

Birk, Angela; Gries, Thomas

**Article — Digitized Version**

## Amerikanisches Job-Wunder versus deutsches Produktivitätswunder: Ein Vergleich der Arbeitsmarktstrategien

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Birk, Angela; Gries, Thomas (1997) : Amerikanisches Job-Wunder versus deutsches Produktivitätswunder: Ein Vergleich der Arbeitsmarktstrategien, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 2, pp. 99-106

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137439>

**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.*

Angela Birk, Thomas Gries

# Amerikanisches Job-Wunder versus deutsches Produktivitätswunder

## Ein Vergleich der Arbeitsmarktstrategien

*Zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit werden in den verschiedenen Industrieländern unterschiedliche Arbeitsmarktstrategien angewendet. Besonders groß sind dabei die Unterschiede zwischen der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten. Welche der beiden Strategien führt zu den besseren Ergebnissen?*

Das Problem der Arbeitslosigkeit ist spätestens seit den 80er Jahren kein überwiegend konjunkturelles Phänomen mehr. Alle Industrieländer einschließlich Japans machen die Erfahrung zunehmender Unterbeschäftigung. Abbildung 1 zeigt den Anstieg der Arbeitslosigkeit seit Mitte der 60er Jahre in allen wichtigen Industrieländern. Während dieser Anstieg generell zu beobachten ist, ist jedoch das Niveau, auf dem dies geschieht sehr unterschiedlich. Während die USA auf einem deutlich höheren Niveau starteten als die übrigen OECD-Länder und insbesondere Deutschland, sind die durchschnittlichen Steigerungsraten in Deutschland und den übrigen OECD-Ländern klar höher als in den USA.

Auch die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit ist bei den einzelnen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt höchst unterschiedlich. Insbesondere Qualifikationsmerkmale sind als wesentliche Kriterien für das Unterbeschäftigungsrisiko zu nennen. Tabelle 1 verdeutlicht, daß die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik bei den geringer qualifizierten Arbeitskräften deutlich höher ist als bei den höher qualifizierten Arbeitsanbietern. Während 1993 die geringer Qualifizierten mit einer Quote von 9,6% gegenüber den gesamten Arbeitslosen mit einer Quote von 7,9% überdurchschnittlich betroffen sind, ist die Quote der höher Qualifizierten mit 6% un-

terdurchschnittlich. Auch hinsichtlich der Altersbetroffenheit und Langzeitarbeitslosigkeit lassen sich ähnliche Aussagen machen. Gleichzeitig finden die Freisetzungs- und Beschäftigungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund einer weltweit unterschiedlich starken Produktivitätsentwicklung statt, die im Wechselspiel mit der Arbeitsmarktentwicklung steht.

Zur Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems werden in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Beschäftigungsstrategien implizit oder explizit zur Anwendung gebracht. Zwei wichtige Repräsentanten von zwei sehr unterschiedlichen Strategien sind Deutschland und die USA. Daher bieten sich diese beiden Länder für einen Vergleich von Strategien und Ergebnissen besonders gut an. Um die zugrundeliegenden Mechanismen beider Strategien zu verdeutlichen, sollen im folgenden vier Aspekte diskutiert werden:

- Skizzierung der ökonomisch-theoretischen Grundlagen der beiden Strategien;
- Beschreibung der faktischen Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitiken beider Länder;
- Präsentation der empirischen Ergebnisse;
- Diskussion der Wohlfandeffekte der Strategien beider Länder.

### Theoretische Grundlagen

Ausgehend von einem Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt lassen sich in einer einfachen Partialmarktüberlegung zwei mögliche Strategien zum Arbeitsmarktausgleich diskutieren:

- (1) Reallohnniveau- und Reallohnstrukturanpassung an die vorhandene Arbeitsproduktivität („Lohnanpassungsstrategie“):

---

*Prof. Dr. Thomas Gries, 36, lehrt internationale Wachstums- und Konjunkturtheorie an der Universität-Gesamthochschule Paderborn; Angela Birk, 31, Dipl.-Volkswirtin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität-Gesamthochschule Paderborn und zur Zeit im Rahmen eines Studien- und Forschungsaufenthalts an der University of Illinois at Urbana Champaign.*

Kernelement dieser Strategie ist die Wirksamkeit der Marktkräfte, zu den gegebenen Ausgangsbedingungen des Marktes. Ein sinkendes Lohnniveau und eine Anpassung insbesondere der Lohnstruktur für unterschiedliche Qualifikations- und Lohngruppen bringt den Arbeitsmarkt als Ganzes sowie seine Teilmärkte in ein neues Gleichgewicht. Das heißt, in einem normal funktionierenden Arbeitsmarkt wird bei statischem Arbeitsangebot ein sinkender Lohn zu mehr Einstellungen und damit letztlich zu einem Arbeitsmarktausgleich führen.

Eine gewisse allgemeine Einkommensunterstützung, um die Last des Anpassungsprozesses etwas abzumildern, ist ein weiterer – allerdings zweitrangiger – Aspekt dieser Strategie. Insbesondere muß diese allgemeine Transferzahlung hinreichend niedrig sein, um die Anpassungsanreize der Lohnsenkungen weiterhin wirken zu lassen.

