

Jugendarbeitslosigkeit in den USA

Seit 1959 ist im Kongreß der Vereinigten Staaten fast jedes Jahr über das Problem der Jugendarbeitslosigkeit beraten worden. Damals beantragte der demokratische Senator *Humphrey*, ein Jugendkorps zu gründen (*Youth Conservation Corps*), das der Verschwendung menschlicher Arbeitskraft entgegenzutreten und gleichzeitig den Bemühungen um Schutz und Erhaltung der riesigen Naturgebiete des Landes neuen Auftrieb geben sollte. Was war geschehen? Warum sind Maßnahmen wieder empfohlen worden, die während der Depression in den dreißiger Jahren erstmalig in großem Stil angewandt wurden, aber nach dem zweiten Weltkrieg in Vergessenheit geraten waren?

Seit der Rezession des Jahres 1958 haben sich im Erscheinungsbild der Arbeitslosigkeit in den USA wichtige Änderungen vollzogen. Das Gesamtniveau hat sich seit 1958 noch einmal nach oben verschoben (zum erstenmal in den Jahren 1954—1957). Trotz ständiger Beschäftigungs- und Produktionserhöhungen sind die Arbeitslosenzahlen hoch geblieben und nach dem Rückgang 1962 im Jahre 1963 erneut gestiegen. Auch im Jahre 1964 ist es trotz der ungewöhnlich großen Beschäftigungssteigerung von über 1,5 Millionen nicht gelungen, die Arbeitslosenrate unter 5,2 vH zu senken. Die absolute Beschäftigungssteigerung war fünfmal so groß wie die Abnahme der Arbeitslosigkeit. Es bleibt jedoch bemerkenswert, daß die Arbeitslosenrate niedriger war als in den voraufgegangenen sechs Jahren.

Tabelle 1: Arbeitslosigkeit in den USA von 1953—1964^{x)}
(in 1000)

Jahr	Arbeitslose		Jahr	Arbeitslose	
	absolut	in vH		absolut	in vH
1953	1 870	2,9	1959	3 813	5,5
1954	3 578	5,6	1960	3 931	5,6
1955	2 904	4,4	1961	4 806	6,7
1956	2 822	4,2	1962	4 007	5,6
1957	2 936	4,3	1963	4 166	5,7
1958	4 681	6,8	1964	3 876	5,2

Es war schon im Jahre 1959 vorauszusehen, daß die Gruppe der Jugendlichen im Falle eines weiteren Anstiegs der Gesamtarbeitslosigkeit besonders gefährdet sein würde. Die Angehörigen der geburtenstarken Nachkriegsjahre konnten in absehbarer Zeit auf dem Arbeitsmarkt erwartet werden. Außerdem war bekannt, wie hoch der Anteil der Jugendlichen an der Gesamtarbeitslosigkeit ist. Inzwischen haben die Entwicklungen der letzten Jahre den Pessimisten aus dem Jahre 1959 recht gegeben. Die Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen ist in alarmierender Weise gestiegen. Diese Gruppe ist in erheblichem Maße an der Gesamtarbeitslosigkeit beteiligt. Es sieht so aus, als ob eine wesentliche Verminderung der Arbeitslosigkeit insgesamt nicht erreicht werden kann, wenn nicht auch Einbrüche in die Jugendarbeitslosigkeit gelingen.

1) Manpower Report of the President and a Report on Manpower Requirements, Resources, Utilization, and Training, Washington März 1965, Tabelle A—1, S. 193.

*Besonderheiten des Arbeitsmarktes für Jugendliche
und die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit*

1. In den meisten Einzelstaaten besteht die gesetzliche Schulpflicht bis zum 16. Lebensjahr. Arbeitsschutzgesetze beschränken die Beschäftigungsmöglichkeiten in manchen Fällen auch über das 16. Lebensjahr hinaus bis zum 18. Lebensjahr. Immer stärker hat sich in den letzten Jahren gezeigt, daß Jugendliche von den Möglichkeiten des Schulbesuchs bis zum Abschluß der höheren Schule Gebrauch machen. Im Jahre 1962 waren es rund 64 vH der Angehörigen eines Jahrganges, die bis zum Abschluß in den Schulen verblieben. (Im Schuljahr 1924—1925 war das Verhältnis noch umgekehrt, d. h. rund 67 vH schieden vorher aus.) Aus dieser starken Schulverbundenheit resultieren gewisse Arbeitsmarktprobleme. Jugendliche, die den Abschluß (aus welchen Gründen auch immer) nicht schaffen (dropouts), sind auf dem Arbeitsmarkt spürbar benachteiligt. Die lange Ausdehnung der Schulzeit bis zum 18. und 19. Lebensjahr führt in vielen Fällen trotzdem auch zu einer Betätigung auf dem Arbeitsmarkt, entweder während des ganzen Schuljahres oder/und während der rund drei Monate dauernden Sommerferien.

2. In den US-Arbeitsmarktstatistiken wird als arbeitslos geführt, wer in der Berichtswoche nicht gearbeitet hat, aber Anstalten traf, um Arbeit zu erlangen. Es wird nicht nach Anzahl der gewünschten Arbeitsstunden differenziert, wie auch jemand schon als beschäftigt gilt, wenn er in der Berichtswoche mindestens eine Stunde gegen Entgelt gearbeitet hat. Man muß sowohl die vorher skizzierten Verhältnisse wie auch die statistischen Definitionen bei der Interpretation der Tabelle 2 berücksichtigen.

