

## Petersberger Erklärung: Anstöße für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik

*Anläßlich eines Symposiums, veranstaltet vom neu gegründeten Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn, legten sechs Ökonomen in einer „Petersberger Erklärung“ Thesen zur Arbeitsmarktpolitik vor. Nachfolgend der Wortlaut der Erklärung.*

Arbeitslosigkeit ist eine der zentralen Fragen unserer Zeit. Technischer Fortschritt und Globalisierung schaffen einerseits neue Beschäftigungschancen, andererseits bedrohen sie Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich und erzwingen Anpassungsprozesse bei qualifizierten Arbeitnehmern. Auch für Deutschland steht die Frage nach der beruflichen Qualifikation und der Qualifizierbarkeit der Arbeitnehmer im Mittelpunkt. Arbeitslosigkeit ist derzeit immer noch weitgehend eine Folge geringer Ausbildung. Es wäre jedoch illusionär, von einer unbegrenzten Ausbildungsfähigkeit der Menschen auszugehen. Dies bedeutet, daß gerade ein Land mit einem allgemein hohen Lohnniveau über die Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich grübelnd nachdenken muß.

Der deutsche Arbeitsmarkt krankt an zu wenig Flexibilität und zu vielen hemmenden Strukturen, an zu wenig Mobilität und zu viel Mutlosigkeit. Viel wird davon abhängen, ob es gelingt, vor allem die politischen Rahmenbedingungen in einer Weise neu zu gestalten, die Motivation, Kreativität und Leistungswillen freisetzt, ohne den notwendigen sozialen Ausgleich zu gefährden.

Gesamtwirtschaftliche Maßnahmen zur Erhöhung des Beschäftigungsvolumens wie eine Senkung der Zinsen, können kurzfristig entlastend wirken, sie beseitigen aber nicht die strukturellen Ursachen. Soweit kurzfristige Erfolge die Kraft zur Reform erhalten lassen, sind sie dauerhaft schädlich.

Wir sehen den Schlüssel zur Lösung der Arbeitslosigkeitsproblematik in der Entwicklung dynamischer Märkte für beschäftigungsintensive Güter und Dienstleistungen, insbesondere im Niedriglohnbereich. Die umfassende Deregulierung von Produktmärkten und die Beseitigung von Informationshemmnissen und Rechtsunsicherheiten, die derzeit schon durch den bloßen Umfang bestehender Vorschriften entstehen (z.B. im Steuerrecht, Arbeitsrecht, Baurecht, in der Gewerbeordnung und im Umweltrecht), sind dabei langfristig mindestens ebenso wichtig wie die Deregulierung des Arbeitsmarktes.

Bei einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik sollten deshalb die folgenden Aspekte eine wesentliche Rolle spielen:

### 1. Arbeit fördern statt Arbeitslosigkeit finanzieren

Die bisherige Struktur unseres Sozialsystems schützt nicht vor Arbeitslosigkeit, sondern verwaltet sie. Unabhängig von der Frage individueller Miß-

brauchsanreize, die angesichts hoher nicht-monetärer Kosten von Arbeitslosigkeit nicht überschätzt werden sollten, ist festzustellen, daß sich die Bemühungen zu wenig auf die direkte Förderung von Arbeit konzentrieren. Statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, muß deshalb die Aufnahme einer Tätigkeit systematisch unterstützt werden. Grundsätzlich sollte nur eine staatliche Unterstützung erhalten, wer auch eine Tätigkeit aufnimmt. Ein auch international stark beachteter Vorschlag ist die Vergabe von „Gutscheinen“ an Arbeitslose, die Unternehmen im Falle ihrer Anstellung beim Staat als Lohnzuschuß für einen begrenzten Zeitraum einlösen können. Die hierin liegenden positiven Anreizmechanismen sollten nicht unterschätzt werden.

### 2. Arbeitslosigkeit durch Weiterbildung rascher beenden

Deutschlands Stärke liegt in seinen hochqualifizierten Arbeitskräften. Dies bedeutet einerseits, daß es keine Alternative zur gegenwärtigen Hochlohnstrategie gibt, soll eine Abwanderung von Leistungsträgern vermieden werden. Es bedeutet andererseits die unabdingbare Notwendigkeit ständiger Qualifikation. In besonderer Weise gilt das für Zeiten der Arbeitslosigkeit. Sie müssen weitaus stärker als bisher als Chancen zur Weiterbildung begriffen werden, sowohl von den Arbeitslosen selbst, als auch von den sie betreuenden Behörden. Die Politik der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) hat sich, wie empirische Studien zeigen, insgesamt nicht bewährt. Erfolgreiches Training statt erfolgloser ABM muß die Devise sein. Dabei sollte sich die Höhe des Arbeitslosengeldes bzw. der Wert des vergebenen „Gutscheins“ am Umfang der erfolgten Weiterbildung orientieren, um Vorleistungen zu belohnen.

### 3. Bürgerarbeit marktfähig machen

Die Arbeitsmarktproblematik hat eine Diskussion um die mögliche Neugewichtung von Erwerbsarbeit und ehrenamtlicher Bürgerarbeit entfacht, die teilweise zynische Elemente aufweist. Die Vorstellung, Bürgerarbeit zu fördern, um die Schaffenskraft von Arbeitnehmern in einen solchen „dritten Sektor“ umzuleiten oder Zeiten von Arbeitslosigkeit sinnbringend zu füllen, läuft Gefahr, in einer Sackgasse zu enden und die Beschäftigungskrise eher noch zu verstärken. Bürgerarbeit muß im Gegenteil marktfähig gemacht werden. Gerade im beschäftigungsintensiven Dienstleistungssektor, etwa bei der Freien Wohlfahrtspflege – und hier insbesondere im

Gesundheitswesen und bei der Alten- und Kinderbetreuung – sind erhebliche Regulierungen und Monopolisierungen zu beobachten, die aufgebrochen werden müssen, um positive Beschäftigungseffekte auszulösen. Die Kaufkraft auf Märkten für soziale Dienste kann durch „Gutscheine“ nicht nur sichergestellt, sondern verteilungspolitisch befriedigender als bisher ausgestaltet werden.

