

**Volkswirtschaftliche Schriften**

---

**Heft 469**

**Die Keynesianische Revolution  
in Großbritannien (1929-1948)**

**Zur Entwicklung der Finanzpolitik  
im Spannungsfeld von wirtschaftswissenschaftlicher  
Herausforderung, politischem Reformwillen und  
institutioneller Beharrungskraft**

**Von**

**Frank Otto**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**FRANK OTTO**

**Die Keynesianische Revolution in Großbritannien  
(1929 -1948)**

# **Volkswirtschaftliche Schriften**

**Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †**

**Heft 469**

# **Die Keynesianische Revolution in Großbritannien (1929-1948)**

**Zur Entwicklung der Finanzpolitik  
im Spannungsfeld von wirtschaftswissenschaftlicher  
Herausforderung, politischem Reformwillen und  
institutioneller Beharrungskraft**

**Von**

**Frank Otto**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Otto, Frank:**

Die Keynesianische Revolution in Grossbritannien (1929 - 1948) :  
zur Entwicklung der Finanzpolitik im Spannungsfeld von  
wirtschaftswissenschaftlicher Herausforderung, politischem  
Reformwillen und institutioneller Beharrungskraft / von  
Frank Otto. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 469)

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-08888-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-08888-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| <b>Einleitung</b> .....   | 11 |
| I. Thematische Eingrenzung .....  | 11 |
| II. Leitfragen und Darstellungsgang der Untersuchung .....  | 14 |
| III. Forschungsstand und Quellenlage .....  | 20 |
| <b>A. Die erste Herausforderung der traditionellen Finanzpolitik: Massenarbeitslosigkeit nach dem Ersten Weltkrieg und die beginnende „Keynesianische Revolution“</b> ..... | 23 |
| I. Stadien der Krise: Wirtschaft und Bedingungen der Wirtschaftspolitik nach dem Ersten Weltkrieg .....   | 23 |
| 1. Die Entstehung der Massenarbeitslosigkeit in der Wirtschaftskrise nach dem Ersten Weltkrieg.....   | 23 |
| 2. Die Rückkehr zum Goldstandard .....  | 27 |
| 3. Drei Säulen der klassischen Wirtschaftspolitik: Freihandel, Goldstandard, ausgeglichene Staatshaushalte .....  | 32 |
| 4. Die Position der Treasury im administrativen Gefüge: Treasury Control durch Ausgabenkontrolle in Zeiten strikter öffentlicher Sparsamkeit .....                          | 42 |
| II. Kritik der Grundlagen der traditionellen Finanzpolitik durch Wirtschaftswissenschaften und Politik .....  | 54 |
| 1. Liberale Angriffe auf die traditionelle Finanzpolitik im Wahlkampf von 1929: Lloyd George und Keynes .....   | 54 |
| 2. Keynesianische Kritik bis 1931 .....   | 59 |
| III. Die Herausbildung des Treasury View als Reaktion des Schatzamtes: Verteidigungsstrategie einer administrativen Institution .....                                       | 69 |
| 1. Die Entstehung des Treasury View .....   | 69 |
| 2. Intellektuelle Herausforderung gegen administrative Beharrungskraft: Keynes versus Treasury und Bank of England vor dem Macmillan-Committee .....                        | 77 |
| IV. Wirtschafts- und Finanzpolitik unter den Bedingungen von Weltwirtschaftskrise und konjunktureller Erholung der 1930er Jahre .....                                       | 82 |

