regierung abzusehen war, erschien ihre Legitimität als ausgehöhlt und verstärkte sich z. B. der vorher schon vorhandene Widerstand der Stahlindustrie bis zur aktiven Nonkooperation.

Die Macht, Reformen durchzusetzen, beruht über die anerkannte Legitimität der Regierung hinaus auf einer Fülle anderer Faktoren. Da ist zunächst einmal die Entschlossenheit, die eigenen Ziele zu verwirklichen und sich nicht durch tagespolitische Zwänge davon abhalten zu lassen, ein Problem, das auch auf den vieldiskutierten Bereich des Verhältnisses von Persönlichkeit und Struktur weist. Ohne hier einer personalistischen Interpretation huldigen zu wollen, ist das Element der Persönlichkeit in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzen, vorausgesetzt, wir behalten die Grenzen ihres Handlungsspielraums im Auge. Die führenden Persönlichkeiten von Attlees Kabinett waren sicher nicht austauschbar. Jede von ihnen brachte ihr eigenes Element in die Regierung und in den jeweiligen eigenen Aufgabenbereich ein. Attlee selbst war auf jeden Fall entschlossen, den Wählerauftrag wahrzumachen¹⁰⁵. Fehlte es ihm auch an dem Vermögen, seine Umwelt oder gar breite Massen zu inspirieren oder neue zukunftsweisende Konzepte zu entwickeln, so erwies er sich doch als sehr fähiger Leiter und Koordinator des Kabinetts¹⁰⁶.

Das persönliche Element kam aber auch als begrenzender Faktor zum Tragen, nämlich im Hinblick auf die soziale Herkunft und Orientierung der führenden Persönlichkeiten ebenso wie im Hinblick auf die Grenzen ihres physischen Leistungsvermögens. Der Antritt des Attlee-Kabinetts bedeutete keineswegs den Sieg der Arbeiterklasse als solche. Führende Politiker dieses Kabinetts entstammten dem höheren Mittelstand, wie Cripps, Dalton oder Strachey. Attlee mit seiner bürgerlichen Herkunft und seinem Hintergrund von Public-School-Besuch und Oxford-Studium ist

¹⁰³ Vgl. Ben Pimlott, *Labour and the Left in the 1930s*, Cambridge 1977, S. 52.

¹⁰⁴ Ein in dem hier behandelten Zusammenhang ebenfalls sehr interessantes Gebiet, auf dem es Labour zwar gelang, seine eigenen Vorstellungen gesetzlich zu verankern, das Gesetz aber nicht vollständig ausführen konnte, war das der sog. „development councils“, einer Art korporativer Leitungsorgane mit erheblichem Staatseinfluß für die Koordination innerhalb nicht-nationalisierter Betriebszweige (vgl. u. a. Rogow, *Labour Government*, S. 76 ff.). Auch hier war es die intensive Opposition der Wirtschaft, die Labours Vorhaben zum Scheitern brachte (vgl. Blank, *Industry*, S. 85–88).

¹⁰⁵ Schon 1937 schrieb er: „A Labour Government should make it quite plain that it will suffer nothing to hinder it in carrying out the popular will.“ (*The Labour Party in Perspective*, S. 286).

¹⁰⁶ Vgl. Harris, Attlee, S. 401 ff.; Robert E. Dowse, „Clement Attlee“, in: *British Prime Ministers in the Twentieth Century*, ed. by J. P. Mackintosh, Bd. 2, London 1978, S. 37–72, vor allem S. 49 ff.

nicht zu Unrecht als „first-generation upper-class“ charakterisiert worden¹⁰⁷. Auch Arbeiterkinder wie Ernest Bevin oder Herbert Morrison waren Teil des Establishments geworden. Stand nicht auch dadurch mehr die Integration der Labour-Führung in die britische Elite auf der Tagesordnung als die weitreichende Veränderung der britischen gesellschaftlichen Verhältnisse¹⁰⁸?

Was das physische Leistungsvermögen angeht, so fällt in der Tat das Ausmaß physischer Erschöpfung führender Labour-Minister Ende der vierziger Jahre auf. Bevin und Cripps schieden schließlich beide 1951 krank aus dem Amt; kurz darauf starben sie. Auch Attlee war 1951 wochenlang erkrankt. Die Topriege der Regierung bestand aus Sechzigern, bei denen der Stress des Mitregierens seit 1940 und des Regierens seit 1945 deutliche Spuren zu hinterlassen begann. Es reicht indessen nicht aus, das hohe Maß ihrer physischen Erschöpfung etwa als wesentlichen Grund für die Unfruchtbarkeit bei der Entwicklung eines zweiten Reformprogramms anzuführen. Die persönliche Erschöpfung war nur ein Symptom im Zusammenhang einer weiterreichenden Stagnation¹⁰⁹.