(2) Produktivitätsniveau- und Produktivitätsstrukturanpassung an die Reallohnverhältnisse („Produktivitätsanpassungsstrategie“):

Kernelement dieser Strategie ist ein aktives Wirken auf die Ausgangsbedingungen des Marktes bevor die Marktkräfte wirksam werden. Während bei der ersten Strategie Marktanpassungen vor dem Hintergrund der gegebenen Produktivfähigkeiten der Marktteilnehmer stattfinden, werden bei dieser Strategie die Ausgangsbedingungen für den Marktprozeß durch Produktivitätsänderungen der Arbeitsanbieter aktiv verändert. Es handelt sich also nicht um einen Eingriff in den Marktmechanismus oder gar die Ausschaltung

der Marktkräfte – dies ist ohnehin ohne massive Effizienzseinbußen nicht möglich –, sondern um die Steuerung der Rahmenbedingungen des Marktes. Durch Qualifikationsmaßnahmen werden die Produktivitäten insbesondere der geringer Qualifizierten angehoben, so daß erst nach den so veränderten Rahmenbedingungen der Markt- und Lohnmechanismus wirksam wird. Zwar wird zusätzlich auch eine deutliche Verringerung der Anpassungslasten durch Transferzahlungen vorgenommen, die aktive Veränderung der Ausgangsbedingungen durch die Produktivitätserhöhung steht jedoch im Vordergrund. Sie ist das entscheidende Element.

Im einzelnen läßt sich der Marktanpassungsmechanismus dieser Strategie für zwei Arbeitsmarktsegmente wie folgt beschreiben: In der Ausgangssituation ist beim bestehenden Produktivitäts- und Lohnniveau im Arbeitsmarktsegment „Geringer-Qualifizierte“ das Arbeitsangebot deutlich höher als die Arbeitsnachfrage. Anstelle der Anpassung des Lohnniveaus an die Produktivitätsverhältnisse wird nun der umgekehrte Weg gegangen: Die Arbeitsproduktivität wird durch Qualifizierung der Arbeitslosen an das bestehende Lohnniveau angepaßt.

Im Arbeitsmarktsegment „Qualifizierte“ dagegen werden Unternehmen nun durch die Qualifizierungsmaßnahmen ohne wesentliche Lohnzuwächse ein ausreichendes Angebot finden. Die Lohnstruktur wird nicht aufgespreizt. Das Ergebnis ist damit ebenfalls der Arbeitsmarktausgleich. Das so entstandene neue Gleichgewicht ist jedoch ein anderes als dasjenige, das bei der Lohnanpassungsstrategie entstanden wäre. Es gibt somit grundsätzlich verschiedene Strategien, um einen Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt herbeizuführen. Im einzelnen lassen sich diese beiden Strategievarianten aus konkret durchgeführten Politikmaßnahmen der beiden Länder Bundesrepublik Deutschland und USA herausfiltern.

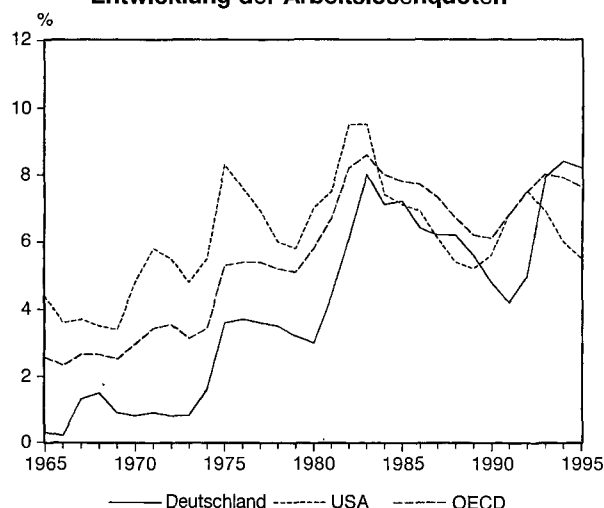
### Aktive Beschäftigungsinstrumente in der Bundesrepublik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik soll das Arbeitskräfteangebot qualitativ an strukturelle Veränderungen anpassen<sup>1</sup>. Die Produktivfähigkeiten der Marktteilnehmer werden also verändert. Hierfür kommen folgende Instrumente zum Einsatz:

□ Förderung der beruflichen Bildung: Die Bundesanstalt für Arbeit fördert die berufliche Ausbildung, die

<sup>1</sup> Arbeitsförderungsgesetz vom 25. 6. 1996, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. 10. 1994 (AFG): § 13, 26, 33-62, 77, 91.

Abbildung 1  
Entwicklung der Arbeitslosenquoten



Quelle: OECD: Employment Outlook, Paris, verschiedene Jahrgänge.

