

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**MÖGLICHKEITEN EINER SENKUNG
DER LOHNNEBENKOSTEN**

GERHARD LEHNER, EWALD WALTERSKIRCHEN

Juli 2002

MÖGLICHKEITEN EINER SENKUNG DER LOHNNEBENKOSTEN

GERHARD LEHNER, EWALD WALTERSKIRCHEN

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich

Begutachtung: Helmut Kramer

Wissenschaftliche Assistenz: Waltraud Popp

Juli 2002

INHALTSVERZEICHNIS

1. Zusammenfassung	2
2. Einleitung	7
3. Hohe Lohnnebenkosten	8
4. Lohnstückkosten und Wettbewerbsfähigkeit	13
5. Einfluss der hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit auf die Beschäftigung	14
6. Regierungsprogramm: Senkung der Lohnnebenkosten	15
7. Möglichkeiten und Spielräume zur Verringerung der Lohnnebenkosten	17
7.1 <i>Insolvenz-Entgeltsicherung</i>	19
7.2 <i>Unfallversicherung</i>	21
7.3 <i>Arbeitslosenversicherung</i>	21
8. Modellsimulationen einer Senkung der Lohnnebenkosten	25
9. Politische Aspekte einer Senkung der Lohnnebenkosten	28
10. Realisierbarkeit und budgetärer Spielraum einer Lohnnebenkostensenkung	30
11. Literatur	32

MÖGLICHKEITEN EINER SENKUNG DER LOHNNEBENKOSTEN

1. Zusammenfassung

- Die Lohnnebenkosten sind in Österreich hoch. Die Industrieunternehmen zahlen zum Direktlohn je Stunde rund 95% an Lohnnebenkosten. Dieser hohe Prozentsatz ergibt sich jedoch zum Teil aus der österreichischen Besonderheit des 13. und 14. Gehalts sowie aus den Ausfallzeiten. Weder die Sonderzahlungen noch die Ausfallzeiten für Feiertage, Urlaub und Krankheit stehen derzeit zur Debatte.
- Wichtiger für die politische Diskussion sind die Sozialversicherungsbeiträge und die Lohnsummenabgaben. Die Sozialversicherungsbeiträge, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern entrichtet werden, liegen in Österreich mit 14,8% des BIP über dem EU-Durchschnitt (13,2%).
- Noch höher ist der Unterschied bei den Lohnsummenabgaben. Diese betragen in Österreich 2,7% des BIP, in der EU nur 0,3%. In Österreich werden die Beiträge zum Familienlastenausgleich, zur Wohnbauförderung und die Kommunalabgabe „einfachheitshalber“ auf die Lohn- und Gehaltsumme aufgeschlagen, obwohl alle Bevölkerungsschichten darauf Anspruch haben. In den meisten anderen Ländern werden solche Leistungen aus dem allgemeinen Steuertopf finanziert.
- Die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit (ohne Einkommensteuern) erreicht somit in Österreich 17,5% des BIP, um 4% Prozentpunkte mehr als im EU-Durchschnitt. Gemessen an der Lohn- und Gehaltsumme beträgt die Abgabenbelastung 42%, um 9 Prozentpunkte mehr als in der EU. Besonders hoch ist in Österreich der "tax wedge" – der Abstand zwischen Bruttoentgelten und Nettolöhnen: Die Arbeitnehmer erhalten netto nur 57% jenes Betrags, den die Unternehmer für sie zahlen.

- Vor allem zwei Argumente legen eine Senkung der Lohnnebenkosten nahe: die Verbesserung der Standortattraktivität Österreichs und zu erwartende positive Auswirkungen auf die Beschäftigung.
- Für die Wettbewerbsfähigkeit kommt es nicht bloß auf die Lohnnebenkosten, sondern auf die gesamten Lohnstückkosten an. Diese haben sich in der Sachgüterproduktion in den letzten Jahren sehr günstig entwickelt, in der Gesamtwirtschaft jedoch nicht viel besser als bei den Handelspartnern.
- Unter dem Druck der Globalisierung hat sich die Steuer- und Abgabenlast in den meisten Ländern vom mobilen Kapital zur immobilen Arbeit verschoben. Die hohe Abgabenbelastung des Faktors Arbeit stellt heute ein Hindernis für die Beschäftigung dar. Sie führt zu einem Ausweichen in Schwarzarbeit, geringfügige Beschäftigung, Schein-Selbständigkeit und Überstunden.
- Die EU-Kommission und die OECD empfehlen deshalb eine Senkung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit. Vor allem die Nachfrage nach weniger qualifizierten Beschäftigten reagiert positiv auf sinkende Lohnkosten. Gerade in diesem Bereich ist die Arbeitslosenquote in Österreich sehr hoch (etwa 13%). Besonders im privaten Dienstleistungssektor ist mit positiven Beschäftigungseffekten zu rechnen.
- Das Regierungsprogramm sieht eine Verringerung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit um 1,1 Mrd. € vor. Ein Teil davon wurde durch die Urteilsquotierung, den Entfall des Postensuchtags und die Senkung des Krankenversicherungsbeitrags für Arbeiter bereits verwirklicht. Der Großteil steht noch aus. Die Regierung plant nun, die Beiträge zur Arbeitslosen- und Unfallversicherung sowie zum Insolvenzfonds (IESG) im Ausmaß von 870 Mill. € zu senken.
- Die Überschüsse der zweckgebundenen Fonds im Bereich der sozialen Sicherheit können entweder zu einer Ausweitung der Leistungen, zu einer Senkung der Beitragssätze oder zur Budgetkonsolidierung verwendet werden. In den letzten Jahren dienten sie vorwiegend zur Budgetkonsolidierung, was von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern als „Zweckentfremdung“ angesehen wurde. Da die sozialen Leistungen in Österreich ein solides Niveau erreicht haben und die großen Schritte der Budgetkonsolidierung getan sind, kann im Fall von Überschüssen die Möglichkeit zur

Senkung der Beitragssätze in Zukunft stärker ins Auge gefasst werden. Die Verfügungsgewalt über die Mittel verschiebt sich damit zu den Unternehmen - bzw. im Fall der Arbeitslosenversicherung auch zu den Arbeitnehmern.

- Gleichzeitig zwingt eine Senkung der Lohnnebenkosten zu Ausgabendisziplin. Überschüsse zweckgebundener Fonds haben eine inhärente Tendenz zu einer Ausweitung des Leistungsangebots, Defizite zu einer Erhöhung der Beiträge. Das führt langfristig zu einer Einbahnstraße der Beitragssätze nach oben. Eine Senkung der Beitragssätze im Fall von Überschüssen bedeutet, dass damit keine Kürzungen von Sozialleistungen verbunden sind, sondern allenfalls nur eine Ausweitung des Leistungsangebots ausbleibt.
- In einigen Sozialfonds besteht ein Spielraum für Beitragssenkungen, wenn die Überschüsse nicht mehr vom Budget abgeschöpft werden. Die Zahl der Unfälle hat langfristig sinkende Tendenz, sodass die Beiträge zur Unfallversicherung wahrscheinlich von 1,4% auf 1,2% gesenkt werden können. Bei normaler Konjunktorentwicklung sollte es auch möglich sein, den Beitrag zum Insolvenzfonds (IESG) ohne Leistungseinschränkungen zumindest von 0,7% auf 0,5% zu verringern. In Summe würden beide Beitragssenkungen eine Entlastung um 230 Mill. € bringen.
- Wenn die restliche Entlastung (640 Mill. €) durch eine Verringerung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erreicht werden soll, dann ist eine Senkung der Beitragssätze von 3% auf 2,5% für Arbeitgeber und Arbeitnehmer notwendig. Eine solche Reduzierung würde eine starke Verringerung der Überweisungen an die Pensionsversicherung voraussetzen, die in den letzten Jahren zur Budgetsanierung erfolgten. Die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung erfolgt im wesentlichen zulasten des Bundesbudgets, da die Überschüsse dieses Fonds bisher zur Abdeckung der Ersatzzeiten an die Pensionsversicherungsträger überwiesen wurden. Die derzeitige Höhe der Überweisung zur Abdeckung der Ersatzzeiten ist aus Sicht der Arbeitgeber nicht nachvollziehbar und daher diskussionswürdig. Die erforderlichen Beiträge des Bundes zur Pensionsversicherung steigen im Falle einer Beitragssenkung.
- Ein Abbau der Lohnnebenkosten über die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung stellt eine rein budgetpolitische Entscheidung dar. Durch die Verringerung des IESG- und Unfallversicherungsbeitrags wird das Budget nicht belastet, da die IESG-

