

# Senkung der Lohn- nebenkosten und Finanzierungsvarianten

Bisherige Erkenntnisse und internationale  
Reformbeispiele – Endbericht

**Thomas Leoni, Margit Schratzenstaller**

---

Wissenschaftliche Assistenz: Doris Steininger,  
Andrea Sutrich

November 2020

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung



# Senkung der Lohnnebenkosten und Finanzierungsvarianten

Bisherige Erkenntnisse und internationale Reformbeispiele –  
Endbericht

**Thomas Leoni, Margit Schratzenstaller**

**November 2020**

---

**Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung  
Im Auftrag des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen**

Begutachtung: Simon Loretz

Wissenschaftliche Assistenz: Doris Steininger, Andrea Sutrich

Die Arbeitskosten und die Belastung des Faktors Arbeit durch Lohnnebenkosten wirken sich auf die Beschäftigungsnachfrage aus und bilden einen erheblichen Kostenfaktor in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Erkenntnisse zu den Auswirkungen von Lohnnebenkostensenkungen und deren Finanzierungsoptionen aus der Literatur zusammen und untersucht konkrete Reformbeispiele in einer Auswahl von europäischen Ländern. Diese Analysen sind in einen Überblick der Struktur und Höhe der Arbeitskosten sowie der Grundzüge des Sozialsystems in diesen Ländern eingebettet.



# Senkung der Lohnnebenkosten und Finanzierungsvarianten. Bisherige Erkenntnisse und internationale Reformbeispiele

Thomas Leoni, Margit Schratzenstaller

| Inhaltsverzeichnis                                                                            | Seite     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Executive Summary</b>                                                                      | <b>1</b>  |
| <b>1 Ausgangslage und Begriffsdefinition</b>                                                  | <b>4</b>  |
| <b>2 Zielsetzungen und Inhalte des Berichts</b>                                               | <b>6</b>  |
| <b>3 Umfang und Finanzierung des (Wohlfahrts)Staats</b>                                       | <b>7</b>  |
| 3.1 Wohlfahrtsstaatstypologien                                                                | 7         |
| 3.2 Eckdaten der untersuchten Sozialsysteme                                                   | 9         |
| <b>4 Arbeitskosten und Lohnstückkosten im internationalen Vergleich</b>                       | <b>12</b> |
| 4.1 Arbeitskosten                                                                             | 12        |
| 4.2 Lohnstückkosten                                                                           | 15        |
| <b>5 Bisherige Erkenntnisse zu den Auswirkungen von (Senkungen der) Lohnnebenkosten</b>       | <b>17</b> |
| 5.1 Theoretische Zusammenhänge                                                                | 17        |
| 5.1.1 Auswirkungen von (Senkungen der) Lohnnebenkosten auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit | 17        |
| 5.1.2 Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit                                | 18        |
| 5.2 Empirische Befunde                                                                        | 19        |
| 5.2.1 Zur Elastizität der Arbeitsnachfrage                                                    | 20        |
| 5.2.2 Zur Inzidenz von Arbeitgeberabgaben                                                     | 20        |
| 5.2.3 Zu den Beschäftigungseffekten von (Senkungen der) Abgaben auf die Arbeit                | 21        |
| 5.2.4 Auswirkungen einer fiskalischen Abwertung                                               | 22        |
| <b>6 Darstellung und Analyse der internationalen Reformbeispiele</b>                          | <b>24</b> |
| 6.1 Deutschland                                                                               | 24        |
| 6.1.1 Rahmenbedingungen                                                                       | 24        |
| 6.1.2 Reformen                                                                                | 26        |
| 6.2 Belgien                                                                                   | 28        |
| 6.2.1 Rahmenbedingungen                                                                       | 28        |
| 6.2.2 Jüngere Reformen                                                                        | 29        |

|          |                           |           |
|----------|---------------------------|-----------|
| 6.3      | Finnland                  | 30        |
| 6.3.1    | Rahmenbedingungen         | 30        |
| 6.3.2    | Jüngere Reformen          | 32        |
| 6.4      | Italien                   | 33        |
| 6.4.1    | Rahmenbedingungen         | 33        |
| 6.4.2    | Jüngere Reformen          | 34        |
| 6.5      | Ungarn                    | 36        |
| 6.5.1    | Rahmenbedingungen         | 36        |
| 6.5.2    | Jüngere Reformen          | 37        |
| <b>7</b> | <b>Schlussfolgerungen</b> | <b>38</b> |
| <b>8</b> | <b>Literaturhinweise</b>  | <b>40</b> |
|          | <b>Anhang</b>             | <b>45</b> |

| <b>Verzeichnis der Übersichten</b>                                                         | <b>Seite</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Übersicht 1: Überblick Wirtschafts- und Sozialindikatoren                                  | 9            |
| Übersicht 2: Indikatoren zur Armutsgefährdung                                              | 10           |
| Übersicht 3: Einnahmen des Sozialschutzes                                                  | 11           |
| Übersicht 4: Höhe und Entwicklung der Arbeitskosten je Stunde, internationaler Vergleich   | 13           |
| Übersicht 5: Struktur der Arbeitskosten in der Gesamtwirtschaft, internationaler Vergleich | 13           |
| Übersicht 6: Höhe und Entwicklung der Lohnstückkosten, internationaler Vergleich           | 16           |

| <b>Verzeichnis der Abbildungen</b>                                     | <b>Seite</b> |
|------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Abbildung 1: Gegenüberstellung der Arbeitskosten und der Produktivität | 17           |

| <b>Verzeichnis des Anhangs</b>                                                                         | <b>Seite</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Anhang 1: Struktur der Arbeitskosten, internationale Abgrenzung                                        | 45           |
| Anhang 2: Gliederung der Arbeitskosten in direkte und indirekte Arbeitskosten                          | 46           |
| Anhang 3: Jüngere Maßnahmen zur Senkung der indirekten Arbeitskosten in Österreich                     | 47           |
| Anhang 4: Gesamter Durchschnittsabgabensatz auf Arbeit (Total Tax Wedge)                               | 47           |
| Anhang 5: Überblick Wirtschafts- und Sozialindikatoren                                                 | 48           |
| Anhang 6: Indikatoren zur Armutsgefährdung                                                             | 49           |
| Anhang 7: Höhe und Entwicklung der Arbeitskosten je Stunde, internationaler Vergleich                  | 50           |
| Anhang 8: Struktur der Arbeitskosten in der Gesamtwirtschaft <sup>1)</sup> , internationaler Vergleich | 51           |
| Anhang 9: Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, Österreich                 | 52           |
| Anhang 10: Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, EU-15                     | 52           |
| Anhang 11: Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, EU-28                     | 53           |
| Anhang 12: Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle,<br>Deutschland            | 53           |
| Anhang 13: Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, Belgien                   | 54           |
| Anhang 14: Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, Finnland                  | 54           |
| Anhang 15: Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, Italien                   | 55           |
| Anhang 16: Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, Ungarn                    | 55           |
| Anhang 17: Sozialausgaben gemäß Eurostat                                                               | 56           |

## Executive Summary

Die Lohnnebenkosten und die Arbeitskosten insgesamt bilden eine wichtige wirtschaftspolitische Größe, sie wirken sich auf die Beschäftigungsnachfrage aus und stellen einen erheblichen Kostenfaktor bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen dar. Gleichzeitig sind sie eine wesentliche Finanzierungskomponente der öffentlichen Haushalte und der Sozialausgaben. Vor diesem Hintergrund sind die Senkung der Lohnnebenkosten und die damit verbundenen Gegenfinanzierungsmaßnahmen häufig diskutierte wirtschaftspolitische Themen. Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick der Erkenntnisse aus früheren Studien zu Änderungen der Lohnnebenkosten und untersucht ausgewählte internationale Reformen, die in der jüngeren Vergangenheit umgesetzt wurden. Die Auswahl der untersuchten Länder umfasst Deutschland, Belgien, Finnland, Italien und Ungarn und spiegelt eine Kombination aus Ländern und Reformbeispielen wider, die aus österreichischer Sicht von besonderem Interesse ist. Zur besseren Einordnung der Länderbeispiele und um die Vergleichbarkeit mit Österreich zu erhöhen, werden auch Umfang, Gestaltung und Finanzierung der Wohlfahrtsstaaten in den untersuchten Ländern besprochen.

Österreich weist einen vergleichsweise hohen Anteil der indirekten Kosten (d. h. der Lohnnebenkosten) an den Arbeitskosten auf. Die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit ist ebenfalls in Österreich höher als im EU-weiten Durchschnitt, wobei die Unterschiede zwischen Ländern mit ähnlichen Sozialsystemen nicht stark ausgeprägt sind. Ungarn hat als einziges Land im betrachteten Sample eine deutlich niedrigere Abgabenbelastung auf Arbeit, allerdings auch eine entsprechend niedrigere Sozialquote. In den vergangenen Jahren wurden in Österreich einige Schritte zur Reduktion der Lohnnebenkosten gesetzt; dies kommt auch in einer leichten Verschiebung in der Finanzierungsstruktur des Sozialsystems weg von den Dienstgeberbeiträgen und hin zur steuerlichen Finanzierung zum Ausdruck. In anderen Ländern ist allerdings ein stärkerer Trend in Richtung Reduktion der Lohnnebenkosten und Entlastung des Faktors Arbeit sowie in der stärkeren Gewichtung von Steuereinnahmen als Quelle der Sozialstaatsfinanzierung beobachtbar.