Selbstverständlich hängt die Handlungsfähigkeit einer Regierung von ihrem inneren Zusammenhalt ab. Nach dem Ausfall von Bevin und Cripps vermochte Attlee 1951 die internen Spannungen nicht mehr auszugleichen, mit der Folge, daß Bevan, Wilson und Freeman, die Exponenten des linken Flügels, aus dem Kabinett ausschieden. Bereits im Sommer 1947 hatte Aneurin Bevan mit dem Rücktritt gedroht, um die Stahlnationalisierung auf der Tagesordnung zu halten¹¹⁰. Daß hier noch der Zusammenhalt des Kabinetts bewahrt werden konnte, war eine wichtige Vorbedingung für die Abrundung des Reformprogramms.

Auch die Fähigkeit zur bleibenden Mobilisierung des Parteiapparats ist hier zu erwähnen. Die Geschlossenheit der Parlamentsfraktion ließ sich nicht in jedem Fall garantieren, war sie dafür doch zu verschiedenartig orientiert¹¹¹. Schwierigkeiten entstanden vor allem auf dem Felde der Außenpolitik. Durch die konsequente Unterstützung, die eine große Mehrheit der Fraktion mit dem inneren Reformkurs verband, waren diese Schwierigkeiten ohne entscheidende Wirkung auf die Regierung. Auf den Labour-Parteitag war die Regierung angesichts der konsequenten Unterstützung des Regierungskurses durch den TUC (auch aufgrund des bestimmenden Einflusses der Gewerkschaften auf das Abstimmungsverfahren) nie wirklich gefährdet¹¹². Wo diese gewerkschaftliche Unterstützung dagegen ausblieb bzw. sich nicht auf Dauer aufrechterhalten ließ, wie in der Politik der freiwilligen Lohnbegrenzung zugun-

¹⁰⁷ Marwick, *British Society since 1945*, S. 42 ff.

¹⁰⁸ Vgl. z. B. Douglas E. Ashford, *Policy and Politics in Britain. The Limits of Consensus*, Oxford 1981, S. 18: „The Labour Party, ..., wanted to be accepted in the system, not to change the British power structure.“

¹⁰⁹ Vgl. Crossman, „Towards a Philosophy of Socialism“, S. 1; Morgan, *Labour*, S. 7, spricht charakteristischerweise von einem „cabinet of veterans“.

¹¹⁰ Vgl. Foot, *Bevan*, S. 222.

¹¹¹ Vgl. Berrington, *Backbench Opinion*, S. 47 ff.

¹¹² Vgl. Howell, *Social Democracy*, S. 162-165.

sten der Exportförderung, konnte die Regierung ihren Kurs nicht aufrechterhalten¹¹³. Das Verhältnis Regierung–Partei ist indessen komplexer, durch wechselnde Koalitionen bestimmt, wie sich auch am Beispiel der Stahlnationalisierung im Zusammenwirken von Teilen des Kabinetts mit der Mehrheit der Parlamentsfraktion zeigte.

Zielgerichtete politische Führung war ein weiteres wichtiges Element für den Erfolg der Reformpolitik. An der Entwicklung einer deutlichen Führungsstrategie hat es die Labour-Führung nicht fehlen lassen. Sie hat es allerdings zugelassen, daß ein institutioneller Faktor wie das Aufnahmevermögen des – in ungekannt hohem Maße beanspruchten – parlamentarischen Apparats und die wirtschaftliche Krisensituation des Sommers 1947 mit den administrativen Erfordernissen ihrer Bewältigung ein Reformobjekt wie die Stahlnationalisierung in den Hintergrund schoben. Wie bereits betont, sind dabei jedoch die interne Uneinigkeit und die untergeordnete Platzierung auf dem Programm ebenfalls von Bedeutung. Daß die Labour-Regierung trotz aller wirtschaftlichen Probleme und der außenpolitischen Belastungen der Nachkriegszeit den parlamentarischen Apparat zielbewußt zu nutzen verstand, war eine wesentliche Vorbedingung der Durchsetzung aller im Programm von 1945 aufgeführten Vorhaben. Freilich mußte sie dann erfahren, daß die Verkündung von Gesetzen und selbst der Versuch ihrer Realisierung noch nicht identisch sind mit der Erzielung aller gewünschten gesellschaftlichen Folgen.

