

Nölling, Wilhelm

Article — Digitized Version

Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum in den USA

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Nölling, Wilhelm (1963) : Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum in den USA, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 43, Iss. 6, pp. 253-260

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133315>

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.

Auf eine Aufgliederung der sowjetischen und polnischen Fahrzeuge nach Größenklassen muß hier verzichtet werden, weil die Berichte der deutschen Kanalbehörde nach Flaggen getrennte Angaben darüber nicht enthalten.

Wenn der Kanal zwischen der Kieler Bucht und der Elbe auch den kürzeren Seeweg zwischen einer großen Zahl von Häfen verschiedener Staaten innerhalb eines dicht besiedelten und hoch industrialisierten, aber nach heute gültigen Maßstäben doch regional begrenzten Wirtschaftsraumes darstellt, so darf dies nicht zu dem Schluß führen, als sei er lediglich ein Verbindungsweg zwischen der Nord- und der Ostsee.

Für einen großen Teil der Tonnage gerade der Ostsee-Anliegerstaaten ist der Kanal heute noch das „Tor zur Welt“. Dies gilt für die skandinavischen Länder im Prinzip ebenso wie für die Sowjetunion und für das nach größerer maritimer Geltung strebende Polen. Bekanntlich soll die Tonnage dieser beiden und der übrigen Ostblockländer in nicht allzu ferner Zeit auf etwa 25 Mill. BRT, also auf rund das Fünffache ihres jetzigen Umfanges gebracht werden. Es ist daher sicher zu erwarten, daß sich im Zuge dieser Entwicklung auch die Frequentierung der hier behandelten Kanäle durch die Frachtschiffe dieser und anderer Länder noch wesentlich steigern wird.

Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum in den USA

Wilhelm Nölling, Berkeley/Calif.

Die sich seit Jahren abzeichnenden Tendenzen auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt sind in letzter Zeit immer deutlicher sichtbar geworden. Sie lassen erkennen, daß neben bemerkenswerten strukturellen Umschichtungen in der Beschäftigung ein merkliches Nachlassen der Wachstumsrate der Gesamtwirtschaft, vor allem aber im industriellen Sektor, stattgefunden hat. Das Gesamtbild für die Zeit von 1947 bis 1962 ist zwar eindrucksvoll, verschleiert aber die merklichen Änderungen seit 1957. In dem genannten Zeitraum von 1947 bis 1962 erhöhte sich die Zahl der Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft um 11,4 Millionen, das sind mehr als 25%. Das Bruttosozialprodukt in konstanten Preisen erhöhte sich um mehr als 60% (45% von 1947 bis 1957, 15% von 1957 bis 1962). Die Erhöhungen der Realverdienste der Industriearbeiter machen rd. 45% aus.

Bemerkenswert ist nun, daß diese Wachstumsgewinne sich stark auf die Zeit von 1947 bis 1957 konzentrieren. Während die Gesamtbeschäftigung in diesem Zeitraum um jährlich durchschnittlich 900 000 zunahm (durchschnittliche Wachstumsrate 1,9% jährlich), betrug die Zunahme in der Fünfjahresperiode von 1957 bis Juni 1962 nur noch 485 000 (oder 0,9% jährlich). In der privaten Industrie, die in den zehn Jahren rd. 700 000 Arbeitsplätze jährlich bereitstellte (Wachs-

tumsrate 1,7%), ist der Trend noch ausgeprägter: Von 1957 bis Juni 1962 betrug die jährliche Beschäftigungszunahme nur noch 175 000 (Wachstumsrate 0,4%). Der private Sektor der Wirtschaft hat in dieser Zeit nur noch 36% der Beschäftigungszunahme absorbiert gegenüber 75% in der Zeit von 1947 bis 1957. Der Rest von 64% bzw. 25% entfiel auf den staatlichen Sektor.

Die Beschäftigungszunahmen in der privaten Industrie in den ersten 10 Jahren haben das Wachstumstempo der Gesamtbeschäftigung entscheidend bestimmt. Die Reduzierung der durchschnittlichen Wachstumsrate von 1,7% auf 0,4% ist hauptsächlich auf rückläufige Wachstumsraten in der verarbeitenden Industrie und im Baugewerbe und den verstärkten Beschäftigungsrückgang im Bergbau zurückzuführen. Mit Ausnahme der Dienstleistungen im engeren Sinne, deren Wachstumsraten ungefähr stabil blieben, und der Beschäftigungszunahmen in einem Teil des öffentlichen Dienstes sind die Zuwachsraten in allen anderen Bereichen merklich geringer geworden oder sind, wie im Falle des Transportsektors, in eine Regression umgeschlagen. Diese strukturellen Änderungen haben bewirkt, daß der Anteil der Beschäftigten der gütererzeugenden Industrie einschließlich Landwirtschaft (goods producing industries) an der Zahl der Gesamtbeschäftigten von 51,3% im Jahre 1947 auf 45,9% 1957 und 41,8% im Jahre 1962 gefallen ist, mit einer merklichen Beschleunigung des Rückgangs in der letzten Fünfjahresperiode.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist in gewisser Hinsicht parallel verlaufen. Wir beschränken uns in der folgenden Tabelle auf die Zeit von 1957 bis 1962.

Diese Zahlenreihen lassen folgende allgemeine Schlußfolgerungen zu:

1. Die Gesamtzahl der Arbeitslosen ist Ende 1962 rd. 1,1 Millionen höher als der Durchschnitt des Jahres 1957. Die Entwicklung zeigt einen starken Anstieg in den Jahren 1958, 1961. In den ersten beiden Monaten des Jahres 1963 (d. h. bis Ende Februar 1963) ist die Arbeitslosigkeit auf fast 5 Millionen gestiegen.

Jährliche Änderungen in den Wachstumsraten der Beschäftigung nach Bereichen¹⁾ (in %)

Sektor	1947—57	1957—62 (Juni)
Dienstleistungssektor		
Dienstleistungen im engeren Sinne	+ 2,9	+ 2,8
Finanzierungen	+ 3,5	+ 2,4
Handel	+ 2,0	+ 1,2
Transport und öffentliche Versorgungen	+ 0,2	- 1,5
Öffentliche Dienste		
Bundesregierung	+ 1,6	+ 1,1
Länder und Kommunen	+ 4,2	+ 4,8
Gütererzeugende Industrie		
Verarbeitende Industrie	+ 1,0	- 0,5
Baugewerbe	+ 4,0	- 1,6
Bergbau	- 1,4	- 4,8
Landwirtschaft	- 2,8	- 3,6

1) US-Department of Labor, Office of Manpower, Automation and Training, „Manpower Report“, Nr. 5, 30. Januar 1963, S. 1—2.

Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den USA von 1957—1962¹⁾

Zeitraum	Arbeitslose insgesamt in Mill.	langfristig Arbeitslose (in 1000)				Prozentsatz der 15 Wochen und länger Arbeitslosen an der Gesamtzahl ¹⁾	Durchschnittl. Dauer der Arbeitslosigkeit in Wochen	Anteil der Arbeitslosen an der Gesamtzahl der „civilian labor force“ in %	Beschäftigungsentwicklung insgesamt (gilt für civilian labor force)
		4 Wochen und weniger	5—14 Wochen	15—26 Wochen	über 26 Wochen				
1957	2,936	1485	890	321	239	19,1	10,4		
1958	4,681	1833	1397	785	667	30,0	13,8	4,3	65,011
1959	3,913	1658	1113	469	571	27,2	14,5	6,8	63,966
1960	3,931	1798	1176	502	454	24,3	12,8	5,5	65,581
1961	4,806	1897	1375	728	804	31,9	15,5	5,6	66,681
1962 I. Quart.	4,529	1690	1450	686	703	30,7	15,7	6,7	66,796
1962 III. Quart.	3,820	1729	1171	371	549	24,1	14,0		
1962 IV. Quart.	3,637	1734	1000	471	432	24,8	13,5	5,6	67,846
1962 Dezember	4,002								

¹⁾ Eigene Berechnung.

Quelle: Annual Report of the Council of Economic Advisors, in: Economic Report of the President, Washington, Januar 1963, S. 196, 198, 199.

- Die Zahl der Arbeitslosen in allen vier Gruppen der Dauer der Arbeitslosigkeit hat sich ebenfalls erhöht und spiegelt die allgemeine Zunahme wider. Allerdings ist der Anteil der Arbeitslosen mit mehr als 15 Wochen Arbeitslosigkeitsdauer 1962 beträchtlich höher verglichen mit 1957 (1957: 19,0%, im IV. Quartal 1962: 24,8%) und hat in dieser Zeit mehrmals die 30%-Grenze überschritten.
- Die durchschnittliche wöchentliche Dauer der Arbeitslosigkeit lag 1962 rd. 3 Wochen über dem Durchschnitt von 1957.
- Der Anteil der Arbeitslosen an der Zahl der Gesamtbeschäftigten ist seit 1958 im Durchschnitt 5,5% und höher gewesen. In keinem Monat der letzten beiden Jahre, 1961 und 1962, ist der saisonmäßig bereinigte Prozentsatz unter 5,3% gefallen.
- In einer Zeit, in der die Arbeitslosigkeit merklich zunahm, ist die Zahl der insgesamt Beschäftigten ebenfalls gestiegen, und zwar um rd. 1,8 Millionen seit 1957.

Das Problem der langfristig Arbeitslosen

Die Ausmaße der in den letzten Jahren eingetretenen Änderungen in der Zusammensetzung der Arbeitslosen, betrachtet unter dem Aspekt der Dauer, sind besonders alarmierend. Die Gesamtarbeitslosigkeit in den USA war im Jahre 1961 rd. 30% höher als 1949. Der Anteil der langfristig Arbeitslosen (15 Wochen und länger) an der Zahl der Arbeitslosen insgesamt schwankt seit 1958 zwischen 24,1 und 31,9% und lag 1961 um 124% über dem Niveau von 1949.¹⁾ Damit war der Zuwachs, den diese Gruppe in der Zeit von 1949 bis 1961 erfuhr, rd. viermal größer als der Zuwachs der Gesamtarbeitslosigkeit.

Die Zusammensetzung dieses Personenkreises ist aufschlußreich. Die Anteile der „minority groups“ (hauptsächlich Neger) sind durchweg höher als die der weißen Bevölkerung. Obwohl die Negerbevölkerung nur mit 11% an der Zahl der Gesamtbeschäftigten beteiligt ist, betrug ihr Anteil an den langfristig Arbeitslosen 29% im September 1962.²⁾ In dieser Zeit war jeder dritte langfristig Arbeitslose Fabrikarbeiter, und mehr als die Hälfte der Arbeitslosen gehörte zur Kategorie der ungelerten Arbeitnehmer.

¹⁾ Vgl. N. R. Tucker: „Helping the Long-Term Unemployed“, in: US-Dept. of Labor, Employment Security Review, Vol. 29, Nr. 12, Dez. 1962, S. 1.

²⁾ Vgl. N. R. Tucker: „Helping the Long-Term Unemployed“, in: US-Dept. of Labor, Employment Security Review, Vol. 29, Nr. 12, Dez. 1962, S. 4—5.

Die Jugendarbeitslosigkeit

Im März 1962 waren über 1,4 Mill. Arbeitslose 24 Jahre und jünger (rd. ein Drittel der Gesamtzahl). Die Zahl der Arbeitslosen von 14 bis 19 Jahren stieg im November 1962 auf rd. 800 000 (rd. 20% der Gesamtarbeitslosigkeit). Obwohl von dieser Zahl rd. zwei Fünftel Studenten sind, die neben dem Studium Arbeit suchten, sind die Größenordnungen beunruhigend. Der Slogan in Gewerkschaftskreisen, der die Situation beschreibt, „out of school, out of work, out of luck“, ist ernst zu nehmen, vor allem deshalb, weil die neu auf den Arbeitsmarkt strömenden Jugendlichen in den Jahren bis 1970 einen immer größeren Anteil an dem zu erwartenden starken Gesamtzuwachs ausmachen werden. Es wird damit gerechnet, daß das Arbeitsangebot bis zum Ende dieser Dekade um 13 Millionen zunehmen wird; das sind 50% mehr als in der Zeit von 1950 bis 1960. Im Jahre 1960 erreichten 2,6 Mill. Jugendliche das Alter von 18 Jahren; im Jahre 1965 werden es 3,8 Millionen sein. Das Beschäftigungsproblem Jugendlicher erfordert neue Anpassungen auch auf dem Gebiet des Ausbildungswesens. „Unsere Jugendlichen ermangeln in alarmierendem Ausmaß nicht nur ausreichender Arbeitsgelegenheiten, sondern auch der für ein befriedigendes Leben notwendigen ausbildungsmäßigen Vorbereitungen.“³⁾

Die geographische Verteilung der Arbeitslosen

Die Verteilung der Arbeitslosen im Raum der Volkswirtschaft ist ein sehr aussagefähiger Indikator für einige der Strukturprobleme, mit denen die amerikanischen Arbeitsmarktpolitiker zu kämpfen haben. Die Ballung in bestimmten Gebieten ist seit längerem beobachtet worden. In vielen Gebieten liegt die Arbeitslosigkeit vier- bis fünfmal höher, als es dem Durchschnitt der Gesamtwirtschaft entspricht. Dieses Problem exzessiver Arbeitslosigkeit in bestimmten Gebieten hat die USA schon seit den dreißiger Jahren und besonders wieder nach dem letzten Weltkrieg belastet. Nach den Zahlen für Juli 1962 schwanken die Arbeitslosigkeitsdurchschnitte in einigen der Hauptarbeitsmarktgebiete (Major Labor Market Areas) in einzelnen Staaten wie folgt: in Kalifornien zwischen

³⁾ Manpower Report of the President, transmitted to the Congress, March 1963, S. XV und XVI.