Die Sichtung der theoretischen und empirischen Literatur zu den Effekten von Lohnnebenkostensenkungen hat gezeigt, dass in den letzten beiden Jahrzehnten nur eine begrenzte Zahl an größeren internationalen Reformen, die auf eine generelle Senkung der Lohnnebenkosten abzielten, umgesetzt wurde. Die Anzahl an wissenschaftlichen Studien zu solchen Reformen ist entsprechend überschaubar. Dagegen liegen mehr Analysen der Effekte von Reduktionen der Lohnnebenkosten für bestimmte Gruppen am Arbeitsmarkt vor. Dennoch können aus der ausgewerteten theoretischen und empirischen Literatur sowie den präsentierten Länderbeispielen einige interessante Schlussfolgerungen gezogen werden. Das gilt auch deshalb, weil im Kontext der gegenwärtigen Krise und der unsicheren Aussichten zur weiteren Entwicklung der Coronapandemie und ihrer ökonomischen Auswirkungen unterschiedliche Ansätze zur Stimulierung der Konjunktur und der Nachfrage nach Arbeitskräften gefragt sind.

Wie effektiv kurzfristige Senkungen von Dienstgeberbeiträgen in Hinblick auf die Schaffung von Beschäftigung sind, hängt von der Inzidenz (von Veränderungen) der Dienstgeberbeiträge ab. Grundsätzlich wirken sich Anpassungen der Lohnnebenkosten umso stärker aus, je geringer Überwälzungen auf die Löhne stattfinden und je stärker sich dementsprechend die von den

Unternehmen gezahlten Bruttolöhne verändern. Dort wo höhere bzw. niedrigere Lohnnebenkosten zu niedrigeren bzw. höheren Löhnen führen, d. h. dort wo eine starke Überwälzung auf die Löhne stattfindet, sind die Auswirkungen dagegen gering. Empirische Studien zeigen, dass Senkungen von Dienstgeberbeiträgen zumindest kurzfristig bestenfalls partiell überwältzt werden, weshalb sich spürbare Beschäftigungseffekte ergeben können. Eine dauerhafte Senkung der Dienstgeberbeiträge wird längerfristig allerdings eher in einer Erhöhung der Reallöhne als einer höheren Beschäftigung resultieren. Gezielte Reduktionen der Lohnnebenkosten für bestimmte Gruppen am Arbeitsmarkt (Ältere, Geringqualifizierte, Frauen) haben sich als effektiver bzw. effizienter erwiesen als allgemeine Lohnnebenkostensenkungen. Unter den hier untersuchten Reformbeispielen weist allerdings nur Ungarn eine solche gruppenspezifische Reduktion der Lohnnebenkosten auf. Die Ergebnisse legen zudem nahe, dass die Inzidenz der Dienstgeberbeiträge und somit die Wirkung von Lohnnebenkosten durch Arbeitsmarktinstitutionen – und hier insbesondere durch das Lohnverhandlungsregime – beeinflusst wird. Wo aufgrund von institutionellen Rahmenbedingungen die Lohnflexibilität geringer ist, wirken sich Anpassungen der Lohnnebenkosten stärker aus. Bei Lohnnebenkostensenkungen sind auch potenziell unerwünschte Verteilungseffekte zu berücksichtigen. Diese können sowohl die Auswirkungen von Ausgabenkürzungen betreffen (dort, wo eine Senkung der Lohnnebenkosten keine negativen Effekte auf den öffentlichen Haushalt haben soll und daher durch die Reduktion von Ausgaben mit progressiven Verteilungswirkungen kompensiert wird), als auch die Gegenfinanzierung, vor allem wenn im Gegenzug zu einer Lohnnebenkostensenkung regressiv wirkende Abgaben auf Konsum erhöht werden.

In den letzten beiden Jahrzehnten wurde auch die Wirkung von Senkungen der Abgabenbelastung auf Arbeit auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit verstärkt diskutiert. Bei einer sogenannten "fiskalischen Abwertung" wird eine Reduktion dienstgeberbezogener Abgaben durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer gegenfinanziert, wodurch Kosten und Preise für im Inland produzierte Güter gesenkt werden, während eine Erhöhung der Mehrwertsteuer die Konsumentenpreise vorwiegend nicht handelbarer und importierter Güter betrifft. Das ist äquivalent zu einer Abwertung des nominellen Wechselkurses und stärkt somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Unternehmen; Exporte, BIP und Beschäftigung steigen. Allerdings kann auch ein solcher Effekt nur kurzfristig und damit temporär wirken, da längerfristig die Löhne und damit auch die Preise von Exporten und nicht handelbaren Gütern steigen werden. Empirische Analysen zeigen, dass eine Verlagerung der Steuerlast weg von Arbeitseinkommen hin zu Konsumsteuern generell mit positiven, wenn auch bescheidenen und relativ kurzlebigen BIP- und Beschäftigungswirkungen verbunden ist. Außerdem zeigen sich regressive Verteilungswirkungen, wenn mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer eine allgemeine Senkung der Dienstgeberbeiträge finanziert wird.

Die untersuchten Reformbeispiele in den fünf Vergleichsländern weisen eine breite Vielfalt an Gestaltungsoptionen und verfolgten Zielsetzungen auf. Die Reformen waren fast immer mit einer Gegenfinanzierung verbunden und hatten deshalb in der Regel begrenzte budgetären Effekte, wobei unterschiedliche Ansätze zur Gegenfinanzierung verfolgt wurden. So reduzierten Deutschland, Finnland und Ungarn Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung, die zumindest teilweise durch eine Erhöhung des regulären Mehrwertsteuersatzes gegenfinanziert wurden, somit also Merkmale einer fiskalischen Abwertung aufwiesen. Deutschland bettete eine wei-



tere Reform zur Senkung von Dienstgeberbeiträgen in eine ökologische Steuerreform ein, Belgien in einen umfassenderen Ansatz, in dem eine Reihe von Steuern zur Gegenfinanzierung der Einnahmenausfälle aus der Reduktion der Dienstgeberbeiträge erhöht wurden. In Finnland wurden im Rahmen einer weiteren Reforminitiative Dienstgeberbeiträge hin zu Dienstnehmer/innen verschoben. Italien reduzierte in mehreren Schritten die regionale Wertschöpfungsabgabe, indem der Steuersatz gesenkt und die Aufwendungen für Lohnkosten (als wesentlicher Teil der steuerlichen Bemessungsgrundlage) im Wesentlichen aus der steuerlichen Bemessungsgrundlage herausgenommen wurde.

Empirische Evaluierungen der makroökonomischen Effekte dieser Reformen sind nur begrenzt vorhanden und beschränken sich vorwiegend auf ex-ante-Evaluierungen. Die Ergebnisse sind weitgehend mit jenen aus der vorhandenen internationalen Literatur konsistent und zeigen moderate BIP- und Beschäftigungseffekte der betrachteten Reformen.

Die vorliegende Untersuchung beinhaltet keine konkreten Maßnahmenempfehlungen. Die verfügbare Evidenz zu Senkungen der Lohnnebenkosten und damit einhergehenden Gegenfinanzierungsmaßnahmen zeigt, dass die wirtschaftspolitischen Implikationen von Reformen heterogen sind und sehr stark von der spezifischen Ausgestaltung der Maßnahme abhängen. Unabhängig davon erscheint die wirtschaftspolitische Diskussion zu möglichen Lohnnebenkostensenkungen im Kontext der gegenwärtigen Krise und ihrer asymmetrischen Effekte auf vulnerable Arbeitsmarktgruppen (wie Geringqualifizierte und Jüngere) sehr zeitgemäß. Das trifft einerseits deshalb zu, weil aus Lohnnebenkostensenkungen und fiskalischen Abwertungen in erster Linie kurzfristig positive Impulse auf Beschäftigung und Wirtschaftswachstum zu erwarten sind. Das gilt unter der Annahme, dass die Maßnahme aufkommensneutral ist und keine Kürzung der Sozialleistungen nach sich zieht. Andererseits insofern, als gezielte Reduktionen der Lohnnebenkosten für bestimmte Gruppen von Erwerbspersonen besonders wirksam sein können, um Beschäftigung zu fördern.

