



USA: Wo bleiben die Jobs?

Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen unter der Regierung Obama

26. März 2010

- Die US-Wirtschaft erholt sich, doch der Arbeitsmarkt ist immer noch schwach.
- Der Erfolg von Obamas Agenda könnte von der Erholung des Arbeitsmarktes abhängen.
- Rechtfertigen zusätzliche Maßnahmen am Arbeitsmarkt die Budgetbelastung?

Die höchste Arbeitslosenquote seit einem Vierteljahrhundert und eine „jobless recovery“, d.h. eine konjunkturelle Erholung ohne Beschäftigungsgewinne, haben den Arbeitsmarkt auf Platz 1 der Prioritätenliste der Amerikaner katapultiert. Aufgrund der Kritik, sie hätten sich im vergangenen Jahr zu stark auf die Rettung der Banken und die Gesundheitsreform fokussiert, ist die Regierung unter Präsident Obama und die demokratische Mehrheit im US-Kongress gefordert, ihre Beschäftigungspolitik zu verteidigen und gleichzeitig weitere Maßnahmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu ergreifen. Ohne die Konjunkturpakete des letzten Jahres wäre die Arbeitslosigkeit in den USA heute erheblich höher. Dies lässt sich allerdings nur schwer vermitteln, wenn nahezu jeder zehnte Erwerbsfähige arbeitslos und mindestens jeder sechste unterbeschäftigt ist.

Seit Beginn der tiefsten und längsten Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg gingen in der US-Wirtschaft 8,4 Mio. Arbeitsplätze verloren. Trotz des seit dem 3. Quartal 2009 wieder positiven BIP-Wachstums ist am Arbeitsmarkt noch keine Erholung zu erkennen. Die Nettobeschäftigung sank im Februar um weitere 36.000; das sind zwar größere Stellenverluste als im Januar, jedoch weniger als erwartet. Der Rückgang entspricht zudem in etwa den im Vergleich zu dem massiven Stellenabbau zu Anfang 2009 (netto mehr als 700.000 Stellen pro Monat) moderaten Rückgängen der letzten Monate. Positiv ist dabei zu erwähnen, dass die Arbeitslosenquote, die auf anderer statistischer Basis ermittelt wird als die Beschäftigung, nach 10,1% im Oktober 2009 jetzt auf 9,7% gesunken ist. Zudem wurde zum ersten Mal seit mehr als einem Jahr im Februar ein leichter Rückgang bei den Langzeitarbeitslosen (27 Wochen oder länger ohne Job) verzeichnet. Allerdings ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen mit 6,1 Mio. nach wie vor extrem hoch und die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit verharrt bei ca. 30 Wochen; zu Beginn der Rezession waren es noch ca. 16,5 Wochen. Ebenfalls wenig ermutigend ist die Tatsache, dass die Unterbeschäftigung im Februar erneut auf 16,8% anstieg, da 26,3 Mio. erwerbsfähige Personen entweder ohne Beschäftigung (14,9 Mio.), entmutigt (2,6 Mio.) oder unfreiwillig in Teilzeit tätig (8,8 Mio.) waren.