Gerade die unvorhergesehenen Folgeprobleme spielten eine wichtige Rolle für die Verfechter der Konsolidierungsthese. Es kann Morrison sicher nicht unterstellt werden, daß er die sozusagen orthodoxen Nationalisierungsvorhaben der Regierung nicht zum Erfolg hätte führen wollen¹¹⁴. Die Inangriffnahme neuer Experimente erschien dagegen nicht als attraktiv, solange jene Probleme noch nicht bewältigt waren, die Optimisten damals noch als Kinderkrankheiten und nicht als Strukturprobleme nationalisierter Industrien interpretierten, wie etwa die Schwierigkeiten in der effektiven wirtschaftlichen Leitung zentralisierter Mammutbetriebe oder ihre Integration in eine staatliche Gesamtplanung¹¹⁵. Dazu kam noch die intensive Unzufriedenheit in den Kadern der Arbeiterbewegung über das geringe Ausmaß an Partizipationsmöglichkeiten, mit der das Kabinett offenkundig in keiner Weise gerechnet hatte.

Zwei bisher nicht genannte Aspekte sind bei der Deutung des Umschlags Labours in die Stagnation der letzten Jahre der Attlee-Regierung ebenfalls zu berücksichtigen. Die wirtschaftlichen Reformideen Labours mit ihrer Orientierung an staatlicher Planung und Nationalisierungspolitik entstammten einer Zeit der strukturell bedingten

¹¹³ Vgl. Leo Panitch, *Social Democracy and Industrial Militancy. The Labour Party, the Trade Unions and Incomes Policy, 1945–1974*, Cambridge 1976, S. 30 ff.; Ken Coates, „The vagaries of participation 1945–1960“, in: Ben Pimlott/Chris Cook (Hg.), *Trade Unions in British Politics*, London 1982, S. 176 ff.

¹¹⁴ Vgl. Donoghue/Jones, Morrison, S. 354 ff.

¹¹⁵ Vgl. Jacques R. Toussaint, *De Labour Party en de Britse Volkshuishouding. Programmapunten en beleidsdaden 1918–1951*, Schiedam 1965, S. 169; David Steel, „Nationalisation and Public Ownership“, in: Chris Cook/John Ramsden (Hg.), *Trends in British Politics since 1945*, London 1978, S. 123 ff.

und durch konjunkturelle Entwicklungen geförderten Unterbeschäftigung der britischen Wirtschaft mit dem Kennzeichen der massenhaften Arbeitslosigkeit. Nach dem Zweiten Weltkrieg hingegen stand die britische Wirtschaft vor völlig anderen Problemen, nämlich denen einer „overloaded economy“, in der es galt, dem Inflationsdruck zu widerstehen und die Außenwirtschaftsbilanz positiv zu gestalten, jedoch das Problem der Arbeitslosigkeit langhin keine Rolle spielte. Hier waren andere wirtschaftliche Methoden erforderlich als Nationalisierungskonzepte. Der westdeutsche Historiker Werner Abelshäuser hat die prekäre Lage zutreffend mit dem Satz charakterisiert: „Well prepared to meet the last crisis.“¹¹⁶ Dieses Unangepaßtein der Nationalisierungslösung als solcher an die konkreten wirtschaftlichen Probleme und das Ringen mit den Folgeproblemen der ersten Nationalisierungsmaßnahmen konnten jedenfalls bei den nüchternen Pragmatikern einer effektiven Wirtschaftspolitik in der Labour Party und im TUC nur noch geringen Enthusiasmus für die Nationalisierung weiterer Industrien erzeugen¹¹⁷. Da man jedoch auch zu keiner Übereinstimmung über die Behandlung der nicht-nationalisierten Teile der Wirtschaft in der mixed economy kam¹¹⁸, blieb Unsicherheit vorherrschend¹¹⁹.

Dazu kam die stets abnehmende Popularität der Nationalisierungszielsetzung in der öffentlichen Meinung¹²⁰. Die Regierung mag ihre Mobilisierungsmöglichkeiten hierbei nicht wahrgenommen haben. Die „mood for change“ des Sommers 1945 ließ sich jedoch nicht jahrelang konservieren. Nachdem die Komplexitäten der Nationalisierungsproblematik und die begrenzten Wirkungen in der gewünschten sozialistischen Richtung sichtbar geworden waren, galt 1950 die Nationalisierungsfrage auch

¹¹⁶ Werner Abelshäuser, „Wiederaufbau vor dem Marshall-Plan. Westeuropas Wachstumschancen und die Wirtschaftsordnungspolitik in der zweiten Hälfte der vierziger Jahre“, in: VfZ 29 (1981), S. 549 ff.