## 1 Ausgangslage und Begriffsdefinition

Die Lohnnebenkosten und die Arbeitskosten insgesamt bilden eine wichtige wirtschaftspolitische Größe, sie wirken sich auf die Beschäftigungsnachfrage aus und stellen einen erheblichen Kostenfaktor bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen dar. In der international üblichen Gliederung der Arbeitskosten in direkte und indirekte Arbeitskosten (siehe Textkasten) beträgt der Anteil der indirekten Kosten (d. h. der Lohnnebenkosten) in Österreich 26,6% (2019). Österreich liegt damit im europäischen Vergleich im oberen Bereich der Reihung. Die Lohnnebenkosten bestehen im Wesentlichen aus den arbeitgeberseitigen Sozialbeiträgen und aus lohnsummenbezogenen Abgaben. Gleichzeitig sind sie eine wesentliche Finanzierungskomponente der öffentlichen Haushalte und der Sozialausgaben. Höhe und Struktur der indirekten Kosten der einzelnen Länder unterscheiden sich in Abhängigkeit von der Ausgestaltung und Finanzierungsform der Sozialleistungen sowie allgemein der staatlichen Strukturen. In Österreich tragen die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber<sup>1)</sup> mit 36,4% zur Finanzierung des Sozialschutzes bei (2017).<sup>2)</sup> Eine spürbare Reduktion der Lohnnebenkosten, die nicht das öffentliche Defizit erhöhen soll, erfordert entweder eine entsprechende Senkung der öffentlichen Ausgaben (der unmittelbar betroffenen öffentlichen Leistungen des Sozialschutzes oder anderer öffentlicher Leistungen) oder eine Erhöhung des Aufkommens anderer Steuern und Abgaben.

Vor diesem Hintergrund sind die Senkung der Lohnnebenkosten bzw. der darüber hinaus gehenden arbeitsbezogenen Steuern und Abgaben und die damit verbundenen Gegenfinanzierungsmaßnahmen häufig diskutierte wirtschaftspolitische Themen. In den letzten Jahren wurden in Österreich bereits einige Schritte in Richtung Arbeitskostenentlastung gesetzt (siehe Anhang 3). So wurde 2017 der Beitrag zum Familienleistungsausgleichsfonds (FLAF) von 4,5% auf 4,1% gesenkt, 2018 erfolgte eine weitere Senkung auf 3,9%. Der Zuschlag laut Insolvenz-Entgeltversicherungsgesetz (IESG) wurde 2015 und 2016 jeweils um 0,1 Prozentpunkt von 0,55% auf 0,35% reduziert, seit Jänner 2020 beträgt er nur noch 0,2%. Der Beitrag zur Unfallversicherung wurde 2014 von 1,4% auf 1,3% und 2019 weiter auf 1,2% gesenkt, 2016 wurde auch der Beitrag nach dem Nachtschwerarbeitsgesetz von 3,7% auf 3,4% reduziert (dieser Beitrag wurde allerdings mit 1.1.2020 wieder auf 3,8% erhöht). Am kräftigsten war die Senkung bei älteren Arbeitnehmer/innen (Über-60- bzw. Über-63-Jährige) seit Mitte der 2000-er Jahre, wo unter anderem bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für eine Alterspension auch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zur Gänze entfallen.

Sowohl das WIFO (vgl. z. B. Köppl – Schratzenstaller, 2015A und 2015B) als auch andere nationale sowie internationale Institutionen, insbesondere die Europäische Kommission und die OECD, empfehlen seit längerem eine Entlastung des Faktors Arbeit; die Reduktion der indirekten Arbeitskosten kann dazu einen wesentlichen Beitrag leisten. Im Lichte der vielschichtigen Finanzierungsströme, die mit den unterschiedlichen Kostenkomponenten verbunden sind, sind

---

<sup>1)</sup> Der Arbeitgeber/innenbegriff bezieht sich einerseits auf Frauen und Männer als Arbeitgeber/innen (physische Personen), andererseits auch auf juristische Personen, Unternehmen und Organisationen. Im vorliegenden Bericht wird in der Folge vereinfachend der Begriff Arbeitgeber verwendet.

<sup>2)</sup> Sozialschutz gemäß dem Europäischem System der Integrierten Sozialschutzstatistik (ESSOSS) umfasst alle öffentlichen und privaten Eingriffe in den Bereichen Krankheit/Gesundheitsversorgung, Invalidität/Gebrechen, Alter, Hinterbliebene, Familie/Kinder, Arbeitslosigkeit, Wohnen, soziale Ausgrenzung (Statistik Austria, 2011).

spürbare Entlastungen jedoch nur im Rahmen einer umfangreicheren Betrachtung möglich, die gleichzeitig auch die anderen (potentiellen) Finanzierungsquellen der öffentlichen Haushalte und die Ausgabenseite berücksichtigt. Daher sind die Empfehlungen einer Reduktion von arbeitgeber- und / oder arbeitnehmerseitigen Abgaben auf Arbeit in der Regel in den Kontext eines *tax shift*, also einer aufkommensneutralen Verschiebung der Abgabenstruktur, eingebunden. Ausgangspunkt sind empirische Analysen von Ökonomen/innen im Umfeld der OECD, wonach eine Verschiebung der Abgabenlast weg vom Faktor Arbeit hin zu anderen Bemessungsgrundlagen (Umwelt- und Energieverbrauch, Konsum oder Vermögen) die Wachstums- und Beschäftigungsverträglichkeit des Abgabensystems erhöhen könnte (Arnold et al., 2011; OECD, 2009B)<sup>3)</sup>. Die jährlichen Empfehlungen der Europäischen Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters beruhen auf dieser Erwartung (vgl. z. B. European Commission, 2014).

### Begriffsdefinitionen

**Arbeitskosten:** Summe aus Bruttolöhnen und -gehältern sowie Arbeitgeber-Sozialbeiträgen, zuzüglich der lohnsummenbezogenen Steuern und weiterer Kostenkomponenten, wie z. B. berufliche Aus- und Weiterbildungskosten. Die Arbeitskosten werden in direkte und indirekte Kosten gegliedert.

**Direkte Arbeitskosten:** Nach international üblicher Definition (ILO, OECD, Eurostat) Kostenkomponenten mit unmittelbarem Einkommenscharakter. Sie umfassen einerseits den Leistungslohn, das sind die mit jedem Arbeitsentgelt gezahlten Direktvergütungen, Prämien und Zulagen und andererseits Lohnbestandteile, die nicht mit jedem Arbeitsentgelt gezahlt werden (in Österreich zählen dazu der Urlaubszuschuss, die Weihnachtsremuneration und freiwillige Abfertigungen sowie Sachbezüge und Vergütungen für nicht gearbeitete Tage wie Urlaubs- und Feiertagen und die Pflegefreistellung, nicht jedoch die Bezahlung im Falle von Krankheit, sowie Abfertigung "alt" und "neu").

**Indirekte Arbeitskosten:** Arbeitgeber-Sozialbeiträge (Kranken-, Unfall-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung, Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, usw.), zuzüglich der Kosten für Weiterbildung, der Steuern/Abgaben auf die Lohnsumme und der sonstigen Aufwendungen (abzüglich Zuschüsse). Die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall sowie Beiträge an betriebliche Vorsorgekassen ("Abfertigung neu") und die gesetzlichen oder kollektivvertraglichen Abfertigungen ("Abfertigung alt") zählen zu den Arbeitgeber-Sozialbeiträgen und somit zu den indirekten Arbeitskosten.

**Lohnnebenkosten:** Im vorliegenden Bericht wird der Lohnnebenkostenbegriff als Synonym für indirekte Arbeitskosten verwendet. Davon abweichend werden in Österreich die Arbeitskosten oftmals auch auf Anwesenheitslohn oder Leistungslohn (d. h. der Grundlohn für alle Anwesenheitsstunden und allfällige Zuschläge und Zulagen) und Lohnnebenkosten aufgeteilt. In dieser Gliederung werden Sonderzahlungen wie Weihnachtsremuneration und Urlaubszuschuss den Lohnnebenkosten zugerechnet. Diese Sonderzahlungen fallen nach der international gängigen Definition in den Bereich der direkten Arbeitskosten und sind somit explizit nicht im hier verwendeten Lohnnebenkostenbegriff enthalten.

Q: Statistik Austria, 2019, OECD, 2020A.

---

<sup>3)</sup> Kritisch dazu Baiardi et al. (2017).

## 2 Zielsetzungen und Inhalte des Berichts

Internationale Erfahrungen und Analysen bereits durchgeführter Arbeitskostenentlastungen können einen wichtigen Beitrag für eine sachliche fundierte Diskussion und den Entwurf konkreter Reformvorschläge leisten. Die vorliegende Studie gibt einen Überblick der Erkenntnisse aus früheren Studien und untersucht ausgewählte internationale Reformen, die in der jüngeren Vergangenheit in relevanten Vergleichsländern zur Senkung der indirekten Arbeitskosten umgesetzt wurden. Sofern zutreffend, wird aufgezeigt, inwiefern diese Änderungen im Bereich der Arbeitskosten Teil einer umfangreicheren Abgabenstrukturreform (bzw. in eine solche eingebettet) waren. Zielsetzung des Berichts ist eine detaillierte Darstellung mit Review-Charakter, bei der möglichst alle verfügbaren Informationen, Analysen und Evaluierungsergebnisse zusammengetragen und berücksichtigt werden. Eine originäre Analyse bzw. eigenständige Evaluierung der Reformen ist nicht Gegenstand der Untersuchung.

