
Article by an MPIFG researcher

Fritz W. Scharpf: Wie weiter nach Hartz IV? In: Berliner Republik 8(1), 30-35 (2006). Berliner Vorwärts-Verlagsgesellschaft
The original publication is available at the publisher's web site: <http://www.b-republik.de/archiv/wie-weiter-nach-hartz-iv>

Wie weiter nach Hartz IV?

FRITZ W. SCHARPF -- Die mit den Hartz-Reformen eingeleitete Umorientierung zum aktivierenden Sozialstaat war richtig. Doch noch immer verhindert die Art der Finanzierung des deutschen Sozialsystems neue Arbeitsplätze – schuld sind vor allem die hohen Sozialabgaben

Die politische Sprengkraft der Arbeitsmarktreform Hartz IV wurde in der politischen Debatte lange Zeit erheblich unterschätzt. Brisant war Hartz IV keineswegs für die Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss, die Migranten ohne ausreichende Deutschkenntnisse oder die Langzeitarbeitslosen ohne berufliche Qualifikation. Sie alle wurden durch die neuen Regeln besser gestellt. Es war vor allem die breite Mittelschicht der beruflich qualifizierten Arbeiter und Angestellten, die mit Hartz IV sicher geglaubte Privilegien verlor. Für diese Gruppe kündigte die Reform den grundlegenden Sozialkontrakt der „Bismarck“-Länder auf, der etwa folgenden Inhalt hatte: Wer in der Jugend eine Lehre abgeschlossen oder das Abitur gemacht hat, wer sodann bereit ist, ein Leben lang diszipliniert zu arbeiten und hohe Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen – der findet bei uns gesellschaftlich geschätzte und gut bezahlte Arbeit und kann sich zudem bei Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit und im Alter auf Lohnersatzleistungen der Sozialversicherungen verlassen, die seinen im Beruf erreichten Lebensstandard annähernd sichern. Wer also einmal zu der Klasse der Qualifizierten gehörte, der konnte ohne eigenes Verschulden nicht mehr aus dem Schutz des Bismarck'schen Sozialstaats herausfallen. Die Armenfürsorge in Höhe des untersten Existenzminimums – also die bedarfsgeprüfte Sozialhilfe – musste er niemals in Anspruch nehmen.

Auf dieses Versprechen hin hatte die Mittelschicht ihre Lebenspläne eingerichtet. Hartz IV hat dieses Versprechen aufgeündigt, und zwar zu einer Zeit großer Unsicherheiten. Eine Nachricht über Massenentlassungen im Einzelhandel, im Baugewerbe, in der Industrie, in Zeitungsredaktionen und Banken jagt die andere. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Entlassener wieder eine gleichwertige Arbeit findet, erscheint geringer denn je. Zugleich wurden aber die Möglichkeiten einer „sozialverträglichen“ Bewältigung von Massenentlassungen durch Frühverrentung erheblich beschränkt. Und mit Hartz IV verlor derjenige, der nach einem Jahr noch keine neue Arbeit gefunden hat, auch noch den Anspruch auf lebensstandardsichernde Lohnersatzleistungen. Stattdessen wird er auf seine Ersparnisse verwiesen. Wenn diese aufgebraucht sind, dann bietet der deutsche Sozialstaat dem früheren Facharbeiter, Ingenieur oder Bankangestellten mit dem Arbeitslosengeld II nicht mehr als jedem Hilfsarbeiter oder Stadtstreicher.

