

## USA-Konjunktur zwischen Eisenhower und Kennedy

Das Jahr 1960 hatte mit äußerst optimistischen Prognosen von Seiten der Businesswelt und der von ihr beeinflussten *Eisenhower-Regierung* begonnen. Die scheinbar rasche Überwindung der Krise von 1958 hatte sie triumphierend und zuversichtlich gemacht. Eisenhower erwartete einen Budgetüberschuß von 4 Mrd. \$, *Fortune* sprach von einem GNP (Gesamtprodukt) von 513 Mrd., einer Kapitalinvestition von 40 Mrd., von sieben Millionen Autos und einem das ganze Jahr anhaltenden. Aufbau der Lagerbestände.

Der unter dem Eindruck des gerade beigelegten Stahlarbeiterstreiks entstandene Optimismus erwies sich von der Jahresmitte an als völlig ungerechtfertigt. Kaum waren die während des Streiks aufgebrauchten Stahlvorräte wieder nachgefüllt, begann die Konjunktur abzusacken. Bei Jahresmitte war die Stahlproduktion auf etwa 50 vH der Kapazität gesunken, ein Niveau, das sie seitdem kaum mehr überschritt; es wurden wohl an die 6,5 Millionen Autos fabriziert, aber davon verstopften am Jahresende eine Million die Lager der Händler; der erwartete Budgetüberschuß verwandelte sich infolge der sinkenden Korporationsgewinne und erhöhten Ausgaben in ein Defizit von 2 Mrd.; die Verschlechterung der Zahlungsbilanz alarmierte eine lange untätig gewesene Administration zu kopflosen Unternehmungen wie die *Anderson-Dillon-Reise* nach Bonn und die Rückberufung der Angehörigen der im Ausland stationierten Soldaten; und schließlich war im Dezember 1960 die Arbeitslosigkeit auf einen Rekordstand von 4,5 Millionen oder fast 7 vH der Beschäftigtenzahl angewachsen; viele wichtige Industriezentren wurden zu Krisengebieten erklärt (mit über 10 vH Arbeitslosigkeit).

Freilich war zu diesem Zeitpunkt die Laissez-faire-Regierung der Republikaner in der Novemberwahl unterlegen, und die Demokraten unter dem jungen und zielbewußten *Kennedy* übernahmen im Januar 1961 die Regierung mit dem Versprechen energischer Maßnahmen zur Minderung der Arbeitslosigkeit und zur Ankurbelung der Konjunktur. An Diagnosen und Programmen fehlte es dem neuen Präsidenten wahrlich nicht. Zwar besetzte er die Kommandohöhe des Schatzsekretariats (Finanzministerium) mit dem relativ konservativen Finanzier *Douglas Dillon*. Aber sonst umgab ihn die Creme der liberalen Nationalökonomien von den führenden Universitäten: *Galbraith* von Harvard, *Samuelson* und *Rostow* von M.I.T., *Heller* von der University of Minnesota. Der *Samuelson-Bericht*<sup>1)</sup> vom 5. Januar stellt wohl das authentischste Dokument über die Meinung dieser Kreise zum wirtschaftlichen Ausblick für 1961 und die ins Auge zu fassenden Sofort- und Reservemaßnahmen dar, von denen inzwischen ja eine Anzahl bereits entweder eingeleitet oder dem Kongreß als Gesetzesvorlagen unterbreitet wurden. Wir werden im Laufe dieser Übersicht noch im einzelnen auf manche dieser Vorschläge zurückkommen.

