

## FRTZ W. SCHARPF Nationale Politik in offenen Märkten

Die nationalen Grenzen haben jedenfalls in Europa inzwischen ihre Bedeutung für die Standortwahl der Unternehmen und Kapitalanleger verloren. Die Mindestrendite, die von Investitionen erreicht werden muss, wird nicht mehr durch die nationale Zinspolitik (und auch nicht durch die Politik der Europäischen Zentralbank), sondern vom internationalen Kapitalmarkt bestimmt; Unternehmen können ihren Firmensitz an Standorte mit niedrigen Gewinnsteuern und ihre Produktion an Standorte mit niedrigen Arbeitskosten verlegen, ohne dadurch ihren Zugang zum heimischen Markt zu gefährden – und wenn sie innerhalb der Europäischen Währungsunion bleiben, dann brauchen sie dabei nicht einmal mehr mit Wechselkursrisiken zu rechnen.

Als Folge der höheren Mobilität von Investitionen und Produktion finden sich die Industriestaaten insgesamt, insbesondere aber die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Währungsunion unter dem ökonomischen Druck einer Standortkonkurrenz, welche starke Anreize für eine immer weitergehendere Entlastung der Unternehmen und Kapitalanleger erzeugt. Zugleich haben sie sich – vor allem in der Europäischen Union – rechtlichen Beschränkungen unterworfen, die sie zum Verzicht auf die früher benutzten Instrumente einer nationalen Konjunkturpolitik und einer nationalen Wirtschaftsstrukturpolitik gezwungen haben.

Was also könnte eine im nationalen Rahmen betriebene Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik heute noch bewirken? Die einfache Antwort lautet: So gut wie nichts, wenn sie die internationalen Beschränkungen ignorieren wollte. Aber was wäre dann die weniger einfache Antwort? Sie könnte, das haben unsere vergleichenden Untersuchungen gezeigt, nicht gene-

rell und einheitlich für alle westlichen Industriestaaten formuliert werden. Länder, die nicht Mitglied der Europäischen Währungsunion sind, haben Optionen, die den Mitgliedern nicht mehr zur Verfügung stehen, und das Gleiche gilt für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Vor allem aber gibt es Unterschiede der internen Strukturen, welche die einzelnen Länder vor je besondere Probleme stellen und deren Bewältigung entweder erleichtern oder erschweren. So macht es einen Unterschied, ob Länder ihren Sozialstaat überwiegend über Lohnnebenkosten oder über Steuern finanzieren. Es kommt darauf an, ob die öffentlich finanzierten oder die privat finanzierten Dienstleistungen hohe Beschäftigungsquoten erreichen – oder ob, wie bei uns, in beiden Bereichen die Beschäftigung unter dem internationalen Durchschnitt bleibt. Ähnliches gilt für viele andere Faktoren – von der Flexibilität der Arbeitsmärkte bis zur Qualität der Kinderbetreuung und des Bildungssystems. Alle beeinflussen die Ausgangslage, die Art und Intensität des Problemdrucks und die verfügbaren Optionen der Politik. Auch hier kann also, mit Bert Brecht gesprochen, die Wahrheit nur konkret sein.

Im Folgenden soll deshalb auch nur von den deutschen Problemen und Optionen die Rede sein, und ich will mich überdies auf die beiden aus meiner Sicht wichtigsten Probleme beschränken – die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und zu begrenzte Ertragskraft des deutschen Abgabensystems und die zu geringe Nutzung des Beschäftigungspotenzials in dem vor internationalem Wettbewerb geschützten Sektor. Beides hängt überdies eng miteinander zusammen.

### **Gesucht: Ein wettbewerbsfähiges und ergiebiges Abgabensystem**

Im internationalen Vergleich liegt der Anteil der Steuern und Sozialabgaben am BIP in Deutschland mit 40,7 % (2003) leicht

unter dem Durchschnitt aller OECD-Länder, aber erheblich unter dem Durchschnitt der anderen westeuropäischen Sozialstaaten. Im Verhältnis zu den übernommenen Aufgaben des öffentlichen Sektors erscheint dieser Anteil – die chronischen Haushaltsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden bezeugen es – auch zu niedrig. Trotzdem hat das deutsche Abgabensystem im internationalen Wettbewerb gravierende Nachteile, welche der seit Jahren anhaltenden Steuersenkungsdiskussion eine scheinbare Legitimität verschafft haben. Sie betreffen jedoch nicht das Niveau, sondern die Struktur der Abgabenbelastung.