|  |            |
|--|------------|
| 1. Finanzpolitik in der Zwischenkriegszeit zwischen Sparkurs und durch die Wiederbewaffnung erzwungenem Deficit spending .....                                   | 82         |
| 2. Die Marginalisierung der Arbeitslosigkeit in der Politik im Verlauf der 1930er Jahre.....   | 90         |
| V. Charakter und Entwicklung des Treasury View der 1930er Jahre .....  | 93         |
| 1. Die Weiterentwicklung des Treasury View als Reaktion auf die keynesianische Kritik .....  | 93         |
| 2. Interpretationsmuster zur Entwicklung, Bedeutung und Ausprägung des Treasury View: Auseinandersetzung mit der Forschungsdiskussion .....                      | 106        |
| 3. Motivation, Entstehung und Entwicklung des Treasury View - Ergebnisse .....   | 115        |
| <b>B. Die zweite Herausforderung: Das Ringen um die Zukunft der Finanzpolitik im Zweiten Weltkrieg - Kriegsfinanzierung und Reconstruction-Debatte.....</b>      | <b>121</b> |
| I. Die Finanzierung des Krieges.....   | 121        |
| 1. Finanzpolitik in der „Treasury-Periode“: Die ersten Kriegsmonate ....   | 121        |
| 2. „How to Pay for the War“: Die keynesianische Kritik an der Kriegsfinanzierung .....   | 130        |
| 3. Die Organe der Finanzpolitik im Krieg. Verlust der administrativen Führung der Treasury .....   | 136        |
| 4. Der Haushalt von 1941: „The First Keynesian Budget“?.....   | 142        |
| II. Reconstruction: Die Debatte um den wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbau nach dem Krieg .....   | 154        |
| 1. Vordenker der Reconstruction .....  | 154        |
| 2. Der Beginn der verwaltungsinternen Auseinandersetzungen: Die Keynesianer der Economic Section versus Treasury .....   | 156        |
| 3. Der Beveridge-Report: Das Grundsatzdokument eines „Better Britain“ .....  | 160        |
| 4. Diskussionen um die Möglichkeiten einer Vollbeschäftigungspolitik in der Nachkriegszeit.....  | 165        |
| 5. Das Weißbuch Employment Policy: Die Entstehung eines „unmöglichen Kompromisses“ .....   | 173        |
| 6. Die Übernahme der Verantwortung für den Beschäftigungsgrad durch den Staat: Reaktionen von Parteien, Verbänden, den Reformgruppen und der Öffentlichkeit..... | 184        |
| 7. Kriegsfinanzierung und Reconstruction - Ergebnisse.....   | 188        |
| <b>C. Die dritte Herausforderung: Die Labour-Regierung von 1945 und der gescheiterte Versuch einer sozialistischen Planwirtschaft.....</b>                       | <b>191</b> |

|  |            |
|--|------------|
| I. Vorbereitungen auf das Kriegsende und die Regierungsübernahme durch Labour: politische und ideologische Situation 1945..... | 191        |
| 1. Die Vorbereitungen der Ministerien auf das Kriegsende .....   | 193        |
| 2. Labours wirtschaftspolitische Konzeption .....  | 199        |
| 3. Planwirtschaft und ökonomische Steuerung (Economic management): Ideologien der wirtschaftlichen Machbarkeit.....            | 210        |
| 4. Großbritannien bei Kriegsende: Ökonomische Situation.....   | 219        |
| II. Die Integration von Finanzpolitik und Wirtschaftspolitik .....   | 225        |
| 1. Wirtschaftliche Entwicklung und Wirtschaftspolitik in den ersten Nachkriegsjahren.....                                      | 225        |
| 2. Die Entstehung der Economic Surveys: Schwierigkeiten in der Prognose wirtschaftlicher Daten .....                           | 229        |
| 3. Das Scheitern der planwirtschaftlichen Strategie in Labours Krisenjahr 1947.....  | 238        |
| 4. Institutionelle Veränderungen in der Wirtschaftspolitik als Krisenreaktion 1947.....  | 247        |
| 5. Resümee: Gründe für das Scheitern des planwirtschaftlichen Versuches 1945-47 .....  | 254        |
| III. Die Finanzpolitik der Labour-Schatzkanzler Dalton und Cripps .....  | 258        |
| 1. Finanzpolitik bis zum April-Budget 1947.....  | 258        |
| 2. Finanzpolitik zum Jahreswechsel 1947/48: Die keynesianische Wende.....  | 273        |
| 3. Der Versuch einer Lohnpolitik 1946-48.....  | 277        |
| 4. Die Budgets vom November 1947 und April 1948.....   | 284        |
| 5. Die Budgets vom November 1947 und April 1948: „Keynesian Revolution in Policy-Making“? .....                                | 292        |
| <b>Schluß und Ausblick .....</b>   | <b>298</b> |
| I. Zur historischen Verortung der Keynesianischen Revolution.....  | 298        |
| II. Ausblick: Die „Goldenen Jahre des Kapitalismus“ und die „Hinterlassenschaft des Lord Keynes“.....                          | 303        |
| <b>Quellen- und Literaturverzeichnis .....</b>   | <b>309</b> |
| I. Quellen .....   | 309        |
| 1. Unveröffentlichte Quellen .....   | 309        |
| 2. Veröffentlichte Quellen .....   | 314        |
| a) Publikationen der britischen Regierung .....  | 314        |
| b) Autobiographien, Erinnerungen, Tagebücher .....   | 315        |
| c) Periodika .....   | 316        |
| d) Andere .....  | 316        |