Die Auswahl der untersuchten Länder umfasst Deutschland, Belgien, Finnland, Italien und Ungarn. In diesen Ländern wurden in der jüngeren Vergangenheit zum Teil mehrere Reformen umgesetzt, die sich auf die Höhe und Struktur der Arbeitskosten ausgewirkt haben. Diese umfassen in erster Linie Senkungen der Sozialversicherungsbeiträge (z. B. der Arbeitgeberbeiträge zur Pensions- oder Arbeitslosenversicherung), aber auch unterschiedliche Änderungen der Steuersätze bzw. Bemessungsgrundlagen weiterer lohnbezogener Steuern. Die ausgewählten Länder und Reformbeispiele decken sowohl ein breites Spektrum an Maßnahmen als auch ein relevantes Sample unterschiedlicher geographischer Regionen und sozialstaatlicher Traditionen in Europa ab. Deutschland ist als wichtigster Handelspartner Österreichs und als Vergleichsland mit ähnlichen wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen von besonderer Bedeutung und zudem von Interesse, weil mehrere Initiativen zur Lohnnebenkostensenkung in den vergangenen 20 Jahren in Abgabenstrukturreformen (ökologische Steuerreform, fiskalische Abwertung) eingebettet waren. Sowohl Ungarn als auch Belgien und Finnland sind insbesondere aufgrund ihrer relativ umfangreichen Kürzungen der Arbeitgeberbeiträge interessante Fallstudien. Ungarn ist darüber hinaus als Nachbarland und osteuropäisches Fallbeispiel in einer österreichischen Perspektive besonders relevant. Italien wurde dagegen in die Auswahl der Fallbeispiele aufgenommen, weil die regionale Wertschöpfungsabgabe IRAP ("imposta regionale sulle attività produttive") eine vieldiskutierte Finanzierungsvariante der staatlichen Ausgaben darstellt. In den vergangenen Jahren wurden zudem unterschiedliche Reformen durchgeführt, um diese regionale Wertschöpfungsabgabe beschäftigungsfreundlicher zu gestalten.

Ausgehend von einer Beschreibung der umgesetzten Reformen und des Umfangs der Entlastung wird in den nachfolgenden Ausführungen auch ein besonderes Augenmerk auf die Frage der Gegenfinanzierung der Arbeitskostensenkung gelegt. Diesbezüglich sind grundsätzlich drei Möglichkeiten (bzw. Kombinationen davon) gegeben: eine Defizitfinanzierung, eine Finanzierung durch Ausgaben senkung oder eine Finanzierung durch die Erhöhung anderer Steuern und Abgaben. Soweit entsprechende Wirkungsanalysen und Evaluierungsergebnisse vorliegen, werden die Effekte der untersuchten Reformen auf Wachstum, Beschäftigung, Sozialschutz, Verteilung und Wettbewerbsfähigkeit beschrieben. Insbesondere bei einem gezielten Vergleich zwischen einzelnen Ländern ist es erforderlich, "institutionelle" Unterschiede in Bezug auf die Struktur und Finanzierung der Sozialausgaben und der öffentlichen Haushalte im weiteren Sinne zu beachten. Zur besseren Einordnung der Länderbeispiele und um die Vergleichbarkeit mit Österreich zu erhöhen, wird deshalb zunächst in Kapitel 3 ein Überblick über den Umfang,

die Gestaltung und die Finanzierung des (Wohlfahrts)staats in Österreich und den in der Folge untersuchten Ländern gegeben. Kapitel 4 widmet sich einem Vergleich der Höhe und Struktur der Arbeitskosten und Lohnstückkosten. Anschließend werden in Kapitel 5 die wichtigsten Erkenntnisse zu den theoretischen Wirkungszusammenhängen und empirischen makroökonomischen Effekten im Zusammenhang mit (Änderungen der) Lohnnebenkosten aus der internationalen Literatur zusammengefasst. Die Länderanalysen sind in den Kapiteln 6.1 bis 6.6 enthalten. Diese Analysen sollen einen Input für die Reflexion und Diskussion von möglichen Reformen in Österreich liefern. Die zusammenfassenden Befunde des Berichts finden sich in Kapitel 7.

### **3 Umfang und Finanzierung des (Wohlfahrts)Staats**

Die Arbeitskosten und insbesondere ihre indirekten Komponenten müssen vor dem Hintergrund der Unterschiede in den Sozialausgaben und der Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaats zwischen den Ländern betrachtet werden. Auch die staatlichen Ausgaben im weiteren Sinne sind von Bedeutung, um internationale Unterschiede in der Höhe und Struktur der Arbeitskosten korrekt interpretieren zu können. In den Abschnitten, die den einzelnen Länderbeispielen (bzw. Reformbeispielen) gewidmet sind, werden die wichtigsten Merkmale der untersuchten Länder eingehender erörtert. Die Frage, welche Leistungen diesen Ausgaben gegenüberstehen und in welchem Ausmaß diese der Erreichung unterschiedlicher Zielsetzungen (wie z. B. der Armutsvermeidung) dienen, wird ebenfalls punktuell angesprochen. Unter den Sozialleistungen nehmen Pensionszahlungen einen besonders großen Stellenwert ein. Je nach Land schwankt die Quote der Kosten für Alterssicherung an allen Sozialschutzausgaben im hier betrachteten Sample zwischen 30,9% in Deutschland und 47,2% in Italien (*Eurostat*, 2020). In vielen Ländern, zu denen auch Österreich und unter anderem Deutschland, Finnland und die Niederlande zählen, stellen die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber den größten Posten in der Pensionsfinanzierung dar (*Vidlund et al.*, 2016). Aus diesem Grund wird auf die Frage, wie das Pensionssystem in den einzelnen Ländern ausgestaltet und wie die Finanzierung organisiert ist, besonderes Augenmerk gelegt.

#### **3.1 Wohlfahrtsstaatstypologien**

Zur Charakterisierung der unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten ist nach wie vor die nunmehr klassische Wohlfahrtsregime-Typologie *Esping-Andersens* (1990; 1999) sehr hilfreich, ebenso wie die Erkenntnisse aus den Forschungsergebnissen der vergangenen Jahrzehnte, die daran anknüpfen (u. a. *Ferrera*, 1996; *Palier*, 2010; *Ferragina et al.*, 2015; *Greve*, 2019). *Esping-Andersen* gründete seine Typologie auf der Erkenntnis, dass Wohlfahrtsstaaten soziale Risiken in unterschiedlichem Maße und auf unterschiedliche Weise absichern (*Rice*, 2013). Vereinfachend ausgedrückt, neigen (vorwiegend angelsächsische) liberale Wohlfahrtsstaaten dazu, nur ein kleines Sicherheitsnetz bedürftigkeitsabhängiger Leistungen bereitzustellen, während anspruchsvollere Formen der Wohlfahrt in den privaten Sektor ausgelagert werden. Dies steht in Gegensatz zu den (nordischen) sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten, deren öffentliche Wohlfahrtssysteme sowohl großzügig als auch relativ universell zugänglich sind. Einige nordische Sozialsysteme, insbesondere das dänische und zum Teil auch das norwegische und finnische, sind zudem durch einen stärkeren Schwerpunkt in der Finanzierungsstruktur öffentlicher Ausgaben auf Steuern gekennzeichnet.

Umgekehrt sind die konservativ-korporatistischen Sozialstaaten Kontinentaleuropas durch die Dominanz des Versicherungsprinzips im Anspruch auf Sozialleistungen geprägt. Dieses Wohlfahrtsstaatsmodell hat seinen Ursprung in den Sozialreformen Otto von Bismarcks im kaiserlichen Deutschland der 1880-er Jahre, die für eine Reihe anderer europäischer Länder (zu denen Österreich gehört) eine prägende Vorbildwirkung hatten (*Kuhnle – Sander, 2010*). Obwohl vor allem in den Nachkriegsjahrzehnten vielfach universalistische steuerfinanzierte Elemente in das Leistungsspektrum der "Bismarck'schen" Wohlfahrtsstaaten aufgenommen wurden (z. B. Kinder- und Familienbeihilfen), sind diese Sozialsysteme nach wie vor durch die Dominanz des Sozialversicherungsprinzips und den hohen Stellenwert erwerbsbezogener Sozialversicherungsbeiträge zur Finanzierung des Sozialstaats gekennzeichnet (*Clegg, 2019*). Die individuellen sozialen Rechte leiten sich demnach stark – direkt oder über ein Familienmitglied – vom Erwerbsstatus ab.

