

Nölling, Wilhelm

**Article — Digitized Version**

## Prosperität und Arbeitslosigkeit: Zur gegenwärtigen "Krise" der amerikanischen Wirtschaft

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Nölling, Wilhelm (1964) : Prosperität und Arbeitslosigkeit: Zur gegenwärtigen "Krise" der amerikanischen Wirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 44, Iss. 10, pp. 425-430

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133425>

**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.*

# Prosperität und Arbeitslosigkeit

## Zur gegenwärtigen „Krise“ der amerikanischen Wirtschaft

Wilhelm Nölling, M. A., Hamburg

*Spätestens seit der Weltwirtschaftskrise ist es aller Welt klargeworden, daß es keinem Land der Erde gleichgültig sein kann, welche wirtschaftliche Entwicklung die Vereinigten Staaten von Amerika nehmen. Hierfür ist die Interdependenz der Volkswirtschaften zumindest innerhalb der freien Welt zu groß. Seit Jahren schon leidet die amerikanische Wirtschaft unter einer Krankheit, deren Symptome eine verhältnismäßig große Arbeitslosigkeit und Armut weiter Volksschichten sind und deren Ursachen nicht nur struktureller Natur zu sein scheinen. Daneben gibt es viele Wirtschaftszweige, die von der Sonne einer erstaunlichen Prosperität beschienen werden. Der Autor des nachfolgenden Beitrages, der gerade von einem mehrjährigen Aufenthalt in den USA zurückgekehrt ist, analysiert diese auf den ersten Blick paradox anmutende Situation und diskutiert Möglichkeiten, mit denen das Ungleichgewicht der US-Wirtschaft beseitigt werden könnte.*

Seitdem die Demokratische Partei wieder Regierungsverantwortung in Washington trägt, bemüht sie sich sehr ernsthaft, den innenpolitischen Problemen der amerikanischen Wirtschaft ihr besonderes Augenmerk zu schenken. Im letzten Jahr hat Gunnar Myrdal die Krise der US-Wirtschaft sogar in den Rang eines Weltproblems erhoben, weil hohe Arbeitslosigkeit und relativ langsames Wirtschaftswachstum die internationale Stellung der freien Welt und nicht nur der USA politisch und ökonomisch zu schwächen drohten. Kann man annehmen, daß Arbeitslosigkeitsraten, die im Vergleich mit den Verhältnissen der Depression in den Dreißiger Jahren relativ klein erscheinen müssen, und eine sich trotz allem aufwärtsentwickelnde Volkswirtschaft eine so alarmierende Beurteilung rechtfertigen? Es wäre auch zu fragen, ob auf die Verwendung des Begriffs „Krise“, der der Terminologie der Konjunkturforschung entnommen ist und eine kurzfristige Schwankungsphase des Wirtschaftsablaufs bezeichnet, nicht verzichtet und statt dessen von Ungleichgewichten und speziellen Problemen des Wirtschaftswachstums in der gegenwärtigen Periode gesprochen werden sollte.

Unsere These ist, daß die ökonomischen Schwierigkeiten der letzten Jahre auf einem merklichen Abschwächen der Wachstumskräfte seit etwa 1957 beruhen und in ihrem Gefolge strukturelle Disparitäten mit bisher nicht bekannter Deutlichkeit freigelegt und auch intensiviert haben. Außerdem hat sich gezeigt, wie schwierig es in den USA immer noch ist, problemadäquate Wirtschaftspolitik einzuleiten und durchzusetzen. Verschiedene Anzeichen deuten darauf hin, daß sich die allgemeine Beschäftigungssituation seit 1963 zu bessern begonnen und 1964 auch positive Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit gehabt hat.

Im Gegensatz zu den Volkswirtschaften der Ostblockstaaten, in denen Arbeitslosigkeitszahlen entweder nicht existieren oder nicht viel aussagen, kann die Lage der US-Wirtschaft vom Ansatzpunkt des Umfanges und der Struktur der Arbeitslosigkeit her in erster Annäherung beurteilt werden. Allerdings haben die Arbeitslosenzahlen ihren Charakter als eindeutiger Krisenindikator verloren. Spätestens seit der Rezession des Jahres 1958 hat sich gezeigt, daß die wesentlichen Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung vom Erfahrungsbild vorhergegangener Auf- und Abwärtsbewegung abweichen.