Die im internationalen Vergleich unterdurchschnittliche Abgabenquote setzt sich zusammen aus einer sehr niedrigen Steuerquote (die seit 1965 nicht gestiegen ist) und einer sehr hohen Sozialabgabenquote (die sich seit 1965 fast verdoppelt hat). Infolge dieser strukturellen Fehlentwicklung haben wir heute die höchsten Lohnnebenkosten in der OECD-Welt, die nicht nur die einfachen Dienstleistungen vom legalen Arbeitsmarkt verdrängen sondern die inzwischen auch für die Beschäftigung im Exportsektor zum Problem geworden sind. Beschäftigungspolitisch notwendig wäre also eine radikale Senkung der Sozialbeiträge. Diese ist nicht durch allenfalls realisierbare Kürzungen bei den Sozialleistungen zu erreichen, sondern erfordert eine Verlagerung der Finanzierungslast auf das Steuersystem – und dort vor allem auf die Einkommensteuer.

Aber die deutsche Steuerdiskussion fordert ja gerade die weitere Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Da deren Aufkommen bei etwa 11 Prozent des BIP und damit an der unteren Grenze aller OECD-Staaten liegt, kann es jedoch auch hier nicht um das Niveau, sondern nur um die Struktur der Belastung gehen. Die geringe Ertragskraft ist die Folge zu vieler Ausnahmetatbestände, während die nominalen Sätze verhältnismäßig hoch sind und die Steuern auf Unternehmensgewinne wegen

der zusätzlichen Belastung durch die lokale Gewerbesteuer sogar weit über dem inzwischen üblichen internationalen Niveau liegen. Unter dem Druck des internationalen Steuerwettbewerbs müssten deshalb die Steuersätze für Kapitalerträge und Unternehmensgewinne weiter gesenkt werden.

In anderen Ländern blieb das Aufkommen stabil, weil gleichzeitig auch fast alle Steuervergünstigungen gestrichen wurden. Bei uns scheiterte dies jedoch ebenso an politischen Widerständen wie der Versuch, die Gewerbesteuer durch andere Einnahmen der Gemeinden zu ersetzen. Ein noch größeres Hindernis auf dem Weg zu einem zugleich ergiebigen und wettbewerbsfähigen Steuersystem ist jedoch die deutsche Fixierung auf das Prinzip der »synthetischen Einkommensteuer«, demzufolge alle Einkommensarten steuerlich gleich behandelt werden sollen. Danach müsste die ökonomisch notwendige Senkung der Kapital- und Unternehmenssteuern den Spitzensatz und die Progression generell so stark vermindern, dass die Einnahmeverluste fiskalisch nicht akzeptabel wären.

Kurzum: Im Verhältnis zu seinen Aufgaben ist der deutsche Staat unterfinanziert und die noch höhere Verschuldung bietet keinen Ausweg. Aus Wettbewerbsgründen müssten jedoch sowohl die Sozialabgaben als auch die Steuern auf Kapitalerträge und Unternehmensgewinne gesenkt werden, während eine Erhöhung der Mehrwertsteuer das zu schwache Wachstum weiter beeinträchtigen würde.

