

Michael Feil, Florian Librizzi*

Amerikas Jobkrise: Ist Obamas Jobs Plan die Lösung?

Die US-Wirtschaft droht – wie andere Industrieländer – nach kurzzeitigem Aufschwung wieder in die Rezession abzurutschen. Der US-Präsident hatte vorgesehen, mit fiskalischen Maßnahmen diesen Abschwung aufzuhalten. Die Autoren untersuchen den Zusammenhang von zyklischen Krisen und Beschäftigung in den USA und kommen zu dem Ergebnis, dass der jüngste Aufschwung eher ein „Jobless Growth“ war, und die Krise der US-Wirtschaft strukturelle Ursachen hat. Daher helfen jetzt keine Konjunkturprogramme, sondern strukturelle Reformen wie eine Verkürzung der Zahlungsdauer von Arbeitslosenunterstützung und Maßnahmen zur Unterstützung überschuldeter Hausbesitzer.

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und das mäßige Wirtschaftswachstum beherrschen die US-amerikanische wirtschaftspolitische Diskussion. Zweieinhalb Jahre nach dem offiziellen Ende der Rezession sind trotz günstiger Entwicklung im Dezember noch immer über 13 Mio. Amerikaner arbeitslos. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf liegt nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds 2011 etwa 3% unter dem Niveau von 2007. Die Furcht vor einem erneuten Abgleiten in die Rezession (Double Dip) ist noch immer groß. In dieser Situation hat sich Präsident Obama im September 2011 entschlossen, die US-Wirtschaft mit einem neuen fiskalischen Maßnahmenbündel zu stimulieren.

Die naheliegende Frage nach den ökonomischen Erfolgsaussichten von Obamas Vorstoß setzt eine Analyse der aktuellen Lage des amerikanischen Arbeitsmarktes voraus. Wie im Folgenden ausgeführt wird, befinden sich die USA in einer Erholungsphase nach einer Krise, die auch ganz deutliche strukturelle Veränderungen umfasst. Dieser Prozess ist langsam und durch Geld- und Fiskalpolitik lediglich zu unterstützen, jedoch letztlich nicht zu steuern. Ein europäischer Blick auf die US-Wirtschaftsentwicklung, gerade vor dem Hintergrund der deutschen Erfahrungen seit 2001, führt zu erheblichen Zweifeln an der Dominanz konjunkturpolitischer Argumente in der amerikanischen Debatte. Die strukturellen Probleme in den USA sind jedoch insgesamt betrachtet anderer Natur als die Schwierigkeiten in den europäischen Wohlfahrtsstaaten. Während diesseits des Atlantiks der Arbeitsmarkt im Zentrum des Anpassungsbedarfs stand bzw. steht, sind es auf der anderen Seite ein wirtschaftlicher Strukturwandel und der Konsolidierungsbedarf der privaten Haushalte und Unternehmen (Deleveraging), die selbst die sonst so flexible US-Ökonomie zu überfordern scheinen.

Ausmaß der Krise

Die „Große Rezession“ hat in zahlreichen Ländern, wenn auch in einem unterschiedlichen Ausmaß, die Inlandsproduktion sowie die Beschäftigung¹ sinken lassen. Als Epizentrum der Krise wurden die USA, sowohl hinsichtlich der Länge als auch der Schwere der Rezession, besonders hart von ihr getroffen. Nach Datierung des National Bureau of Economic Research (NBER) war der Abschwung mit einer Dauer von 18 Monaten der längste seit der großen Depression von 1929.² Auch das reale BIP und die Beschäftigung reagierten mit einem Rückgang von 5,1% bzw. 5,4% (Höhe- zu Tiefpunkt) so stark, wie seit 1945 nicht mehr; daher wird diese Krise auch als Great Recession bezeichnet. Die Zahl der Beschäftigten sank saisonbereinigt vom ersten Quartal 2008 bis zum ersten Quartal 2010 um 8,6 Mio. Personen.

* Wir danken Oliver Krämer für die ausgezeichnete Unterstützung bei der Erstellung der Abbildungen.

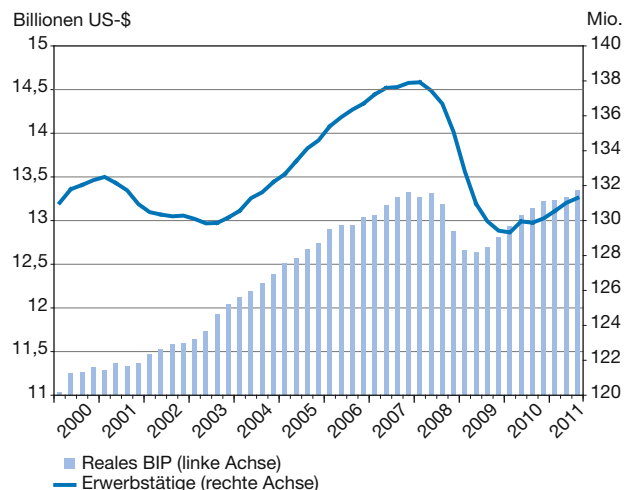
1 Die Beschäftigtenzahlen beziehen sich durchweg auf die Beschäftigten außerhalb der Landwirtschaft.

2 Vgl. National Bureau of Economic Research: US Business Cycle Expansions and Contractions, 2010.

Michael Feil, Dipl.-Volkswirt, ist Senior Researcher am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Forschungsbereich Institutionen und Makroökonomische Arbeitsmarktanalyse, in Nürnberg, und **Florian Librizzi**, B.A. Economics, war dort beschäftigt.

Abbildung 1
Reales BIP und Beschäftigung

Saisonbereinigte Quartalsdaten, Quartalsdaten der Beschäftigung als Mittelwerte der Monatszahlen



Quelle: Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics (CES); eigene Berechnungen.