¹¹⁷ Auch das Laboursche Planungsideal verlor in der Konfrontation mit der Nachkriegswirklichkeit viel von seinem Glanz. Siehe u. a. Pollard, *British Economy*, S. 372 ff.; Alan Budd, *The Politics of Economic Planning*, London 1978, S. 58 ff.

¹¹⁸ Von besonders großem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Diskussion zwischen verschiedenen Ministern über das 1950 von dem damaligen Handelsminister Harold Wilson angefertigte Memorandum „The State and Private Industry“. In seiner „personal covering note“ schrieb Wilson „that in this problem of the relation between Government and private industry we have what is almost a vacuum in Socialist thought“. Diese Texte befinden sich im Public Record Office, CAB 124/1200. Dasselbe Vakuum hatte bereits zwei Jahre früher John Diamond konstatiert: „The Private Sector of Industry“, in: Donald Munro (Hg.), *Socialism. The British Way*, London 1948, S. 57–87.

¹¹⁹ Sehr zu Recht hat Samuel H. Beer, *Modern British Politics. A Study of Parties and Pressure Groups*, London 1965, S. 215 ff., das Kapitel über Labour in den Jahren nach 1951 „In Search of Purpose“ genannt.

¹²⁰ Auch ohne dessen Bedeutung zu überschätzen, kann auf sehr interessantes Umfragematerial hingewiesen werden. In einer Umfrage des Gallup Poll vom Dezember 1945 billigten 59% der Befragten die Nationalisierungspläne Labours, während sich im Oktober 1950 nur noch 22 bis 31% für die zu diesem Zeitpunkt aktuellen Nationalisierungsvorhaben aussprachen (*The Gallup International Public Opinion Polls. Great Britain*, Bd. 1, New York 1976, S. 122, 231). (The ein Beispiel: während im Januar 1948 auf die Frage, ob man der Meinung sei, daß die Stahlindustrie nationalisiert werden sollte, 31% der Befragten zustimmten und 36% dies ablehnten (bei 33% ohne Meinung), waren die vergleichbaren Zahlen im Januar 1951 24%, 54% und 22% (ebd., S. 168, 238).

einigen in der Labour Party als „a subject both boring and difficult“¹²¹. Erneut war es Morrison – die Frage der Öffentlichkeitswirkung der Labour Party war ihm stets ein wichtiges Anliegen –, der 1950 die wahltaktischen Bedenken gegen ein Beharren auf der Nationalisierung weiterer Industrien hervorhob¹²².

An dieser Stelle sei kurz auch auf die Bedeutung des Kalten Krieges eingegangen. Trotz aller in der amerikanischen Öffentlichkeit immer wieder geäußerten Kritik an den sozialistischen Experimenten in Großbritannien – der die britische Regierung durch die ständige Unterstreichung der spezifischen demokratischen und liberalen Elemente des eigenen Sozialismus entgegenzuwirken suchte¹²³ – läßt sich, soweit bisher erkennbar, nicht feststellen, daß der interne Spielraum der britischen Regierung für die Realisierung des Reformpakets von 1945 durch die USA beschnitten wurde¹²⁴. Dies gilt auch für die in den Vereinigten Staaten besonders unpopuläre Stahlnationalisierung¹²⁵ und ist gegenüber den immer wiederkehrenden Interpretationen zu betonen, die den USA die Verantwortung für das Steckenbleiben der Labour-Regierung auf halbem Wege zuschreiben¹²⁶. Schwieriger zu bestimmen sind die indirekten Wirkungen des Kalten Krieges, in der Schwächung des linken Flügels der Labour Party und in der Beeinflussung der öffentlichen Meinung¹²⁷. Doch auch hier scheint die Feststellung gerechtfertigt, daß die Grundprobleme tiefer lagen und ein solcher indirekter Einfluß des Kalten Krieges höchstens – freilich nicht zu ignorierende – Randbedingungen betraf.

Kommen wir zum Fazit. Labours „peaceful revolution“¹²⁸ verwirklichte nur einen beschränkten Katalog lange gewachsener Veränderungswünsche, war auf jeden Fall

¹²¹ Woodrow Wyatt, „Thoughts on Public Ownership“, in: Tribune vom 12. 5. 1950.