www.dbresearch.de

Autor

Amy Medearis
+49 30 3407-2950
amy.medearis@db.com

Editor

Barbara Böttcher

Publikationsassistentz

Angelika Greiner

Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland

Internet: www.dbresearch.de

E-Mail: marketing.dbr@db.com

Fax: +49 69 910-31877

DB Research Management

Thomas Mayer

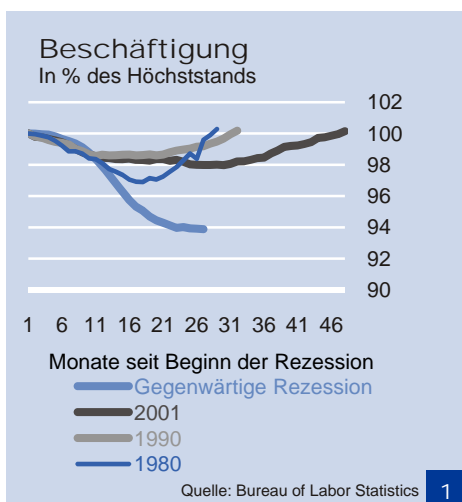
Nach dem offiziellen Ende der beiden letzten Rezessionsphasen dauerte es sechs bis zwölf Monate, bis netto wieder neue Arbeitsplätze geschaffen wurden, und erst nach Jahren wurde das zu Beginn der Rezession herrschende Beschäftigungsniveau wieder erreicht. Diesmal jedoch sind die Verluste in Bezug auf Wirtschaftsleistung und Jobs erheblich gravierender und die einem Beschäftigungsgewinn entgegenwirkenden Faktoren deutlich stärker als in früheren Erholungsphasen. So prognostiziert die Regierung Obama für das laufende Jahr die Schaffung von 95.000 neuen Arbeitsplätzen (netto) pro Monat; dies ist nach wie vor geringer als die 100.000-125.000 neuen Jobs, die erforderlich wären, um allein die neu an den Arbeitsmarkt drängenden Erwerbstätigen zu absorbieren und die Arbeitslosenquote stabil zu halten. Selbst auf Basis ihrer relativ optimistischen Prognosen für das jährliche BIP-Wachstum (3,8% in 2010 und über 4% in den Jahren 2011-2013) erwartet die US-Regierung bis 2016 eine Arbeitslosenquote von über 5%.

Allerdings gibt es Anzeichen für eine bevorstehende Erholung am Arbeitsmarkt, wie z.B. der deutliche Anstieg der Zeitarbeitsverträge, was auf eine steigende Nachfrage nach Arbeitskräften hindeutet. Zudem wird sich der jüngste deutliche Produktivitätsanstieg (die Arbeitsproduktivität stieg in Q4 2009 mit einer Jahresrate von 6,9%) entsprechend auswirken, da die Unternehmen, die in den letzten Monaten ihren Output ohne zusätzliche Arbeitskräfte oder die Neubesetzung freigewordener Stellen steigern konnten, künftig kaum ohne Neueinstellungen weiter expandieren können.

Dennoch dürfte die Erholung am Arbeitsmarkt aufgrund einer Reihe zyklischer und struktureller gegenläufiger Faktoren nur sehr langsam voranschreiten.

- Bei anziehendem Wirtschaftswachstum werden entmutigte Erwerbsfähige an den Arbeitsmarkt zurückkehren und die Zahl der Arbeitssuchenden in die Höhe treiben.
- Die Unternehmen werden im Umfeld einer zögerlichen Erholung bei steigenden privaten Ersparnissen und gedämpfter Verbrauchernachfrage nur in geringem Umfang neue Arbeitskräfte einstellen.
- Für Arbeitnehmer aus der Bau- und der Autobranche, deren Jobs verloren bleiben, müssen Umschulungsmaßnahmen als Voraussetzung für eine Beschäftigung in anderen Sektoren bereitgestellt werden.
- Langzeitarbeitslosigkeit – derzeit auf einem historischen Höchststand – führt zu einem Qualifikationsverlust der Arbeitnehmer und reduziert deren Beschäftigungsfähigkeit.
- Die Mobilität zahlreicher Arbeitnehmer wird durch den massiven Wertverlust ihrer Wohnimmobilien erheblich behindert.

Ohne Konjunkturpakete sähe es noch schlechter aus. Die massiven fiskalischen Impulse seit Beginn der Rezession haben zweifelsohne die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt abgefedert. Aufgrund der anhaltenden Flaute am Arbeitsmarkt und der Problematik, dass kaum bewiesen werden kann, wie viele Jobs ohne die Stützungsmaßnahmen abgebaut worden wären, fiel es der Obama-Regierung allerdings schwer, diese





2

Tatsache in Politik und Wirtschaft überzeugend darzustellen. So stehen Regierung und Kongress trotz der noch in der Pipeline befindlichen substantiellen Impulse und des mangelnden fiskalpolitischen Spielraums unter steigendem Druck, weitere Maßnahmen zu beschließen, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern und die fast zweistellige Arbeitslosenquote zu senken.