#### 4. Ökonomie und Zuwanderung in Einklang bringen

Die Zukunft Deutschlands liegt in der Bewährung auf offenen Märkten. Dies gilt auch für den Arbeitsmarkt, der gerade in einem zusammenwachsenden Europa nicht von äußeren Einflüssen isoliert werden kann. Es wäre fahrlässig, den deutschen Arbeitsmarkt von Zuwanderung abzuschotten. Ebenso fahrlässig wäre es, aus falsch verstandenen humanitären Erwägungen heraus eine unkontrollierte Öffnung zu betreiben. Ökonomische Kriterien spielen bei der Gestaltung der Zuwanderung derzeit praktisch keine Rolle. (Für den Bereich der Flüchtlingsaufnahme sind sie naturgemäß ohne Bedeutung.) Sie müssen aber in den Vordergrund rücken, wenn ein günstigerer volkswirtschaftlicher und damit auch gesellschaftspolitischer Effekt erzielt werden soll. Der Schlüssel hierzu liegt in einer Auswahl von Zuwanderern im Rahmen geregelter Zugangsmechanismen, die mit den rechtlichen Einreisebestimmungen kompatibel ist. Eine Politik der kontrollierten Öffnung bestimmter Arbeitsmarktsegmente dort, wo Bedarfe auf der Hand liegen, kann der Volkswirtschaft nur nutzen. Umgekehrt ist eine Begrenzung der Zuwanderung angezeigt, sofern ökonomische Bedarfslagen nicht gegeben sind. Zugleich muß allen Zuwanderern und deren Kindern, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten, ein verlässliches Angebot zur Integration in Wirtschaft und Gesellschaft gemacht werden.

#### 5. Abkehr von der direkten Besteuerung

Die positiven Effekte einer allgemeinen Senkung der Steuer- und Abgabenlast sind unbestritten, sofern man zu der dazu erforderlichen Ausgabenkürzung bereit ist. Eine umfassende Reform und radikale Vereinfachung des Steuerrechts ist überfällig. Zumindest mittelfristig muß sie eine radikalere strukturelle Kehrtwendung bedingen, als sie in den meisten bislang diskutierten Konzepten vorgeschlagen wird. Der Faktor Kapital ist international zu mobil, um besteuert zu werden, der Faktor Arbeit bedarf einer spürbaren Entlastung. Deshalb drängt sich eine Abkehr vom Prinzip der Besteuerung der Produktionsfaktoren auf. Anstelle der direkten Einkommensbesteuerung sollte die staatliche Einnahmenerzielung primär über indirekte Steuern, insbesondere über die Mehrwertsteuer oder andere Verbrauchssteuern, erfolgen. Die vorherrschende progressive Einkommensbesteuerung löst die Verteilungsproblematik ohnehin nicht. Differenzierte Verbrauchssteuersätze und direkte Transfers kön-

nen der Forderung nach sozialer Gerechtigkeit besser entgegenkommen. Eine solche Reform der Besteuerung fördert bei qualifizierten Arbeitnehmern Humankapitalbildung und Leistungsbereitschaft sowie im Niedriglohnbereich die Rückkehr aus der Schattenwirtschaft. Sie entspricht auch einer wahrscheinlich größeren Fiskalillusion bei der indirekten Besteuerung. Um Arbeit durch Sozialversicherungsbeiträge nicht indirekt zu besteuern, sollte die Versicherungspflicht an Personen und nicht mehr an bestimmten Beschäftigungsverhältnissen festgemacht werden.

#### 6. Wohlfahrtsstaat und Risikobereitschaft bedingen sich

Der deutsche Wohlfahrtsstaat ist gravierenden Finanzierungsproblemen ausgesetzt, aber er ist nicht per se die Ursache von Arbeitslosigkeit. Die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates ist in der international mobileren Gesellschaft schwieriger geworden. Die wachsenden individuellen Gestaltungsmöglichkeiten des Einzelnen in einem immer komplexer werdenden Geflecht von Sicherungssystemen machen es schwieriger, Anspruchssysteme so zu gestalten, daß sie genau und zielorientiert wirken. Eine Reform des Wohlfahrtsstaates muß auf Vereinfachung, höhere Transparenz, höhere Zielgenauigkeit der Umverteilung und auf eine Verringerung systembedingter negativer Verhaltensanreize abzielen. Der Sozialstaat sollte den Strukturwandel nicht hemmen. Eine drastische Beschränkung sozialstaatlicher Leistungen würde aber neue Probleme aufwerfen, insbesondere für die Kultur der sozialen Solidarität. Die Marktwirtschaft verlangt nach Risikobereitschaft „wer wagt, gewinnt“. Ein funktionierendes wohlfahrtsstaatliches System ist auch die Absicherung für diese Risikobereitschaft. Es kommt deshalb darauf an, durch kluge Reformen innerhalb des Wohlfahrtsstaates nicht nur passiv wirkende, sondern vor allem aktive Anreize zur Übernahme von Risiken zu verstärken.

Bonn, den 16. Oktober 1998

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann  
Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

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

Prof. Dr. Kai Konrad  
Freie Universität Berlin

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

Prof. Dr. Jürgen von Hagen  
Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)  
Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)