

Vollbeschäftigung aus Sicht der modernen Arbeitsmarkttheorie

Wie hoch will man springen?

Die Politik strebt auch in Krisenzeiten danach, ein hohes Beschäftigungsniveau zu erreichen. Auf lange Sicht über konjunkturelle Hochs und Tiefs hinweg heißt die Zielmarke: Vollbeschäftigung. Doch ist der Begriff in der Arbeitsmarktforschung so unscharf definiert wie kaum ein anderer. Wo will man die Latte einhängen? Und was braucht es in der Praxis, um so hoch zu springen?

Ganz pragmatisch wird von Vollbeschäftigung oft gesprochen, wenn die Arbeitslosenquote unter drei oder vier Prozent sinkt. Diese Marke wird in der Regel nicht weiter begründet. Warum nicht ein oder zwei Prozent? Eine so willkürliche Definition ist unbefriedigend.

Auch ein Blick in die wissenschaftliche Literatur hilft kaum weiter. Der Begriff Vollbeschäftigung kommt dort selten vor. Dennoch kann man von der modernen Arbeitsmarktforschung lernen, was mit Vollbeschäftigung gemeint sein kann. Und auch, was zu tun ist, um sie zu erreichen.



Hochsprunglatte im theoretischen Gleichgewicht

John Maynard Keynes hat Vollbeschäftigung als einen Zustand bezeichnet, in dem es keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit gibt. Unfreiwillig arbeitslos sind Menschen, die beim aktuellen Marktlohn eine angebotene Stelle annehmen würden.

Die Unterscheidung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Arbeitslosigkeit kritisierte der spätere Nobelpreisträger Milton Friedman Ende der 1960er Jahre als wenig hilfreich. Mit ihm ist eine andere Vorstellung vom Arbeitsmarkt populär geworden. Demnach gibt es ein bestimmtes Niveau einer gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit, um das die aktuelle Arbeitslosigkeit im Konjunkturverlauf schwankt. Die Schwankungen können verursacht werden durch expansive oder kontraktive Nachfragepolitik und durch Veränderungen der Exporte oder der Investitions- und Konsumnachfrage. Dadurch ändert sich aber nicht die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit, zumindest nicht unmittelbar.

Friedman hatte die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit etwas missverständlich als „natürliche Arbeitslosigkeit“ bezeichnet. Definiert hat er sie als die Arbeitslosigkeit, die sich

durch das Spiel der Kräfte auf Arbeits- und Gütermärkten herausbilden würde. Sie ist durch strukturelle und institutionelle Faktoren bestimmt. Da sich diese Faktoren ändern, ist die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit keine Konstante.

Weil nur kurzfristig von der gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit abgewichen werden kann, drehte sich ein Großteil der Arbeitsmarktforschung der vergangenen Jahrzehnte um die Frage, wie sich dieses Gleichgewicht beeinflussen lässt. Einen zentralen Beitrag haben hier etwa drei Ökonomen der London School of Economics Anfang der 1990er Jahre geliefert: Richard Layard, Stephen Nickell und Richard Jackman. In einem umfassenden Ländervergleich haben sie als wichtige Einflussfaktoren die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung und die Institutionen der Lohnbildung identifiziert. Dazu später mehr.

Nun stellt sich die Frage, was man vom Konzept der gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit über Vollbeschäftigung lernen kann. Erst mal wenig. Ein Blick in Arbeitsmarktlehrbücher zeigt: Wenn das Wort Vollbeschäftigung einmal vorkommt – und das ist selten –, wird darunter oft die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit verstanden. Beispiele hierfür sind das deutschsprachige Lehrbuch von Oliver Landmann und Jürgen Jerger, aber auch das internationale Standardwerk zweier Ökonomen der Cornell University, Ronald Ehrenberg und Robert Smith.