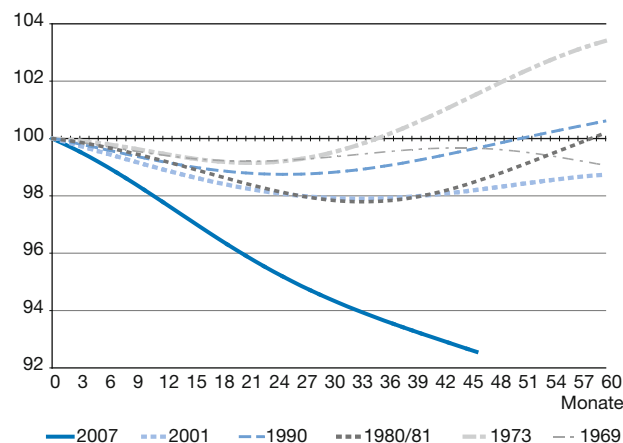
Das reale BIP ist in den letzten neun Quartalen angestiegen und hat im dritten Quartal 2011 erstmals wieder das Vorkrisenniveau erreicht (vgl. Abbildung 1). Da die US-Bevölkerung in der Zwischenzeit weiter gewachsen ist, liegt der für die individuelle Wohlfahrt maßgebliche BIP-pro-Kopf-Indikator noch immer unterhalb seines historischen Höchststands. Schlechter als die gesamtwirtschaftliche Produktion entwickelte sich der Arbeitsmarkt. Trotz kontinuierlichen Beschäftigungswachstums seit September 2010 konnte das Vorkrisenniveau bei weitem nicht erreicht werden.³

Wie stark die Beschäftigung unter der letzten Krise gelitten hat, wird deutlich, wenn man wie Goodman und Mance für alle Krisen seit 1948 den Beschäftigungsrückgang als prozentualen Anteil des im vorherigen Aufschwung geschaffenen Beschäftigungsaufbaus berechnet.⁴ Bis 2007 gingen in den US-Konjunkturabschwüngen zwischen 5,8% und 52,7% des vorherigen Beschäftigungsaufbaus wieder verloren. In der großen Krise gingen mehr Jobs verloren als zuvor geschaffen worden waren.⁵

3 Vgl. Bureau of Economic Analysis: Interactive Data, 2011; Bureau of Labor Statistics: Current Employment Statistics, 2011.
4 Vgl. C. J. Goodman, S. M. Mance: Employment loss and the 2007–2009 recession: an overview, in: Monthly Labor Review, 134. Jg. (2011), H. 4.
5 Vgl. ebenda, S. 11.

Abbildung 2
Entwicklung der Erwerbstätigenquote nach Krisen, 1969 bis 2007

Index = 100 bei Rezessionsbeginn, saisonbereinigte Monatsdaten, Trendkomponente, HP-Filter ($\lambda = 14\ 400$)



Quelle: Bureau of Labor Statistics (CES); eigene Berechnungen in Anlehnung an C. J. Goodman, S. M. Mance: Employment loss and the 2007–2009 recession: an overview, in: Monthly Labor Review, 134. Jg. (2011), H. 4.

Vergleich mit früheren Krisen

Die außergewöhnliche Stärke der aktuellen Jobkrise wird häufig durch einen Vergleich mit der „Double-Dip Recession“ zu Beginn der 1980er betont, die 2,3% des BIP und 3% aller Jobs kostete. Im Unterschied zu heute folgte damals auf den Abschwung eine Phase starken Wachstums. Nur 2¼ Jahre nach Ausbruch der Rezession erreichte die Beschäftigung wieder das Vorkrisenniveau. Als Gründe für diesen schnellen Aufschwung werden in der Literatur die besonderen Ursachen der Rezession – die letztlich erfolgreiche Disinflationspolitik der Zentralbank unter Paul Volcker – und der reale Rückgang des Rohölpreises ab 1982 gesehen. Auch die Steuersenkungen des damaligen US-Präsidenten Ronald Reagan und die Liberalisierung des Finanzsektors haben zu einer schnellen Erholung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beigetragen.⁶

Berücksichtigt man aber, dass in den USA die Erwerbstätigenquote nach 1977 gestiegen ist, so dauerte es fast fünf Jahre bis die Beschäftigung in Relation zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wieder das Niveau von 1980 erreichte.⁷ Diese Zeitspanne ist für die amerikanischen

6 Vgl. M. Feldstein: American Economic Policy in the 1980s: A Personal View, und weitere Beiträge in: M. Feldstein (Hrsg.): American Economic Policy in the 1980s, Chicago 1994.
7 Vgl. M. Goodfriend, R. G. King: The Incredible Volcker Disinflation, in: Journal of Monetary Economics, 52. Jg. (2004), H. 5.

Rezessionen seit 1980 keinesfalls untypisch (vgl. Abbildung 2). Auch nach der deutlich milderen Rezession zu Beginn der 1990er Jahre dauerte es über vier Jahre, bis die Erwerbstätigenquote wieder auf das Niveau von 1990 kletterte. Nach dem Abschwung von 2001 wurde der Spitzenwert vom Ende des New-Economy-Booms gar nicht mehr erreicht. Offenbar befand sich die Beschäftigung in den USA, in Relation zur erwerbsfähigen Bevölkerung, bereits auf einem leichten Sinkflug als die Finanz- und Wirtschaftskrise ausbrach und diese Quote auf Werte aus den 1980er Jahren zurückwarf.⁸

Mit Blick auf die Erwerbstätigenquote wird die erneute Furcht vor dem sogenannten Jobless Growth – Wirtschaftswachstum ohne entsprechendes Beschäftigungswachstum – über das zuletzt wieder vermehrt diskutiert wurde, verständlich.⁹ Auch nach der vorherigen Rezession war schnell die Befürchtung aufgekommen, dass die Zunahme des BIP nicht mit einer entsprechenden Zunahme von Jobs einhergehen würde.

