

# Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle?

## Lehren aus dem internationalen Vergleich

**Prof. Dr. Fritz W. Scharpf**

**Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln**

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 weder ihm noch uns 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 in Gang zu setzen, deren weiterer Fortgang durch eine größere Zusage 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 70er-Jahren untersuchten. In die Untersuchung 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, 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 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

Öffentlicher Vortrag anlässlich der Hauptversammlung der Max-Planck-Gesellschaft in München am 7. Juni 2000

\* Fritz W. Scharpf, Vivien A. Schmidt (Hg.): *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. I: From Vulnerability to Competitiveness, Vol. II: Diverse Responses to Common Challenges. Oxford University Press, Oxford 2000.

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 dem selben Wege aber nicht durch internationale Spekulation verändert werden. Der grenzüberschreitende Kapitalverkehr wurde wirksam kontrolliert, und die nationalen 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 gesetzlicher 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 Steuerpolitik 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 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. Kapitalverkehrskontrollen verloren an Wirkung und wurden schließlich fast überall aufgehoben, so dass 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 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 Wettbewerbshüter 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 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 Steueraufkommen 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 und 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 und Sicherungen 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 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 Er-

---

„Unsere Untersuchung hat gezeigt, dass der angebliche Gegensatz zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Sozialpolitik auch unter den heutigen Bedingungen kein prinzipieller ist.“

---

rungenschaften verteidigt oder sogar verbessert haben. Aber dies gilt keineswegs für alle Länder, die wir untersucht haben.

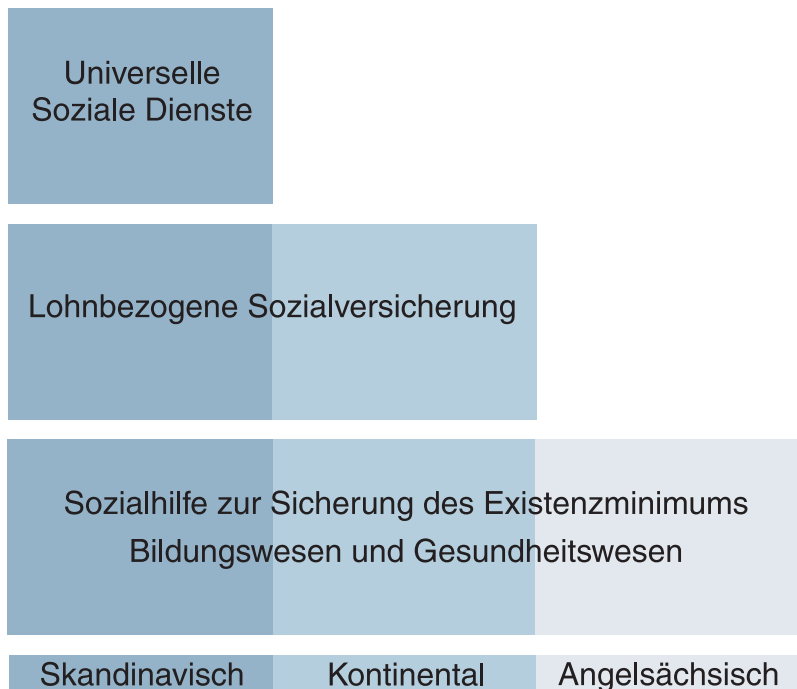
Wir schließen daraus, dass die nationale Politik zwar weiterhin ihre sozialpolitischen Ziele autonom bestimmen kann, dass sie aber im Gegensatz zur Nachkriegsperiode nicht mehr in der Lage ist, auch die dafür verwandten Mittel frei zu wählen. Anders ausgedrückt: Die strukturellen Unterschiede zwischen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