Überschüsse bisher nicht und jene der Unfallversicherung nur fallweise ins Budget flossen. Wenn die Regierung die Lohnnebenkosten um 870 Mill. € senken will, dann liegt die Belastung des Bundesbudgets bei rund 640 Mill. €, das sind etwas weniger als 0,3% des BIP - unter Berücksichtigung von Wachstums- und Steuereffekten etwa 0,2%. Im Gegensatz zu einer Einkommensteuerreform wird ausschließlich der Bund betroffen. Eine Budgetbelastung von 0,2% bis 0,3% des BIP zur Erfüllung des Regierungsprogramms erscheint in einem zu erwartenden Konjunkturaufschwung machbar, wenn der politische Wille dazu besteht.

- Eine Verringerung des Wohnbauförderungsbeitrags und der Kommunalabgabe steht derzeit nicht zur Debatte. Das würde ein Aufschnüren des Finanzausgleichs bedeuten, der bis 2004 beschlossen wurde. Aus ökonomischer Sicht steht jedoch ab dem Jahr 2004 wegen des starken Rückgangs des Wohnungsneubaus eine Senkung des Wohnbauförderungsbeitrags zur Diskussion. Theoretisch wäre es auch denkbar, irgendeine der Lohnsummenabgaben zu senken und den Einnahmefall aus dem Budget zu finanzieren. Es macht keinen Unterschied für den Bundeshaushalt, ob der Ausfall der Arbeitslosenversicherung oder einer der Lohnsummenabgaben durch das Bundesbudget abgedeckt wird.
- Eine Senkung des Dienstgeberbeitrags zum Familienlastenausgleichsfonds – wie im letzten WIFO-Gutachten vorgeschlagen - kommt derzeit nicht in Frage. Wegen der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes und der Erhöhung der Familienbeihilfen ab dem Jahr 2003 wird der Fonds kurzfristig nach den verfügbaren Prognosen keinen Überschuss erzielen. Bei sinkenden Geburtenzahlen zeichnen sich jedoch mittelfristig wieder FLAF-Überschüsse ab.
- Eine Verringerung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entlastet Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen. Niedrigere Beiträge zur Unfallversicherung und zum IESG begünstigen zunächst die Unternehmen, auf mittlere Sicht partizipieren auch die Arbeitnehmer über Preis- und Beschäftigungseffekte. Andererseits könnte in einem zweiten Teil der Steuerreform, der die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuern betrifft, eine Ausgewogenheit der Gesamtsteuerreform im Auge behalten werden.
- Letztlich geht es weniger um die Frage, ob die Arbeitgeber oder die Arbeitnehmer direkt von Abgaben entlastet werden, sondern um die Abgabenzinzen nach allen

Anpassungs- und Überwälzungsprozessen. Diese Inzidenz hängt primär von der Marktsituation auf den internationalen Produkt- und Arbeitsmärkten ab.

- Nach Simulationen mit dem WIFO-Modell würde die geplante Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um 870 Mill. € das reale Brutto-Inlandsprodukt nach 2 Jahren um 0,25% anheben, die Verbraucherpreise um 0,3% dämpfen und die Beschäftigung um rund 5.000 Personen steigern. Mittelfristig gesehen sind diese Effekte noch höher. Eine Senkung der Lohnnebenkosten muss jedoch immer mit den Effekten alternativer wirtschaftspolitischer Maßnahmen (z.B. Ausgabensteigerungen, Steuerreform) verglichen werden, die aus Budgetüberschüssen oder durch Defizite finanziert werden und gleichfalls positive Wirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung haben. Es ist zu erwarten, dass die Beschäftigungswirkungen einer Lohnnebenkostensenkung höher sind als jene einer Steuerreform oder Transfererhöhung gleichen Ausmaßes, weil der Faktor Arbeit durch eine Beitragssenkung gezielt entlastet wird.

2. Einleitung

Das WIFO hat im November 1999 eine Studie über die Möglichkeiten und Auswirkungen einer Senkung der Lohnnebenkosten durchgeführt. In der vorliegenden Arbeit wird diese Studie auf den neuesten Stand gebracht.¹

Der Ausgangspunkt der Arbeit sind die hohen Lohnnebenkosten in Österreich: insbesondere die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und die Abgaben von der Lohnsumme. Die hohe Abgabenbelastung des Faktors Arbeit kann die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft beeinträchtigen, in arbeitsintensiven Branchen die Aufnahme von Beschäftigten bremsen und darüber hinaus zu einem Ausweichen in die illegale Beschäftigung führen. Bei der Ermittlung der kostenmäßigen Wettbewerbsfähigkeit kommt es allerdings auf die gesamten Lohnstückkosten, nicht bloß auf die Lohnnebenkosten an.

Viele Ökonomen (OECD, EU-Kommission usw.) plädieren heute für eine Senkung der hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit. Denn in den vergangenen Jahrzehnten hat der Globalisierungsdruck dazu geführt, dass sich die Steuerlast in den meisten Ländern vom mobilen Produktionsfaktor Kapital zum relativ immobilen Faktor Arbeit (und zu den Verbrauchsteuern) verschob. Heute hat die Abgabenbelastung der Löhne und Gehälter bereits ein solches Ausmaß erreicht, dass negative Wirkungen auf die Beschäftigung befürchtet werden müssen (*Daveri – Tabellini, 2000*). In Österreich ist diese Belastung im internationalen Vergleich besonders hoch.

Der Spielraum einer Lohnnebenkostensenkung wurde in der WIFO-Studie (1999) ausgelotet. Diese kam zu folgendem Resultat: Wenn die Überschüsse der Fonds im Bereich der sozialen Sicherheit mehrere Jahre lang zu Beitragsenkungen - statt zu

¹ Die Autoren verdanken der Diskussion der Arbeit mit Helmut Kramer, Alois Guger und Wolfgang Pollan wertvolle Hinweise.

Ausgabenerhöhungen oder zur Budgetkonsolidierung - genutzt werden, dann ergibt sich daraus ein Spielraum zur Entlastung der Unternehmen von Lohnnebenkosten um 1,1 Mrd. € sowie eine zusätzliche Verringerung der Arbeitnehmerbeiträge um 0,4 Mrd. € - ohne dass Sozialleistungen eingeschränkt werden müssen. Die größten Möglichkeiten sah das WIFO in einer Senkung der Beiträge zum Familienlastenausgleich und zur Wohnbauförderung. Weitere Spielräume boten sich in der Insolvenz-Entgeltsicherung, der Arbeitslosen- und Unfallversicherung.

