

Landauer, Carl

**Article — Digitized Version**

## Die amerikanische Wirtschaftspolitik nach den Wahlen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Landauer, Carl (1973) : Die amerikanische Wirtschaftspolitik nach den Wahlen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 1, pp. 31-34

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134492>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# Die amerikanische Wirtschaftspolitik nach den Wahlen

Carl Landauer, Berkeley, Kal.

**R**ichard Nixon hat sein Nahziel erreicht: Er ist mit überwältigender Mehrheit wiedergewählt worden. Er hat aber auch ein Fernziel: Er will als ein erfolgreicher, ja als ein großer Präsident in die Geschichte eingehen. Seine Wiederwahl verdankt er – neben dem Ungeschick seines Gegners und der Beunruhigung weiter Volkskreise durch die öffentliche Unsicherheit, radikale Reformpläne und ähnliches – seinen Erfolgen in der Außenpolitik. Nixon mag hier weitere Erfolge erzielen, doch werden sie kaum so spektakulär sein wie die seiner ersten Amtsperiode. Um den Kongreß mitzureißen, dessen demokratische Mehrheit die Politik des Präsidenten nicht unterstützen wollen wird, braucht er aber weithin sichtbare Erfolge. Außerdem wird Nixon auch den Eindruck von Skandalaffären wie des Einbruchs in das demokratische Hauptquartier im Watergate Hotel verwischen müssen, für den mindestens der Anschein einer Verantwortlichkeit auf Persönlichkeiten fällt, die im Dienst des Nixonschen Wahlkomitees standen. Das alles bedeutet, daß Nixon nicht auf seinen Erfolgen ausruhen kann, wenn er nicht von Fehlschlägen überwältigt werden will. Vor allem muß er die Lösung der wirtschaftlichen Probleme vorantreiben.

Im August 1971 hat Nixon seinen Pragmatismus – oder, wenn man will, seinen Opportunismus – bewiesen, als er entgegen seinen früheren Äußerungen und gegen die Grundsätze seiner Partei einen Lohn- und Preisstopp und Kontrollen über Löhne und Preise einführte. Diese Politik hat bisher im Kampf gegen die Inflation erhebliche Erfolge erzielt (vgl. Tabelle 1).

Die Vereinigten Staaten gehören heute zu den Ländern mit den niedrigsten Inflationsraten. Dieses Ergebnis ist um so bemerkenswerter, als eine Reihe von Waren und Dienstleistungen von den Kontrollen ausgenommen sind, vor allem landwirtschaftliche Produkte der ersten Stufe (die Handelsspannen waren auch für diese Güter einer Kontrolle unterworfen). Die Herausnahme der Preise für Agrarprodukte hat sich in dem

relativ stärkeren Anstieg der Nahrungsmittelpreise niedergeschlagen, von dem manche Beobachter einen ungünstigen Einfluß auf Nixons Wahlausichten erwarteten, der aber anscheinend nicht eingetreten ist.

**Tabelle 1**  
**Entwicklung des Lebenshaltungskostenindex**  
(1967 = 100)

	1969	1970	Zunahme in %	August 1971	August 1972	Zunahme in %
Insgesamt	109,8	116,3	5,9	122,1	125,7	2,9
Nahrungsmittel	108,9	114,9	5,4	120,0	124,6	3,8

Zudem war die Preisüberwachung wahrscheinlich nur bei den Großunternehmungen – industrielle Konzerne und Handelsketten – sehr effektiv, weil der Kontrollapparat kaum für die Kontrolle jeder Produktionsstätte, jedes Dienstleistungsbetriebes oder gar jedes Ladens ausreichte. Für die Erzielung eines annehmbaren Gesamtergebnisses hat allerdings die Überwachung der Großen genügt.

Entscheidend für den Erfolg war die Kontrolle der Löhne. Die Lohnbehörde (Pay Board) wollte an sich das Ausmaß der Lohnerhöhungen auf 5,5 % jährlich beschränken. Die Übergangsschwierigkeiten – z. B. Bestimmungen in laufenden Kollektivverträgen, daß die Löhne im Jahre 1972 um bestimmte Prozentsätze angehoben werden sollten – zwangen zwar zu Kompromissen. Dennoch wurde aber der Lohnanstieg sehr erheblich abgebremst. Dabei kam es zwar zu Protesten von seiten der Gewerkschaften, aber nicht zu größeren Auseinandersetzungen.