### UNGLEICHGEWICHT AUF DEM ARBEITSMARKT

Die Arbeitslosigkeit ist seit 1958 im Jahresdurchschnitt nicht unter 5,5% gefallen und im Jahre 1963 auf 5,7% gestiegen. Im Juli dieses Jahres ist zum ersten Male seit mehr als fünf Jahren eine saisonmäßig bereinigte Arbeitslosenrate von nur 4,9% gemessen worden, die im August aber wieder auf 5,1% anstieg. In der Nachkriegsperiode hat es Arbeitslosigkeitsraten über 5% in den Jahren 1949, 1950 und 1954 gegeben. Nach diesen Jahren sind die Raten jedoch jedesmal z. T. stark gefallen. In der Entwicklung der Arbeitslosigkeit stehen die letzten sieben Jahre mit einem Durchschnitt von 5,7% beträchtlich über dem Durchschnitt der Jahre 1947 bis 1956 von nur 4,2%. Seit 1900 hat es mit Ausnahme der Depression in den Dreißiger Jahren nur in der Zeit von 1908 bis 1912 höhere Arbeitslosigkeitsraten gegeben als in der zweiten Hälfte der Nachkriegsperiode. Im Vergleich mit den Erfahrungen anderer westlicher Industrieländer standen die USA im Jahre 1960, was die Arbeitslosigkeit betrifft, hinter Kanada an zweiter Stelle.

möglichkeiten in das Problem eröffnet wurden. Bestimmte Gruppen von Erwerbspersonen wie Jugendliche, ältere Personen, Angehörige rassistischer Minoritäten, bestimmter Berufe und Gebiete sind schon immer unverhältnismäßig stärker von Arbeitslosigkeit betroffen worden als andere Gruppen. In jüngster Zeit sind die Jugendlichen (14 bis 24 Jahre) mit fast 40 % an der Gesamtarbeitslosigkeit beteiligt gewesen. Es war die Jugendarbeitslosigkeit, die die Aufwärtsentwicklung der Gesamtarbeitslosigkeit im letzten Jahr bestimmt hat.

Obwohl die bisher genannten Arbeitslosenzahlen die ungleichgewichtige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt deutlich erkennen lassen, ist das Ausmaß des Nichtbeschäftigungsproblems damit noch nicht vollständig umschrieben. Berücksichtigt man ebenfalls die wirtschaftlich bedingte Kurzarbeit, dann sieht das Gesamtbild noch etwas schlechter aus. Im Jahre 1963 zeigte der vom Joint Economic Committee des US-Kongresses veröffentlichte Index des aus ökonomischen Gründen nicht ausgenutzten Arbeitsangebotes 6,4 % an. Dieser Prozentsatz ist allerdings schon im letzten Jahr im Gegensatz zur Arbeitslosigkeitsrate gefallen. Es ist ein Mangel des Indexes, daß nicht berücksichtigt wird, welchen Einfluß die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit auf die Arbeitsmarktbeteiligung der Erwerbspersonen gehabt hat. Es ist z. B. klar erkennbar, daß die Beteiligung der Jugendlichen am Erwerbsleben seit 1957 verstärkt nachgelassen hat. Insgesamt hat sich der Anteil der nicht im Erwerbsleben stehenden Personen an der Gesamtbevölkerung von 41,3 % im Jahre 1957 auf 42,7 % im Jahre 1963 erhöht.

Eine der Hauptschwächen der amerikanischen Bundesstatistik der Arbeitslosen besteht in dem Mangel an laufenden Informationen über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in den einzelnen Staaten und Orten des Landes. Diese Lücke wird durch Improvisation des Arbeitsministeriums nur unzulänglich geschlossen. Für eine gezielte Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik stehen der Bundesregierung ausreichende lokale Informationen nicht zur Verfügung.<sup>1)</sup>

#### ENTWICKLUNG VON BESCHÄFTIGUNG UND SOZIALPRODUKT

Nach dem letzten Tiefstand der ökonomischen Aktivität im Februar 1961 hat sich der dann einsetzende Wirtschaftsaufschwung bis in die Gegenwart fortgesetzt und damit länger als jede andere Erholungsphase nach dem zweiten Weltkrieg angedauert. Es wurde jedoch spätestens seit Ende 1961 klar, daß die Bewegung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nicht mehr wie in früheren Erholungsperioden invers miteinander korreliert war, d. h. die Arbeitslosigkeit nicht in dem Maße

abnahm (auch nach dem üblichen time-lag), in dem die Beschäftigung anstieg. Man muß annehmen, daß die Wachstumskräfte in den letzten Jahren nicht stark genug waren, um mit der Zunahme des Arbeitsangebotes Schritt zu halten und gleichzeitig die Arbeitslosigkeit spürbar zu verringern. Dabei sieht die Beschäftigungsbilanz nicht unbedingt schlecht aus. Seit 1957 hat sich die Zahl der Gesamtbeschäftigten um 3,8 Mill. erhöht (seit dem Rezessionsjahr 1958 sogar um 4,8 Mill.). Dem steht jedoch ein Anstieg der Arbeitslosigkeit von 1,2 Mill. seit 1957 gegenüber. Während die Beschäftigungskapazität der Wirtschaft von 1947 bis 1957 um jährlich durchschnittlich 902 000 zunahm, betrug die Erhöhung von 1957 bis 1963 jährlich nur 712 000 (von 1957 bis 1962 nur 587 000). In der Differenz zu den früheren Leistungen spiegelte sich der Anstieg der Gesamtarbeitslosigkeit recht plastisch wider.

