
Beschäftigungspolitische Relevanz einer Lohnnebenkostensenkung

Helmut Höpflinger, Anton Rainer

1. Einleitung

Die Lohnnebenkosten (LNK) spielen schon lange eine Rolle in der wirtschaftspolitischen Diskussion. So waren sie bereits Thema bei der Debatte um die letzte große Steuerreform vor vier Jahren, die dann unter der Regierung Klima 1999 beschlossen wurde. Zwar kam es damals nicht zu der v. a. unter dem Blickwinkel der Beschäftigungsstimulation argumentierten Senkung, Schätzungen über mögliche positive Auswirkungen auf die seinerzeit für österreichische Verhältnisse relativ hohe Arbeitslosigkeit wurden jedoch angestellt.

Die Regierung beschloss in ihrem Koalitionsübereinkommen 2000 eine deutliche Senkung der Lohnnebenkosten, die bislang teilweise auch umgesetzt wurde, und zwar in Form der Urlaubsaliquotierung, des Wegfalls des Postensuchtages und der Senkung des Krankenversicherungsbeitrages für Arbeiter. Zu einer Senkung anderer Sozialversicherungsbeiträge bzw. sonstiger den LNK zuzurechnenden Abgaben kam es bis dato allerdings nicht. Doch wurde die Forderung nach voller Einlösung dieses Punktes des Koalitionsübereinkommens in den letzten Monaten wieder erhoben.¹ Die öffentliche Diskussion der letzten Zeit wurde aber auch durch spezifischere Vorschläge bereichert, wie jenem der Wirtschaftsforscherin Gudrun Biffl, die LNK nur für gering qualifizierte Arbeitskräfte zu senken. Dies wiederum erfuhr von diversen Seiten Ablehnung. Als Gegenargumente wurden die Nichtvereinbarkeit mit sozialen Werten angemerkt, aber auch der Hinweis, dies werde bereits im Rahmen des bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums praktiziert. Auch mit dem Verweis auf die Untauglichkeit des deutschen „Kombi-Lohn-Modells“ wurde der Vorschlag der Wirtschaftsforscherin zurückgewiesen.²

Nicht nur in Deutschland wird die Frage schon seit Jahren umfassend diskutiert.³ Auch in internationalen Einrichtungen, wie beispielsweise der OECD und der EU, sind die LNK ein Thema. Letztere erwähnt in ihren Beschäftigungspolitischen Leitlinien explizit deren Senkung als einen

Ansatzpunkt zur Hebung der Beschäftigung; die Mitgliedsländer werden dort aufgefordert, „... unter Berücksichtigung des jeweiligen Niveaus, wo angebracht ...“ derartige Schritte zu setzen.⁴

2. Die österreichischen Lohnnebenkosten im internationalen Vergleich

Was unter LNK verstanden wird, ist eine nicht einfach zu beantwortende Frage; verschiedene Definitionen führen häufig dazu, dass in der politischen Diskussion ihr Anteil mit sehr unterschiedlichen Prozentsätzen (manchmal mit über 100) angegeben wird. Zudem ist die relative Höhe der LNK nicht das für die Beschäftigung Entscheidende, vielmehr kommt es auf die gesamten Arbeitskosten bzw. die Produktivität an. Hier soll nicht näher auf deren Entwicklung eingegangen werden. Es herrscht weitgehend die Ansicht, dass die Reallöhne in Österreich sehr flexibel sind und die makroökonomische Performanz positiv beeinflussen.⁵ Österreich weist auch seit Beginn der 60er Jahre innerhalb der EU eine der günstigsten Entwicklungen der Lohnstückkosten auf.⁶

Um begrifflich Klärung zu schaffen, hat der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen einen Versuch unternommen.⁷ Die Höhe der österreichischen LNK im internationalen Vergleich hängt ganz von der Verwendung der Definition ab. Das von der ILO empfohlene Schema unterscheidet zwischen direkten und indirekten Arbeitskosten. Erstere enthalten außer dem so genannten Anwesenheitslohn auch Sonderzahlungen sowie die Entlohnung für nicht geleistete Arbeit, wie beispielsweise Urlaub, Feiertage etc., letztere umfassen im Wesentlichen Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung und die Arbeitgeberabgaben. So gemessen, betragen die indirekten ca. 20% von den gesamten Arbeitskosten. Dies ist in Relation zu den anderen EU-Staaten durchaus ein mittlerer Wert.⁸ Nur gemäß einer Alternativdefinition, die zwischen Direktlohn und LNK unterscheidet, hat Österreich mit ca. 100% einen relativ hohen Wert. Als Direktlohn wird nach diesem Schema im Wesentlichen der Grundlohn samt Zuschlägen verstanden, zu den LNK werden alle übrigen Aufwendungen des Arbeitgebers, also u. a. neben den Sozialversicherungsbeiträgen und der Kommunalsteuer auch die Sonderzahlungen, gezählt. Der hohe Wert von ca. 100% kommt einerseits dadurch zustande, dass nach diesem Definitionsschema die in Österreich relativ stark ausgeprägte Komponente der Sonderzahlungen zu den LNK gezählt wird. Andererseits ist dafür auch der Umstand verantwortlich, dass die LNK als Prozentsatz vom Direktlohn und nicht, wie in der von der ILO empfohlenen Version, als Anteil von den gesamten Arbeitskosten gerechnet werden. Markant niedrigere Werte, wie beispielsweise jener von Dänemark, sind auch einfach Ausdruck einer insgesamt anderen Aufkommensstruk-

tur. Dort wird nämlich das System der sozialen Sicherheit nur zu einem sehr kleinen Teil aus lohnabhängigen Beiträgen finanziert, vielmehr fungiert das allgemeine Steueraufkommen als finanzielle Ressource dafür (dementsprechend höher ist dort auch die Einkommensteuer). Aus österreichischer Sicht ist die dänische Finanzierungsalternative verteilungspolitisch besonders bezüglich des Familienlastenausgleichsfonds (4,5% DG), der Wohnbauförderung (je 0,5% DG und DN) und der Kommunalabgabe (3%) relevant. Diese Belastungen des Produktionsfaktors Arbeit sind ein beträchtlicher Teil des gesamten Steuerkeils (*tax-wedge*)⁹ und werden somit von den unselbstständig Beschäftigten getragen, die damit getätigten Ausgaben kommen jedoch weit größeren Teilen der Bevölkerung zugute. Ähnlich kann man auch in Bezug auf die aus der Arbeitslosenversicherung finanzierten Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik argumentieren.

Für einen internationalen Vergleich können grundsätzlich Mikro- oder Makrodaten herangezogen werden. Die Mikrodaten können – wie auch die Makrodaten – aus Statistiken gewonnen werden. Meist werden sie aber auf Basis der gegebenen Rechtslage (modellmäßig) berechnet, weil man in diesem Fall nicht auf die Statistiken warten muss, sondern ex-ante-Daten ermitteln kann.

Die wahrscheinlich bekannteste internationale Statistik zu lohnabhängigen Abgaben ist die von der OECD jährlich herausgegebene Studie „Taxing Wages“.¹⁰ Diese zeigt die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberabgaben sowie die Transfers für einen durchschnittlichen Industriearbeiter („Average Production Worker“, kurz APW) mit unterschiedlichem Einkommen und Familienstand. Da die Arbeitgeberabgaben (AGA) in allen OECD-Ländern unabhängig vom Familienstand sind, werden in Tabelle 1 lediglich die AGA für einen ledigen Arbeiter ohne Kinder gezeigt. Bei Angabe von zwei Zahlen bezieht sich die erste auf einen Arbeiter mit 2/3 des APW-Einkommens und die zweite auf einen mit durchschnittlichem Einkommen. In der neuesten „Taxing Wages“-Studie sind für 2001 die AGA nicht gesondert veröffentlicht, sondern einerseits die Arbeitnehmerabgaben (ANA; Einkommen- bzw. Lohnsteuer und AN-SV-Beiträge) in Prozent des Bruttolohns und andererseits alle Abgaben (ANA+AGA) in Prozent der Lohnkosten (=Bruttolohn+AGA). Daraus wurden die AGA in % des Bruttolohns errechnet.¹¹

Die Makrodaten wurden auf Basis der EK-Studie „Strukturen der Steuersysteme“¹² errechnet. Diese weist für alle EU-Länder den so genannten „impliziten Steuersatz auf Arbeit“ aus, das ist die Summe der beschäftigungsbezogenen Steuern in Prozent der Lohnkosten. Mit Hilfe der Anteile an ANA und AGA an den Steuern insgesamt wurden die AGA in Prozent der Lohnkosten heraus- und auf Prozent der Bruttolohn- und Gehaltssumme umgerechnet.¹³ Wie für die obigen Mikrodaten wurde der

Tabelle 1: Arbeitgeber-Abgaben (AGA) in % der Bruttolöhne

	AGA f. Industriearbeiter mit niedr./durchschn. Einkommen Durchschnitts-Grenz- steuerbelastung 2001		Summe der AGA bezogen auf die Bruttolohn- u. -gehaltssumme in den Jahren 2000 2001	
Belgien	30%/31%	35%	19%	19%
Dänemark	1%	0%	2%	1%
Deutschland	20,5%	20,5%	16%	16%
Finnland	25%	25%	25%	25%
Frankreich	28%/41%	96%/41%	28%	27%
Griechenland	28%	28%	19%	18%
Großbritannien	8%/9%	12%	7%	7%
Irland	8%/12%	9%/12%	7%	7%
Italien	34%	34%	31%	31%
Luxemburg	14%	14%	11%	11%
Niederlande	16%	18%/12%	10%	9%
Österreich	29%	29%	21%	21%
Portugal	24%	24%	19%	19%
Schweden	33%	33%	29%	30%
Spanien	31%	31%	20%	21%
Island	5%	5%		
Norwegen	13%	13%		
Polen	20%	20%		
Schweiz	11,5%	11%		
Slowakei	38%	38%		
Tschechien	35%	35%		
Türkei	22,5%	22%		
Ungarn	41%/39%	34%		
Australien	0%	0%		
Japan	10,5%	10%		
Kanada	7%	7%		
Korea	9%	9%		
Mexiko	16%/15%	10%/14%		
Neuseeland	0%	0%		
USA	8%	8%		

Bezug zu den Bruttobezügen hergestellt, da die AGA in Prozent einer Bemessungsgrundlage festgelegt werden, die üblicherweise den Bruttobezügen sehr nahe kommt.

