

Petersberger Erklärung

Anstöße für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik¹

Der Arbeitsmarkt in Deutschland hat mit den Arbeitsmarkt-reformen der letzten Jahre eine Vielzahl tiefgreifender Veränderungen erfahren. Mit der Abkehr von einer Politik der Prämierung von Nicht-Arbeit, mit der Liberalisierung der Zeitarbeit und einer nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten erfolgten Organisationsreform der Arbeitsverwaltung ist es erstmals seit drei Jahrzehnten gelungen, die Sockelarbeitslosigkeit zurück zu drängen. Begleitet wurden die Arbeitsmarkt-reformen von konsequenten Sanierungsmaßnahmen in den Betrieben und einer angemessenen Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften. Alles zusammen hat dazu geführt, dass die Arbeitslosigkeit um mehr als 1,5 Millionen seit 2005 gesunken und die Erwerbstätigenquote der Älteren um fast 15 Prozentpunkte auf über 50% gestiegen ist.

Gleichwohl verbleibt eine Reihe von weiterhin ungelösten Problemen, denen sich die Politik im vor uns liegenden neuen Jahrzehnt stellen muss: Auf der einen Seite hat die von den Strukturproblemen am schwersten betroffene Gruppe der Langzeitarbeitslosen von der Erholung des Arbeitsmarktes bislang nur unzureichend profitiert. Auf der anderen Seite droht sich der bereits heute spürbare Fachkräftemangel in Anbetracht des absehbaren demographischen Wandels zu einer ernststen Wachstumsbremse zu entwickeln. Und nicht zuletzt unterliegt die Politik der Gefahr, das Erreichte angesichts verbesserter Staatseinnahmen wieder aufs Spiel zu setzen, indem sie Lohnersatzleistungen erneut und vor allem zu Lasten der Sozialversicherungssysteme ausweitet. Letzteres ist insofern besonders problematisch, als die globale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen aufgrund des demographischen Wandels künftig ohnehin bereits durch steigende Beitragssätze zur Sozialversicherung strapaziert werden wird.

1. Arbeit fördern statt Arbeitslosigkeit finanzieren

Ein Kernproblem des deutschen Arbeitsmarktes besteht nach wie vor in falschen Erwerbsanreizen, die durch das bestehende Steuer- und Transfersystem gesetzt werden. Sie führen dazu, dass insbesondere gering Qualifizierte zur Problemgruppe am Arbeitsmarkt geworden sind, weil sich reguläre Arbeit für sie häufig nicht lohnt. Darüber hinaus sind verheiratete Frauen überdurchschnittlich oft damit konfrontiert, dass sich ihre Erwerbstätigkeit nicht lohnt, weil die Grenzbelastung von Hinzuverdiensten extrem hoch ist, wenn man einmal von der vielfach problematischen Tätigkeit im Minijob absieht. Und schließlich bieten sich vor allem älteren Arbeitnehmern noch immer attraktive Optionen zum Ausstieg aus dem Erwerbsleben in Form von Frühverrentung. So werden wichtige Arbeitskräftepotenziale nicht genutzt bzw. fehlgeleitet und der

Solidargemeinschaft gleichzeitig hohe Kosten aufgebürdet, mit der Folge, dass an anderer Stelle die Mittel für Investitionen fehlen, wenn es etwa um die Förderung von Bildung und damit die Verwirklichung von Chancengleichheit geht. Um positive Impulse für den Arbeitsmarkt zu geben, sollten die verschiedenen Formen indirekter staatlicher Unterstützung für einen dauerhaften Rückzug aus dem Erwerbsleben konsequent beseitigt werden. Ein wichtiges Element dazu ist die Umsetzung des Workfare-Prinzips in der Grundsicherung. Es bedeutet, dass die staatliche Unterstützungsleistung an eine Gegenleistung in Form von Arbeit, Weiterbildung und ähnlichem geknüpft wird. Auf diese Weise steigt für gering Qualifizierte der Anreiz, einfach entlohnte Tätigkeiten im regulären Markt anzunehmen, so dass aus Leistungsbeziehern Steuer- und Beitragszahler werden.

2. Förderung von frühkindlicher Bildung und lebenslangem Lernen

Die Bedeutung von Wissen und Bildung als zentrale Ressource für Wachstum und Wohlstand nimmt immer weiter zu. Dies gilt erst recht angesichts des bevorstehenden demographischen Wandels. Dabei ist nicht erst seit der Veröffentlichung der Ergebnisse der von der OECD durchgeführten PISA-Studie bekannt, dass das deutsche Bildungssystem auf den Prüfstand gehört. Angesichts der Internationalisierung der Arbeitsmärkte sind die deutschen Bildungsinstitutionen ins Hintertreffen geraten. Im internationalen Vergleich gering entwickelte Kinderbetreuungsangebote mit qualifiziertem pädagogischen Programm, regional stark schwankender schulischer Lernerfolg, zu lange durchschnittliche Schul-, Ausbildungs- und Studienzeiten sowie vor allem ein nach wie vor viel zu hoher Anteil Ungelesener an den Erwerbsfähigen weisen darauf hin, dass der Faktor Bildung noch nicht hinreichend als Schlüssel zum Arbeitsmarkt genutzt wird.