Im Gefolge der Beschäftigungszunahme sind auch das Bruttosozialprodukt und das Volkseinkommen kräftig angestiegen. Von 1957 bis 1963 erhöhte sich das Bruttosozialprodukt real von 484 Mrd. auf 584 Mrd. \$. Nach den Ergebnissen des II. Quartals dieses Jahres kann für 1964 mit einer Steigerung auf ungefähr 610 Mrd. \$ gerechnet werden. Obwohl die Wachstumsraten auch in den Sechziger Jahren stark geschwankt haben (z. B. von 1,8 % 1961 auf 6,1 % 1962), scheint die gänzlich unbefriedigende durchschnittliche Wachstumsrate in der Zeit von 1953 bis 1957 von nur 2,5 % überwunden zu sein. Für die Zeit von 1960 bis 1963 errechnet sich eine durchschnittliche Rate von 3,9 %. Noch wesentlich höhere Raten werden erreicht werden müssen, wenn die Arbeitslosigkeit, wie gewünscht, abnehmen soll. Nach Berechnungen von Professor Eckstein würde es z. B. auch bei einer Wachstumsrate von 5,2 % jährlich immerhin vier Jahre dauern, bis die Arbeitslosigkeit auf 4 % sinkt.

Die unbefriedigende Wachstumsrate der Gesamtbeschäftigung hat auch zu Überlegungen veranlaßt, wie die vorhandenen Arbeitsmöglichkeiten gerechter als bisher verteilt werden könnten. Es gehört zu den Merkwürdigkeiten der Beschäftigungsentwicklung in den USA, daß hohe Arbeitslosigkeit mit beträchtlichen Überstunden und Nebenbeschäftigungen in Teilen der Wirtschaft Hand in Hand gehen. Nach Berechnungen des Gewerkschaftsführers Reuther hätten im Jahre 1962 650 000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden können, wenn die Überstunden auf ein vernünftiges Maß reduziert worden wären. Dem scheint jedoch eine Entwicklung entgegenzustehen, die selbst die Gewerkschaften nicht bestreiten: daß es nämlich Es ist schon oft mit Recht auf die Struktur der Arbeitslosigkeit verwiesen worden, so daß weitere Einsicht in vielen Fällen für die Firmen wegen der hohen Lohnnebenkosten billiger ist, Überstunden anzuordnen, als zusätzliche Arbeitnehmer einzustellen.<sup>2)</sup> Andererseits gehört es auch zu diesem Bild, daß im letzten Jahr die Zahl der Erwerbspersonen mit mehr

1) Vgl. hierzu: US-President's Committee to Appraise Employment and Unemployment Statistics, „Measuring Employment and Unemployment“, Washington 1962, S. 23, 75 und Kapitel VII, S. 190-198.

2) Business Week, 26. Januar 1963, S. 64.

als einem Arbeitsplatz erheblich, und zwar um 600 000 auf 3,9 Mill., gestiegen ist. Es handelte sich um die erste substantielle Erhöhung seit 1956.<sup>3)</sup>

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt Ungleichgewichte bestehen, die auf dem Verhältnis von Angebots- und Nachfragegediscrepanzen einerseits und der ungleichmäßigen Verteilung der vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten unter den Erwerbspersonen andererseits beruhen. Die exzessive Arbeitslosigkeit seit 1958 deutet auf eine erhebliche Nichtausnutzung des gegebenen Potentials hin, durch die nach vorsichtigen Schätzungen des Council of Economic Advisors bis 1962 ein Output von real 170 Mrd. \$ und 1963 von ungefähr 30 Mrd. \$ nicht produziert worden ist.<sup>4)</sup> Wesentliche Verbesserungen der Beschäftigungssituation haben seit 1963 eingesetzt und in den letzten sechs Monaten auch positive Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit gehabt. Verringerte Kurzarbeit, eine Erhöhung der Nebenbeschäftigungen und eine merkbare Zunahme der Gesamtbeschäftigung deuten auf eine kräftige Zunahme der Arbeitsnachfrage hin. Bis das Zwischenziel einer Arbeitslosigkeit von 4% erreicht sein wird, ist aber immer noch ein weiter Weg zu gehen.

#### URSACHEN DER ARBEITSMARKTPROBLEME

In der Diskussion über die Ursachen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der letzten Jahre scheint die Mehrzahl der Beobachter der auch hier vertretenen Ansicht zuzuneigen, daß ein ausgeglicheneres Wirtschaftswachstum hätte erreicht werden können, wenn im Anschluß an die Rezession des Jahres 1958 eine adäquate Politik der Steigerung der Gesamtnachfrage betrieben und aufrechterhalten worden wäre.<sup>5)</sup> Statt dessen hat die Angst vor der Inflation und das Vertrauen auf die selbstregulierenden Kräfte der Marktwirtschaft ein stärkeres Engagement der Bundesregierung verhindert. Darüber hinaus müssen in der Haushaltsgebarung der öffentlichen Hand und der wachstumsfeindlichen Struktur des Steuersystems wesentliche Ursachen der Unterbeschäftigung der Wirtschaft gesehen werden.