### Produktion

Die *Industrieproduktion*, wie üblich das sensitivste Barometer der Konjunkturentwicklung, fiel von ihrem Höhepunkt im Januar 1960 mit 111 (Federal Reserve Index, 1957 = 100) auf 103 im Dezember 1960 und 102 im Januar 1961, also um etwa 8 vH, gegen 10 vH und 14 vH in den beiden vorangegangenen Rezessionen. Dieser Rückgang ist zu zwei Dritteln konzentriert in Grundindustrien (Stahl, Kohle, Automobilbau), aber auch die Bau- und gewisse Konsumgüterindustrien (Möbel, elektrische Apparate, Textilien) sind neuerdings in Mitleidenschaft gezogen. Die kurzlebige Konjunkturbelebung von 1959 war offenbar keine rechte Erholung gewesen, sondern weitgehend das Ergebnis einer einmaligen Situation in der Stahlindustrie: den Streik antizipierende

i) Paul Samuelson: „Prospects and Policies for the 1961 American Economy“.

Vorratsproduktion, gefolgt von Befriedigung des Auffüllbedarfs nach dem Streik. Das überragende Gewicht der beiden miteinander verketteten größten Industrien (Stahl und Autos<sup>2)</sup>) bedeutet überhaupt in der amerikanischen Wirtschaft ein Element der Labilität, das durch die relative Stabilität anderer Faktoren (öffentliche Ausgaben, Service-Industrien) nur unvollkommen wettgemacht wird. Dies um so mehr, als die starke Konzentration in diesen beiden Industrien, mit je zwei oder drei führenden Produzenten, die wichtigen Entscheidungen in die Hände einer kleinen Gruppe von Männern legt.

Die Aussicht auf eine baldige Erholung in diesen beiden Industrien ist gering. Der schon erwähnte Lagerbestand von einer Million Wagen drückt auf den Markt und hat bereits zu Produktionseinschränkungen geführt, die ihrerseits den Stahlkonsum beeinträchtigen. Auch die Maschinenindustrie klagt über geringeren Auftragsengang. Hier wirkt sich natürlich die Tatsache aus, daß die *Kapitalinvestitionen* hinter den Erwartungen zurückblieben. Mit 35,7 Mrd. \$ lagen sie nur etwa 10 vH über dem Vorjahr, nicht 14 bis 20 vH, wie ursprünglich erwartet. Interessant ist, daß die Erholung vom Tiefpunkt im Rezessionsommer 1958 bis zum Höhepunkt im zweiten Quartal 1960 mit 25 vH nur etwa die Hälfte der auf früheren Konjunkturipfeln beobachteten Steigerungen betrug<sup>3)</sup>. Angesichts der Tatsache, daß 1960 die Industrie im ganzen nur mit etwa 85 vH ihrer Kapazität arbeitete, ist für 1961 wahrscheinlich mit einem Rückgang der Investitionen zu rechnen; jedenfalls dürfte sich die Erhöhung der industriellen und kommerziellen *Bautätigkeit* nicht wiederholen.

Der *Wohnungsbau* fiel 1960 von 1,5 auf 1,25 Millionen Wohneinheiten. Die neue Regierung hat bereits versucht, durch eine gewisse Verbilligung der Hypothekenzinsen den privaten Wohnungsbau zu stimulieren. Die Gewerkschaften haben ihre Mitwirkung durch den Ankauf von Bonds der Federal National Mortgage Association angekündigt. Aber der Häusermarkt ist weitgehend saturiert, denn in diesen Jahren der niedrigen Kriegsgeburtenjahrgänge nimmt die Zahl der Familiengründungen ab. Lediglich eine energische Förderung des Wohnungsbaus für minderbemittelte Schichten durch öffentliche Gelder könnte einen nennenswerten Aufschwung bringen. Die sonstigen *Bauten der öffentlichen Hand* (Schulen, Straßen, Postgebäude) hielten sich 1960 etwa auf dem Vorjahrsniveau. Sie sollen nun beschleunigt und ausgedehnt werden, wenn auch Großprogramme wie in den dreißiger Jahren ausdrücklich nicht vorgesehen sind. Schließlich wird auch das *Rüstungsprogramm* unter der neuen Regierung auf manchen Gebieten intensiviert werden (Transportflugzeuge, Polaris-U-Boote).