Die südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten weisen wiederum eine eigene Kombination aus wohlfahrtsstaatlichen Elementen auf: In Ländern wie Italien, Spanien und Portugal wurden die Systeme sozialer Sicherung spät entwickelt und sind weitmaschiger als die kontinental- oder nord-europäischen. In einigen Fällen, wie zum Beispiel das Gesundheitssystem in Italien und Spanien, weisen diese Länder durchaus auch universalistische Wohlfahrtsstaatskomponenten auf. Die Durchsetzung von Partikularinteressen und korporatistischen Strukturen hat gleichzeitig vielfach zu sehr uneinheitlichen, selektiven Systemen der sozialen Sicherung geführt. Das Ausgabenniveau ist dennoch, gemessen am BIP, durchaus mit jenem in den (reicheren) Ländern Europas vergleichbar, was nicht zuletzt durch hohe Ausgaben für die Alterssicherung erklärt werden kann.

Die angesprochenen wohlfahrtsstaatlichen Unterschiede zwischen Ländergruppen sind als eine idealtypische Klassifikation zu verstehen. In der Realität weist jedes einzelne nationale System spezifische Eigenheiten auf sowie Elemente, die nicht oder nur bedingt dem übergeordneten Wohlfahrtsstaatsregime entsprechen. Besonders schwer einem einzelnen Modell zuordnenbar sind die mittel- und osteuropäischen Länder, die ehemals dem realsozialistischen Block angehörten. Nach der Transition und auch in Zusammenhang mit dem Eintritt in die Europäische Union entwickelten sich in diesen Ländern vor allem "hybride" Systeme, mit Kombinationen aus unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen (*Saxonberg – Sirovátka, 2019*). In vielen Fällen gehen universalistische Elemente (die vor allem auf die kommunistischen Ära zurückgehen) mit Bismarck'schen Elementen (die in der vor-kommunistischen Zeit etabliert und nach der Wende reaktiviert wurden) und markoliberalen Elementen einher (die auf die Reformen der 1990-er und frühen 2000-er Jahre zurückzuführen sind). Nicht untypisch ist demnach eine Kombination aus Bismarck'schen Sozialversicherungssystemen in Verbindung mit Pauschalleistungen in der Familienpolitik (die vorwiegend konservative, die traditionellen Geschlechterrollen betonende Züge hat<sup>4)</sup>) und residualen bzw. liberalen Ansätzen in der Arbeitsmarktpolitik und der Armutsbekämpfung. Das Sozialausgabenniveau ist in diesen Ländern insgesamt deutlich niedriger als in den westeuropäischen Ländern. Das trifft insbesondere auf die baltischen Republiken und auf Rumänien zu, wo die Sozialquoten nur etwa halb so hoch sind wie in Österreich (28,6%). Slowenien, das auch sonst in vielerlei Hinsicht, einschließlich der korporatistischen

---

<sup>4)</sup> Die familienpolitische Ausrichtung in den ehemaligen Transformationsländern ist durch große Heterogenität gekennzeichnet (vgl. z. B. *Bahle, 2017; Olah et al., 2017; Saxonberg, 2013*).

Arbeitsbeziehungen, große Ähnlichkeiten mit Österreich aufweist, hat mit etwas mehr als 22% anteilig am BIP die höchsten Sozialausgaben, gefolgt von Polen mit 19,6%.

### 3.2 Eckdaten der untersuchten Sozialsysteme

Die Übersichten in diesem Abschnitt liefern einige empirische Eckdaten für die Charakterisierung der untersuchten (Wohlfahrts)Staaten, die auch in den einzelnen Länderkapiteln angesprochen werden. Übersicht 1 beinhaltet Kennzahlen zum Umfang des Sozialstaats, aber auch allgemein zu den staatlichen Ausgaben und der Wirtschaftsleistung. Zwischen den betrachteten Ländern besteht ein klares West-Ost-Gefälle. Österreich weist pro Kopf eine Wirtschaftsleistung auf, die um rund ein Drittel über dem EU-Durchschnitt liegt. Finnland liegt nahe am Niveau Österreichs, Deutschland und Belgien dagegen etwas darunter. Italien ist in den vergangenen Jahrzehnten stark hinter die restlichen westeuropäischen Länder zurückgefallen, die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung betrug 2019 gerade einmal 66% der österreichischen, im Jahr 2000 waren es noch fast 82%. Die osteuropäischen Länder befinden sich dagegen in einem (langsamen) Aufholprozess: Ungarn hat pro Kopf einen BIP-Wert von 32,8% des österreichischen Niveaus, zur Jahrtausendwende lag die entsprechende Quote noch bei 18,8%.

Übersicht 1: **Überblick Wirtschafts- und Sozialindikatoren**

|             | Nominales BIP<br>pro Kopf (€)<br>2019<br>Ö=100 | Staatsquote<br>2019<br>In % des BIP | Abgaben auf<br>Arbeit<br>2018<br>In % des BIP | Sozialausgaben<br>(Sozialschutzleistungen)<br>2017<br>In % des BIP | Pro Kopf (KKS)<br>Ö=100 |
|-------------|------------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Österreich  | 100,0                                          | 48,2                                | 23,4                                          | 28,6                                                               | 100,0                   |
| EU-15       | 81,1                                           | 46,3                                | -                                             | 27,6                                                               | 83,2                    |
| EU-28       | 71,2                                           | 45,8                                | 19,6                                          | 26,8                                                               | 75,6                    |
| Deutschland | 92,4                                           | 45,4                                | 22,8                                          | 28,5                                                               | 101,1                   |
| Belgien     | 91,7                                           | 52,2                                | 22,4                                          | 27,2                                                               | 89,0                    |
| Finnland    | 97,0                                           | 53,3                                | 20,9                                          | 30,1                                                               | 93,7                    |
| Italien     | 65,9                                           | 48,7                                | 21,0                                          | 27,8                                                               | 73,6                    |
| Ungarn      | 32,8                                           | 46,1                                | 17,2                                          | 18,1                                                               | 36,6                    |

Q: Eurostat (2020), European Commission (2020), WIFO-Berechnungen. – KKS: Kaufkraftstandards.

In Bezug auf die Staatsquote, d. h. den Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP, sind die Unterschiede zwischen den Ländern weniger stark ausgeprägt. Finnland und Belgien haben mit Staatsquoten von über 53% bzw. 52% auch im weiteren europäischen Vergleich besonders hohe Werte. Österreich liegt genauso wie Italien mit einem Wert von etwas mehr als 48% 2019 etwas über dem europäischen Durchschnitt (knapp 46%), Ungarn knapp darüber, Deutschland knapp darunter. Hinsichtlich der Sozialausgabenquote liegen die meisten hier betrachteten Länder ebenfalls in einer schmalen Bandbreite, zwischen 27,2% (Belgien) und 28,6% (Österreich) des BIP. Finnland erreicht mit einem Wert von 30,1% als einziges Land eine Sozialquote von über 30%, ein Wert, der im breiteren europäischen Vergleich nur von Dänemark (30,8%) und Frankreich (31,7%) übertroffen wird. Ungarn hat dagegen ein deutlich weniger stark ausgebautes Sozialsystem, mit einer Sozialquote von 18,1%. Die Abgaben auf Arbeit stellen in den meisten Ländern sowie im Durchschnitt der EU-28 einen sehr wichtigen Posten in der Sozialstaatsfinanzierung dar. Anteilig am BIP liegt Österreich mit einer Abgabenquote auf Arbeit von 23,4% höher als die Vergleichsländer, wobei der Unterschied zu Deutschland und Belgien, die ebenfalls



ein stark versicherungsbasiertes Sozialsystem haben, nicht groß ist. Eine stärkere Abweichung haben Finnland und Italien, wo die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit 21% des BIP beträgt. Ungarn hat gemessen an der Wirtschaftsleistung die niedrigste Abgabenbelastung (17,2%).