*Prof. Carl Landauer, 81, emeritierter Professor für Wirtschaftswissenschaften, lehrte an den Universitäten Hamburg, Berlin und seit 1932 vor allem an der Berkeley University, Kalifornien.*

Was wird nun aus den Kontrollen werden? Das Ermächtigungsgesetz, aufgrund dessen sie geschaffen wurden, läuft im März 1973 ab. Wird der Kongreß die Ermächtigung verlängern? Aus der Administration verlautete jedenfalls schon, daß sie sich für eine Beibehaltung der Kontrollen einsetzen wird<sup>1)</sup>.

Für die Verlängerung des Gesetzes spricht, daß die Kontrollen erfolgreich waren. Wie in der Administration werden sich auch im Kongreß viele Stimmen dagegen erheben, daß man durch Abschaffung der Kontrollen eine erneute Beschleunigung der Inflation riskiert, besonders im Hinblick auf das Auslaufen wichtiger Arbeits-Kollektivverträge im Jahre 1973. Gegen die Verlängerung sprechen wirtschaftspolitische Vorurteile und politische Erwägungen, bei denen wiederum der Schwerpunkt mehr bei der Kontrolle der Löhne als bei der Kontrolle der Preise liegt.

### Mechanismen der Inflation

Die Bedenken gegen diese Art von Dirigismus sind im August 1971 im Kreis der Regierung nur dadurch überwunden worden, daß man sie vielfach als eine Notmaßnahme auffaßte, die bald wieder abgeschafft werden könne: Es gelte nur, das „Rückgrat der Inflation“ zu brechen, dann könne man wieder Löhne und Preise dem Mechanismus des Marktes überlassen. Diese Hoffnung beruhte auf der Hypothese, daß die Inflation in der Hauptsache durch die Inflationsmentalität, d. h. durch die inflationistischen Erwartungen, verursacht sei. Aber diese Annahme ist nur in begrenztem Umfang richtig, und soweit sie richtig ist, ergibt sich aus ihr nicht unbedingt die Schlußfolgerung, die man aus ihr ziehen möchte.

Was immer sonst an inflationistischen Pressionen in der amerikanischen Wirtschaft wirksam sein mag, ein Mechanismus ist klar genug: Die Gewerkschaften haben vor dem August 1971 auch deshalb hohe Lohnforderungen relativ leicht durchsetzen können, weil es für die Unternehmen der Großindustrie viel weniger kostspielig ist, solche Forderungen zu bewilligen und die Belastung auf die Konsumenten abzuwälzen, als einen langen Streik durchzustehen. Die übrigen Unternehmen müssen dann mit ihrer eigenen Lohngestaltung nachziehen, weil sie sonst zu viele Arbeitskräfte verlieren. Das Reservoir an Arbeitslosen ist nur bei der Gruppe der Ungelehrten groß genug, um diese Entwicklung aufzuhalten.

<sup>1)</sup> Schatzminister George P. Shultz, der übrigens bisher als Feind allen Dirigismus galt, hat angekündigt, daß die Regierung den Kongreß um die Verlängerung der Vollmacht für Lohn- und Preiskontrollen ersuchen werde. Die Regierung will aber erst noch Hearings veranstalten, bevor sie sich über die künftige Gestaltung der Kontrollen schlüssig wird. Sie hält sich damit den Weg offen, die Kontrollen entweder auszudehnen und zu verschärfen oder sie umgekehrt bis zur Bedeutungslosigkeit abzuschwächen.

Es wäre abwegig, die Mitglieder der amerikanischen Gewerkschaften der unbezähmbaren Geldgier zu beschuldigen. Der amerikanische Arbeitnehmer sieht sich durch zwei Entwicklungen in seiner mittelständischen Existenz bedroht, wenn er nicht einen Ausgleich in einer starken Erhöhung der Nominallöhne erhalten kann. Die eine ist das Ansteigen der lokalen Steuern. Während die Bundesregierung ihre Ausgaben für Güter und Dienstleistungen zwischen 1969 und 1971 von 99,2 Mrd. auf 97,6 Mrd. \$ verringert hat — hauptsächlich wegen des Abflauens des Vietnamkrieges —, haben die übrigen Gebietskörperschaften ihre entsprechenden Ausgaben von 110,6 Mrd. auf 135,4 Mrd. \$ gesteigert, vor allem aufgrund höherer Schul- und Wohlfahrtsausgaben. Diese Ausgabensteigerung führte insbesondere zu einer Erhöhung der Haussteuer, die es an manchen Orten dem Arbeitnehmer erschwert, sein Eigenheim zu halten.