Seither haben die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes die Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds und der Konjunkturunbruch jene des Arbeitslosenversicherungsfonds wesentlich verändert. Verbleibende Überschüsse einzelner Fonds wurden zur Budgetkonsolidierung verwendet.

3. Hohe Lohnnebenkosten

In der österreichischen Diskussion stehen meist die Lohnnebenkosten in der Industrie im Vordergrund. In der Industrie zahlen die Unternehmen zum Direktlohn je Arbeiterstunde noch rund 95% an Lohnnebenkosten, in der Sachgüterproduktion rund 90%. Im internationalen Vergleich ist dieser Prozentsatz, gemessen am Direktlohn je Arbeiter, sehr hoch. Der Lohnnebenkostenanteil wird nur von Italien, Belgien und Frankreich übertroffen.

In der Großindustrie tragen auch die umfangreichen Frühpensionierungen ("golden handshakes") zu den hohen Lohnnebenkosten bei. In den Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten machten die sonstigen Remunerationen, die Barzuwendungen an ehemalige Mitarbeiter und die Zuweisungen an Fonds insgesamt fast 10% des Direktlohns der Arbeiter aus. Der Lohnnebenkostenanteil der Großbetriebe (über 1000 Beschäftigten) ist mit 107% weit höher als jener der Kleinbetriebe (unter 50 Beschäftigten: 84½%).

Dieser hohe Prozentsatz hat jedoch relativ geringe politische Relevanz. Denn er ergibt sich zum Teil aus dem 13. und 14. Gehalt (Weihnachts- und Urlaubsgeld), das als Lohnbestandteil - nicht als Sozialleistung - anzusehen ist, sowie aus den Ausfallzeiten. Weder die Sonderzahlungen noch die Ausfallzeiten für Feiertage, Urlaub und Krankheit stehen derzeit politisch zur Debatte.

Wichtiger für die politische Diskussion sind die Arbeitgeberbeiträge und die lohnsummenabhängigen Steuern, die auf das Brutto-Jahreseinkommen aufzuschlagen sind. Laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung machen die Sozialbeiträge der Arbeitgeber (einschl. imputierte Sozialleistungen) 26% des Jahreseinkommens aus, um rund 2 Prozentpunkte mehr als vor einem Jahrzehnt.

Die gesamten Sozialversicherungsbeiträge, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern entrichtet werden, liegen in Österreich mit 14,8% des BIP über dem EU-Durchschnitt (13,2%). Dazu kommt ein hoher Abstand bei den Abgaben auf die Lohnsumme: Sie betragen in Österreich 2,7% des BIP, in der EU nur 0,3% des BIP. In Österreich werden die Beiträge zum Familienlastenausgleich, zur Wohnbauförderung, die Kommunalabgabe und die U-Bahnsteuer in Wien „einfachheitshalber“ auf die Lohn- und Gehaltsumme aufgeschlagen, obwohl kein direkter Zusammenhang der finanzierten Leistungen mit den Ansprüchen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern besteht. Alle Bevölkerungsschichten – nicht nur die Erwerbstätigen - haben Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld, Wohnbauförderung und kommunale Leistungen. Diese Lohnsummenabgaben stellen einen wichtigen Teil der überdurchschnittlichen Lohnnebenkosten in Österreich dar. In den meisten anderen Ländern werden solche Leistungen aus dem allgemeinen Steuertopf finanziert, in einer Reihe von EU-Ländern gibt es überhaupt keine Abgaben von der Lohnsumme (siehe Übersicht 3).

Zusammengenommen erreichen Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsummenabgaben in Österreich 17½% des BIP. Die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit liegt damit um 4 Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt. Gemessen an der Lohn- und Gehaltsumme liegt dieser Anteil bei 42%, um 9 Prozentpunkte höher als in der EU. Gemeinsam mit Schweden und Frankreich liegt Österreich bezüglich der Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit in der EU an der Spitze.

Die hohe Abgabenbelastung des Faktors Arbeit in Österreich wird auch durch die Lohn- und Einkommensteuern nicht gemildert. Diese liegen mit 10¼% des BIP ebenso hoch wie im EU-Durchschnitt. Der "tax wedge" – der Abstand zwischen Bruttoentgelten und Nettolöhnen - ist in Österreich hoch: Die Arbeitnehmer erhalten netto nur 57% jenes Betrags, den die Unternehmer für sie zahlen.

Übersicht 1: Lohnnebenkosten in der Industrie

	1996	1999	1996	1999
	Leistungslohn ohne 13. und 14. Gehalt = 100		Leistungslohn mit 13. und 14. Gehalt = 100	
Bezahlte Ausfallzeit	18,1	16,3	15,2	13,8
Sonderzahlungen	23,0	22,4	3,4	3,1
13. und 14. Gehalt	19,0	18,7	–	–
Sonstige Sonderzahlungen	4,0	3,7	3,4	3,1
Abfertigungen i.w.S.	6,4	5,6	5,4	4,8
Krankengeld	2,4	2,5	2,0	2,1
Gesetzliche Sozialleistungen	37,0	36,6	31,1	30,8
Freiwillige Sozialleistungen	6,2	5,4	5,2	4,6
Berufsausbildung	1,1	1,2	0,9	1,0
Kommunalabgabe	4,3	4,7	3,6	3,9
Lohnnebenkosten insgesamt	98,6	94,7	66,8	64,1

Q: Arbeitskostenerhebung der Industrie, eigene Berechnungen.

Übersicht 2: Lohnnebenkosten in Relation zum Leistungslohn

	Arbeiter	
	1988	2000
	In % des Leistungslohns	
Italien	98,0	95,5
Belgien	81,0	95,0
Frankreich	86,0	93,0
Österreich	94,4	90,2
Österreich ¹⁾	65,2	62,9
Spanien	58,0	82,2
Westdeutschland	85,1	81,3
Niederlande	79,0	81,1
Deutschland	.	79,6
Finnland	65,6	77,4
Portugal	71,1	78,1
Schweden	70,1	69,5
Japan	68,9	69,5
Griechenland	62,6	68,2
Ostdeutschland	.	66,9
Schweiz	49,5	52,5
Norwegen	48,7	49,0
Großbritannien	42,5	43,4
Irland	41,6	39,6
Kanada	29,7	38,0
USA	36,5	40,1
Dänemark	20,0	25,1

Q: Institut der deutschen Wirtschaft, Schwedischer Arbeitgeberverband,
Wirtschaftskammer Österreich, WIFO.

¹⁾ Ohne Sonderzahlungen.