Tabelle 2: Vergleich verschiedener Strukturkomponenten des US-Arbeitsmarktes für Jugendliche 1960 und 1963²⁾

			Alle Altersgruppen	Jahre					
				14 - 19	14 - 15	16 - 17	18 - 19	20 - 24	14 - 24
Anteil jugendlicher Erwerbspersonen an der Gesamtzahl ziviler Erwerbspersonen	Insges.	1960	100,0	8,3	1,4	3,0	3,9	9,5	17,8
		1963	100,0	8,6	1,6	3,0	4,0	10,2	18,8
	Männer	1960	100,0	7,3	1,4	2,7	3,2	8,8	16,1
		1963	100,0	7,6	1,5	2,8	3,3	9,4	17,0
	Frauen	1960	100,0	10,2	1,5	3,4	5,3	10,9	21,1
		1963	100,0	10,5	1,6	3,4	5,5	11,7	22,2
Anteil jugendlicher Arbeitsloser an der Gesamtarbeitslosigkeit	Insges.	1960	100,0	20,2	2,0	8,3	9,9	14,8	35,0
		1963	100,0	23,5	2,3	10,1	11,1	15,8	39,3
	Männer	1960	100,0	18,9	2,2	7,9	8,8	14,5	33,4
		1963	100,0	22,4	2,6	9,8	9,9	15,6	38,0
	Frauen	1960	100,0	22,3	1,7	8,9	11,7	15,4	37,7
		1963	100,0	25,4	1,9	10,6	13,0	16,1	41,5
Arbeitslosenrate (Anteil Arbeitsloser an Gesamtzahl ziviler Erwerbspersonen)	Insges.	1960	5,6	13,6	8,1	15,5	14,1	8,7	10,9
		1963	5,7	15,6	8,4	19,3	15,6	8,8	11,9
	Männer	1960	5,4	14,0	8,6	15,5	15,0	8,9	11,3
		1963	5,3	15,5	8,8	18,8	15,9	8,8	11,8
	Frauen	1960	5,9	12,9	6,9	15,4	13,0	8,3	10,5
		1963	6,5	15,7	7,6	20,3	15,2	8,9	12,1

2) S. S. Holland: Labor Force and Employment in 1963, US-Bureau of Labor Statistics, Special Labor Force Report No. 43, Washington Juni 1964, Tabellen B—2 und F—1, S.A—11 und A—34 (vH-Berechnungen vom Verfasser).

JUGENDARBEITSLOSIGKEIT IN DEN USA

Im Jahre 1960 waren die 14- bis 19jährigen mit 8,3 vH an der Gesamtzahl der zivilen Erwerbspersonen beteiligt. Sie stellten jedoch 20,2 vH aller Arbeitslosen. Für dieses Mißverhältnis sind die überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenraten der Jugendlichen verantwortlich. Im Jahre 1963 haben sich diese Relationen noch verschlechtert. Die Jugendlichen stellten fast jeden vierten Arbeitslosen. Bezieht man die 20- bis 24jährigen mit ein, so erhöht sich der Anteil der jugendlichen Arbeitslosen auf fast 40 vH, obwohl ihr Anteil an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen weniger als 20 vH beträgt.

3. Im Jahre 1963 stieg die Gesamtarbeitslosigkeit um 159 000. Während die Arbeitslosigkeit bei den Männern in allen Altersgruppen über 24 Jahren *abnahm*, stieg sie in der Gruppe der 14- bis 24jährigen Männer um insgesamt 109 000. Damit war die Jugendarbeitslosigkeit allein verantwortlich für eine Zunahme der gesamten Männerarbeitslosigkeit um 49 000. Bei den Frauen liegen die Verhältnisse etwas anders. Die Arbeitslosigkeit stieg in allen Altersgruppen (mit Ausnahme der 65jährigen und älteren, die eine Abnahme verzeichneten), jedoch stellten die Jugendlichen rund 70 vH des Zuwachses von insgesamt 110 000. Betrachtet man die Gesamtzahlen, so kann man erkennen, daß die Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit 1963 um 185 000 die Abnahmen in den übrigen Altersklassen der Männer und der einen Altersklasse der Frauen um 159 000 überkompensiert hat.

Die in der Tabelle 2 gebrachten Arbeitslosenraten für Jugendliche sind die höchsten der Nachkriegszeit. Nur bei den 18- bis 19jährigen Männern waren die Raten 1958 und 1961 etwas höher als 15,8 vH. Die Beschäftigungsverbesserung des Jahres 1964 ist fast ganz den über 24jährigen Arbeitslosen zugute gekommen. An der Abnahme der Arbeitslosigkeit von insgesamt 290 000 waren die Jugendlichen nur mit 13 000 oder knapp 5 vH beteiligt. Die hohen Arbeitslosenraten der Jugendlichen sind im wesentlichen unverändert geblieben.