„Taxing Wages“ enthält nur teilweise jene beschäftigungsabhängigen Abgaben, die in der OECD Revenue Statistics¹⁴ unter „Taxes on payroll and workforce“ ausgewiesen sind. Soweit diese nicht in den AG-SV-Beiträgen stecken, werden sie meist deswegen nicht berücksichtigt, weil sie sich nur auf bestimmte Gruppen von unselbstständig Beschäftigten beziehen oder nur in bestimmten Regionen bzw. regional unterschiedlich eingehoben werden. Obwohl also in den Steuern auf Arbeit mehr Steuern enthalten sind, sind die daraus errechneten AGA-Bruttolöhne und -gehälter-Relationen deutlich niedriger als jene aus den „Taxing Wages“-Daten. Dies erklärt sich daraus, sich die AGA nur auf Teile der Bruttobezüge beziehen und dass fast alle Länder eine Höchstbeitragsgrundlage zumindest für den größten Teil der Sozialversicherung festlegen. Solche Durchschnittsdaten scheinen daher für wirtschaftspolitische Analysen weniger geeignet, weil es z. B. für einen Unternehmer, der einen wenig oder durchschnittlich verdienenden Arbeiter beschäftigt, unerheblich ist, ob für einen Angestellten mit hohen Bezügen relativ weniger SV-Beiträge anfallen oder ob für Beamte weniger AGA zu leisten sind.

Die Mikrodaten erlauben es außerdem, Grenzsteuersätze zu berechnen. Dies ist insofern von Bedeutung, als durchschnittliche und marginale Steuersätze sehr unterschiedliche Beschäftigungseffekte haben. Wie der Vergleich dieser Sätze zeigt, sind die AGA in den meisten Ländern (annähernd) proportional, wodurch sich im Zusammenwirken mit der Höchstbeitragsgrundlage letztlich ein degressiver Verlauf ergibt. Allerdings liegen die Höchstbeitragsgrundlagen im Allgemeinen über dem Einkommensbereich, der beschäftigungspolitisch relevant ist. Die progressivsten AGA im mittleren Einkommensbereich weist Frankreich auf, das – ebenso wie Belgien – vor kurzem die AG-Beiträge speziell für den Niedriglohnbereich gesenkt hat. Auch für Großbritannien und Irland zeigt sich ein progressiver Verlauf. In einigen Ländern liegen die marginalen unter den durchschnittlichen Sätzen. Der degressive Effekt dürfte in diesen Fällen auf einen Fixbetrag je Beschäftigten neben den lohnabhängigen AGA zurückzuführen sein.

3. Beschäftigungseffekte der Lohnnebenkosten

3.1 Theorie betreffend Auswirkung von Veränderungen der steuerlichen LNK

Die Effekte von Änderungen der Dienstgeberabgaben hängen naturgemäß wesentlich von der Inzidenz dieser Abgaben ab, d. h. davon, wer diese Abgaben bzw. deren Änderung letztlich trägt. Abgesehen von

einem – wenig realistischen – Produktionsstopp bei Erhöhung oder (Neu-)Beginn einer Produktion bei bzw. wegen einer generellen Senkung von LNK gibt es grundsätzlich mehrere Möglichkeiten, wie Arbeitgeber auf derartige Änderungen reagieren können:

- 1.) Es gibt keine Überwälzung der veränderten Lohnkosten, d. h. eine Senkung der LNK erhöht bzw. eine Erhöhung mindert den Gewinn.
- 2.) Die Dienstgeberabgaben werden auf die Bruttolöhne rückgewälzt, indem z. B. bei den Lohnverhandlungen Erhöhungen/Senkungen als Argument für niedrigere/höhere Abschlüsse durchgehen.
- 3.) Änderungen der LNK werden in die Verkaufspreise überwälzt. Dies bedeutet ebenfalls eine teilweise, etwas verzögerte Überwälzung auf die Löhne, weil sich dadurch die Reallöhne ändern.
- 4.) Die Produktion wird angepasst, um eine günstigere Kostenrelation zu erreichen.
- 5.) Mittelfristig bis längerfristig besteht auch die Möglichkeit, eine andere Arbeit-Kapital-Relation zu wählen.
- 6.) Eine zwischenstaatliche Verlagerung der Produktion findet wahrscheinlich nur bei großen relativen Veränderungen der LNK und im Zusammenwirken mit anderen Faktoren statt.

Nach neoklassischer Auffassung wären 4.) und 5.) von wesentlicher Bedeutung: Bei einer üblichen Produktionsfunktion mit konstanten oder abnehmenden Skalenerträgen würde bei einer Lohnkostensteigerung die Produktion zurückgenommen und gleichzeitig (also kurzfristig, da Kapital beliebig zum Zinssatz = Realkapitalrendite von einer externen Institution geleast werden kann) die Kapitalintensität erhöht. Ebenfalls gleichzeitig würde sich ein neuer niedrigerer Gleichgewichts(brutto)lohn ergeben.¹⁵ Tatsächlich scheinen diese Reaktionen wenig relevant, weil durch Produktionssenkungen nur selten eine Stückkostensenkung – wegen der Fixkosten meistens das Gegenteil – erreicht wird und Änderungen der Arbeit-Kapital-Relation (falls überhaupt eine wirtschaftlich vernünftige Alternative vorhanden ist) im Allgemeinen mit Investitionen und nicht kurzfristig bewältigbaren Strukturänderungen verbunden sind.

Es scheint realistisch anzunehmen, dass die Reaktion auf LNK-Änderungen asymmetrisch ist, d. h. dass auf Erhöhungen anders reagiert wird als auf Senkungen. Während etwa Erhöhungen von Dienstgeberabgaben sehr wohl als Argumente für moderate Lohnabschlüsse herangezogen werden, wird aus niedrigeren LNK keine Forderung nach höheren Lohnsteigerungen abgeleitet. Somit dürfte eine merkbare Auswirkung von steuerlichen LNK-Senkungen auf die Bruttolöhne und -gehälter eher unwahrscheinlich sein, während sich LNK-Steigerungen negativ auf die (Steigerungen der) Bruttobezüge auswirken können. Allerdings kann bei realistischer Betrachtung auch dieser Effekt als eher gering angenommen werden.

Was die ersten beiden Reaktionen betrifft, so besteht sicherlich die Tendenz, auf LNK-Senkungen nicht zu reagieren und damit einen höheren Gewinn zu lukrieren, LNK-Erhöhen jedoch im Preis unterzubringen. Inwieweit das gelingt, ist allerdings von einer Reihe von Faktoren abhängig, wie etwa von der allgemeinen konjunkturellen Lage, der Konkurrenzsituation (z. B. vorgegebener Weltmarktpreis) oder der Preiselastizität der Nachfrage des eigenen Produktes.

Wegen dieser wahrscheinlichen Asymmetrie der Inzidenz ist es höchst problematisch, Ergebnisse von ökonometrischen Zeitreihenschätzungen über einen Zeitraum, in dem fast ausschließlich Erhöhungen von steuerlichen LNK stattgefunden haben, für Simulationen von Senkungen von DG-Abgaben heranzuziehen. Aber auch ohne dieses Problem haben ökonometrische Schätzversuche des Zusammenhangs LNK-Preise-Löhne wegen der Vielzahl von Einflussfaktoren auf Preise und Löhne kaum Aussicht auf Erfolg.

Bei Nicht-Überwälzung höherer Lohnkosten kann es wegen der niedrigeren Rendite zu geringeren Investitionen kommen, obwohl eine Substitution von Arbeit durch Kapital zur gegenteiligen Auswirkung führen sollte. Der grundsätzlich negative Effekt auf den privaten Konsum dürfte in Anbetracht der gewöhnlich niedrigeren Konsumneigung von Unternehmern kaum ins Gewicht fallen. Werden hingegen sinkende LNK nicht in den Verkaufspreisen weitergegeben, dürfte die dadurch bedingte Gewinnerhöhung kaum zu merkbaren Investitionseffekten führen. Der Konsumeffekt wird ebenfalls gering sein.

Bei Rückwälzung höherer LNK auf die Bruttolöhne sinken die verfügbaren (nominellen) Einkommen der Arbeitnehmer, und es ist eine stärkere negative Auswirkung auf den Konsum zu erwarten als bei Nicht-Überwälzung. Eine Vorwälzung auf die Preise führt zu einer Senkung der verfügbaren Realeinkommen der Konsumenten mit entsprechend negativer Auswirkung auf den privaten Konsum. Grundsätzlich kann der negative Einkommenseffekt durch höhere Löhne und Transfers kompensiert werden, die Folge wäre eine so genannte Preis-Lohn- oder Lohn-Preis-Spirale mit für einige Zeit höherer Inflation. Ob sich dies positiv auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung auswirkt, ist nicht zuletzt von der Höhe der Inflation vor der Erhöhung der LNK abhängig. So wäre es etwa durchaus denkbar, dass Japan durch Einführung zusätzlicher Arbeitgeberbeiträge bzw. -abgaben sowohl der die Nachfrage bremsenden Deflation entgegenwirken und dadurch Mittel zur Verringerung der Neuverschuldung und/oder für einen Ausbau des Sozialversicherungssystems erhalten könnte.

Werden LNK-Senkungen in Form niedrigerer Preise an die Konsumenten weitergegeben, steigen zwar – zumindest kurzfristig – die Realeinkommen. Es ist jedoch fraglich, ob reale Einkommenssteigerungen ähn-

lich bewusst wahrgenommen werden wie nominelle. Ob es auch mittelfristig zu einem Anstieg der realen Einkommen kommt, hängt außerdem davon ab, ob und wie die Preissenkungen bzw. niedrigeren Preissteigerungen auf die Löhne und Gehälter durchschlagen. In Situationen mit sehr niedriger Inflation könnte es zu partieller Deflation und zu Deflationserwartungen kommen, was zu Zurückhaltung bei der privaten Nachfrage führen und den Einkommenseffekt abschwächen würde. Jedenfalls scheint eine LNK-Senkung bei Stagflation näher liegend zu sein als bei einer Rezession mit niedriger Inflation oder sogar Deflation.