Die Auffüllung der *Inventurbestände* hielt nicht lange an, sondern wurde von der Jahresmitte an von einem Abbau der Lagerbestände abgelöst. Dieser Prozeß ist noch keineswegs abgeschlossen und dürfte sich bis Mitte 1961 fortsetzen. Eine der paradoxen Folgen der verbesserten statistischen Erfassung der Wirtschaftsentwicklung und der Publizität ihrer Analyse durch die Wirtschaftswissenschaft ist übrigens, daß die Inventurpolitik in Industrie und Handel heute viel rascher als früher auf konjunkturelle Schwankungen reagiert. So folgte auf einen Lagerabbau von 8 Mrd. \$ (Jahresrate) nahe dem Tiefpunkt der Rezession im Frühjahr 1958 eine Akkumulation auf einer Rate von 11 Mrd. \$ im Sommer 1959 und Winter 1959/60 (vor und nach dem Stahlarbeiterstreik), gefolgt von einem erneuten Abbau von 4 Mrd. Jahresrate im Spätherbst 1960. Dadurch werden die Konjunkturwellen gleichzeitig schärfer und kürzer, obwohl man eigentlich von diesen verbesserten wissenschaftlichen Werkzeugen mehr planenden Ausgleich erwarten möchte. Auch entzieht sich die Inventurpolitik weitgehend der Beeinflussung durch staatliche Maßnahmen (etwa Kreditverbilligung), basiert sie doch vor allem auf

2) Automobile stellen wertmäßig etwa 10 vH des Güterkonsums dar; mit Versicherung, Reparaturen, Benzin, Garagenmiete kommen sie im Budget des Durchschnittsamerikaners an 2. Stelle nach Nahrung.

3) Die in diesem Artikel verwendeten Zahlen sind den folgenden Publikationen entnommen: Monthly Labor Bulletin, Survey of Current Business, Federal Reserve Bulletin, Fortune, New York Times.

der automatischen Reaktion auf die Konjunktorentwicklung und auf der Abschätzung künftiger Trends, also zum guten Teil auf psychologischen Faktoren. (Die Investitionspolitik unterliegt zwar ähnlichen Bedingungen, führt aber, da langfristig, zu weniger hektischen Bewegungen.)

Ähnliche Faktoren bestimmen andererseits auch den *privaten Konsum* in seinen Entscheidungen, besonders wenn er in einer „Gesellschaft im Überfluß“ über die Lebensnotwendigkeiten hinaus über eine erhebliche diskretionäre Kaufkraft verfügt. In Zeiten steigender Konjunktur und stabiler Beschäftigung ist der Verbraucher bereit, sich für den Einkauf größerer Objekte zu verschulden; in Zeiten fallender Konjunktur und steigender Arbeitslosigkeit wird er umgekehrt eher seine Spartätigkeit erhöhen. In der Tat lag diese 1960 mit 27 Mrd. \$ etwa 3 Mrd. \$ über dem Durchschnitt der Jahre 1956 bis 1959, während der Konsumkredit am Jahresende mit 56 Mrd. \$ nur um knapp 4 Mrd. \$ über dem Vorjahr lag (gegenüber einer Steigerung um 6,6 Mrd. \$ im Jahr 1959). Immerhin ist auch für die gegenwärtige Rezession wieder die Stabilität des Gesamtkonsums wie auch des verfügbaren Gesamteinkommens zu beobachten. Nach Berücksichtigung der Preisveränderungen stieg der private Konsum um 2,7 vH, per capita um 1,1 vH. Hier wirkt sich wieder neben dem stabilen öffentlichen Sektor und den „eingebauten Puffern“ (Sozialversicherung, Pensionen) die ständige Ausdehnung der Service-Industrien aus, wie auch die Verlagerung auf dem Arbeitsmarkt vom konjunkturrempfindlichen Produktionsarbeiter weg zum Angestellten und Techniker. So blieb denn auch das *Gesamtsozialprodukt* (GNP) relativ stabil. Es stieg zunächst von 495 Mrd. \$ im Jahresdurchschnitt 1959 auf eine Jahresrate von 505 Mrd. \$ im zweiten Quartal 1960, um dann auf 503,5 Mrd. \$ im vierten Quartal abzugleiten. Für 1961 erwartet man keine wesentliche Änderung im ersten Halbjahr, und im zweiten Halbjahr einen Anstieg um 1 bis 2 vH, der freilich wieder durch ein weiteres Ansteigen der Lebenshaltungskosten wettgemacht werden dürfte.