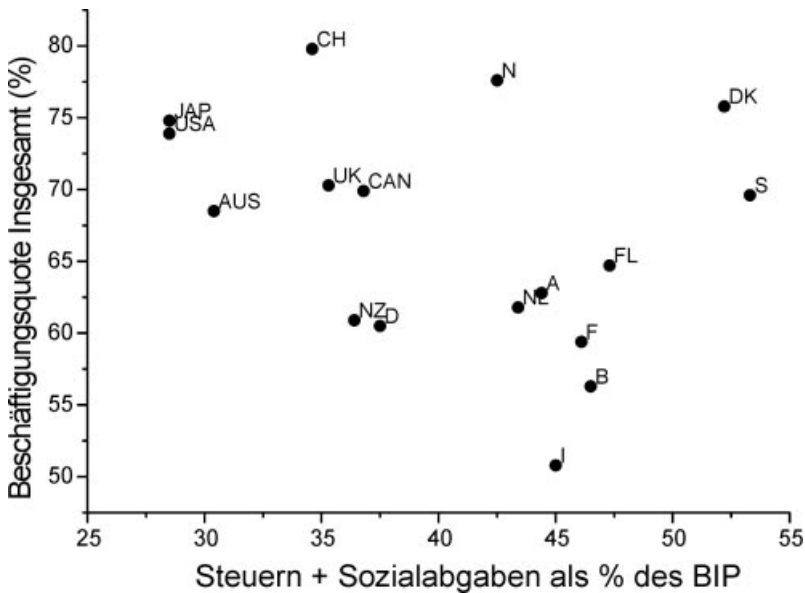
Diese Unterschiede sind erheblich. Tatsächlich gibt es unter den von uns untersuchten zwölf Ländern nicht zwei, deren sozialstaatliche Institutionen und Programme in allen wichtigen Aspekten übereinstimmen. In der Literatur werden dennoch zur Vereinfachung drei „Familien“ von Sozialstaaten unterschieden, deren Entwicklung in der Nachkriegszeit von den unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Leitbildern liberaler, 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 dagegen hat der Staat zusätzlich die Verantwortung für aufwendigere Systeme

**Abb. 1:** Funktionsprofile unterschiedlicher Typen des Sozialstaats – je nach Typus des Sozialstaats übernimmt der Staat soziale Leistungen in unterschiedlichem Umfang.





**Abb. 2:** Beschäftigungsquote insgesamt in Abhängigkeit von den Steuern und Sozialabgaben als Prozent des Bruttoinlandsprodukts am Ende der 90er-Jahre. Ein Zusammenhang zwischen den beiden Größen ist nicht ersichtlich. In den quantitativen Analysen wurden die 12 untersuchten Länder im Kontext anderer Industriestaaten betrachtet. Zusätzlich wurden daher Norwegen, Finnland, Kanada, die Vereinigten Staaten und Japan in den Vergleich mit einbezogen. 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.

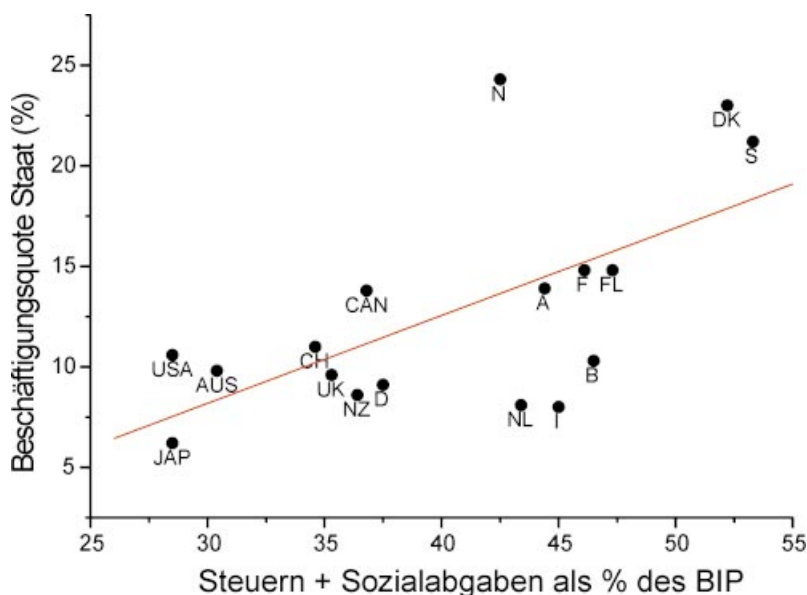
der Sozialversicherung übernommen, die bei Arbeitslosigkeit, Invalidität und im Alter Leistungen in Annäherung an das zuvor erzielte Arbeitseinkommen gewähren sollen, die also den Status, der im Arbeitsleben erreicht wurde, erhalten sollen.

Dies gilt auch für die skandinavischen oder „sozialdemokratischen“ Sozialstaaten, deren Entwicklung jedoch 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, bei den kontinentalen 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.