Ein zugleich wettbewerbsfähiges und ergiebigeres Abgabensystem ließe sich jedoch durch den Übergang zu einer »Dualen Einkommensteuer« erreichen, wie sie in den skandinavischen Ländern seit fast zwei Jahrzehnten praktiziert wird. Dort wurde (bei gleichzeitiger Beseitigung fast aller Steuervergünstigungen) der Steuersatz für Unternehmensgewinne und die Erträge international mobiler Kapitalanlagen auf ein internationales (bisher noch) konkurrenzfähiges

Niveau von 25 bis 30 Prozent gesenkt. Für alle anderen Einkommensarten dagegen galten auch weiterhin wesentlich höhere Steuersätze. Im Ergebnis verbesserte sich dadurch die Attraktivität der Länder als Investitionsstandort, ohne dass die Ertragskraft des Steuersystems in Frage gestellt worden wäre: Das Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer ist in Schweden doppelt und in Dänemark fast dreimal so hoch wie in Deutschland. Eine solche Steuerreform gäbe auch der deutschen Politik wieder die Chance, ohne Rücksicht auf die ökonomischen Standortkonkurrenz (wohl aber mit Rücksicht auf ihre Wähler) über öffentliche Aufgaben und die dafür notwendigen Abgaben zu entscheiden.

### **Gesucht: Höhere Beschäftigung im geschützten Sektor**

Im internationalen Vergleich hat Deutschland unterdurchschnittliche Beschäftigungsquoten. Dies liegt nicht an generell mangelnder internationaler Wettbewerbsfähigkeit. In allen hochentwickelten Industriestaaten schrumpft inzwischen die Beschäftigung in den Bereichen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind – und dazu gehören heute nicht nur die Industrie und die Landwirtschaft, sondern auch die im weiteren Sinne produktionsbezogenen Dienstleistungen im Transportwesen und der Telekommunikation und in den Finanz- und Unternehmensdienstleistungen. Weil der Exportweltmeister Deutschland im internationalisierten Sektor immer noch überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze hat, ist bei uns dieser Rückgang derzeit auch besonders schmerzlich spürbar. Innovations- und Bildungsoffensiven sind notwendig, um unsere Position auf dem Weltmarkt zu verteidigen, aber sie werden nicht verhindern können, dass die Zahl der inländischen Arbeitsplätze hier weiter zurückgeht – und dass die Qualifikationsanforderungen auf den verbleibenden Arbeitsplätzen noch weiter ansteigen.



Foto: Hartwig Lohmeyer/JOKER

»Eine bloß national ausgerichtete Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik könnte heute nichts mehr bewirken.«

Die Länder, in denen die Beschäftigungsquoten erheblich höher liegen als in Deutschland und im vergangenen Jahrzehnt auch noch gestiegen sind, haben ihre Erfolge durchweg in Bereichen erzielt, die nicht dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Dazu gehören das Gesundheitswesen einschließlich der Pflege- und Betreuungsdienste, Bildung und Weiterbildung, Unterhaltung, Freizeit, Instandhaltung und Instandsetzung, Einzelhandel, Restaurants, Hotels, und so fort. Im Wesentlichen geht es also um personenbezogene, soziale und haushaltsbezogene und verbraucherbezogene Dienstleistungen, die lokal konsumiert und lokal erbracht werden.

In den Ländern mit hoher Beschäftigung verdankt dieser Bereich sein dynamisches Wachstum im Grunde der Transformation unbezahlter Haus- und Familienarbeit in bezahlte Erwerbsarbeit. Sie ermöglichte hochqualifizierten Frauen die

Verbindung von Mutterschaft und anspruchsvoller Berufstätigkeit, und sie erzeugte zugleich die Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen zu ihrer Entlastung und Unterstützung. In den skandinavischen Ländern ist diese Transformation in erster Linie durch eine Expansion öffentlicher Dienste erreicht worden, in den angelsächsischen Ländern vor allem durch das Wachstum privater Dienstleistungen.

In Deutschland dagegen ist weder die eine noch die andere Entwicklung in Gang gekommen: die Beschäftigung im öffentlichen Sektor ist so gering wie in den USA, und in den privaten Dienstleistungen ist die Beschäftigungsquote so niedrig wie in Schweden. Das Erste ist ein Ergebnis der seit Jahrzehnten anhaltenden Bemühungen um eine Kostendämpfung im Gesundheitswesen und der Haushaltszwänge in den Kommunen und Ländern, die bei

uns für die Finanzierung des Bildungswesens und der sozialen Dienste zuständig sind. Deshalb gibt es bei uns auch weniger Beschäftigungschancen für hochqualifizierte Frauen. Die einfachen Dienstleistungen dagegen werden bei uns durch extrem hohe Lohnnebenkosten und die zusätzlich erhobene Mehrwertsteuer vom (legalen) Markt vertrieben werden. Sofern die Leistungen nicht in der Schattenwirtschaft erbracht werden, expandieren statt dessen die »400-EURO-Mini-Jobs«, die für die Beschäftigten eher eine berufliche Sackgasse denn einen Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt darstellen.