Verängstigung und Verbitterung

Im britischen „Beveridge“-Sozialstaat war das immer so. Mit einem Unterschied: Die britischen Sicherungssysteme entsprachen der dort herrschenden Norm der Eigenverantwortung. Alle Bürger hatten sich darauf eingestellt. In Deutschland dagegen fehlen sowohl die britische Flexibilität des Arbeitsmarktes als auch die Institutionen und Gewohnheiten der finanziellen Eigenvorsorge. Deshalb wirkt Hartz IV wie eine gesellschaftspolitische Revolution von oben. Sie verlangt von den Bürgern nicht weniger als eine radikale Änderung ihrer bisherigen Erwartungen und Verhaltensweisen, ohne dass dieser Bewusstseinswandel durch aufklärende und begründende öffentliche Diskurse vorbereitet und legitimiert wurde. Das musste politische Rückwirkungen haben. Die Verunsicherung und Enttäuschung, Verängstigung und Verbitterung der (potenziell) Betroffenen war zu erwarten. Trotzdem: Die mit den Hartz-Reformen eingeleitete Umorientierung vom Bismarck'schen Sozialtransferstaat zu einem „aktivierenden Sozialstaat“ war unvermeidbar, auch wenn man sich stärkere positive Arbeitsanreize und eine Schonung vorhandener Altersvorsorge gewünscht hätte.

Das Grundproblem der Arbeitsmarktreform jedoch war und ist, dass die Angst vor dem drohenden Absturz in die Sozialhilfe nicht einmal durch die Hoffnung auf neue Arbeitsplätze gemildert wird. Das Postulat der „Aktivierung“ erscheint deshalb vielen als blanker Zynismus. Schon aus politischen Gründen müssten deshalb schnellstmöglich sachlich plausible, gut kommunizierbare und kurzfristig ins Werk zu setzende Beschäftigungsinitiativen die höchste Priorität haben. Das kann nicht für alle Gruppen das Gleiche bedeuten. Für die Höherqualifizierten spielt die Unterstützung des Weges in die Selbständigkeit eine wichtige Rolle; für andere bietet die Förderung öffentlicher und privater Angebote der vorschulischen und schulischen Bildung und Weiterbildung neue berufliche Chancen; für die

Facharbeiter kommt es auf die Industriepolitik, die Reform der Unternehmenssteuern sowie die Förderung von Forschung und Entwicklung an. Am hoffnungslosesten aber ist unter den derzeitigen Bedingungen die Lage der Arbeitssuchenden mit geringer beruflicher Qualifikation, deren frühere Arbeitsplätze entweder ins Ausland abgewandert sind oder wegrationalisiert wurden.

Was in Deutschland Arbeit verhindert

Die Erwerbsquote liegt in Deutschland seit langem unter dem Durchschnitt der vergleichbaren OECD-Länder. Wir haben nicht nur ein konjunkturelles, sondern vor allem ein strukturelles Arbeitsplatzdefizit, das nicht erst die deutsche Vereinigung oder die EU-Osterweiterung verursacht haben. Die deutsche Form der Finanzierung des Sozialstaats durch Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von rund 42 Prozent der Arbeitskosten ist zum Standortnachteil geworden und verhindert die Entstehung neuer Arbeitsplätze. Diese Sachlage ist seit langem bekannt und wird inzwischen von der Politik nicht mehr bestritten. Weniger bekannt ist, wie konsequent die Politik diesen Zustand selbst herbeigeführt hat. Seit 1965 ist der Anteil aller Steuern am Bruttoinlandsprodukt mit etwa 22 Prozent ungefähr konstant geblieben, während der Anteil der Sozialabgaben sich von 9,8 Prozent im Jahr 1965 auf 18,5 Prozent im Jahr 1997 fast verdoppelte und auch bis 2004 nur auf 17 Prozent zurückging. Der gesamte Anstieg der Staatsausgaben seit Mitte der sechziger Jahre wurde also durch die Erhöhung der Lohnnebenkosten finanziert.

Ihre schädlichste Wirkung üben die Sozialabgaben auf die Beschäftigung in den unteren Lohnsegmenten aus, also auf die „einfachen“ Arbeitsplätze. Gerade sie aber bieten für Menschen ohne berufliche Qualifikation, für Jugendliche ohne Hauptschulabschluss und für viele Migranten der zweiten oder dritten Generation die einzige Chance für die Integration in den Arbeitsmarkt. Die einfachen Dienstleistungen beispielsweise in Hotels und Gaststätten, im Einzelhandel, bei der Instandhaltung von Gebäuden, in privaten Haushalten, im Freizeitbereich oder in Pflegeeinrichtungen für behinderte, kranke und alte Menschen, werden durch die hohe Abgabenbelastung vom (legalen) Markt vertrieben (siehe Abb.). Im internationalen Vergleich gehört Deutschland deshalb zu den Ländern mit der höchsten Abgabenlast und der geringsten Beschäftigung im Niedriglohnbereich.