4. In den bisherigen Ausführungen sind hauptsächlich Relationen aufgezeigt worden. Um die Größenordnungen anzudeuten, sei gesagt, daß es sich im Jahresdurchschnitt für 1963 um mehr als 1,6 Millionen arbeitsloser junger Menschen gehandelt hat (davon waren 675 000 Frauen). In diesen Zahlen spiegelt sich zum erstenmal der Einfluß des Bevölkerungswachstums nach dem Kriege wider. 1963 erreichten rund 3,7 Millionen junger Menschen das 16. Lebensjahr; das waren über eine Million mehr als im Jahr zuvor. Bis zum Ende dieser Dekade wird die Zahl jährlich zwischen 3,6 und 3,8 Millionen schwanken und von 1971 an rund 4 Millionen und mehr betragen. Während die Zahl der 14- bis 24jährigen sich in der Dekade von 1950—1960 um 11 vH oder 2,7 Millionen erhöhte, rechnet man für die Zeit von 1960—1970 mit einer Erhöhung von 46,6 vH oder 12,7 Millionen. Es ist somit offensichtlich, daß demografische Faktoren eine wichtige Rolle in der Arbeitsmarktproblematik der sechziger Jahre spielen. Allerdings muß auch berücksichtigt werden, daß der Anteil der Jugendlichen (14—24 Jahre) an der Zahl der Erwerbspersonen im Jahre 1947 schon insgesamt 20,7 vH betrug, im Jahre 1957 auf 16,7 vH gesunken war und inzwischen das Niveau von 1947 erst wieder zu erreichen beginnt. Mit anderen Worten: Die US-Wirtschaft hat ähnlich hohe Anteile jugendlicher Erwerbspersonen nach dem Kriege aufnehmen können, sich dann in den fünfziger Jahren auf niedrigere Anteile eingestellt, und erlebt nun im Zeichen einer beharrlichen Arbeitslosigkeit Schwierigkeiten, Arbeitsplätze für die sprunghaft ansteigende Zahl der Jugendlichen bereitzustellen.

5. Die Gruppe der jugendlichen Arbeitslosen ist in sich wieder auf mannigfache Weise gegliedert. Auf die Unterschiede in den einzelnen Altersklassen und nach Geschlecht ist schon kurz hingewiesen worden (siehe Tabelle 2). Besondere Aufmerksamkeit verdienen gewisse Gruppen, die im Arbeitsprozeß zusätzlich benachteiligt sind, weil Herkunft,

Startbedingungen und Hautfarbe die schon vorhandenen Schwierigkeiten noch vergrößern. Man muß z. B. an die Jugendlichen denken, die aus Familien mit niedrigen Einkommen stammen.³⁾ Oder an Jugendliche, die auf dem Lande leben, und an die Kinder der landwirtschaftlichen Wanderarbeiter. Eine der problematischsten Gruppen stellen die Jugendlichen der Negerbevölkerung dar. Ihre Arbeitslosenraten sind die höchsten irgendeiner Kategorie von Arbeitslosen. Wie aus der folgenden Tabelle abgelesen werden kann, sind die Arbeitslosenraten der nichtweißen Jugendlichen zum Teil doppelt so hoch und höher als die der weißen Jugendlichen.

Tabelle 3: Arbeitslosenraten nach Rasse und Geschlecht 1962 und 1963⁴⁾

Alter und Geschlecht	Insgesamt		Weiße Erwerbspersonen		Nichtweiße Erwerbspersonen	
	1962	1963	1962	1963	1962	1963
Alle Gruppen						
14 Jahre und älter	5,6	5,7	4,9	5,1	11,0	10,9
Männer	5,3	5,3	4,6	4,7	11,0	10,6
14—17 Jahre	12,9	15,2	12,1	14,3	19,9	23,1
18—19 Jahre	13,8	15,9	12,7	14,2	21,8	27,4
20—24 Jahre	8,9	8,8	8,0	7,8	14,6	15,5
Frauen	6,2	6,5	5,5	5,8	11,1	11,3
14—17 Jahre	12,9	16,2	11,7	14,1	24,1	34,4
18—19 Jahre	13,5	15,2	11,3	13,2	31,2	31,9
20—24 Jahre	9,1	8,9	7,7	7,4	18,2	18,7

Das Interesse der Arbeitsmarktpolitiker und Erzieher konzentriert sich seit einiger Zeit verstärkt auf die Probleme der Gruppe der Nichtabsolventen (dropouts), in der sich viele der Angehörigen der obengenannten Gruppen befinden. Zu dieser Kategorie gehört jeder dritte Jugendliche eines Jahrganges. Die Arbeitsmarkterfahrungen der dropouts sind sowohl in bezug auf Arbeitslosigkeit als auch auf das Niveau der beruflichen Anfangsposition wesentlich ungünstiger als die der Absolventen, die ebenfalls nicht zum Kolleg oder zur Universität gehen.

6. Zusammenfassend kann gesagt werden: Das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in den USA läßt sich mit drei Fragen umschreiben, auf die Antworten gefunden werden müssen.

- a) *Vermag die Wirtschaft genügend Arbeitsplätze für die wachsende Zahl der Jugendlichen zur Verfügung stellen?*
- b) *Entspricht die allgemeine und berufliche Ausbildung der Jugendlichen den Anforderungen einer modernen Wirtschaft?*
- c) *Werden die besonders benachteiligten Jugendlichen in der Lage sein, ihre Handikaps zu überwinden?*

Die Problematik der Eingliederung jugendlicher Erwerbspersonen in das Arbeitsleben

1. Die Krise auf dem Arbeitsmarkt für Jugendliche ist eine Dauererscheinung in den USA. Sie ist institutionell bedingt, d. h. sie entsteht durch Besonderheiten der Transformation Jugendlicher aus dem Schul- in den Arbeitsbereich. So ist auch die hohe

3) Im Jahre 1961 lebten 11,1 Millionen Jugendliche im Alter bis zu 18 Jahren (rd. 16 vH der Gesamtzahl) in Familien, deren Einkommen geringer war als 3000 Dollar jährlich. Das für eine bescheidene Lebensführung notwendige Budget einer vierköpfigen Familie in den Städten der USA beträgt mindestens 5370 Dollar. Auf 20 vH der als arm bezeichneten Familien (1962 insgesamt 9,3 Millionen) entfielen rd. zwei Drittel aller Jugendlichen dieses Personenkreises (1,4 Millionen). Vgl.: US-Bureau of the Census, Current Population Reports, Series P—60, No. 39 und 41.