|  |            |
|--|------------|
| II. Literatur.....   | 317        |
| 1. Zeitgenössische Literatur bis 1950: Pamphlete und Stellungnahmen... | 317        |
| 2. Literatur späteren Erscheinungsdatums.....                          | 319        |
| <b>Personen- und Sachwortregister .....</b>                            | <b>330</b> |

## Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| Tabelle 1   | Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1921-38.....  | 24  |
| Tabelle 2   | Ausbildung der administrativen Elite (Open Competition Entrants) .....   | 50  |
| Tabelle 3   | Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung 1946-50.....  | 226 |
| Tabelle 4   | Handelsbilanz Westeuropas mit den USA 1937-51, in Mio. \$.....   | 227 |
| Tabelle 5   | Jährliche Handelsbilanz UK 1937-51, in Mio. \$.....  | 243 |
| Tabelle 6   | Steuerveränderungen unter den Schatzkanzlern der Labour-Regierung 1945-51 und ihre Auswirkungen auf die Entwicklung der Konsum- und der Gesamtnachfrage..... | 269 |
| Tabelle 7   | Stärke der Gewerkschaftsbewegung 1934-51, Teil 1.....  | 282 |
| Tabelle 8   | Stärke der Gewerkschaftsbewegung 1934-51, Teil 2.....  | 283 |
| Tabelle 9   | Entwicklung der Haushalte 1944-51: reale Defizite/Überschüsse.....   | 292 |
| Abbildung 1 | BSP/Regierungsausgaben 1890-1970.....  | 303 |
| Abbildung 2 | Regierungsausgaben/Arbeitslosenquote 1890-1985.....  | 304 |

## Abkürzungsverzeichnis

|        |   |
|--------|---|
| CEI    | Committee on Economic Information                         |
| CEIS   | Central Economic Information Service                      |
| CEPS   | Central Economic Planning Staff                           |
| CoE    | Chancellor of the Exchequer                               |
| CPO    | Chief Planning Officer                                    |
| CSO    | Central Statistical Office                                |
| EAC    | Economic Advisory Council                                 |
| EEA    | Exchange Equalisation Account                             |
| EPC    | Economic Policy Committee                                 |
| EPB    | Economic Planning Board                                   |
| EPT    | Excess Profits Tax  |
| ES     | Economic Section of the Offices of the (War) Cabinet      |
| FBI    | Federation of British Industries                          |
| GC     | General Council (TUC)                                     |
| HoC    | House of Commons  |
| IEP    | Official Committee on Post-War Internal Economic Problems |
| LP     | Lord President of the Council                             |
| LPC    | Lord President's Committee                                |
| LSE    | London School of Economics                                |
| MEP    | Ministerial Committee on Economic Planning                |
| NDE    | National Debt Enquiry                                     |
| NEC    | National Executive Committee (Labour Party)               |
| NFRB   | New Fabian Research Bureau                                |
| NHS    | National Health Service                                   |
| NJAC   | National Joint Advisory Council                           |
| NUGMW  | National Union of General and Municipal Workers           |
| NUM    | National Union of Miners                                  |
| OCED   | Official Committee on Economic Development                |
| OFD    | Overseas Finance Division                                 |
| OSCED  | Official Steering Committee on Economic Development       |
| P.E.P. | Political and Economic Planning                           |
| P.P.S. | Parliamentary Private Secretary                           |
| PPS    | Principal Private Secretary                               |
| PR     | Committee on Reconstruction Priorities                    |
| PRO    | Public Record Office, Kew, England                        |
| TGWU   | Transport and General Workers Union                       |
| TUC    | Trades Union Congress                                     |