Bei gravierenden Änderungen der Lohnkosten kann es selbstverständlich zu internationalen Produktionsverlagerungen kommen. Unter dem Schlagwort „Wirtschaftsstandort“ wird diesem Aspekt derzeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Allerdings ist zu bemerken, dass im Allgemeinen Wechselkursschwankungen zu weit größeren Änderungen der relativen Lohnkosten führen als Änderungen von Lohnnebenkosten und dass die sehr unterschiedlichen Produktivitäten eine mindestens ebenso große Rolle spielen. Der Wegfall des Wechselkursrisikos und eine stärkere Ähnlichkeit der Wirtschaften im EURO-Raum könnten aber den diesbezüglichen Wettbewerb verschärfen. Umso wichtiger scheint es, die WWU zu einer „Sozialunion“ weiterzuentwickeln, um einem möglichen Sozialdumping vorzubeugen.

Von besonderer Bedeutung für die Auswirkungen von LNK-Änderungen ist auch die Frage, wofür die Mittel aus derartigen Abgaben verwendet werden. In Österreich – wie auch in den meisten anderen Ländern – werden sie hauptsächlich zur Finanzierung von Transfers herangezogen, wobei nur indirekt und zu einem geringen Teil (bei der Wohnbauförderung) eine Bindung an Ausgaben bzw. eine Nachfrage seitens der letztlichen Transferempfänger gegeben ist. Lediglich ein Teil des Sachaufwandes der Krankenversicherung sowie des Verwaltungsaufwands der anderen Sozialversicherungsträger und Fonds fällt unter direkt nachfragewirksame Ausgaben.

Trotzdem handelt es sich ohne Zweifel um wichtige Nachfragestützen, und diesbezügliche Änderungen – insbesondere Kürzungen – haben wahrscheinlich beträchtliche Effekte vor allem auf den privaten Konsum (da man annehmen kann, dass die Konsumneigung der Empfänger eher hoch und ihre Importneigung eher unterdurchschnittlich ist) und damit auf die wirtschaftliche Entwicklung. Werden Senkungen von lohnabhängigen Abgaben durch weniger (Sozial-)Ausgaben kompensiert, dürfte es in den meisten Fällen zu einer Beeinträchtigung des Wirtschaftswachstums kommen, wodurch der Beschäftigungseffekt per saldo wahrscheinlich negativ wird.¹⁶ Bei einem stark außenhandelsorientierten Land könnten allerdings diese Effekte durch erhöhte Exporte kompensiert werden.

So kommen Lehner und Walterskirchen (2002) in einer unten näher referierten Wifo-Studie zu LNK-Senkungen zum Ergebnis, dass von einer LNK-Senkung stärkere Impulse auf BIP und Beschäftigung ausgehen als von einer Verwendung der Beiträge für höhere Leistungen bzw. Transfers. Die bei hoher Außenhandelsverflechtung mögliche Verbesserung der Exporte dominiert die durch Einsparungen von Transfers bewirkte Minderung der realen Kaufkraft. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Modellrechnung die personelle Einkommensverteilung unberücksichtigt lässt und so möglicherweise die Konsumneigung der Transferbezieher unterschätzt. Außerdem handelt es sich um einen Fall von „*beggar-my-neighbour-policy*“, d. h. um einen Versuch, eigene Wachstums- und Beschäftigungsprobleme auf Kosten anderer Länder zu lösen. Falls diese dann ähnliche Maßnahmen ergreifen, ist eine allgemeine Wirtschaftsabschwächung wahrscheinlich.

Lässt man die LNK-Senkung auf das Defizit durchschlagen, ergeben sich kurzfristig – abgesehen von der Leistungsbilanz – ausschließlich positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, zum einen durch die Verbilligung der Arbeitskräfte, zum anderen infolge der erhöhten verfügbaren Einkommen. Wegen der dadurch bedingten Mehreinnahmen („Selbstfinanzierungseffekt“) wird zwar die Defiziterhöhung geringer ausfallen als die diskretionäre Senkung der LNK. Trotzdem kommt es zu einem Anstieg der Staatsschulden, was längerfristig wirtschaftlich problematisch sein kann. Dies gilt insbesondere für die Belastung künftiger Budgets durch zusätzliche Zinsen. Abgesehen davon dürften direkt nachfragewirksame Mehrausgaben einen stärkeren Wachstums- und Beschäftigungseffekt haben, sodass im Vergleich dazu eine LNK-Senkung in gleichem Ausmaß eine ziemlich teure beschäftigungspolitische Maßnahme ist.

Eine dritte Möglichkeit der Finanzierung ist die Erhöhung anderer Steuern oder Staatseinnahmen bzw. eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage von lohnabhängigen Abgaben auf andere Kostenfaktoren oder Wertschöpfungskomponenten. Grundsätzlich ist in diesem Fall der Einkommenseffekt neutral, und es bleibt der tendenziell positive Beschäftigungseffekt durch die Senkung der Lohnkosten. Allerdings wird dieser Effekt eher gering sein und könnte sich bei degressiver Verteilungswirkung beider Maßnahmen zusammengenommen sogar umkehren. Dies dürfte auch der Hauptgrund sein, warum der sog. „*double dividend*“-Effekt von aufkommensneutralen Umweltabgaben empirisch schwer nachweisbar ist. Trotzdem sind solche Umschichtungen – insbesondere bei angespannter Budgetlage und bereits hoher Steuerbelastung – eine interessante Alternative.

Eine allgemeine LNK-Senkung ist daher aus arbeitsmarktpolitischer Sicht wenig effizient, d. h. bei großem Einnahmenausfall für die öffentli-

che Hand ist nur eine geringe Beschäftigungswirkung zu erwarten. Wenn gleichzeitig entsprechend hohe Einsparungen bei deutlich nachfragewirksamen Ausgaben getätigt werden, ergibt sich wahrscheinlich ein negativer Beschäftigungseffekt. Bei gezielter LNK-Senkung für besondere arbeitsmarktpolitische Problembereiche – wie etwa für wenig qualifizierte Arbeitnehmer – könnte allerdings die Effizienz deutlich gesteigert werden. Ebenso wäre es günstig, den wegen der Höchstbeitragsgrundlage zur Sozialversicherung degressiven Verlauf der Arbeitgeberabgaben in einen progressiven umzuwandeln. Dadurch käme es erstens bei unveränderter Durchschnittsbelastung zu einer Senkung der Lohnkosten für Niedrigverdiener, bei denen nach allgemeiner Auffassung die Beschäftigung besonders stark auf Lohnkostenänderungen reagiert. Zweitens würde dies einen Anreiz für die Arbeitgeber darstellen, die Arbeitszeit je Beschäftigten eher niedrig zu halten und stattdessen mehr Arbeitnehmer zu beschäftigen.

3.2 Empirische Studien zum Beschäftigungseffekt der Lohnnebenkosten

Ein Typ auffindbarer Studien bezieht sich ausschließlich auf den Arbeitsmarkt und wird demgemäß partialanalytisch bezeichnet. In diesem Rahmen weisen mehrere Längsschnittuntersuchungen darauf hin, dass eine Erhöhung von LNK tatsächlich, zumindest teilweise, auf die Löhne überwältzt wird und kurzfristig negative Folgen für Beschäftigung/Arbeitslosigkeit haben kann.¹⁷ Vermutlich hängt das Ausmaß der Überwälzung von der Art der Lohnbildungsprozesse in einer Volkswirtschaft ab;¹⁸ stärker zentralisierte/koordinierte Systeme tendieren möglicherweise stärker dazu. Hofer-Pichelmann¹⁹ kamen in einer Untersuchung 1996 für Österreich zu dem Ergebnis, dass sich der Anstieg der LNK mittelfristig zu etwa 30 bis 40% in den realen Arbeitskosten niederschlagen würde (nachdem sie drei Jahre davor etwas höhere Werte ermittelt hatten) und somit den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Österreich mitverursacht hätte. Weiters vermuteten sie, dass in Fällen der Erhöhung der Dienstgeberbeiträge mit stärkerer Überwälzung in die Löhne zu rechnen sei, als wenn Dienstnehmerbeiträge erhöht würden.

Eine Reihe einschlägiger Untersuchungen weist bei einer Erhöhung der LNK um 1 Prozentpunkt auf einen Anstieg der Arbeitslosigkeit von 0,1-0,3 Punkten hin.²⁰

Partialanalytische Untersuchungen dieser Art, welche die durch eine Änderung des Steuerkeils herbeigeführten Wirkungen veränderter Arbeitskosten zu schätzen versuchen, berücksichtigen nicht die Effekte allfälliger Preisreaktionen. Weiters muss die Nachfrageseite – im Fall einer LNK-Senkung reduzierte Transferzahlungen bzw. allfällige Gegen-

finanzierungen des öffentlichen Einnahmenentfalls – in Betracht gezogen werden. Bei den Beratungen über die Steuerreform 1999 wurden die Senkung der LNK und die Möglichkeit einer Gegenfinanzierung durch eine Öko-Steuer ausführlich diskutiert, dann jedoch auf politischer Ebene verworfen.²¹ Eine WIFO-Studie von Köppl u. a. (1995) zeigt, dass die negativen Beschäftigungseffekte einer CO₂-Steuer nicht unbeträchtlich sein, diese jedoch durch Verwendung der Einnahmen für eine Senkung der LNK ins Positive verkehrt werden könnten.