4) J. L. Meredith: Labor Force and Employment, 1960—62, US-Bureau of Labor Statistics, Special Labor Force Report No. 31, Washington Mai 1963, Tabelle F—4, S. A—37 und S. S. Holland: a.a.O., Tabelle F—4, S. A—36.

JUGENDARBEITSLOSIGKEIT IN DEN USA

Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen schon seit langem beobachtet worden. Solange die Wirtschaft jedoch aufnahmefähig genug war, blieben die Anpassungsschwierigkeiten mehr oder weniger individuelle Angelegenheit und konnten logisch einwandfrei aus dem Arbeiten des Systems erklärt werden. Es wurde gesagt, daß sich in der Gruppe der Jugendlichen immer ein großer Teil befindet, der neu auf den Arbeitsmarkt kommt und durch häufigen Arbeitsplatzwechsel („Shopping around“) schließlich eine Nische findet, in der dann ein längeres Verbleiben möglich ist. Mit häufigem Arbeitsplatzwechsel sind Zeiten von Arbeitslosigkeit verbunden. Außerdem sind Jugendliche sehr viel stärker gefährdet, wenn Entlassungen erfolgen. Sie können kaum Anspruch auf Kündigungsschutz erheben, weil sie in der Regel nicht lange genug in dem jeweiligen Betrieb beschäftigt waren.

2. Ob die obige Erklärung heute noch genügt, muß bezweifelt werden. Zunächst ist bedeutsam, daß sich das Wachstum der Beschäftigungskapazität der US-Wirtschaft seit 1957 spürbar verlangsamt hat.⁵⁾ Zwar sind seitdem jedes Jahr Beschäftigungszunahmen zu verzeichnen gewesen, die Wachstumsraten haben aber nicht mit denen der Jahre von 1947—1957 Schritt gehalten. Von 1947—1957 haben sich die Arbeitsplätze in der Wirtschaft (ohne Landwirtschaft) um jährlich 902 000 erhöht. Von 1957—1962 nur um 587 000. Rechnet man das Jahr 1963 hinzu, dann wird das Bild wieder etwas besser. Der Durchschnitt seit 1957 erhöht sich dann auf 712 000, das sind aber immer noch fast 200 000 weniger als im Jahresdurchschnitt von 1947—1957. In der offiziellen Analyse des Beschäftigungsergebnisses des Jahres 1963 heißt es, daß zwar eine substantielle Erhöhung zu verzeichnen war, daß „das Wachstum an Arbeitsplätzen jedoch nicht ganz mit der Zunahme der Erwerbspersonen Schritt gehalten hat.“⁶⁾

Auch die *Zusammensetzung* der Nachfrage hat sich verändert. In der folgenden Tabelle werden die Umriss dieser Änderungen sichtbar.

Tabelle 4: Verteilung der Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen⁷⁾

Wirtschaftszweige	1947	1957	1962
Insgesamt (in 1000)	52 137	59 126	60 515
in vH	100,0	100,0	100,0
<i>Güterproduktion</i>	51,3	45,9	41,8
Verarbeitende Industrie	29,8	29,0	27,7
Bergbau	1,8	1,4	1,1
Baugewerbe	3,8	4,9	4,5
Landwirtschaft	15,8	10,5	8,6
<i>Dienstleistungen</i>	48,7	54,1	58,2
Verkehrs- u. andere Versorgungsbetriebe	8,0	7,2	6,5
Handel	17,2	18,4	19,1
Banken, Versicherungen u. Grundbesitz	3,4	4,2	4,6
Dienstleistungen (i. e. S.)	9,7	11,4	12,8
Öffentliche Verwaltung	10,5	12,9	15,2
Bundesverwaltung	3,6	3,7	3,9
Staaten und Kommunen	6,9	9,1	11,3

5) Vgl. den Aufsatz des Verfassers: Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum in den USA in: Wirtschaftschent, 43. Jg., Juni 1963, S. 253—260.

6) S. S. Holland: Labor Force and Employment in 1963, in Monthly Labor Review, Vol. 87, No. 6, Juni 1964, S. 645.

7) US-Office of Manpower, Automation and Training, Manpower Report No. 5, Januar 1963, Tabelle 3, S. 4.

Der Trend in die Dienstleistungsbereiche ist sehr prononciert. Nur der Verkehrssektor hat an Bedeutung verloren. Alle anderen Bereiche, vor allem der öffentliche Sektor (Schulwesen und Verwaltung), haben zugenommen. In den güterproduzierenden Wirtschaftszweigen sind alle Anteile mit Ausnahme des Baugewerbes gesunken. Diese Änderungen in der Nachfrage nach Arbeit beruhen auf Nachfrageumschichtungen aufgrund von Konsumentenentscheidungen und dem Wirken des technischen Fortschritts. Sie sind auch in anderen Ländern vorhanden, jedoch in den USA sehr viel ausgeprägter. Welche Folgerungen können aus diesen notwendigerweise sehr kurzen Darlegungen für die Beschäftigungschancen der Jugendlichen gezogen werden?

