

Die Internationalisierung der Wirtschaft stellt die einst voneinander abgeschotteten Nationalstaaten vor ungewöhnliche Herausforderungen, ihre sozialpolitischen Ziele zu verwirklichen. Beim Öffentlichen Vortrag anlässlich der Jahresversammlung der Max-Planck-Gesellschaft in München berichtet PROF. FRITZ W. SCHARPF, Direktor am MPI für Gesellschaftsforschung, Köln, über die Ergebnisse seiner Forschungsarbeiten, wie zwölf unterschiedliche Länder bei ihrer Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf die Veränderungen der internationalen Ökonomie reagierten.*

Sozialstaaten in der Globalisierungs

Lehren aus dem internationalen Vergleich

Die Forschung, aus der ich heute über einige Ergebnisse berichte, hat eine in der MPG ungewöhnliche Vorgeschichte. Sie begann vor genau drei Jahren im Senat dieser Gesellschaft mit einer Diskussion über die Zukunft des Sozialstaats unter den Bedingungen der Globalisierung, und sie fand ihre Fortsetzung in der an uns adressierten Frage des Präsidenten, was denn die vergleichende Gesellschaftsforschung zur wissenschaftlichen Klärung beitragen könnte.

Die Antwort, der Stand der Forschung sei so verwirrend wie die politische Debatte, aber selbstverständlich auf viel höherem Niveau, konnte keinem gefallen. Aber der für eine bessere Auskunft nötige Forschungsaufwand war so hoch, dass er aus den ohnehin verplanten Ressourcen des Institutshaushalts nicht zu bestreiten war.

Mit einer finanziellen Starthilfe des Präsidenten und mit der Hilfe eines internationalen Netzes von Kooperationspartnern unseres Instituts war es aber dann doch möglich, schon wenige Monate später eine vergleichende Untersuchung zu beginnen, deren weiterer Fortgang durch eine größere Zuwendung der Volkswagen-Stiftung und eine kleinere der Thyssen-Stiftung gefördert wurde. An ihr waren schließlich siebzehn Kollegen aus acht Ländern beteiligt, die unter deutsch-amerikanischer Projektleitung die Reaktionen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in zwölf Ländern auf Veränderungen der internationalen Ökonomie seit den frühen siebziger Jah-

* In den quantitativen Analysen wurden die zwölf untersuchten Länder im Kontext anderer Industriestaaten betrachtet. Zusätzlich wurden daher Norwegen, Finnland, Kanada, die Vereinigten Staaten und Japan in den Vergleich einbezogen.

ren untersuchten. In die Studie einbezogen wurden die skandinavischen Sozialstaaten Schweden und Dänemark, die kontinentaleuropäischen Länder Österreich, Deutschland, die Niederlande, Belgien, Frankreich, Italien und die Schweiz und schließlich Großbritannien, Australien und Neuseeland als Vertreter des angelsächsischen Modells. Die Arbeiten wurden vor zwei Monaten abgeschlossen und die Ergebnisse werden in wenigen Monaten in zwei voluminösen Bänden bei der Oxford University Press erscheinen. Ich verspreche Ihnen jedoch, dass ich daraus heute nur einen schmalen Ausschnitt vortragen werde.

Die hoch entwickelten Sozialstaaten stehen heute überall vor großen Problemen, die mit der Internationalisierung der Wirtschaft kaum etwas zu tun haben – man denke nur an



Prof. Fritz W. Scharpf, Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln: „Wenig spricht dafür, dass unsere Untersuchung etwas ändern könnte: Aber unsere Bringschuld wollen wir dennoch erfüllen.“

falle?

die Folgen der Überalterung für die Renten- und Gesundheitssysteme. Wenn die Globalisierung dennoch und mit Recht als kritische Herausforderung diskutiert wird, dann deshalb, weil diese Sozialstaaten ihre heutige Gestalt in einer Periode entwickelt haben, in der die nationale Politik auf die internationale Ökonomie kaum Rücksicht nehmen musste.

In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg hatte die Integration der kapitalistischen Weltwirtschaft einen historischen Tiefpunkt erreicht, von dem sie sich nur langsam erholte. Die Wechselkurse waren damals durch internationale Vereinbarungen fixiert und konnten nur auf demselben Wege, aber nicht durch internationale Spekulation verändert werden. Der grenzüberschreitende Kapitalverkehr wurde wirksam kontrolliert, und die natio-

FOTOS: WOLFGANG FISLER / ILLUSTRATION: BEATE FAHRMÄNDER



nen Kapitalmärkte und Finanzdienstleistungen waren strikt reguliert. Weite Bereiche der Wirtschaft – die Landwirtschaft, die Energieversorgung, der Straßengüterverkehr, die Bahn, die Post, das Telefon, das Fernsehen und andere Leistungen der „Daseinsvorsorge“ – waren als staatliche Monopole oder regulierte Kartelle sogar dem innerstaatlichen Wettbewerb entzogen. Und selbst auf den Märkten für Industriegüter, die

dem internationalen Wettbewerb im Prinzip offen standen, wurden die nationalen Produzenten notfalls durch Zölle, Einfuhrkontingente, Exportsubventionen und eine Vielzahl nicht-tarifärer Handelshindernisse vor ausländischer Konkurrenz geschützt.

Kapitalbesitzer konnten darum im Prinzip nur zwischen Anlage-Optionen im Inland wählen, und die Unternehmen konnten die Kosten ge-

setzlicher und tariflicher Regelungen auf Verbraucher überwälzen, die nicht auf günstigere ausländische Angebote ausweichen konnten. Unter diesen Bedingungen konnte der Staat mit seiner Geld- und Finanzpolitik die Investitionsneigung und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wirksam beeinflussen und damit fast überall die Vollbeschäftigung sichern. Die gewerkschaftliche Lohnpolitik und die staatliche Steuerpoli-

tik konnten die primäre und sekundäre Einkommensverteilung und damit das Maß der akzeptablen sozialen Ungleichheit in weiten Grenzen beeinflussen. Vor allem aber war die nationale Politik weitgehend frei in der Entscheidung darüber, welche Funktionen der sozialen Sicherung und der Daseinsvorsorge vom Staat, welche von den Tarifparteien, und welche von den Bürgern selbst über den Markt oder in der Familie erfüllt

werden sollten. Kurz: In den ersten Nachkriegsjahrzehnten wurde die politische Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse von der internationalen Ökonomie kaum eingeschränkt – und dementsprechend unterschiedlich haben sich die sozialstaatlichen Systeme in den einzelnen Ländern je nach politischen Präferenzen und Traditionen entwickelt.

Diese Abschottung der Nationalwirtschaften von der Weltwirtschaft

„Unsere Untersuchung hat gezeigt, dass der angebliche Gegensatz zwischen internationaler Wett



Prof. Jochen A. Frowein, Vizepräsident der Max-Planck-Gesellschaft und Direktor am MPI für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg: „Mit seiner von ihm so genann-

ten Politikverflechtungsfalle hat Fritz W. Scharpf zum ersten Mal eine berühmte Fallenproblematik formuliert.“ Rechts die voll besetzte Aula der Münchner Universität.



KRITISCHER ANALYST DER GEMEINSCHAFTSAUFGABEN

Den Referenten des Öffentlichen Vortrags stellte PROF. JOCHEN A. FROWEIN, *Vizepräsident der Max-Planck-Gesellschaft und Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, vor.*

Es entspricht einer guten Tradition der Max-Planck-Gesellschaft, anlässlich ihrer Hauptversammlung mit einem Öffentlichen Vortrag eines ihrer Wissenschaftlichen Mitglieder und Direktoren eines Instituts an die Öffentlichkeit zu treten. Diese Vorträge werden im turnusmäßigen Wechsel von einer der drei Sektionen der Max-Planck-Gesellschaft gestaltet. Dieses Jahr ist die geisteswissenschaftliche Sektion an der Reihe. Als Vizepräsident der Max-Planck-Gesellschaft mit Verantwortung für diese Sektion habe ich die Ehre, den Redner des heutigen Abends, Herrn Kollegen Fritz W. Scharpf, vorzustellen, dessen Namen Sie mehrfach in München gelesen haben. Das tue ich mit einer ganz besonderen Freude, denn als Verfassungsrechtler und Völkerrechtler darf ich sagen, Herr Scharpf ist auch ein wenig einer von uns. Freilich ist er natürlich weit über uns hinausgewachsen.

