

Zur Konjunktorentwicklung in den USA

Nüchtern und vorsichtig — das ist der Grundton des Berichts über den Stand der Wirtschaft, wie auch des darauf basierenden Regierungsprogramms, den *Kennedy* im Januar dem amerikanischen Kongreß vorgelegt hat. Nüchtern und vorsichtig sind auch die Kommentare und Prognosen der meisten Wirtschaftsexperten, mit Ausnahme allenfalls der auch weiterhin optimistischen Unternehmerzeitschrift *Fortune*.

Die *Konjunkturerholung*, die im Frühjahr 1961 begann, brachte eine Steigerung der industriellen Produktion (1957 bis 1959 = 100) von 102 (Januar 1961) auf 114 (Dezember) und 119 (Juli 1962), und das GNP (Gesamt-National-Produkt) stieg von 503 Md. Dollar im Jahr 1960 auf eine Jahresrate von 545 Md. Dollar (1. Quartal 1962). Diese Erholung wich jedoch ab Mitte 1962 einer Stagnation. Die industrielle Produktion hielt sich seitdem zwischen 119 bis 120, das GNP stieg für das ganze Jahr 1962 nur etwa 7 vH auf 554 Md. Dollar, nicht wie erwartet auf 570 Md. Dollar. In Anbetracht der Erhöhung des Lebenshaltungsindex um 1,4 vH betrug die echte Steigerung des GNP nur etwa 5,5 vH. Für 1963 rechnet man, vorsichtig geworden, nur mit einer Erhöhung um 4 vH auf etwa 574 Md. Dollar, und auch das nur, falls die von der Kennedy-Regierung vorgeschlagenen konjunkturbelebenden Maßnahmen durchgeführt werden.

Die Entwicklung auf dem *Arbeitsmarkt* ist ähnlich unbefriedigend. Die Arbeitslosigkeit, welche 1961 von 4,8 Mill. (Dezember 1960) ein wenig auf 4,1 Mill. (Dezember 1961) und von fast 7 vH auf 5,8 vH der Beschäftigtenzahl reduziert werden konnte, hält sich seit Mitte 1962 hartnäckig auf dem Niveau von 5,5 bis 5,8 vH. Die Zahl der Beschäftigten stieg um knapp eine Million, d. h. es gelang nur eben, den jährlichen Zuwachs an Arbeitskräften unterzubringen. Die Arbeitslosigkeit ist geographisch und sozial unterschiedlich verteilt; sie ist besonders groß in den wirtschaftlich schwächsten Gruppen, bei den ungelerten Arbeitern, die am meisten von der fortschreitenden Automatisierung betroffen werden, und erreicht einen Stand von 15 bis 25 vH unter den Jugendlichen, den Negern und anderen Minderheitsgruppen in den Großstädten.

Auch die internationale *Zahlungsbilanz* zeigte 1962 nur eine geringe Verbesserung: das Defizit fiel von 2,6 auf 2 Md. Dollar, während es im Vorjahr von 3,9 auf 2,6 Md. Dollar hatte reduziert werden können. Eine Senkung der kurzfristigen Auslandsinvestitionen der Privatindustrie wurde wettgemacht durch erhöhte staatliche Aufwendungen für Foreign Aid und einen Rückgang des Exportüberschusses um etwa 0,7 Md. Dollar.

Alle Entwicklungskurven bestätigen: die Konjunkturerholung ist Mitte 1962 nach etwa 15 Monaten ins Stocken geraten, und ohne verschiedene staatliche Stützungsmaßnahmen (erhöhte Militärausgaben, Kreditpolitik, Steuererleichterungen für Investitionen) wäre vielleicht bereits eine leichte Konjunkturabschwächung eingetreten. Freilich bedeutet diese *Stagnation* weder eine Wirtschaftskrise noch auch nur eine Krisenstimmung. Die Wirtschaft läuft weiterhin auf hohem Touren; die Automobilindustrie hatte mit fast 7 Mill. Wagen ein Rekordjahr aufzuweisen; die Bautätigkeit ließ kaum nach (einem leichten Rückgang im privaten Wohnungsbau und in Industrieanlagen stand eine verstärkte öffentliche und kommerzielle Bautätigkeit gegenüber); die Dienstleistungsindustrien setzten ihre stetige Ausdehnung fort, und das Volkseinkommen stieg von 428 auf 454 Md. Dollar, wobei das Lohneinkommen in der Privatindustrie freilich seit der Jahresmitte nicht mehr erhöhte.