Die weitaus bessere, freilich auch teurere Lösung wäre statt dessen die Einführung eines Freibetrags – so wie er bei der Einkommensteuer selbstverständlich ist – auch bei den Sozialversicherungsbeiträgen. Begünstigt würden vor allem die unteren Lohngruppen, wobei die Entlastung zu gleichen Teilen den vom Arbeitgeber zu bezahlenden Arbeitskosten und den Nettoeinkommen der Beschäftigten zugute käme. Wollte man beschäftigungspolitisch noch mehr tun, so sollte man statt der Subventionierung von 400-EURO-Jobs den Betrag deutlich erhöhen, den die Empfänger des Arbeitslosengelds II ohne Anrechnung hinzuverdienen dürfen. Statt eines beschäftigungsfeindlichen Sozialstaats, der gerade die niedrigen Erwerbseinkommen prohibitiv besteuert, würden diese Lösungen die soziale Mindestsicherung mit positiven Arbeitsanreizen verbinden und zugleich die Chancen erheblich verbessern, dass die Arbeitswilligen auch legale Beschäftigungschancen im ersten Arbeitsmarkt finden werden.

Die Freibeträge bei der Sozialversicherung und bei der Anrechnung von Zuverdiensten zum Arbeitslosengeld müssten selbstverständlich gegenfinanziert werden – wobei es *nota bene* nicht um eine Netto-Steuererhöhung, sondern lediglich um die Umschichtung von Belastungen in gleicher

Höhe ginge. Ökonomisch schädlich wären höhere Steuern auf Kapitalerträge und Unternehmensgewinne. Auch eine höhere Mehrwertsteuer wäre ökonomisch kontraproduktiv, weil sie die ohnehin zu schwache Nachfrage weiter senken müsste. Vorteilhaft wären dagegen höhere Einkommensteuern, die wegen des Freibetrags und der Progression in erster Linie Schichten treffen würden, die ihren Konsum durch Entsparen stabilisieren können, während die höheren Nettoeinkommen der unteren Lohngruppen fast vollständig in den Konsum gehen würden.

Hätten wir schon die »Duale Einkommensteuer«, so wäre diese Lösung leicht zu realisieren. Da aber in der deutschen Finanzverfassung jede Einkommensteuerreform die Zustimmung des Bundesrats und damit auch die der Opposition im Bund erfordert, erscheint dies nicht als ein kurzfristig gangbarer Weg. Tatsächlich hätte der Bund aber die Möglichkeit, einen ähnlichen Effekt durch die Erhöhung der »Ergänzungsabgabe« zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erreichen, deren Aufkommen ihm allein zufließt und die er ohne Zustimmung des Bundesrates beschließen kann. Wenn der Zuschlag lediglich auf die Einkommensteuer erhoben würde, und wenn es den Personenunternehmen freigestellt bliebe, sich nach den für Kapitalgesellschaften geltenden Regeln der Körperschaftsteuer behandeln zu lassen, so käme der ökonomische Effekt dem einer Dualen Einkommensteuer nahe.

*Fazit:* Nötig wäre ein Abgabensystem, dessen Ertragskraft dem ökonomischen Wettbewerbsdruck stand hält. Nötig wäre ferner ein Beschäftigungssystem, das die Chancen im geschützten Sektor der Wirtschaft nutzen kann. Beides ist auch für die deutsche Politik erreichbar. Wird es erreicht, dann können die Ziele sozialdemokratischer Politik auch im offenen Weltmarkt verwirklicht werden – bei uns so gut wie in den skandinavischen Ländern.