Die *Agrarproduktion* war weiterhin durch das System der Subventionen und Regulierungen von der allgemeinen Konjunktorentwicklung weitgehend isoliert. Die Ernten in den wichtigsten Produkten waren wieder auf Rekordhöhe, und das gleiche gilt für die Subventionen. Das Agrareinkommen stieg denn auch leicht von 15,7 auf 16,1 Milliarden \$, konzentriert sich freilich im Zug der immer weiter vorgetriebenen Mechanisierung (u. a. gibt es jetzt schon mechanische Kirschbaumschüttler!) auf immer weniger für den Markt produzierende Unternehmungen, welche immer weniger Menschen beschäftigen, so daß das Per-capita-Agrareinkommen stärker steigt. Die Agrarproduktion lag 1960 etwa 29 vH über dem Durchschnitt 1947 bis 1949, erzeugt auf 5 vH kleinerer Anbaufläche von 30 vH weniger Beschäftigten. Die Demokraten waren die Urheber des Subventionssystems und werden diese Politik zweifellos energisch fortsetzen.

#### Arbeitsmarkt

Die Zahl der Beschäftigten blieb 1960 im ganzen stabil. Dagegen hat die *konjunkturelle Arbeitslosigkeit* dieses Winters, verbunden mit der unaufhaltsam steigenden technologischen Arbeitslosigkeit, im Januar 1961 zu der Rekordzahl von fast 5,5 Millionen geführt, über eine Million mehr als im Januar 1960. Das sind 7,5 vH der Beschäftigtenzahl im Landesdurchschnitt (knapp 7 vH nach Ausschaltung der Saisonfaktoren); in zahlreichen Zentren ist der Prozentsatz natürlich größer. Außerdem ist auch die Zahl der Dauerarbeitslosen (über drei Monate) um etwa ein Drittel auf 1,3 Millionen gestiegen. Die Erwerbslosigkeit verteilt sich auch nicht gleichmäßig auf alle Arbeitergruppen: am stärksten betroffen (über 12 vH) waren Jungarbeiter, ungelernete Arbeiter und Neger, Gruppen, die sich natürlich teilweise überschneiden.

Die *Kennedy-Regierung* hat sogleich Hilfsmaßnahmen (z. B. Lebensmittelverteilung) für besonders betroffene Gebiete durchgeführt und wird durch eine Sonderzulage den Einzelstaaten ermöglichen, die Arbeitslosenunterstützung von durchschnittlich 26 auf 39 Wochen zu verlängern (finanziert durch eine Erhöhung der von den Arbeitgebern zu leistenden Arbeitslosenversicherung). Diese Maßnahmen können die Folgen der Arbeitslosigkeit im einzelnen mildern; aber es ist unwahrscheinlich, daß die Arbeitslosenzahl selbst in diesem Jahr über das normale saisonbedingte Maß hinaus wesentlich gesenkt werden kann. Man wird es schon als Erfolg buchen können, wenn die über eine Million neu in den Arbeitsmarkt tretenden Menschen alle absorbiert werden können, eines der Probleme, denen der neue Arbeitsminister *Arthur Goldberg*, der frühere Syndikus der Stahlarbeitergewerkschaft, sein besonderes Augenmerk zugesichert hat.