Im letzten Jahr scheinen auch die wirtschaftspolitischen Maßhaltappelle der Regierung, die in den 1962

3) F. A. Bogan und H. R. Hamel: „Multiple Jobholders in May 1963“, Special Labor Force Report Nr. 39, US-Bureau of Labor Statistics, Washington, März 1964, S. 4.

4) Economic Report of the President together with the Annual Report of the Council of Economic Advisors, Washington, Januar 1963 und Januar 1964, S. 28 und 38.

5) Vgl. hierzu W. Nölling: „Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum in den USA“, in: Wirtschaftsdienst, 43. Jg., Juni 1963, S. 253-260. Siehe auch: L. E. Galloway: „Labor Mobility, Resource Allocation and Structural Unemployment“, in: American Economic Review, LIII, September 1963, S. 649-716; R. A. Gordon: „Has Structural Unemployment Worsened?“, in: Industrial Relations, Institute of Industrial Relations, University of California, Berkeley, Vol. 3, Nr. 3, Mai 1964, S. 53-77; J. Köhler-Rieckenberg: „Wachstumsprobleme der USA“, in: R. Schilcher, (Hrsg.): „Wirtschaftswachstum. Beiträge zur ökonomischen Theorie und Politik“, Berlin 1964, S. 176-182.

veröffentlichten „guidelines“ zur Lohn- und Preisentwicklung ausgesprochen und später wiederholt wurden, mindestens auf der Lohnseite so weit wirksam gewesen zu sein, daß die Lohnsteigerungen sogar erheblich hinter dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs zurückgeblieben sind. Die Gewerkschaften haben es demnach nicht vermocht, im Angesicht der hohen Arbeitslosigkeit über Lohnsteigerungen zu einer Anhebung der Gesamtnachfrage beizutragen. In der gleichen Zeit sind aber die Gewinne auf einen absoluten Nachkriegshöchststand gestiegen. Ob in dieser Konstellation beschäftigungsakzelierende oder aber -hemmende Faktoren angelegt sind, muß sich noch herausstellen. Wird die Investitionsneigung steigen und zu einer Beschäftigungsausdehnung führen, die sich ihre Nachfrage nach Endprodukten selbst schafft? Und es wäre auch zu fragen, wie lange wohl die Gewerkschaften mit Lohnforderungen zurückhalten, wenn sich ihre Marktpositionen wieder bessern. Diese Fragen bringen ein wesentliches Element der Unsicherheit in jeden Versuch, eine Prognose zu wagen.

Mit der allgemeinen Feststellung über die vermutlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit soll nicht gesagt sein, daß in den USA auf eine zielbewußte Strukturpolitik verzichtet werden könnte. Das Gegenteil ist richtig. Es ist geradezu ein wesentliches Verdienst der strukturpolitisch argumentierenden Vertreter aus Wissenschaft und Praxis, auf Strukturprobleme der US-Wirtschaft immer wieder hingewiesen zu haben. Wie aus den folgenden Bemerkungen über spezielle Anforderungen an die Leistungs- und Aufnahmefähigkeit der US-Wirtschaft hervorgeht, kann von einer nur auf die Steigerung der Gesamtnachfrage ausgerichteten Wirtschaftspolitik keine Allheilwirkung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes erwartet werden. Beide Probleme sind untrennbar miteinander verbunden und zwingen die Wirtschaftspolitiker, an zwei Fronten gleichzeitig zu kämpfen.

Die hohen Arbeitslosenzahlen sind von der Regierung als unhaltbar bezeichnet worden. Die Reduzierung auf 4% als Zwischenziel würde nach einer Arbeitsplatzbedarfsrechnung des Council of Economic Advisors die Bereitstellung von Arbeitsplätzen für die folgenden Kategorien von Erwerbspersonen erfordern: 1,2 Mill. Arbeitsplätze für die Verringerung der Arbeitslosigkeit von 5,7% auf 4%; 1,2 Mill. Arbeitsplätze für die Aufnahme des zusätzlichen Arbeitsangebotes eines Jahres; 0,8 Mill. Plätze für den zu erwartenden Rückfluß der stillen Reserve; rd. 2 Mill. Arbeitsplätze für die vom technischen Fortschritt freigesetzten Erwerbspersonen. Wir sehen in den Problemen des Bevölkerungswachstums, verbunden mit der Arbeitsmarktorganisation und beruflichen Eingliederung, dem technischen Fortschritt, den Einkommensungleichheiten und dem Erneuerungsprogramm der Städte, die wesentlichen Aspekte der wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes.