**Tabelle 1**  
**Betroffenheit von Arbeitslosigkeit nach verschiedenen Merkmalen**

Jahr	insgesamt <sup>1</sup>	Ausbildung <sup>2</sup>			Alter		Langzeit-arbeitslosigkeit <sup>3</sup>	
		Grund- oder Hauptschulabschluß	Realschule, Fachhochschul-, Hochschulreife	Fachhochschul-, Hochschulabschluß	25-54 Jahre	55-64 Jahre	25-54 Jahre	55+ Jahre
1983	7,7	8,5	5,9	5,5	6,3	9,0	2,5	2,0
1993	7,9	9,6	5,9	6,0	6,9	12,6	3,0	5,1

Anmerkung: Die Arbeitslosenquoten für unterschiedliche Ausbildungsgruppen wurden berechnet, indem die aus den Daten des Mikrozensus berechneten relativen Arbeitslosenquoten mit dem Wert der standardisierten Arbeitslosenquoten multipliziert wurden. Mit Ausnahme der Werte für die einzelnen Ausbildungsgruppen beziehen sich die Daten für 1993 auf Gesamtdeutschland.

<sup>1</sup> Standardisierte Arbeitslosenquote. <sup>2</sup> Da für 1983 keine Werte vorhanden sind, wurden die Werte für 1982 verwendet. <sup>3</sup> Personen, die ein Jahr und länger arbeitslos sind, als Prozentsatz der Erwerbsbevölkerung.

Quelle: Insgesamt, Alter und Langzeitarbeitslosigkeit: OECD: Employment Outlook, Paris 1995; Ausbildung: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1.2 (Ergebnisse des Mikrozensus).

Fortbildung und die Umschulung durch die Gewährung finanzieller Beihilfen während der Ausbildung bzw. während der Teilnahme an den beruflichen Bildungsmaßnahmen.

Berufsberatung und Arbeitsvermittlung: Die Berufsberatung der Bundesanstalt für Arbeit leistet Hilfestellung bei der Berufsauswahl, bei der Vermittlung von Ausbildungsstellen, informiert über Förderungsmöglichkeiten bei der beruflichen Bildung und berät in Fragen der schulischen Bildung.

Förderung für Langzeitarbeitslose: Da traditionelle Maßnahmen bislang wenig Wirkung bei der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen zeigten, sollen mit dem Sonderprogramm „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ die Chancen der Wiedereingliederung in Beschäftigungsverhältnisse erhöht werden<sup>2</sup>.

Förderung für Regionen: Von der Bundesregierung wurde ein „arbeitsmarktpolitisches Sonderprogramm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“ entwickelt, das die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation in Regionen mit strukturellen Anpassungsproblemen verbessern soll<sup>3</sup>. Mit dem Sonderprogramm sollen u.a. die strukturellen Anpassungsprozesse durch Beihilfen zur Qualifizierung von Mitarbeitern flankiert, die präventive Arbeitsmarktpolitik durch Förderung frühzeitiger und innerbetrieblicher

Qualifikationsanpassungen ausgebaut sowie die soziale Infrastruktur durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verbessert werden.

**Passive Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik**

Die Transferzahlungen als allgemeine Einkommensunterstützungen, die bei bereits eingetretener Arbeitslosigkeit die Lebensgrundlage sichern und den sozialen Abstieg verhindern sollen, bestehen in der Bundesrepublik aus Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Konkursausfallgeld und Sozialhilfe<sup>4</sup>.

Das Arbeitslosengeld beträgt 60% des letzten Nettolohns. Die Dauer des Anspruchs ist abhängig von der Länge der Beschäftigung sowie vom Alter. Die maximale Anspruchsdauer beträgt 832 Tage. Arbeitslosenhilfe erhalten die Arbeitslosen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld abgelaufen bzw. nicht erfüllt ist. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe beträgt 53% des letzten Nettolohns. Die dritte Leistung der passiven Arbeitsmarktpolitik ist in Deutschland das Konkursausfallgeld. Als letztes Auffangnetz für Arbeitslose, die weder Arbeitslosengeld noch -hilfe beziehen, dient die von den Gemeinden finanzierte Sozialhilfe.

**Aktive Beschäftigungsinstrumente in den USA**

In den vergangenen Dekaden kennzeichneten Qualifizierungskurse, Praktika, Berufsberatung und die Behebung individueller Defizite die Maßnahmen der aktiven Beschäftigungspolitik in den Vereinigten Staaten<sup>5</sup>. Insbesondere wurden in der Vergangenheit die folgenden Strategien verfolgt:

<sup>2</sup> A. Schmid, S. Krömmelbein, W. Klems, G. Gaß, S. Angerhausen: Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose, in: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1992.

<sup>3</sup> A. Schmid, S. Krömmelbein, W. Klems, G. Gaß: Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik: Implementation und Wirksamkeit des Sonderprogramms, in: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/1992.

<sup>4</sup> AFG: § 69, 100, 106, 119, 137.

