

IZA DP No. 24

Petersberger Erklärung: Anstoesse fuer eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik

Klaus F. Zimmermann
Michael C. Burda
Juergen von Hagen
Kai Konrad
Friedrich Schneider
Gerd G. Wagner

October 1998

Petersberger Erklärung: Anstöße für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik

**Klaus F. Zimmermann
Michael C. Burda
Jürgen von Hagen
Kai Konrad
Friedrich Schneider
Gert G. Wagner**

Discussion Paper No. 24
October 1998

**Published in:
Wirtschaftsdienst, 78 (1998), 652-653**

IZA

P.O. Box 7240
D-53072 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-3894-201
Fax: +49-228-3894-210
Email: iza@iza.org

This Discussion Paper is issued within the framework of IZA's research areas *Mobility and Flexibility of Labor Markets* and *The Welfare State and Labor Markets*. Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the institute. Research disseminated by IZA may include views on policy, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn is a local and virtual international research center and a place of communication between science, politics and business. IZA is an independent, nonprofit limited liability company (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) supported by the Deutsche Post AG. The center is associated with the University of Bonn and offers a stimulating research environment through its research networks, research support, and visitors and doctoral programs. IZA engages in (i) original and internationally competitive research in all fields of labor economics, (ii) development of policy concepts, and (iii) dissemination of research results and concepts to the interested public. The current research program deals with (1) mobility and flexibility of labor markets, (2) internationalization of labor markets and European integration, (3) the welfare state and labor markets, (4) labor markets in transition, (5) the future of work, and (6) general labor economics.

IZA Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character.

ABSTRACT

Petersberger Erklärung: Anstöße für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik

In this paper six authors propose guidelines for German labor market policy, to overcome current discouragement and lead to a new balance of social security and individual competitiveness. Crucial aspects in this regard should be a reformed tax system based on excise instead of income taxes, and a system of incentives (vouchers) to encourage further education and individual initiative in the event of unemployment. In addition the declaration pleads for economic regulation of immigration and demands more marketability of honorary work. The welfare state should not be shattered but has to stimulate the individual to take economic risks and chances. This paper has been forwarded to a broader German public in order to influence discussion on the future course of labor market policy.

JEL Classification: J00

Keywords: labor market, migration and economics, tax system, welfare state

Klaus F. Zimmermann
IZA
P.O. Box 7240
D - 53072 Bonn
Germany
Tel.: +49-228-3894-201
Fax: +49-228-3894-210
email: Zimmermann@iza.org

Petersberger Erklärung

Anstöße für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik

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 gründlich 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 erlahmen 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 Mißbrauchsanreize, 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 können 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)

Kontakte: Tel.: 0228/38 94 209/201; Fax: 0228/38 94 210