- a) Solange die Wirtschaft nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stellt, wird der ohnehin schwierige Eingliederungsvorgang noch mehr verzögert und reibungsintensiver;
- b) Setzen sich die bisherigen Umschichtungen in der Arbeitsnachfrage fort und vermindert sich das Tempo der Anwendung des technischen Fortschritts nicht ⁸⁾, dann kann wahrscheinlich mit erheblichen Freisetzungseffekten und höheren Anforderungen an das Leistungsvermögen der Arbeitnehmer gerechnet werden.

Diese Annahmen liegen den offiziellen Arbeitsbedarfsschätzungen für die Zeit bis 1975 zugrunde.

Tabelle 5: Schätzungen der Beschäftigungsänderungen in den Hauptberufsgruppen von 1960 bis 1975 in vH⁹⁾

Hauptberufsgruppe	Änderung in vH	Hauptberufsgruppe	Änderung in vH
<i>Insgesamt</i>	31	Facharbeiter-, Vorarbeiter und ähnliche Berufe	30
Wissenschaftliche, technische und ähnliche Berufe	65	Angelernte Arbeiter und ähnliche Berufe	18
Direktoren, Beamte und Eigentümer (ohne Landwirtschaft)	32	Dienstleistungsberufe	51
Angestellte und ähnliche Berufe	45	Hilfsarbeiterberufe (ohne Landwirtschaft und Bergbau)	—
Verkaufsberufe	34	Landwirtschaftliche Berufe	28

Die größten Beschäftigungschancen dürften sich in den wissenschaftlichen und technischen, den Dienstleistungs-, Angestellten- und Facharbeiterberufen ergeben. Die Arbeitsplätze für ungelernete Arbeitnehmer werden nicht zunehmen, und die Erhöhung der Zahl der angelernten Tätigkeiten wird weit unter dem allgemeinen Durchschnitt bleiben.

- c) Dieser Trend bedeutet, daß viele Jugendliche den traktionellen Weg des Arbeitsbeginns in Hilfsarbeiterberufen und des allmählichen Hineinwachsens in qualifiziertere Tätigkeiten nicht mehr gehen, sondern Beschäftigungschancen nur wahrnehmen können, wenn sie die benötigten Qualifikationen mitbringen.

3. Diese letzte Feststellung fordert die Beantwortung von zwei Fragen heraus:

- a) Inwieweit werden Jugendliche, die in zwei Dritteln aller Fälle bis zum Abschluß in den höheren Schulen verbleiben, auf das Arbeitsleben vorbereitet?

8) Aus einer vor kurzem veröffentlichten Studie des US-Bureaus of Labor Statistics ("Technological Trends in 36 Major American Industries", Washington, April 1964) geht hervor, daß bis 1970 in mehr als zwei Dritteln der untersuchten Industriezweige mit einer Reduzierung der Beschäftigung oder einem relativ langsameren Wachstum gerechnet werden kann, weil der technische Fortschritt die quantitativen Anforderungen an Arbeitskräfte vermindern wird.

9) Manpower Report of the President and a Report on Manpower Requirements, Resources, Utilization, and Training, "Washington, März 1963, S. 100.

JUGENDARBEITSLOSIGKEIT IN DEN USA

b) Welche Anstalten treffen die Arbeitgeber, um sich qualifizierten Nachwuchs zu verschaffen?

Hierzu ist zu sagen, daß jüngere Untersuchungen über den Leistungsstand der Jugendlichen einerseits und die Möglichkeiten der beruflichen Ausbildung andererseits zu großen Besorgnissen Anlaß gegeben haben. Eine von Präsident *Kennedy* eingesetzte Sonderkommission hat Anfang letzten Jahres einen Bericht veröffentlicht, dessen Hauptergebnis im Titel anklingt: *One-Third of a Nation. A Report on Young Men Found Unqualified for Military Service*. In diesem Bericht wird festgestellt, daß rund ein Drittel aller im wehrpflichtigen Alter sich befindlichen Jugendlichen (Männer) für den Wehrdienst aus körperlichen oder geistigen Gründen nicht geeignet ist. Die getesteten Anforderungen, so wird ausdrücklich betont, waren nicht verschieden von denen des zivilen Lebens.¹⁰⁾ Die Schlußfolgerung liegt auf der Hand: Wenn ein Drittel aller jungen Männer einen Test für das Militär nicht besteht, dann werden diese Personen auch im Arbeitsleben mit Schwierigkeiten zu rechnen haben.

Seit 1917 gibt die Bundesregierung Zuschüsse zur *Berufsausbildung* in den öffentlichen Schulen, an denen rund die Hälfte Erwachsener teilnehmen (in Abendkursen etc.). Obwohl die Beträge von ursprünglich knapp einer Million Dollar jährlich bis auf mehr als 50 Millionen im Jahre 1962 angestiegen sind und die eigenen Leistungen der einzelnen Staaten und Kommunen mehr als viermal so hoch waren wie die Bundeszuschüsse, ist die Situation in mancher Hinsicht nicht befriedigend. Vier Gebiete sind problematisch:

a) Es gibt nicht genug Schulen, die berufsausbildende Kurse anbieten. Die Bundesregierung unterstützt die Berufsausbildung nur in rund zwei Dritteln aller öffentlichen Schulen. Von 3733 dieser Schulen in sechs ausgewählten Staaten offerierten nur 5 vH Kurse für den Groß- und Einzelhandel, nur 9 vH Kurse für Gewerbe und Industrie, 47 vH Kurse für Hauswirtschaft und 46 vH Kurse für die Landwirtschaft.¹¹⁾ Die