Fritz W. Scharpf, 1935 in Schwäbisch Hall geboren, studierte Jura und Politische Wissenschaften vor allem in Freiburg im Breisgau, und dann an der Yale Law School in den USA. Er promovierte in Freiburg mit einer Arbeit über die Political Question Doctrine des amerikanischen Supreme Court – einer Arbeit, die sich einer sehr wichtigen verfassungsrechtlichen Fragestellung der Vereinigten Staaten widmete und die gleichzeitig natürlich den künftigen Politikwissenschaftler ganz besonders interessierte. Diese Arbeit ist nicht vergessen. Zumindest wesentliche Teile daraus sind in den Vereinigten Staaten nicht in der deutschen Fassung, wohl aber in englischen Veröffentlichungen präsent. Das konnte ich – ganz zufällig erst vor

wenigen Tagen und ohne danach zu suchen – feststellen, als ich aus einem ganz anderen Grund in einem amerikanischen Buch blätterte: Darin war Scharpf mit einem Aufsatz zur Political-Question-Lehre zitiert.

Herr Scharpf war dann von 1964 bis 1968 Assistant-Professor an der Yale Law School, habilitierte sich 1968 im Fach Politikwissenschaft an der Universität Freiburg im Breisgau und war von 1968 an Ordentlicher Professor für Politische Wissenschaften an der damals neu gegründeten Universität Konstanz. 1973 wurde er zum Direktor des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung am Wissenschaftszentrum Berlin berufen, wo er bis 1984 blieb, um dann 1986 die Position als Direktor und Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln zu übernehmen, neben der Gründungsdirektorin Renate Mayntz.

Herr Scharpf hat von seinen frühen Anfängen, die mit Verfassungsrecht intensiv zu tun hatten, immer auch den Blick für Fragen der staatlichen Verwaltung, des Verfassungsrechts und politischer Organisation behalten. Er hat über die Rolle des Föderalismus bei der Entwicklung der europäischen Strukturen einschließlich des europäischen Rechts gearbeitet, und er war einer der frühen kritischen Analysten des Systems der Gemeinschaftsaufgaben im deutschen Bundesstaat. In diesem Zusammenhang, den er später als Wissenschaftliches Mitglied der Max-Planck-Gesellschaft noch vertiefte, hat er das erste Mal eine berühmte Fallenproblematik formuliert: Die Politikverflechtungsfalle, von Fritz W. Scharpf so genannt, ist seither zu einem Standardbegriff geworden. Es ist deswegen nicht verwunderlich, dass er uns heute Abend erneut ein Fallenproblem stellt und uns darüber berichtet. Ich glaube, er ist ein guter Fallensteller, und ich könnte mir vorstellen, dass wir alle von seinem Vortrag wie von einer Falle gefangen und voll überzeugt werden.

gibt es heute nicht mehr. Schon in den siebziger und frühen achtziger Jahren haben die beiden Ölpreis-Krisen das ökonomische Gleichgewicht in allen Industriestaaten erschüttert und manche von ihnen in eine tiefe Krise gestürzt, die sie nur durch radikale Kurswechsel ihrer Wirtschafts-, Finanz- und Lohnpolitik überwinden konnten. Zugleich wurden die meisten Staaten vom internationalen Kapitalmarkt abhängig. Kapitalver-

auch nur verzerren könnten. Zugleich hat die europäische Wettbewerbspolitik auch die Liberalisierung, Privatisierung und radikale Deregulierung jener Aufgaben erzwungen, die in den Nachkriegsjahrzehnten unter dem Anspruch der staatlichen „Daseinsvorsorge“ dem innerstaatlichen Marktwettbewerb entzogen waren.

Noch wichtiger als die Interventionen der Brüsseler Wettbewerbschüter

oder weniger attraktiv sind als Angebote aus anderen Ländern; und es bedeutet auch, dass Kapitalbesitzer nicht mehr zur Anlage im Inland gezwungen werden können, wenn die erwartbare Rendite nach Steuern unter den anderswo erzielbaren Erträgen liegt. Da aber die nationale Politik von ihren Wählern auch weiterhin für Beschäftigung und Einkommen verantwortlich gemacht wird, und da sie auf das nationale Steuer-

bewerbsfähigkeit und Sozialpolitik auch unter den heutigen Bedingungen kein prinzipieller ist.“



Abb. 1: Je nach Typus des Sozialstaats übernimmt der Staat soziale Leistungen in unterschiedlichem Umfang.

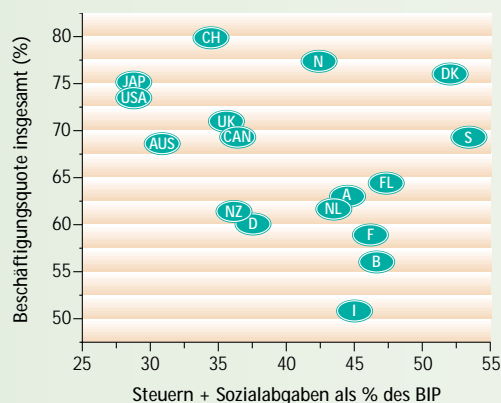


Abb. 2: Beschäftigungsquote insgesamt in Abhängigkeit von den Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Brutto-Inlandsprodukts am Ende der neunziger Jahre. Ein Zusammenhang zwischen den beiden Größen ist nicht ersichtlich.

Länderkürzel: A - Österreich, AUS - Australien, B - Belgien, CAN - Kanada, CH - Schweiz, D - Deutschland, DK - Dänemark, F - Frankreich, FL - Finnland, I - Italien, JAP - Japan, N - Norwegen, NL - Niederlande, NZ - Neuseeland, S - Schweden, UK - Großbritannien, USA - Vereinigte Staaten von Amerika.

kehrkontrollen verloren an Wirkung und wurden schließlich fast überall aufgehoben, sodass der internationalen Mobilität von Finanzanlagen kaum noch Hindernisse entgegenstanden. In der zweiten Hälfte der achtziger und in den neunziger Jahren schließlich überschritt auch die internationale Integration der Märkte für Realanlagen und der Produktmärkte wieder das zuletzt vor dem Ersten Weltkrieg erreichte Niveau.

In derselben Periode hat die europäische wirtschaftliche Integration die Wirkungen der „Globalisierung“ wesentlich verstärkt. Hier unterbinden strikte, gerichtlich durchsetzbare Regeln nicht nur protektionistische Zölle und quantitative Handelsbeschränkungen, sondern alle nationalstaatlichen Maßnahmen, die die Mobilität von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmer behindern oder den freien Wettbewerb im Binnenmarkt beschränken oder

sind jedoch die faktischen Zwänge, die von der Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der Währungsunion ausgehen: Verbraucher können unter Waren und Dienstleistungen aus allen Mitgliedstaaten wählen; Kapital kann ohne jede Einschränkung transferiert werden; Unternehmen können die Produktion in jedes andere Unionsland verlagern, ohne ihren Zugang zum heimischen Markt zu beeinträchtigen – und innerhalb der Währungsunion brauchen sie nicht einmal mehr das Risiko einer Wechselkursänderung einzuplanen. Kurz: Der Nationalstaat hat die in den Nachkriegsjahrzehnten gewonnene Kontrolle über seine ökonomischen Grenzen wieder vollständig verloren.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass anders als in der Nachkriegszeit die Konsumenten nicht mehr zum Kauf inländischer Produkte gezwungen werden können, wenn diese teurer

aufkommen angewiesen bleibt, muss sie sich wohl oder übel auf eine Standortkonkurrenz mit anderen Staaten einlassen, bei der es darum geht, die Attraktivität des eigenen Landes für Produzenten, Investoren und Steuerzahler gegenüber den konkurrierenden Standorten zu verteidigen oder zu verbessern.