Übersicht 3: Abgabenbelastung des Faktors Arbeit im internationalen Vergleich

In % des BIP

	Sozial- beiträge der Arbeitgeber laut VGR ¹⁾		Sozial- versicherungs- beiträge ²⁾ (1)		Steuern von der Lohnsumme (1)		Summe der Abgaben auf den Faktor Arbeit ³⁾ (1) + (2)	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
	In % des BIP							
Schweden	14,5	14,6	13,9	15,2	1,0	2,3	14,9	17,5
Österreich	11,1	10,7	15,1	14,8	2,8	2,7	17,9	17,5
Frankreich	14,4	14,3	18,7	16,5	1,1	0,9	19,8	17,4
Niederlande	7,4	10,1	17,6	16,5	0,0	0,0	17,6	16,5
Deutschland	10,6	10,2	14,9	14,8	0,0	0,0	14,9	14,8
Belgien	13,4	13,0	14,8	14,2	0,0	0,0	14,8	14,2
Spanien	10,4	10,5	11,9	12,4	0,0	0,0	11,9	12,4
Italien	12,8	11,2	13,0	12,0	0,1	0,0	13,1	12,0
Griechenland	6,8	7,2	9,8	11,5	0,2	0,2	10,0	11,7
Großbritannien	6,9	7,5	6,2	6,3	0,0	0,0	6,2	6,3
Dänemark	3,3	3,3	1,5	2,2	0,2	0,2	1,7	2,4
EU ⁴⁾	10,9	10,8	13,7	13,2	0,3	0,3	14,0	13,5
	In % der Lohnsumme							
Schweden	35,9	33,7	34,5	35,1	2,5	5,3	37,0	40,4
Österreich	25,7	25,8	35,1	35,7	6,5	6,5	41,6	42,2
Frankreich	38,2	38,0	49,6	43,9	2,9	2,4	52,5	46,3
Niederlande	16,9	24,5	40,5	40,0	0,0	0,0	40,5	40,0
Deutschland	23,6	23,4	33,3	33,9	0,0	0,0	33,3	33,9
Belgien	34,8	33,9	38,4	37,0	0,0	0,0	38,4	37,0
Spanien	26,4	26,5	30,1	31,3	0,0	0,0	30,1	31,3
Italien	42,8	38,4	43,6	41,0	0,3	0,0	44,0	41,0
Griechenland	26,8	28,4	38,5	45,4	0,8	0,8	39,3	46,2
Großbritannien	14,7	15,6	13,2	13,2	0,0	0,0	13,2	13,2
Dänemark	6,6	6,8	3,0	4,5	0,4	0,4	3,4	4,9
EU ⁴⁾	27,5	26,9	34,4	32,3	0,9	0,8	35,3	33,1

Q.: OECD, Revenue Statistics, National Accounts Statistics

¹⁾ Einschl. freiwillige und imputierte Sozialleistungen.– ²⁾ Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge.–

³⁾ Ohne Einkommensteuer.– ⁴⁾ Gewogener Durchschnitt (eigene Berechnungen).

4. Lohnstückkosten und Wettbewerbsfähigkeit

Vor allem zwei Argumente legen eine Senkung der Lohnnebenkosten nahe: die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und die zu erwartenden positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung.

Die Standortsituation spielt für ein exportorientiertes Land wie Österreich eine besondere Rolle (siehe *Aiginger, 2001*). Für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit sind allerdings die Lohnstückkosten - die gesamten Lohnkosten, gemessen an der Produktivität - relevant, nicht bloß die Lohnnebenkosten. Es stehen auch nicht alle Anbieter im internationalen Wettbewerb.

Die Lohnstückkosten als Indikator der lohnkostenbezogenen Wettbewerbsfähigkeit haben sich in der exportierten Sachgüterproduktion gegenüber den Handelspartnern in den letzten Jahren stark verbessert (*Guger, 2001*). In den neunziger Jahren nahmen die Lohnstückkosten um rund 10% langsamer als bei den Handelspartnern zu, in den Jahren 1995-2000 sogar um 15%. Diese günstige Entwicklung hängt allerdings auch damit zusammen, dass Frühpensionierungen und Outsourcing von Dienstleistungen die Produktivität der heimischen Industrie stark anhoben. In der Gesamtwirtschaft entwickelten sich die nominellen Lohnstückkosten nicht so viel günstiger als in Deutschland und im EU-Durchschnitt. Zwischen 1991 und 2001 stiegen sie in Österreich um 1,3% p.a., in Deutschland um 1,5% und in der EU (wegen exorbitanter Erhöhungen in Griechenland) um 1,8%.

Die EU-Osterweiterung wird zu einer weiteren Verschärfung der internationalen Konkurrenz führen. Die Arbeitskosten je Arbeiterstunde machen in den östlichen Nachbarstaaten nur ein Sechstel bis ein Drittel des österreichischen Niveaus aus. Diese hohen Unterschiede in den Arbeitskosten werden jedoch durch große Produktivitätsabstände kompensiert. Mit dem EU-Beitritt werden sich die institutionellen Rahmenbedingungen dieser Länder jenen in Westeuropa annähern. Bei ähnlichen institutionellen Regeln werden dann mit fortschreitendem Transformationsprozess die Arbeitskostenunterschiede zu einem wichtigeren Standortfaktor werden, als sie es heute sind (*Walterskirchen 2001*).

5. Einfluss der hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit auf die Beschäftigung

Hohe Lohnnebenkosten stellen ein Hindernis für die offizielle Beschäftigung dar. Sie führen zu einem Ausweichen in die Schwarzarbeit, zu geringfügiger Beschäftigung, Schein-Selbständigkeit und im Hochlohnbereich auch zu mehr Überstunden statt Neueinstellungen. Für einen neuen Beschäftigten müssen die Unternehmen zusätzlich zum Jahreseinkommen noch gut ein Viertel an Abgaben zahlen, für die Stammebelegschaft fallen über der Höchstbeitragsgrundlage keine Abgaben mehr an. Weiters können hohe Lohnnebenkosten längerfristig zu einer rascheren Substitution von Arbeitskräften durch Maschinen und zur ausgeprägten Neigung der Unternehmen zu Frühpensionierungen beitragen.

Die EU-Kommission (2000) empfiehlt deshalb in ihren "Broad Economic Policy Guidelines" eine Senkung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, insbesondere für untere Einkommensstufen. Ähnliche Vorschläge finden sich auch in der Jobs Study der OECD.

Internationale Studien zeigen, dass vor allem die Nachfrage nach weniger qualifizierten Beschäftigten sensibel auf die Höhe und Veränderung der Lohnkosten reagiert. Gerade in diesem Bereich ist die Arbeitslosenquote in Österreich außerordentlich hoch (etwa 13% bei Pflichtschulabsolventen). Besonders im privaten Dienstleistungssektor ist mit positiven Beschäftigungseffekten zu rechnen. Eine Senkung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer betrifft, bietet weiters den unmittelbaren Vorteil, dass nicht nur die Nachfrage nach Beschäftigten dadurch stimuliert wird, sondern durch den höheren Nettolohn auch der Anreiz zur Arbeitsaufnahme für Arbeitslose erhöht wird.

Letztlich kommt es jedoch nicht so sehr darauf, wer die Beiträge zunächst bezahlt, sondern wer am Schluss nach allen Preis-, Lohn- und Nachfragereaktionen dafür aufkommt (Pollan, 2002). Die Ökonomen sprechen hier von „Steuerinzidenz“. Aus der Sicht der allgemeinen Gleichgewichtstheorie ist es langfristig unerheblich, ob die Abgaben von den Arbeitgebern oder Arbeitnehmern bezahlt werden. Evident ist das in jenen Bereichen (Bauwirtschaft und Gewerbe), wo oft Nettolöhne vereinbart werden. Demnach sollte eine

Lohnnebenkostensenkung längerfristig Spielraum für eine Anhebung der Nettolöhne schaffen.

6. Regierungsprogramm: Senkung der Lohnnebenkosten

Die Bundesregierung hat in ihrem Regierungsprogramm festgelegt, die Unternehmen von Lohnnebenkosten zu entlasten, um den Wirtschaftsstandort Österreich zu stärken und damit Arbeitsplätze zu sichern. Die Entlastung wurde bis zum Jahr 2003 mit etwa 1,1 Mrd. € beziffert. Zunächst sollte aber der Budgetkonsolidierung Vorrang eingeräumt werden.