Gelegenheiten der Berufsausbildung variieren zudem stark mit der Größe der Orte. In Orten mit Bevölkerungszahlen bis zu 30 000 dominieren die haus- und landwirtschaftlichen Kurse. Erst in Orten mit über 30 000 Einwohnern bieten rund 30 vH der Schulen Kurse für Gewerbe und Industrie an (unter 2500 Einwohnern sind es nur 2 vH).

b) Aus diesen Verhältnissen folgt, daß bei weitem nicht genügend Schüler an Berufsausbildungskursen teilnehmen. Insgesamt waren es 1960/61 nur 13 vH der 15- bis 19jährigen Schüler. In den größeren Städten waren es 18 vH.¹²⁾

c) Die angebotenen Programme sind nicht weit genug gefächert und beschränken sich oft auf nur wenige Grundkurse. Von den 5428 Kursen für gewerbliche und industrielle Berufe gehörten 2689 oder fast 50 vH zu den sogenannten „kleinen Programmen“ (vier Kurse und weniger). In der Gesamtverteilung von Ausgaben und teilnehmenden Schülern sind landwirtschaftliche und hauswirtschaftliche Berufe stark und die anderen, mehr auf die Wachstumsbereiche der Wirtschaft abgestellten Kurse, relativ und absolut schwächer oder überhaupt nicht vertreten. (Von rund zwei Millionen eingeschriebenen Schülern in Tagesklassen waren 474 000 in landwirtschaftlichen, über eine Million in hauswirtschaftlichen und nur 294 000 in Gewerbe- und Industrieklassen eingeschrieben. Rund ein Viertel aller Ausgaben wird für die Vorbereitung auf landwirtschaftliche Berufe, ein etwas höherer Anteil für Gewerbe- und Industrierufe ausgegeben.)¹³⁾ Bis Ende des vergangenen Jahres wurden die Vorbereitungskurse für Angestelltenberufe vom Bund überhaupt nicht gefördert.

10) The President's Task Force on Manpower Conservation: *One-Third of a Nation. A Report of Young Men Found Unqualified for Military Service*, Washington 1. Januar 1964, S. 15.

11) US-Office of Education: *Education for a Changing World of Work. Report of the Panel of Consultants on Vocational Education*, Washington 1963, S. 87.

12) Ebd., S. 89 und 108.

13) US-Office of Education: *Digest of Annual Reports of State Boards for Vocational Education*, Washington 1963, S. 23 und 28.

d) Die Berufsausbildung in höheren Schulen ist problematisch, weil die Kosten für eine wirklichkeitsnahe Ausbildung in den meisten Fällen sehr hoch sind und die Simulation von Arbeits- und Berufsbedingungen in den Schulen schwierig ist. Hinzu kommt, daß die Kurse in den meisten Schulen nicht begehrt sind, weil die Beteiligungswilligkeit von Prestigerücksichten bestimmt wird und das Wort vom „dumping ground“ oder Schuttbladeplatz für die weniger Talentierte kaum Enthusiasmus aufkommen läßt. Es hat sich auch gezeigt, daß die Rekrutierung von Lehrkräften auf große Schwierigkeiten stößt. Im Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte der privaten Wirtschaft können die Schulen aus finanziellen Gründen oft nicht mithalten.

Nun wird darauf hingewiesen, daß es auch noch andere Möglichkeiten der Berufsausbildung gibt. Es gibt private Schulen, die Wehrmacht ist beteiligt auf ihren Gebieten, und es bestehen Möglichkeiten der Lehrlingsausbildung und anderer Formen der Ausbildung am Arbeitsplatz. Wir werden nur auf die beiden letzten Formen kurz eingehen.

Das *Lehrlingswesen* ist gegenwärtig Gegenstand besonderer Aufmerksamkeit.¹⁴⁾ Die Zahlen sind allerdings relativ klein und in den letzten Jahren noch gesunken. Mit starker staatlicher Unterstützung in Form von Beihilfen an Kriegsteilnehmer, erreichte die Beteiligung einen Höchststand im Jahre 1950 mit 231 000. Seitdem schwanken die Zahlen jährlich unterhalb der 200 000-Grenze und betragen am 1. Januar 1963 nur noch 159 000. Frühere Behauptungen, daß die Wirtschaft noch eine jeweils etwa gleichhohe Zahl von nichtregistrierten Lehrlingen-beschäftigte, können nicht aufrechterhalten werden. Nach Schätzungen des Arbeitsministeriums gab es im Jahre 1962 nur 213 000 Lehrlinge insgesamt, davon waren ungefähr 75 vH beim Arbeitsministerium registriert.¹⁵⁾