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 90er-Jahre die Beschäftigungsquote (gemessen als Anteil der tatsächlich Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter zwischen 15-64 Jahren) im Durchschnitt der beiden skandinavischen Länder bei 73 Prozent und in den angelsächsischen Ländern bei 67

**Abb. 3:** Die Beschäftigungsquote beim Staat aufgetragen gegen Steuern und Sozialabgaben als Prozent des Brutto-Inlandsprodukts. Dänemark und Schweden finanzieren mit ihren hohen Steuereinnahmen Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Norwegen finanziert die hohe öffentliche Beschäftigung durch Einnahmen aus der Ölförderung.



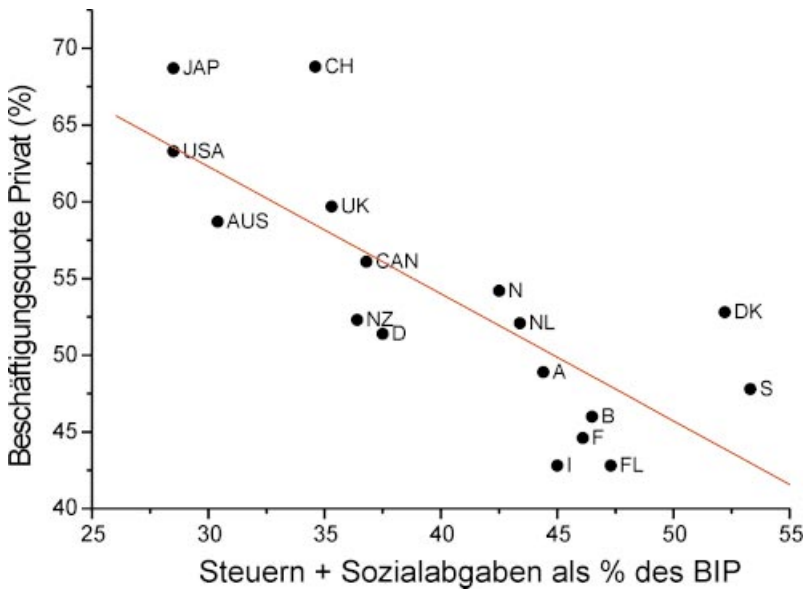
Prozent. Am niedrigsten lag sie in der Gruppe der kontinentalen Länder, die (wenn man die Schweiz als Sonderfall beiseite lässt) im Durchschnitt nur eine Beschäftigungsquote von 59 Prozent erreichten – die überdies deutlich unter dem Niveau lag, das die selben Länder zu Anfang der siebziger Jahre erreicht hatten.

Auf die Erklärung dieser Unterschiede will ich mich konzentrieren. 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, auch wenn er vielen Vorurteilen widerspricht (**Abb. 2**): Es gab am Ende der 90er-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 Beschäftigungsquote 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, Schweden (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



**Abb. 4:** Die private Beschäftigungsquote in Abhängigkeit von Steuern und Sozialabgaben. Wie erwartet zeigt sich ein stark negativer Zusammenhang. Deutschland, Frankreich, Belgien und Italien haben weniger private Arbeitsplätze als die Ausgleichsgerade erwarten lässt.

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.

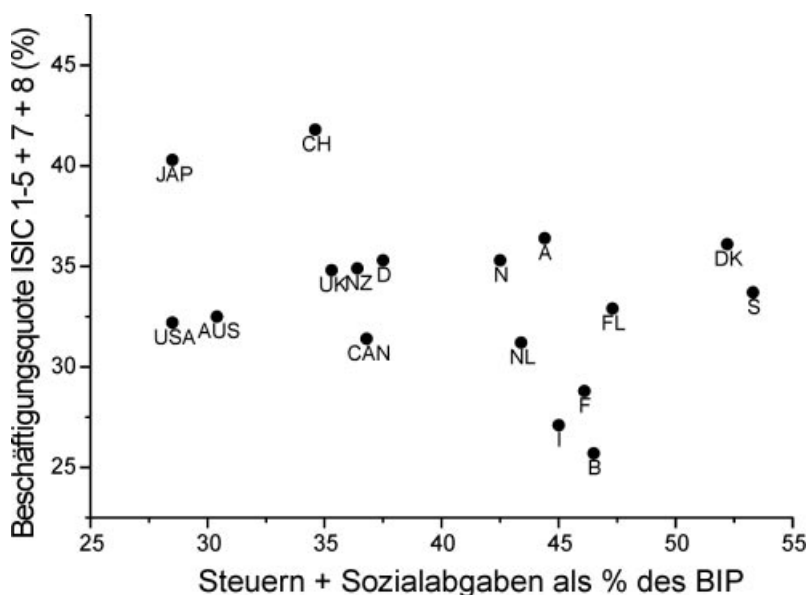
Die Unterschiede im Niveau der öffentlichen Beschäftigung werden also durch unterschiedliche Strukturen des Sozialstaats gut erklärt. Aber gilt dies auch für die Beschäftigung im privaten Sektor (**Abb. 4**)? Wie erwartet zeigt das Streudiagramm einen starken negativen Zusammenhang mit der Abgabenbelastung: 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 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 müssten 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**).