Aufgrund der aktuellen Entwicklung ist zu befürchten, dass sich der amerikanische Arbeitsmarkt auf Dauer deutlich gegenüber der Vorkrisensituation verschlechtern wird. Allein um die Partizipationsrate (Erwerbspersonen/Bevölkerung) wieder auf 66% (Stand 2007) zu erhöhen und die Arbeitslosenrate auf 6% zu senken, müssten ca. 9,4 Mio. Personen zusätzlich in Beschäftigung gebracht werden.

Entwicklung nach Sektoren

Welche Sektoren sind besonders stark vom Beschäftigungsrückgang betroffen? In relativer Größenordnung dominiert das Baugewerbe mit einem Stellenabbau von 27,5% den Jahresvergleich 2010 mit 2007 (vgl. Abbildung 3). Danach folgt das Verarbeitende Gewerbe mit einer Einbuße von 16,9%. Deutliche Arbeitsplatzverluste sind auch in der Medienbranche und im Großhandel mit 10,6% bzw. 9,3% zu verzeichnen. Lediglich der Bildungs- und Gesundheitsbereich konnte zwischen 2007 und 2010 zulegen (+6,8%).

In der längerfristigen Betrachtung seit 1991 zeigt sich für das Baugewerbe ein Anstieg von 15,5%, der leicht unterhalb der Gesamtentwicklung von 19,8% liegt. Betrachtet man jedoch nur den Beschäftigungszuwachs von 1991 bis 2007, so fällt dieser mit 59,4% sehr hoch aus.¹⁰ Die Zahl der neu begonnenen Bauprojekte ist von rund 2,07 Mio. im

8 Vgl. o.V.: Decline of the working man, in: The Economist vom 30.4.2011.

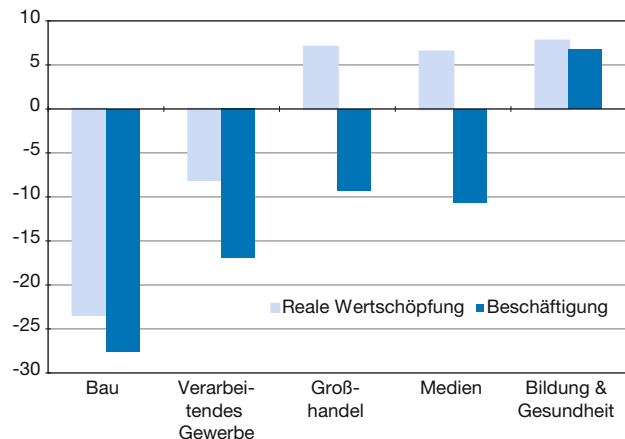
9 Siehe z.B. den Beitrag „U.S. Heads for Third Straight Jobless Recovery“ des National Public Radio im Oktober 2009, <http://www.npr.org/templates/transcript/transcript.php?storyId=113847257>.

10 Vgl. Bureau of Labor Statistics: Current Employment Statistics, 2011.

Abbildung 3

Reale Bruttowertschöpfung und Beschäftigung nach Sektoren in den USA

Veränderungen ausgewählter Bereiche von 2007 auf 2010 in %, Jahresdurchschnittswerte



Quelle: Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics (CES); eigene Berechnungen.

Jahr 2005 auf rund 550 000 im Jahr 2009 gesunken.¹¹ Diese Zahlen belegen den enormen Bauboom und den jähen Absturz der Branche. Eine Anpassung hin zu einem niedrigeren „natürlichen“ Beschäftigungs- und Outputniveau scheint unvermeidlich. Viele der entlassenen Bauarbeiter werden keinen Job innerhalb der Branche finden.

Der Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion geht in den USA wie in den meisten anderen Industrieländern überwiegend auf das Konto des sekundären Sektors. Der Unterschied zu Deutschland besteht dabei in der Aufteilung innerhalb des produzierenden Bereichs. Während hierzulande die Bauwirtschaft in der Krise stagnierte, trug sie in den USA allein im Krisenjahr 2009 zu einem Viertel des gesamten BIP-Rückgangs bei. Über den Zeitraum von 2007 bis 2010 kostete der schrumpfende Bausektor die US-Ökonomie etwa 1% Wirtschaftsleistung, etwas mehr als die Kontraktion im Verarbeitenden Gewerbe.

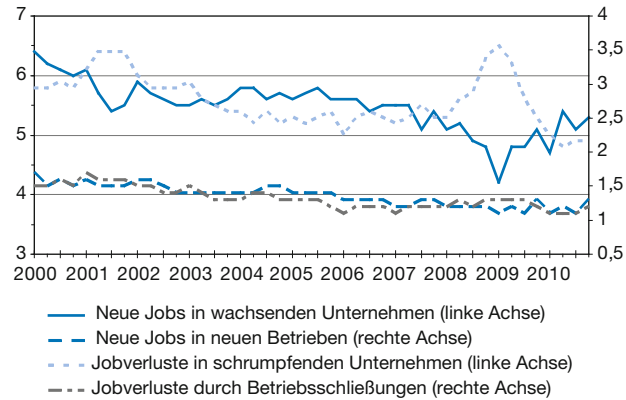
Fehlender Wachstumstreiber Konsum

Auf der Verwendungsseite fällt auf, dass die jahresdurchschnittliche Zunahme des BIP von 2000 bis 2008 nahezu identisch mit der Zunahme des privaten Konsums ist. Der private Verbrauch galt daher als der zentrale Wachstumstreiber in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends. Diese Entwicklung war nur dadurch möglich, dass sich die Haushalte stark verschuldeten. Ihre Verschuldung