Wenn Vollbeschäftigung nichts anderes ist als die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit, dann ist auch schnell geklärt, ob Vollbeschäftigung möglich ist. Sie ist ja dann nichts anderes als das, was man im Durchschnitt eines Konjunkturzyklus beobachtet. So hätte man im Mittel definitionsgemäß immer Vollbeschäftigung.

Die praktische Suche nach der richtigen Höhe

In der öffentlichen Diskussion wird unter Vollbeschäftigung offensichtlich etwas anderes verstanden. Will man sich dem nähern, so helfen die Lehrbuchdefinitionen zunächst nicht weiter. Ziel der Politik ist letztlich, die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit auf ein niedriges Niveau zu senken. Nun kann man fragen, auf welchem Niveau diese gleichgewichtige Arbeitslosigkeit liegen müsste, damit man von Vollbeschäftigung sprechen kann.



Manchmal wird argumentiert, Vollbeschäftigung bestehe dann, wenn jeder, der arbeiten möchte, auch eine Arbeit findet. Eine auf den ersten Blick plausible Definition – aber sie lässt vieles offen. Eine passende Arbeitsstelle wird in der Regel nicht sofort gefunden. Wie lange soll man suchen müssen? Und welche Arbeit müsste akzeptiert werden? Muss jeder arbeitswillige Doktor der Germanistik auch einen Job als Doktor der Germanistik finden, oder kann schon von Vollbeschäftigung gesprochen werden, wenn er einen Job als Taxifahrer bekommt?

Soll Vollbeschäftigung sinnvoll definiert werden, muss man also wissen, wie lange und wie intensiv jemand nach Arbeit suchen soll und was für eine Arbeit er finden soll. Um das zu klären, sind die jüngeren Entwicklungen in der Arbeitsmarktforschung hilfreich.

Die traditionellen Arbeitsmarktmodelle gehen von einer einfachen Angebots- und Nachfragekurve aus. Wenn sich der Lohn einstellt, der Arbeitsangebot und -nachfrage in Übereinstimmung bringt – beim Schnittpunkt der Kurven –, herrscht ein Gleichgewicht. Ist das Gleichgewicht erreicht, ändert sich am Arbeitsmarkt nichts mehr.

Tatsächlich ist aber der Arbeitsmarkt permanent im Umbruch, selbst wenn die Arbeitslosigkeit konstant bleibt. Jeden Arbeitstag verschwinden in Deutschland etwa 16.000 Arbeitsplätze und etwa ebenso viele entstehen neu. Diese Dynamik steht im Zentrum der moderneren Ansätze der Arbeitsmarktforschung. Sie begreifen den Arbeitsmarkt als einen Markt, auf dem die Suche eine große Rolle spielt. Diese suchtheoretischen Ansätze können helfen, den Begriff der Vollbeschäftigung zu präzisieren.

Zeit für mehrere Anläufe

Zunehmender Wohlstand entsteht in allen Volkswirtschaften dadurch, dass wenig produktive Jobs verschwinden und produktive entstehen. Es ist ein normaler Vorgang in einer wachsenden Volkswirtschaft, dass Menschen arbeitslos werden und dann für eine gewisse Zeit nach einem neuen Job suchen. Je produktiver sie im neuen Job eingesetzt werden können, desto höher ist der Lohn, den der Arbeitssuchende verdienen kann, und desto höher ist das Volkseinkommen. Die Arbeitsmarktökonom Pierre

Cahuc von der Pariser Sorbonne und André Zylberberg von der École Polytechnique schreiben daher in ihrem Buch *The Natural Survival of Work*: „Der Job, einen Job zu suchen, ist einer der gewinnbringendsten Jobs für die ganze Gesellschaft.“

Vollbeschäftigung können wir aus dieser Sicht wörtlich nehmen: Bei Vollbeschäftigung beschäftigen sich Menschen, die arbeitslos wurden, mit der Suche nach Arbeit – und finden nach einer angemessenen Zeit auch Arbeit. Eine Politik für mehr Beschäftigung muss also das Ziel haben, dass Arbeitslose sich tatsächlich mit der Suche nach einem Job beschäftigen. Vollbeschäftigung ist dann erreicht, wenn der gesamtwirtschaftlich optimale Suchaufwand betrieben wird.