Unter der rot-grünen Regierung ist deutlich geworden, dass auch Leistungseinschränkungen, die bis an die Grenzen der politischen Vertretbarkeit gehen, die Lohnnebenkosten allenfalls stabilisieren. Nachhaltig vermindern können sie diese nicht. Spürbare Beschäftigungsimpulse können allein durch die Verlagerung von Finanzierungslasten des Sozialstaats erreicht werden, und zwar von den Sozialversicherungsbeiträgen auf das Steuersystem. Dabei geht es nicht um eine Erhöhung der Abgabenbelastung, sondern um die aufkommensneutrale Umschichtung von einer besonders beschäftigungsschädlichen und in der Verteilungswirkung regressiven Abgabenart auf eine weniger beschäftigungsschädliche.

Steigen könnte die Einkommenssteuer

Wenn die Politik diese Konsequenz im Prinzip akzeptiert, zieht sie zur Gegenfinanzierung zumeist höhere Mehrwertsteuern in Betracht – die große Koalition wollte diese Idee nun durchsetzen (wird aber wohl von den Ländern daran gehindert). Sicher, die deutschen Mehrwertsteuersätze liegen unter der EU-Obergrenze und die Exporte werden nicht belastet. Das spricht für die Erhöhung. Belastet wird hingegen die Binnennachfrage; zugleich verteuern sich die (für Schwarzarbeit anfälligen) einfachen Dienstleistungen noch weiter und die Verteilungswirkung wird ebenfalls regressiv sein.

Welche anderen Varianten gäbe es also? Ebenfalls beschäftigungspolitisch zweifelhaft wäre eine höhere Ökosteuer. Sie würde die Produktionskosten der Industrie verteuern und die Nachfrage der privaten Haushalte verringern. Beschäftigungspolitisch sinnvoll wäre hingegen eine Gegenfinanzierung durch höhere Einkommenssteuern. Anders als die Sozialabgaben, die bei Vollzeitbeschäftigten schon auf den ersten verdienten Euro erhoben werden, gibt es hier einen großzügigen Grundfreibetrag. Die unteren Lohngruppen werden ebenso wenig belastet wie die Einkommen aus Teilzeitarbeit. Wegen der verteilungspolitisch vorteilhaften Progression der Steuersätze fiele eine höhere Belastung also in erster Linie auf die mittleren und höheren Einkommen, die im Prinzip auch in der Lage wären, ihren Konsum durch Verminderung der Sparquote aufrecht zu erhalten. Diese Umfinanzierung hätte deshalb auf die Binnennachfrage per Saldo eine positive Wirkung.

Der internationale Vergleich zeigt: Für eine solche Lösung gibt es einen erheblichen Spielraum. Im Jahr 2000 belief sich das Gesamtaufkommen aus allen Steuern auf Einkommen und Gewinne (einschließlich der Gewerbesteuer) in Deutschland auf 11,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. In Großbritannien lag es bei 14,6 Prozent, in den Vereinigten Staaten bei 15,1 Prozent, in Schweden bei 23,1 Prozent und in Dänemark sogar bei 28,7 Prozent – wobei alle zum Vergleich herangezogenen Länder wesentlich höhere Beschäftigungsquoten erreichten als wir. Die potenzielle Ertragskraft der Einkommenssteuer wird bei uns also noch keinesfalls ausgeschöpft.