Tyrväinen (1995), der eine vollständige Wirkungsanalyse versucht, kommt im Fall einer Senkung des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung um einen Prozentpunkt – bei Gegenfinanzierung durch eine entsprechend erhöhte Umsatzsteuer – zu einer langfristigen Beschäftigungszunahme von rund 0,2%. Eine Gegenfinanzierung durch höhere Einkommensteuer mindert nach seinen Berechnungen den Beschäftigungseffekt. Auch die EU-Kommission (1997) hat eine Senkung der LNK um einen Prozentpunkt mit einem makroökonomischen Modell geschätzt, wobei Gegenfinanzierung durch eine höhere Umsatzsteuer impliziert wurde. In Abhängigkeit von verschiedenen Annahmen über die Gestaltung der Transfers bzw. Leistungen der Sozialversicherung ergeben sich für den EU-Raum insgesamt zwischen 0,27% und 0,54% Beschäftigungszuwachs. Für Österreich werden in dieser Untersuchung kleinere Beschäftigungseffekte ausgewiesen, wobei die Kommission dies mit der höheren Überwälzung in die Löhne und dem absolut höheren Anhebungsbedarf bei der Umsatzsteuer begründet. Die Beschäftigungseffekte scheinen allerdings in beiden Studien unplausibel hoch, wenn man bedenkt, dass in den aus dem Jahr 1999 stammenden, unten angeführten Studien von WIFO und IHS bei größerem Senkungsvolumen und unkompensierten – also defizit- und damit einkommenserhöhenden – steuerlichen LNK-Senkungen deutlich niedrigere Auswirkungen geschätzt werden.

Generell lässt sich jedenfalls folgern, dass mit und ohne Gegenfinanzierung die Beschäftigungseffekte einer Lohnnebenkostensenkung von beispielsweise einem Prozentpunkt sehr bescheiden sein dürften.

Dies zeigen auch die speziell für Österreich verfügbaren Arbeiten von WIFO und IHS. Die WIFO-Studie von Walterskirchen u. a. (1999) schätzt die Effekte einer Senkung der LNK in mehreren Varianten. Ausgangspunkt ist ein Absenkungspotenzial von Sozialversicherungsbeiträgen ohne Gegenfinanzierung des Einnahmenausfalls. Die Beschäftigungseffekte variieren je nach Annahmen über die Weitergabe der LNK-Senkung in die Preise. Bei einem Senkungsvolumen von 16 Mrd. ATS wäre unter der Annahme teilweiser Preisreaktion der Beschäftigungseffekt nach zwei Jahren 6.400 (wobei ein Rückgang der Schwarzarbeit kaum zu erwarten wäre). Angenommen wird weiters, dass die zusätzliche

Beschäftigung in längerer Frist durch niedrigere Löhne (dies hätte höhere Exporte und Investitionen durch preisbestimmte Wettbewerbsfähigkeit zur Folge) bzw. höheren Konsum (bewirkt durch die geringeren Preissteigerungen) noch etwas zunehmen könnten.

Die IHS-Studie von Felderer u. a. (2002) gelangt zu etwas höheren Effekten, nämlich zwischen 11.000 und 16.500 zusätzlichen Beschäftigten. Dabei wird auf die Frage des Zeitraumes, in dem diese Effekte eintreten könnten bzw. das unterstellte Ausmaß der Weitergabe der LNK-Senkung in die Preise nicht näher eingegangen.

Die neuere WIFO-Studie von Lehner und Walterskirchen (2002) kommt bei einem Senkungsvolumen von 870 Mio € (0,2%-Pkte. IESG, 0,2%-Pkte. Unfallversicherung und 1%-Pkt. Arbeitslosenversicherung) zu einem kurzfristigen Beschäftigungseffekt von 5.000 (die Annahmen über die Weitergabe in die Preise werden nicht spezifiziert).

Zu den möglichen gesamtfiskalischen Effekten wird vom WIFO weiters angemerkt, dass die positiven Auswirkungen der Kostenentlastung auf BIP und Beschäftigung und in der Folge auf die öffentlichen Einnahmen den Einnahmenausfall höchstens zu einem Drittel kompensieren können. Schätzergebnisse darüber sind im Allgemeinen jedoch sehr unterschiedlich und hängen u. a. auch von den Annahmen über die Zahl jener Begünstigten, die vor Aufnahme jener Beschäftigung Transfers bezogen, und jener, die aus der stillen Reserve kommen, ab.

Schlussendlich werden in vielen Modellen keine langfristigen Gleichgewichtsadjustierungen berücksichtigt.²² Reaktionen von Arbeitsangebot und -nachfrage sind bei kleinen Änderungen der LNK wahrscheinlich auch nicht sonderlich relevant, könnten aber bei einer gezielten größeren LNK-Senkung im Niedriglohnbereich, wie sie im anschließenden Kapitel behandelt wird, möglicherweise schon wirksam werden.

4. Tax-Benefit-Strategie im Niedriglohnbereich

Nachdem generelle LNK-Senkung beschäftigungspolitisch bald kein allzu großes Interesse mehr hervorriefen, hat sich die internationale Diskussion und Praxis stark der selektiven Betrachtung des Themas zugewandt – und hier v. a. dem Arbeitsmarktsegment der niedrig Qualifizierten.

Einen wichtigen Anstoß erhielt die Debatte durch die in den USA und Großbritannien schon seit längerer Zeit praktizierte Politik der Aufbesserung der Arbeitseinkommen gering qualifizierter Erwerbstätiger durch Transfers (*Earned Income Tax Credit bzw. Family Credit*).²³ Der Hintergrund im angelsächsischen Raum ist jedoch ein völlig anderer als beispielsweise in Deutschland, wo während der neunziger Jahre von unterschiedlicher Seite sehr heterogene Konzepte in die politische und theo-

retische Diskussion gebracht wurden. In den USA und Großbritannien ging es v. a. darum, die infolge der deregulierten Arbeitsmärkte und der relativ umfangreichen Zahl niedrig Qualifizierter entstandenen niedrigen Löhne aufzubessern. Damit soll die soziale Problemlage der sogenannten *working poor* gelindert werden.²⁴ Ohne zu übersehen, dass *working poor* auch in Kontinentaleuropa bzw. Österreich bittere Realität sind, geht es bei dieser Arbeit primär um die Möglichkeiten der Erhöhung der Arbeitsnachfrage, auch wenn eine beschäftigungsfördernde Strategie mittels Senkung von LNK nicht immer isoliert von der Angebotsseite betrachtet werden kann.

Hier ist der Ausgangspunkt die hohe und mit weiterem Fortschreiten der Globalisierung zu befürchtende Zunahme der Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter und die Annahme, dass das herrschende Lohnniveau für die produktive Beschäftigung dieser Arbeitskräfte zu hoch sei. Gleichzeitig wird ein latentes, jetzt weitgehend ungenütztes (bzw. als Schwarzarbeit existierendes) Potenzial im Dienstleistungsbereich vermutet.

Im Rahmen der europäischen Beschäftigungspolitik ist die gezielte Senkung der LNK eine wichtige Komponente einer kohärenten Strategie. Bezug nehmend auf die Überprüfung der Steuer- und Sozialleistungssysteme zum Zweck der Senkung der Arbeitskosten heißt es: „Hier gilt es ... zu prüfen, wie die Belastungen, insbesondere im Bereich der niedrig qualifizierten und gering bezahlten Arbeit, begrenzt werden können.“²⁵ Schon seit einigen Jahre wird diese Politik beispielsweise in Frankreich und den Niederlanden praktiziert, aber auch Belgien und Irland haben derartige Maßnahmen gesetzt. Besonders intensiv wurde in der letzten Zeit die Frage in Deutschland im Rahmen des so genannten „Bündnisses für Arbeit“ diskutiert.

Generell wird davon ausgegangen, dass die Elastizität der Arbeitsnachfrage (wie auch des Arbeitsangebots) in Bezug auf die Löhne im Segment der unteren Einkommensschichten vergleichsweise hoch ist.²⁶ Dort ist auch die Arbeitslosenquote überproportional. Quantifizierend äußert sich beispielsweise Kaltenborn (1999) für Deutschland. Er schätzt den Beschäftigungseffekt einer LNK-Senkung im Niedriglohnbereich gegenüber einer linearen Senkung über alle Einkommensbereiche (bei jeweils gleichem Senkungsvolumen) 3-mal höher. So wird dort im einzelnen gerechnet, dass ein Senkungsvolumen von 10,8 Mrd. DM in der Einkommensspanne zwischen 1.500 DM und 3.000 DM ca. 142.000 zusätzliche Beschäftigte generieren würde; die Effekte der Mittelaufbringung – sei es durch Ausgabenkürzung oder alternative Aufkommensquellen – bleiben dabei unberücksichtigt. In einem groben Analogieschluss würde dies in Österreich bei einem Mitteleinsatz von ca. 15 Mrd. ATS 28.000 Zusatzbeschäftigung bedeuten (bei Verwendung der Mittel für eine lineare Senkung der LNK ca. 9.000). Selbstverständlich können diese Werte

nicht als ökonometrische Schätzergebnisse betrachtet werden; solche müssten für Österreich noch errechnet werden.

Die Ergebnisse einzelner Studien sowie die ihnen zugrunde liegenden Annahmen liegen jedoch ziemlich weit auseinander. So ermittelt beispielsweise die Schätzung von Riphon u. a. (1999) 400.000 zusätzlich nachgefragte Arbeitskräfte.

Aber nicht nur die Elastizitäten des Arbeitsangebots bzw. der -nachfrage liegen bei einzelnen Schätzungen relativ weit auseinander, sondern auch die Ergebnisse mittel- bis langfristiger Gleichgewichtsdynamik scheinen unsicher. So kommt beispielsweise Kaltenborn (1999) zu dem Schluss, dass eine LNK-Senkung im Niedriglohnbereich zu einer signifikanten Zunahme des Arbeitsangebots führen würde und Beschäftigungseffekte allenfalls über die daraus resultierenden Lohnsenkungen entstünden. Das DIW (1999) wiederum meint, dass zusätzliche Beschäftigungseffekte aus einer Senkung von LNK im Niedriglohnbereich resultieren und keiner Lohnsenkung bedürfen; das für die Befriedigung der Nachfrage erforderliche Angebot sei im ausreichenden Maße in Form der Arbeitslosen vorhanden bzw. sei mit keiner Angebotsreaktion zu rechnen.