Es geht also darum, genau die Menge an Ressourcen – in Form von Zeit für die Suche – zu bestimmen, die für eine möglichst gute Sortierung von Arbeitskräften auf die bestehenden Stellen erforderlich ist. Die Kosten der Suche sind dann so groß wie der Ertrag der Suche.

Aus dieser Sicht folgt auch, dass die Arbeitslosigkeit zu gering sein kann. Wenn etwa Arbeitslose zu wenig Arbeitslosengeld bekommen, sind sie gezwungen, den



nächstbesten Job anzunehmen. Und das selbst dann, wenn sie erwarten könnten, dass sie bei einer längeren Suche einen besseren Job bekämen – einen Job, bei dem ihre Fähigkeiten produktiver eingesetzt werden können und in dem sie mehr verdienen.

Die Ökonomen Daron Acemoglu von der Harvard University und sein Kollege Robert Shimer aus Princeton haben versucht, diesen Effekt für die USA abzuschätzen. In den USA, so ihr überraschendes Ergebnis, ist die Arbeitslosigkeit zu gering. Eine moderate Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung würde zwar die Arbeitslosigkeit etwas erhöhen, aber Arbeitslose würden sich einen Job suchen, in dem sie produktiver arbeiten können. Letztlich würde sich so das Volkseinkommen sogar erhöhen.

Es wäre also ein verfehltes Ziel der Wirtschaftspolitik, die Arbeitslosigkeit so weit zu senken, wie es nur geht. Denn die Arbeitslosigkeit kann auf ein ineffizientes Niveau fallen.

Anläufe von beiden Seiten des Arbeitsmarktes

Laut Suchtheorie reicht es aber nicht, nur auf die Arbeitssuchenden zu sehen. Auch Betriebe suchen. Sie wollen ihre offenen Stellen möglichst gut besetzen. Auch für diese Suche werden Ressourcen aufgewendet – die der

Betriebe. Darum sollten auch sie für einen optimalen Ressourceneinsatz sorgen. Mit anderen Worten, sie sollten die gesamtwirtschaftlich optimale Anzahl offener Stellen anbieten.

Denkbar ist etwa, dass zwar die Arbeitnehmer in der Intensität suchen, die für Vollbeschäftigung und eine effiziente Verteilung der Arbeitskräfte auf die vorhandenen Arbeitsplätze erforderlich ist, die Unternehmen aber nicht genügend Stellen anbieten, zwischen denen die Arbeitssuchenden wählen könnten. Als Ziel der Wirtschaftspolitik genügt nicht, die Suchintensität der Arbeitslosen auf das optimale Niveau zu bringen; es bedarf auch einer optimalen Anzahl offener Stellen.

Eine wesentliche Rolle für das Angebot an Stellen spielt die Lohn- und Preisbildung. Die Löhne werden vor allem bestimmt durch das System der Tarifverhandlungen; die Güterpreise vor allem dadurch, wie einfach Unternehmen Kostenänderungen auf die Preise abwälzen und wie einfach neue Unternehmen in den Markt eintreten können. Aus der Lohn- und Preisdynamik resultiert die Entwicklung der Reallöhne. Je höher die Reallöhne, desto weniger neue Jobs sind rentabel. Sind die Reallöhne zu hoch, werden also zu wenig offene Stellen angeboten. Genauso gilt: Wenn die Reallöhne zu niedrig sind, werden zu viele Jobs angeboten.

Wieso kann ein Überangebot an Jobs ein Problem sein? Manche der angebotenen Jobs sind dann aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht effizient – und möglicherweise landen Arbeitssuchende auf diesen Jobs und können dort ihre Produktivität nicht voll entfalten.