Die Duale Einkommenssteuer muss sein

Freilich könnte die Lösung nicht in einer generellen Erhöhung der nominalen Steuersätze bestehen. Sie beträfe dann nämlich auch die Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitalerträge, was ungünstige Auswirkungen auf die Investitionsentscheidungen der Kapitalanleger und die Standortentscheidungen der Unternehmen hätte. In dieser Hinsicht ist das deutsche Steuersystem international nicht wettbewerbsfähig und die Diskussion über grundlegende Reformen wird zu Recht geführt. Wenn es dabei aber nicht um eine weitere Netto-Entlastung, sondern um die Erhöhung der Ertragskraft gehen soll, dann kommt als Lösung im Prinzip nur die auch vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Umstellung auf das skandinavische Modell einer „Dualen Einkommenssteuer“ in Betracht. Sie würde bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen die nominalen Sätze der Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitalerträge auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau senken, dabei aber die Steuerprogression für alle anderen Einkommensarten aufrecht erhalten.

Ein Zuschlag auf die Einkommenssteuer?

Hätten wir heute schon die Duale Einkommenssteuer, dann wäre die Umschichtung zwischen Sozialabgaben und Einkommenssteuer eine Frage der politischen Entscheidung, die nicht mehr vom internationalen Steuerwettbewerb bestimmt wird. Aber selbst wenn diese Reform im Prinzip akzeptiert würde, könnte sie nicht rasch genug realisiert werden, um einen Beschäftigungsimpuls zu bewirken. Bei der notwendigen Gleichbehandlung von Kapital- und Personengesellschaften sind technische Probleme zu lösen; bei der notwendigen Einbeziehung der Gewerbesteuer müssen schwierige Verteilungsprobleme zwischen Kernstädten und Umland geregelt werden; und überdies erfordert jede Änderung im System der Verbundsteuern langwierige Bund-Länder-Verhandlungen und die Zustimmung des Bundesrats. Wenn also schnell gehandelt werden soll, dann käme als zweitbeste Lösung allenfalls die Gegenfinanzierung durch eine höhere Ergänzungsabgabe auf die Einkommenssteuer (aber nicht auf die Körperschaftssteuer) in Frage. Ein solcher allein dem Bund zufließender Zuschlag auf die Steuerschuld könnte vom Bundestag auch ohne Zustimmung des Bundesrats kurzfristig beschlossen werden.

Auch wenn die Gegenfinanzierung gesichert wäre und die dafür verfügbare Summe feststünde, müsste aber immer noch über die Form der Entlastung bei den Lohnnebenkosten entschieden werden. Als in der vorletzten Legislaturperiode diese Frage im „Bündnis für Arbeit“ anlässlich der Erhöhung der Ökosteuer zur Diskussion stand, entschieden die Gewerkschaften sich gegen den Vorschlag einer gezielten Entlastung niedriger Erwerbseinkommen und wählten stattdessen die lineare Senkung des Rentenbeitrags um einen Prozentpunkt. Erwartungsgemäß war der mögliche Beschäftigungseffekt im statistischen Rauschen nicht mehr zu entdecken. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat diesen Fehlschlag zur Kenntnis genommen und trat deshalb 2003 mit dem Vorschlag eines „Freibetragsmodells“ an die Öffentlichkeit. Dieser Vorschlag sollte aufgegriffen werden.

Ein Freibetrag bei den Sozialabgaben

Ähnlich wie bei der Einkommenssteuer hätte ein Freibetrag bei den Sozialabgaben den Vorteil einer überproportionalen Entlastung der unteren Lohngruppen und der einfachen Arbeitsplätze. Überdies wäre der Vorschlag legislativ und administrativ leicht umzusetzen, wenn im Übrigen weder die Tarife noch die paritätische Verteilung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern verändert würden und der Bund den Sozialkassen die entgangenen Beitragsanteile ersetzte. Die Entlastung von Arbeitnehmerbeiträgen besonders in den unteren Lohngruppen käme der Inlandsnachfrage (und zugleich der Bekämpfung der Armut und der Schwarzarbeit) zugute, während die Senkung der Arbeitskosten bei den besonders preispfindlichen einfachen Dienstleistungen besonders hohe Beschäftigungseffekte erwarten ließe. Diese Erwartungen werden auch von einer gemeinsamen

Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) gestützt.¹ Zugleich entfielen die Notwendigkeit komplizierter (und beschäftigungspolitisch höchst zweifelhafter) Sonderregelungen für die „400-Euro-Jobs“.