Im Jahre 1963 hat sich das Bevölkerungswachstum der Nachkriegszeit mit aller Deutlichkeit auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar gemacht. Gegenüber dem Vorjahr nahm die Zahl der Jugendlichen im Alter von 16 Jahren um rd. 1 Mill. zu. Während sich die Zahl der 14- bis 24jährigen in der Dekade von 1950 bis 1960 um 11 % oder 2,7 Mill. erhöhte, rechnet man für die Zeit von 1960 bis 1970 mit einer Zunahme von 46,6 % oder 12,7 Mill. Demographische Veränderungen werden an die Aufnahmekapazität der US-Wirtschaft zweifellos große Anforderungen stellen. Es handelt sich aber nicht nur um ein rein quantitatives Problem. Die Anpassungsschwierigkeiten der Jugendlichen an das Arbeitsleben manifestieren sich in den überproportional hohen Arbeitslosigkeitszahlen. Bemühungen um die in bedenklichem Maße als unzulänglich erkannten Einrichtungen der Erziehung, Berufsausbildung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt sind erforderlich und haben inzwischen eingesetzt. Überlegungen zur Stärkung und zum weiteren Ausbau der öffentlichen Arbeitsämter sind notwendig. Seit einiger Zeit ist es zwischen den Verbänden der privaten Arbeitsvermittlungsbüros und den öffentlichen Arbeitsnachweisen zu einer Auseinandersetzung über die Abgrenzung von Befugnissen usw. gekommen. Der Dualismus, der auf diesem Gebiet immer noch existiert, könnte auf die Dauer einer wirkungsvollen Arbeitsmarktintegration im Wege stehen.

#### TECHNISCHER FORTSCHRITT UND ARBEITSLOSIGKEIT

Das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit hat zu Befürchtungen Anlaß gegeben, daß eine Akzeleration des technischen Fortschritts zu den Beschäftigungsproblemen nicht unwesentlich beigetragen haben könnte. Von Gewerkschaftsseite wird auf Beispiele der überstürzten Einführung verwiesen und erwartet, daß sich die Probleme der betroffenen Erwerbspersonen immer schwieriger gestalten werden. Es wird nicht bestritten, daß die Vorteile der Einführung neuer Verfahren in die long run größer sein können als die für den einzelnen unmittelbar sich ergebenden Nachteile. Aber trotzdem ist es erforderlich, daß der Staat das Tempo der Einführung des technischen Fortschritts zu steuern versucht und damit die Vorsorge für die von dieser Entwicklung Betroffenen übernimmt.<sup>6)</sup>

Ob tatsächlich von einer Beschleunigung des technischen Fortschritts auf Grund der verstärkten Einführung automatisierter Produktionsmethoden gesprochen werden kann, ist umstritten. Killingsworth und Diebold neigen zu dieser Ansicht<sup>7)</sup>, während das Council of Economic Advisors und eine Reihe von

6) Vgl. hierzu: The President's Advisory Committee on Labor-Management Policy, "The Benefits and Problems Incident to Automation and other Technological Advances", Washington, Januar 1962, S. 2.

7) C. C. Killingsworth: "Automation, Jobs, and Manpower", in: US-Senate Subcommittee on Employment and Manpower, Hearings: "Nation's Manpower Revolution", Teil 3, Washington 1963, S. 1461-1481 und J. Diebold, ebenda, S. 1511-1528.

Forschern dies auf der Basis der vorhandenen Statistiken nicht begründen zu können glauben. So stellte S. Fabricant kürzlich fest, daß es nicht gerechtfertigt sei, „einfach zu sagen, daß eine Revolution der Technologie stattgefunden hat. Vielleicht wird es eine Revolution geben, aber wir haben noch keine gesehen, wenn wir von den Produktivitätszahlen und allen anderen relevanten Statistiken der gesamten Volkswirtschaft ausgehen.“<sup>8)</sup> Auch wenn wir annehmen können, daß von einer grundlegenden Veränderung bisher nicht gesprochen werden kann, muß doch gesehen werden, daß die Anwendung des technischen Fortschritts in noch überwiegend herkömmlicher Form Beschäftigungsprobleme mit sich bringt, die in Zeiten ungenügend hoher Gesamtnachfrage zu einer Intensivierung der Arbeitsmarktungleichgewichte beizutragen vermögen.