Frühere Untersuchungen deuteten darauf hin, daß die Möglichkeiten der Berufsausbildung am Arbeitsplatz im Rahmen eines geordneten Verfahrens in der US-Wirtschaft recht begrenzt sind und sehr von der Größe der Betriebe abhängen.¹⁶⁾ Diese Aussagen sind in einer detaillierten Studie des Arbeitsministeriums bestätigt worden. Nur 20 vH der in einer Befragung repräsentierten 711 000 Unternehmungen, die ungefähr 37 Millionen Erwerbspersonen beschäftigten, hatten ein formales Trainingsprogramm. In dem jüngst erschienenen Bericht heißt es hierzu: „Dies zeigt an, daß die Mehrzahl der privaten Wirtschaftsunternehmungen offensichtlich kein formales Trainingsprogramm für die Arbeitnehmer besitzt und sich statt dessen auf ein informelles System verläßt oder ausgebildete Arbeiter aus anderen Quellen erhält.“¹⁷⁾ Die amerikanischen Unternehmer scheinen eine Abneigung gegen die Beschäftigung von Jugendlichen entwickelt zu haben, die in vielen Fällen prohibitiv wirkt.¹⁸⁾ Mangelnde berufliche Vorbereitung, restriktive Arbeitsschutzgesetze und die gesetzlich vorgeschriebene Zahlung des Mindestlohnes von 1,25 Dollar je Stunde für die meisten Arbeitsplätze werden als Gründe für die mangelnde Beschäftigungsbereitschaft anzusehen sein.

Viele jugendliche Arbeitnehmer stehen in diesen Jahren vor der schwierigen Frage, was aus ihnen werden soll. Allzuoft ermangeln sie der Qualifikation für offene Stellen. Allzuoft haben sie keine Möglichkeiten, sich diese Qualifikationen in ordnungsgemäßer Weise anzueignen. Wie wir gezeigt haben, gibt es Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des US-Arbeitsmarktes, die nicht dazu angetan sind, beruhigend zu wirken. Es ist nicht übertrieben, wenn der Arbeitsminister im Frühjahr letzten Jahres fest-

14) Vgl. US-Congress, Senate Subcommittee on Employment and Manpower: *The Role of Apprenticeship in Manpower Development: United States and Western Europe*, Washington 1964.

15) D. J. Farber: *Estimated Number of Apprentices*, US-Manpower Administration, Washington Dezember 1963, S. 6 (vielfältigt).

16) H. F. Clark und H. S. Sloan: *Classrooms in the Factories*, New-Jersey 1958, und Clark/Sloan: *Classrooms in the Stores*, Sweet Springs, Miss. 1962.

17) US-Bureau of Apprenticeship and Training: *Training of Workers in American Industry*, Washington 1964, S. 5.

18) Vgl. hierzu die ausführliche Dokumentation von R. A. Lester: *Hiring Practices and Labor Competition*, New Jersey 1954, S. 54, 104 und 130—131; US-Congress: *Youth Employment Opportunities Act of 1961 (Hearings)*, Washington Juni—Juli 1961, S. 452; National Committee on Employment of Youth: *Getting Hired—Getting Trained. A Study of Industry Practices and Policies on Youth Employment*, New-York 1964, S. 25—27.

stellen mußte, daß die USA weder vor noch nach der Depression der dreißiger Jahre ein Jugendarbeitslosigkeitsproblem von ähnlichen Ausmaßen zu lösen hatten.

Maßnahmen

Die Bemühungen um eine Überwindung der Arbeitslosigkeit im allgemeinen und der Jugendarbeitslosigkeit im besonderen sind in den letzten Jahren intensiviert worden. Die Bundesregierung hat vor allem durch den *Manpower Development and Training Act* vom März 1962 arbeitsmarktpolitische Aktivität entfaltet. Das Gesetz ist im Dezember

1963 in wesentlichen Punkten geändert worden. Nun können bis zu 25 vH der Personen, die eine Ausbildungsbeihilfe während des Trainings erhalten, Jugendliche unter 22 Jahren sein. Vor der Änderung durften nur 5 vH der Mittel für Jugendliche ausgegeben werden. Es bestehen aber kaum Illusionen, daß damit genug getan sein könnte. Deshalb richten sich die Hoffnungen einmal auf die Maßnahmen der Regierung zur Ankurbelung der Wirtschaft über die Steuersenkung und zum anderen auf spezielle Maßnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit. Weil angesichts der Größenordnungen und der besonderen Beschäftigungsprobleme der Jugendlichen nicht mit einer schnellen Absorption jugendlicher Arbeitsloser gerechnet werden kann, sind die Bemühungen der Bundesregierung zur Zeit auf zwei Ansatzpunkte gerichtet.

1. *Arbeitsplätze für Jugendliche direkt zu beschaffen und*
2. *das System der Berufsfindung und Berufsausbildung zu reformieren.*

1. Mit der Arbeitsplatzbeschaffung soll das drängende Problem der zur Inaktivität verurteilten Jugendlichen unmittelbar angegangen werden. Man dachte zunächst 1959 nur an ein *Youth Conservation Corps*. In den Gesetzesvorschlägen von 1961, 1963 und 1964 ist dieser Gedanke jedoch sehr ausgeweitet worden und nun wesentlicher Bestandteil des Kampfes gegen die Armut. Die Regierung beabsichtigt, den verschiedenen Dimensionen des Problems durch ein dreistufiges Programm zu begegnen.¹⁹⁾ Es soll ein *Arbeitscorps* (Job Corps) gegründet werden, das aus Arbeitslagern und Ausbildungszentren besteht und zwischen 30 000 und 40 000 jungen Männern und Frauen Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten gewährt. Ein *Arbeits- und Trainingsprogramm* (Work-Training Program) soll arbeitslosen Jugendlichen Möglichkeiten nützlicher Betätigung auf Ortsebene verschaffen, und zwar ist an Arbeitsstellen in Krankenhäusern, Schulen, Büchereien, Gerichten, Wohlfahrtsorganisationen, Kinderspielplätzen usw. gedacht. Man rechnet mit 200 000 ganz- und halbtägigen Beschäftigungen dieser Art im ersten Jahr nach der Verabschiedung des Gesetzes.²⁰⁾ In beiden Fällen wird versucht, ein Problem durch die Verklammerung mit einem anderen zu lösen, d. h. arbeitslose Jugendliche in volkswirtschaftlich vernachlässigte oder unterentwickelte Bereiche zu lenken. Das dritte Programm wird *Arbeits- und Studienprogramm* (Work-Study Program) genannt und soll 140 000 Kollegstudenten das Studium durch die Bereitstellung von Halbtagsbeschäftigungen erleichtern oder ermöglichen.