## Übersicht 2: Indikatoren zur Armutsgefährdung

|             | Armutsgefährdungsquote<br>(nach Sozialtransfers) <sup>1)</sup> | Reduktion der Armutsgefährdungsquote durch Sozialtransfers <sup>1)</sup> | Armutsgefährdungsquote der Kinder und Jugendlichen (unter 16 Jahre) <sup>1)</sup> | Armutsgefährdungsquote der Älteren (Personen ab 65 Jahren) <sup>1)</sup> | Materielle Deprivation <sup>2)</sup> |
|-------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
|             | 2018<br>In %                                                   | 2018<br>In %-Punkten                                                     | 2018<br>In %                                                                      | 2018<br>In %                                                             | 2018<br>In %                         |
| Österreich  | 14,3                                                           | 10,9                                                                     | 19,5                                                                              | 13,9                                                                     | 5,6                                  |
| EU-28       | 17,1                                                           | 8,4                                                                      | 19,9                                                                              | 16,1                                                                     | 12,8                                 |
| Deutschland | 16,0                                                           | 8,0                                                                      | 14,4                                                                              | 18,2                                                                     | 7,5                                  |
| Belgien     | 16,4                                                           | 8,9                                                                      | 19,9                                                                              | 16,6                                                                     | 11,2                                 |
| Finnland    | 12,0                                                           | 13,9                                                                     | 10,5                                                                              | 13,2                                                                     | 5,3                                  |
| Italien     | 20,3                                                           | 5,6                                                                      | 26,3                                                                              | 15,3                                                                     | 12,6                                 |
| Ungarn      | 12,8                                                           | 12,2                                                                     | 12,9                                                                              | 9,8                                                                      | 20,1                                 |

Q: Eurostat (2020), WIFO-Berechnungen. Für diese Indikatoren weist Eurostat keine EU-15 Durchschnittswerte aus. – <sup>1)</sup> Die Armutsgefährdungsquote ist ein Maß für die relative Einkommensarmut und ist definiert als der Anteil der Personen, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60 % des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung beträgt. Pensionszahlungen werden bei diesen Berechnungen nicht als Sozialtransfers berücksichtigt. – <sup>2)</sup> Die materielle Deprivation drückt die Unfähigkeit aus, sich verschiedene Ausgaben leisten zu können, die von den meisten Menschen als für eine angemessene Lebensführung wünschenswert oder gar notwendig angesehen werden (siehe dazu auch Fußnote 5).

Die Höhe der Sozialausgaben ist ein wichtiger Bestimmungsfaktor der Umverteilungskapazität des Staats und der Reduktion von Armut (Caminada et al., 2019). Grundsätzlich haben die europäischen Wohlfahrtsstaaten einen stark umverteilenden Effekt, weshalb die Armutsgefährdungsquote nach Sozialtransfers erheblich niedriger ist als jene vor Transfers. Sowohl in Bezug auf das Ausmaß der Armutsgefährdung als auch zur Frage, wie stark das Armutsrisiko durch staatliche Eingriffe reduziert wird, bestehen zwischen den Ländern aber erhebliche Unterschiede, die an den Indikatoren in Übersicht 2 ersichtlich sind.

Italien sticht aufgrund des hohen Armutsrisikos und des schwachen Effekts der sozialstaatlichen Leistungen hervor. Finnland hat die niedrigste Armutsgefährdungsquote und auch den stärksten Einfluss der Sozialtransfers auf diesen Indikator, was mit den hohen Sozialausgaben in diesem Land konsistent ist. Ungarn ist dagegen bemerkenswert, weil die Armutsgefährdungsquote trotz eines vergleichsweise niedrigen Sozialausgabenniveaus deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegt und mit jener in Finnland vergleichbar ist. Andere mittelosteuropäische Länder, insbesondere Tschechien, aber auch Slowenien und die Slowakei, sind ebenfalls durch niedrige Armutsgefährdungsquoten gekennzeichnet (siehe Anhang 6). Dazu ist anzumerken, dass der europäische Indikator für Armutsgefährdung ein relatives Armutsmaß darstellt, das wesentlich vom



Grad der Ungleichverteilung der Haushaltseinkommen abhängt. Bei Betrachtung der materiellen Deprivation<sup>5)</sup>, die ein absolutes Maß der sozialen Teilhabe darstellt, schneidet Ungarn deutlich schlechter ab. Österreich weist in Bezug auf die materielle Deprivation einen der niedrigsten Werte innerhalb der EU auf. Auch die Armutsgefährdungsquote liegt unter dem EU-Durchschnitt, wobei die Quote für jüngere Menschen nahe am Durchschnittswert liegt, jene für die Älteren dagegen deutlich niedriger ist.

### Übersicht 3: Einnahmen des Sozialschutzes

|             | Sozial-<br>beiträge der<br>Arbeitgeber | Sozial-<br>beiträge der<br>angestellten<br>Personen | Sozial-<br>beiträge der<br>selbstän-<br>digen<br>Personen | Sozial-<br>beiträge der<br>Rentner und<br>anderer<br>geschützten<br>Personen<br>2017<br>In % | Staatliche<br>Beiträge | Sonstige<br>Einnahmen | Gesamt |
|-------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------|--------|
| Österreich  | 36,4                                   | 21,5                                                | 3,1                                                       | 2,4                                                                                          | 35,3                   | 1,3                   | 100,0  |
| EU-15       | 34,5                                   | 15,1                                                | 2,4                                                       | 2,3                                                                                          | 41,0                   | 4,8                   | 100,0  |
| EU-28       | 35,0                                   | 15,5                                                | 2,3                                                       | 2,2                                                                                          | 40,1                   | 4,9                   | 100,0  |
| Deutschland | 34,3                                   | 23,2                                                | 1,7                                                       | 5,9                                                                                          | 33,2                   | 1,6                   | 100,0  |
| Belgien     | 38,9                                   | 15,3                                                | 3,3                                                       | 1,4                                                                                          | 38,8                   | 2,4                   | 100,0  |
| Finnland    | 31,9                                   | 10,7                                                | 2,1                                                       | 1,0                                                                                          | 49,1                   | 5,2                   | 100,0  |
| Italien     | 35,2                                   | 8,4                                                 | 6,4                                                       | 0,2                                                                                          | 47,9                   | 1,9                   | 100,0  |
| Ungarn      | 37,1                                   | 28,5                                                | 0,7                                                       | 0,4                                                                                          | 33,2                   | 0,1                   | 100,0  |

Q: Eurostat (2020), WIFO-Berechnungen. – Auch regelmäßige, verpflichtende Zahlungen von geschützten Personen oder für geschützte Personen von ihren Arbeitgebern für universelle Leistungen werden als Sozialbeiträge eingestuft, wenn sie in Abhängigkeit vom Einkommen, der Lohnsumme oder der Anzahl der Arbeitnehmer/innen erhoben werden (vgl. Eurostat, 2019, S. 28).

Übersicht 3 zeigt dagegen, wie die Sozialschutzausgaben finanziert sind. Im EU-Durchschnitt bilden die staatlichen Beiträge (d. h. allgemeine Steuertöpfe) die wichtigste Finanzierungsquelle (rund 40%), gefolgt von den Sozialbeiträgen (einschließlich der regelmäßig abgeführten lohnsummenbezogenen Abgaben), die von den Arbeitgebern geleistet werden (35%). Die Sozialbeiträge der unselbständig Beschäftigten tragen mit 15,5% ebenfalls einen signifikanten, aber deutlich kleineren Anteil der Gesamtkosten. Von den hier näher betrachteten Ländern liegt Belgien diesen Durchschnittswerten am Nächsten. Auch Finnland und Italien haben eine ähnliche Finanzierungsstruktur der Sozialschutzausgaben, wobei in beiden Ländern die steuerliche Komponente der Finanzierung einen deutlich höheren und die Sozialbeiträge der angestellten Personen einen geringeren Stellenwert als im europäischen Durchschnitt einnehmen. In Deutschland und Österreich sowie in Ungarn ist dagegen der Anteil der staatlichen Beiträge geringer und jener der Sozialbeiträge der unselbständig Beschäftigten entsprechend höher.

Neben einer Darstellung des Status quo kann auch ein Vergleich der Finanzierungsstruktur der Sozialausgaben über die Zeit von Interesse sein, entsprechende Darstellungen finden sich im Anhang. Grundsätzlich zeigen die Daten zu Sozialschutzeinnahmen für Österreich im Zeitverlauf

<sup>5)</sup> Personen, die unter materieller Deprivation leiden, sind gemäß Eurostat-Definition von mindestens 4 von 9 Deprivationskategorien betroffen: Sie sind nicht in der Lage, 1) die Miete/Hypothek oder Rechnungen für Versorgungsleistungen pünktlich zu bezahlen, 2) die Wohnung angemessen zu beheizen, 3) unerwartete Ausgaben zu tätigen, 4) jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder ein Proteinäquivalent zu essen, 5) eine einwöchige Urlaubsreise zu machen, sich 6) ein Auto, 7) eine Waschmaschine, 8) einen Farbfernseher oder 9) ein Telefon (einschl. Mobiltelefon) leisten zu können.