11 Vgl. U.S. Census Bureau: New Residential Construction, Housing Starts (Annual Data), 2011.

Abbildung 4
Schaffung und Abbau von Arbeitsplätzen

Monatliche Rate bezogen auf die gesamte Beschäftigung in %



Quelle: Bureau of Labor Statistics (BED); eigene Darstellung.

nahm von 2000 bis 2007 von etwa 100% des verfügbaren Einkommens auf fast 140% zu.¹² Der größte Teil davon wurde in Form von Hypothekendarlehen realisiert. Die gesamtwirtschaftliche Sparquote sank bis 2005 auf nahezu Null.¹³ Mit dem Platzen der Immobilienblase ging auch das „amerikanische Geschäftsmodell“ des Wachstums auf Pump zu Ende. Die stark geöffnete Schere zwischen verfügbarem Einkommen und Schuldenstand muss wieder geschlossen werden, wenigstens zum Teil. Dieser Prozess der Entschuldung kann nur über eine höhere Ersparnisbildung erfolgen, sieht man von massenhaften Privatinsolvenzen und von Hyperinflation ab. Und in der Tat stieg die Sparquote wieder auf über 5% an (2008 bis 2010). Eine höhere Ersparnis bedeutet geringeren Konsum und ceteris paribus auch eine geringere gesamtwirtschaftliche Nachfrage.

Nach einer einfachen Modellrechnung würde eine Reduktion der privaten Verschuldung auf 100% des verfügbaren Einkommens von 2009 bis 2018 etwa einen dreiviertel Prozentpunkt Konsum pro Jahr kosten.¹⁴ Die Entschuldung der privaten Haushalte wirkt somit signifikant negativ auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, und das nicht nur kurz-, sondern auch längerfristig.

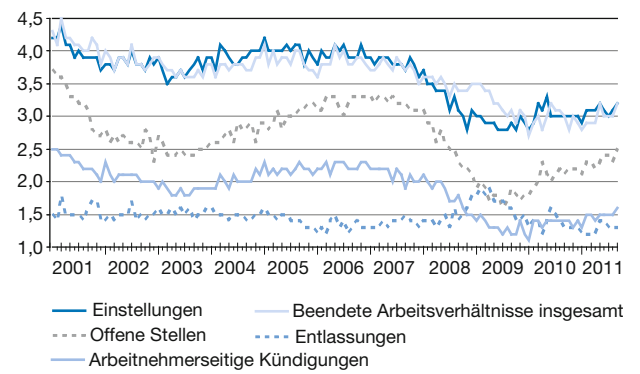
Job and Worker Flows

Die bis hierhin präsentierten Bestandsgrößen lassen noch keine Einschätzung der Arbeitsmarktdynamik zu. Aller-

12 Vgl. M. N. Baily, S. Lund, C. Atkins: Will US consumer debt reduction cripple the recovery?, McKinsey Global Institute, März 2009.
13 Vgl. Bureau of Economic Analysis: Interactive Data, 2011.
14 Vgl. R. Glick, K. J. Lansing: U.S. Household Deleveraging and Future Consumption Growth, in: Economic Letter, Nr. 2009-16, S. 1-3.

Abbildung 5
Einstellungen und Entlassungen von Arbeitskräften

Monatliche Rate bezogen auf die gesamte Beschäftigung in %



Quelle: Bureau of Labor Statistics (JOLTS); eigene Darstellung.

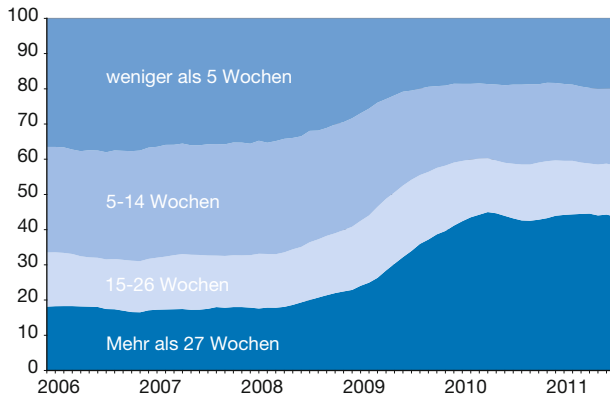
dings deuten der absturzartige Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung von Mitte 2008 bis Ende 2009 und das schnelle Anschwellen der Arbeitslosigkeit darauf hin, dass die Arbeitsmarktdynamik während der Krise durch die Freisetzung von Arbeitskräften getrieben wurde. Die alternative Erklärung, wonach die Unternehmen die notwendigen personellen Anpassungen durch weniger Einstellungen vornahmen, passt dagegen weniger gut zu den vorhandenen Daten.

Natürlich kommt es letztlich immer über beide Kanäle – stärkerer Arbeitsplatzabbau und weniger neue Stellen – zur Anpassung der Beschäftigung. Wie in Abbildung 4 jedoch gut sichtbar wird, schnellte die Rate der monatlichen Jobverluste, bezogen auf die gesamte Beschäftigung, von 6,8% auf über 7,8% (Summe aus Jobverlusten: linke plus rechte Achse). Der Großteil der Arbeitsplatzverluste entstand in weiterhin am Markt operierenden Unternehmen, während ca. 17% der Verluste durch Betriebssschließungen entstanden. Gleichzeitig beschleunigte sich der bereits seit 2006 ansatzweise vorhandene Trend geringer Stellenschaffungen. Den Höhepunkt des Jobabbaus markierte das erste Quartal 2009. Seit Beginn des Jahres 2010 liegt die Rate der Arbeitsplatzverluste unterhalb des Niveaus vor der Krise. Da jedoch der Jobaufbau den alten Stand noch nicht erreicht hat, sind netto bislang nur wenige Arbeitsplätze entstanden.