Das "Nulldefizit" wurde im Jahr 2001 erstmals erreicht, seine Nachhaltigkeit steht noch auf dem Prüfstand. Die Unternehmen haben wesentlich zur Budgetkonsolidierung beigetragen: durch eine Anhebung bzw. Vorauszahlung der Körperschafts- und Einkommensteuern um 1,1 Mrd. €. Die wichtigsten Punkte waren die Abschaffung des Investitionsfreibetrages, die Einschränkung von Rückstellungen, die Begrenzung des Verlustvortrages sowie die Verlängerung der Gebäudeabschreibung. Eine weitere Milliarde Euro trugen die Unternehmen 2001 durch die raschere Entrichtung der Steuern in Reaktion auf die Anspruchsverzinsung zur Budgetkonsolidierung bei. Dazu kam noch die Belastung der Unternehmen durch die Anhebung der indirekten Steuern und Gebühren, dem standen allerdings auch Entlastungen gegenüber: z.B. die Abschaffung der Börsenumsatzsteuer.

Darüber hinaus sollte nicht übersehen werden, dass auch die Arbeitnehmer und Konsumenten einen großen Beitrag zur Erreichung des Nulldefizits geleistet haben: durch höhere indirekte Steuern und Gebühren, Senkung der Freibeträge, Maßnahmen zur „sozialen Treffsicherheit“ usw. Diese Belastungen haben die Vorteile aus der Steuer- und Familienreform 2000 zu einem beträchtlichen Teil kompensiert.

Die Regierung hat die in ihrem Programm angekündigte Verringerung der Lohnnebenkosten bisher zum Teil verwirklicht: Die Urlaubsaliquotierung sollte den Unternehmen rund 300 Mill. € ersparen. Nach Berechnungen der Wirtschaftskammer brachte sie den Unternehmen aber nur 130 Mill. €, da der Urlaub nicht voll aliquotiert wurde, sondern nur bei Beendigung des Dienstverhältnisses. Der Entfall des

Postensuchtags bei Selbstkündigung entlastete die Unternehmen um 20 Mill. €, die Senkung des Krankenversicherungsbeitrags für Arbeiter um 70 Mill. €. Dem ist jedoch die Angleichung von Arbeitern und Angestellten gegenzurechnen. Sie brachte den Arbeitern die gleichen Rechte auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall wie den Angestellten und kostete rund 120 Mill. €. Nach den Berechnungen der Wirtschaftskammer ergibt sich bisher eine Entlastung der Arbeitgeber von rund 90 Mill. € statt der im Regierungsprogramm vorgesehenen 170 Mill. €.

Die Entgeltfortzahlung wird nunmehr von den Unternehmen direkt übernommen, der Fonds (mit Mitteln von rund 45 Mill. €) wurde aufgelöst. Weiters hat die Wirtschaftskammer beschlossen, die Kammerumlage bis 2004 um rund 150 Mill. € zu senken, im Jahr 2002 um 60 Mill. €.

Überdies wurden 2001 einmalig rund 270 Mill. € von IESG-Mitteln an die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft für die Entschädigung der Zwangsarbeiter (Versöhnungsfonds) überwiesen.

Der Großteil der angekündigten Senkung der Lohnnebenkosten ist derzeit noch offen. Die Regierung plant eine weitere Verringerung der Lohnnebenkosten im Ausmaß von 870 Mill. €. Diese soll durch niedrigere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, zur Unfallversicherung und zur Insolvenzentgeltsicherung (IESG) erreicht werden.

Übersicht 4: Geplante Senkung der Lohnnebenkosten

Senkung des IESG-Beitrags	115 Mill.€	von 0,7% auf 0,5%
Senkung des Beitrags zur Unfallversicherung	115 Mill.€	von 1,4% auf 1,2%
Zusätzlich geplante Senkung	640 Mill.€	
<i>Arbeitslosenversicherung: Benötigte Senkung ¹⁾</i>	640 Mill.€	von 6% auf 5%
Insgesamt	870 Mill.€	

¹⁾ Beitragssenkung mit stark reduzierten Überweisungen an die Pensionsversicherung.

7. Möglichkeiten und Spielräume zur Verringerung der Lohnnebenkosten

In der WIFO-Studie "Möglichkeiten und Auswirkungen einer Senkung der Lohnnebenkosten" vom November 1999 wurden die Spielräume für eine Senkung der Lohnnebenkosten ausgelotet, die sich durch künftige Überschüsse einzelner Fonds ergeben. Solche Überschüsse entstehen, wenn bei fixen Beitragssätzen die Zahl der Anspruchsberechtigten sinkt: z.B. durch eine geringere Zahl von Kindern, sinkende Arbeitslosigkeit, weniger Unfälle etc.

Die Nutzung derartiger Überschüsse für Beitragssenkungen entspricht dem Grundgedanken zweckgebundener Fonds. Gleichzeitig bedeutet eine Senkung der Beitragssätze im Fall von Überschüssen, dass damit keine Kürzungen von Sozialleistungen verbunden sind, sondern nur eine Ausweitung des Leistungsangebots ausbleibt. Eine

Senkung der Lohnnebenkosten engt jedoch den Spielraum der Budgetpolitik ein, wenn es nicht gleichzeitig zu einer effizienteren Verwendung der Mittel kommt. Diese Mittel können natürlich nicht gleichzeitig zur Beitragssenkung und zum Stopfen von Budgetlöchern verwendet werden.

Das große Problem zweckgebundener Gebahrungen liegt allerdings darin, dass die Überschüsse einzelner Fonds (z.B. FLAF) gerne für Ausgabensteigerungen genutzt werden, die Defizite anderer Bereiche (Gesundheitswesen) dagegen - zumindest in der Vergangenheit – zu einer Anhebung der Beitragssätze führten. Die demographische Entwicklung wird diese Unterschiede in der Fondsgebarung in Zukunft noch verstärken: Der steigende Anteil älterer Menschen wird die Defizite in der Pensionsversicherung und im Gesundheitswesen erhöhen, gleichzeitig werden die schwachen Jahrgänge (potentielle) Überschüsse im Familienlastenausgleich und in der Wohnbauförderung ermöglichen.

Eine Verringerung der Lohnnebenkosten steht politisch immer in Konkurrenz zu anderen wirtschaftspolitischen Möglichkeiten, insbesondere:

- Verringerung eines Budgetdefizits bzw. Erzielung eines Budgetüberschusses (Polster für schlechtere Zeiten)
- Lohn- und Einkommensteuerreform
- Erhöhung von Ausgaben, z.B. für Transferzahlungen oder für die Infrastruktur

Im letzten Jahrzehnt wurden die Überschüsse einzelner zweckgebundenen Fonds entweder für eine Ausweitung der Leistungen oder zur Budgetkonsolidierung verwendet. Letzteres wurden von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern als „Zweckentfremdung“ angesehen. Da die sozialen Leistungen in Österreich ein solides Niveau erreicht haben und die großen Schritte der Budgetkonsolidierung getan sind, kann im Fall von Überschüssen die Möglichkeit zur Senkung der Beitragssätze in Zukunft stärker in den Vordergrund treten. Eine Beitragssenkung im Falle von Überschüssen hat den Vorteil, dass sie die Standortposition Österreichs im internationalen Wettbewerb stärkt und zur Verbesserung der Beschäftigungssituation beitragen kann.

Gleichzeitig zwingt eine Senkung der Lohnnebenkosten zu Ausgabendisziplin. Überschüsse zweckgebundener Fonds (z.B. FLAF infolge des Geburtenrückgangs) haben eine inhärente

Tendenz zu einer Ausweitung des Leistungsangebots, Defizite zu einer Erhöhung der Beiträge. Das führt langfristig zu einer Einbahnstraße der Beitragssätze nach oben.