Es sind diese Zwänge der Standortkonkurrenz, die nun den Sozialstaat ins Zentrum der kritischen und besorgten Aufmerksamkeit rücken. Kritisch ist die Aufmerksamkeit, weil befürchtet wird, dass die zur Finanzierung sozialer Leistungen erforderlichen Steuern und Abgaben sowie die dem Abbau sozialer Ungleichheit und dem Schutz der Arbeitnehmer dienenden Gesetze und Tarifverträge die internationale Wettbewerbsfähigkeit mindern könnten. Besorgt ist die Aufmerksamkeit, weil umgekehrt befürchtet wird, dass die zur Sicherung

oder Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit für erforderlich gehaltenen Maßnahmen auf den Abbau sozialstaatlicher Leistungen hinauslaufen und die soziale Ungleichheit verschärfen müssten.

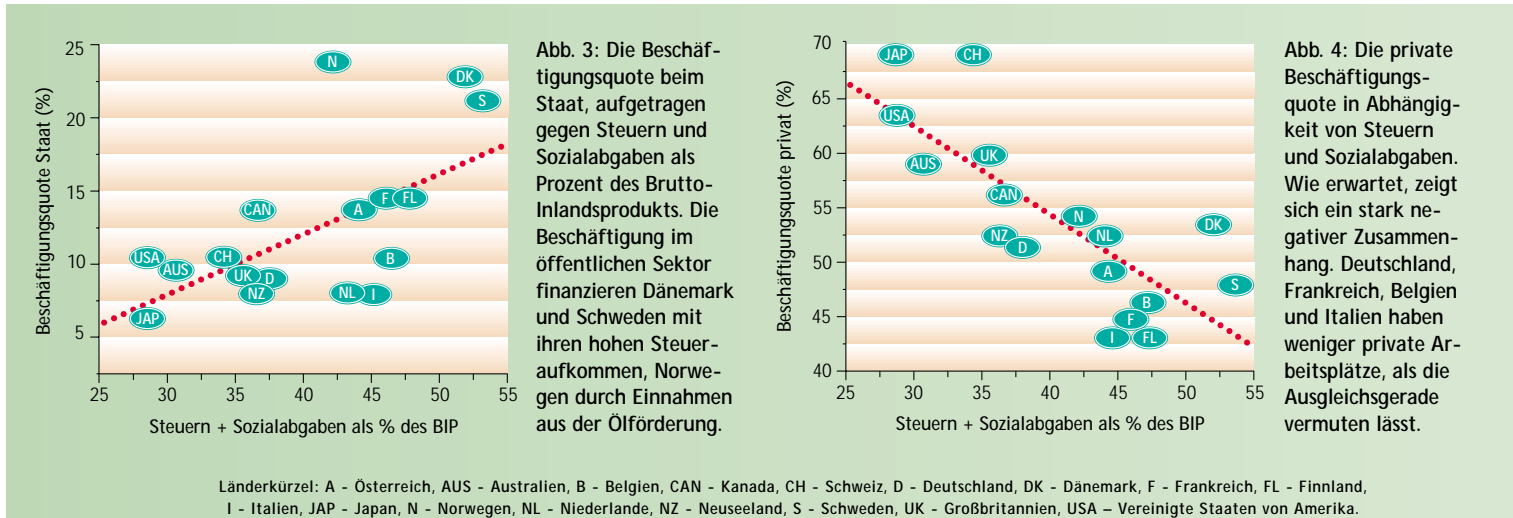
Beide Arten von Befürchtungen unterstellen also einen Gegensatz zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Sozialpolitik. Unsere Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass dieser Gegensatz auch

Diese Unterschiede sind erheblich. Tatsächlich gibt es unter den von uns untersuchten zwölf Ländern nicht zwei, deren sozialstaatliche Institutionen und Programme in allen wichtigen Aspekten übereinstimmen. In der Literatur werden dennoch zur Vereinfachung drei „Familien“ von Sozialstaaten unterschieden, deren Entwicklung in der Nachkriegszeit von den unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Leitbildern libera-

dagegen hat der Staat zusätzlich die Verantwortung für aufwändigere Systeme der Sozialversicherung übernommen, die bei Arbeitslosigkeit, Invalidität und im Alter Leistungen in Annäherung an das zuvor erzielte Arbeitseinkommen gewähren sollen, die also den Status, der im Arbeitsleben erreicht wurde, erhalten sollen.

Dies gilt auch für die skandinavischen oder „sozialdemokratischen“ Sozialstaaten, deren Entwicklung je-

„Die kontinentalen Länder haben ihre mittlere Position bei der Abgabenbelastung für soziale Trans



unter den heutigen Bedingungen kein prinzipieller ist. Es finden sich durchaus Länder – Dänemark, beispielsweise, die Niederlande, die Schweiz oder Australien – die auch unter den Bedingungen der Globalisierung ihre beschäftigungs- und sozialpolitischen Errungenschaften verteidigt oder sogar verbessert haben. Aber dies gilt keineswegs für alle Länder, die wir untersucht haben.

Wir schließen daraus, dass die nationale Politik zwar weiterhin ihre sozialpolitischen Ziele autonom bestimmen kann, dass sie aber im Gegensatz zur Nachkriegszeit nicht mehr in der Lage ist, auch die dafür verwandten Mittel frei zu wählen. Anders ausgedrückt: Die strukturellen Unterschiede zwischen den Sozialstaaten, die in der Nachkriegszeit keine Rolle gespielt haben, haben unter den Bedingungen der Globalisierung an Bedeutung gewonnen.

ler, christdemokratischer oder sozialdemokratischer Parteien geprägt war. Deren Wirkung zeigt sich am deutlichsten in der Abgrenzung zwischen den vom Staat übernommenen und den von den Bürgern selbst zu erfüllenden Funktionen der sozialen Sicherung (Abb. 1).

In allen drei Gruppen gewährleistet der Staat neben seinen Funktionen im Bildungs- und Gesundheitswesen auch eine soziale Mindestsicherung für Personen ohne andere Einkommensquellen. In den angelsächsischen oder „liberalen“ Sozialstaaten gilt dies auch bei Arbeitslosigkeit und im Alter, wo sich die staatlichen Leistungen ebenfalls auf eine niedrige Grundsicherung beschränken. Die Absicherung mittlerer und höherer Einkommen wird hier also im Prinzip der privaten Vorsorge überlassen.

In den kontinentaleuropäischen oder „christdemokratischen“ Ländern

doch noch eine weitere Stufe einschließt. Hier gewährleistet der Staat auch ein breites Angebot professioneller sozialer Dienstleistungen für Familien mit Kindern, für Kranke und Behinderte und für ältere Menschen, die nicht – wie in den angelsächsischen und kontinentalen Ländern – nach den Regeln der Sozialhilfe auf Bedürftige beschränkt bleiben, sondern im Sinne eines Bürgerrechts von allen Familien in Anspruch genommen werden können.

Entsprechend dieser Abstufung der sozialstaatlichen Funktionen unterscheiden die Länder sich auch im Anteil der gesellschaftlich verfügbaren Ressourcen, die im ersten Zugriff vom Staat in Anspruch genommen werden. So lag am Ende der neunziger Jahre die Gesamtbelastung durch Steuern und Sozialabgaben im Durchschnitt der angelsächsischen Länder bei 34 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), bei den konti-

mentalenen Sozialstaaten lag sie bei 44 Prozent, und in Schweden und Dänemark erreichte die Abgabenlast sogar 53 Prozent des BIP. Die Unterschiede sind also erheblich, und sie sind im Laufe der Zeit auch nicht geringer geworden: Die Hochsteuerländer des Jahres 1998 hatten schon 1970 die höchsten Steuern und Abgaben, und die Niedrigsteuerländer von 1970 haben auch heute noch die geringste Abgabenlast.

gungsquote von 59 Prozent erreichen – die überdies deutlich unter dem Niveau lag, das dieselben Länder zu Anfang der siebziger Jahre erreicht hatten.