¹²² Labour Party Archiv: Herbert Morrison, „The Recent General Election and the Next“, N. E. C. 22nd March, 1950, S. 4, 7.

¹²³ Siehe z. B. Attlees Rede vor dem Amerikanischen Congress vom 13. 11. 1945, in: Purpose and Policy, S. 148 ff.

¹²⁴ Vgl. Donald C. Watt, „American Aid to Britain and the Problem of Socialism, 1945–51“, in: ders., Personalities and Policies. Studies in the Formulation of British Foreign Policy in the Twentieth Century, London 1965, S. 53–80.

¹²⁵ Auffallend ist in diesem Zusammenhang die Bemerkung von Außenminister Bevin in der Kabinettsitzung vom 24. 7. 1947, daß im Falle einer Verschiebung der Nationalisierungspläne für die Eisen- und Stahlindustrie „it would be important to avoid giving the impression that this change had taken place as a result of pressure from the United States“. Public Record Office, C. M. 64 (47), S. 166. Anscheinend rechnete Bevin mit derartigen Vorwürfen.

¹²⁶ Siehe z. B. Teddy Brett/Steve Gilliat/Andrew Pople, „Planned Trade, Labour Party Policy and US Intervention. The Successes and Failures of Post-War Reconstruction“, in: History Workshop Journal 13 (1982), S. 132–142.

¹²⁷ Vgl. Rubinstein, „Socialism“, S. 236 ff. Vgl. aber auch Charles S. Maier: „The Cold War did not, in itself, determine the logic of the international system for domestic stability.“ („The Two Postwar Eras and the Conditions for Stability in Twentieth-Century Western Europe“, in: American Historical Review 86 (1981), S. 327–352, das Zitat auf S. 348.

¹²⁸ Vgl. Francois Bédarida, A Social History of England 1851–1975, London 1979, S. 195, der zu Recht hervorhebt, daß „the language used by Labour in 1945 was certainly misleading“. Dies gilt auch für den Titel des Buches von William Harrington und Peter Young, The 1945 Revolution, London 1978.

mehr Reform als Revolution und veränderte die Struktur der britischen Gesellschaft nicht wesentlich. Anders als erwartet, war damit noch nicht einmal die Tür zum sozialistischen Paradies aufgestoßen. Betrachtet man dies aus einer perfektionistischen Perspektive, liegt das Scheitern auf der Hand und die Suche nach Schuldigen nahe. Mangel an Kühnheit, der Kalte Krieg, das sind sicher zu kurz greifende Interpretationen. Auch die mangelnde programmatische Vorbereitung, die Beschränkung auf „short-term perspectives“¹²⁹, läßt sich als ein einfacher Grund anführen. Doch die Wirklichkeit ist komplexer. Dies zeigen die drei verschiedenartigen Typen von Grenzfällen, die hier exemplarisch vorgestellt wurden. Sie lassen sich nicht auf eine Ursache allein zurückführen. Die Auseinandersetzung, ja der Machtkampf zwischen der Reformregierung und ihren industriellen Reformgegnern, wie im Falle der Stahlnationalisierung, der Gegensatz zwischen zurückhaltenden, moderaten Reformern und einer über sie hinausweisenden Avantgarde, wie in der Frage der industriellen Demokratie, das Aufbrechen des Gegensatzes zwischen Pragmatikern der Reform, deren Veränderungswille durch die ersten Erfolge befriedigt ist, und den weiter voranstrebenden Verfechtern permanenten Fortschreitens auf dem Wege zum sozialistischen Ziel – sie müssen jeweils im einzelnen betrachtet werden.