Die zweite Triebkraft der Lohnbewegung ist die Inflation selbst: Die Arbeitnehmer bestehen auf einer starken Anhebung der Nominallöhne, weil sie damit rechnen, einen Teil des Kaufkraftzuwachses durch Preissteigerung wieder zu verlieren. Gelingt es, die Erwartungen über die sinkende Kaufkraft des Geldes durch die Erwartung relativ stabiler Preise zu ersetzen, so würde ein Motiv für überhöhte Lohnforderungen wegfallen. Eine solche Änderung der Erwartungen setzt aber voraus, daß die Einrichtung, die während der letzten anderthalb Jahre den Preisanstieg gebremst hat, bestehen bleibt; es wird jedem Arbeitnehmer als wahrscheinlich vorkommen, daß bei einem Fortfall der Kontrollen die Kaufkraft des Dollars wieder rascher abnehmen werde, und sie werden deshalb auf ihre Gewerkschaften einwirken, daß sie dafür einen Ausgleich erhalten. Das Brechen der inflationistischen Erwartungen hängt also entscheidend von dem Weiterbestehen der Kontrollen ab.

### Klippen auf dem Weg der Kontrollpolitik

Nun wäre es jedoch verfehlt zu glauben, daß sich die Arbeitnehmer auch bei einem vorhandenen Vertrauen in eine annähernde Geldwertstabilität mit einer Begrenzung der Lohnsteigerungen auf 5,5% ohne Widerstand abfinden werden. Weiterhin besteht das Problem der Steuerbelastung. Wenn auch die besonders verhaßte Haussteuer vermutlich zum Teil durch andere Auflagen ersetzt werden dürfte, so wird doch die Steuerbelastung als Ganzes zunehmen, allein schon wegen der Aufwendungen für den Umweltschutz. Zu alledem kommt das Selbstverständnis der Gewerkschaften als Kampforganisationen hinzu: Sie meinen, daß sie ihre Funktion nicht erfüllen, wenn sie nicht Forderungen erheben, um die hart ge-

kämpft werden muß. So gibt es keinen ausreichenden Grund für die Annahme, daß der von den Lohnforderungen ausgehende, nach oben gerichtete Kostendruck auf die Preisgestaltung sich von selbst in Schranken halten wird.

Gerade die Einstellung der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen, die für die Notwendigkeit der Kontrollen auch in Zukunft spricht, macht jedoch ihre Beibehaltung schwieriger. Nixon verdankt seinen Wahlsieg zum erheblichen Teil dem Mißvergnügen der Industriearbeiterschaft über mehrere Punkte des Programms, das McGovern in Rasse- und Wohlfahrtsfragen vertrat; auch fühlte sich der Patriotismus der Arbeiterschaft, die zum großen Teil der zweiten und dritten Einwanderergeneration angehören und auf ihr amerikanisches Bürgerrecht stolz sind, durch die Antikriegsagitation der McGovern-Anhänger beleidigt, obwohl die große Mehrheit auch der „blue collar workers“ keineswegs die Fortsetzung des Krieges wünscht. Die Arbeitnehmer sind freilich dadurch keineswegs zu überzeugten Republikanern geworden; in vielen Fragen, z. B. der Sozialversicherung, stehen sie zum alten demokratischen Programm, was auch dadurch zum Ausdruck kommt, daß sie überwiegend demokratische Kongreßabgeordnete gewählt haben.

Nixon wird nun sicherlich versuchen, diese Schicht zu einem möglichst großen Teil an sich zu ketten. Schon die Ernennung eines Gewerkschaftsführers, Peter Brennan, zum Arbeitsminister zeigt, wie sehr sich der Präsident um die Sympathien der „hard haters“, der antiradikalen Handarbeiter, bemühen will. Allerdings ist unklar, wie er diese Bemühungen mit der Beibehaltung der Lohnkontrollen vereinbaren will, da dies nicht ohne Konflikte mit den Gewerkschaften geschehen kann. Im Jahre 1973 laufen mehr und größere Kollektivverträge aus als 1972. Unvermeidlicherweise wird es dabei zu Auseinandersetzungen kommen; wird Nixon, der Opportunist, vielleicht nicht doch noch der Versuchung erliegen, die sachlichen Gesichtspunkte der parteipolitischen Zweckmäßigkeit zu opfern?

#### **Rolle der Gewerkschaften**

Diese Versuchung wird um so größer sein, als der Präsident in einem Wettbewerb mit den Demokraten um die Unterstützung der organisierten Arbeitnehmerschaft steht. In der Wirkung, wenn auch nicht in der Absicht, hat die unter Führung McGoverns durchgeführte Reorganisation der demokratischen Partei eine Verminderung des Einflusses der Gewerkschaftsführer bedeutet. Durch die Niederlage im Kampf um die Präsidentschaft ist eine teilweise Rücknahme dieser Reorganisation unvermeidlich geworden; sie wird zum großen Teil darauf gerichtet sein, die

Gewerkschaftsführer wieder fest an die Partei zu binden. Können die Demokraten es sich in diesem Augenblick leisten, dem Präsidenten die Fortführung der Lohnkontrollen zu erleichtern oder auch nur neutral zu bleiben?