Addiert man die Beschäftigungsquoten dieser Branchen (ISIC 1–5, 7 und 8), so zeigen sich wiederum große Unterschiede zwischen den Ländern, die von



**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.)



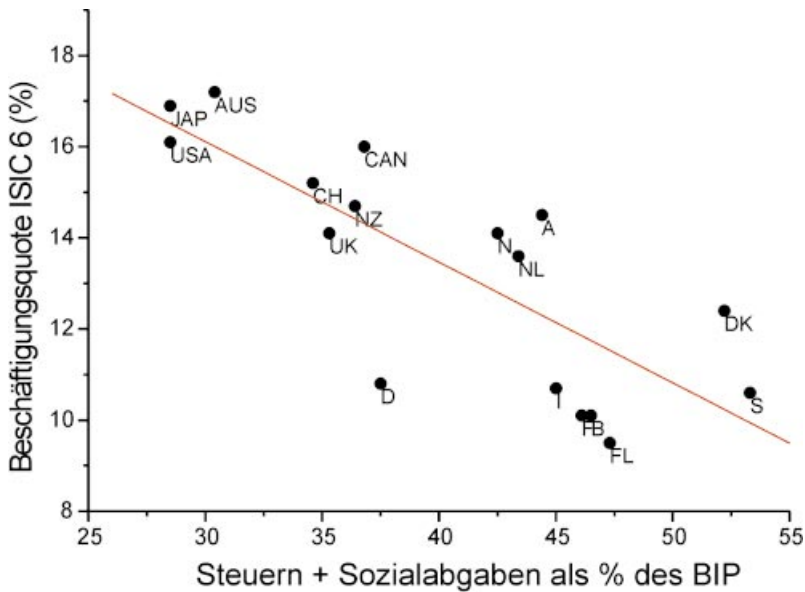
etwa 26 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung in Belgien bis zu 42 Prozent in der Schweiz reichen. Bemerkenswert ist überdies, daß hier die derzeit als Vorbild angesehenen Vereinigten Staaten gar nicht besonders gut abschneiden: In den dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Branchen erreichen Schweden, 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 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 Globalisierung 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 die insgesamt negative Wirkung der Abgabenlast auf die private Beschäftigung sich 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- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen auch die sozialen Dienste, das Bildungswesen und das Gesundheitswesen, die in den meis-





**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.

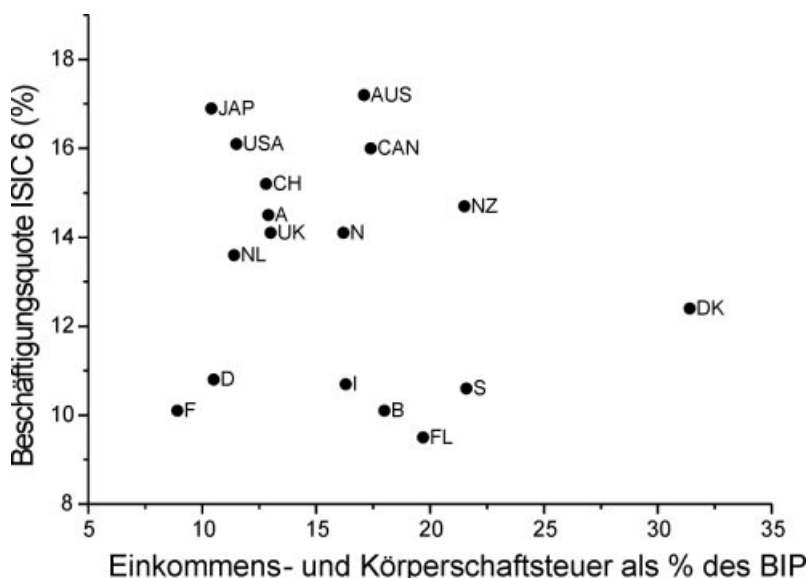
ten Ländern ganz oder überwiegend über Steuern und Sozialabgaben finanziert werden. Diese Kategorie eignet sich also nicht zur Aufklärung der Steuerempfindlichkeit des privaten Sektors. Anders die sechste Gruppe, die in erster Linie den Groß- und Einzelhandel, Restaurants, Hotels und andere konsumbezogene 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 Abgabenglast auf die Beschäftigungsquoten. Länder mit hoher Abgabenglast 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 Abgabenglast erwarten könnte, während Dänemark und Österreich über Erwartung gut abschneiden.