Doch gibt es einen gemeinsamen Hintergrund, das Eingebundensein Labours in den Konflikt dreier Prinzipien: dem der öffentlichen Kontrolle von oben durch den demokratischen Staat, dem der demokratischen Kontrolle von unten durch zumindest erste Ansätze einer tatsächlichen industriellen Demokratie und dem der privaten Kontrolle durch die Industrie selbst. Daß einer dieser Konflikte Labour selbst zerriß¹³⁰, konnte nur Schwächung bedeuten. Ausgerichtet auf eine Überwindung dieses Konflikts nicht durch Zwang, sondern durch die vertrauensvolle Kooperation der drei Partner Arbeiterbewegung, Staat und Industrie, vermochte Labour, als sich dieser Konflikt nicht mehr friedlich lösen ließ, weder sein erstes Reformpaket zufriedenstellend abzurunden (also nicht nur formal, sondern auch inhaltlich) noch einen klaren Weg in die Zukunft eines demokratischen Sozialismus zu weisen. Das Eingebundensein in die institutionellen wie mentalen Strukturen der britischen Arbeitsbeziehungen, die nicht voluntaristisch durch einzelne Gesetzgebungsmaßnahmen von heute auf morgen zu verändern waren, verurteilte die eigenen Reformschritte zu Oberflächenveränderungen. Daß sie im historischen Vergleich dennoch nicht zu unterschätzen sind, zumal wenn man den engen wirtschaftlichen Spielraum Großbritanniens unmittelbar nach 1945 in die Überlegungen einbezieht, wird gerade auch derjenige sich eingestehen müssen, der sich die Erfolgs- und Mißerfolgsgeschichte der Sozialdemokratie als grundsätzlicher Reformbewegung in den Demokratien Westeuropas vergegenwärtigt¹³¹.

¹²⁹ Diese hat vor allem Andrew Shonfield, *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*, London 1965, S. 89, deutlich hervorgehoben. Auch Alan Warde erwähnt die intellektuellen Schwächen, fügt sie jedoch in einen umfangreichen und anregenden Katalog anderer Faktoren ein (*Consensus and beyond. The development of Labour Party strategy since the second world war*, Manchester 1982, S. 29).

¹³⁰ Vgl. H. M. Drucker, *Doctrine and Ethos in the Labour Party*, London 1979, S. 86 ff.

¹³¹ Vgl. Bartlett, *A History*, S. 44.

So sehr es also zu weit geht, der Labourführung in einer zynisch anmutenden Interpretation zu unterstellen, es sei ihr bei der Nationalisierungspolitik nur um ein „administratives Manöver“ gegangen¹³², so unverkennbar ist die Kluft zwischen Erneuerungsrhetorik und Erneuerungsrealität. Wir könnten uns hier eventuell mit dem Hinweis auf die „Heterogonie der Zwecke“ zufriedengeben, dem Wissen, daß es dem Menschen nun einmal nicht vergönnt ist, seine Ziele so zu erreichen, wie er sich das vorgestellt hat¹³³. In der Tat ist nicht alles „machbar“. Das enthebt uns aber nicht der Notwendigkeit, den Gründen für das Erreichen nur bestimmter Teilerfolge so weit wie möglich nachzuspüren. Hier konnten dafür am konkreten historischen Beispiel nur erste Ansätze aufgezeigt werden, die es weiter zu entwickeln gilt. Manche Teilbereiche, wie die der amerikanisch-britischen Beziehungen, wie die Rolle der Bürokratie als Bremsfaktor¹³⁴ und wie die sozialen und mentalen Strukturen der unteren Parteikader im Vergleich zur Parteiführung und Basis, bedürfen noch immer näherer Untersuchung.

Von zentraler Bedeutung für die Bestimmung der Grenzen und Möglichkeiten jeder Politik des bewußten Wandels bleibt das Verhältnis von Programm und Verwirklichung. Keine Reformregierung kann offensichtlich mehr verwirklichen als bereits vorhandene Zielvorstellungen, die innerhalb der reformerischen Kräftegruppierung durch ein genügend breites Ausmaß an Zustimmung getragen sind¹³⁵. Die Frage drängt sich auf, ob ein weiterreichendes Programm – alle anderen Variablen einmal als positiv angenommen – auch weiterführende Reformen ermöglicht hätte. Hätte Labour beispielsweise die Nationalisierung weiterer produktiver Bereiche der britischen Industrie erzielen können, wenn diese bereits im Katalog der Nationalisierungsobjekte von 1930 erschienen wäre? Diese Frage läßt schnell die Künstlichkeit eines solchen isolierenden Ansatzes erkennen. Zunächst einmal lassen sich nicht alle anderen Variablen wie eine Verkehrsampel auf Grün schalten. Ferner passiert die programmatische Festlegung nicht im luftleeren Raum. Die Kompromißfindung im Falle der Eisen- und Stahlindustrie zeigt, wie sehr hier verschiedene historische Faktoren einwirkten und auch die Tatsache der einmal erfolgten programmatischen Fixierung noch längst keinen Erfolg bei der Realisierung garantieren konnte. Es gibt nun einmal

¹³² Alan Sked und Chris Cook, *Post-War Britain. A Political History*, London 1979, S. 33.