Hinweise auf eine Besonderheit der Großen Rezession im Vergleich zu den vorangegangenen Rezessionen gibt es bis hierhin nicht. Fujita und Ramey finden, dass in allen Rezessionen von 1980 bis 2001 die konjunkturelle Anpassung über die Zerstörung vorhandener Arbeitsplätze und in weitaus geringerem Maße durch das Ausbleiben neu

Abbildung 6
Arbeitslosigkeit nach Dauer

Anteil an den Gesamtarbeitslosen in %, saisonbereinigte Monatsdaten



Quelle: Bureau of Labor Statistics (CPS); eigene Darstellung.

geschaffener Jobs erfolgte.¹⁵ Die Fortschreibung der Methode von Fujita und Ramey bestätigt diese Einschätzung auch für die Große Rezession.

Die Worker Flows (vgl. Abbildung 5) unterstützen grundsätzlich diesen auf Arbeitsplatzabbau basierenden Anpassungsprozess. Bemerkenswert ist die deutliche Zunahme der Entlassungen ab Mitte 2008, die etwa bis in den Herbst 2009 anhielt. Ungefähr zeitgleich mit dem Anstieg der Entlassungen begann bereits die Rate der arbeitnehmerseitigen Kündigungen zu sinken, was wiederum stark vom rückläufigen Stellenangebot beeinflusst worden sein dürfte. Seit Sommer 2009 nimmt die Zahl der offenen Stellen wieder zu, der Abstand zum Vorkrisenniveau ist jedoch noch groß. Auch nach der Rezession von 2001 verharrte die Zahl der offenen Stellen lange auf niedrigem Niveau.

Eine Besonderheit weist die Arbeitsmarktdynamik der Großen Rezession jedoch auf. Seit der Jahresmitte 2008 haben sich die Ströme aus der Arbeitslosigkeit in die Nichterwerbstätigkeit und umgekehrt fast verdoppelt. Dieses Phänomen könnte eng mit der Zunahme der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer verwandt sein.

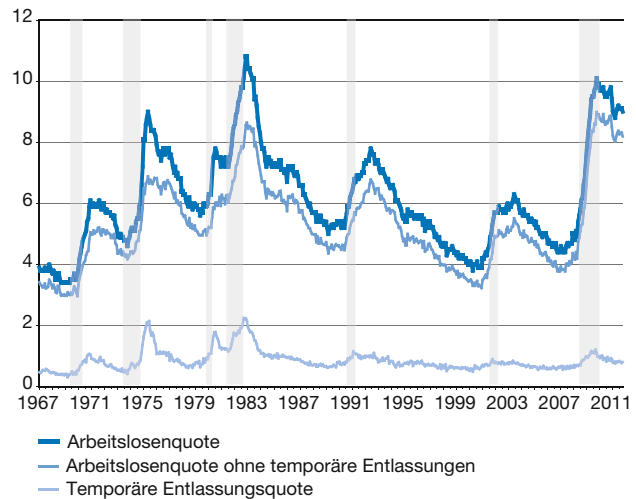
Starke Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit

Der wirtschaftliche Strukturwandel, der sich vor allem im Bausektor und im Verarbeitenden Gewerbe zeigt, bringt einen dauerhaften Rückgang der Arbeitsplätze in schrumpfenden Branchen mit sich. Die Arbeitsplatzsuche nimmt mehr Zeit in Anspruch. Arbeitslose müssen zum

15 Vgl. S. Fujita, G. Ramey: The Cyclicity of Job Loss and Hiring, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Working Paper Nr. 06-17, 2006.

Abbildung 7
Arbeitslosenquote und temporäre Entlassungen

Anteil an der Erwerbsbevölkerung in %, saisonbereinigte Monatsdaten



Quelle: Bureau of Labor Statistics (CPS); eigene Berechnungen in Anlehnung an Groshen/Potter (2003).

Teil erst dazu befähigt werden, in einer anderen Branche arbeiten zu können. All dies führt zu längeren Arbeitslosigkeitsdauern.

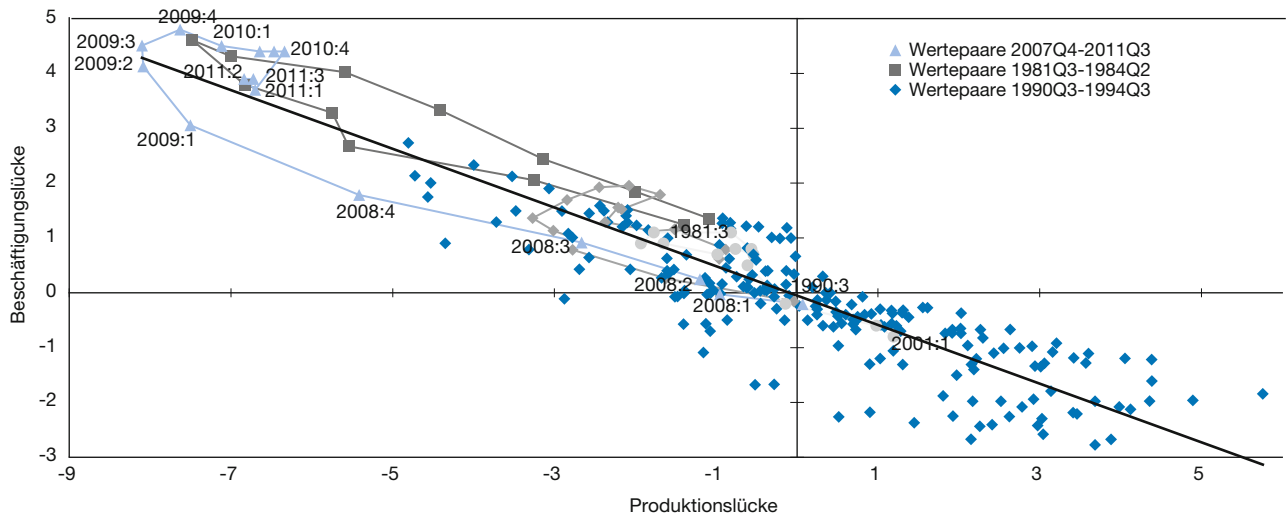
Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosendauer ist von 16,8 Wochen (2006) und 16,9 Wochen (2007) auf 33,1 Wochen (2010) angewachsen.¹⁶ Im Herbst 2011 wurden schließlich 40 Wochen erreicht; die durchschnittliche Arbeitslosendauer hat sich in Folge der Krise mehr als verdoppelt. Eine solch lange Durchschnittsdauer gab es seit 1948 – dem Beginn der statistischen Erfassung – nicht. Der zuvor höchste historische Wert stammt aus dem Jahr 1983 mit 19,9 Wochen. Abbildung 6 zeigt die prozentuale Verteilung der Gesamtarbeitslosen nach der Dauer der Arbeitslosigkeit von 2006 bis 2011. Wie zu erkennen ist, gingen die Anteile der Arbeitslosen, die weniger als fünf Wochen und von fünf bis 14 Wochen arbeitslos waren, im Laufe der zweiten Hälfte des Jahres 2008 deutlich zurück. Zugleich nahmen seit Anfang 2008 die Anteile der Arbeitslosen zu, die 15 bis 26 Wochen und mehr als 27 Wochen arbeitslos waren, wobei der erste Wert bereits ab Mitte 2009 wieder auf sein altes Niveau zurückkehrte, letzterer hingegen nahezu kontinuierlich anstieg.¹⁷ Aktuell beträgt der Anteil der