5,0 und 8,4 %; in Connecticut zwischen 3,7 und 7,6 %; in Indiana zwischen 4,2 und 9,7 %; in Massachusetts zwischen 4,9 und 12,3 %; in Ohio zwischen 3,0 und 10,0 %; in Pennsylvania zwischen 2,7 und 15,4 % und in West-Virginia zwischen 6,3 und 12,1 %. Dabei ist zu berücksichtigen, daß diese Zahlen schon größere Gebiete umfassen und zum Teil angeglichen sind.⁴⁾

„class unemployment“

Das amerikanische Arbeitslosigkeitsproblem kann nicht durch den Hinweis auf die Gesamtzahl der Arbeitslosen oder den prozentualen Anteil an der Zahl der Gesamtbeschäftigten beschrieben werden. Hinter diesen Zahlen verbergen sich mannigfache Ursachen und spezielle, gewissen Gruppen von Arbeitnehmern und Gebieten eigentümliche Charakteristika. Die Situation ist von Dunlop als „class unemployment“ im Gegensatz zur „mass unemployment“ der Depressionsjahre bezeichnet worden. Er spricht deshalb auch von der Notwendigkeit gezielter Arbeitsmarktpolitik, die durch diese „balkanization of the unemployed“ mehr denn je erforderlich geworden ist. Die Dringlichkeit des Eingreifens wird deutlich, wenn man bedenkt, daß die Anpassungsprobleme bestimmter Arbeitnehmergruppen in bestimmten Gebieten zwar schon immer bestanden haben, aber nun besonders akut geworden sind, in einer Zeit, in der das Niveau der Arbeitslosigkeit in der gesamten Volkswirtschaft relativ hoch ist.

Erklärungsversuche für die gegenwärtige Arbeitslosigkeit

Die Diskussion um Ursache und Therapie ist seit Jahren im Gange und hat, wie uns scheint, bemerkenswerte Ergebnisse gezeitigt. In der Literatur, die sich um Klärung des Phänomens bemüht, ragen zwei Deutungsversuche hervor, die wir kurz skizzieren werden.

In einem Vortrag „A Theory of Creeping Unemployment and Labor Force Replacement“⁵⁾ hat C. D. Long an Hand eines Modells eine Klärung zu geben versucht. Long ist der Meinung, daß das Niveau der Gesamtnachfrage in den USA in der Vergangenheit ausgereicht habe, um Vollbeschäftigung zu gewährleisten und daß die Ursachen für die gegenwärtigen Probleme in den strukturellen Veränderungen gesucht werden müssen, die in der amerikanischen Wirtschaft vor sich gehen. Die kontinuierliche Aufwärtsentwicklung und die Änderungen in der Zusammensetzung der Arbeitslosigkeit bezeichnet er als „schleichende Arbeitslosigkeit“ (creeping unemployment), zum Teil hervorgerufen durch Ersetzung (replacement) von Männern durch Frauen.

Um diesen Vorgang zu erklären, geht Long in seinen Überlegungen von zwei Grundvoraussetzungen aus, die eng zusammenwirken:

1. Je größer die Möglichkeiten für den durchschnittlichen Arbeitnehmer sind, seine persönliche Produktivität zu erhöhen, desto weiter fallen einige

⁴⁾ US-Dept. of Labor, Bureau of Employment Security, Dezember 1962, berechnet aus S. 73—78 und S. 79—84.

⁵⁾ Abgedruckt in: Congressional Record, Proceedings and Debates of the 87th Congress, 1st Session, Washington 1961, S. 43—48.

Arbeiter zurück, mit anderen Worten: „Je schneller das Tempo des Durchschnitts, desto größer wird der Abstand, der die Zurückbleibenden vom Durchschnitt trennt“. Er bezeichnet dies als „Ausweitung der Produktivitätsskala“ (widening productivity spread).

2. Der „soziale Minimumlohn“, beeinflusst durch Minimumlohngesetzgebung, Gewohnheiten, Arbeitgeberlohnpolitik usw., orientiert sich am Wachstum der durchschnittlichen Produktivität. Die Löhne erhöhen sich entsprechend dem durchschnittlichen Produktivitätszuwachs in der Volkswirtschaft, und der Minimumlohn folgt der durchschnittlichen Lohnbewegung.

Die beiden Postulate wirken wie eine Schere: je höher der Durchschnittslohn, desto höher der soziale Minimumlohn und desto weiter zieht sich die Produktivitätsskala auseinander, mit dem Resultat, daß immer mehr Arbeitnehmer den wachsenden Anforderungen nicht mehr entsprechen, aus Beschäftigungen herausgepreßt werden und/oder in den wachstumsintensiven Bereichen nicht mehr konkurrieren können. In diesen Fällen ist also die Produktivität der Arbeitnehmer geringer als der soziale Minimumlohn, und ihre Beschäftigung ist nicht mehr lohnend. Die zur Verfügung stehenden Arbeitsgelegenheiten werden von besser ausgebildeten Arbeitskräften besetzt (in vielen Fällen Frauen), und die durch die Arbeitslosigkeit betroffenen Arbeitnehmer verbleiben entweder arbeitslos und bilden den Kern der langfristig Arbeitslosen oder verlassen den Arbeitsmarkt.

Nach Longs Meinung ist der Mechanismus der sozialen Minimumlohnanpassung der entscheidende Ansatzpunkt für die Erklärung wesentlicher Züge der Arbeitslosensituation in den USA. Obwohl er seine Thesen durch viele Statistiken untermauert hat, warnt Long selber vor allzu leichtfertigen Schlußfolgerungen in bezug auf die Gestaltung des Minimumlohnes, bevor nicht mehr Unterlagen zur Verfügung stehen.

Es ist das Verdienst Longs, auf eine Erscheinung aufmerksam gemacht zu haben, die einige der Anpassungsschwierigkeiten, die auf der Seite des Arbeitsangebotes herrschen, zu erklären vermag. Ob das Modell aber mehr leisten kann, ist die Frage. Die Beziehungen zwischen Produktivität, Minimumlohn und Beschäftigung sind außerordentlich komplexer Natur und können nicht unabhängig von den Ursachen der Arbeitslosigkeit im herkömmlichen Sinne und dem Stand der Gesamtnachfrage betrachtet werden. Dieser Aspekt wird von einer Reihe von Autoren betont, die die strukturelle Transformationshypothese als Erklärungsversuch für die jüngste Entwicklung nicht gelten lassen wollen.