7.1 Insolvenz-Entgeltsicherung

Nach dem Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz zahlen die Arbeitgeber einen Beitrag von 0,7% der Lohn- und Gehaltssumme in den dafür vorgesehenen Fonds ein. Dieser Beitrag war nach der Insolvenz des Handelsriesen Konsum deutlich angehoben worden. Danach hat sich die Lage bei den Insolvenzen, gemessen an den Kreditausfällen, konsolidiert. Im Jahr 2001 wurden Überschüsse des Fonds im Ausmaß von rund 270 Mill. € an die Wirtschaft „rücktransferiert“. Sie wurden einmalig an die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft zur Entschädigung der Zwangsarbeiter (Versöhnungsfonds) überwiesen. Damit hat dieser Teil eigentlich seinen Charakter als Lohnnebenkosten verloren.

Die Regierung hoffte zunächst, den IESG-Beitrag von 0,7% auf 0,3% senken zu können. Die Verschlechterung der Konjunktur und einige Großinsolvenzen machen nun eine Verringerung des Beitragssatzes von 0,7% auf 0,5% (oder höchstens auf 0,4%) wahrscheinlich. Das bedeutet eine Entlastung der Unternehmen um rund 120 Mill. €. Die Arbeitnehmerseite forderte dagegen, die erfolgte Einschränkung des Leistungsanspruchs (Obergrenzen für Abfertigungen und Entgeltfortzahlung) wieder rückgängig zu machen.

Die Insolvenzen müssen als zyklisches Phänomen angesehen werden. Eine Verbesserung in guten Konjunkturjahren ermöglicht eine Senkung des Beitrags. Aber bei ungünstiger Wirtschaftsentwicklung ist dann eine rasche Anhebung des Beitragssatzes notwendig, wenn keine Rücklagen aufgebaut wurden.

Die neue Abfertigungsregelung wird den Insolvenzfonds langfristig entlasten. Etwa ein Drittel der IESG-Leistungen fällt für Abfertigungen an.

Übersicht 5: Unternehmensinsolvenzen

Geschätzte Insolvenzverbindlichkeiten¹⁾

	In Mrd. €	Veränderung gegen das Vorjahr in %
1995	4,59	– 86,7
1996	3,88	– 15,3
1997	2,54	– 34,6
1998	2,61	+ 2,8
1999	2,80	+ 7,2
2000	2,67	– 4,4
2001	3,50	+ 30,9
2002, I. Quartal	0,50	– 18,2

Q: Kreditschutzverband von 1870, Insolvenzstatistik

¹⁾ Nicht gleichzusetzen mit den tatsächlichen Verlusten aus Insolvenzen.

7.2 Unfallversicherung

Die Arbeitsunfälle hatten in den letzten Jahren deutlich sinkende Tendenz. Einen wesentlichen Beitrag leistete dazu die Verschärfung der Bestimmungen zur Arbeitsplatzsicherheit im Gefolge des EU-Beitritts. Wahrscheinlich wird dieser Rückgang der Arbeitsunfälle auch in den nächsten Jahren anhalten, weil die Zahl der Arbeitsplätze in Branchen mit hohem Unfallsrisiko abnimmt und die Schutzmaßnahmen gegen Unfälle kontinuierlich verbessert werden konnten.

Der Rückgang der Arbeitsunfälle sollte eine Beitragssenkung in der Unfallversicherung ermöglichen, sofern die Überschüsse nicht zu einer besseren Vorbeugung gegenüber Arbeitsunfällen verwendet werden. Unter dieser Prämisse wäre eine Senkung des Arbeitgeberbeitrags zur Unfallversicherung von 1,4% auf 1,2% (oder 1,3%) wahrscheinlich mit einer ausgeglichenen Gebarung vereinbar. In diesem Zusammenhang wurde auch die Einführung einer Freizeit-Unfallversicherung diskutiert.

Eine Senkung des Beitragssatzes der Unfallversicherung von 1,4% auf 1,2% bedeutet eine Entlastung der Unternehmen um rund 120 Mill. €. Überschüsse der Unfallversicherung wurden in der Vergangenheit nur fallweise in einzelnen Jahren an die Pensionsversicherung überwiesen.

7.3 Arbeitslosenversicherung

Arbeitgeber und Arbeitnehmer zahlen jeweils 3% der Lohn- und Gehaltsumme (bis 3.270 €) in den Arbeitslosenversicherungsfonds ein. Dieser Beitragssatz stieg im letzten Jahrzehnt parallel zur Arbeitslosenquote. Die seit 1998 sinkende Tendenz der Arbeitslosigkeit, die nur kurzfristig durch die Konjunkturschwäche unterbrochen wurde, und die Übernahme des gesamten Kinderbetreuungsgeldes durch den Familienlastenausgleichsfonds sollten eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung möglich machen.

Übersicht 6: Entwicklung der Arbeitsunfälle

	Arbeiter ¹⁾	Angestellte ¹⁾	Wegunfälle	Insgesamt	
	Anzahl			Veränderung gegen das Vorjahr in %	
1995	115.221	22.907	15.800	153.928	– 3,3
1996	106.906	22.831	14.888	144.625	– 6,0
1997	92.585	19.627	12.102	124.314	– 14,0
1998	88.758	19.066	11.203	119.027	– 4,3
1999	91.834	20.213	12.036	124.083	+ 4,2
2000	90.923	19.506	11.444	121.873	– 1,8

Q: Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch, Daten der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt.

¹⁾ Arbeitsunfälle im engeren Sinn.

Die Gebarung des Arbeitslosenversicherungsfonds reagiert sehr sensibel auf eine konjunkturelle Veränderung der Arbeitsmarktlage. Ein Anstieg der Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt bedeutet eine Belastung um rund 360 Mill. €. Der Fonds konnte in den Jahren der Hochkonjunktur Überschüsse ansammeln, die an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger überwiesen wurden. In den neunziger Jahren überwies der Fonds rund 350 Mill. € pro Jahr für Leistungen gemäß Arbeitslosenversicherungsgesetz an die Pensionsversicherungsträger. Seit 1996 wurden jedoch zusätzliche Überschüsse erzielt, die an den Ausgleichsfonds übermittelt und damit zur Budgetkonsolidierung verwendet wurden. Im Jahr 2001 betragen die gesamten Überweisungen an die Pensionsversicherungsträger bereits 1,1 Mrd. €. Für 2002 sind 1,4 Mrd. € budgetiert.

Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit macht jedoch heuer der Budgetkonsolidierung über die Arbeitslosenversicherung einen Strich durch die Rechnung. In den ersten vier Monaten des Jahres 2002 stieg die Arbeitslosenquote um 1,1 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr – deutlich stärker als für 2002 prognostiziert (+0,6 Prozentpunkte). Je nach der weiteren Entwicklung der Arbeitslosigkeit werden die Überweisungen an die Pensionsversicherung heuer weit geringer sein als geplant. Die ungünstige Konjunktur und die kräftige Anhebung des Arbeitskräfteangebots sind dafür verantwortlich.

Die künftige Gebarung der Arbeitslosenversicherung ist sehr schwer abzuschätzen, weil sie so stark auf Schwankungen der Konjunktur und der Arbeitslosigkeit reagiert. Wenn die Prognose zutrifft, dass die Arbeitslosenquote in den Jahren 2003 und 2004 sinken wird, dann erscheint bis 2004 eine Verringerung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags um jeweils 0,2 Prozentpunkte (für Arbeitgeber und Arbeitnehmer) möglich. Dabei wird unterstellt, dass die Überweisungen an die Pensionsversicherung bis 2004 auf dem tatsächlichen Niveau von 2002 konstant bleiben. Längerfristig ist infolge der demographisch bedingten Verknappung an Arbeitskräften eine Verringerung der Arbeitslosigkeit zu erwarten.