16 Vgl. A. Hornstein, T. A. Lubik: The Rise in Long-Term Unemployment: Potential Causes and Implications, Federal Reserve Bank of Richmond, Annual Report, 2010, S. 5-23.

17 Vgl. Bureau of Labor Statistics: Current Population Survey, 2011.

Abbildung 8
Beschäftigungs- und Produktionslücke

in %



Quelle: Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics (CES); eigene Berechnungen.

nach amerikanischer Definition (über 26 Wochen) langzeit-
arbeitslosen Personen an allen Arbeitslosen 43%.¹⁸

Das US-amerikanische Arbeitsrecht und die Arbeitsmarktstatistik kennen das Konzept der „temporären Entlassungen“. Dabei handelt es sich um kurzfristige Freistellungen mit beabsichtigter Wiedereinstellung. Die temporären Entlassungen nahmen in Folge der Krise nur sehr mäßig zu. Ihr Beitrag zum Gesamtanstieg der Arbeitslosenquote fällt kaum ins Gewicht.¹⁹ Der historische Vergleich offenbart dagegen deutlich abweichende Muster (vgl. Abbildung 7). Im Laufe der vier Rezessionen vor 1990/1991 stiegen die temporären Entlassungen deutlich an und sanken mit einsetzender Konjunkturerholung wieder ab, was auf zyklische Schwankungen hindeutet. In den drei jüngsten Rezessionen zeigen sich hingegen nur schwache Zuwächse dieser Rate, ein Hinweis auf die größere Bedeutung struktureller Veränderungen in den drei letzten Abschwüngen.²⁰

Das Okunsche Gesetz

Eine weitere Vergleichsmöglichkeit mit früheren Konjunkturzyklen bietet die Korrelation zwischen „Produktionslücke“ (Abweichung des BIP von seinem Potenzialwert) und „Arbeitslosigkeitslücke“ (Abweichung der Arbeitslosenquote von ihrem natürlichen Niveau), das sogenannte Okunsche Gesetz. Wie in Abbildung 8 dargestellt liegen die Wertepaare seit dem dritten Quartal 2009 (hellblaue Dreiecke) oberhalb des langjährigen Zusammenhangs (Gerade).²¹ Die Arbeitslosigkeit war in der ersten Phase des Aufschwungs 2010 in Relation zum BIP tendenziell zu hoch. Die Abbildung belegt die Persistenz der Produktionslücke. Während diese nach der 1980-/1982-Rezession (dunkelgraue Quadrate) durch hohe BIP-Wachstumsraten recht schnell wieder geschlossen wurde (Bewegung hin zum Ursprung), zeichnet sich am aktuellen Rand noch keine Rückkehr zum potenziellen BIP ab.

Längere Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung

Eine mögliche Erklärung für die Verfestigung der Arbeitslosigkeit könnte in der Ausweitung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in den USA liegen. Im Normalfall wird die Arbeitslosenunterstützung für maximal 26 Wochen gewährt. Durch das Emergency Unemployment Compensation Program vom Juni 2008 wurde die Dauer

18 Vgl. hierzu auch A. Hornstein, T. A. Lubik, J. Romero: Potential Causes and Implications of the Rise in Long-Term Unemployment, Economic Brief 11-09, Federal Reserve Bank of Richmond, September 2011.

19 Vgl. E. Groshen: Temporary Layoffs during the Great Recession, Beitrag vom 6.4.2011, auf <http://libertystreeteconomics.newyorkfed.org>.

20 Vgl. Bureau of Labor Statistics: Current Population Survey, 2011; E. L. Groshen, S. Potter: Has Structural Change Contributed to a Jobless Recovery?, in: Current Issues in Economics and Finance, 9. Jg. (2003), H. 8, S. 3.