# Einleitung

## I. Thematische Eingrenzung

In den Jahren nach seiner Beendigung wurde deutlich, daß der Erste Weltkrieg nicht nur bis dahin unvorstellbare menschliche Opfer und immense materielle Schäden hinterlassen, sondern daß er darüber hinaus das Fundament der Sicherheiten, auf denen die selbstbewußten bürgerlichen Gesellschaften des 19. Jahrhunderts geruht hatten, zertrümmert hatte. Die scheinbare Gewißheit eines dauerhaften Fortschritts technischer, sozialer und wirtschaftlicher Art zerstob unter dem Eindruck der Monstrosität des modernen Krieges, der Furcht vor der aus dem Osten drohenden proletarisch-bolschewistischen Revolution und unter der bald nach Kriegsende in nahezu allen Kombattantenstaaten einsetzenden 20jährigen Wirtschaftskrise. Nur wenige liberal-demokratische Staatssysteme erwiesen sich als stabil genug, dieser vereinigten materiellen und ideellen Zerrüttung zu widerstehen; in Europa war dies insbesondere Großbritannien.

Dabei war es unter den Siegerstaaten gerade Großbritannien, der Prototyp einer bürgerlichen Gesellschaft, das nach dem Krieg die größten Verluste bis dahin selbstverständlicher Attribute von Macht und Selbstbewußtsein hinzunehmen gezwungen war: der Zerfallsprozeß des Empires beschleunigte sich und erreichte mit der krisenhaften Entwicklung in Irland die britischen Inseln; die Rolle einer führenden Wirtschaftsmacht ging immer stärker vom Mutterland der industriellen Revolution an die zweite angelsächsische Demokratie jenseits des Atlantiks über; symptomatisch dafür war, daß das Pfund Sterling, Symbol der finanziellen Stärke des Landes sowie der Zentralität der Londoner City und der Bank von England, im weltweiten monetären System nicht mehr dem Goldstandard angehörte und vermehrt dem Dollar als internationaler Leitwährung weichen mußte. Dazu kamen die Auswirkungen der wirtschaftlichen Krise, insbesondere die Entstehung eines Sockels von Massenarbeitslosigkeit, der sich bis in den Zweiten Weltkrieg hinein verfestigte.

Auf diese tiefgreifende soziale und psychisch-emotionale Krise, deren Symptome vorwiegend ökonomischer Natur waren, versuchten unterschiedliche

gesellschaftliche Gruppen mit der Propagierung jeweils spezifischer wirtschaftspolitischer Programme zu reagieren; aus der Vielzahl von Strömungen dieser Art sollten sich vor allem drei in der Folge als bedeutend erweisen: die Arbeiterbewegung, deren Partei (die Labour Party) nach dem Krieg die Liberalen als Gegenspieler der Konservativen ablöste, forderte eine weitgehende Sozialisierung der Industrie und Finanzwirtschaft, verbunden mit sozialen Reformen, zur Überwindung der grundsätzlichen Widersprüche der privatkapitalistischen ökonomischen Organisation. Liberale und konservative Reformer dagegen sahen die Zukunft im Erhalt des Systems der freien Wirtschaft, allerdings ergänzt durch einen stärker interventionistischen Staat, der über Manipulationen der Finanz-, Geld- oder Außenwirtschaftspolitik dafür sorgen sollte, daß die Krisenanfälligkeit der Wirtschaft, die sich in der Rezession nach dem „post-war boom“ seit 1920 drastisch erwiesen hatte, gemindert würde und damit auch Rückwirkungen auf die soziale Stabilität abgefedert werden könnten. Das politische Establishment der in der Zwischenkriegszeit dominierenden Konservativen jedoch, und mit ihnen die entscheidenden administrativen Institutionen des Vereinigten Königreiches, orientierten sich auf den Versuch einer Wiederherstellung der Vorkriegsverhältnisse („back to normalcy“), und das hieß für die Wirtschaftspolitik zurück zum Freihandelsystem und internationalen Goldstandard und zu einer „soliden“ Finanzpolitik der ausgeglichenen, möglichst kleinen staatlichen Haushalte („balanced-budget-rule“), den drei Säulen der Wirtschaftspolitik in der „Victorian Prosperity“.