Zahlen über den negativen Einfluß des technischen Fortschritts auf die Beschäftigung liegen vor. Nach Veröffentlichungen des Arbeitsministeriums sind in der verarbeitenden Industrie in der Zeit von 1953 bis 1959 rd. 1,1 Mill. und von 1957 bis 1961 rd. 750 000 Arbeitsplätze in der Industrie durch die Anwendung kostensparender Verfahren beseitigt worden. In der Gesamtwirtschaft wird in diesen Jahren mit einer Einsparung von rd. 2 Mill. Arbeitsplätzen gerechnet, und zwar auf der Basis der durch den Produktivitätsanstieg geringer werdenden Arbeitsanforderungen. Die Erfahrungen zeigen, daß die sogenannten bluecollar Arbeiter stärker betroffen werden als die Angestelltenberufe. In der Analyse der jüngsten Entwicklung der hauptsächlich technologischen Trends wird darauf hingewiesen, daß der amerikanische Arbeiter in der Zukunft noch häufiger als bisher vor der beruflichen Umstellung und Anpassung stehen wird. Es heißt im letzten Manpower Report, daß „alle Erwerbspersonen — ob Ingenieure, Verwaltungsbeamte, Arbeiter oder Angestellte — mit der Möglichkeit von Berufsänderungen rechnen müssen, die eine Umschulung und Neuanpassung notwendig machen werden.“<sup>9)</sup>

#### DAS PROBLEM DER EINKOMMENSUNGLEICHHEITEN

Im Frühjahr dieses Jahres verwies Präsident Johnson auf ein Problem, das zwar seit langem bekannt war, an das man aber in der reichen Massengesellschaft nur ungern erinnert wurde. Er erklärte der Armut in den USA den Krieg. Die Beschreibung der Situation in der Botschaft über die Armut vom 16. März 1964 war eindrucksvoll genug: Inmitten des Überflusses des Landes leben 20 % aller Familien mit weniger als 3000 \$ Jahreseinkommen, das als absolutes Minimum für ein menschenwürdiges Dasein in den USA be-

8) S. Fabricant: "Productivity and Economic Growth", in: "Technology and Social Change" (Hrsg. E. Ginzberg), Columbia University Press, New York und London, 1964, S. 113.

9) Manpower Report of the President, Washington 1964, S. 63.

trachtet wird. Für diese Gruppe stehen die Annehmlichkeiten und individuellen Aufstiegschancen der amerikanischen Gesellschaft auf dem Papier. Die Gruppe der Armen besteht vornehmlich aus alten Leuten, einer großen Zahl von Jugendlichen in armen Familien auf dem Lande und in den Städten, den langfristig Arbeitslosen und den Angehörigen rassistischer Minoritäten. Nach Lage der Dinge kann nicht angenommen werden, daß sich die Probleme dieser Gruppe von selbst lösen werden, auch dann nicht, wenn es zu einer schnellen Beseitigung der Arbeitslosigkeit kommen sollte. (Weniger als 10% aller armen Familien gehörten zur Gruppe der Arbeitslosen).

Es ist im allgemeinen zu wenig bekannt, vor welche ökonomischen und administrativen Probleme sich die USA durch die Metropolisierung des Landes in den letzten Jahrzehnten gestellt sehen. Im Jahre 1900 gab es nur zwei Großstadtgebiete mit je einer Million Einwohner und mehr. Im Jahre 1960 gab es 19 dieser Komplexe. In diesem Jahr lebten rd. 70% der Bevölkerung in den Städten des Landes. Das Wachstum ist fast überall ohne Plan und Voraussicht erfolgt. Zwei Entwicklungen werden in einer der letzten Analysen der Situation für die Probleme der Städte verantwortlich gemacht: 1. in den meisten Städten wachsen die Slums schneller als die Projekte der städtischen Erneuerung; 2. die Städte werden von Bevölkerungszuwanderungen überflutet, die alle früheren Erfahrungen in den Schatten stellen.<sup>10)</sup> Es wird davon gesprochen, daß die Großstädte in den nächsten 40 Jahren völlig erneuert werden müssen. Gelingt es einmal (wie in San Franzisko im letzten Jahr), die vielen Schwierigkeiten gemeinsamer Planung verschiedener rechtlich selbständiger Kommunen im Einzugsgebiet einer Großstadt zu überwinden, dann werden die Größenordnungen der Kosten, z. B. eines modernen Transportsystems, deutlich: In San Franzisko sind für den Bau eines weitreichenden und modernen Massentransportsystems 1,5 Mrd. \$ veranschlagt worden.

Zusammenfassend läßt sich zu dieser Auswahl der uns am wesentlichsten erscheinenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme der USA sagen: Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit sind von eminenter Bedeutung. Würde es zu einer schnellen und drastischen Verringerung kommen, dann sollten sich durch die Erhöhung des wirtschaftlichen Potentials sowohl die Probleme der Betroffenen wie auch viele Schwierigkeiten der Gesamtgesellschaft leichter lösen lassen. Angesichts der aufgezeigten Größenordnungen des nichtausgenutzten Potentials ist dies sofort einleuchtend. Wir haben aber auch zu zeigen versucht, daß die Anforderungen an die US-Wirtschaft von Komplikationen der Arbeitsangebotsseite, den Implikationen des technischen Fortschritts, den Einkommensungerechtigkeiten und den Problemen der Metropolisierung des Landes noch wesentlich intensiviert werden.