Auf der Suche nach Erklärungen für diese Abweichungen sind wir dann der Frage nach dem Einfluss einer unterschiedlichen Zusammensetzung des Steueraufkommens nachgegangen. Aus theoretischen Gründen, die sogleich erläutert werden sollen, unterscheiden wir dabei zwischen Einkommen- und Körperschaftsteuern 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 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 Einkommen- und Körperschaftssteuer 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 Körperschaftssteuer am Bruttosozialprodukt bei

**Abb. 7:** Beschäftigungsquote bei privaten Dienstleistungen (ISIC 6) aufgetragen gegen die Einkommens- und Körperschaftsteuer als Prozent des Brutto-Inlandsprodukts.



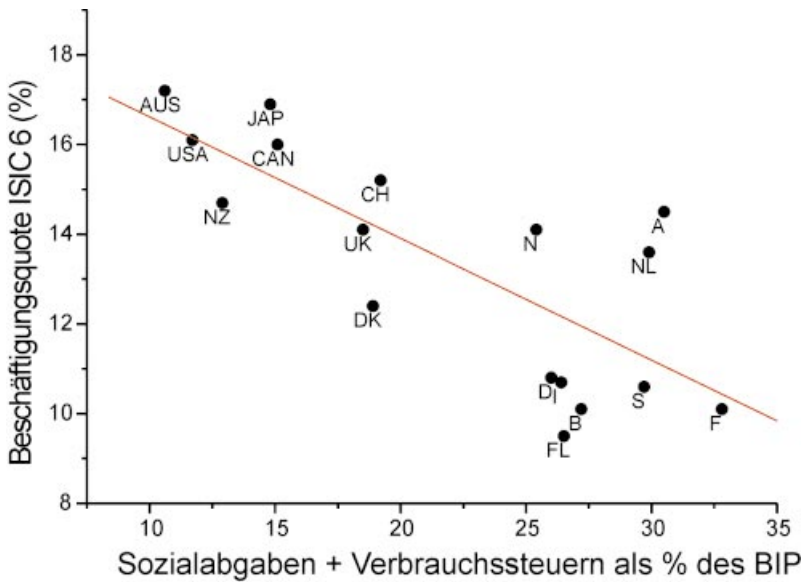
mehr als 30 Prozent, in Deutschland liegt er dagegen nur bei etwa 10 Prozent, in Frankreich ist er sogar noch niedriger.

Noch wichtiger für die systematische Analyse ist allerdings der Befund, dass im internationalen Vergleich 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 deutliche und stark negative Wirkungen auf die Beschäftigung bei den privaten Dienstleistungen (**Abb. 8**).

Für diesen Unterschied gibt es eine gute theoretische Erklärung: Auf den 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 preispfeindlich, 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 preispfeindlichen 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 die Gewerkschaften oder der Staat eine auf Anhebung der Mindestlöhne gerichtete Politik, die auf Unterschiede der tatsächlichen Arbeitsproduktivität wenig



**Abb. 8:** Beschäftigungsquote bei privaten Dienstleistungen (ISIC 6) aufgetragen gegen Sozialabgaben und Verbrauchssteuern als Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

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 hinaus gehen. Faktisch spielt die Einkommenssteuer 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 gerade die niedrigsten Löhne mit Abgaben belastet, deren Höhe fast dem Spitzensatz der Einkommenssteuer entspricht.

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 Einkommenssteuertarif integriert, so dass 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 ist und jetzt höher liegt als in irgendeinem anderen OECD-Land.

Die anderen Abweichungen können jedenfalls zum Teil durch ein zweites Kostenargument erklärt werden. 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 liegen 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 80er-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 Erwartungswert liegt, während Belgien und Deutschland ebenso wie Finnland, Dänemark und Schweden deutlich darunter liegen.