21 Vgl. M. Daly, B. Hobbijn, R. Valletta: The Recent Evolution of the Natural Rate of Unemployment, IZA Discussion Paper, Nr. 5832, 2011, S. 22.

jedoch um bis zu 53 Wochen verlängert. Darüber hinaus steht in den meisten Bundesstaaten der Extended Benefit mit einer weiteren Verlängerung von bis zu 20 Wochen zur Verfügung, so dass die höchstmögliche Bezugsdauer aktuell bis zu 99 Wochen beträgt.²²

Tendenziell führt die längere Bezugsdauer zu einer geringeren Suchintensität und zu einer stärkeren Selektion möglicher Jobangebote durch die Arbeitslosen, wofür sowohl theoretische Überlegungen als auch empirische Forschungsergebnisse sprechen.²³ Die Erhöhung der maximalen Bezugsdauer um eine Woche geht nach Schätzungen mit einem Anstieg der Arbeitslosendauer von 0,08 bis 0,2 Wochen einher.²⁴ Durch die jüngsten Verlängerungen lässt sich nach Elsby et al. ein Anstieg der Arbeitslosendauer von 2,1 bis 5,3 Wochen erklären. Nach dieser Studie wären etwa 10% bis 24% des oben beschriebenen Anstiegs der Dauer der Arbeitslosigkeit durch die verlängerte Bezugsdauer zu erklären.²⁵

Eine weitere Erklärung für die Verfestigung der Arbeitslosigkeit könnte in der geringen Bedeutung aktiver Arbeitsmarktpolitik liegen. Insbesondere fehlt es in den USA bisher an Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose. Inzwischen werden allerdings punktuell spezielle Programme getestet.²⁶ Auch die stark gesunkenen Immobilienpreise dürften zum Anstieg der Arbeitslosigkeit beigetragen haben, indem sie die Mobilität von Arbeitslosen mit Wohneigentum verringerten und das regionale Mismatch vergrößerten. Die durchschnittlichen Verkaufspreise für Einfamilienhäuser sind nach kräftigen Zuwächsen von 2002 bis 2006 (+6,5% pro Jahr) seit 2008 deutlich gefallen. Im Jahr 2008 betrug das Minus 5,2% und 2009 4,4%.²⁷

Qualifikatorisches und regionales Mismatch passen zur deutlichen Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit. Mismatch ist eine potenzielle Ursache dafür, dass die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu bleiben mit der Dauer der

Arbeitslosigkeit zunimmt, und zwar dann, wenn die (negative) „Duration Dependence“ durch (unbeobachtbare) Eigenschaften der Arbeitssuchenden verursacht wird.²⁸ Die gesunkenen Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit sind dann gleichbedeutend mit einer höheren „natürlichen“ Arbeitslosenrate.

Strukturelle Veränderungen dominant

Um zu bestimmen, in welchem Ausmaß die Beschäftigungsveränderungen struktureller oder konjunktureller Natur sind, können, in Anlehnung an Groshen und Potter, die sektoralen Beschäftigungsentwicklungen während und nach der Krise verglichen werden. Eine konjunkturbedingte Veränderung liegt dann vor, wenn die in der Krise beobachteten Beschäftigungsverluste/-zunahmen im Aufschwung wieder besetzt werden (verloren gehen). Sind jedoch auch während des Aufschwungs weiterhin Stellenverluste/-zunahmen zu verzeichnen, wird die Beschäftigungsentwicklung als strukturell klassifiziert. Für die Berechnung werden die ersten zwölf Monate des jeweiligen Aufschwungs berücksichtigt.²⁹

Für die 1973er Rezession entfallen nach diesem Schema 47,3% der Gesamtbeschäftigten auf Sektoren, die sich im Strukturwandel befinden, während die übrigen 52,7% in Branchen beschäftigt waren, die lediglich konjunkturellen Schwankungen unterworfen waren. Dieses Größenverhältnis drehte sich in der Rezession 1981: 51,3% der Beschäftigten fallen in die erste Kategorie und 48,7% in die zweite. Für die nachfolgenden Krisen zeigt sich ein deutlich anderes Bild. 1991 waren nur noch 26,2% in konjunkturell betroffenen Sektoren angestellt, 2001 nur noch 5,6%. Für die Große Rezession ist dieser Anteil mit 27,8% wieder höher. Insgesamt zeigen aber alle drei Rezessionen seit 1990 eine deutliche Dominanz struktureller Veränderungen.

Fazit

Seit zweieinhalb Jahren wächst die US-Wirtschaft wieder. Die Wachstumsraten sind nach historischen Maßstäben niedrig, insbesondere im Vergleich zur Situation Anfang der 1980er Jahre. Die Unzufriedenheit mit der Lage beeinflusst nach wie vor das Handeln der Notenbank und der Regierung maßgeblich. Insbesondere die für viele Verantwortliche unmittelbar auf die fehlende BIP-Dynamik zurückzuführende Schwäche des Arbeitsmarktes gibt Forderungen nach einer Fortsetzung der expansiven Geld- und Fiskalpolitik weiterhin Nahrung.

22 Vgl. United States Department of Labor: Unemployment Insurance, 2011.

23 Siehe hierzu den Beitrag von S. Fujita: Economic Effects of the Unemployment Insurance Benefit, in: Philadelphia FED Business Review (2010), H. 4, S. 20-27.

24 Vgl. R. Moffit: Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells, in: Journal of Econometrics, 28. Jg. (1985), S. 85-101; L. F. Katz, B. D. Meyer: The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment, in: Journal of Public Economics, 41. Jg. (1990), S. 45-72.

25 Vgl. M. W. Elsby, B. Hobijn, A. Sahin: The Labor Market in the Great Recession, NBER Working Paper, Nr. 15979, 2010, S. 28-29. Die Autoren halten für die aktuelle Entwicklung eher einen Wert an der unteren Grenze des Intervalls für wahrscheinlich.