American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)

Vor gut einem Jahr, am 17. Februar 2009, wurde das Konjunkturprogramm der Obama-Regierung (ARRA - American Recovery and Reinvestment Act) verabschiedet. Die Schätzungen über den Effekt der Ankurbelungsmaßnahmen in Höhe von USD 787 Mio. unterscheiden sich deutlich voneinander; allerdings kommen seriöse Studien aus den Reihen der Regierung wie auch private Ökonomen zu dem Ergebnis, dass die Rezession ohne ARRA tiefer und länger ausgefallen wäre. Nach Berechnungen des Council of Economic Advisers (CEA) haben die im Rahmen des ARRA bis Ende 2009 ausgegebenen USD 263 Mrd.¹ (ca. ein Drittel des gesamten Rettungspakets) im 2. Quartal 2009 etwa 2,8 Prozentpunkte, im 3. Quartal ca. 3,9 Prozentpunkte und im 4. Quartal ca. 1,8 Prozentpunkte zum BIP-Wachstum beigetragen. Durch diese Impulse für das BIP-Wachstum konnten dank ARRA bis Ende 2009 schätzungsweise 1,5 bis 2 Millionen Arbeitsplätze gerettet werden. Diese Zahlen werden durch die Berechnungen des Congressional Budget Office (CBO) sowie einiger professioneller Prognoseinstitute gestützt. Nach Regierungsschätzungen dürften bis Ende der Ausgabenperiode im Jahr 2011 insgesamt 3,5 Mio. Arbeitsplätze neu geschaffen oder gerettet werden.

Beschäftigungswirkung des ARRA

Neu geschaffene oder gerettete Jobs, '000
Schätzungen, Stand Dezember 2009

CEA: Prognoseansatz	2.068
CEA: Modellansatz	1.772
CBO: Niedrige Schätzung	1.000
CBO: Hohe Schätzung	2.100
IHS/Global Insight	1.248
Makroökonomische Berater	1.057
Moody's Economy.com	1.586

Quelle: Council of Econ. Advisors, z. Zweck d. Integration der Daten des CBO (2010) durch den Autor aktualisiert

3

Bislang sind die größten positiven Beschäftigungseffekte des Recovery Act in Sektoren zu verzeichnen, die am stärksten von der Rezession betroffen waren und wo ARRA gezielt Unterstützung bieten konnte; dies sind insbesondere das Verarbeitende Gewerbe (zumeist langlebige Gebrauchsgüter), die Baubranche sowie Unternehmensdienstleistungen (insbesondere dank des Wachstums bei „Employment services“, d.h. Zeitarbeitsfirmen oder anderen privaten Arbeitsvermittlern). Auf regionaler Basis verzeichneten Staaten mit einem hohen Industrieanteil größere Beschäftigungsgewinne im Verhältnis zur Bevölkerung; dies gilt im allgemeinen auch für die von der Rezession am härtesten getroffenen Staaten sowie diejenigen mit der höchsten Arbeitslosenquote zum Zeitpunkt der Verabschiedung des ARRA². Auch zeigt der CEA-Bericht, dass die USD 60 Mrd. an Budgetmitteln für die Bundesstaaten bis Dezember 2009 dazu beigetragen haben, dass zahlreiche Arbeitsplätze in der staatlichen und kommunalen Verwaltung erhalten werden konnten.

Es ist bedauerlich für die Obama-Regierung, dass sich dieses eher positive Zeugnis für den ARRA nicht in der öffentlichen Meinung widerspiegelt. Laut einer jüngsten CNN-Umfrage³ lehnen 56% der Amerikaner das Konjunkturpaket ab, und nur 42% unterstützen das

¹ Council of Economic Advisers 2010. The Economic Impact of the American Recovery and Reinvestment Act of 2009. 13. Januar 2010. Von den USD 283 Mrd. wurden USD 99 Mrd. als Steuersenkungen umgesetzt und USD 164 Mrd. für Infrastruktur- und andere Projekte sowie für direkte Hilfen für Staaten und Einzelpersonen verwendet. Weitere USD 150 Mrd. wurden zugesagt, aber noch nicht ausgezahlt. Aufgrund langer Verzögerungen müssen die meisten der für bestimmte Projekte zugesagten Mittel erst noch ausgezahlt werden.