Aber das wirkliche Problem bleibt die *technologische Arbeitslosigkeit*; die Automation ist nur der augenfälligste Ausdruck eines Prozesses der Arbeitsorganisation, der es fast allen Wirtschaftszweigen ermöglicht hat, die erheblichen Lohnsteigerungen der letzten Jahrzehnte zu absorbieren, ohne daß der Lohnanteil an den Gesamtkosten gestiegen wäre. Auf jedem neuen Konjunkturipfel finden wir deshalb die Arbeitslosigkeit etwa eine Million höher als auf dem vorigen. Wir erwähnten bereits die phänomenale Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft; hier einige Beispiele aus der Industrie: Die Stahlproduktion war 1960 mit etwa 100 Millionen Tonnen etwa gleich hoch wie 1951, wurde aber von 51 000 weniger Arbeitern bewältigt; die Kohleproduktion hat sich je Arbeitsstunde in 15 Jahren verdoppelt, fast ein Drittel der Bergarbeiter lebt deshalb von einem schwindenden Pensionsfonds; die Eisenbahnen zählten 1960 etwa 250 000 weniger Beschäftigte als 1955.

Dazu kommt, daß die *durchschnittliche Arbeitswoche* der Industriearbeiter von 40,5 Stunden im Jahresdurchschnitt 1959 auf 38,5 Stunden im Januar 1961 zurückging; bei einer Erhöhung des durchschnittlichen Stundenlohns um 4 vH ist die geringe Zunahme des Wochenlohns durch die Erhöhung der Lebenshaltungskosten um etwa 1,6 vH mehr als wettgemacht worden, und das verfügbare wöchentliche Realeinkommen (nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungen) des Arbeiters hat sich um etwa 1 vH gesenkt. Ein Gesetzentwurf der Regierung sieht die graduelle Erhöhung des Mindeststundenlohns von 1 \$ auf 1,25 \$ und seine Ausdehnung auf weitere Arbeitnehmergruppen vor. Er hat gute Chancen, nunmehr vom Kongreß angenommen zu werden, vielleicht mit gewissen Einschränkungen. Da in den meisten Industrien die Durchschnittslöhne z. T. erheblich über dem Minimum liegen, wird sich die direkte Wirkung hauptsächlich beschränken auf Gewerbezweige, wie Wäschereien, oder auf Industrien, wie Textil und Tabak, die in den Südstaaten mit ihrem niedrigeren Lohnniveau konzentriert sind. Indirekt werden freilich auch die vom Gesetz nicht erfaßten Gewerbe beeinflusst, da sie auf dem Arbeitsmarkt mit höher entlohnenden Industrien konkurrieren müssen.

### *Finanzpolitik*

Der Unterschied zwischen Eisenhowers und Kennedys Wirtschaftsphilosophie wird wohl in keinem Punkt so deutlich wie in ihrer Einstellung in Fragen der Steuer- und Finanzpolitik. Für Eisenhower war das balancierte Budget heilig — selbst der Wehretat mußte sich diesem Fetisch unterordnen. Für Kennedy und seine Berater ist die Notwendigkeit einer Maßnahme das oberste Kriterium, und er wird wenn nötig nicht vor Defizitfinanzierung und schleichender Inflation zurückschrecken. In der Praxis freilich ist der Unterschied nicht so tiefgehend. Eisenhower hatte im Krisenjahr 1958 bis 1959 ein 12-Milliarden-Defizit, in den acht Jahren seiner Amtszeit hat sich die Kaufkraft des Dollars um fast 18 vH verringert. Umgekehrt hält auch Kennedy im Prinzip am

balancierten Budget und einer gesunden Währung fest, ist aber bereit, in schlechten Jahren ein Defizit zu *planen* und es dann in Jahren guter Konjunktur durch einen entsprechenden Überschuß wieder wettzumachen.