26 Vgl. o.V.: Decline of the working man, in: The Economist vom 30.4.2011, S. 65.

27 Vgl. U.S. Census Bureau: Construction Price Indexes, Houses Sold (2005 base year), 2011.

28 Vgl. A. Hornstein, T. A. Lubik, J. Romero, a.a.O.

29 Vgl. E. L. Groshen, S. Potter, a.a.O.

Mit Blick auf die Entwicklung der US-Ökonomie vor der Großen Rezession (durchschnittliche Quartalswachstumsrate 2000 bis 2007: 0,6%) und vor dem Hintergrund europäischer Erfahrungen drängt sich die Frage auf, ob die Wachstumserwartungen in den USA nicht schlichtweg zu hoch sind. Dafür spricht eine ganze Reihe von Indizien, die auf umfassende strukturelle Probleme in den USA hindeuten. Das Baugewerbe ist dabei nur der offensichtlichste Fall. Der schwache US-Arbeitsmarkt ist einerseits das Resultat des geringen Wachstums. Andererseits trägt die geringe Beschäftigungsdynamik selbst zur schwachen Wirtschaftsentwicklung bei. Die hohe Arbeitslosigkeit schwächt die private Nachfrage spürbar. Die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit wirkt sich negativ auf die Schaffung neuer Stellen aus.

Welche Politikempfehlungen lassen sich ableiten? Zualtererst muss man für Geduld werben. Die Schocks, welche die US-Wirtschaft trafen, waren zahlreich, groß und wirken zum Teil lange nach. Die private Verschuldung steht als Wachstumstreiber nicht mehr im selben Umfang wie vor der Krise zur Verfügung. Die in den Bausektor geflossenen Ressourcen müssen in andere Bereiche umgelenkt werden. Die fundamentalen Quellen des Wirtschaftswachstums, der Kapitalstock und der technische Fortschritt, müssen zukünftig die zentralen Wachstumsbeiträge liefern. Das erfordert eine höhere Ersparnis und mehr Innovationen. Das alles braucht Zeit und Ressourcen und hemmt kurzfristig möglicherweise das Wachstum.

Die für viele andere Länder nach wie vor sinnvolle Empfehlung, Güter- und Arbeitsmärkte zu deregulieren, steht für die USA nur in begrenztem Ausmaß auf der Agenda. In der Arbeitsmarktpolitik ist die Rückführung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds anzumahnen. Eine Stärkung der Jobvermittlungsaktivitäten der Arbeitslosenversicherung und die gezielte Nutzung arbeitsmarktpolitischer Instrumente können empfohlen werden.

Abzuraten ist von der Idee, mit noch mehr fiskalischen Stimuli der Ökonomie auf die Sprünge helfen zu wollen. Der expansive Kurs der Geldpolitik und der American Recovery and Reinvestment Act, den die Obama-Regierung gleich nach der Amtsübernahme auf den Weg brachte, sollten im dritten Jahr nach dem Ende der Krise zur Animerung der Wirtschaft ausreichen bzw. ausgereicht haben.

Die negative Nachfragewirkung der privaten Entschuldung kann durch fiskalpolitische Programme nicht vollständig kompensiert werden. Ebenso wenig kann der Staat die Investitionsnachfrage auf Dauer hochhalten, denn ein mittelfristiges Deficit Spending würde die Fort-

setzung des kreditfinanzierten Wachstums bedeuten und letztlich die Solidität des amerikanischen Staates gefährden mit den aus der Eurokrise bekannten Folgen. Nach Berechnungen der OECD haben die USA im Zeitraum von 2008 bis 2010 von allen OECD-Ländern den größten diskretionären fiskalischen Impuls realisiert.³⁰ Zum Teil drückt sich darin die geringe Bedeutung der automatischen Stabilisatoren aus, dennoch war die Finanzpolitik in Amerika deutlich expansiver als z.B. in Deutschland, obwohl der Einbruch des BIP hierzulande größer war.

Der American Jobs Act, wie Präsident Obamas Jobs Plan offiziell heißt, ist fast vollständig ein weiterer fiskalischer Impuls. Allerdings enthält der Vorschlag auch einige gezielte Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung, wie etwa die temporäre Befreiung von den Sozialabgaben für Unternehmen, die ihre Belegschaft vergrößern. Die beiden wichtigsten Einzelmaßnahmen des Pakets, die Verlängerung und Ausweitung der 2010 beschlossenen Sozialabgabensenkung und die Beibehaltung der verlängerten Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung, sollen eine Schwächung der Kaufkraft kurzfristig verhindern. Über diese beiden Vorhaben konnte, ebenso wie für den größten Teil der übrigen Vorhaben, noch keine Einigung zwischen Demokraten und Republikanern erreicht werden. Allerdings wurde kurz vor Weihnachten das Auslaufen beider Regelungen zum Jahresende 2011 durch eine temporäre Verlängerung um zwei Monate verhindert. Mittelfristig verfolgt Obama einen noch nicht detailliert ausgearbeiteten Konsolidierungskurs, der auch nennenswerte Steuererhöhungen vorsieht.

Über das richtige Timing der Konsolidierung des US-Haushalts kann man im Detail streiten, wie dies Republikaner und Demokraten vordergründig tun. Wichtig wäre, dass ein glaubwürdiger Konsolidierungsplan verabschiedet würde, der sowohl Ausgabenkürzungen als auch Steuererhöhungen umfasst. Die finanzpolitische Debatte sollte jedoch nicht von der Bedeutsamkeit anderer ungelöster Probleme ablenken. Eine zentrale Rolle bei der Bewältigung der Jobkrise wird die Belebung des US-Immobilienmarktes spielen. Hier liegt der Schlüssel in einer nachhaltigen Restrukturierung der Darlehen von überschuldeten Hausbesitzern. Dazu konnte Obama bereits einen Punkt seines Jobs Plan realisieren, der darauf zielt, die Zinsen für bestehende Hypotheken zu senken. Manchmal ist der beste „Stimulus“ gar nicht teuer.³¹

³⁰ Vgl. OECD: The Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus, OECD Economic Outlook, Interim Report März 2009.

³¹ Vgl. o.V.: Underwater rescue – The new housing-relief plan, in: The Economist vom 29.10.2011.