Auch wenn die Verteidiger der „alten Ordnung“ - deren Wiederherstellung in Wirklichkeit kein Schritt ins bekannte „Zurück“, sondern ins unbekanntes „Voraus“ sein mußte, da inzwischen fundamental andere ökonomische Bedingungen herrschten, als zu der Zeit, zu der sie sozusagen das natürliche Arrangement der Dinge dargestellt hatte - hartnäckig ihre Programmatik in die Tat umzusetzen bemüht waren und dabei noch schwerere ökonomische und soziale Verwerfungen in Kauf zu nehmen bereit waren (wie bei der Restaurierung des Goldstandards 1925), mußten sie doch der „neuen Unordnung“ Tribut zollen. Unter dem kombinierten Ansturm der enormen realwirtschaftlichen Probleme und der Forderungen der Reformbewegungen begannen mit dem Goldstandard und dem Freihandel zwei der Säulen der restituierten Vorkriegswirtschaftspolitik zu wanken und fielen schließlich im Gefolge der Weltwirtschaftskrise.

Die dritte Säule der bestehenden wirtschaftspolitischen Ordnung, die „balanced-budget-rule“, jedoch hielt stand, auch wenn sich gegen sie die bei weitem folgenreichste und bedeutendste Allianz der Reformer zusammenge-

funden hatte, anfangs getragen vor allem von dem Nationalökonom John Maynard Keynes und dem ehemaligen britischen Premierminister David Lloyd George, aus der heraus sich dann die „Keynesianische Revolution“ entwickelte, die Wirtschaftswissenschaften und -politik nach dem Zweiten Weltkrieg in allen Staaten der kapitalistischen Welt grundlegend veränderte. Die wesentliche Forderung dieses Bündnisses an die Politik war, daß zur Behebung der rezessiven Situation (und damit der Arbeitslosigkeit) der Staat mittels kreditfinanzierter Ausgaben die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöhen sollte. Zur Verteidigung des finanzpolitischen Status quo gegen diese Herausforderung entwickelte das Schatzamt, die mit der „balanced-budget-rule“ verbundene Institution, eine Abwehrstrategie, den sog. „Treasury View“. Obwohl in anderen Staaten in der Zwischenkriegszeit die Alternative eines „deficit spending“ zur Belebung der Konjunktur erprobt wurde (etwa im nationalsozialistischen Deutschland, in Schweden und den USA), setzte sich in Großbritannien als dem Mutterland der „Keynesianischen Revolution“ die Strategie der Treasury durch und der Versuch einer bewußten Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch das Budget unterblieb, auch wenn mit wachsenden Staatsausgaben die Finanzpolitik innerhalb des wirtschaftspolitischen Instrumentariums überragende Bedeutung und Wirksamkeit etwa gegenüber Methoden der Geld- und Außenwirtschaftspolitik gewinnen mußte.

Im Rahmen dieser Untersuchung wird als Wirtschaftspolitik der Einsatz des gesamten möglichen Instrumentariums durch den Staat zur Beeinflussung der Wirtschaft bezeichnet; dazu gehören vor allem die Mittel der Geldpolitik (im wesentlichen durch die Zentralbank ausgeübt), der Außenwirtschaftspolitik (Zölle u.ä.), direkter Eingriffe in den Markt (Verstaatlichungen, Subventionen) und der Regulierung (gesetzgeberische Maßnahmen wie Arbeitsrecht, Kartellgesetze etc.). Wie sich zeigen wird, bestanden die unterschiedlichen Auffassungen, ob der Staat die Auswirkungen seines Budgets bewußt zur Intervention in wirtschaftliche Abläufe verwenden, und sie damit zum wirtschaftspolitischen Instrument machen sollte, oder ob er an einer rein kameralistischen Finanzpolitik, d.h. die Budgets allein als Mittel der Deckung der notwendigen Staatsausgaben betrachtend, festhalten sollte bis in die 1940er Jahre nebeneinander fort. Die Darstellung des Ringens um die Integration von Finanzpolitik und Wirtschaftspolitik ist Schwerpunkt der Untersuchung. Daher soll, zur begrifflichen Klarheit, die Finanzpolitik (i.e. Handeln des Staates durch die Bestimmungen des jährlichen Budgets) nicht der Wirtschaftspolitik zugerechnet werden