Über die Gründe für diese Stagnation ist viel argumentiert worden. Die Unternehmerseite versucht, die Schuld auf Kennedys brüske Vereitelung der Stahlpreiserhöhung im Mai 1962 zu schieben, und auf den — ihrer Ansicht nach damit verbundenen — Börsensturz. Diese Behauptung vergißt, daß die amerikanische Industrie durchschnitt-

ZUR KONJUNKTURENTWICKLUNG IN DEN USA

lich mit nicht mehr als 80 bis 85 vH ihrer Kapazität arbeitete (die Stahlindustrie mit weniger als 70 vH) und daß die Börsenkurse in Erwartung einer Kennedy-Inflation aufgebläht gewesen waren, so daß mit deren Ausbleiben früher oder später eine Korrektur eintreten mußte. Tatsächlich sind die Preise für industrielle Produkte nicht nur nicht gestiegen, sondern für verschiedene Grundstoffe (Aluminium, Papier, Chemikalien, Textilien und neuerdings auch Stahl) eher gefallen. Lediglich die dauernd steigenden Dienstleistungskosten und die stark subventionierten Agrarpreise haben den Lebenshaltungsindex 1962, wie erwähnt, um weitere 1,4 vH steigen lassen, auf 106 (1957 bis 1959 = 100); immerhin ist man weit von einer wirklichen Inflation entfernt.

Damit entfiel auch der Anreiz zu einer weiteren Vermehrung der *Lagerbestände*, die ohnedies heute durch verbesserte Statistiken und Computer-Kontrolle knapper und in engerem Einklang mit den konjunkturellen Schwankungen gehalten werden können. So sind heute die Inventurschwankungen gleichzeitig sensitiver Anzeiger und ein Hauptfaktor für die Schwankungen in der Konjunktur. Die Vermehrung der Lagerbestände (das 1. Quartal 1961 sah noch eine Liquidierung um 4 Md. Dollar jährliche Rate) hatte im 2. Quartal 1961 begonnen, erreichte ihre höchste Rate (7 Md. Dollar jährliche Rate) im 1. Quartal 1962 und senkte sich rasch auf den Nullpunkt im 4. Quartal 1962. Es wird also für die weitere Konjunkturerholung von entscheidender Bedeutung sein, ob 1963 zunächst einen Abbau der Lagerbestände bringt oder ob diese in Erwartung einer Konjunkturerholung wieder aufgefüllt werden. Die Entwicklung der Rohstoffpreise läßt eher einen Abbau erwarten, die staatlichen Maßnahmen zur Belebung des Konsums werden, wenn überhaupt, erst in der zweiten Jahreshälfte zur Auswirkung kommen können.

Die *Investitionspolitik* der Industrie mag von der sogenannten „Vertrauenskrise“ nach dem Stahlpreiszwischenfall negativ beeinflußt worden sein; aber auch hier hätte wohl die Überkapazität ohnedies als eine natürliche Bremse gewirkt. Jedenfalls stiegen die Kapitalinvestitionen 1962 nur um 9 vH auf 37,4 Md. Dollar. Nicht nur blieben sie damit hinter den ursprünglichen Plänen zurück, sondern sie verzeichneten mit einer Steigerung von nur 10 vH zwischen dem Tiefpunkt und dem Höhepunkt der Konjunktur eine weit geringere Zunahme als in allen bisherigen Konjunkturen seit 1945. Für 1963 rechnet man, nach einem vorübergehenden Rückgang, mit einer leichten Steigerung von etwa 3 vH, hauptsächlich für arbeitsparende Maschinen, nicht für die Erhöhung der Kapazität. Man erwartet also keinen nennenswerten Auftrieb von den geplanten Steuererleichterungen für Kapitalanlagen.

II

Ursprünglich wurde überhaupt für 1963 ein neuer Konjunkturrückgang erwartet. Diese Prognose ist, wie man sieht, neuerdings einem gedämpften Optimismus gewichen. Aber von Vollkonjunktur ist so wenig mehr die Rede wie von Vollbeschäftigung. Selbst wenn die Kennedy-Regierung den Mut zu wirklich weitgehenden konjunkturpolitischen Maßnahmen hätte — sie weiß, diese hätten keine Chancen, vom Kongreß angenommen zu werden. So setzt man bescheidenweise alles auf *eine Karte: Steuersenkung*.

Nach den Plänen der Regierung soll diese Steuersenkung im Laufe der nächsten drei Jahre einen Umfang von etwa 10 Md. Dollar jährlich annehmen, davon allerdings nur etwa 2 bis 3 Md. Dollar in diesem Jahr, für das ohnehin ein Defizit von etwa 11,9 Md. Dollar veranschlagt ist. Die Einkommensteuersätze sollen von 20 bis 91 vH auf 14 bis 65 vH, die Körperschaftsteuer von 52 auf 47 vH gesenkt werden. Ein großer Teil dieser Steuersenkung soll den unteren Einkommenschichten zugute kommen und damit unmittelbar den Konsum (und mittelbar die Investitionstätigkeit) beleben. Die bisherigen

obersten Steuersätze waren unrealistisch hoch und boten lediglich einen Anreiz zur Umgehung durch Verwandlung des Einkommens in weniger hoch besteuerte Formen. Dieser Anreiz soll nun wegfallen und außerdem soll eine Steuerreform verschiedene den oberen Einkommenschichten zugute kommende Ausweichmöglichkeiten verschließen. Es ist aber unwahrscheinlich, daß eine derartige Reform vom Kongreß angenommen wird, und die Regierung hat bereits klargemacht, daß sie eine Steuersenkung auch ohne Steuerreform akzeptieren wird.