Zu den vordringlichen Handlungsfeldern gehört der Ausbau von Einrichtungen zur Förderung der frühkindlichen Bildung, die Erhöhung von Qualität und Chancengleichheit im Schulsystem durch eine verstärkte externe Überprüfung der Schulen, die Einführung von einheitlichen externen Prüfungen wie dem Zentralabitur, eine Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Schulen, eine erhöhte Selbständigkeit von Schulen, etwa in Fragen der Personalrekrutierung und der (erfolgsabhängigen) Entlohnung, ein späterer Übergang in die Sekundarstufe, eine höhere Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungsstufen, Autonomie der Hochschulen bei der Festsetzung von Studiengebühren sowie die generelle Ausgestaltung des Gebührensystems in nachgelagerter Form als sogenannte Graduiertensteuer. Darüber hinaus muss dafür gesorgt werden, die Attraktivität der Weiterbildung für ältere Arbeitnehmer zu erhöhen. Ein wichtiger Beitrag dazu ist die Abkehr von der Praxis der Frühverrentung, die in der Vergangenheit dazu geführt hat, dass Investitionen in die Weiterbildung spätestens ab dem sechsten Lebensjahrzehnt kaum noch attraktiv waren.

3. Soziale Dienste marktfähig machen

Soziale Dienste werden nach wie vor zu einem beträchtlichen Anteil in ehrenamtlicher Tätigkeit, in Form von Zivildienst oder im Rahmen eines freiwilligen sozialen Jahres geleistet.

¹ Anlässlich der Gründung des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) 1998 legten wirtschaftspolitisch engagierte Ökonomen ein Thesenpapier zur Arbeitsmarktpolitik vor (vgl. Petersberger Erklärung: Anstöße für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 11, S. 652 f.). Zehn Jahre danach sehen die Autoren weiterhin Handlungsbedarf. Hier wird ihre Erklärung dokumentiert.

Es steht außer Frage, dass das dabei zutage tretende soziale Engagement der Beteiligten von hohem gesellschaftlichen Wert ist. Gleichwohl ist absehbar, dass die sich abzeichnenden demographischen Probleme nicht auf der Grundlage von freiwilligen Diensten allein bewältigt werden können. Viele Haushalte sehen sich bereits heute gezwungen, Pflegedienstleistungen durch illegale Arbeitskräfte aus Osteuropa erbringen zu lassen. Gerade im beschäftigungsintensiven Dienstleistungssektor, etwa bei der Freien Wohlfahrtspflege – hier insbesondere im Gesundheitswesen und bei der Alten- und Kinderbetreuung – sind nach wie vor erhebliche marktbeschränkende Regulierungen und Monopolisierungen zu beobachten, die aufgebrochen werden müssen, um die vorhandene Beschäftigung zu legalisieren und das nicht unerhebliche Wachstumspotenzial zu erschließen. Verwerfungen gibt es zudem durch die ungleiche Konkurrenz von privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen Trägern. In vielen Bereichen der sozialen Dienste muss das Gemeinnützigkeitsprivileg auf den Prüfstand. Darüber hinaus sprechen auch Fairnessgründe dafür, die Tätigkeit in sozialen Diensten grundsätzlich marktfähig zu machen.

Die Kaufkraft auf Märkten für soziale Dienste kann durch „Gutscheine“ nicht nur sichergestellt, sondern verteilungspolitisch befriedigender als bisher ausgestaltet werden. Öffentlich geförderte Dienstleistungsagenturen könnten überdies einen wichtigen Beitrag zur Organisation des Marktes leisten.

4. Zuwanderung stärker an wirtschaftlichen Interessen Deutschlands ausrichten

Mit der Implementierung des Zuwanderungs- und Integrationsgesetzes im Jahr 2005 hat Deutschland zuwanderungspolitisch wichtige Fortschritte erzielt und die Basis für eine ökonomisch motivierte Steuerung der Zuwanderung geschaffen. Zugleich dokumentiert die „Bluecard“-Initiative der EU einen entsprechenden Bewusstseinswandel auf europäischer Ebene. Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, dass eine gesteuerte Zuwanderung positive gesamtwirtschaftliche Effekte erzeugt und insbesondere die Zulassung hochqualifizierter ausländischer Fachkräfte auf dem deutschen und europäischen Arbeitsmarkt von großer Bedeutung ist. Allerdings trägt auch die aktuelle Fassung des deutschen Zuwanderungsgesetzes dem einsetzenden Fachkräftemangel sowie den demographischen Veränderungsprozessen nur eingeschränkt Rechnung.