**Tabelle 2**  
**Aktive und passive Beschäftigungsinstrumente der Vergangenheit für die Bundesrepublik Deutschland und die USA**

Maßnahmen	Bundesrepublik Deutschland	USA
Aktive	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung beruflicher Bildung, Umschulung und Einarbeitung                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Qualifizierungsmaßnahmen</li> <li>– Anpassungsförderung</li> <li>– Aufstiegsförderung</li> <li>– Umschulungen</li> </ul> </li> <li>• Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</li> <li>• Berufsberatung und Arbeitsvermittlung</li> <li>• Sonderprogramm für                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Langzeitarbeitslose</li> <li>– Regionen</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualifizierungsmaßnahmen</li> <li>• Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</li> <li>• Sonderprogramm „Job Training and Partnership Act“                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– On-the-Job-Training</li> <li>– Classroom-Training</li> <li>– Work-Experience</li> <li>– Job-Search-Activities</li> </ul> </li> <li>• Sonderprogramm „Target-Jobs-Tax-Credit“</li> </ul>
Passive	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitslosengeld</li> <li>• Arbeitslosenhilfe</li> <li>• Konkursausfallgeld, Schlechtwettergeld</li> <li>• Sozialhilfe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitslosengeld</li> <li>• Anschluß-Arbeitslosengeld</li> <li>• Sozialhilfe</li> </ul>

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: Im Rahmen des „Comprehensive Employment and Training Act“ sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen speziell für Langzeitarbeitslose in Gebieten mit besonders hoher Arbeitslosigkeit eingeführt worden.

Job Training and Partnership Act: Personen, deren Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt, können an den folgenden Programmen teilnehmen:

- *On the Job-Training*: Die Ausbildung am Arbeitsplatz erfolgt überwiegend in kleinen und mittelgroßen Unternehmen. Die Firmen erhalten als eine Entschädigung für den zusätzlichen Aufwand eine 50%ige Lohnsubvention.

- *Classroom Training*: Die meist gering qualifizierten Teilnehmer erhalten theoretische Grundkenntnisse für ihren künftigen Arbeitsplatz.

- *Work Experience*: Diese Qualifizierungsmaßnahme ist an Jugendliche gerichtet. Durch Teilzeitarbeitsplätze in öffentlichen und gemeinnützigen Organisationen sollen sie erste Berufserfahrung sammeln und somit einen leichteren Einstieg in die Arbeitswelt finden.

- *Job-Search-Activities*: Diese Aktivitäten beinhalten besondere Vermittlungsdienste. Dazu gehören Bewerbungstraining, direkte Empfehlungen beim Arbeitgeber und Einrichtungen von „job clubs“.

*Target Jobs Tax Credit*: Dieses Programm soll die Arbeitskräftenachfrage im privaten Sektor steigern, um Arbeitsplätze für besondere Randgruppen zu schaffen. Dazu gehören Jugendliche aus den untersten Einkommensschichten, Empfänger verschiedenster Unterstützungszahlungen und Haftentlassene.

### Passive Beschäftigungspolitik in den USA

Die Lohnersatzleistungen in den Vereinigten Staaten bestehen aus Arbeitslosengeld, Anschluß-Arbeitslosengeld und Sozialhilfe<sup>5</sup>. Nach dem Sozialversicherungsgesetz sind die Einzelstaaten verpflichtet, eine Arbeitslosenversicherung einzurichten. Das Bundesgesetz bestimmt lediglich den Kreis der zu versichernden Arbeitnehmer und die Finanzierung der Leistungen. Anspruchsvoraussetzungen, Höhe und Dauer der Leistungen werden von den einzelnen Staaten geregelt.

In den meisten Bundesstaaten beträgt die Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld 26 Wochen (ca. 156 Tage). In Staaten, in denen die Arbeitslosigkeit ein bestimmtes bundeseinheitlich festgelegtes Niveau überschreitet, erhalten die Arbeitslosen für weitere 13 Wochen eine Unterstützung: das Anschluß-Arbeitslosengeld. Die anschließende Sozialhilfe wird nur noch Familien mit Kindern gewährt. Arbeitslose, die keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung haben, erhalten Lebensmittelgutscheine.

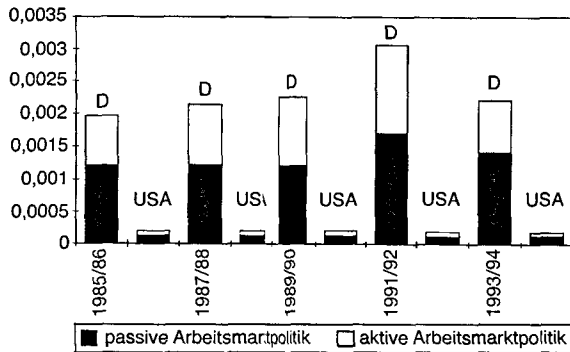
Eine überblicksartige Darstellung der beiden Arbeitsmarktpolitiken der USA und der Bundesrepublik Deutschland findet sich in Tabelle 2.

Aus den qualitativ beschriebenen Maßnahmenbündeln ist noch nicht klar der Hinweis abzulesen, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland einen höhe-

<sup>5</sup> O. Klumpp-Leonhardt: Die öffentlich-private Partnerschaft hat erste Bewährungsproben bestanden – US-Arbeitsmarktpolitik in den 80er Jahren, in: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1988.

<sup>6</sup> P. Auer, G. Bruche, J. Kühl: 1987, Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, BeitrAB 99, Nürnberg 1987.