² Zu den Staaten mit der höchsten Arbeitslosigkeit gehörten 2009 Michigan, Nevada, South Carolina und Kalifornien.

³ CNN-Umfrage vom 8. Januar 2010.

Arbeitslosenversicherung in den USA

Das durch den Social Security Act im Jahr 1935 geschaffene Unemployment Compensation Program (UC), die amerikanische Arbeitslosenversicherung, ist eine konzyklische Sozialversicherung auf Bundesebene. Sie dient dem Zweck, Arbeitslosen einen temporären Einkommensersatz zu sichern. Die Bezugsfähigkeit wird durch die Bundesstaaten im Einklang mit allgemeinen gesamtstaatlichen Vorgaben bestimmt und durch die Besteuerung der Arbeitgeber (effektiver zentralstaatlicher Steuersatz von 0,8% des Bruttoeinkommens des Arbeitnehmers sowie einem durchschnittlichen einzelstaatlichen Steuersatz von 0,6%) finanziert.

Die Höhe der Leistungen sowie die Bezugsdauer errechnen sich aus dem während der letzten Beschäftigung erzielten Einkommen. Im Durchschnitt beträgt das wöchentliche Arbeitslosengeld knapp USD 325; dies entspricht lediglich der Hälfte eines durchschnittlichen Wochenlohns. In den meisten Bundesstaaten wird Arbeitslosengeld bis zu 26 Wochen lang gezahlt. In Phasen hoher Arbeitslosigkeit können aus bundesstaatlichen Mitteln für einen Zeitraum von 13-20 Wochen so genannte „Extended benefits (EB)“ gezahlt werden. Derzeit wird auf zentralstaatlicher Ebene im Rahmen des Emergency Unemployment Compensation Program Arbeitslosengeld für bis zu 53 Wochen gezahlt.

In den USA beziehen weniger als 40% aller Arbeitslosen Arbeitslosengeld; aus diesem Grund wird die Arbeitslosenquote aus Umfragedaten errechnet und nicht aus der wöchentlichen Statistik über die in Anspruch genommene Arbeitslosenunterstützung. Dennoch stellen die abgerufenen Leistungen einen zeitnahen Indikator für die Bedingungen am Arbeitsmarkt dar. Obwohl die neuen (Erst-)anträge auf Arbeitslosengeld bereits im letzten Frühjahr ihren Höchststand erreichten, muss die Zahl erst noch unter das Niveau von 400.000 sinken, das allgemein als Schwellenwert für ein Beschäftigungswachstum gilt.

Programm. Zudem glauben nahezu 75% der Befragten, dass zumindest die Hälfte der bislang ausgegebenen Mittel verschwendet wurden, und 63% sind der Ansicht, dass die im Konjunkturpaket angestoßenen Projekte lediglich politisch motiviert waren. Dieser negative Eindruck rührt vermutlich von der geringen Wertschätzung der Amerikaner für den Kongress sowie der Tatsache, dass viele der unterstützten Infrastrukturprojekte noch in der Planungsphase sind und noch keine sichtbaren Früchte tragen.

Direkte Hilfen für Arbeitslose

Noch unter Präsident Bush wurde im Juli 2008 das erste „Emergency Unemployment Compensation“-Paket verabschiedet, das eine Erhöhung des Arbeitslosengelds um USD 25 pro Woche sowie eine Verlängerung der Bezugsdauer beinhaltete. Im Zuge der sich vertiefenden Rezession wurde die Bezugsdauer erneut im November 2008, im Februar 2009 (im Rahmen des ARRA), im November und Dezember 2009 sowie zuletzt im März 2010 ausgeweitet. Zudem bietet ARRA Arbeitslosen die Möglichkeit einer Krankenversicherung (65% der Versicherungsbeiträge werden für einen Zeitraum von bis zu neun Monaten vom Staat getragen); im Dezember 2009 wurde diese Beihilfe auf bis zu 15 Monate verlängert. Diese Maßnahmen sollen die finanziellen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit für private Haushalte abfedern und gleichzeitig die Verbrauchernachfrage indirekt stimulieren sowie in der Konsequenz die nationale Wirtschaftsleistung erhöhen und neue Jobs schaffen.