Eine grundlegende Problematik aller Modellrechnungen liegt vor, wenn man signifikante LNK-Senkungen (angenommen 20 Prozentpunkte im Segment der Niedriglöhne) simuliert, da die für die ökonometrischen Schätzungen aus der Vergangenheit zur Verfügung stehenden Beobachtungen in der Regel nur Veränderungen kleineren Ausmaßes betreffen.²⁷

In die Praxis umgesetzt haben eine LNK-Senkung im Niedriglohnbereich besonders die Niederlande. Eine detaillierte Beschreibung des dortigen Sozialversicherungssystems muss hier unterbleiben und ist auch für unsere Fragestellung nicht relevant. Hervorgehoben soll nur werden, dass ein Teil der Beiträge (jener für die so genannte Allgemeine Sozialversicherung) Anfang der neunziger Jahre in die Einkommensteuer integriert wurde. Schon diese Änderungen bewirkten eine Senkung der Arbeitskosten für gering Verdienende sowie der Abgabenlast der betroffenen Arbeitnehmer. Dies brachte stärkere Anreize für die Beschäftigung gering Qualifizierter und für Teilzeitbeschäftigung mit sich. Im anderen Bereich der Sozialversicherung wurden 1996 die Arbeitgeberbeiträge im Niedriglohnbereich um zunächst bis zu 5%, ab 1998 um bis zu 15% der Bruttoarbeitskosten gesenkt. Als Zielgruppe wurden jene Erwerbspersonen festgelegt, die bis zu 15% über dem gesetzlichen Mindestlohn verdienen und mindestens 32 Stunden pro Woche arbeiten. Teilzeitkräfte werden anteilmäßig entlastet.

Wie einem Bericht des Arbeitsministers²⁸ zu entnehmen ist, rechnete die niederländische Regierung mit einem positiven Beschäftigungseffekt von 50.000 bis 60.000. Sie räumt jedoch ein, dass die Ergebnisse wegen

der großen Konfidenzintervalle der Schätzungen mit Vorsicht zu bewerten seien, andererseits jedoch langfristig noch größere Effekte nicht auszuschließen seien. Die Zahl der begünstigten Personen beträgt etwa 16% aller Beschäftigten, die Aufwärtsmobilität der Arbeitskräfte wurde durch die Maßnahme anscheinend nicht behindert. Es soll an dieser Stelle auch nicht unerwähnt bleiben, dass gemäß inoffiziellen Informationen die letzte niederländische Regierung beabsichtigte, das Programm mittelfristig auslaufen zu lassen, da ihrer Auffassung nach am dortigen Arbeitsmarkt die Stimulation des Arbeitskräfteangebots größere Aufmerksamkeit erforderte. Dies kann allerdings angesichts der Tatsache, dass die Niederlande 2001 mit 2,4% gemeinsam mit Luxemburg die niedrigste Arbeitslosenquote unter 26 OECD-Ländern aufzuweisen hatten, nicht weiter verwundern.

In Frankreich wurden die Unternehmen seit 1993 schrittweise durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Personen, die bis zu 33% über dem gesetzlichen Mindestlohn verdienen, um bis zu 12% der Arbeitskosten entlastet. In einigen Branchen bzw. Regionen war die Entlastung sogar noch größer. Die Schätzungen über die Auswirkungen gehen auseinander und liegen zwischen 40.000 und 240.000 zusätzlichen Beschäftigten (bei einem Mitteleinsatz von ca. 40 Mrd. FFR).

Mitnahmeeffekte in verschiedener Form sind ein echtes Gestaltungsproblem bei der Senkung von LNK im Niedriglohnbereich. Alle Modelle sehen einen Zielgruppenbereich vor, der über die herrschenden Niedrigstlöhne hinausgeht. Dies hat zur Folge, dass all jene Dienstverhältnisse, die schon vor Beginn einer solchen Senkung existieren, mitgefördert werden. Begrenzen kann man das durch eine möglichst niedrige Obergrenze der Förderbarkeit (beispielsweise nur einige Prozent über den herrschenden Mindestlöhnen).

Ein spezielles, wenn auch nicht prinzipiell unlösbares Problem einer Senkung von LNK im Niedriglohnsegment ist die Vermeidung von Mitnahmeeffekten am Teilzeitarbeitsmarkt bzw. der Substitution von Vollzeitarbeitsplätzen durch Teilzeit. Stellt man nämlich die Förderbarkeit auf eine Einkommensspanne von beispielsweise 500 € bis 1.000 € Monatslohn ab, so käme einerseits auch Teilzeitarbeit höher Qualifizierter in den Kreis der Begünstigung. Andererseits besteht für Unternehmen ein Anreiz, Vollzeitarbeitsplätze mit einem Monatslohn von über 1.000 € in Teilzeitarbeitsplätze mit einem unter der Förderschwelle liegenden Lohn zu teilen, um dadurch in den Genuss der Begünstigung zu kommen. Dies könnte theoretisch vermieden werden, indem man die Förderbarkeit (d. h. die Reduktion der LNK) auf das Kriterium der Stundenlohnhöhe abstellt und – wie es die Niederlande praktizieren – für Teilzeitarbeit im Niedriglohnbereich lediglich eine aliquote Absenkung der LNK gewährt. Ein weiteres Problem ist die Verhinderung möglichen Missbrauchs.

Unternehmen und Arbeitnehmer könnten in betrügerischer Weise den Lohn offiziell niedriger angeben, um die Förderung zu lukrieren und den darüber liegenden Rest inoffiziell auszuzahlen. Diesbezüglich wird jedoch darauf verwiesen, dass ein solcher Anreiz auch ohne spezielle Förderung schon jetzt existiert. Eine Hemmung, dies zu tun, existiert allerdings wegen des damit verbundenen Verlusts an sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen, außerdem könnten entsprechende Kontrollen verstärkt werden.

Bender u. a. (1999) weisen auch auf die Möglichkeit hin, dass am oberen Ende der förderbaren Einkommensspanne durch die effektive marginale Besteuerung für Dienstnehmer kein Anreiz besteht, Arbeitsplätze mit einem Lohn über der Förderschwelle zu suchen und so die Aufwärtsmobilität gehindert würde. Durch eine entsprechend nicht-lineare Gestaltung des Progressionsverlaufs kann versucht werden, dem entgegen zu wirken.

5. Selektive Maßnahmen der Arbeitskostensenkung

Häufig werden als Alternative zu einer allgemeinen Senkung der LNK im Niedriglohnbereich selektive Instrumente, wie beispielsweise eine auf bestimmte Zielgruppen abgestellte Lohnsubvention oder Instrumente der so genannten Vermittlungsunterstützung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in die Diskussion gebracht. Hier soll kein umfassender Überblick über selektive Maßnahmen und ihre Wirkungen im Detail geboten, sondern bloß einige in diesem Zusammenhang relevant erscheinende grundsätzliche Überlegungen angestellt werden. Vorauszuschicken wäre, dass die Wahl für selektive oder allgemeine Maßnahmentypen primär vom angestrebten politischen Ziel abhängt. Vorab ist entscheidend, wie hoch der Problemdruck am Arbeitsmarkt eingeschätzt wird, und diesbezüglich sind Länder mit hoher Arbeitslosigkeit sicherlich vor größere Herausforderungen gestellt. Es geht also um die Frage, welche der Maßnahmen haben jeweils welche spezifischen Vor- und Nachteile.

Allgemeine Maßnahmen wie eine Absenkung der LNK im Niedriglohnbereich lassen die größeren Beschäftigungseffekte erwarten. Sie sind zeitlich unbeschränkt gedacht, während beispielsweise Einstellförderungen für Langzeitarbeitslose meist nur für eine begrenzte Zeit der Beschäftigung gewährt werden. Sowohl die dauerhafte Wirkung als auch der Verzicht auf die Einschränkung auf bestimmte Zielgruppen lässt von den allgemeinen Maßnahmen einen nachhaltigen Struktureffekt ausgehen; es ist mit einer Veränderung der langfristigen Rahmenbedingungen hinsichtlich (Gewinn-)Erwartungen von Unternehmen mit arbeitsintensiver Produktion für preiselastische Märkte zu rechnen. Nachteile sind die, v. a. durch mögliche Mitnahmeeffekte verursachten, relativ hohen Kos-

ten. Es soll jedoch an dieser Stelle daran erinnert werden, dass auch bei politischen Diskussionen über eine Senkung von Gewinnsteuern, die ebenfalls mit Wachstums- und Beschäftigungsförderung begründet wird, in der Regel kein Nachweis von Mitnahmeeffekten und Kosten-Nutzen-Relationen gefordert bzw. erbracht wird. Die Höhe der Kosten ist entscheidend von der Gestaltung der Maßnahme abhängig; je näher man die Obergrenze des Einkommensbereiches, den man zu fördern bereit ist, an die herrschenden Mindestlöhne heranführt, je niedriger werden die Mitnahmeeffekte und damit auch vermutlich die Kosten pro zusätzlich geschaffenem Arbeitsplatz sein. Manche Simulationen weisen auf ein nicht unbeträchtliches längerfristiges Selbstfinanzierungspotenzial einer LNK-Senkung hin, die die Netto-Kosten ebenfalls reduzieren können.

Selektive, zeitlich begrenzte Maßnahmen bieten zwar die Möglichkeit, die politisch erwünschte Zielgruppe relativ genau zu erfassen und damit auch die Kosten einzugrenzen. Ihre Wirksamkeit ist aber in dem Maße, wie sie ungeeignet sind, einen Strukturwandel auszulösen (keine Preis-Nachfragereaktionen), entscheidend eingeschränkt. Es sind bedeutende Verdrängungsprozesse anzunehmen. Auch die Kontrolle der Mitnahmeeffekte ist nicht immer garantiert, und ihre Kosten erhöhen sich durch den beträchtlichen administrativen Aufwand, der mit ihrer Implementation verbunden ist. Weiters ist die Fortbeschäftigung der durch die selektive Förderung Begünstigten nach Auslauf des Förderzeitraumes nicht garantiert. Besonders in Bezug auf Länder mit hohem Problemdruck muss auch darauf hingewiesen werden, dass selektive Maßnahmen nunmehr schon seit einigen Jahrzehnten in beträchtlichem Umfang eingesetzt werden, die Lösung der Arbeitsmarkprobleme jedoch noch nicht in Sicht ist. Ein noch breiterer Einsatz dieser Instrumente ist nicht zuletzt durch die Beschränkung der dafür erforderlichen bürokratischen Infrastruktur nicht ohne weiteres vorstellbar. Es gibt bzw. werden auch Fördermaßnahmen diskutiert, die auf bestimmte Zielgruppen konzentriert sind, jedoch zeitlich unbegrenzt gewährt werden (z. B. eine dauerhafte Absenkung der LNK für Ältere). Bei diesem Maßnahmentyp fällt zwar der administrative Aufwand weitgehend weg bzw. ist die Frage der Fortbeschäftigung nach Auslauf des Förderzeitraumes nicht mehr relevant, die Probleme der Verdrängungseffekte gelten jedoch auch für sie.