**Abbildung 2**  
**Anteile öffentlicher Ausgaben je 1000 Arbeitslose**  
**für Arbeitsmarktpolitik**



Quelle: OECD: Employment Outlook, Paris, verschiedene Jahrgänge.

ren Stellenwert einnimmt als in den USA. Grundsätzlich setzen die Amerikaner ähnliche Instrumente ein. Eine Gegenüberstellung der tatsächlichen Ausgaben bestätigt jedoch die unerschiedlichen Ansatzpunkte. Abbildung 2 zeigt, daß in Deutschland der Sozialproduktsanteil je 1000 Arbeitslosen für aktive Arbeitsmarktpolitik mehr als zehnmal so hoch ist wie in den USA. Auch die Ausgaben für die Unterstützungszahlungen sind in den USA mit kaum 10% der deutschen Ausgaben und deutlich niedriger, so daß die in den USA strategisch gewünschte Reallohnanpassung beschleunigt stattfinden kann.

**Der empirische Befund**

Wie oben beschrieben, führen theoretisch zwar beide Strategien zu einem Arbeitsmarktausgleich, die entstehenden Arbeitsmarktgleichgewichte sind jedoch völlig unterschiedlich:

Die *Lohnanpassungsstrategie*: Werden „normale“ Produktionsbedingungen unterstellt, werden bei Lohnsenkungen mehr Arbeitskräfte eingestellt. Aller-

dings sinkt im Zuge dieses Prozesses auch die Grenz- und Durchschnittsproduktivität der Arbeit. Hinzu kommt eine Veränderung der Lohnstruktur. In der oben dargestellten Ausgangssituation war – entsprechend den stilisierten Fakten – das Arbeitsmarktgleichgewicht im Arbeitsmarktsegment „geringer qualifizierte Arbeit“ größer als im Arbeitsmarktsegment „qualifizierte Arbeit“. Hierdurch entstand bei der „geringer qualifizierten Arbeit“ eine stärkere Lohnbewegung nach unten als bei der „qualifizierten Arbeit“. Das Lohndifferential muß also größer geworden sein.

Die Lohnanpassungsstrategie hat also für die beschriebene Ausgangssituation unter neoklassischen Produktionsbedingungen drei Effekte:

- (1) die Beschäftigung nimmt zu und die Arbeitslosigkeit nimmt ab;
- (2) das durchschnittliche Produktivitätsniveau sinkt entsprechend dem sinkenden Lohnniveau;
- (3) die Lohn- und Einkommensunterschiede der Gesellschaft steigen entsprechend dem größer werdenden Lohndifferential.

Die *Produktivitätsanpassungsstrategie*: Werden „normale“ Produktionsbedingungen unterstellt, werden bei aktiven Anstrengungen zur individuellen Produktivitätssteigerung mehr Arbeitskräfte eingestellt. Im Zuge dieses Prozesses steigt auch die gesamtwirtschaftliche Grenz- und Durchschnittsproduktivität der Arbeit. Ist das Arbeitsmarktgleichgewicht im Arbeitsmarktsegment „weniger qualifizierte Arbeit“ wiederum größer als im Arbeitsmarktsegment „qualifizierte Arbeit“ und wird daher eine intensivere aktive Arbeitsmarktpolitik im Segment der „weniger qualifizierten Arbeit“ betrieben, bleibt die Lohnstruktur relativ konstant.

Während die Lohnanpassungsstrategie – abgesehen von geringen Unterstützungen zum Lebensunterhalt – ohne aktiven Ressourceneinsatz abläuft, ist bei

Henry Krägenau  
 unter Mitarbeit von Gisela von Fischer-Treuenfeld

---

# Internationale Direktinvestitionen

---

**Ausgabe 1995 – Halbband I + Halbband II**

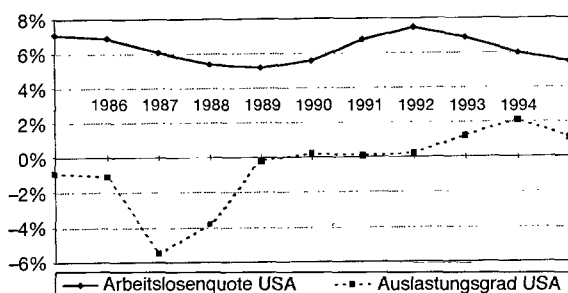
---

1996, (2 Bände), 1.649 S., brosch., 278,- DM, 2.029,- öS, 247,50 sFr; ISBN 3-7890-4407-5  
 (Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg, Bd. 27)

---

**NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

**Abbildung 3**  
Arbeitslosenentwicklung (Job-Wunder) und Kapazitätsauslastungsgrad in den USA



Quelle: OECD: Employment Outlook, Paris, verschiedene Jahrgänge.

der Produktivitätsanpassungsstrategie ein beträchtlicher Ressourceneinsatz erforderlich. Produktivitätssteigerungen durch Schulungen und Qualifizierungsmaßnahmen stellen gesellschaftliche Opportunitätskosten dar. Diese Opportunitätskosten müssen sich durch die positiven Effekte dieser Strategie rechtfertigen lassen. Der Wohlfahrtseffekt aktiver Arbeitsmarktpolitik ist jedoch nicht von vornherein eindeutig.