ein stabileres Bild als für die anderen Länder, wo meist ein deutlicher Rückgang der Arbeitgeber-Sozialbeiträge beobachtbar ist. Fast alle hier betrachteten Länder verzeichneten spürbare Rückgänge in den Finanzierungsanteilen der Sozialbeiträge der Arbeitgeber, so beispielsweise Deutschland (um 4 Prozentpunkte) und Italien (7 Prozentpunkte). In Ungarn betrug der Rückgang fast 17 Prozentpunkte, wobei die Anteile der von den Arbeitnehmer/innen geleisteten Sozialbeiträge im gleichen Ausmaß gestiegen sind (+16 Prozentpunkte). In den restlichen Ländern sind die Finanzierungsanteile der arbeitnehmerseitigen Sozialbeiträge geringeren Veränderungen unterworfen, mit einem Rückgang um 3 Prozentpunkte in Belgien und einem Anstieg um knapp 2 Prozentpunkte in Finnland. In Deutschland, Österreich und Italien waren die entsprechenden Anteile weitgehend konstant. Eine starke Verschiebung in Richtung staatlicher Finanzierung gab es in Belgien (+9,4 Prozentpunkte), Italien (+7 Prozentpunkte) und Finnland (+6 Prozentpunkte). Auch in Österreich ging das Gewicht der Arbeitgeber-Sozialbeiträge an der Finanzierung der Sozialschutzausgaben seit 2000 tendenziell zurück, allerdings deutlich weniger als in den anderen Ländern, um etwas weniger als 2,5 Prozentpunkte. Auch ein Blick auf die Gesamtabgabenbelastung des Faktors Arbeit, die von der OECD in regelmäßigen Abständen anhand des Tax Wedges gemessen wird, zeigt über die vergangenen beiden Jahrzehnte für Österreich ein sehr stabiles Bild, mit einem geringfügigen Anstieg der Gesamtbelastung. Demgegenüber sind im Durchschnitt der EU- und OECD-Länder sowie in den meisten hier näher betrachteten Ländern die Tax Wedges entlang der gesamten Einkommensverteilung deutlich gesunken (siehe Anhang 4).

## **4 Arbeitskosten und Lohnstückkosten im internationalen Vergleich**

### **4.1 Arbeitskosten**

Die jüngsten verfügbaren Daten (2019) zeigen, dass die Arbeitskosten innerhalb der EU in einer sehr großen Bandbreite liegen: Während in Dänemark eine Arbeitsstunde durchschnittlich beinahe 45 € kostet, sind es in Bulgarien nur 6 €. Österreichs Arbeitskosten liegen mit 36,2 € je Stunde mehr als ein Viertel über dem EU-28 Durchschnitt und im oberen Drittel der Länderreihung (Übersicht 4). Etliche der hier näher betrachteten Länder weisen Arbeitskosten auf, die durchaus mit den österreichischen vergleichbar sind. Das gilt besonders für Deutschland. In Belgien sind die Arbeitskosten mit 40,5 € je Stunde deutlich höher als in Österreich, in Italien mit ca. 29 € spürbar niedriger. In Ungarn betragen die Kosten, nicht zuletzt aufgrund der Abwertung des ungarischen Forint in den letzten Jahren, nur rund 27% der österreichischen.

#### Übersicht 4: Höhe und Entwicklung der Arbeitskosten je Stunde, internationaler Vergleich

|             | Gesamtwirtschaft <sup>1)</sup> |                  | Warenherstellung <sup>2)</sup> |                  |
|-------------|--------------------------------|------------------|--------------------------------|------------------|
|             | 2019                           | Ø Ver. 2009/2019 | 2019                           | Ø Ver. 2009/2019 |
|             | In €                           | In %             | In €                           | In %             |
| Österreich  | 36,2                           | 2,8              | 39,6                           | 2,3              |
| EU-15       | 32,9                           | 1,8              | 33,3                           | 1,9              |
| EU-28       | 28,5                           | 2,0              | 26,9                           | 2,2              |
| Deutschland | 36,8                           | 2,4              | 42,1                           | 2,2              |
| Belgien     | 40,5                           | 1,6              | 43,5                           | 1,8              |
| Finnland    | 34,1                           | 1,3              | 37,0                           | 1,1              |
| Italien     | 29,2                           | 1,2              | 28,7                           | 1,3              |
| Ungarn      | 10,0                           | 3,6              | 10,6                           | 4,4              |

Q: Eurostat, Arbeitskostenerhebung 2016, Arbeitskostenindex (2020), WIFO-Berechnungen. – Ohne Auszubildende. –  
<sup>1)</sup> Gesamtwirtschaft als Industrie, Baugewerbe und Dienstleistungen (ohne Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung. – <sup>2)</sup> Verarbeitendes Gewerbe/ Herstellung von Waren.

Um Ansatzpunkte für handlungspolitische Maßnahmen bestimmen zu können, ist es erforderlich, die Struktur der Arbeitskosten zu beleuchten, insbesondere in Hinblick auf die Höhe und Aufteilung der indirekten Kosten (Übersicht 5). In Österreich belaufen sich die indirekten Arbeitskosten anteilig auf 26,6% der Arbeitskosten insgesamt. Diese Quote ist im internationalen Vergleich hoch, sie liegt um knapp 3 Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt und wird im hier untersuchten Ländersample nur von Italien übertroffen. Ungarn, das osteuropäische Land in dieser Gruppe, weist einen deutlich niedrigeren Wert auf. Finnland, wo Sozialversicherungsbeiträge für die Finanzierung des Sozialstaats eine geringere Bedeutung haben als in Österreich, liegen mit einem indirekten Kostenanteil von etwa 20% ebenfalls am unteren Ende des hier betrachteten Spektrums. Die beiden restlichen Länder Deutschland und Belgien befinden sich in einer Bandbreite zwischen 22,2% und 23,2% nahe am europäischen Durchschnittswert.

#### Übersicht 5: Struktur der Arbeitskosten in der Gesamtwirtschaft<sup>1)</sup>, internationaler Vergleich

|             | Direkte <sup>2)</sup><br>Kosten | Indirekte <sup>3)</sup><br>Kosten | Struktur der indirekten <sup>3)</sup> Kosten |                             |                        |                                             |                              |
|-------------|---------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------|------------------------|---------------------------------------------|------------------------------|
|             | In %                            | In %                              | Tatsäch-<br>liche SV-<br>Beiträge            | Unterstellte<br>SV-Beiträge | Steuern und<br>Abgaben | Sonstige<br>Aufwen-<br>dungen <sup>4)</sup> | Zu-<br>schüsse <sup>5)</sup> |
|             | 2019                            | 2019                              | In % der indirekten Arbeitskosten<br>2016    |                             |                        |                                             |                              |
| Österreich  | 73,4                            | 26,6                              | 76,2                                         | 14,1                        | 8,3                    | 3,2                                         | (1,8)                        |
| EU-15       | 75,9                            | 24,1                              | 80,0                                         | 13,5                        | 2,5                    | 6,4                                         | (2,4)                        |
| EU-28       | 76,3                            | 23,7                              | 80,5                                         | 13,1                        | 2,4                    | 6,3                                         | (2,3)                        |
| Deutschland | 77,9                            | 22,1                              | 73,0                                         | 23,5                        | 0,2                    | 3,9                                         | (0,6)                        |
| Belgien     | 76,9                            | 23,1                              | 105,0                                        | 5,7                         | 0,2                    | 1,4                                         | (12,3)                       |
| Finnland    | 79,8                            | 20,2                              | 86,4                                         | 7,8                         | -                      | 6,7                                         | (0,9)                        |
| Italien     | 71,3                            | 28,7                              | 89,9                                         | 8,6                         | 0,0                    | 1,7                                         | (0,2)                        |
| Ungarn      | 80,7                            | 19,3                              | 80,0                                         | 6,7                         | 2,0                    | 12,0                                        | (0,8)                        |

Q: Eurostat (2020), Arbeitskostenerhebung, Statistik Austria. Für die Struktur der indirekten Kosten beziehen sich die jüngsten verfügbaren Daten auf das Jahr 2016. – <sup>1)</sup> Gesamtwirtschaft als: Industrie, Baugewerbe und Dienstleistungen (ohne Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung). – <sup>2)</sup> Direkte Kosten umfassen die Löhne und Gehälter. – <sup>3)</sup> Indirekte Kosten umfassen die Sozialbeiträge und andere vom Arbeitgeber gezahlte Arbeitskosten. – <sup>4)</sup> Sonstige Aufwendungen beinhalten Sozialbeiträge für Auszubildende, Kosten für Aus- und Weiterbildung sowie sonstige Aufwendungen. – <sup>5)</sup> Zuschüsse (Subventionen) werden abgezogen.

Die indirekten Arbeitskosten setzen sich vorwiegend aus den Arbeitgeber-Sozialbeiträgen zuzüglich der Steuern auf die Lohnsumme zusammen, darüber hinaus werden auch Kosten für die Entgeltfortzahlung im Krankenstand und andere Aufwendungen (z. B. Kosten für Weiterbildung) zu den indirekten Kosten gerechnet (siehe Textkasten). Übersicht 5 zeigt neben der Gesamtaufteilung in direkte und indirekte Arbeitskosten auch die feingliedrige Struktur der Arbeitskosten, mit den Anteilen der unterschiedlichen Komponenten an den indirekten Kosten. Diese detaillierte Information ist allerdings nur für das Jahr 2016 verfügbar, weshalb die Gesamtanteile der direkten und indirekten Kosten, die hier im aktuellsten verfügbaren Wert aus dem Jahr 2019 abgebildet sind, nicht ganz zu den Detailwerten passen.