Abschließend soll zum Thema „allgemeine versus selektive Maßnahmen“ noch betont werden, dass sich diverse selektive Maßnahmen und eine generelle Senkung der LNK-Senkung im Niedriglohnbereich gegenseitig durchaus ergänzen können bzw. sollen. Ein steigendes Stellenangebot für gering Qualifizierte bedeutet auch eine verbesserte Möglichkeit der Arbeitsämter, Langzeitarbeitslose oder Behinderte mit Einstellförderung am Arbeitsmarkt zu reintegrieren. Der Ergänzungscharakter kommt auch in den oben zitierten Beschäftigungspolitischen Leitlinie der Euro-

päischen Union²⁹ zum Ausdruck. Dort wird – ausgehend von der Annahme, dass eine gezielte Entlastung von LNK im unteren Einkommenssegment v. a. in kleinen und mittleren Unternehmen Zusatzbeschäftigung generieren würde – empfohlen, flankierend die Gründungsbedingungen für derartiger Betriebe, beispielsweise in Form eines erleichterten Zugangs zu zinsgünstigem Kapital, zu verbessern. Damit würde auch die Wirksamkeit einer LNK-Senkung steigen.

Eine Senkung der LNK im Niedriglohnbereich ist natürlich nie als ein Ersatz für Qualifizierungspolitik zu sehen, so wie man auch schon bisher nicht die in der aktiven Arbeitsmarktpolitik angewandten Instrumente der Langzeitarbeitslosenförderung als Ersatz für Höherqualifizierung bewertet hat. Vielmehr richten sich die beiden Strategien an verschiedene Zielgruppen bzw. versuchen, sehr unterschiedliche Probleme zu lösen.

Das sogenannte „Mainzer Modell“³⁰ ist – wie auch ähnliche andere Konzepttypen, die in Deutschland unter dem Begriff „Kombilohn“ in der Öffentlichkeit diskutiert bzw. wissenschaftlich analysiert wurden³¹ – seiner Natur nach deutlich von der oben diskutierten LNK-Senkung zu unterscheiden. Es setzt primär auf der Angebotsseite an und versucht so, das Lohnabstandsproblem zu lösen. Nachdem es zuvor ein Pilotprojekt war, hat man es seit März 2002 in der gesamten Bundesrepublik implementiert. Es soll nach Absicht des Gesetzgebers einen zusätzlichen finanziellen Anreiz zur Arbeitsaufnahme von Personen mit niedrigem Einkommen bewirken. Dabei werden Erwerbstätige mit einer mindestens 15-stündigen Wochenarbeitszeit mittels Sozialversicherungszuschuss an den Arbeitnehmer für die Dauer von maximal drei Jahren subventioniert. Das Monatsgehalt muss im Bereich zwischen 325 € und 897 € liegen. Die Förderung ist jedoch nur für neu entstehende Dienstverhältnisse vorgesehen; bestehende sind von der Förderung ausgeschlossen, außer es handelte sich vorher um eine geringfügige Beschäftigung. Der Wechsel von einer solchen, unter 325 € entlohten Arbeit in eine geförderte ist durchaus im Sinne dieser Maßnahme. Der Zuschuss ist nicht linear, d. h. höhere Einkommen werden geringer gefördert. Er beträgt beispielsweise für eine ledige Frau bei einem Monatseinkommen von 445 € 66 €, für einen verheirateten Arbeitnehmer mit 2 Kindern, dessen Ehepartner nicht erwerbstätig ist, bei einem Monatsverdienst von 1050 € einschließlich der in einem solchen Fall gewährten Familienzuschläge 241 €. Für den Arbeitsaufnahmeanreiz ist auch wichtig, dass dieser Zuschuss nicht auf eine gewährte Sozialhilfe angerechnet wird.

Das „Mainzer Modell“ entschärft damit für Arbeiten mit einem Lohn über der Geringfügigkeitsgrenze das im alten Regime schlagartige Einsetzen der Sozialversicherungspflicht und macht somit Teilzeitarbeit über der Geringfügigkeitsgrenze (nicht nur, aber auch für Unqualifizierte) lohnender. Das Fehlen eines ausreichenden Marktes für Teilzeitarbeit und

die „Flucht“ aus sozialversicherungspflichtigen Dienstverhältnissen waren die wichtigsten Motive für seine Einführung.³² Die Frage, ob eine solche Maßnahme politisch sinnvoll erscheint, hängt von der Einschätzung der Anreizwirkung des Abgaben- und Transfersystems ab, weiters von den durch den Angebotszuwachs zu erwartenden Nachfragereaktionen. Diese sind möglicherweise gering, sodass wohl auch Substitutionseffekte (geringfügige Beschäftigung durch Teilzeit über der Geringfügigkeitsschwelle) zu erwarten sind.³³ Unklar bleibt auch die Struktur der möglichen neuen Arbeitsplätze. Wie hoch der Anteil gering Qualifizierter mit niedrigem Stundenlohnsatz ist, bleibt offen. Die Maßnahme bedeutet eine Förderung der Teilzeit oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze, unabhängig von der Qualifikation der Arbeitsplätze.

6. Die EU-Osterweiterung als Argument für Lohnnebenkosten-Senkung

Die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. Sicherung der Standortqualität angesichts der zu erwartenden EU-Osterweiterung ist nicht selten als Begründung für die Notwendigkeit einer linearen LNK-Senkung zu hören. Diese Argumentation ist kaum nachvollziehbar.

Die Integration wirkt im Wesentlichen über drei Effekte:³⁴ Änderungen der Handelsströme bewirken bei den heimischen Produzenten geänderte Export- und Inlandsabsatzmöglichkeiten, Binnenmarkteffekte verursachen über verstärkten Wettbewerb Produktivitätssteigerungen und niedrigere Preise, und geänderte Investitionsverhalten lassen eine Zunahme von Auslandsinvestitionen in den MOEL erwarten. Die zu den Integrationsfolgen publizierten Arbeiten sind in der Regel von zwei Merkmalen gekennzeichnet. Zum einen weisen die makroökonomischen Analysen durchwegs positive Effekte für die österreichische Volkswirtschaft aus. Zum anderen erwartet man vereinzelt Gefährdungspotenziale.³⁵

Alle Effekte zusammengenommen lassen einen Anstieg des BIP als auch der Produktivität erwarten, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit werden wegen des zu erwartenden Produktivitätsschubes per Saldo zwar nicht positiv beeinflusst, doch ist auch keine wesentliche Beeinträchtigung anzunehmen. Die relativen Lohnstückkosten tendieren zum Rückgang.

Wanderungsbewegungen – eine weitere wichtige Dimension der Integration – werden, soweit bisher absehbar, auf Grund von vorgesehenen Übergangsbestimmungen nicht sofort wirksam werden.

Die insgesamt positive Integrationsdynamik wird branchen- bzw. regionsspezifische Anpassungen erfordern; es wird Gewinner und Verlierer geben. Ein genereller Arbeitskostenwettbewerb wäre jedoch sicher nicht die richtige Bewältigungsstrategie. Die Wettbewerbsposition der

heimischen Unternehmen ist durch ein komplexeres Set von Kriterien bestimmt, die Arbeitskosten allein nur ein Faktor unter mehreren. Neben der v. a. durch die Technologie bestimmten Produktivität spielen die Intensität des Faktors Arbeit sowie dessen Qualifikationsniveau, weiters die Relevanz des Qualitätswettbewerbes, als auch – v. a. den Dienstleistungssektor betreffend – die Handelbarkeit eine Rolle.³⁶ Nicht wenige Branchen werden mit steigenden Skalenerträgen auf Grund des sich vergrößernden Absatzmarktes rechnen können. Auch kann angenommen werden, dass sich durch die im Zuge der Integration verstärkt mögliche Faktorwanderung Vorteile lukrieren lassen, die durch räumliche Branchenkonzentration (Clusters) entstehen.

Eingedenk dessen ist, nicht zuletzt wegen der schon vor dem EU-Beitritt im Rahmen des aktuellen Handelsregimes weit fortgeschrittenen Integration, von einer allgemein guten Position der österreichischen Sachgüterproduktion auszugehen. Der Dienstleistungssektor wird in den Bereichen Bau, Handel, Straßengüterverkehr, Gaststätten und Reinigungsgewerbe hingegen einem gewissen Anpassungsdruck ausgesetzt sein. Weiters wird eine deutliche regionsspezifische Verteilung des Zwangs zur Strukturanpassung erwartet. Branchen mit ungünstiger Wettbewerbsposition sind v. a. in ländlichen Grenzregionen betroffen; durch regionsspezifische Unterschiede in der Infrastruktur, der Qualifikation der Arbeitskräfte und anderen Standortgegebenheiten verstärken sich die Gefährdungspotenziale einzelner Regionen, wohingegen andere Gebiete bzw. städtische Agglomerationen eine Häufung von Merkmalen aufweisen, welche die künftige Wettbewerbsposition begünstigen.³⁷

Ansichts dieser Verhältnisse wird auch kaum ernsthaft eine Strategie des Arbeitskostenwettbewerbs empfohlen. Dass dies kein gangbarer Weg ist, zeigt schon ein Blick auf das Ausmaß der hohen Lohndifferenziale zwischen den MOEL und der EU, welche in der Größenordnung von 70% und mehr liegen, wobei noch anzumerken wäre, dass in einigen MOEL die Lohnnebenkosten höher sind als in Österreich (siehe Tabelle vorne). Zwar sind die Unterschiede der Lohnstückkosten wegen der in den MOEL viel geringeren Produktivität nicht so horrend, trotzdem könnte bei einer angenommenen Senkung der LNK in einer Bandbreite von ein bis zwei Prozentpunkten wohl nur vom sprichwörtlichen Tropfen auf den heißen Stein gesprochen werden. Eine die Wettbewerbsposition entscheidend verbessernde Wirkung ist mit einer solchen Strategie wohl kaum zu erwarten. Was aber noch viel mehr gegen eine derartige Politik spricht, sind die damit verbundenen Mitnahmeeffekte. Der überwiegende Teil der österreichischen Wirtschaft ist in einer Position, die auch ohne eine derartige Kostenentlastung von der EU-Osterweiterung zusätzliche Profite erwarten lässt (Kostenentlastung wird übrigens in gewissem Maße durch die auf geänderte Marktverhältnisse reagierende Lohnent-

wicklung ohnehin erwartet). Jene Bereiche, die einem echten Gefährdungspotenzial zuzurechnen sind, könnten ihre Position durch derartige LNK-Senkungen hingegen nicht entscheidend verbessern.