Die Produktivitätsanpassungsstrategie hat also für die beschriebene Ausgangssituation unter neoklassischen Produktionsbedingungen vier Effekte:

- (1) die Beschäftigung nimmt zu und die Arbeitslosigkeit nimmt ab;
- (2) das durchschnittliche Produktivitätsniveau steigt und gleicht sich an das hohe Lohnniveau an;
- (3) die Lohn- und Einkommensunterschiede der Gesellschaft verändern sich kaum, das Lohndifferential bleibt relativ konstant;
- (4) aktive Arbeitsmarktpolitik ist nicht kostenlos. Es ist zu untersuchen, ob die positiven Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik die gesellschaftlichen Opportunitätskosten übersteigen.

**Empirischer Befund für die USA**

Empirisch sind wesentliche dieser theoretisch erwarteten Anpassungsreaktionen bereits erkennbar. Sie sind ein wesentlicher Hintergrund des amerikanischen Job-Wunders und des deutschen Produktivitätswunders. Das amerikanische Job-Wunder ist in Abbildung 3 zunächst isoliert dargestellt.

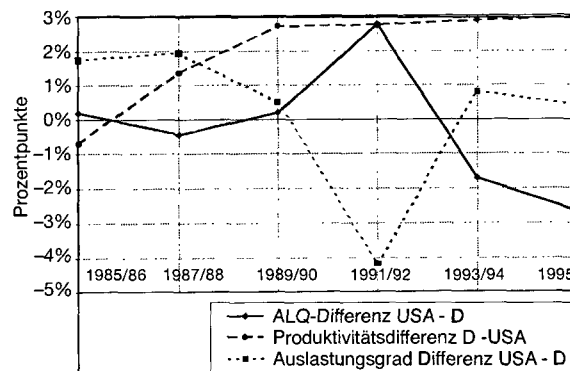
Werden die standardisierten Arbeitslosenquoten der letzten zehn Jahre dargestellt, so ist seit 1992 – also in drei Jahren – die amerikanische Arbeitslosenquote von 7,5% auf 5,5% gesunken. Diese Entwicklung wird als „amerikanisches Job-Wunder“ be-

zeichnet. Vergleicht man die amerikanische Entwicklung mit der Entwicklung in Deutschland, so hat hier im gleichen Zeitraum ein Anstieg der standardisierten Arbeitslosenquote von 4,6 auf 8,2% stattgefunden. Der Unterschied dieser beiden Entwicklungen ist in Abbildung 4 mit der durchgezogenen Linie dargestellt.

Die Frage, ob das Job-Wunder tatsächlich eine nachhaltige, andauernde Entwicklung beschreibt und damit die amerikanische Arbeitsmarktstrategie ein dauerhafter Erfolg sein wird, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht eindeutig geklärt werden. Wird die Konjunkturbewegung in beiden Ländern berücksichtigt, so spricht einiges dafür, daß ein direkter Effekt von der Konjunkturbewegung auf die Beschäftigung in den Vereinigten Staaten ausgegangen ist (vgl. die Entwicklung des Auslastungsgrades in Abbildung 3).

Hinzu kommt, daß nach dem Wiedervereinigungsboom in Deutschland die Konjunkturphasen zwischen Deutschland und den USA um etwa zwei Jahre verschoben sind. Betrachtet man in Abbildung 4 den Unterbeschäftigungsunterschied und die konjunkturelle Differenz der beiden Länder gemessen am Auslastungsgrad (gepunktete Linie), wird deutlich, daß beide Entwicklungen eng gekoppelt sind. Immer wenn der Auslastungsgrad der amerikanischen Wirtschaft oberhalb des deutschen Niveaus liegt, sind dort auch

**Abbildung 4**  
Differenz der Arbeitslosenquoten, des Produktivitätswachstums und der Kapazitätsauslastungsgrade zwischen den USA und der Bundesrepublik



Quelle: OECD: Employment Outlook, Paris, verschiedene Jahrgänge.

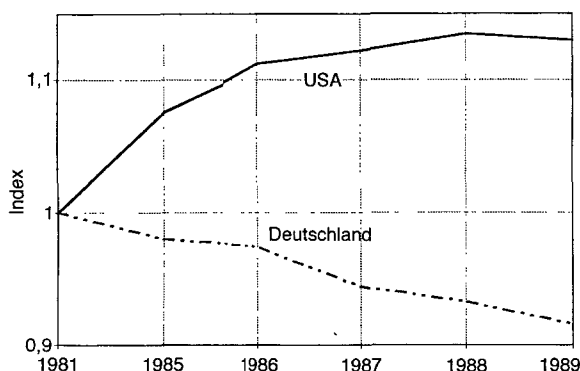
Anmerkung: Die Produktivitätsentwicklung ergibt sich aus der Differenz zwischen den deutschen Wachstumsraten des BSP je Einheit Arbeitsvolumen und den amerikanischen Wachstumsraten des BSP je Einheit Arbeitsvolumen. Das Arbeitsvolumen ist definiert als Produkt von Arbeitsstunden und Erwerbstätigen. Die Arbeitslosigkeitsdifferenz ist die Differenz zwischen der amerikanischen und der deutschen Arbeitslosenquote.

die Arbeitslosenquoten niedriger. Weiterhin sollte berücksichtigt werden, daß die hier präsentierten standardisierten OECD-Daten seit 1992 die gesamtdeutschen Arbeitslosenquoten inklusive der neuen Bundesländer ausweisen und damit das Bild für Deutschland wegen dieses Sonderproblems noch einmal verschlechtern. Es ist daher momentan noch nicht gesichert, daß das amerikanische „Job-Wunder“ von Dauer ist.