Die Steuersenkung soll nach diesen Plänen eine Wirtschaftsbelebung in einem Umfang zünden, daß die damit verbundene Zunahme der Beschäftigung und der Gewinne ihrerseits schließlich zu erhöhten Steuereinnahmen und damit schließlich zu einem Ausgleich der Steuersenkung führen wird. Diese Erwartung erschiene aber selbst dann als sehr optimistisch, wenn der Kongreß die Steuersenkung in der von der Regierung gewünschten Art, Umfang und Zeit beschlösse. Das ist jedoch höchst unwahrscheinlich. Einmal gehört das „balanzierte Budget“ in Amerika zu den Mythen, die anzutasten politisch gefährlich ist (obwohl dieses Prinzip in der *privaten* Praxis als altmodisch, ja unpatriotisch gilt). Dazu kommen die divergierenden Interessen, die von Steuersenkung und Steuerreform in verschiedener Weise betroffen werden und ihren Einfluß auf die Parlamentarier geltend machen. Unter solch vielseitigem Druck wird es wahrscheinlich zu einem späten und vermutlich ungenügenden Kompromiß kommen, der die ohnedies fragliche Tiefenwirkung der Steuergesetzgebung noch weiterhin einschränken wird.

Offenbar betrachtet aber die Kennedy-Regierung die Steuersenkung als den einzigen unter den gegebenen Umständen politisch erreichbaren Schritt zu ihrem Ziel der Produktionsausweitung, dem oft betonten Kernstück ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik. Weicht sie aber damit nicht im Grunde nur der wirklichen Problematik des amerikanischen Wirtschaftssystems aus?

Diese *Problematik* besteht einmal und vor allem darin, daß durch die Automation der Güterproduktion in Industrie und Landwirtschaft (und neuerdings mehr und mehr auch der Dienstleistungen) eine steigende Gütermenge von einer ständig schrumpfenden Zahl von Beschäftigten erzeugt wird — eine Entwicklung, die nicht nur durch ihren Umfang, sondern auch durch ihr Tempo die Gesellschaft vor große Belastungen stellt. Diese Gesellschaft braucht hochqualifizierte Arbeiter, Techniker, Intellektuelle, oder allenfalls Menschen, die durch hohe Allgemeinbildung zu rascher Umstellung auf neue Berufe befähigt sind; dagegen hat sie weniger und weniger Verwendung für die Menschen auf der unteren Skala von Intelligenz und Ausbildung. Diese werden mehr und mehr nicht nur zu Unbeschäftigten, sondern zu Unbeschäftigbaren. So ist die „Affluent Society“ begleitet von einem öffentlich wenig sichtbaren, aber dennoch umfangreichen Sektor der Armut und Verwahrlosung. Das schlimmste an ihm ist seine Permanenz: einmal ihm verfallen, wird es fast unmöglich, ihm zu entfliehen.

In gewisser Hinsicht verschärft die Budget- und Steuerpolitik der Regierung noch diese Entwicklung: Durch Steuererleichterungen beschleunigt sie die Automatisierung und damit die Freisetzung von Arbeitskräften. Die wirklich Armen können von der Einkommensteuersenkung nur wenig profitieren, werden aber andererseits von einer etwaigen weiteren Erhöhung der Lebenshaltungskosten betroffen. Die nicht-militärischen öffentlichen Ausgaben, welche dieser Schicht am meisten zugute kämen (Erziehungshilfe, Städteplanung, Gesundheitswesen), werden im Budget zurückgehalten; die private Warenproduktion wird ermutigt.

Dafür werden andererseits gewisse Palliativmaßnahmen vorgeschlagen und z. T. wohl auch durchgeführt werden: Umschulung von freigesetzten Arbeitern, Arbeitslager für erwerbslose Jugendliche zur Erschließung von Naturschutzgebieten und für ähnliche öffentliche Projekte, internes „Peace Corps“ für Großstadtlums und ländliche Notstand-

ZUR KONJUNKTURENTWICKLUNG IN DEN USA

gebiete, bundesstaatliche Hilfe für Erziehung. Zusammen mit den noch immer beachtlichen ökonomischen und psychologischen Reserven der amerikanischen Gesellschaft werden diese und ähnliche Maßnahmen wohl noch auf längere Sicht in der Lage sein, das soziale Gleichgewicht zu bewahren und eine gefährliche Zuspitzung der Gegensätze zu vermeiden. Der Sektor der Verelendung ist seiner Natur nach amorph und ohne direkten gesellschaftlichen Ausdruck. Doch kann — wie etwa die wachsende nationalistische Radikalisierung der Negerjugend zeigt — die Konzentrierung dieses Sektors in bestimmten sozialen Schichten und Gruppen zu einer starken Belastungsprobe führen. Es sei denn, daß eine vorausschauende Regierung in der Lage ist, einem konservativen Kongreß jenes Minimum an sozialer Gesetzgebung abzunötigen, das für das einigermaßen reibungslose Funktionieren der Gesellschaft und die Aufrechterhaltung ihrer Weltstellung erforderlich ist. Für 1963 bis 1964 steht das freilich noch nicht auf der Tagesordnung.