Über alle budgetären Erwägungen hinaus sieht sich aber die amerikanische Finanzpolitik zum ersten Mal seit dem letzten Krieg in ihrer Handlungsfreiheit *von außen* her eingeschränkt: durch das Defizit der *Zahlungsbilanz*. Der Exportrückgang von 1959, das umfangreiche, nicht immer produktive Foreign-Aid-Programm, die militärischen Ausgaben im Ausland, die privaten Investitionen der amerikanischen Industrie vor allem in Westeuropa und Südamerika, der Abzug in- und ausländischer Kapitalien nach den nun wieder wirtschaftlich erholten und gesichert erscheinenden Kapitalmärkten Westeuropas mit ihren höheren Renditen, schließlich die Goldspekulation — die Akkumulation dieser Ereignisse führte zu einem Abfluß von Dollars und Gold in einem selbst für ein Land mit ausgiebigen Reserven nicht länger tragbaren Umfang. Das Bild kann sich verhältnismäßig rasch ändern: der Export hat sich 1960 bereits um 3 Mrd. \$ erholt bei etwa gleichbleibendem Import und soll durch staatliche Hilfsmaßnahmen gefördert werden. Andere Maßnahmen, bereits eingeleitet oder geplant, umfassen u. a. eine Einschränkung der Wehrausgaben im Ausland; stärkere Heranziehung der europäischen Staaten zur Mitfinanzierung der Hilfe für Entwicklungsländer; Repatriierung der Auslandsgewinne amerikanischer Firmen durch geeignete Steuergesetzgebung; und nicht zuletzt die Wiederherstellung des Vertrauens in die amerikanische politische und Wirtschaftsführung. Aber bis sich diese Dinge auswirken, sind der amerikanischen Regierung in ihren Maßnahmen zur Krisenbekämpfung in vieler Beziehung Grenzen gezogen. Dies gilt vor allem für die *Kreditpolitik*. So scheidet z. B. nach dem schon erwähnten *Samuelson-Bericht* die Ankurbelung der Investitions- und Bautätigkeit durch verbilligte Zinssätze auf dem regulären Kapitalmarkt wegen der damit verbundenen Gefahr weiterer Kapitalabwanderung aus; das Schwergewicht müsse auf fiskalische Maßnahmen gelegt werden, Steuerpolitik, Erhöhung der Erwerbslosenunterstützung, Beschleunigung von öffentlichen Projekten, Hilfe für das Unterrichtswesen (Schulneubauten, Lehrergehälter, Studentenbeihilfe), Neugestaltung der Großstädte, Flughäfen und dergleichen.

Von diesem Programm, das zum guten Teil Sofortprogramm ist, wird erhofft, daß es im Laufe des Jahres einen Konjunktumschwung einleiten und die Voraussetzungen schaffen wird für jene jährliche Steigerung des nationalen Gesamtprodukts um 3 vH (gegenüber 2 vH im Durchschnitt der letzten 15 Jahre), von der die politischen und wirtschaftlichen Theoretiker der Demokratischen Partei die Lösung aller sozialen Probleme erwarten: eine solche stete Ausweitung der Gesamtwirtschaft würde die exzessive Produktionskapazität und Arbeitslosigkeit absorbieren und dabei die Mittel freistellen sowohl für die nötigen öffentlichen Ausgaben im Land (Erziehung, Erholung, Städteerneuerung), für den Ausbau der Sozialleistungen, für ein erfolgreiches militärisches und wissenschaftliches Wettrennen mit den Russen, für ökonomisch und politisch sinnvolle und ausreichende Hilfe für Entwicklungsländer.

Die konservativen Kreise halten natürlich eine derartige Ausweitung der Wirtschaft für weder möglich noch erwünscht. Die Liberalen befürworten sie nicht zuletzt deshalb, weil sie hoffen, damit einen dauernden Ausgleich der Klassenspannungen verwirklichen zu können, ohne grundsätzlich über den Rahmen der bestehenden Wirtschaftsordnung hinausgehen zu müssen. Das aber bleibt die große Frage: Ist eine solche Ausweitung der Produktion unter Vermeidung von Überproduktion möglich, ohne daß eine Lenkung der Investitionen, des Konsums, ja, eine Umwälzung der vorherrschenden gesellschaftlichen Werte und Ziele in einem Umfang stattfindet, der an den Grenzen der bestehenden Ordnung rütteln würde?