Bei der Darstellung der wirtschaftspolitischen Aufgaben empfiehlt es sich, von der Unterscheidung in Wirtschaftsordnungs- und ablaufpolitik auszugehen und auf diese Weise die wesentlichen Ansatzpunkte für Eingriffe auszumachen.

#### WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KONSEQUENZEN

Eine Beeinflussung der Wirtschaftsordnung im Sinne der Schaffung adäquater Institutionen dürfte für die Lösung einer Reihe der angedeuteten Probleme notwendig und wünschenswert sein. Was hier gemeint ist, läuft auf die folgenden Ansatzpunkte hinaus:

1. Die Bundesregierung müßte, wie schon vorgeschlagen wurde<sup>11)</sup>, in Zusammenarbeit etwa mit Forschungsinstituten eine langfristige Rahmenplanung inaugrieren, die auf einem wesentlich zu verbessernden System der statistischen Berichterstattung beruhen müßte. Auf diese Weise sollten Voraussagen über die Wirtschaftsentwicklung versucht werden, die auf alternativen Grundannahmen über das Verhalten der wesentlichen Variablen zu fußen hätten. Die Ergebnisse würden zunächst der besseren Orientierung dienen und der Zusammenarbeit mit den ja ebenfalls auf Jahre im voraus planenden Großunternehmen förderlich sein.
2. Das Ziel der Vollbeschäftigung müßte stärker als bisher in den Mittelpunkt von Planungs- und Koordinationsaufgaben gestellt werden.
3. Die stärkere Einschaltung der Bundesregierung in den Wirtschaftsablauf müßte durch eine engere Zusammenarbeit mit den einzelnen Staaten ergänzt werden; nicht nur, um die wirtschaftlich notwendigen Maßnahmen administrativ bewerkstelligen zu können, sondern auch um die immer vorhandenen und im Wege stehenden Befürchtungen einer zu großen Machtanhäufung in Washington zu zerstreuen.
4. Auf dem Gebiete der Berufsausbildung sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, daß nicht nur neue Formen der Vorbereitung ausprobiert werden, sondern die gesamte Struktur des Ausbildungswesens selbst verändert wird; d. h. eine Verlagerung aus dem schulischen Bereich in den Bereich der Industrie stattfindet. Darüber hinaus wird eine stärkere Einschaltung der Bundesregierung in das allgemeine Erziehungswesen notwendig sein, um die großen Unterschiede im Lande einzuebene.
5. Die Bemühungen um eine Verbesserung der Arbeitsmarktorganisation, d. h. des Funktionierens der öffentlichen Arbeitsämter müßten intensiviert werden.
6. Im Rahmen der Politik der Bekämpfung der Armut müßten Institutionen geschaffen werden, die direkt und gezielt eingreifen können.

<sup>11)</sup> Vgl. z. B. G. Coim und T. Geiger: „The Economy of the American People“, National Planning Association, Planning Pamphlet 115, 2. Auflage, ohne Ortsangabe, Oktober 1961, S. 164-165. G. Myrdal hat in seinem Buch „Challenge to Affluence“, London, 1963, Neuauflage 1964, davon gesprochen, daß schnelles und ausgeglichenes Wirtschaftswachstum in den USA „die Notwendigkeit langfristiger ökonomischer Planung impliziert“. (S. 83). Diesen Gedanken hat auch ein Parlamentsausschuß des Senats wieder aufgegriffen. In dem Bericht des Subcommittee on Employment and Manpower, „Toward Full Employment: Proposals for a Comprehensive Employment and Manpower Policy in the United States“, Washington 1964, wird sehr eindringlich darauf hingewiesen, daß die USA von europäischen Erfahrungen lernen könnten und die Bestimmungen des Beschäftigungsgesetzes von 1946 einer Rahmenplanung nicht im Wege stehen. (S. 39)

<sup>10)</sup> L. H a z a r d : „Are We Committing Urban Suicide?“, in: Harvard Business Review, Vol. 42, No. 4, Juli-August 1964, S. 152-160.