Ich konzentriere mich auf die Erklärung dieser Unterschiede: Was haben sie mit der Wechselwirkung zwischen Globalisierung und den Strukturen des Sozialstaats zu tun?

Nach dem bisher Gesagten sollte ein erster Befund nicht überraschen,

schäftigungsquote in Dänemark so hoch wie in Japan und den USA. Besonders niedrig ist sie dagegen in Ländern mit einer mittleren Abgabenquote: Italien, Belgien, Frankreich und Deutschland.

Dies ist weniger verwunderlich als es zunächst erscheint, weil Länder mit hohem Steuerniveau auch mehr Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor finanzieren können (Abb. 3). Hier sieht man, dass Dänemark, Schwe-

fers, nicht für den Ausbau der sozialen Dienstleistungen eingesetzt.“



Auf dem Weg zum Öffentlichen Vortrag: Prof. Reimar Lüst (links), von 1972 bis 1984 Präsident der Max-Planck-Gesellschaft. Rechts im Gespräch mit seinem Nachfolger, Prof. Heinz A. Staab, Präsident von 1984 bis 1990, und dessen Frau, Dr. med. Ruth Staab.



Auch bei der Beschäftigung gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Ländergruppen, die hier allerdings nicht mit der Abstufung der Funktionen des Sozialstaats übereinstimmen. So lag am Ende der neunziger Jahre die Beschäftigungsquote (gemessen als Anteil der tatsächlich Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren) im Durchschnitt der beiden skandinavischen Länder bei 73 Prozent und in den angelsächsischen Ländern bei 67 Prozent. Am niedrigsten war sie in der Gruppe der kontinentalen Ländern die (wenn man die Schweiz als Sonderfall beiseite lässt) im Durchschnitt nur eine Beschäfti-

auch wenn er vielen Vorurteilen widerspricht (Abb. 2): Es gab am Ende der neunziger Jahre keinen linearen Zusammenhang zwischen dem Niveau der Gesamtbeschäftigung und der Abgabenquote (gemessen als Anteil aller Steuern und Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt). Eine hohe Beschäftigung wird sowohl von Ländern mit hoher Abgabenquote als auch von Ländern mit niedriger Steuerlast erreicht.

Der Anteil der Steuern und Sozialabgaben reicht von knapp 30 Prozent in den USA und Japan bis zu mehr als 50 Prozent in Dänemark und Schweden. Trotzdem ist die Be-

den (und Norwegen mit seinen Einnahmen aus der Ölförderung) weit an der Spitze liegen, während Länder wie Japan, die USA und Australien mit einem geringen Steuerniveau auch wenig Beschäftigte im öffentlichen Sektor haben.

Es entspricht auch unseren Erwartungen, dass der offenbare Zusammenhang zwischen der Beschäftigung im öffentlichen Sektor und der Abgabenquote verschwindet, sobald man die skandinavischen Länder aus der Betrachtung ausschließt. Nur diese haben ja die sozialen Dienste universell ausgebaut, und deshalb finden auch nur dort mehr als 20 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung ihren Arbeitsplatz im öffentlichen Sektor. Die kontinentalen Länder dagegen haben ihre mittlere Position bei der Abgabenbelastung nicht für den Ausbau der sozialen Dienstleistungen, sondern für soziale Transfers eingesetzt. In Deutschland,

den Niederlanden, Italien und Belgien liegt deshalb die Beschäftigungsquote im öffentlichen Sektor sogar noch unter dem Niveau der Vereinigten Staaten mit ihrer extrem niedrigeren Abgabenquote.

Die Unterschiede im Niveau der öffentlichen Beschäftigung werden also durch unterschiedliche Strukturen des Sozialstaats gut erklärt. Aber gilt dies auch für die Beschäftigung im privaten Sektor? (Abb. 4) Wie er-

ten dies die Branchen sein, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Dazu zählen aber heute nicht nur die Industrie und die Landwirtschaft, sondern auch die Energieversorgung, die Bauwirtschaft und wichtige Wirtschaftszweige, die normalerweise dem Dienstleistungssektor zugerechnet werden, insbesondere Verkehr, Kommunikation, Banken, Versicherungen und Dienstleistungen für Unternehmen (Abb. 5).

wenig empfindlich für Unterschiede der Abgabenlast. Die Erklärung liegt vermutlich in ihrer vergleichsweise hohen Arbeitsproduktivität, die die Bezahlung hoher Bruttolöhne erlaubt. Unterschiedlich hohe Steuern können dann auf die Arbeitnehmer überwältigt werden und führen im Ergebnis zu höheren oder niedrigeren Nettolöhnen. Mit anderen Worten: Was immer die Unterschiede bei der Beschäftigung in den von der Globa-

„In Branchen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, erreichen Schweden,

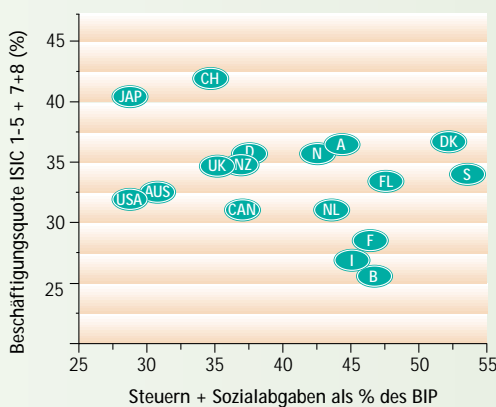


Abb. 5: Beschäftigungsquote in Branchen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, aufgetragen gegen Steuern und Sozialabgaben. Ein Zusammenhang zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Abgabenquote ist nicht zu erkennen. (ISIC - International Standard Industrial Classification System, wirtschaftswissenschaftliches Klassifikationssystem der UNO.)

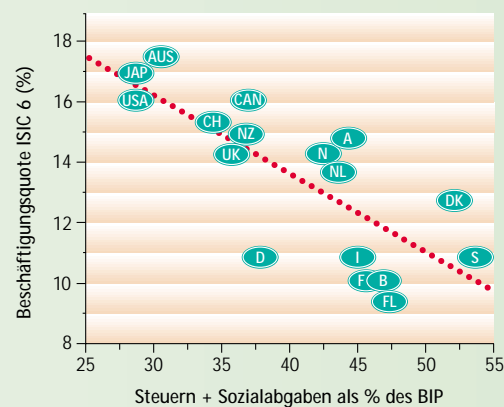


Abb. 6: Beschäftigungsquote bei privaten Dienstleistungen (ISIC 6) in Abhängigkeit von Steuern und Sozialabgaben. ISIC 6 umfasst vor allem den Groß- und Einzelhandel, Restaurants, Hotels und andere, ausschließlich privat finanzierte Dienstleistungen.

Länderkürzel: A - Österreich, AUS - Australien, B - Belgien, CAN - Kanada, CH - Schweiz, D - Deutschland, DK - Dänemark, F - Frankreich, FL - Finnland, I - Italien, JAP - Japan, N - Norwegen, NL - Niederlande, NZ - Neuseeland, S - Schweden, UK - Großbritannien, USA - Vereinigte Staaten von Amerika.

wartet zeigt das Streudiagramm einen starken negativen Zusammenhang mit der Abgabenbelastung: Länder mit hohen Steuern haben im Allgemeinen weniger private Arbeitsplätze als Länder mit niedrigen Steuern. Aber auch dieser Zusammenhang ist nicht perfekt. Im Verhältnis zur Steuerlast liegen Dänemark, Schweden und die Schweiz über den Erwartungswerten, während die kontinentalen Sozialstaaten Italien, Frankreich, Belgien und Deutschland auch weniger private Arbeitsplätze haben, als es ihrer Abgabenlast entspräche.