In einer Untersuchung „Higher Unemployment Rates 1957 bis 1960. Structural Transformation or Inadequate Demand“⁶⁾ sind die Annahmen der Anhänger der strukturellen These in ihrer Gesamtheit eingehend geprüft worden. Diese Annahmen, entweder einzeln oder gemeinsam vorgebracht, lauten wie folgt:

1. Die Gesamtrate des technischen Fortschritts steigt beschleunigt an;

⁶⁾ J. W. Knowles u. a., Bericht, erstellt für Subcommittee on Economic Statistics, 87th US-Congress, 1st Session, Washington 1961.

2. In bestimmten Industrien läßt sich bei gleichbleibender Wachstumsrate des technischen Fortschritts eine Konzentration der Produktivitätssteigerungen feststellen;
3. Die Produktivitätserhöhungen haben zu unterschiedlichen qualitativen Einwirkungen auf die Beschäftigung geführt, d. h. Arbeitsplätze in größerem Ausmaß beseitigt, ohne neue für die entlassenen Arbeitnehmer zu schaffen;
4. Die Neigung der Arbeitnehmer, sich über Mobilität an veränderte Gelegenheiten anzupassen, hat nachgelassen.⁷⁾

Die Annahme der Vertreter der zweiten These, daß die Arbeitslosigkeit auf mangelnde Gesamtnachfrage zurückgeführt werden muß, lautet wie folgt: „Die Arbeitslosigkeit ist gestiegen, weil die Wachstumsrate der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen sich im Verhältnis zu der Wachstumsrate des Angebotes bei Vollbeschäftigung verlangsamt hat.“

Der Disput geht grundsätzlich nicht um die Frage, ob die erwähnten Faktoren in ihrem Gefolge strukturelle Arbeitslosigkeit mit sich führen können, sondern darum, ob sie die seit 1957 beobachteten Änderungen tatsächlich hervorgerufen haben. In dieser Hinsicht haben die Autoren der hier zuletzt erwähnten Untersuchung abschließend folgendes erklärt: „Eine sorgfältige Untersuchung der Entwicklung nach 1957 hat nur wenig Beweise für die strukturelle Transformationshypothese erbracht. Die Arbeitsmarktsymptome, die anzeigen könnten, daß die erhöhte Arbeitslosigkeit auf strukturellen Ursachen beruht, sind fast alle abwesend.“⁸⁾ Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß die Probleme der Arbeitslosigkeit bestimmter Gruppen und das beobachtete relativ hohe Arbeitslosigkeitsniveau der letzten Jahre durch mangelnde Gesamtnachfrage akzentuiert oder verursacht wurden, nicht aber abrupt einsetzenden strukturellen Veränderungen zuzuschreiben sind.

Wie wir einleitend zu zeigen versucht haben, hat sich das wirtschaftliche Wachstum in den USA seit 1957 bedeutend verlangsamt. In dieser Zeit haben die USA zwei merkliche Abschwächungen erfahren, nach deren Abklingen die Expansionskräfte offensichtlich nicht stark genug waren, um ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Wie Erfahrungen mit der Dekade nach 1945 gezeigt haben, sind die Erhöhungen des Sozialprodukts nach einer Rezession eng mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit verbunden gewesen. Im ökonomischen Aufschwung der Jahre bis 1956 hat sich die Absorption der langfristig Arbeitslosen zwar zunächst verzögert, dann aber im jeweils zweiten Jahr sehr schnell eingesetzt. Es scheint damit die Vermutung widerlegt zu sein, daß Arbeitgeber sich bei entsprechend starkem ökonomischem Aufschwung weigern, bestimmte Arbeitnehmerkategorien wieder einzustellen.⁹⁾

7) Ebenda, S. 9.

8) Ebenda, S. 18.

9) R. C. Wilcock und W. H. Franke: „Will Economic Growth Solve the Problem of Long-Term Unemployment?“, in: Proceedings of the Fourteenth Annual Meeting of the Industrial Relations Research Association, New York City, 1962, S. 29–41.

Wir werden im folgenden Teil darzulegen versuchen, welche Maßnahmen bisher getroffen wurden, um das Arbeitslosenproblem in seiner Gesamtheit zu lösen.

Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftswachstum

Als die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahre 1954 auch Erfahrungen mit der Anpassung und Wiederbeschäftigung entlassener Arbeitnehmer sammeln wollte, stellten die Arbeitnehmervertreter mehr oder weniger überrascht fest, daß die amerikanische Wirtschaft auf diesem Gebiet kaum Erfahrungen weitergeben konnte. Auf ihre Fragen nach dem Schicksal entlassener Arbeitnehmer war „praktisch niemals eine ausreichende Antwort von irgendjemandem zu erhalten“. Die Idee, „einen entlassenen Arbeitnehmer bei der Hand zu nehmen und zu einem neuen Arbeitsplatz zu führen“, wurde mit Befremden zur Kenntnis genommen.¹⁰⁾ Auch die Gewerkschaftsvertreter machten in dieser Hinsicht keine Ausnahme. In dieser Zeit war die Auffassung noch immer weit verbreitet, daß die Anpassung der Arbeitnehmer an wechselnde Arbeitsmarktverhältnisse den Bemühungen der Betroffenen überlassen bleiben sollte.

Unter dem Einfluß der im ersten Teil skizzierten Arbeitsmarktentwicklung hat sich diese Einstellung in jüngster Zeit merklich geändert. Zwei eng miteinander verknüpfte zentrale Probleme der Arbeitsmarktpolitik sind im Zusammenhang gesehen und neu zu beantworten versucht worden. Im einen Falle geht es um das Ziel der optimalen Ausnutzung des Faktors Arbeit, d. h. um die Reduzierung der Arbeitslosigkeit auf ein unvermeidliches Minimum als Grundproblem. Im zweiten Falle um die Frage der Dringlichkeit des Eingreifens, die Wahl der Mittel und um die Entscheidung, wer die Kosten einer dynamischen Wirtschaft zu tragen hat: der entlassene Arbeitnehmer, die entlassende Firma oder die Gesellschaft als Ganzes? Wie wir bei der Besprechung der einzelnen Maßnahmen zeigen werden, ist die Verantwortung des Staates für das Schicksal der Arbeitslosen in einem viel weiteren Sinne als bisher akzeptiert worden, d. h. die Gesellschaft als Ganzes erleichtert die Anpassung durch finanzielle Beihilfen und institutionelle Hilfestellungen.

In der relativ kurzen Zeit von weniger als zwei Jahren seit dem Amtsantritt Präsident Kennedys sind drei Gesetzentwürfe verabschiedet worden, die unser Problem unmittelbar berühren und das Arsenal bundesstaatlicher Arbeitsmarktpolitik ganz beträchtlich erweitert und verstärkt haben. Der „Area Redevelopment Act“ wurde am 1. Mai 1961 in Kraft gesetzt. Es folgten der „Manpower Development and Training Act“ am 15. März 1962 und der „Trade Expansion Act“ am 11. Oktober 1962.