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 in Frage 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 Arbeitsplätze 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 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 personalsparenden 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 nationaler Beschäftigungs- und Sozialpolitik von der Entwicklung in jenen Branchen ab, die dem internationalen Wettbewerb nicht unmittelbar ausgesetzt sind. Hier hat

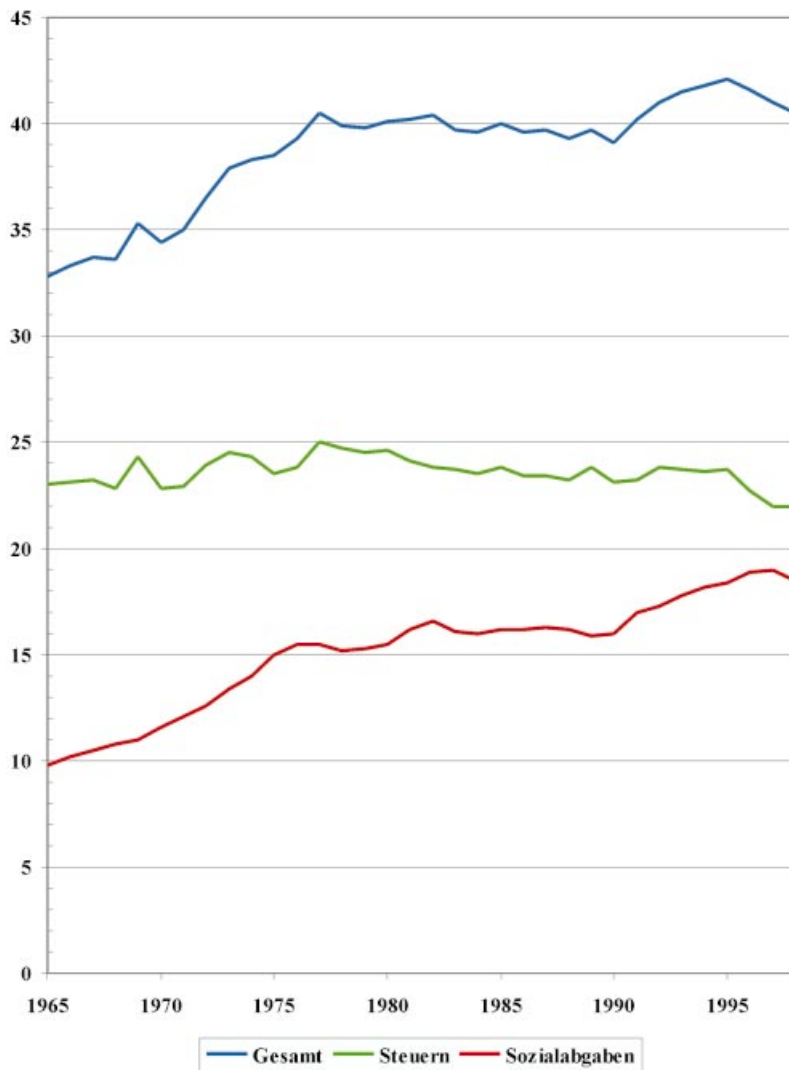
die Beschäftigung überall zugenommen, aber in den skandinavischen und den angelsächsischen Ländern waren die Zuwächse am höchsten, und die durchschnittlichen Beschäftigungsquoten liegen inzwischen bei 37 bzw. 34 Prozent und damit über denen der im internationalen Wettbewerb stehenden Branchen. In den 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 aufwendige 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 Bürger 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 Industrie ausgleichen, aber nur um den Preis wachsender Ungleichheit und der Verarmung der „working poor“ – von Arbeitnehmern also, die bei marktgerechten Löhnen auf einem Vollzeitarbeitsplatz 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 einer Negativsteuer oder des auch bei uns diskutierten „Kombilohns“: Sie ergänzen die auf wenig produktiven Arbeitsplätzen erzielbaren Erwerbseinkommen durch Sozialleistungen, die das 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 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 den privaten Dienstleistungen deutlich zunehmen sollte. Eine dem skandinavischen Modell entsprechende Expansion im Bildungs- und Ge-

**Abb. 9:** Steuern und Sozialabgaben 1965–1998 (in Prozent des BSP/BIP; Quelle: BMF).



sundheitswesen 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 Körperschaftsteuer, 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.