Die Lage kompliziert sich noch dadurch, daß die Lohnkontrollen auf die Dauer fast notwendigerweise zu einer Einschränkung des Streikrechts führen müssen. Angenommen, die Lohnbehörde würde einen kollektiven Arbeitsvertrag für ungültig erklären, soweit er Lohnerhöhungen von mehr als 5,5 % vorsieht – wenn davon eine mächtige Gewerkschaft betroffen wird, so wird sie mit großer Wahrscheinlichkeit versuchen, die Ausführung der Entscheidung durch einen Streik zu verhindern. Vieles spricht dafür, daß die Gewerkschaften auf die Dauer mehr und mehr in die Rolle von Anwälten der Arbeiterschaft vor unparteiischen Schiedsinstanzen gedrängt werden und ihr kämpferisches Selbstverständnis im bisherigen Sinne aufgeben müssen. Es ist allerdings kaum zu erwarten, daß sie sich widerstandslos in diese neue Rolle fügen werden.

#### **Keine Alternative**

Die Aussichten für eine Fortführung von Kontrollen wären aus diesen Gründen ausgesprochen schlecht, wenn nicht der Regierung und den Anhängern der Kontrollen in der demokratischen Partei ein starkes Argument zur Verfügung stünde: Vor dem August 1971 war die Möglichkeit „expansiver finanzpolitischer Maßnahmen durch die Notwendigkeit begrenzt, die Intensivierung von Inflationserwartungen und eine Beschleunigung der Inflation zu vermeiden. Die Einrichtung direkter Lohn- und Preiskontrollen schuf Raum für Maßnahmen, die auf mehr Expansion gerichtet waren“<sup>2)</sup>. Das war auch der eigentliche Zweck der Kontrollen. Wenn sie aufgehoben würden, müßte die Regierung auf die Deflationspolitik zurückgreifen, die sie bis zum August 1971 verfolgte. Das würde mehr Arbeitslosigkeit bedeuten, die natürlich das Gegenteil von dem darstellt, was die Gewerkschaften wollen. Die Gewerkschaften werden es jedoch schwer finden, ihren Mitgliedern klarzumachen, daß sie die von der Regierung gesetzten Schranken der Lohnerhöhungen respektieren müssen; allerdings mögen sie es noch schwerer finden, in ihrer Mitgliederschaft Sympathien für eine Politik zu wecken, die die Regierung zu einem Deflationskurs drängen würde.

2) The Annual Report of the Council of Economic Advisers. In: Economic Report of the President, Washington D. C.: January 1972, S. 69. Der Begriff „expansive finanzpolitische Maßnahmen“ sollte wohl besser durch „Kreditexpansion“ oder „Vermeidung von Kreditrestriktionen“ – wie sie 1970 und bis zum August 1971 getroffen wurden – ersetzt werden, denn wenn man die Finanzpolitik betrachtet, so sollte das unerhörte Budgetdefizit des Jahres 1971 – 23 Mrd. \$ – expansiv genug sein.

Natürlich sind es nicht die Gewerkschaften allein, die den Kontrollen widerstreben. Weite Kreise der Unternehmerschaft finden sich nur schwer oder gar nicht mit ihnen ab, teilweise aus ideologischen Gründen, teilweise wegen des Wunsches, in der Preisgestaltung frei zu sein. Die Verordnungen der Preiskommission beschränken zwar nicht die absolute Höhe der Gewinne, wohl aber die Profitmargen, indem sie nicht gestatten, daß Preise im Zuge einer Verbesserung der Absatzbedingungen erhöht werden. Da sich die Konjunkturlage nun entschieden bessert, beginnt erst jetzt eine Periode, in der die Kontrollen eine sonst wahrscheinlich mögliche Erhöhung der Profitmargen effektiv behindern. Damit entsteht auch von dieser Seite her eine Opposition, die diejenige der Gewerkschaften – wenn auch aus anderen Gründen – verstärken mag. Überdies würde auf die Dauer eine starre, für alle Produktionszweige geltende Begrenzung der Profitmargen notwendigen Kapitalumleitungen im Wege stehen; es dürfte aber leichter sein, die Kontrollen beweglicher zu gestalten, als mit den aus ihrer Aufhebung folgenden Mißständen fertig zu werden.