Wenn die gesamte restliche Lohnnebenkostensenkung (640 Mill. €) - neben Unfallversicherung und IESG - durch eine Verringerung der Arbeitslosenversicherung erreicht werden soll, dann ist eine Verringerung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung von 6% auf 5% (von 3% auf 2,5% für Arbeitgeber und Arbeitnehmer) notwendig.

Übersicht 7: Entwicklung der Arbeitslosenquote

	Arbeitslosenquote	
	In % der unselbständigen Erwerbspersonen	Veränderung gegen das Vorjahr in %Punkten
1998	7,2	+ 0,1
1999	6,7	– 0,5
2000	5,8	– 0,9
2001	6,1	+ 0,3
2002 ¹⁾	6,7	+ 0,6
2003 ¹⁾	6,5	– 0,2

Q: Arbeitsmarktservice, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

¹⁾ Prognose

Bei der Arbeitslosenversicherung werden die per Gesetz zur Budgetkonsolidierung festgelegten Überweisungen² an den Pensionsausgleichsfonds im Ausmaß einer Beitragssenkung geschmälert. Eine Verringerung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung erfolgt somit im wesentlichen zulasten der gegenwärtigen Budgetkonsolidierungspolitik. Die erforderlichen Beiträge des Bundes zur Pensionsversicherung steigen im Falle einer Beitragssenkung. Andererseits kommen immer mehr Einsparungen durch die Verwaltungs- und Pensionsreform zum Tragen, die Spielraum für eine Senkung der Abgabenquote bieten.

Eine Beitragssenkung erhöht durch den finanziellen Druck die Notwendigkeit, die vorhandenen Mittel effizienter einzusetzen.. Dagegen stellen die relativ hohen Ausgaben für die Altersteilzeit (mehr als 200 Mill. €) einen eher umstrittenen Ersatz für Frühpensionen dar. Hier erscheinen Einsparungen möglich, vor allem um missbräuchliche Anwendungen zu verhindern. Die Altersteilzeit ist bis Ende 2003 befristet.

8. Modellsimulationen einer Senkung der Lohnnebenkosten

Das WIFO hat schon in der Studie aus dem Jahr 1999 versucht, die makroökonomischen Auswirkungen einer Lohnnebenkostensenkung modellmäßig zu erfassen. Solche Modellrechnungen sind immer mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren. Es werden dabei in der Vergangenheit beobachtete Beziehungen in die Zukunft projiziert. In der Vergangenheit gab es praktisch nur Erhöhungen der Lohnnebenkosten, keine Senkungen. Es muss also eine symmetrische Reaktion unterstellt werden. Das Makromodell bietet außerdem nur Nachfrage- und Wettbewerbsaspekte ab, Angebots- und Gleichgewichtsüberlegungen kommen dabei zu kurz.

Nach den WIFO-Modellsimulationen wirkt sich eine Senkung der Lohnnebenkosten günstig auf die Wirtschaft, die Beschäftigung und die Reallöhne aus. Eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um 870 Mill. € würde das reale Brutto-Inlandsprodukt nach 2 Jahren um 0,25% anheben, die Verbraucherpreise um 0,3% dämpfen und die

² § 6 (3) AMPFG

Beschäftigung um rund 5.000 Personen steigern. Mittelfristig sind die Effekte noch wesentlich höher.

In den Modellrechnungen dürfte einerseits der Effekt einer Lohnnebenkostensenkung auf die Investitionen unterschätzt werden, weil in den makroökonomischen Modellen die Verbesserung der Standortqualität – höhere Attraktivität für internationale Investoren – nicht adäquat erfasst werden kann. Andererseits dürfte die Wirkung auf den Export überschätzt sein, weil auch andere Länder ihre kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern suchen.

Die Effekte einer Senkung der Lohnnebenkosten müssen immer mit jenen alternativer wirtschaftspolitischer Maßnahmen (z.B. Ausgabensteigerungen, Steuerreform) verglichen werden, die aus Budgetüberschüssen oder durch Defizite finanziert werden und ebenfalls positive Wirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung haben. Es ist zu erwarten, dass die Beschäftigungswirkungen einer Lohnnebenkostensenkung höher sind als jene einer Steuerreform oder Transfererhöhung gleichen Ausmaßes, weil der Faktor Arbeit durch eine Beitragssenkung gezielt entlastet wird.

Die Beschäftigungseffekte dürften vor allem im unteren Einkommenssegment auftreten, weil hier Nachfrage und Angebot besonders lohnreagibel sind (*Nickell – Bell, 1996*). Die unteren Einkommensgruppen zahlen voll ihre Sozialabgaben, aber keine Lohnsteuer. Sie sind deshalb von einer Senkung der Sozialabgaben deutlich begünstigt, eine lineare Senkung des Lohnsteuersatzes würde ihnen dagegen nichts nützen.

Am stärksten sind die zu erwartenden Beschäftigungseffekte im privaten Dienstleistungsbereich. Auch die Arbeitnehmer profitieren also indirekt von einer Lohnnebenkostensenkung. Weiters werden arbeitsintensive Klein- und Mittelbetriebe sowie Branchen mit einem hohen Anteil von Unselbständigen durch eine solche Politik besonders entlastet.

Übersicht 8: Modellsimulationen bei unterschiedlicher Preisreaktion der Unternehmen

Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um 870 Mio. €

Abweichungen von der Basislösung nach 2 Jahren
in % bzw. Personen

BIP, real	+ 0,25
Exporte i.w.S., real	+ 0,20
Investitionen, real	+ 0,35
Privater Konsum, real	+ 0,35
Verbraucherpreise	– 0,30
Unselbst. Beschäftigte	+ 4.800

Q: WIFO-Makromodell

9. Politische Aspekte einer Senkung der Lohnnebenkosten

Die politische Kontroverse um eine Senkung der Lohnnebenkosten ergibt sich aus der Natur der Sache. Es handelt sich dabei zunächst um eine Umverteilung von finanziellen Mitteln zwischen drei volkswirtschaftlichen Gruppen: Unternehmern, Arbeitnehmern und Staat (=Steuerzahler). Entscheidend ist die Verfügungsgewalt über die Mittel: Bei einer Beitragssenkung disponieren allein die Unternehmen über die (eingesparten) Mittel. Über die Fondsüberschüsse verfügen dagegen die Arbeitnehmer gemeinsam mit den Arbeitgebern - soweit die Überschüsse nicht vom Bund abgeschöpft werden. Umstritten ist, inwieweit die generellen Abschöpfungen durch den Bund systemkonform bzw. dem Zweck des Fonds entsprechend erfolgen.

Die politische Debatte wird auch dadurch angefacht, dass die Regierung nur die Mittel bzw. Beiträge der Sozialfonds (Arbeitslosen- und Unfallversicherung sowie IESG) senken will. Die Lohnsummenabgaben, die im internationalen Vergleich besonders hoch sind, werden nicht von Kürzungen betroffen. Die verfügbaren Spielräume bei Familienlastenausgleich und Wohnbauförderung (Ländersache) blieben unangetastet bzw. wurden zu Leistungsausweitungen genutzt.

Eine Lohnnebenkostensenkung stellt in der ersten Runde eine Umverteilung von Mitteln dar, die dann durch indirekte Effekte kompensiert wird. Eine Senkung der Unfallversicherungsbeiträge nützt den Unternehmen zunächst unmittelbar. Die Arbeitnehmerseite plädiert dagegen für eine verbesserte Vorbeugung gegen Unfälle, die primär den Arbeitnehmern zugutekommt. Sowohl eine Beitragssenkung als auch eine Ausweitung des Leistungsangebots nehmen dem Bund die Möglichkeit, fallweise Überschüsse zur Pensionsversicherung zu transferieren. Auch der Rechnungshof hat in seinem Gutachten festgestellt, dass eine Senkung der Unfallversicherungsbeiträge notwendig ist.