Der Area Redevelopment Act

Die zunehmende, nicht gleichmäßig verteilte Arbeitslosigkeit, auf die wir ausführlich hingewiesen haben, war zu diesem Zeitpunkt der Gesetzesberatung,

10) European Coal and Steel Community: „Re-adaptation and Re-employment of Workers. Report on the Visit to the United States by a Team of Trade Union Representatives from the Community“, Luxemburg, 1956, S. 25.

1960, so deutlich geworden, daß sie von niemandem mehr übersehen oder bezweifelt werden konnte. Trotzdem hat die Diskussion, die schließlich zu diesem Gesetz geführt hat, gezeigt, wie tief die Meinungsverschiedenheiten über den einzuschlagenden Weg waren. Die Schwierigkeiten, den Kongreß für diese Art von Gesetzgebung zu überzeugen, waren enorm. Präsident Eisenhower hatte die Gesetzentwürfe der Demokraten zweimal durch sein Veto blockiert, weil ihm wesentliche Bestimmungen zu liberal erschienen. Grundsätzliche wirtschaftsordnungspolitische Einwände sind von Senator Goldwater erhoben worden. „Regierungswohltätigkeit kann das Problem nur verschlimmern und negiert in der Tat die entscheidenden Grundlagen unserer amerikanischen Wirtschaft.“¹¹⁾ Auf der anderen Seite standen die liberalen Kräfte, die schließlich in der Lage waren, das Gesetz durchzubringen.

Der Manpower Development and Training Act

Um den Hintergrund und die Umstände, die zu diesem Gesetz geführt haben, zu kennzeichnen, sei darauf hingewiesen, daß sich in den USA in den letzten Jahren die Überzeugung von der Notwendigkeit durchgesetzt hat, der Ausbildung des Arbeitsangebotes mehr Aufmerksamkeit zu widmen und den erhöhten Anforderungen in Wirtschaft und Technik anzupassen. Dabei ist bemerkenswert, daß in das Programm zwar vornehmlich Arbeitslose, aber auch Beschäftigte aufgenommen werden können, deren Kapazitäten am Arbeitsplatz nicht ausgenutzt werden können. Die Zielsetzung der Bundesregierung kommt in den Ausführungen zum Ausdruck, die der damalige Secretary of Labor vor einem Ausschuß des Repräsentantenhauses gemacht hat. „Es ist dringend notwendig, daß ein Gesetz schnell verabschiedet wird, das der Regierung ein Werkzeug in die Hand gibt, mit dem Arbeitnehmer unterstützt werden können, die einer angemessenen Ausbildung ermangeln oder deren Fähigkeiten durch Automation oder technologische Veränderungen unbrauchbar geworden sind, damit sie wieder voll produktiv eingesetzt werden können...“¹²⁾ Hier wird deutlich, daß die Alternative für die Regierung nur lauten konnte, entweder wie bisher finanzielle Unterstützungen zu zahlen, mit der Aussicht wahrscheinlicher Erhöhungen, oder ein Programm einzuleiten, das neben finanziellen Unterstützungen aktive Beihilfen zur Überwindung der Ursachen der Arbeitslosigkeit vorsieht. Im letzteren Falle besteht die Wahrscheinlichkeit, daß die Gesamtausgaben langfristig geringer sind.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß dem Manpower Act folgende Annahmen zugrunde liegen:

1. Auch in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit gibt es offene Arbeitsstellen für qualifizierte Arbeitnehmer, die oft aus Mangel an entsprechend ausgebildeten Kräften nicht besetzt werden können;

¹¹⁾ S. A. Levitan: „Federal Assistance to Labor Surplus Areas.“ A report prepared at the Request of the Chairman of the Committee on Banking and Currency, U.S. House of Representatives, 85th Congress, 1st Session, Washington 1957, S. 18.

¹²⁾ A. J. Goldberg; in: Hearings before the Subcommittee on Unemployment and the Impact of Automation..., House of Representatives, 87th Congress, 1st Session, Washington 1961, S. 1.

2. In manchen Berufen ist der Bedarf an besser ausgebildeten Arbeitnehmern schon jetzt kritisch;
3. Automation etc. und strukturelle Umstellungen der Wirtschaft werden in zunehmendem Maße einmal erworbene berufliche Fähigkeiten überflüssig machen;
4. Schon jetzt läßt sich ein ungewöhnlich schnelles Wachstum des Arbeitsangebotes in den nächsten Jahren voraussehen;
5. In diesem Wachstumsprozeß werden neu in das Arbeitsleben eintretende Jugendliche dominieren.

Damit war die Zielrichtung klar. Die Bundesregierung übernimmt die Verantwortung auf dem Gebiete der beruflichen Ausbildung und Umschulung von Arbeitnehmern.

Der Trade Expansion Act

Die Verabschiedung dieses Gesetzes war formell notwendig geworden, weil die gesetzgeberischen Befugnisse und Ermächtigungen auf dem Gebiete des Außenhandels bis zum Juni 1962 befristet waren. Diese Befugnisse basierten auf dem Trade Agreements Act aus dem Jahre 1934, der wiederholt ergänzt, abgeändert und erneuert worden war. Die inzwischen stattgefundenen Änderungen in der Weltwirtschaft, besonders aber die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes, gaben den materiellen Anlaß, die Außenhandelspolitik der USA zu durchdenken und neu zu orientieren. Der Präsident wünschte die gesetzgeberische Ermächtigung für ein liberales Außenhandelsprogramm zu erhalten, um in gegenseitigen Verhandlungen notwendige Konzessionen machen zu können, ohne jedesmal den Weg über den Kongreß gehen zu müssen.

Die Bestimmungen dieses Gesetzes sind in unserem Zusammenhang nur insofern von Bedeutung, als sie Teile der amerikanischen Volkswirtschaft und den Arbeitsmarkt negativ zu beeinflussen vermögen. Dies wird antizipiert in Gesetzesbestimmungen, die Anpassungsbeihilfen für diese Fälle vorsehen. Die Gewerkschaften haben das neue Programm unterstützt, als klar wurde, daß substantielle Anpassungshilfen für Arbeitnehmer mit eingeschlossen werden würden. Die Opposition in Wirtschaftskreisen, die in dem Trade Relations Council und Committee on Import and Export Policy organisiert war, hat wesentlichen Einfluß jedoch nicht ausüben vermocht.

Die Ziele der neuen Arbeitsmarktgesetzgebung

In allen Fällen, in denen ein Arbeitsmarktausgleich angestrebt wird, sind Fragen der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsangebotes über bestimmte Formen der Mobilität von größter Bedeutung. Die berufliche Umstellung und die geographische Mobilität stehen eindeutig im Vordergrund dieser Überlegungen.