Eine Vorbereitungsstrategie besteht vielmehr in ganz anderen, offensiv zu nennenden Maßnahmen. Neben den traditionellen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. Weiterbildungsmöglichkeiten, sind es v. a. Struktur- und Regionalpolitik, die – gezielt auf die Problembereiche wirkend – Erfolg versprechen. Beratung und Information für Unternehmen, Förderung von Netzwerken im Grenzraum, Unterstützung von Unternehmensgründungen, Standort- und Technologiepolitik in Form von Kompetenzzentren, Förderung von Forschung und Entwicklung sind hier zu nennen. Aber auch regulierende Maßnahmen, die zum Ziel haben, schockartige Auswirkungen (beispielsweise auf grenznahe Dienstleister) in ihrem Tempo zu dämpfen, sollen als Möglichkeiten nicht übersehen werden.

7. Zusammenfassung

Im Einleitungskapitel werden die oft verwirrenden Unterschiede bei der Definition der LNK klärend dargestellt, und es wird festgehalten, dass die Höhe der steuerlichen LNK in Prozent der Bruttobezüge oder der Arbeitskosten in Österreich im internationalen Vergleich keineswegs exzeptionell ist. Die anschließenden theoretischen Überlegungen gehen von unterschiedlichen Überwälzungsmöglichkeiten von LNK-Änderungen aus und versuchen, die verschiedenen Wirkungskanäle bezüglich der Beschäftigung auszuloten. Sie legen den Schluss nahe, dass generelle LNK-Senkungen im Verhältnis zur damit einhergehenden Defiziterhöhung des Staates einen relativ schwachen positiven Beschäftigungseffekt haben, direkt nachfragewirksame Maßnahmen dürften hingegen einen stärkeren Beschäftigungseffekt haben. Eine aufkommensneutrale Umschichtung zu anderen Abgaben – etwa durch eine Erhöhung von Umweltafgaben – dürfte sich zwar ebenfalls in einer erhöhten Beschäftigung niederschlagen, allerdings in einem Ausmaß, das empirisch schwer nachzuweisen ist. Werden stattdessen – aus solchen steuerlichen LNK finanzierte – (Transfer-)Ausgaben gekürzt, leidet die Inlandsnachfrage relativ stark, und es ist fraglich, ob der daraus resultierende negative Beschäftigungseffekt durch erhöhte Exporte ausgeglichen werden kann. Danach wird die empirische Literatur betreffend Beschäftigungseffekte von LNK resümiert. Partialanalytische Schätzungen weisen zwar auf einen die Arbeitslosigkeit leicht erhöhenden Effekt eines Anstiegs der LNK hin, doch werden bei diesen Arbeiten Preisreaktionen bzw. Nachfragewirkungen vernachlässigt. Versuche, die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von LNK-Senkungen zu schätzen weisen auf

geringe positive Beschäftigungseffekte hin. Speziell für Österreich vorliegende Analysen lassen vermuten, dass ein relativ hohes Senkungsvolumen kurzfristig nur sehr bescheidene Beschäftigungszuwächse, die überwiegend durch höhere Exporte entstehen, erwarten lässt (bei etwas über 1 Mrd. € nur ca. 6.000 zusätzliche Arbeitsplätze, wenn man eine teilweise Weitergabe in die Preise unterstellt). Um wie viel diese längerfristig höher sein könnten, lässt sich offenbar schwer schätzen.

Mögliche Finanzierungen einer LNK-Senkung über Einnahmen aus einer anderen Abgabe oder durch Kürzung von Transferausgaben dämpfen jedenfalls die positiven Beschäftigungseffekte. Den einschlägigen österreichischen Arbeiten sind dazu keine speziellen Quantifizierungen zu entnehmen, das WIFO hat jedoch in einer Studie über die ökonomischen Effekte einer CO₂-Steuer auf die Möglichkeit hingewiesen, dass bei einer bestimmten Art der Verwendung solcher Einnahmen (LNK-Senkung, Investitionen in Umweltschutz) nicht ausgeschlossen ist, dass die Beschäftigungseffekte per Saldo positiv sind.

Nicht hinreichend empirisch belegt scheinen die für die Beschäftigungseffekte wichtigen Preisreaktionen. Auch die Annahme, dass LNK-Senkungen analoge Marktreaktionen auslösen, wie dies die bisher beobachteten LNK-Erhöhungen taten, scheint empirisch nicht nachweisbar.

Was nun die Beschränkung einer LNK-Senkung auf den Niedriglohnbereich betrifft, so weist vieles darauf hin, dass dort deutlich höhere Nachfrageelastizitäten zu erwarten sind, auch wenn die Schätzergebnisse, beispielsweise für Deutschland, sehr weit auseinander liegen und die langfristigen Gleichgewichtsdynamiken sehr unterschiedlich beurteilt werden. Besonders die Niederlande und Frankreich haben konkrete Erfahrungen mit einer solchen Politik, und die Einschätzung der Beschäftigungserfolge der Regierung in Den Haag ist grundsätzlich positiv.

Bei einer gezielten Senkung der LNK im Niedriglohnbereich ist jedoch auf einige gravierende Probleme zu achten, deren Ungelöstheit hohe Mitnahme- bzw. Substitutionseffekte mit sich bringen kann. Dies betrifft u. a. die Vermeidung einer Förderung qualifizierter Teilzeitarbeit.

Als Lösungsalternative für die überproportional hohe Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter wird anstelle einer Senkung der LNK häufig ein selektives arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium – beispielsweise in Form von Lohnsubventionen – vorgeschlagen. Dieser Maßnahmentypus kann zielgruppengenaue(r) (beispielsweise für Langzeitarbeitslose oder Ältere) und damit auch mit geringerem Kostenaufwand eingesetzt werden. Er hat jedoch den Nachteil einer begrenzten Wirksamkeit. Obwohl er in einigen Ländern schon seit relativ langer Zeit und im beträchtlichen Umfang praktiziert wird, konnten die Arbeitsmarktprobleme damit nicht gelöst werden. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Wirksamkeit selektiver Maßnahmen, die v. a. im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik von den

öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen gesetzt werden, wird sicherlich durch Substitutionseffekte vernichtet. Man sollte solche Aktivitäten nicht als Alternative zur LNK-Senkung sehen, sondern vielmehr die Möglichkeiten einer Komplementarität in Betracht ziehen. So werden die Bemühungen der Arbeitsämter, Langzeitarbeitslose mittels Einstellbeihilfen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, durch ein größeres Stellenangebot unterstützt. Keinesfalls sind LNK-Senkungen als Alternative zur Qualifizierungspolitik zu verstehen; beide Ansätze verfolgen unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Ziele, ihr Einsatz sollte nach Maßgabe der existierenden Problemlagen beurteilt werden.

Schlussendlich wird die häufig als Motiv für eine LNK-Senkung angegebene Wettbewerbsposition der österreichischen Wirtschaft kritisch analysiert. Die im Zuge der bevorstehenden Osterweiterung erwarteten Anpassungserfordernisse können durch einen Arbeitskostenwettbewerb nicht bewältigt werden. Dazu sind einerseits die Lohndifferenziale zu den MOEL viel zu hoch, andererseits die Problemlagen punktuell auf einige österreichische Branchen bzw. Regionen konzentriert. Eine Entlastung der Gesamtwirtschaft über die Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen hätte in diesem Sinne enorme Mitnahmeeffekte und würde zur Lösung der Probleme kaum beitragen.

Anmerkungen

¹ „Der Standard“ (17. 5. 2002) 23, „Der Standard“ (29. 8. 2002) 1, „NEWS“ 35 (2002) 46.

² „Der Standard“ (10./11. 8. 2002) 19.

³ „Die Zeit“ (16. 5. 2002) 31.

⁴ Europäischer Rat (2002).

⁵ Siehe dazu: Pichelmann et. al. (1998).

⁶ European Commission (1999).

⁷ Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1994).

⁸ Joumard (2002); weiters OECD (1997).

⁹ Nicht zu verwechseln sind die LNK mit dem Steuerkeil (*tax-wedge*); er beinhaltet alle Steuern und Abgaben auf den Produktionsfaktor. Dieser effektive Steuersatz auf unselbstständige Arbeit (bezogen auf die Bruttolohnsumme) steht derzeit bei ca. 45%; siehe dazu: Koman (1999); weiters OECD (2002).

¹⁰ OECD (2001).

¹¹ $AGA/BL = ((AGA+ANA)/LK-ANA/BL)/(1-(AGA+ANA)/LK)$, wobei BL für Bruttolohn und LK für Lohnkosten steht.

¹² European Commission (2002).

¹³ Im ersten Schritt werden die AGA in % der Lohnkosten (LK) wie folgt berechnet: $AGA/LK = \text{impl. Steuersatz auf Arbeit} \times AGA/St/(ANA/St+AGA/St)$. Dann erfolgt die Umrechnung $AGA/BLG = AGA/LK \times (1+AGA/LK)$, wobei die Abkürzungen St für Steuern insg. und BLG für Bruttolohn- und Gehaltssumme steht.