¹³³ Vgl. Jan Romein, „Gedachten over de vooruitgang“ (1950), in: ders., *Historische lijnen en patronen. Een keuze uit de essays*, Amsterdam 1976, S. 387–416.

¹³⁴ Laut R. H. S. Crossman „in 1951 the Atlee Government quietly expired in the arms of the Whitehall establishment“. („The Lessons of 1945“, in: *Towards Socialism*, ed. by Perry Anderson and Robin Blackburn, London 1965, S. 155). Die Bremswirkung der Bürokratie gehört zu den Standardargumenten der linken Labour-Kritiker; vgl. z. B. Miliband, *Parliamentary Socialism*, S. 293 ff.; Coates, *The Labour Party*, S. 63 ff. Interessante Überlegungen finden sich bei Kenneth Morgan, *Labour, der zu Recht eine Überbewertung dieses Faktors ablehnt*: „The civil service, ..., cannot be made a scapegoat for the non-fulfilment of the socialist millennium“ (S. 89), dabei aber möglicherweise zu optimistisch ist im Hinblick auf bestimmte Einzelfälle (vgl. ebd., S. 85 ff.).

¹³⁵ Vgl. auch Ashford, *Policy and Politics*, S. 54: „The normal pressures of government plus unexpected crises and events mean that a government that takes power without a fairly clear idea of its policy goals is at a severe disadvantage.“

in einer demokratisch verfaßten komplexen Industriegesellschaft keine „Stunde Null“, in der vorgefertigte Programme ohne weiteres zur Anwendung kommen können. So begrenzt die Möglichkeiten für gelenkten politischen Wandel in einer solchen Gesellschaft – deren Spielregeln sich nur unter Gefahr für ihre Existenz durchbrechen lassen – aber auch sein mögen, Immobilismus muß ihr Kennzeichen nicht sein. So zeigt das Beispiel der Regierung Attlee, daß das Voranschreiten auf der Grundlage eines vorhandenen, weithin akzeptierten Programms möglich ist.

Ob die eingeleiteten Veränderungen manchem Zeitgenossen als revolutionär erscheinen, andere hingegen kaum oder gar nicht zu beeindrucken vermögen, ist dabei von untergeordnetem Rang. Die Beurteilungsperspektiven der Mitlebenden unterliegen schließlich sowieso schnellen Veränderungen: was gestern noch als kaum wahrscheinlicher Durchbruch erschien, kann nach der Verwirklichung, vorausgesetzt es bildet sich ein genügend breiter Konsensus der Zustimmung, schnell zur kaum mehr beachteten Normalität werden, der große Sprung ins Dunkel zum kleinen Schritt voran. Entscheidend bleibt die Feststellung, daß immer wieder Spielräume für bewußte Veränderung genutzt werden können. Diese Möglichkeiten voll auszubeuten, wird das Ziel jeder Reformbewegung sein. Daß sich ihre Spielräume offensichtlich mit ihren ersten Erfolgen nicht erweitern, sondern verengen, durch die Erfüllung der Erwartungen eines Teils der Anhängerschaft, die Erzeugung von Frustrationen in einem anderen Teil, ist ein Mechanismus, dem auch Labour unterlag. Die Diskussionsbeiträge einzelner Intellektueller und einige Spitzenkonferenzen der Partei und der mit ihr verbundenen Organisationen reichten nicht aus, die programmatische Erschöpfung zu überwinden¹³⁶. So war Labour zur Entwicklung eines mehrheitsfähigen Konzepts für den weiteren Wandel nicht mehr in der Lage. Daß Labour auch in der gegenwärtigen Situation der erneuten Wirtschaftskrise mit massenhafter Arbeitslosigkeit über derartige Konzepte nicht verfügt, sondern der Riß zwischen pragmatischen und extremeren Erneuerern sich bis zur Parteispaltung verbreitet hat, bei noch stets erheblicher Entfremdung vom britischen Wählervolk, das macht die eigentliche Krise der heutigen britischen Arbeiterbewegung aus¹³⁷.