Die Verpflichtung der amerikanischen Bundesregierung, ein hohes Beschäftigungsniveau zu erreichen und das Funktionieren des Arbeitsmarktes zu verbessern, beruhen auf dem Beschäftigungsgesetz von 1946. In diesem Rahmen zielt der Area Redevelopment Act darauf ab, ein Programm einzuleiten, das die Situation substantieller und beharrlicher Arbeits-

losigkeit in bestimmten Gebieten wirksam zu erleichtern vermag, und zwar durch eine gezielte Arbeitsangebots- und -nachfragepolitik. Der Manpower Act legt neue Verantwortung in die Hände der öffentlichen Arbeitsämter. Die bisherige Praxis der Ämter, im Arbeitsmarkt lediglich als neutrale Agenten zu figurieren und die Situationen zu nehmen, wie sie vorgefunden werden, ist abgelöst worden durch eine neue Politik der bewußten Anpassung des Arbeitsangebotes an die vorhandene Arbeitsnachfrage mit dem Ziel des qualitativen und quantitativen Ausgleichs. Der Trade Expansion Act antizipiert Anpassungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt und verschafft Werkzeuge für die Erleichterung dieser Prozesse durch Bestimmungen, die auf die Nachfrage- und Angebotsseite einwirken.

Wir folgen in unserem Versuch, die wesentlichen materiellen Bestimmungen der drei Gesetze zu beschreiben, den Gegenständen, die von grundsätzlicher Bedeutung sind, und vergleichen die einzelnen Gesetze unter dem Gesichtspunkt vorhandener Unterschiede und Gemeinsamkeiten.

Definition und Ansatzpunkt

Weil der Area Redevelopment Act und der Trade Expansion Act nur für spezielle Ursachen der Arbeitslosigkeit Maßnahmen vorsehen, ist die genaue Abgrenzung der Anwendungsbereiche von Bedeutung. Der Secretary of Labor erkennt den Status der „redevelopment area“ nur zu, wenn bestimmte Prozentsätze an Arbeitslosen in bestimmten Perioden vorgelegen haben und noch vorliegen. Die Anforderungen gehen von einem Minimum an Arbeitslosigkeit von 6% aus und sind mit dem Bundesdurchschnitt und dem Kriterium der Dauer der Arbeitslosigkeit gekoppelt. Der Trade Act macht die aus Zollsenkungen resultierenden Anpassungsschwierigkeiten und Umstellungsnotwendigkeiten zum Kriterium und prüft dies in Einzelfällen. Die beiden Gesetze sind zweifellos diskriminierend in dem Sinne, daß gezielte Maßnahmen auf genau definierte Ursachen abgestellt sind und nicht auf allen wirtschaftlichen Schwierigkeiten gemeinsame Symptome, wie z. B. der Arbeitslosigkeit. Der Manpower Act, der nur auf Angebotsanpassungen abzielt, ist in diesem Sinne nicht diskriminierend, weil die Kriterien recht weit gefaßt sind. Dieses Gesetz kann und wird auch in „redevelopment areas“ angewendet.

Der Erfolg der Gesetze hängt zum Teil davon ab, wie zuverlässig die Zahlen über die tatsächlich existierenden Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsverhältnisse sind und mit welchem Ausmaß an Genauigkeit Entwicklungstrends vorhergesehen werden können. Die Forschungen auf dem Gebiet des amerikanischen Arbeitsmarktes, obwohl in den letzten Jahrzehnten beträchtlich ausgeweitet, benötigen eine Intensivierung auf den von den Gesetzen vorgesehenen Gebieten. Die Bestimmungen in dem Area Redevelopment Act und dem Manpower Act werden mit größter Wahrscheinlichkeit zu dieser Intensivierung führen und verbesserte Statistiken, Ursachenergebnisse etc. zeitigen.

Diese Art der Hilfe durch Bundesprogramme ist von Bedeutung in den Fällen, in denen Firmen oder Behörden auf der lokalen Ebene nicht in der Lage sind, aus eigenen Kräften die benötigten Informationen zu erhalten oder technische und ökonomische Experten zu finden und zu beschäftigen, mit deren Hilfe Programme für Anpassung und Umstrukturierung ausgearbeitet werden können. Der Bund ist ermächtigt worden, in diesen Fällen Amtshilfe und Unterstützung zu gewähren.

Arbeitnehmer-Anpassungshilfe

Der Area Redevelopment Act und der Manpower Act schließen auch Arbeitnehmer ein, die zwar nicht arbeitslos, aber unterbeschäftigt sind. Damit ist erreicht worden, daß die Verbesserung des Arbeitsmarktes nicht auf Arbeitslose beschränkt bleibt, sondern auch Arbeitnehmer umfassen kann, deren Fähigkeiten aus den verschiedensten Gründen an ihrem Arbeitsplatz nicht ausgenutzt werden. Im Falle des Trade Act sind Gruppen von Arbeitnehmern anspruchsberechtigt, wenn sie eine bestimmte Zeit in den betroffenen Firmen gearbeitet haben und einen Minimum-Wochenlohn von 15 \$ verdienten.

Berufliche Ausbildung und Umschulung sind der Hauptteil der neuen Arbeitsmarktpolitik der USA. Alle drei Gesetze legen das Hauptgewicht auf diese Form der Anpassungshilfe. Berufliche Ausbildung und Umschulung auf der Basis persönlicher Charakteristiken, transferierbarer Fähigkeiten und beruflicher Aussichten sind stark betont worden. Die Maßnahmen zielen darauf ab, Arbeitnehmer wieder oder zum ersten Mal in die Lage zu versetzen, am Arbeitsleben voll produktiv teilzunehmen. Die Bundesregierung übernimmt die Kosten des Programms.

Lehrlingsausbildung und Ausbildung am Arbeitsplatz sind darauf ausgerichtet, Besonderheiten Rechnung zu tragen, die sich aus der Struktur der Arbeitslosen und den Anforderungen bestimmter Ausbildungsprogramme ergeben. Im Falle der Lehrlingsausbildung sollen Jugendliche, deren Fähigkeiten nur in längerdauernden Programmen entwickelt werden können, gefördert werden. Die Form der Ausbildung am Arbeitsplatz wird als besonders wirksam angesehen. Die Zusammenarbeit mit Arbeitgebern, die die Arbeitsgelegenheiten, Maschinen, Werkzeuge usw. für diese Ausbildungsform zur Verfügung stellen sollen, ist jedoch neu und muß erst erprobt werden.