Auf diese Abweichungen vom statistischen Erwartungswert werde ich noch zurückkommen. Zuvor aber interessiert die Frage, in welchen Bereichen des privaten Sektors die höhere Steuerbelastung in erster Linie ihren Schaden anrichtet. Nach der Logik der Standortdebatten muss-

Addiert man die Beschäftigungsquoten dieser Branchen (ISIC 1-5, 7 und 8), so zeigen sich wiederum große Unterschiede zwischen den Ländern, die von etwa 26 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung in Belgien bis zu 42 Prozent in der Schweiz reichen. Bemerkenswert ist überdies, dass hier die derzeit als Vorbild angesehenen Vereinigten Staaten gar nicht besonders gut abschneiden: In Branchen, die einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, erreichen Schweden, Dänemark, Österreich und auch Deutschland jedenfalls deutlich höhere Beschäftigungsquoten.

Wichtiger ist hier freilich der generelle Befund, dass ein linearer Zusammenhang mit der Höhe der Abgabenbelastung nicht zu erkennen ist. Entgegen der Erwartung sind die Arbeitsplätze, auf denen international handelbare Güter und Dienstleistungen produziert werden, offenbar

lisierung betroffenen Branchen erklären mag: An den unterschiedlichen Finanzierungslasten des Sozialstaats scheint es nicht zu liegen.

Auf Deutschland bezogen: Was immer unsere niedrige Beschäftigungsquote erklären mag – an mangelnder internationaler Wettbewerbsfähigkeit kann es nicht liegen!

Daraus folgt aber auch, dass sich die insgesamt negative Wirkung der Abgabenlast auf die private Beschäftigung in erster Linie in den Branchen zeigen muss, die auch weiterhin vor dem internationalen Wettbewerb geschützt sind – also in den privaten Dienstleistungen, die lokal erbracht und lokal konsumiert werden.

In der international standardisierten Branchenstatistik geht es hier um die beiden Gruppen ISIC 6 und ISIC 9. Die letzte ist zwar die größere, aber sie umfasst neben personen-

AUCH DIE KLASSISCHEN UNIVERSITÄTEN IN DER GLOBALISIERUNGSFALLE?

In seiner Begrüßungsansprache zum Öffentlichen Vortrag würdigte PROF. ANDREAS HELDRICH, Rektor der Ludwig-Maximilians-Universität München, nicht nur humorvoll-hintergründig die Zusammenarbeit der Universität mit den Max-Planck-Instituten, er setzte sich auch mit der künftigen Rolle der „klassischen Universitäten“ im globalen Wettbewerb auseinander:

Die alljährliche Hauptversammlung der Max-Planck-Gesellschaft ist ein herausragendes wissenschaftspolitisches Ereignis. Wir freuen uns, dass ein kleiner Teil ihres Glanzes auch auf die Universität München fällt, der die Rolle des Gastgebers für den Öffentlichen Vortrag zukommt. Ich heiße Sie alle herzlich bei uns willkommen. Mein Gruß gilt dabei insbesondere Ihnen, Herr Präsident Markl. Sie sind selbst Absolvent unserer Hochschule und bekennen

lierungsfalle geraten sein. Dass Forschung in einem weltweiten Informationsaustausch und Wettbewerb betrieben werden muss, ist uns seit langem selbstverständlich. Dass wir uns aber auch mit unserem Lehrangebot auf einem Weltmarkt für Bildung behaupten müssen, ist eine neue Erfahrung. Mündige Konsumenten vergleichen die Qualität unseres Ausbildungsprogramms mit der amerikanischer Eliteuniversitäten und kehren uns enttäuscht den Rücken. Die unbefriedigende Quote ausländischer Studierender an deutschen Universitäten ist nur ein Symptom dieser Entwicklung. Auch in der privilegierten deutschen Gesellschaft gehört es mehr und mehr zum guten Ton, die eigenen Kinder zum Studium nach England oder in die USA zu schicken. Dabei sind dort selbst exorbitant hohe Studiengebühren anscheinend eher ein zusätzlicher Anreiz als ein Abschreckungsgrund. Offenbar

Dänemark, Österreich und auch Deutschland höhere Beschäftigungsquoten als die USA.“



Prof. Andreas Heldrich, Rektor der Ludwig-Maximilians-Universität München: „Die Universität München wird alles in ihren Kräften stehende tun, um auch in Zukunft möglichst viele



Präsidenten der Max-Planck-Gesellschaft hervorzubringen.“ Auch auf der Empore (links) der Großen Aula der Münchner Universität gab es keinen einzigen freien Platz mehr.

sich sogar dazu – ganz im Gegensatz zu manchen hochrangigen bayerischen Politikern, die rückblickend lieber an der Technischen Universität studiert hätten.

Die Universität München weiss sich der Max-Planck-Gesellschaft eng verbunden. Vor allem in der Forschung arbeiten wir erfolgreich zusammen. An zehn von unseren derzeit 13 Sonderforschungsbereichen sind Wissenschaftler aus der Max-Planck-Gesellschaft beteiligt, und zurzeit versuchen wir gemeinsam, uns einen fairen Anteil der Sondermittel der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Bioinformatik zu sichern. Auch unser Lehrkörper ist in sämtlichen Rängen in erfreulicher Weise von wissenschaftlichen Mitgliedern der Max-Planck-Gesellschaft durchsetzt.

Umgekehrt waren zwei Ihrer Amtsvorgänger, Herr Markl, ursprünglich Professoren unserer Universität, nämlich Adolf Butenandt und Hans Zacher. Kurz, zwischen uns besteht eine Symbiose, wie sie die Natur sonst nur selten hervorbringt. Dass diese Symbiose über Jahrzehnte erfolgreich gepflegt und vertieft werden konnte, ist keine Selbstverständlichkeit. Gelegentlich stellt die Max-Planck-Gesellschaft nämlich die Leidsfähigkeit der Universität München auf eine harte Probe. Vor allem, wenn sie uns mit konkurrenzlos günstigen Angeboten einige unserer besten Wissenschaftler abwirbt, müssen wir unsere gesamte, in Jahrhunderten entwickelte gutmütige Gelassenheit aufbieten, um nicht aus der symbiotischen Rolle zu fallen. Vielleicht könnte man uns wenigstens demnächst mit einer oder zwei oder gar drei der neuen International Max Planck Research Schools entschädigen. Aber als taktvoller Gastgeber will ich das nicht weiter vertiefen.

Stattdessen beeile ich mich, auch den Vortragenden des heutigen Abends, Herrn Kollegen Scharpf, zu begrüßen. Das von ihm gewählte Thema – „Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle? Lehren aus dem internationalen Vergleich“ - spricht uns unmittelbar an. Gemeinsam mit den Sozialstaaten könnten nämlich durchaus auch die klassischen Universitäten in eine Globa-

wird von der Höhe des Preises unmittelbar auf die Qualität des Produkts geschlossen. Und deshalb wird ja auch in der gegenwärtigen Diskussion um die Einführung von Studiengebühren ganz ungeniert das Argument ins Feld geführt, dass eine Leistung, die nichts kostet, auch nichts wert sei.