Ähnliches gilt für die Insolvenzentgeltsicherung: Eine Beitragssenkung nützt den Unternehmen unmittelbar, eine Ausweitung der Leistungen (über eine bestimmte Höchstgrenze hinaus) den Arbeitnehmern. Von einer Beitragssenkung profitieren die

Arbeitnehmer nur indirekt: über eine mögliche Preissenkung bzw. Beschäftigungssteigerung.

Von einer Verringerung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden Unternehmen und Arbeitnehmer gleichermaßen (auf Kosten des Staates) begünstigt. Der Bund müsste dann der Pensionsversicherung im Ausmaß der Beitragssenkung mehr Geld zuschießen. Andererseits würden die Arbeitnehmer und Unternehmer auch von einer Ausweitung der Leistungen für aktive Arbeitsmarktpolitik profitieren.

Die aktuelle politische Kontroverse um die Lohnnebenkosten scheint überzogen zu sein. Denn eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, die quantitativ am bedeutsamsten wäre, würde Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen entlasten. Niedrigere Beiträge zur Unfallversicherung und zum IESG könnten auch den Arbeitnehmern auf mittlere Sicht indirekt über Preis- und Beschäftigungseffekte zugute kommen. Schließlich geht die Hälfte des österreichischen Brutto-Inlandsprodukts in den Export (i.w.S.), und der Rest der Wirtschaft steht weitgehend unter dem Druck des exponierten Sektors. Außerdem könnte in einem zweiten Teil der Steuerreform, der die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuern betrifft, eine Ausgewogenheit der Gesamtsteuerreform im Auge behalten werden.

Selbst wenn die Unternehmen primär von einer Lohnnebenkostensenkung profitieren, können die Arbeitnehmer über Preissenkungen, an der Gewinnlage orientierte Lohnabschlüsse und vermehrte Beschäftigung daran partizipieren. Die tatsächliche Abgabenzinzidenz hängt von der Marktsituation auf den internationalen Produkt- und Arbeitsmärkten ab.

Der ständige Rückgang der realen Lohnstückkosten und der bereinigten Lohnquote in den USA und allen EU-Staaten seit Mitte der achtziger Jahre deutet allerdings darauf hin, dass die Arbeitnehmer ihre Verteilungsposition wegen der hohen Arbeitslosigkeit nicht halten können.

10. Realisierbarkeit und budgetärer Spielraum einer Lohnnebenkostensenkung

Eine Senkung der Lohnnebenkosten über die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung stellt primär eine budgetpolitische Entscheidung dar. Durch die Verringerung des IESG- und Unfallversicherungsbeitrags wird das Budget nicht belastet, weil die Überschüsse bisher nicht oder nur fallweise ins Budget flossen. Wenn die Regierung die Lohnnebenkosten um 870 Mill. € senken will, dann liegt die Belastung des Bundesbudgets bei rund 640 Mill. €, das sind etwas weniger als 0,3% des BIP – unter Einrechnung von Wachstums- und Steuereffekten rund 0,2% des BIP. Im Gegensatz zu einer Einkommensteuerreform wird ausschließlich der Bund betroffen. Eine Budgetbelastung von 0,2% bis 0,3% des BIP zur Erfüllung des Regierungsprogramms erscheint in einem zu erwartenden Konjunkturaufschwung machbar, wenn der politische Wille dazu besteht.

Im Zusammenhang mit der Senkung der Lohnnebenkosten sollte auch die neue Abfertigungsregelung nicht unerwähnt bleiben. Die Abfertigungen machen einen beträchtlichen Teil der Lohnnebenkosten aus: Laut Arbeitskostenerhebung 1999 zahlte die Industrie 4,5% des Direktlohns an Abfertigungen und weitere 1,2% an sonstigen Abgangsentschädigungen ("golden handshake" etc.). Gemessen an den Löhnen und Gehältern betragen die gesetzlichen Abfertigungen in der Gesamtwirtschaft 2,4% (Url, 2000).

In der neuen Abfertigungsregelung, die einen Anspruch für alle Arbeitnehmer vorsieht, wurde der Beitragssatz der Unternehmen mit 1,53% festgelegt (Url, 2000). Die neue Abfertigungsregelung wird den Insolvenzfonds mittel- bis langfristig entlasten und ein weiteres Senkungspotential eröffnen. Etwa ein Drittel der IESG-Leistungen fällt für Abfertigungen an.

Eine Verringerung des Wohnbauförderungsbeitrags und der Kommunalabgabe stehen derzeit nicht zur Debatte. Das würde ein Aufschnüren des Finanzausgleichspakets bedeuten. Der Finanzausgleich wurde bis 2004 beschlossen. Aus ökonomischer Sicht erscheint jedoch ab dem Jahr 2004 wegen des starken Rückgangs des Wohnungsneubaus eine Senkung des Wohnbauförderungsbeitrags zur Diskussion.

Theoretisch wäre es auch denkbar, irgendeine der Lohnsummenabgaben zu senken und den Einnahmefall aus dem Budget zu finanzieren. Es macht keinen Unterschied für den Bundeshaushalt, ob der Ausfall der Arbeitslosenversicherung oder einer der Lohnsummenabgaben durch das Bundesbudget abgedeckt wird.

Eine Senkung des Dienstgeberbeitrags zum Familienlastenausgleichsfonds – wie im letzten WIFO-Gutachten vorgeschlagen – kommt derzeit nicht in Frage. Durch die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes und die Erhöhung der Familienbeihilfen ab 2003 wird der Fonds kurzfristig wahrscheinlich keinen Überschuss erzielen. Bei weiterem Geburtenrückgang zeichnen sich jedoch mittelfristig wieder FLAF-Überschüsse ab.

11. Literatur

Aiginger, K. (Kordinator) et al., Der Einfluss von Steuern und Förderungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Investitionsdynamik in Österreich, Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich, WIFO, Dezember 2001.

Commission of the European Communities, Commission Recommendation for the 2000 Broad Economic Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community, Brussels 11.4.2000.

Daveri, F., Tabellini G., Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries, Economic Policy 30, April 2000.

Guger, A., Arbeitskosten in der Industrie, WIFO-Monatsberichte 9/2001.

Kramer, H., Überlegungen zu den Verteilungswirkungen der österreichischen Budgetpolitik, WIFO-Monatsberichte, 1/2001.

Lehner, G., Mittelfristige Perspektiven der Budgetpolitik, WIFO-Monatsberichte, 10/2000.

Nickell, S., Bell, B., Would cutting payroll taxes on the unskilled have a significant impact on unemployment?, Centre for Economic Performance, Discussion Paper No. 276, February 1996.

OECD, Making Work Pay. Taxation, Benefits, Employment and Unemployment, The OECD Jobs Strategy, Paris 1997.

Pollan W., Künstliche Aufregung um die Lohnnebenkosten? Manuskript, Mai 2002.

Sörenson, P.B., Public finance solutions to the European unemployment problem? Economic Policy, October 1997.

Url, T., Umstellung des Abfertigungsrechtes: Auswirkungen auf die Arbeitskosten, WIFO-Monatsberichte, 12/2000.

Walterskirchen E., Huber P., Lehner G., Weber A., Möglichkeiten und Auswirkungen einer Senkung der Lohnnebenkosten, WIFO, November 1999.

© 2002 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 30,00 € • Download: 24,00 €:

http://titan.wsr.ac.at:8880/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=22308