Erst mit der Schaffung eines kombinierten Punkte- und Quotensystems kann die Ausschöpfung der positiven ökonomischen Wirkungen von dauerhafter Zuwanderung in vollem Umfang gelingen. Die Hochschulen sollten insgesamt stärker für ausländische Bewerber geöffnet und der Arbeitsmarktzugang von Absolventen weiter entbürokratisiert werden. Mit attraktiven Studienprogrammen lassen sich zukünftige Fachkräfte aus dem Ausland erfolgreich anwerben und integrieren.

5. Trennung von Umverteilung und Sozialversicherung im Steuer- und Transfersystem

Was die Kapitalbesteuerung anbelangt, hat das zurückliegende Jahrzehnt deutliche Fortschritte erbracht, die Deutschland als Investitionsstandort wieder attraktiv gemacht haben. Gleichwohl hat die Systematik der Besteuerung dadurch gelitten. Die Unternehmens- und Kapitalbesteuerung bleibt weiterhin auf der Agenda. Weitaus größerer Handlungsbe-

darf besteht jedoch im Hinblick auf die Steuer- und Aufgabenbelastung des Faktors Arbeit. Die Beitragssätze zur Sozialversicherung sind de facto angestiegen, wenn man die Zuzahlungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung berücksichtigt. Die demographische Entwicklung führt in den kommenden Jahren dazu, dass weitere Belastungen auf die gesetzlichen Sozialversicherungen zukommen werden. Einer zurückgehenden Zahl von Beitragszahlern wird eine wachsende Zahl von Leistungsberechtigten gegenüberstehen. Der drohende Anstieg der Beitragssätze und die hiermit verbundenen negativen Arbeitsanreize könnten die demographisch bedingte Arbeitskräftelücke noch vergrößern. Ein wichtiger Schritt zur Lösung besteht in einer konsequenten Befreiung der Sozialversicherung von Umverteilungsaufgaben. Versicherungsfremde Leistungen sollten in erster Linie über Steuern finanziert werden.

Im Interesse der Beschäftigung von niedrig Qualifizierten ist eine Besteuerung des Verbrauchs einer Besteuerung der Produktionsfaktoren und der Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen vorzuziehen. Die damit verbundene Senkung der Arbeitskosten stellt überdies einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung der Schwarzarbeit dar. Die Umverteilungsaufgabe sollte durch direkte Transfers gelöst werden.

6. Soziale Sicherung ermöglicht Risikobereitschaft

Der deutsche Wohlfahrtsstaat ist an seine Grenzen gestoßen. Es hat sich als Illusion erwiesen, den Herausforderungen einer zunehmend global vernetzten Welt mit der Prämierung des Erwerbsausstiegs begegnen zu können. Der moderne Sozialstaat sollte seine Mitglieder dabei unterstützen, im Strukturwandel aktiv bestehen zu können. Er kann ihnen nicht sämtliche Risiken abnehmen. Im Gegenteil: Er braucht risikobereite Menschen, denn Risikobereitschaft ist die Voraussetzung für individuelle Mobilität, Innovationen und Wachstum. Soziale Sicherung ist auch weiterhin notwendig, aber sie darf nicht zum Ersatz für den Ertrag werden, der mit der Übernahme von Risiken verbunden ist. Ohne die Absicherung gegen gewisse Lebensrisiken unterbleiben gesamtwirtschaftlich sinnvolle, aber individuell riskante bzw. unsichere Investitionen, z.B. in Humankapital. Erst eine Versicherung für den Fall des Scheiterns führt dazu, dass Menschen, die in der Regel eher risikoscheu sind, das Risiko der Investition auf sich nehmen. Es kommt deshalb darauf an, innerhalb des Wohlfahrtsstaates nicht nur passive, sondern vor allem aktive Anreize zur Übernahme von Risiken zu verstärken.

Bonn, den 1. Dezember 2008

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Prof. Michael C. Burda, Ph.D., Humboldt-Universität zu Berlin.

Prof. Dr. Kai Konrad, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Freie Universität Berlin.

Prof. Dr. Friedrich Schneider, Johannes-Kepler-Universität Linz.

PD Dr. Hilmar Schneider, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).

Prof. Dr. Jürgen von Hagen, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Prof. Dr. Gert G. Wagner, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Technische Universität Berlin, Max-Weber-Kolleg, Universität Erfurt.