Der neu entstandene Weltmarkt für Ausbildungsangebote setzt das deutsche Hochschulsystem unter erheblichen Anpassungsdruck. Es beruhte im Wesentlichen bisher auf einem Kompromiss – ich müsste besser sagen, einem faulen Kompromiss – zwischen den Sachzwängen chronischer Unterfinanzierung einerseits und dem verzweifelten Bemühen um Qualitätssicherung andererseits. Mit diesem Produkt sind wir nicht mehr konkurrenzfähig. Das beweisen nicht zuletzt die allmählich an Bedeutung gewinnenden Privatuniversitäten. Aber auch amerikanische Hochschulen sind dabei, mit virtuellen Ausbildungsprogrammen auf dem deutschen Markt Fuß zu fassen und deutschen Studenten im Inland amerikanische Studienabschlüsse zu ‚verkaufen‘. Wohin diese Entwicklung führen könnte, lässt sich leicht absehen. Die klassischen Universitäten werden diejenigen Studenten ausbilden, die sich ein besseres Programm nicht leisten können oder nicht leisten wollen. Eine Art Klassengesellschaft im Bildungswesen wäre die Folge, und dass damit auch das Ideal des Sozialstaats in Gefahr gerät, bedarf keiner besonderen Erwähnung. Auch dass wir dieser Entwicklung nicht tatenlos zusehen dürfen, versteht sich beinahe von selbst. Gerade die traditionsreichen deutschen Universitäten müssen sich dem Wettbewerb um die besten Ausbildungsprogramme stellen. Voraussetzung dafür ist vor allem eine anspruchsvollere Auslese unserer Studenten nach ihrer Qualifikation und eine wesentliche Verbesserung ihrer Betreuung durch eine drastische Verringerung ihrer Zahl. Dies näher auszuführen, würde den Rahmen einer kurzen Begrüßung sprengen. Die Universität München wird jedenfalls alles in ihren Kräften stehende tun, um auch in Zukunft möglichst viele Präsidenten der Max-Planck-Gesellschaft hervorzubringen. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

und haushaltsbezogenen Dienstleistungen auch die sozialen Dienste, das Bildungswesen und das Gesundheitswesen, die in den meisten Ländern ganz oder überwiegend über Steuern und Sozialabgaben finanziert werden. Diese Kategorie eignet sich also nicht zur Aufklärung der Steuerempfindlichkeit des privaten Sektors. Anders die sechste Gruppe, die in erster Linie den Groß- und Einzelhandel, Restaurants, Hotels

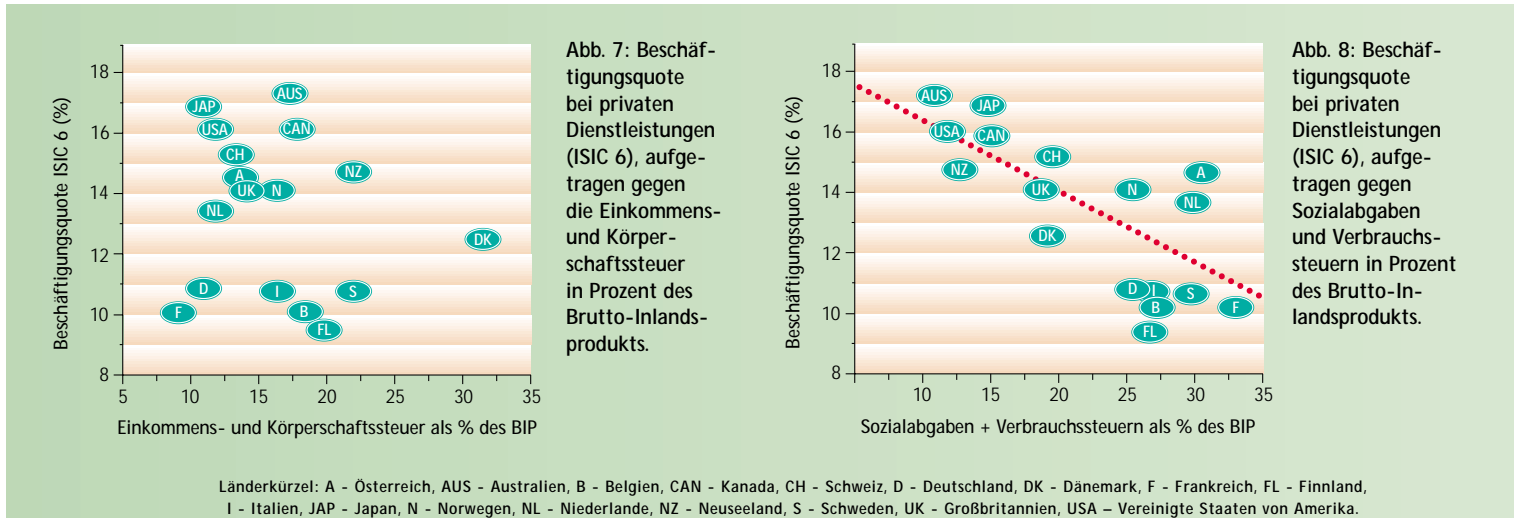
einer unterschiedlichen Zusammensetzung des Steueraufkommens nachgegangen. Aus theoretischen Gründen, die sogleich erläutert werden sollen, unterscheiden wir dabei zwischen Einkommens- und Körperschaftssteuern auf der einen Seite und Sozialabgaben und Verbrauchssteuern auf der anderen Seite.

Auf die erste Kategorie konzentriert sich derzeit die politische Auseinandersetzung um die deutsche

gleich keinerlei Zusammenhang zwischen der unterschiedlichen Belastung durch Einkommenssteuern und der Beschäftigung in den privaten Dienstleistungen festzustellen ist. Im Gegensatz dazu haben offenbar die Sozialabgaben und Verbrauchssteuern deutlich stark negative Wirkungen auf die Beschäftigung bei den privaten Dienstleistungen (Abb. 8).

Für diesen Unterschied gibt es eine gute theoretische Erklärung: Auf den

„Deutschland gehört zwar nicht bei den nominalen Steuersätzen, wohl aber beim tatsächlichen Auf



und andere konsumbezogene Dienstleistungen einschließt, die fast ausschließlich im privaten Sektor erbracht und privat finanziert werden (Abb. 6).

Hier finden wir nun in der Tat einen stark negativen Einfluss der Abgabenlast auf die Beschäftigungsquoten. Länder mit hoher Abgabenlast haben weniger Arbeitsplätze in den konsumorientierten Dienstleistungen als Niedrigsteuerländer.

Aber wir finden auch nicht unerhebliche Abweichungen vom Erwartungswert. So liegen hier die Beschäftigungsquoten in Finnland, Belgien, Frankreich und vor allem in Deutschland erheblich unter dem Niveau, das man entsprechend der Abgabenlast erwarten könnte, während Dänemark und Österreich über Erwartungen gut abschneiden.

Auf der Suche nach Erklärungen für diese Abweichungen sind wir dann der Frage nach dem Einfluss

Steuerreform (Abb. 7). Da müsste es die Kontrahenten eigentlich überraschen, dass Deutschland zwar nicht bei den nominalen Steuersätzen, wohl aber beim tatsächlichen Aufkommen aus der Einkommens- und Körperschaftsteuer zusammen mit Frankreich und den Niederlanden zu den extremen Niedrigsteuerländern gehört, während nicht nur Dänemark und Schweden, sondern auch der neoliberale Musterstaat Neuseeland wesentlich höhere Einnahmen aus dieser Steuerquelle erzielen. In Dänemark liegt der Anteil der Einkommens- und Körperschaftsteuer am Bruttosozialprodukt bei mehr als 30 Prozent, in Deutschland liegt er dagegen nur bei etwa 10 Prozent, in Frankreich ist er sogar noch niedriger.

Noch wichtiger für die systematische Analyse ist allerdings der Befund, dass im internationalen Ver-

konsumorientierten Arbeitsplätzen im Groß- und Einzelhandel, in Hotels und in Restaurants und auch bei vielen haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen geht es oft um Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen und geringer Arbeitsproduktivität. Sie sind überdies besonders preispfindlich, weil die Konsumenten jedenfalls zum Teil auf Selbstbedienung, do-it-yourself und Familienarbeit ausweichen könnten. Auf dem (legalen) Markt können sie nur dann rentabel angeboten werden, wenn auch die Preise niedrig sind.