Weitere (zumindest einige) Arbeitsmarktmaßnahmen in der Pipeline

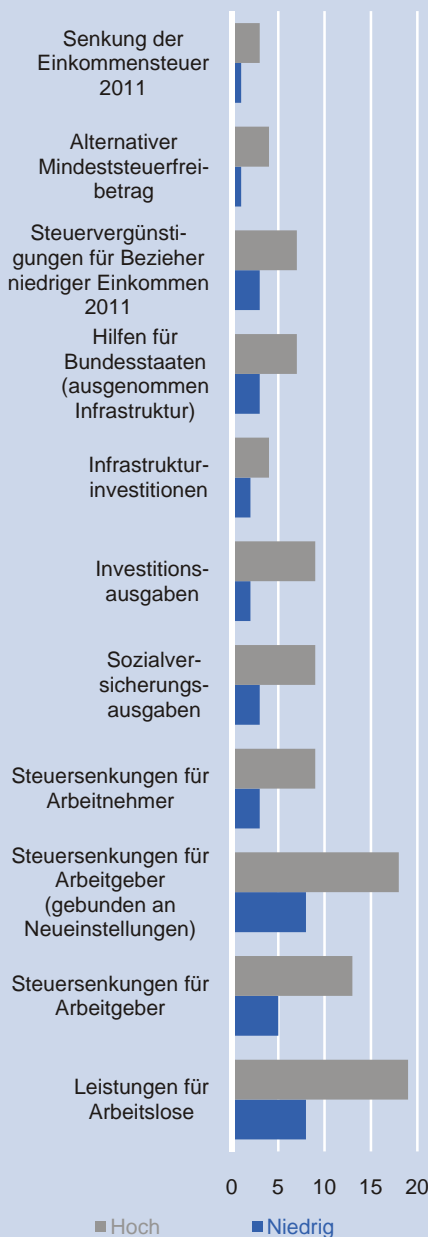
Anfang März verabschiedete der US-Kongress erste Teile der von der Demokratischen Fraktion als "Jobs agenda" bezeichneten Gesetzgebung. Zu den ersten Maßnahmen gehörten z.B. eine Steuerbefreiung mit einem Umfang von USD 15 Mrd. für Arbeitgeber, die neue Arbeitskräfte einstellen, sowie eine auf kurze Zeit befristete Verlängerung der Leistungen für Arbeitslose mit einem Umfang von USD 10 Mrd. Im Rahmen des "Hiring Incentives to Restore Employment Act" (einem Gesetz, das Anreize für Neueinstellungen zur Steigerung der Beschäftigung schaffen soll), sind Unternehmen, die neue Jobs schaffen, für den Rest des Jahres 2010 von der Sozialversicherungssteuer in Höhe von 6,2% befreit. Unter der Voraussetzung, dass die neuen Arbeitskräfte für mindestens ein Jahr weiter beschäftigt werden, erhält das Unternehmen eine weitere Steuervergünstigung in Höhe von USD 1.000. Desweiteren berät der Senat derzeit über ein umfangreicheres Gesetz (in Höhe von ca. USD 100 Mrd.), im Rahmen dessen eine Reihe von Steuererleichterungen für Unternehmen erneuert und das Arbeitslosengeld bis Ende 2010 verlängert würde. Dieses Gesetz müsste mit einem weiter gefassten Gesetzesentwurf in Einklang gebracht werden, der im Dezember 2009 vom Repräsentantenhaus verabschiedet wurde, sowie mit anderen, bereits früher vom Senate Finance Committee und dem Weißen Haus eingebrachten Initiativen, die nach wie vor auf dem Tisch liegen.