Auch die Lohnentwicklung entspricht den theoretisch dargestellten Erwartungen. Zwar gibt es wegen des kontinuierlichen technischen Fortschritts weiterhin Produktivitäts- und Lohnzuwächse, diese sind in den USA aber vergleichsweise niedrig.

Abbildung 5, die die Entwicklung der Einkommensverteilung in den USA und Deutschland verdeutlicht, zeigt, daß das Einkommensdifferential dramatisch gestiegen ist<sup>7</sup>. Die dargestellten Linien zeigen die Entwicklung (Basisjahr: 1981) der Einkommensrelation der Klasse der Einkommensbezieher mit den 20% höchsten Einkommen zur Klasse der Einkommensbezieher mit den 20% niedrigsten Einkommen. Wie zu erkennen ist, sind die Einkommensunterschiede in den USA deutlich größer geworden, während sie in Deutschland eher abgenommen haben. Da sich in den Vereinigten Staaten die Primärverteilung durch das relativ schwach ausgebildete Umverteilungssystem nicht wesentlich von der Sekundärverteilung unterscheidet, werden die am Arbeitsmarkt wirksamen Prozesse relativ direkt auch bei den Haushalten wirksam.

**Abbildung 5**  
**Entwicklung der Einkommensverhältnisse „reich zu arm“ in der Bundesrepublik und den USA**



Quelle: OECD: Employment Outlook, Paris, verschiedene Jahrgänge.

Anmerkung: Die Entwicklung der amerikanischen und deutschen Einkommensdifferenziale wird durch das Verhältnis der höchsten zu den niedrigsten Einkommensgruppen bestimmt. Als Basisjahr wurde das Jahr 1981 gewählt.

### Empirischer Befund für Deutschland

Das empirische Bild für Deutschland stimmt außer in einem – allerdings wesentlichen – Punkt ebenfalls mit den theoretischen Erwartungen überein. Die Lohnniveau- und -strukturrigidität hat gemeinsam mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Unternehmen veranlaßt, sowohl technischen Fortschritt als auch kapitalintensivere Produktionsverfahren mit größerer Geschwindigkeit einzuführen. Durch eine aktive Qualifizierungspolitik waren die hierfür benötigten höheren Qualifikationsniveaus auch verfügbar. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist die beobachtete hohe Produktivitätszunahme der deutschen Wirtschaft. Dies zeigt sich insbesondere, wenn man die Entwicklung der Differenz der Stundenproduktivitäten, die Abbildung 4 zugrunde liegt, betrachtet. Da die gestrichelte Linie die Differenz zwischen dem deutschen und amerikanischen Produktivitätswachstum darstellt, verläuft die Produktivitätsentwicklung deutlich zugunsten von Deutschland. Dem amerikanischen „Job-Wunder“ – so es denn tatsächlich dauerhaft ist – steht also ein deutsches „Produktivitätswunder“ gegenüber. Bemerkenswert ist auch, daß diese Entwicklung nicht von konjunkturellen Schwankungen beeinflusst wird.

Wesentliches Problem der deutschen Situation sind jedoch die bisher ausbleibenden Wirkungen auf die Beschäftigung. Drei Gründe können hierfür verantwortlich sein:

(1) Die konjunkturelle Bewegung, die eine Phasenverschiebung gegenüber den USA aufweist, könnte einen deutlichen Arbeitskräftezuwachs erzeugen. Ebenso ist bei einer konjunkturellen Abschwächung in den USA eine erneute Arbeitsmarktverschlechterung zu erwarten.

(2) Die Produktivitätsverbesserung und damit die verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit wird erst mit einer zeitlichen Verzögerung zur Entstehung neuer Arbeitsplätze führen. In diesem optimistischen Fall ist in Kürze mit einer deutlichen positiven Beschäftigungswirkung zu rechnen.

(3) Als dritte Ursache der bisher ausbleibenden Beschäftigungswirkung könnte eine zu geringe Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik sein. Dies kann sowohl das Gesamtvolumen als auch die Struktur und Effizienz der Maßnahmen als solche betreffen. Ist das Volumen der Maßnahmen zu gering, wird an dieser

<sup>7</sup> Vgl. auch L. Lynch: Job Creation and Employment Opportunities: The United States Labor Market, 1993-1996. A Report by the Council of Economic Advisers with the U.S. Department of Labor, 1996.



Stelle noch einmal deutlich, in welcher Größenordnung gesellschaftliche Opportunitätskosten bei einer Bewertung der beiden Strategien zu berücksichtigen sind.

### Wohlstandswirkung der Strategien

Abschließend sollen noch einige wohlstandsrelevante Aspekte der beiden Arbeitsmarktstrategien herausgearbeitet und gegenübergestellt werden. Ohne daß an dieser Stelle selbst eine Wohlstandsbeurteilung der beiden Strategien abgegeben werden kann, soll dies eine bessere Beurteilung ihrer Wohlstandswirkungen ermöglichen.