Dies erklärt den negativen Beschäftigungseffekt der Mehrwertsteuer bei preispfindlichen Dienstleistungen. Die wichtigere Rolle spielen jedoch die Arbeitskosten – also die Summe aus den Nettolöhnen der Arbeitnehmer und den auf den Lohn entfallenden Steuern und Abgaben. Sind die Abgaben hoch, so hängt das

Volumen der privaten Beschäftigung davon ab, wie weit die Arbeitnehmer bereit sind, niedrigere Nettolöhne hinzunehmen. Dies geschieht im Großen und Ganzen auch in den mittleren und oberen Bereichen der Lohnskala. Dieser Kompensationsmechanismus funktioniert jedoch am unteren Ende der Lohnskala nicht mehr zuverlässig.

In Skandinavien und einigen kontinentalen Sozialstaaten verfolgen

kommenssteuer deshalb im Niedriglohn-Bereich kaum eine Rolle. Anders die Sozialabgaben. Sie werden ohne Freibetrag schon auf die erste verdiente Mark erhoben, und bis zur Beitragsbemessungsgrenze gilt ein einheitlicher Satz, der bei uns derzeit mehr als 40 Prozent ausmacht. Hier werden also die niedrigsten Löhne mit Abgaben belastet, deren Höhe fast dem Spitzensatz der Einkommenssteuer entspricht.

den Einkommenssteuertarif integriert, sodass der Freibetrag nun auch hier angewandt wird. Im Vergleich zur deutschen Situation liegt darin eine ganz erhebliche Begünstigung der Teilzeitarbeit, die in den Niederlanden stärker angestiegen und jetzt höher ist, als in irgendeinem anderen OECD-Land.

Die anderen Abweichungen können jedenfalls zum Teil durch ein zweites Kostenargument erklärt wer-

kommen aus der Einkommens- und Körperschaftssteuer zu den extremen Niedrigsteuerrändern."



Auch nach dem Öffentlichen Vortrag, in der U-Bahn auf dem Weg zum Weinabend im Münchner Ratskeller, beantwortet Prof.

Fritz W. Scharpf (rechts) die Fragen interessierter Zuhörer; die Fördernden Mitglieder der Max-Planck-Gesellschaft, Mücke und Heiner van de Loo (links).



die Gewerkschaften oder der Staat eine auf Anhebung der Mindestlöhne gerichtete Politik, die auf Unterschiede der tatsächlichen Arbeitsproduktivität wenig Rücksicht nimmt. Zugleich definiert der Staat durch die Sozialhilfe und andere Sozialleistungen eine Untergrenze, unter die der Nettolohn nicht absinken kann. Bei Löhnen in der Nähe dieser Untergrenze können Steuern und Abgaben also nicht auf den Arbeitnehmer überwältigt werden, sondern müssten in voller Höhe auf die Produktionskosten aufgeschlagen werden.

Dies erklärt auch die unterschiedliche Wirkung von Einkommenssteuern und Sozialabgaben. Bei der Einkommenssteuer gibt es einen Grundfreibetrag, der bei uns etwa dem Sozialhilfesatz für Alleinstehende entspricht. Die Lohnsteuer wird also nur von den Einkommensbestandteilen erhoben, die über den Freibetrag hinausgehen. Faktisch spielt die Ein-

Es gibt also gute theoretische Gründe und empirische Belege dafür, dass gerade die Sozialabgaben und (in geringerem Maße) die Verbrauchssteuern der Beschäftigung in den privaten Dienstleistungen schaden. Trotzdem ist auch hier der statistische Zusammenhang keineswegs perfekt. So haben etwa Österreich und die Niederlande mehr Arbeitsplätze in den privaten Dienstleistungen, als man nach der Höhe ihrer Abgabenlast erwarten würde, während die Beschäftigungsquoten in Belgien, Italien, Deutschland und Dänemark unter dem Erwartungswert bleiben.

Für die positive Abweichung der Niederlande gibt es eine Erklärung, die unser Argument stützt: Dort ist zwar das Aufkommen aus den Sozialabgaben insgesamt hoch, aber die Arbeitgeberbeiträge sind sehr niedrig. Vor allem aber hat man vor zehn Jahren die Arbeitnehmerbeiträge in

den. Die Beschäftigung in den privaten Dienstleistungen muss auch abnehmen, wenn die Gewerkschaften oder der Staat die Löhne für wenig produktive Arbeit stark anheben. Dies trifft in erster Linie für die skandinavischen Sozialstaaten zu, wo die mittleren Löhne die im untersten Zehntel der Lohnverteilung nur um den Faktor 1,4 übersteigen, während dieser Faktor in Großbritannien bei 1,8 und in den Vereinigten Staaten sogar bei 2,1 liegt. Die kontinentalen Länder rangieren bei der Lohndifferenzierung meist im Mittelfeld, aber mit wichtigen Ausnahmen: Belgien und Deutschland sind die einzigen OECD-Länder, in denen die Lohnunterschiede seit Mitte der achtziger Jahre noch abgenommen haben. Sie sind nun fast so gering wie in den skandinavischen Ländern. Auf der anderen Seite erreicht in Österreich die Lohndifferenzierung mit dem Faktor 2 fast das

extreme amerikanische Niveau. Offenbar haben sich die österreichischen Gewerkschaften nicht am skandinavischen Modell einer „solidarischen Lohnpolitik“ orientiert, sondern Niedriglöhne (vor allem auf typischen „Frauenarbeitsplätzen“) zugelassen. Es erscheint deshalb plausibel, dass hier die Beschäftigung in den einfachen Dienstleistungen deutlich über dem durch die relativ hohe Abgabenlast definierten

plätze möglicherweise als wenig attraktiv. Wenn man aber bedenkt, dass in den Branchen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen überall wegrationalisiert werden, dann sollte man die sozialpolitische Bedeutung dieses Befundes nicht gering einschätzen.

Selbstverständlich ist dies keineswegs das einzige Ergebnis unserer

nationaler Beschäftigungs- und Sozialpolitik von der Entwicklung in jenen Branchen ab, die dem internationalen Wettbewerb nicht unmittelbar ausgesetzt sind. Hier hat die Beschäftigung überall zugenommen, aber in den skandinavischen und den angelsächsischen Ländern waren die Zuwächse am höchsten, und die durchschnittlichen Beschäftigungsquoten liegen inzwischen bei 37 bzw. 34 Prozent und damit über de-

„Was immer die niedrige deutsche Beschäftigungsquote erklären mag – an mangelnder interna



Vor und nach dem Öffentlichen Vortrag, linkes Bild (v. lks.) Anne Wehnert, Prof. Ireneus Eibl-Eibesfeld, emeritierter Leiter der Forschungsstelle für Humanethologie,

Percha/Starnberg, sowie Prof. Christoph Engel und Prof. Adrienne Héritier, die beiden Leiter der Projektgruppe „Recht der Gemeinschaftsgüter“ der Max-Planck-Gesellschaft in Bonn.



Erwartungswert liegt, während Belgien und Deutschland ebenso wie Finnland, Dänemark und Schweden deutlich darunter bleiben.

Freilich ist auch diese Erklärung noch nicht perfekt, und ich könnte für die verbleibenden Abweichungen noch weitere Einflussfaktoren heranziehen – etwa die Unterschiede in der Flexibilität des Arbeitsrechts oder in den Bedingungen, die die Erwerbsarbeit verheirateter Frauen erschweren oder erleichtern. Aber das würde den bisherigen Befund nicht infrage stellen: Die private Beschäftigung in den konsumorientierten, haushaltsorientierten und personenorientierten Dienstleistungen stagniert auf niedrigem Niveau überall dort, wo der kumulative Effekt von Sozialabgaben, Verbrauchssteuern und hohen Mindestlöhnen die Arbeit stark verteuert. In der Euphorie des beginnenden Aufschwungs und der New Economy gelten diese Arbeits-

Untersuchungen, aber ich will es hier damit bewenden lassen und zu der Ausgangsfrage nach dem Verhältnis zwischen Globalisierung und Sozialstaat zurückkehren. Die erste und einigermaßen überraschende Antwort lautet, dass dieser Zusammenhang dort am schwächsten ist, wo man zunächst die stärkste Wechselwirkung vermutet hätte. Gewiss erzeugen der verschärfte Wettbewerb auf den internationalen Produktmärkten und die erhöhten Rendite-Erwartungen der international mobilen Kapitalanleger einen Zwang zur Personal sparenden Rationalisierung in allen international exponierten Wirtschaftszweigen. Aber die Unterschiede im Niveau und in der Struktur des Sozialstaats haben darauf nur sehr geringen Einfluss.