Es kann erwartet werden, daß diese Programme einen Beitrag zur Verminderung der Jugendarbeitslosigkeit leisten werden. Problematisch sind folgende Aspekte:

- a) die Kosten sind hoch (rund 4000 Dollar jährlich für einen Angehörigen des Arbeitscorps; über 2000 Dollar für einen Angehörigen des Arbeits- und Trainingsprogramms, der ganztägig mitmacht);

19) US-Congress, Senate Select Committee on Poverty: The War on Poverty. The Economic Opportunity Act of 1964, Washington 1964, S. 7—51.

20) Economic Opportunity Act vom 20. August 1964.

b) die Frage des Ausbildungswertes für zukünftige Tätigkeiten ist umstritten. Damit ist auch die Frage nach dem endgültigen beruflichen Schicksal der Teilnehmer dieser Programme gestellt.

2. Das System der Berufsausbildung wird durch ein neues *Berufsausbildungsgesetz* (Vocational Education Act of 1963) vom 18. Dezember 1963 in einigen wesentlichen Punkten reformiert werden.²¹⁾

a) Die vom Bund bereitgestellten Mittel werden sehr stark erhöht werden. Das Gesetz sieht zusätzliche Subventionen in Höhe von 60 Millionen Dollar für das erste Jahr und eine Steigerung bis auf 225 Millionen Dollar jährlich vom vierten Jahr ab vor.

b) Diese Mittel sollen für die Ausdehnung und Verbesserung bestehender Programme in den höheren Schulen und für die Entwicklung von neuen Formen der beruflichen Ausbildung in diesem Sektor verwendet werden. Gedacht ist z. B. an die Förderung von Wohn- und Ausbildungszentren, den Bau von neuen Berufsausbildungsschulen, die Verbesserung von beruflichen Informationen, die Koordinierung von Berufsberatung und Arbeitsvermittlung zwischen den Schulen und den öffentlichen Arbeitsämtern und die besondere Betreuung von benachteiligten Personengruppen.

c) Erstmals sollen Gelder für Halbtagsbeschäftigungen Jugendlicher verwendet werden können, die sonst aus finanziellen Gründen in den Schulen nicht durchhalten würden. Diese Bestimmung hat Ähnlichkeit mit dem schon erwähnten Programm unter dem verabschiedeten Youth Opportunity Act.

Die Reform kommt nur langsam in Gang, wird aber sicherlich in einigen Jahren erste Früchte tragen. Mit mehr Geld und neuen Ideen versehen, werden die Berufsausbildungsprogramme wahrscheinlich an Attraktion und Modernität gewinnen. Was Präsident *Johnson* bei der Unterzeichnung des Gesetzes sagte, ist kennzeichnend für die Einstellung der Regierung: „*Dieses Gesetz ist ein dramatischer Beweis für unsere Verpflichtung zur Ausbildung (education) als dem Schlüssel zu unserem sozialen, wirtschaftlichen, technischen und moralischen Fortschritt.*“

Wenn trotzdem noch Bedenken angebracht sind, so deshalb, weil auch die bisher erörterten speziellen Maßnahmen zwar notwendig, aber wahrscheinlich noch nicht ausreichend sein werden, um unser Problem zu lösen. Angesichts der hohen Zahlen an jugendlichen Arbeitslosen und dem zu erwartenden jährlichen Zuwachs an jungen Erwerbspersonen, wird sich nicht nur das Wirtschaftswachstum beschleunigen, sondern auch die Bereitschaft der Arbeitgeber erhöhen müssen, junge Leute einzustellen *und auszubilden*. Die Erfahrungen der Vergangenheit sprechen dafür, daß dies ohne ökonomische Anreize nicht in zureichendem Maße geschehen wird. Aus diesem Grunde wäre zu wünschen, daß Empfehlungen, die auf eine Subventionierung der Ausbildung am Arbeitsplatz über steuerliche Erleichterungen abzielen, ebenfalls realisiert werden.²²⁾

21) US-Congress, Senate Subcommittee on Education: Selected Education Acts of 1963, Washington 1963, S. 67—89.

22) Dieser Vorschlag ist gemacht worden in *Toward Full Employment: Proposals for a Comprehensive Employment and Manpower Policy in the United States*, Senate Subcommittee on Employment and Manpower, Washington 1964, S. 84—86.

Das Wissen vom Leben, das wir Erwachsenen der Jugend mitzuteilen haben, lautet also nicht: „Die Wirklichkeit wird schon unter euren Idealen aufräumen“, sondern: „Wachset in eure Ideale hinein, daß das Leben sie euch nicht nehmen kann“. Wenn die Menschen das würden, was sie mit vierzehn Jahren sind, wie anders wäre die Welt!

Albert Schweitzer