Beiden Strategien gemeinsam ist ihre grundsätzliche Zielsetzung, die ineffiziente Unterbeschäftigung zu beseitigen. Aus der Wohlfahrtstheorie ist bekannt, daß eine große Menge effizienter (paretooptimaler) Realisationsmöglichkeiten einer Gesellschaft existiert. Je nach originärer Ressourcenverteilung und/oder eingeschaltetem Einkommensumverteilungssystem werden unterschiedliche gesellschaftlich effiziente Situationen erreicht<sup>8</sup>. Damit ergeben sich für die Beurteilung der vorgestellten Strategien zwei wesentliche Kriterien:

(1) Wird durch die Verfolgung der Strategien der effiziente Rand der Produktionsmöglichkeiten der Länder tatsächlich erreicht oder sogar ausgeweitet? Und zu welchen Opportunitätskosten geschieht dies?

Während aus theoretischer Sicht beide Strategien an den effizienten Rand der gesellschaftlichen Produktionsmöglichkeiten führen, ist zumindest die empirisch erkennbare Bewegung aus der Unterbeschäftigung zur Vollbeschäftigung (also an den effizienten Rand) in den USA – folgt man den Vertretern der Job-Wunder-These – klarer zu erkennen. In Deutschland ist diese Bewegung langsamer, hinzu kommt die Produktivitätssteigerung, die zur Folge hat, daß bei gleichem Wachstum pro Periode zwar produktivere, dafür aber weniger Arbeitskräfte eingesetzt werden. Der Arbeitsmarktausgleich wird also längere Zeit in Anspruch nehmen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik hat somit erhebliche Opportunitätskosten. Diese bestehen – durch die relativ hohen Einkommensbeihilfen – aus einer Verlangsamung der Anpassung und – durch

die starke Komponente der aktiven Arbeitsmarktpolitik – aus dem hierfür erforderlichen direkten Ressourceneinsatz. Da also der Ausweitung der Produktionsmöglichkeiten durch staatlich erzeugte Qualitätsverbesserungen (Effizienzsteigerung) der Arbeit Opportunitätskosten gegenüberstehen, muß diese Produktivitätspolitik mit einem Auseinanderfallen gesellschaftlicher und privater Optimalität und/oder mit intertemporalen Effizienzüberlegungen gerechtfertigt werden können.

(2) Welche Verteilungswirkung hat die jeweilige Strategie, und wie wird diese Verteilungswirkung gesellschaftlich bewertet?

Dieser zweite Aspekt ist bei der Strategiewahl der beiden Länder als wesentlicher Wohlstandsaspekt nicht zu unterschätzen. Während die USA traditionell ein nur rudimentär entwickeltes Umverteilungssystem haben, ist in der Bundesrepublik die Durchführung der Umverteilungsaufgabe durch den Staat (und die Sozialversicherungen) inzwischen eine dominierende Staatsaktivität. Die Strategiewahl offenbart eine implizit getroffene Entscheidung über gesellschaftliche Verteilungsziele. Während die USA bei diesem Problem traditionell eine nicht interventionistische Haltung einnehmen, scheinen die möglichen negativen externen Effekte von extremen Ungleichverteilungssituationen und das „Gerechtigkeitsempfinden“ in Deutschland ein aktiveres Engagement des Staates zu begründen.

Wird gerade dieser letzte Aspekt berücksichtigt, ist folgender Schluß zulässig: Die Entscheidung für die eine oder andere Arbeitsmarktstrategie in Deutschland oder den USA ist nicht nur eine Entscheidung im Rahmen von Effizienzüberlegungen. In der öffentlichen Diskussion entsteht bisweilen der Eindruck, als gäbe es nur eine zu einem effizienten Ergebnis führende Strategie. Die unterschiedlichen Strategieentscheidungen auf dem Arbeitsmarkt sind insbesondere auch Entscheidungen über Verteilungsgerechtigkeitsvorstellungen. Die Wahl der so verschiedenen Arbeitsmarktstrategien in den USA und in Deutschland reflektiert also mit ihren unterschiedlichen Ergebnissen nicht zuletzt unterschiedliche gesellschaftliche Werturteile in den beiden Ländern. Besonders die Verteilungswirkungen werden unterschiedlich in ihren gesellschaftlichen Effekten bewertet und lösen verschiedene Gerechtigkeitsempfindungen aus. Solange daher beide Länder unterschiedliche Bewertungen hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit haben, ist die Übertragbarkeit der Strategien auf das jeweils andere Land sehr problematisch.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu das sogenannte „first fundamental theorem of welfare economics“: „... any competitive equilibrium is Pareto-efficient. An allocation of resources is Pareto-efficient if there is no way of rearranging things so that some person is made better off while no-one is made worse off. ... We must recognize that Pareto-efficiency is compatible with distributions of welfare that are quite unjust.“ S. Hargreaves Heap, M. Hollis, B. Lyons, R. Sugden, W. Waele: *The Theory of Choice*, Blackwell, Oxford 1992, S. 186.