Im Mittelpunkt der Wirtschaftsablaufpolitik stehen die Finanz- und Geldpolitik und Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik:

1. Das Instrument des Staatshaushaltes kann angesichts der erreichten Proportionen äußerst wirkungsvoll zur Beeinflussung des Wirtschaftsablaufs eingesetzt werden. Da die erheblichen Steuersenkungen dieses Jahres bereits stimulierend wirken, müßte sich die Ausgabenpolitik jetzt stärker als bisher auf gezielte Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung richten, um ein gleichgewichtiges Wachstum zu gewährleisten. Öffentliche Arbeiten im Rahmen des Erneuerungsprogramms der Städte sollten im Verein mit stärkerer Hilfe für die wirtschaftlich einseitig entwickelten Gebiete im Vordergrund stehen. Die Regierung sollte den so häufig anzutreffenden falschen Vorstellungen über die Problematik von Defiziten aufklärend zu begegnen versuchen. Käme es zu einer wesentlichen Verringerung des Militärhaushaltes, dann würde eine Umschichtung der Ausgabenstruktur noch dringlicher werden, damit zu erwartende negative Einflüsse auf die Beschäftigung aufgefangen werden können.
2. Die wichtigste Anforderung an die Geldpolitik besteht darin, dem Kabinett oder dem Präsidenten die Möglichkeit zu geben, stärker als bisher an der Formulierung mitzuwirken und auf eine Koordination zwischen Finanz- und Geldpolitik hinzuwirken, in der die Geldpolitik ebenfalls in den Rahmen der Vollbeschäftigungspolitik integriert wird.
3. Auf dem Gebiete der Arbeitsmarktpolitik käme es darauf an, die Zusammenarbeit im schon geschaffenen institutionellen Rahmen zu fördern, damit Fragen, die z. B. durch den technischen Fortschritt auftreten, in diesem Vorraum zur staatlichen Wirtschaftspolitik diskutiert und Lösungen vorbereitet werden könnten. Es müßte auch überprüft werden, ob die Empfehlungen zur Lohn- und Preisentwicklung in der bisherigen Form aufrechterhalten werden sollten. Angesichts der ungleichmäßigen Verteilung der vorhandenen Arbeitsmöglichkeiten sollte ernsthaft erwogen werden, Überstunden zu verteuern. Ob Reduzierungen in der Zahl der wöchentlichen Arbeitsstunden zu empfehlen wären, müßte von den längerfristigen Wirkungen der Steuersenkung auf die Beschäftigungskapazität abhängig gemacht werden. Unzulänglichkeiten in der Ausstattung und Handhabung der seit 1961 neu geschaffenen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik (Ausbildung und Strukturhilfeprogramme) sollten so wie bisher, jedoch schneller abgeschafft werden. Auf den Gebieten der Planung und Zusammenarbeit der beteiligten Ressorts wären Verbesserungen notwendig.

Wesentliche Punkte dieses Kataloges wünschenswerter Neuerungen und Verbesserungen des Instrumentariums der Wirtschaftspolitik sind in den vergangenen Jahren diskutiert und in Ansätzen auch realisiert worden. Stärker als je zuvor sind die USA im Begriff, ein der Größe und den Problemen des Landes adäquates wirtschaftspolitisches Programm zu entwerfen. Dieser Prozeß hat jedoch schon zu lange gedauert, ist nicht vollständig und auch nicht immer durch genügend finanzielle Mittel richtig in Gang gebracht worden. Zur Illustration sei auf einige Beispiele verwiesen. Spätestens seit 1961 hatte sich allgemein die Erkenntnis durchgesetzt, daß eine Steuersenkung nötig sein würde, um die Wirtschaft anzukurbeln. Erst 1962 wurde der Gesetzentwurf eingebracht, der dann im März dieses Jahres endlich die parlamentarischen Hürden nehmen konnte. Seit 1959 wird im Kongreß über spezielle Maßnahmen zur Beseitigung der Jugendarbeitslosigkeit beraten. Im August 1964 ist als Teil des Kampfes gegen die Armut endlich ein spezielles Jugendhilfeprogramm beschlossen worden. Das Berufsausbildungsgesetz vom Dezember 1963 trägt u. E. den wesentlichen Anforderungen an eine Neuordnung der Struktur des Ausbildungswesens nicht Rechnung. Sowohl die Trainingsmaßnahmen des Manpower Development and Training Act als auch die jetzt beschlossenen Maßnahmen zur Beseitigung von Einkommensungleichheiten müßten finanziell besser dotiert werden. Im ersten Fall wird das proklamierte Ziel, 400 000 Arbeitslose umzuschulen, bei weitem nicht erreicht werden. Im zweiten Fall sind 900 Mill. \$ vorgesehen. Damit kann nicht sehr viel getan werden.

Wir glauben jedoch zu erkennen, daß die USA sich langsam aber unvermeidlich auf eine stärkere Einflußnahme der Bundesregierung auf das Wirtschaftsleben hinbewegt. Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme haben sich als zu hartnäckig und ernst erwiesen, als daß auf eine Lösung durch selbstregulierende Kräfte des Marktes gewartet oder vertraut werden könnte. Eine Beeinflussung des Umfanges und der Zusammensetzung der Gesamtnachfrage sowie Reformen des Erziehungs- und Ausbildungswesens dürften vor allen Anforderungen höchste Priorität beanspruchen und unabhängig vom Wahlausgang im November noch für längere Zeit auf der Tagesordnung stehenbleiben.