Weil aber der Druck der Globalisierung die Beschäftigung in den davon betroffenen Branchen per Saldo überall reduziert, hängt der Erfolg

nen der im internationalen Wettbewerb stehenden Branchen. In den kontinentalen Sozialstaaten dagegen liegen, (wenn man von der Schweiz und den Niederlanden absieht), die Beschäftigungsquoten in den geschützten Branchen nur bei 27 Prozent, und sie wachsen nur ganz langsam. Diese Unterschiede können fast durchweg durch Unterschiede in der Struktur des Sozialstaats erklärt werden.

In den skandinavischen Ländern werden nicht nur die produktiven Arbeitsplätze im Bildungs- und Gesundheitswesen, sondern auch viele einfache personen- und haushaltsbezogene Dienstleistungen öffentlich finanziert, während die Beschäftigung in den wenig produktiven privaten Dienstleistungen durch hohe Abgaben und hohe Mindestlöhne begrenzt wird. Die Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft profitiert

dagegen von der solidarischen Lohnpolitik der Gewerkschaften, während niedrige Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen die Investitionsbereitschaft sichern. Der besonders großzügige und aufwändige skandinavische Sozialstaat ist also robust gegenüber dem wirtschaftlichen Druck der Globalisierung. Über seine Zukunft entscheidet nicht der internationale Wettbewerb, sondern die politische Frage, ob die Bür-

trie ausgleichen, aber nur um den Preis wachsender Ungleichheit und der Verarmung der „Working poor“ – von Arbeitnehmern also, die bei marktgerechten Löhnen auf einem Vollzeit Arbeitsplatz nicht in der Lage sind, das Existenzminimum zu verdienen. Die Programme, die in den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Australien und Neuseeland zur Bekämpfung der Armut eingesetzt werden, folgen deshalb der Logik

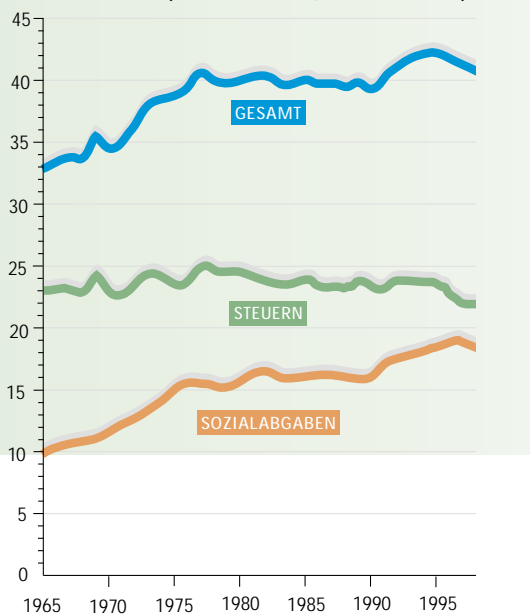
den privaten Dienstleistungen deutlich zunehmen sollte. Eine dem skandinavischen Modell entsprechende Expansion im Bildungs- und Gesundheitswesen und in den sozialen Diensten könnte ohne Schaden für die Wettbewerbsfähigkeit durch höhere Einkommenssteuern finanziert werden, sofern nur die Gewinne und die Kapitaleinkommen geschont werden. Umgekehrt könnte auch die Beschäftigung in den privaten Dienstleistungen steigen, wenn die Kosten des Sozialstaats wenigstens zum Teil von den Sozialabgaben auf die Einkommenssteuer verlagert würden, oder wenn nach niederländischem Vorbild die Sozialabgaben nach der Systematik einer Einkommenssteuer erhoben würden.

In einigen kontinentalen Ländern, insbesondere in Frankreich und in Belgien, hat die Politik in der Tat begonnen, sich in diese Richtung zu bewegen. Bei uns dagegen fehlt es offenbar noch an der Einsicht in diese Zusammenhänge. Ich schließe deshalb mit einem historischen Rückblick auf die Entwicklung des deutschen Steueraufkommens (Abb. 9). Er zeigt, dass seit 1965 die Gesamtbelastung durch Steuern und Sozialabgaben erheblich gestiegen ist. Nimmt man allerdings die Steuern allein, dann lag das Aufkommen 1998 noch unter dem Niveau von 1965. Der Anstieg der Abgabenquote in den siebziger Jahren und noch einmal nach der deutschen Vereinigung wurde also allein durch die Erhöhung der Sozialabgaben erreicht. Deren beschäftigungsschädliche Wirkung ist inzwischen bekannt. Dennoch konzentriert sich auch der gegenwärtige Streit um die Steuerreform ganz auf die weitere Senkung der Einkommens- und Körperschaftssteuer, während selbst die geringfügige Entlastung bei den Sozialabgaben durch den Protest gegen die Ökosteuer wieder in Gefahr gerät.

Es spricht wenig dafür, dass unsere Untersuchung hier etwas ändern könnte. Aber unsere Bringschuld wollten wir dennoch erfüllen. ●

tionaler Wettbewerbsfähigkeit kann es nicht liegen!“

Abb. 9: STEUERN + SOZIALABGABEN 1965-1998 (IN % BSP/BIP; QUELLE: BMF)



einer Negativsteuer oder des auch bei uns diskutierten „Kombi-lohns“: Sie ergänzen die auf wenig produktiven Arbeitsplätzen erzielbaren Erwerbseinkommen durch Sozialleistungen, die das allgemeine Familieneinkommen über die Armutsgrenze heben sollen, ohne dass der ökonomische Anreiz zur Erwerbsarbeit untergraben wird (wie dies bei unserer Sozialhilfe der Fall ist).

Die kontinentalen Sozialstaaten stehen vor schwierigeren Problemen. Im internationalen

ger auch weiterhin sehr hohe Steuern auf Arbeitseinkommen akzeptieren werden, während hier wie überall die Kapitaleinkommen entlastet werden.

In den angelsächsischen Sozialstaaten spielen öffentlich finanzierte Dienstleistungen eine sehr geringe Rolle, während die Expansion der privaten Beschäftigung im geschützten Sektor durch niedrige Steuern und starke Lohndifferenzierung begünstigt wird. Auch diese Lösung ist politisch gewählt und wird von der Globalisierung weder erzwungen noch bedroht. Ihr Problem ist normativer Art: Zwar kann der Zuwachs in den privaten Dienstleistungen die Beschäftigungsverluste in der Indus-

Wettbewerb schneiden sie im Durchschnitt zwar recht gut ab, aber in den geschützten Branchen haben sie trotz höherer Steuern so wenig öffentliche Beschäftigung wie die angelsächsischen Länder, und trotz niedrigerer Abgabenlast zumeist noch weniger Arbeitsplätze in den privaten Dienstleistungen als die skandinavischen Sozialstaaten. Der Grund liegt in den Leistungs- und Finanzierungsstrukturen des kontinentalen Modells, das Transfers und nicht Dienstleistungen finanziert. Ebenso finanziert es sich zu einem sehr hohen Maße aus Sozialabgaben statt aus Steuern. Das Modell müsste grundlegend reformiert werden, wenn die Beschäftigung entweder in den öffentlich finanzierten oder in