Hinzu kommt, dass bei einem Übermaß an offenen Stellen Unternehmen Ressourcen für die erfolglose Suche nach Arbeitskräften verschwenden. So wird etwa Arbeitskraft in einer Personalabteilung eingesetzt, die Stellen aus schreibt und Bewerber einlädt. Auch wird beispielsweise Kapital eingesetzt, um einen Arbeitsplatz mit einem Computer oder mit Maschinen auszustatten. Beides, obwohl die Stelle vielleicht nicht besetzt werden kann. Es entstehen Kosten, denen kein Nutzen gegenübersteht.



Fazit

Vollbeschäftigung besteht dann, wenn Arbeitsuchende und Betriebe die gesamtwirtschaftlich optimale Menge an Ressourcen für die Suche nach Arbeitnehmern und nach Jobs aufwenden. Politik für Vollbeschäftigung ernst zu nehmen, heißt damit zweierlei.

Erstens ist die Arbeitslosenversicherung so zu gestalten, dass Arbeitslose sich eine Zeit der Jobsuche leisten können – aber dennoch den Anreiz haben, sich tatsächlich mit der Jobsuche zu beschäftigen. Dies ist eine Gratwanderung. Erreicht werden kann das durch die Gewährung von Arbeitslosengeld, das nicht zu gering ist, aber zeitlich begrenzt und an Suchbemühungen geknüpft. Ein wichtiger Schritt, um die Arbeitslosenversicherung in diese Richtung umzubauen, waren die Hartz-Reformen. Ein Schritt, der mit der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere zum Teil wieder zurückgenommen wurde.

Zweitens heißt Politik für Vollbeschäftigung, dafür zu sorgen, dass für jene, die sich mit der Jobsuche beschäftigen, auch genügend Jobs entstehen. Hierzu braucht es ein beschäftigungsfreundliches System der Lohnbildung, aber auch Wettbewerb und Zugangsmöglichkeiten für neue Unternehmen auf den Gütermärkten. Auch auf diesen Feldern wurde bereits etwas getan, etwa mit der Senkung der Lohnnebenkosten oder mit der Lockerung des Meisterzwangs.

Dass wir den Weg zur Vollbeschäftigung beschreiten können, zeigen Länder, die die Arbeitslosigkeit deutlich senken konnten, und das belegen die Entwicklungen am deutschen Arbeitsmarkt seit 2005. Auch Bundespräsident Horst Köhler stellte in seiner Berliner Rede fest: „Vollbeschäftigung ist möglich“, und folgerte „wir sollten das Erreichte nicht zerreden oder gar zurückdrehen, sondern beherzt vorangehen auf dem Weg, der sich als der richtige erwiesen hat. Dafür brauchen wir eine Agenda 2020.“ Vorschläge für mögliche Elemente einer Agenda 2020 geben Martin Dietz, Markus Promberger und Ulrich Walwei in dieser Forumsausgabe (vgl. Artikel „Herausforderungen an die Arbeitsmarktpolitik – Hart am Wind“ auf Seite 4).

Literatur

Acemoglu, Daron; Shimer, Robert (2000): Productivity gains from unemployment insurance, *European Economic Review*, Elsevier, Vol. 44(7), S. 1195-1224.

Cahuc, Pierre; Zylberberg, André (2006): *The Natural Survival of Work*, MIT Press.

Ehrenberg, Ronald G.; Smith, Robert S. (2008): *Modern Labor Economics*, 10. Auflage. Boston u.a..

Landmann, Oliver / Jerger, Jürgen (1999): *Beschäftigungstheorie*, Berlin u.a..

Layard, Richard; Nickell, Stephen; Jackman, Richard (1991): *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford, zweite Auflage 2005.

Der Autor



Dr. Hermann Gartner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“ am IAB.

hermann.gartner@iab.de