Es ist eine Selbstverständlichkeit, daß wir immer wieder versuchen, Lehren aus der Geschichte zu ziehen. Häufig sind dies, weil die Zusammenhänge simplifiziert werden, die falschen Lehren. Indem wir die Ereignisse und Prozesse einer vergangenen

¹³⁶ Bisher fehlt jede gründliche zusammenfassende Darstellung dieser sehr weit ausfächernden Diskussionen. So finden sich im Cole-Nachlaß im Nuffield College, Oxford, sehr interessante Texte verschiedener Fabian Society Conferences aus den Jahren 1949/50, die mit verschiedensten Einzelpublikationen, aber auch den Ausführungen auf den Labour Party-Spitzentreffen von Shanklin (Februar 1949) und Dorking (Mai 1950) zu vergleichen sicherlich sehr aufschlußreich wäre.

¹³⁷ Aus der Fülle der aktuellen Literatur seien hier nur genannt S. E. Finer, *The Changing British Party System 1945–1979*, Washington 1980; Eric Hobsbawn, „The Forward March of Labour Halted?“, in: Jacques/Mulhern, *The Forward March*, S. 1–19; Stephen Haseler, *The Tragedy of Labour*, Oxford 1980; Geoff Hodgson, *Labour at the Crossroads*, Oxford 1981; Dennis Kavanagh (Hg.), *The Politics of the Labour Party*, London 1982; Paul Whiteley, *The Labour Party in Crisis*, London 1983.

Zeit zu verstehen versuchen, werden uns die allgemein vergleichbaren Elemente, aber auch die spezifischen Eigentümlichkeiten sichtbar. Auf diese Weise durch die Kenntnis der Vergangenheit den Blick für die Besonderheiten der eigenen Zeit zu schärfen, das ist gegenüber der soeben genannten Simplifizierung und der damit verbundenen Legendenbildung eine der ständigen Aufgaben des Historikers. Konzepte für politische Zukunftsplanungen vermag er als Wissenschaftler nicht anzubieten, wohl aber die Einsicht in strukturelle Zusammenhänge, soweit sie in der Vergangenheit sichtbar geworden sind. Seine so viel beschworene gesellschaftliche Relevanz liegt aber nicht nur hierin oder in der sorgfältigen Rekonstruktion und Deutung unserer Vorgeschichte bis hin zur Gegenwart. Auch nicht nur in der Vermittlung jenes intellektuellen Vergnügens, das die Suche nach der angemessenen Antwort auf die sich immer wieder zu stellende Frage nach dem Warum in der Geschichte bedeutet. Darüber hinaus kann er die Selbstverständlichkeiten unserer Zeit relativieren und uns auf diese Weise Abstand vermitteln. Einen Abstand, der fatalistischen Schicksalsglauben ebenso ausschließt wie ein mit Sicherheit zur Frustration führendes Perfektionsstreben. Auch wenn wir wissen, wie inherent Erfolg und Scheitern zusammenhängen und wie sehr selbst der gewollte politische Wandel eine Frage des langsamen und geduldigen Durchbohrens jener harten Bretter ist, von denen Max Weber, in seiner Deutung der Politik als Beruf, gesprochen hat, so bleibt uns doch die nüchtern und rational anzugehende weltweite Aufgabe der ständigen qualitativen und für noch immer viel zu viele auch quantitativen Verbesserung unserer Lebensumstände gestellt. Das Fortschrittsstreben ist ein Grundbedürfnis des Menschen¹³⁸. Das trifft auch auf eine Zeit zu, die skeptischer über die Rolle des Staates und von oben auferlegter Modernisierungsschritte geworden ist¹³⁹ und sich mehr Rechenschaft über die Grenzen des materiellen Wachstums ablegt, als es in der ersten sozialdemokratischen Reformergeneration gängig war, von der hier die Rede ist¹⁴⁰. Dabei gilt es immer wieder auch, auf den geeigneten Zeitpunkt vorbereitet zu sein. So hat Karl Mannheim zu Recht unterstrichen: „There are constellations in history, in which certain possibilities have their chance, and if they are missed the opportunity may well be gone for ever. Just as the revolutionary waits for his hour, the reformer whose concern it is to remould society by peaceful means must seize his passing chance.“¹⁴¹

¹³⁸ Bracher, *Geschichte und Gewalt. Zur Politik im 20. Jahrhundert*, Berlin 1981, S. 219.

¹³⁹ Vgl. Evan Luard, *Socialism without the State*, London 1979; Paul Kalma, *De illusie van de „democratische staat“*, Deventer 1982.

¹⁴⁰ Hierüber findet sich indessen auch in der Literatur über die Arbeiterbewegung noch sehr wenig.

¹⁴¹ Karl Mannheim, *Diagnosis of our Time*, New York 1944, S. VIII (zitiert nach Rogow, *Labour Government*, S. 187 f.).