Unterstützungszahlungen

Hier treffen wir auf wesentliche Unterschiede in den Bestimmungen der drei Gesetze. Der Area Redevelopment Act sieht Unterstützungszahlungen in der Form von Ausbildungsbeihilfen für 16 Wochen vor. Der Manpower Act dehnt die Dauer der Anspruchsperiode auf 52 Wochen aus, und der Trade Act erlaubt sogar Zahlungen für zusätzliche 26 oder 13 Wochen bei Vorliegen bestimmter Bedingungen. Die beiden zuletzt genannten Gesetze sehen auch vor, Auslagen für

Reisekosten und Trennungsschädigung bis zu einer bestimmten Höhe zu erstatten, wenn Ausbildungs- und Wohnort nicht identisch sind. Die Neuheit des Trade Act besteht darin, daß von der bisherigen Basis der Berechnung der Unterstützung abgewichen worden ist. Während die beiden anderen Gesetze sich an der durchschnittlichen Arbeitslosenunterstützung orientieren, die in den meisten Staaten beträchtliche Unterschiede aufweist und zwischen 27 und 56 % des durchschnittlich verdienten Wochenlohnes schwankt, geht der Trade Act von der Lohnbasis des einzelnen Arbeitnehmers direkt aus und zahlt 65 % des zuletzt verdienten Durchschnittslohnes des Arbeitnehmers oder des Durchschnittslohnes der verarbeitenden Industrie (berechnet von dem geringeren Betrag). Auf diese Weise werden zweifellos in Zukunft Arbeitslose am selben Ort unterschiedlich hohe Unterstützungsbeträge unter sonst gleichen Umständen erhalten, je nachdem, auf welchen Ursachen ihre Arbeitslosigkeit beruht. Der Vorwurf der diskriminierenden Behandlung von Arbeitnehmern besteht deshalb zu Recht. Allerdings trifft dies auch für Unternehmungen zu, die, wie wir sehen werden, ebenfalls unterschiedlich behandelt werden.

Dies liegt in der Natur der Gesetze. Es kann allerdings damit gerechnet werden, daß dieser Durchbruch des Trade Act Konsequenzen sowohl für die staatlichen Arbeitslosenunterstützungssysteme haben wird als auch die Bestimmungen des Area Redevelopment Act und des Manpower Act auf die Dauer nicht unberührt lassen wird. Die Kreise, die ohnehin eine generelle Anhebung der Arbeitslosenunterstützung für notwendig ansehen, glauben, mit den Bestimmungen des Trade Act den Fuß in der Tür zu haben.

Nur der Trade Act sieht finanzielle Hilfen für den Fall der geographischen Anpassung von Arbeitslosen vor. Wenn ein Arbeitsplatz gefunden worden ist, der eine längerfristige Anstellung vorsieht, und am Ort des Arbeitslosen keine Wiederbeschäftigungschancen bestehen, können aus Bundesmitteln die Umzugskosten und ein Pauschalbetrag gezahlt werden, und zwar nur für Haushaltsvorstände.

Anpassungshilfen für Unternehmungen

Die Zielsetzung des Area Redevelopment Act und des Trade Act in bezug auf die Bereitstellung von Anpassungshilfen für Unternehmungen wird darin gesehen, durch Darlehen und Bürgschaftsgarantien Umstellungen an neue Gegebenheiten zu erleichtern. Es ist nicht beabsichtigt, private Initiative überflüssig zu machen oder die Arbeitslosigkeit mit global wirkenden Mitteln zu bekämpfen. Die gezielten Maßnahmen des Area Redevelopment Act unterstützen Diversifikationsprogramme in „redevelopment areas“ durch wesentlich verbilligte Kredite, die neue Arbeitsplätze schaffen sollen (durch Heranziehen neuer Industrien oder Förderung der Expansion schon bestehender Firmen). Standortveränderungen, die lediglich Umgruppierungen vorsehen und nur zu einer Umverteilung der Arbeitslosigkeit im Raum der Volkswirtschaft führen, werden ausdrücklich nicht gefördert. Wir

sehen auch hier wieder, daß der Trade Act sehr viel liberalere Bestimmungen enthält. Die Beteiligung des Bundes kann 90 % des Anlagekapitals erreichen, an Stelle der 65 %-Grenze des Area Redevelopment Act, und in bestimmten Ausnahmefällen auch auf das Umlaufvermögen ausgedehnt werden. Der Trade Act enthält außerdem Steuererleichterungen in Form der Anrechnung und Übertragung von Geschäftsverlusten, die für längere Zeitperioden aus Außenhandelseinbußen resultieren.

Hilfe für öffentliche Einrichtungen

Nur der Area Redevelopment Act sieht Bundeshilfe für öffentliche Einrichtungen (Infrastruktur-Verbesserungen) vor. Die Schwierigkeiten, dieses Gesetz zu verabschieden, beruhten zum Teil auf den Auseinandersetzungen, die dieser Punkt hervorrief. Die von der Eisenhower-Regierung unterstützte Gesetzesvorlage hatte keine Notwendigkeit gesehen, auf diesem Gebiet durch Bundeshilfe einzugreifen. Andererseits war nicht von der Hand zu weisen, daß die finanzielle Situation der betroffenen Gebiete in vielen Fällen seit Jahren zu einer rapiden Verschlechterung der öffentlichen Einrichtungen geführt hatte und die Attraktionsfähigkeit dieser Gebiete für expansionsfähige Industrien stark beeinträchtigte. Die Hilfe, die der Bund unter bestimmten Voraussetzungen geben will, kann in der Form von Darlehen oder nicht rückzahlbaren Unterstützungen gewährt werden.

Die besprochenen Gesetze sind alle jüngeren Datums, und Erfahrungen sind bisher nur zum Teil gesammelt worden. Wir werden auf die einzelnen Gesetze kurz getrennt eingehen.

Erfahrungen mit dem Area Redevelopment Act

Die Ausbildungsprogramme begannen ungefähr ein halbes Jahr nach Verabschiedung des Gesetzes im Oktober 1961. Auf Grund der Tatsache, daß die neuen Bestimmungen über Anpassungshilfen für Unternehmungen längere Zeit brauchten, um bekannt und angewendet zu werden, war das Ausbildungsprogramm für Arbeitnehmer zunächst durch die Zahl der vorhandenen offenen Arbeitsplätze beschränkt.¹³⁾ Bis zum Ende des Fiskaljahres 1962 (Juni 1962) waren 525 Arbeitsmarktgebiete für die Zuerkennung des Area Redevelopment Status empfohlen worden, von denen bis dahin 114 tatsächlich anerkannt worden waren. Die Zahl der bis Ende Juni 1962 insgesamt eingeschriebenen Ausbildungsteilnehmer ist mit 9074 angegeben, von denen rd. die Hälfte in Berufe der verarbeitenden Industrie umgeschult wurden. Es folgen Angestellten- und Verkaufsberufe mit rd. 22 %.¹⁴⁾

Die Zahl der anerkannten Gebiete stieg bis Ende 1962 auf 960 und 51 Indianerreservationen in 49 Staaten der USA. Die Gesamtzahl der Teilnehmer an Ausbildungskursen erhöhte sich bis dahin auf 15 360, die in 445 getrennten Kursen innerhalb von 268 Projekten ausgebildet und umgeschult wurden.

¹³⁾ US-Dept. of Labor, „Training for Jobs in Redevelopment Areas“. A report of Occupational Training and related Activities under the ARA, for the Fiscal Year ending June 30, 1962, S. 5.

¹⁴⁾ Ebenda, S. 25 und 26.