### Wachstum bei gleicher Arbeitslosenrate

Die gegenwärtige amerikanische Wirtschaftslage gibt zwei große Rätsel auf. Das erste ist die bei steigendem Sozialprodukt relativ gleichbleibende Höhe der Arbeitslosenrate in den letzten anderthalb Jahren. Sie beträgt zwischen 5,5 und 6% (gegenüber nur 3,5% 1969) insgesamt, 16,9% für die 16- bis 19jährigen, 9,9% für die Farbigen und 7,4% für alle Handarbeiter.

Tabelle 2  
Bruttosozialprodukt in Mrd. \$

1969	1970	2. Quartal 1971 1)	2. Quartal 1972 1)
Zu laufenden Preisen			
930,3	976,4	1056,9	1139,4
In \$ von 1958			
725,6	722,1	737,9	783,9

1) Auf das Jahr umgerechnet.

Es gibt verschiedene Erklärungen dafür, daß das erhebliche Wirtschaftswachstum (vgl. Tabelle 2) die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt nicht wesentlich verbessert hat; aber keine kann völlig überzeugen. Sicherlich haben die Entlassungen vom Heer und die allerdings bescheidene Verringerung der Rüstungsausgaben zur Hochhaltung der Arbeitslosenrate beigetragen. Auch hat der Anteil der Frauen und der Jugendlichen, die auch früher bereits eine höhere Arbeitslosenrate hatten, an der Gesamtzahl der Arbeiter etwas zugenommen<sup>3)</sup>. Aber das alles scheint als Er-

klärung der Arbeitslosigkeit nicht auszureichen, wenn man die Einkommenssteigerung und den vielfach gegebenen Anreiz zu erhöhtem Konsum in Betracht zieht.

### Verfehlt Ruf nach Währungsdisziplin

Das zweite Rätsel ist darin zu sehen, daß die im Vergleich zu anderen Ländern niedrige Inflationsrate der Vereinigten Staaten bisher die Handelsbilanz – und damit die Zahlungsbilanz in laufender Rechnung – nicht günstiger gestaltete. Diese Frage ist natürlich von größter internationaler Bedeutung. Solange aus den Vereinigten Staaten wesentlich mehr Dollars abfließen als zurückkommen, werden die bestdurchdachten Pläne für eine internationale Währungsreform keinen dauerhaften Erfolg haben. So richtig das ist, so unberechtigt sind die kategorischen Forderungen an die Adresse Washingtons, daß es „Währungsdisziplin“ halten solle. Die Vereinigten Staaten haben zur Abstopfung der Inflation drastischere Mittel ergriffen als andere westliche Staaten.

Was mit diesem Ruf nach „Währungsdisziplin“ gewöhnlich gemeint ist, das ist die Anwendung deflationistischer Mittel nach orthodoxen Rezepten. Aber diese Rezepte verfangen eben nicht mehr: Was bei Vollbeschäftigung und annähernd voller Ausnutzung der Kapazitäten einen Sinn hat, verliert diesen, wenn wie jetzt in den USA eine erhebliche Arbeitslosigkeit zu verzeichnen ist und die Industriekapazität zu nicht mehr als 80% ausgenutzt ist. Vielleicht würde eine rücksichtslose Deflationspolitik die Inflation ganz zum Stillstand bringen und genug Ausfuhr Güter aus der amerikanischen Wirtschaft herauspressen (und auch den Markt für Einfuhr Güter genügend einengen), um einen Handelsbilanzüberschuß zu erzeugen; aber wäre der übrigen Welt mit einer amerikanischen Depression gedient?

Die Zusammenhänge zwischen innerer Preisentwicklung, Zahlungsbilanz, Kreditentwicklung und Ausnutzung der Produktionskapazität sind offenbar nicht – oder nicht mehr – so, wie es in wirtschaftswissenschaftlichen Lehrbüchern steht. Man wird diese Zusammenhänge neu durchdenken müssen, um zu einer gedeihlichen Gestaltung der internationalen Währungspolitik zu kommen. Bis die Ergebnisse vorliegen, ist es ein billiges, aber schädliches Vergnügen, wenn sich die Welthandelsmächte in solchen Unfreundlichkeiten gegeneinander ergehen, wie die europäischen Partner Amerikas sie von dem damaligen amerikanischen Schatzminister Connally und auf der anderen Seite Amerika von manchen europäischen Politikern hören mußten.

3) Die Rate der Arbeitslosigkeit bei den verheirateten männlichen Arbeitnehmern hat sich zwar seit 1969 mehr als verdoppelt, betrug aber 1971 doch nur 3,2%.