Werden die Beschäftigungsgewinne die Budgetbelastung rechtfertigen?

Die jüngste Gesetzgebung zur Arbeitsmarktförderung dürfte zwar einen positiven, jedoch relativ geringen Effekt auf die Beschäftigung haben. Die Verlängerung der staatlichen Leistungen für Arbeitslose und die Steuererleichterungen für Unternehmen, die neue Arbeitskräfte einstellen sind relativ schnell und effizient wirkende arbeits-



Wirkung verschiedener arbeitspol. Maßnahmen 2010-2011, Spanne zwischen niedrigen und hohen Schätzungen



Jahre des auf Vollzeit bereinigten Beschäftigungsäquivalents je Mio. USD der gesamten Budgetkosten

Quelle: Congressional Budget Office (2010)

4

marktpolitische Maßnahmen. Auf Basis der Schätzungen des CBO würden allein die Steuervergünstigungen für Unternehmen in Höhe von USD 13 Mrd. im Verlauf der Jahre 2010 und 2011 die Schaffung von insgesamt 104.000 - 234.000 neuen Arbeitsplätzen ermöglichen. Dies ist sicher besser als nichts und bei durchschnittlichen Kosten von USD 56.000-125.000 je Vollzeitstelle ebenso wirkungsvoll, wenn nicht effizienter, als die Aufwendung von ca. USD 100.000 pro Job in Rahmen des ARRA. Allerdings könnte die Beschäftigungswirkung der Steuervergünstigungen durch die im Gesetz vorgegebenen Restriktionen (u.a. müssen die Arbeitskräfte für mindestens 60 Tage beschäftigt werden) sowie den schwachen privaten Konsum geschmälert werden, der nach Unternehmensumfragen ein erheblich größeres Problem darstellt als eine hohe Steuerbelastung.

Die Beschäftigungswirkung dieser und anderer Maßnahmen, die derzeit im Kongress beraten werden, dürfte unterschiedlich ausfallen. Weitere direkte Leistungen für Arbeitslose dürften die Nachfrage stimulieren (und somit das Wirtschaftswachstum und den Arbeitsmarkt stützen) und verschiedenste Hilfen für staatliche und kommunale Behörden können zur Sicherung von Arbeitsplätzen (insbesondere Lehrer und Polizisten) beitragen. Angesichts eines Budgetdefizits der Bundesstaaten von insgesamt schätzungsweise USD 142 Mrd. im Fiskaljahr 2011 sind Haushaltskürzungen auf der staatlichen und kommunalen Ebene unausweichlich. Allerdings werden sich Infrastrukturinvestitionen und Steuererleichterungen für Unternehmen, die nicht im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsplätzen stehen, aufgrund ihrer verzögerten Wirkung (Infrastruktur) oder eines kleineren Multiplikatoreffekts in geringerem Maße auf die Beschäftigung auswirken. Da zahlreiche Republikaner und Demokraten weitere kreditfinanzierte Ausgaben („Deficit spending“) ablehnen, ist der politische Spielraum für zusätzliche Stimulierungsmaßnahmen begrenzt. Dies gilt insbesondere, wenn die Ausgaben nicht durch entsprechende Einsparungen an anderer Stelle flankiert werden (so genannte Paygo-Regel). Vermutlich wird der US-Kongress in diesem Frühjahr maximal USD 100-150 Mrd. für zusätzliche Arbeitsmarktmaßnahmen bewilligen, die im Verlauf der nächsten beiden Jahre eine halbe Million Arbeitsplätze sichern bzw. neu schaffen könnten. Dies ist zwar eine signifikante Zahl, die jedoch im Vergleich mit den 8,4 Millionen während der Rezession gestrichenen Jobs und der noch größeren Anzahl neuer Stellen, die zur Schließung der Beschäftigungslücke benötigt werden, verblasst. Zudem sind die Kosten erheblich, und dies zu einer Zeit, in der ein "Deficit spending" politisch unpopulär und wirtschaftlich riskant geworden ist.

© Copyright 2010. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.