¹⁴ OECD (2002).

¹⁵ Dies führt im bekannten Modell der Maximierung des Nutzens aus Konsum (Nettoeinkommen) und Freizeit zu einer Reaktion des Arbeitsangebots. Diese hängt von der Form der Nutzenfunktion ab, d. h. diese ökonomische Theorie kann nicht (allgemein)

die Richtung dieser Reaktion angeben. Meist wird jedoch ein positiver Zusammenhang zwischen Nettolohn und Arbeitsangebot angenommen. Tatsächlich scheint es realistischer, von einem konstanten Arbeitsangebot auszugehen. Jedenfalls ist uns kein Fall bekannt, dass Arbeitnehmer an ihren Arbeitgeber herangetreten sind, um so und so viele Minuten mehr oder weniger zu arbeiten, weil ihr Stundennettolohn sich gegenüber dem Vormonat geändert habe.

¹⁶ Die defizitneutrale Kürzung müsste übrigens daher über den primären Ausfall an DG-Abgaben hinaus gehen. Sie müsste nämlich auch die budgetäre Auswirkung dieser negativen wirtschaftlichen Effekte kompensieren.

¹⁷ Howell (1996); weiters Alun (1998).

¹⁸ Daveri, Tabellini (1997).

¹⁹ Hofer, Pichelmann (1996); weiters Pichelmann, Schuh (1997), Stiasny (1998).

²⁰ Howell (1996).

²¹ Bundesministerium f. Finanzen (1998).

²² Lehner, Walterskirchen (2002).

²³ Siehe beispielsweise OECD (1999).

²⁴ Siehe dazu Trabert (1999).

²⁵ Europäischer Rat (1999).

²⁶ Nickel, Bell (1996); weiters Bender et al. (1999), Buslei et al. (1999).

²⁷ Buslei et al. (1999).

²⁸ Minister für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung, Den Haag (1999).

²⁹ Europäischer Rat (2002).

³⁰ www.bundesregierung.de.

³¹ Dreger, Kempe, Kolb, Trabert (1998).

³² Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Rheinland-Pfalz (2000).

³³ Thalheimer, Zimmermann (1999).

³⁴ Krugmann (1987).

³⁵ Im Einzelnen siehe dazu u. a.: Breuss (2001); weiters Pollan et al. (1996), Walterskirchen, Dietz (1998), Keuschnigg, Kohler (1999).

³⁶ Im Einzelnen siehe dazu u. a.: Mayerhofer, Palme (2001).

³⁷ Ebendorf.

Literatur

Alun, Th., The Effects of Tax Wedges on Hours Worked and Unemployment in Sweden (=IMF Working Paper W/98/152, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1998).

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Lohnnebenkosten (=Studie Nr. 69, Wien 1994).
Bender, Stefan; et al., Förderung eines Niedriglohnsektors: Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht (=IAB-Kurzbericht 6, München 1999).

Breuss, F., Makroökonomische Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf alte und neue Mitglieder; in: Mayerhofer, Peter; Palme, Gerhard (Koordination), PEPARITY – Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zu Vorbereitung der EU-Osterweiterung, Teilprojekt 12 (WIFO, Wien 2001).

Buslei, H.; et. al., Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich (=Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim 1999).

Bundesministerium für Finanzen, Bericht der Steuerreformkommission an den Bundesminister für Finanzen Rudolf Edlinger (Wien 1998).

Daveri, F.; Tabellini, G., Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries

- (=CEPR Discussion Paper No. 1681, Centre for Economic Policy Research, London 1997).
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer, in: DIW-Wochenbericht 66/27 (1999) 499-509.
- Dreger, Ch.; Kempe, W.; Kolb, J.; Trabert, L., Was bringt der Kombilohn?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4 (1998).
- Europäischer Rat, Beschäftigungspolitische Leitlinien der Europäischen Union (Brüssel 1999).
- Europäischer Rat, Beschluss vom 18. Februar 2002, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 60/60 (2002/177/EG).
- European Commission, DG II, Evolution of Wages and Productivity in the EU and the EURO Zone, II/234/99 – EN (Brüssel 1999).
- European Commission, DG TAXUD, Structures of the Taxation Systems in the EU 1995-2001 (Brüssel 2002, noch nicht publiziert).
- Felderer, B.; Hofer, H.; Schuh, U., Entlastungspotenzial bei den Lohnnebenkosten (Institut für Höhere Studien, Wien 2002).
- Hofer, H.; Pichelmann, K., Lohnbildung, Arbeitskosten und Wettbewerbsfähigkeit in Österreich (=Studie im Auftrag des BM für wirtschaftliche Angelegenheiten, Institut für Höhere Studien, Wien 1996).
- Howell, H. Z., Taxation and Unemployment (=IMF Working Paper WP/96/45, International Monetary Fund, Washington, D. C., 1996).
- Keuschnigg, Ch.; Kohler, W., Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the Present Member States: The Case of Austria, revised version (Wien, 15.9.1999).
- Köppl, A.; et. al., Makroökonomische und sektorale Auswirkungen einer umweltorientierten Energiebesteuerung in Österreich (WIFO, Wien 1995).
- Koman, R., Trends der effektiven Steuerbelastung in Österreich, in: Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft 1999–2003 (Institut f. Höhere Studien, Wien 1999).
- Krugman, P. R., Konzepte der wirtschaftlichen Integration in Europa, in : Padoa-Schioppa, T. (Hrsg.), Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit (1987).
- Jourard, Isabelle, Tax Systems in European Union Countries, in: OECD Economic Studies 34/1 (2002).
- Lehner, G.; Walterskirchen, E., Möglichkeiten einer Senkung von Lohnnebenkosten (WIFO, Wien 2002).
- Mayerhofer, P.; Palme, G., Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Österreichs Regionen, in: WIFO-Monatsbericht 11 (2001).
- Mayerhofer, P., Palme, G. (Koordination), PREPERATY – Teilprojekt 6/1: Sachgüterproduktion und Dienstleistungen: Sektorale Wettbewerbsfähigkeit und regionale Integrationsfolgen (WIFO, Wien 2001); eine Zusammenfassung davon siehe in: WIFO Monatsberichte 11 (2001).
- Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung der Niederlande, Unveröffentlichter Bericht (Den Haag 1999).
- Nickel, St.; Bell, B., Would cutting payroll taxes on the unskilled have a significant impact on unemployment? (=Centre for Economic Performance, Discussion Paper No. 276, 1996).
- OECD Employment Outlook (Paris 1997).
- OECD, Making Work Pay, Report on the joint ELSA/ECO Workshop (Paris 10.-11.9.1999).
- OECD, Revenue Statistics 1965-2001 (Paris 2002).

- OECD, Taxing Wages (Paris 2001); früher herausgegeben unter dem Titel: The tax/benefit position of production workers (1995-1996: of employees).
- Pichelmann, K.; et. al., Vollbeschäftigung bleibt das Ziel. Zur Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich (=Studie im Auftrag des BMAGS, Wien 1998).
- Pichelmann, K.; Schuh, A. U., The NAIRU-concept: A few remarks (=OECD Working Paper 178, Paris 1997).
- Pollan, W.; et al., Beschäftigungschancen und Integration (=Studie im Auftrag des BM für Arbeit und Soziales, Wien 1996).
- Stiasny, A., Wage Setting and Hysteresis in Unemployment, in: Empirica 25 (1998) 79–107.
- Thalheimer, A.; Zimmermann, K., Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte II (=Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn 1999).
- Trabert, L., Make Work Pay – Kombilohnkonzepte in den USA und Großbritannien. Ein Literatursurvey (=IWH-Forschungsreihe 7, Halle an der Saale 1999) 81–115.
- Tyrväinen, T., Real Wage Resistance and Unemployment: Multivariate Analyses of Cointegrating Relations in 10 OECD-Countries (=The OECD Jobs Study Working Paper Series No. 10, OECD, Paris 1995).
- Walterskirchen, E.; Huber, P.; Lehner, G.; Weber, A., Möglichkeiten und Auswirkungen einer Senkung der Lohnnebenkosten (WIFO, Wien 1999).
- Walterskirchen, E.; Dietz, R., Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt (=Studie im Auftrag des BM für Arbeit und Soziales, Wien 1998).

Zusammenfassung

Senkungen der Lohnnebenkosten (LNK) werden in der Öffentlichkeit häufig als wirksames beschäftigungspolitisches Instrument gepriesen. Sowohl theoretische Überlegungen und ökonometrische Schätzprobleme als auch – soweit vorhanden – empirische Ergebnisse lassen dies jedoch zweifelhaft erscheinen. Es liegt der Schluss nahe, dass zumindest eine generelle (d. h. alle DienstnehmerInnen betreffende) LNK-Senkung – selbst wenn sie defizitfinanziert ist – nur sehr bescheidene positive Beschäftigungseffekte hätte. Finanzierung mittels Ausgabeneinschränkung bzw. durch Akquisition alternativer öffentlicher Einnahmen würden den Beschäftigungseffekt noch zusätzlich schmälern. Werden LNK-Senkungen auf das Segment der Niedrigqualifizierten konzentriert, so weist manches darauf hin, dass hier die Beschäftigungseffekte größer sind, auch wenn die Ausmaße sehr unterschiedlich beurteilt werden. Die Niederlande und Frankreich sind Beispiele für Länder, die diese Politik konsequent betrieben haben. Die häufig als Alternative genannten selektiven Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung eignen sich nur bedingt für die Schaffung zusätzlicher Arbeitskraftnachfrage – substanzielle Verdrängungsprozesse sind bei ihrem Einsatz zu erwarten.

Der Einsatz einer generellen LNK-Senkung zur Bewältigung jener Strukturanpassungen, die im Zuge der EU-Osterweiterung zu erwarten sind, scheint gänzlich unzweckmäßig. Abgesehen von der fehlenden Zielgenauigkeit einer solchen Politik ist auch ihr Erfolg sehr zu bezweifeln. Nicht Lohnkostenwettbewerb, sondern Strukturpolitiken müssen die Antwort auf punktuellen Anpassungsbedarf sein.