Angesichts des Standes der Diskussion erscheinen mir aber noch zwei weitere Klarstellungen notwendig: *Erstens* geht es, anders als bei manchen Varianten eines „Kombilohns“, bei der hier vorgeschlagenen Umfinanzierung weder um eine Erhöhung der Abgabenquote noch um eine „Dauersubvention“. An der Abgabenquote ändert sich nichts, wenn eine besonders beschäftigungsschädliche Abgabenart durch eine weniger schädliche ersetzt wird. Und wenn der Freibetrag bei der Einkommenssteuer nicht als Subvention kritisiert wird, dann sollte das auch für einen Freibetrag bei den Sozialabgaben gelten.² *Zweitens*: Würde die Entlastung bei den Lohnnebenkosten einfacher Arbeitsplätze akzeptiert, dann könnte die Diskussion über „Kombilöhne“ auf denjenigen Bereich beschränkt werden, für den sie in der Tat sinnvoll wäre. Die hohe Arbeitslosigkeit von Personen mit geringer beruflicher Qualifikation liegt (sieht man einmal vom Spargelstechen ab) nicht an der mangelnden Motivation der Arbeitslosen, sondern am Mangel an einfachen Arbeitsplätzen. Ändert sich daran nichts, so führt die subventionierte Beschäftigung bestimmter Gruppen (beispielsweise „Langfristungsloser“) zu nicht mehr als zu einer Umverteilung von Beschäftigungschancen unter den ohnehin Benachteiligten.

Der Schlüssel liegt bei den Arbeitskosten

Entscheidend ist die Nachfrage nach Arbeitskräften, und dafür liegt der Schlüssel bei den Arbeitskosten. Hätten wir bei den einfachen Dienstleistungen so hohe Beschäftigungsquoten wie sie in den Niederlanden, Österreich, der Schweiz oder Großbritannien üblich sind, dann wären auch bei uns die gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen kein großes Problem: Für Alleinstehende liegen die Nettolöhne in den unteren Tarifgruppen deutlich über dem Arbeitslosengeld II, und wenn jemand dennoch die Schwarzarbeit vorzöge, dann reichten die heutigen Sanktionsmöglichkeiten der Arbeitsämter allemal aus, um die Unterstützung zu streichen.

Dies gilt jedoch nicht für die relativ kleine Gruppe der gering qualifizierten Arbeitslosen mit Unterhaltspflichten für eine Familie mit Kindern. Hier kann auch nach der Einführung eines Freibetrags bei den Sozialabgaben das aufgrund der beruflichen Qualifikation erzielbare Nettoeinkommen unter der familiengerechten Unterstützung liegen. Wie in Großbritannien besteht dann die Gefahr, dass sich eine generationenübergreifende Kultur der „workless families“ entwickeln könnte. Um diesem Phänomen zu begegnen wäre in der Tat hier wie dort eine familienbezogene Lockerung der Regeln für die Anrechnung eigener Erwerbseinkommen auf die staatliche Unterstützung (also ein „Kombilohn“) sinnvoll. Aber dies sollte eher als ein Instrument intelligenter Sozialpolitik denn als Rezept für Millionen neuer Arbeitsplätze diskutiert werden.

Anmerkungen

¹ IAB Projekt Nr. 2003-448-4. Bruno Kaltenborn, Susanne Koch, Ulrike Kress, Ulrich Walwei und Gerd Zika, Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben, München 2003.

² Dagegen sollte man nicht auf die Privatnützigkeit der „Versicherungsbeiträge“ verweisen. Diese können für die Bezieher niedriger Einkommen keine Leistungen oberhalb des Sozialhilfeniveaus mehr gewährleisten. Faktisch handelt es sich dabei also um eine exorbitant hohe Steuer auf einfache Arbeit.