Die finanzielle Hilfe für Unternehmungen erfuhr eine beträchtliche Intensivierung in der zweiten Hälfte des Jahres 1962. 161 genehmigte Projekte erforderten rd. 57 Mill. \$, von denen rd. 20% in der Form von Unterstützungen für öffentliche Einrichtungen gewährt worden sind. Das Unterstützungsprogramm umfaßte bis Ende 1962 insgesamt 71 Mill. \$.

Es ist geschätzt worden, daß im Jahre 1963 ein Betrag von 193 Mill. \$ an Bundesmitteln ausgegeben werden wird, mit dessen Hilfe in 381 Projekten rd. 52 000 neue Arbeitsplätze direkt und 36 500 indirekt geschaffen werden sollen. Addiert man den Betrag an neugeschaffenen Arbeitsplätzen des Jahres 1962 (angegeben mit 26 864), so ergibt sich eine Gesamtzahl von rd. 80 000 Arbeitsplätzen, die durch den Redevelopment Act direkt bis Ende dieses Jahres voraussichtlich entstehen werden.¹⁵⁾ Damit ist natürlich noch nicht gesagt, daß die neuen Arbeitsplätze überwiegend oder vollständig durch Arbeitslose besetzt werden. Hierzu müssen noch Informationen abgewartet werden.

Erfahrungen mit dem Manpower Act

Die ersten Programme haben im September 1962 begonnen. Nach Zahlen des Office of Manpower, Automation and Training¹⁶⁾ waren bis November 1962 260 Projekte in 34 Staaten und 84 Berufen mit rd. 10 000 Ausbildungsteilnehmern genehmigt worden. Die durchschnittliche Ausbildungsdauer betrug 22,8 Wochen. Die Kosten werden auf durchschnittlich 1226 \$ je Teilnehmer geschätzt, ohne Berücksichtigung der Verwaltungsaufwendungen.

Die Zahl der Teilnehmer an diesem Programm unter dem Manpower Act stieg bis Ende Dezember auf 20 596 in 235 Gebieten und 554 Projekten. Schon eingereichte, aber noch nicht genehmigte Projekte sahen eine zusätzliche Zahl von rd. 6000 Teilnehmern vor.

Obwohl die Zahl der Ausbildungsteilnehmer noch nicht allzu eindrucksvoll ist, hat der Präsident in seinem Economic Report im Januar 1963 die bisher gewonnenen Erfahrungen recht positiv bewertet. „Die Programme unter diesem Gesetz weisen schon jetzt auf den wichtigen Beitrag hin, den eine Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten leisten kann, sowohl für das Individuum als auch für die Gesellschaft.“¹⁷⁾ Präsident Kennedy hat eine Erhöhung der Mittel für das kommende Fiskaljahr beantragt.

Das Gesetz wird wahrscheinlich im Jahre 1963 die Feuerprobe bestehen müssen, weil sich dann zeigen muß, ob die Ziele der Regierung, innerhalb der nächsten drei Jahre rd. 400 000 Arbeitnehmer umzuschulen, realistisch sind. Besondere Aufmerksamkeit wird das Problem der Teilnehmer verdienen, die sich zwar einschreiben lassen, aber das Programm, aus welchen Gründen auch immer, nicht zu Ende führen.

¹⁵⁾ US-Dept. of Labor, Office of Manpower, Automation and Training, „Training Facts“, Report No. 3, November 1962, Washington, S. 1-6.

¹⁶⁾ Economic Report of the President, Washington, Januar 1963, S. XXVII.

¹⁷⁾ Vgl. US-Dept. of Commerce, Area Redevelopment Administration, „Information News Service“, Vol. 3, Issue I, 14. Januar 1963, S. 1.

Erfahrungen mit dem Trade Expansion Act

Die Zollbestimmungen sind bisher nicht angewendet worden, so daß Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt noch nicht registriert werden konnten. In welchem Ausmaße sich Zollsenkungen über eine Erhöhung der Importe auf den Arbeitsmarkt auswirken werden, ist deshalb noch ungewiß. Die Schätzungen, die im letzten Jahr in den Hearings gemacht wurden, gehen davon aus, daß durch den Außenhandel der USA rd. 4 Mill. Arbeitsplätze im Lande geschaffen werden: 3 Mill. Arbeitsplätze in der Exportindustrie und 1 Mill. Arbeitsplätze durch die Importabwicklung. Nach diesen Schätzungen kommt eine Erhöhung der Importe um 1 Mrd. \$ dem Verlust von 86 000 Arbeitsplätzen jährlich gleich. Wieweit diese Zahlen realistisch sind, muß angesichts so vieler Einwirkungsfaktoren abgewartet werden.

Erfolgsaussichten

Der Erfolg der jüngsten Arbeitsmarktgesetzgebung wird, so scheint uns, in starkem Maße von dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum der Arbeitsnachfrage abhängen. Obwohl der Area Redevelopment Act und der Trade Act auch in dieser Hinsicht angewandt werden können, ist angesichts der Ausmaße und Zusammensetzung der bestehenden Arbeitslosigkeit und der möglicherweise zu erwartenden Erhöhung der Arbeitslosenzahlen kaum mit fühlbaren Beiträgen von dieser Seite her zu rechnen. Die Bundesregierung hat dies auch erkannt und versucht, das Wirtschaftsklima hauptsächlich durch Steuersenkungen zu verbessern, die in drei Jahren über 13 Mrd. \$ ausmachen sollen. In der Auseinandersetzung um die Wahl der Mittel hat die Erkenntnis Boden gewonnen, daß es „nur eine Antwort auf das Arbeitslosenproblem gibt, und diese lautet: mehr Arbeitsplätze“ (Secretary of Labor W. W. Wirtz).

Die Gewerkschaften haben auf die paradoxe Situation hingewiesen, daß ein langsames, aber ständiges Steigen der beobachteten Arbeitslosigkeit die öffentliche Meinung nicht allzusehr beunruhigt. Sie verlangen angesichts der weithin fühlbaren „jobless apathy“ drastische Maßnahmen der Regierung für das Wohl der gesamten Volkswirtschaft. Der Prozeß der Erhöhung der Gesamtnachfrage ist, auch wenn er schließlich in Gang kommen sollte, wahrscheinlich ein relativ langsamer Vorgang. Die Maßnahmen der hier besprochenen Gesetze haben die Möglichkeiten der amerikanischen Arbeitsmarktpolitik erweitert und verstärkt und füllen mit gewissen Einschränkungen das bisher existierende Vakuum zwischen allgemeinen und „tailormade“ Maßnahmen aus. Obgleich sie notwendig sind, reichen sie unseres Erachtens doch nicht aus, um mit dem Arbeitslosenproblem fertig zu werden. Die Gesetze werden ihre Funktionen erst dann voll erfüllen können, wenn die Volkswirtschaft die Arbeitsplätze zur Verfügung stellt, die notwendig sind, um sowohl die speziell unterstützten Arbeitnehmer als auch den jährlichen Zuwachs aufzunehmen.