### **Die Komponenten der indirekten Arbeitskosten**

Die wichtigsten Bestandteile der indirekten Arbeitskosten sind die tatsächlichen und die unterstellten Sozialbeiträge der Arbeitgeber sowie die Steuern, die Kosten für Aus- und Weiterbildung und die sonstigen Aufwendungen (siehe Anhang 2). Zu den unterstellten Sozialbeiträgen (D.122) zählen garantierte Lohn- und Gehaltsfortzahlungen im Krankheitsfall sowie Barzuwendungen sozialer Art, betriebliche und außerbetriebliche Belegschaftseinrichtungen und garantierte Lohn- und Gehaltsfortzahlung bei Kurzarbeit. In Österreich werden auch die Zahlungen an aus dem Unternehmen ausscheidende Arbeitskräfte ("Abfertigung alt") unter diesem Punkt erfasst (D.1223). Die Beiträge an betriebliche Vorsorgekassen ("Abfertigung neu") fallen dagegen unter die gesetzlichen Beiträge zur Sozialversicherung (D.1211) und sind somit Teil der tatsächlichen Sozialbeiträge (D.121). Die tatsächlichen Sozialbeiträge umfassen neben den gesetzlichen auch die tariflichen, vertraglichen und freiwilligen Aufwendungen für die Sozialversicherung (D.1212), dazu zählen beispielsweise die Beiträge zu betrieblichen Pensionskassen. Unter Steuern und Abgaben (D.4) werden in Österreich die Kommunalsteuer, die U-Bahn-Steuer sowie die Grundumlage und Ausgleichstaxen erfasst. Der Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) sowie der Dienstgeberzuschlag werden allerdings zu den gesetzlichen Arbeitgeber-Sozialbeiträgen gezählt.<sup>6)</sup> Die sonstigen Aufwendungen (D.3) beinhalten unter anderem die Kosten für Arbeits- und Schutzkleidung sowie die Einstellungskosten.

Q: Statistik Austria, 2019.

Abschließend ist bezüglich der Arbeitskosten darauf hinzuweisen, dass für bestimmte Beschäftigungsformen mitunter sozialrechtliche Sonderregelungen gelten und somit die indirekten Arbeitskosten deutlich von den hier beschriebenen abweichen können. Das betrifft Formen von saisonaler Beschäftigung und kurzfristiger, gelegentlicher Arbeit, für die in einigen europäischen Ländern reduzierte oder pauschalisierte Dienstgeberabgaben verrechnet werden können (siehe nachfolgenden Textkasten). Diese Sonderregelungen betreffen zwar nur kleine Beschäftigtengruppen, können aber für Teilbereiche der Wirtschaft, insbesondere für die Landwirtschaft und den Tourismus, eine größere Bedeutung einnehmen.

---

<sup>6)</sup> Die Einstufung dieser Beiträge als "Sozialbeiträge" erfolgt auf Basis der europäischen Klassifizierung der Arbeitskostenkomponenten, obwohl diesen Beiträgen keine auf das Versicherungsprinzip basierenden Leistungen gegenüberstehen. Das gilt insbesondere für den FLAF, der Familienleistungen für die gesamte Gesellschaft finanziert und weder hinsichtlich Anspruchsbegründung noch hinsichtlich Anspruchshöhe an das Beschäftigungsverhältnis gebunden ist.

### **Sonderregelungen für Dienstgeberbeiträge bei saisonaler Arbeit und Gelegenheitsarbeit**

In einigen europäischen Ländern können für saisonale oder kurzfristige Tätigkeiten Sonderregelungen in Bezug auf die Dienstgeberbeiträge in Anspruch genommen werden. Unter den hier näher betrachteten Ländern besitzen beispielsweise Deutschland, Italien und Belgien solche Regelungen.

In Deutschland fallen für Saisonarbeitskräfte unter bestimmten Voraussetzungen keine Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- sowie Pflegeversicherungsbeiträge an. Dazu muss die Tätigkeit, sofern das Monatsentgelt 450 Euro übersteigt, "nicht berufsmäßig" und nur für einen beschränkten Zeitraum ausgeübt werden. Bisher war die Dauer auf maximal 3 Monate bzw. 70 Kalendertage beschränkt. Aufgrund der COVID-19-bedingten erschwerten Einreisemöglichkeiten wurde die Maximaldauer zwischen 1.3.2020 und 31.10.2020 auf fünf Monate bzw. 115 Kalendertage erweitert.

In Belgien bestehen in der Landwirtschaft und im Gartenbau begünstigte pauschale Abgabenvorschriften für Gelegenheitsarbeiter/innen, die sich auf einen fiktiven Tageslohn beziehen, unabhängig von der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden und der tatsächlichen Entlohnung. Die maximale Beschäftigungsdauer, die sich auf die effektiv gearbeiteten Tage (daher ohne Einrechnung von Urlaubstagen) bezieht, unterscheidet sich je nach Bereich. Im Gartenbau können Arbeitgeber die Pauschalregelung für Beschäftigte bis zu einer maximalen Beschäftigungsdauer von 65 effektiven Tagen im Jahr in Anspruch nehmen, in der Landwirtschaft von 30 Tagen, für Teilbereiche gelten z. T. davon abweichende maximale Dauern.

In Italien können bei saisonaler Arbeit und Gelegenheitsarbeit Voucher eingesetzt werden, mit denen Arbeitnehmer/innen entlohnt und gleichzeitig pauschalisierte Dienstgeberbeiträge abgeführt werden. Das Voucher-System wurde in Italien erstmals 2003 eingeführt, in den folgenden Jahren durch sukzessive Liberalisierungen stark ausgebaut und 2017 zunächst abgeschafft und dann in einer viel restriktiveren Form wieder eingeführt. Das derzeitige System ist bezüglich des Personenkreises der Beschäftigten, der Höchstverdienstgrenzen sowie der Arbeitgeberkategorien stark reglementiert. Die Regelung kann nur im Haushaltskontext in Anspruch genommen werden (für Haushalts- und Pflegedienste oder Nachhilfe) oder von kleinen Unternehmen mit maximal fünf Mitarbeiter/innen. Ausnahmen dazu bestehen in der Landwirtschaft für Pensionist/innen, Studierende bis 25 Jahre, Arbeitslose oder anderweitig Unterstützte und für Sportvereine.

Q: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft Deutschland, 2020A; 2020B; Soziale Sicherung Belgien, 2020; INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), 2020; HGV Hotelier- und Gastwirteverband Italiens, 2020.

## **4.2 Lohnstückkosten**

Die Betrachtung der Arbeitskosten und der Vergleich zwischen europäischen Ländern ermöglicht keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Die Lohn- bzw. Arbeitskosten sind zwar, zusammen mit anderen Faktoren wie die Preise für Energie und Rohstoffe, die Kapitalkosten sowie die Steuern und Abgaben, eine wichtige betriebliche Kostengröße. Sie sind aber für sich genommen kein geeigneter Indikator der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, weil sie die Produktivität der Arbeit nicht berücksichtigen. Aus diesem Grund werden bei internationalen Vergleichen der Wettbewerbsfähigkeit nicht die Arbeitskosten, sondern die Lohnstückkosten (in der Warenherstellung und/oder in der Gesamtwirtschaft) herangezogen. Die Entwicklung der Lohnstückkosten (Arbeitskosten je produzierte Einheit) setzt also

die Veränderung der Arbeitskosten mit der Produktivitätsentwicklung in Bezug. Auch die Lohnstückkosten sind nur ein partielles Maß der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines Sektors oder gar einer gesamten Volkswirtschaft, da sie nur die preisliche (bzw. genauer genommen lohnbezogene) Dimension der Wettbewerbsfähigkeit abbilden. Vor allem neuere Forschungsergebnisse zeigen, dass andere Faktoren, wie Technologie und Organisationsstrukturen, eine entscheidende Rolle für die Entwicklung der Exporte und Marktanteile haben, Veränderungen der Lohnstückkosten dagegen nur eine begrenzte Erklärungskraft besitzen (Chen et al., 2013; Dosi et al., 2015). Die Betrachtung der Lohnstückkosten ermöglicht aber dennoch eine Einordnung der Arbeitskosten vor dem Hintergrund der Produktivitätsunterschiede, die zwischen den Ländern bestehen.

Übersicht 6 zeigt die Lohnstückkosten in einer absoluten Betrachtung, d. h. ihr Niveau im Verhältnis zu Österreich im Jahr 2019. Um Wechselkursrelationen und deren Schwankungen über die Zeit zu berücksichtigen, die für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Exporte eines Landes neben den Arbeitskosten und der Produktivität ebenfalls von Bedeutung sind, sind die Lohnstückkosten hier in einheitlicher Währung dargestellt (aus österreichischer Sicht in Euro).

#### Übersicht 6: **Höhe und Entwicklung der Lohnstückkosten, internationaler Vergleich**

In einheitlicher Währung (€)

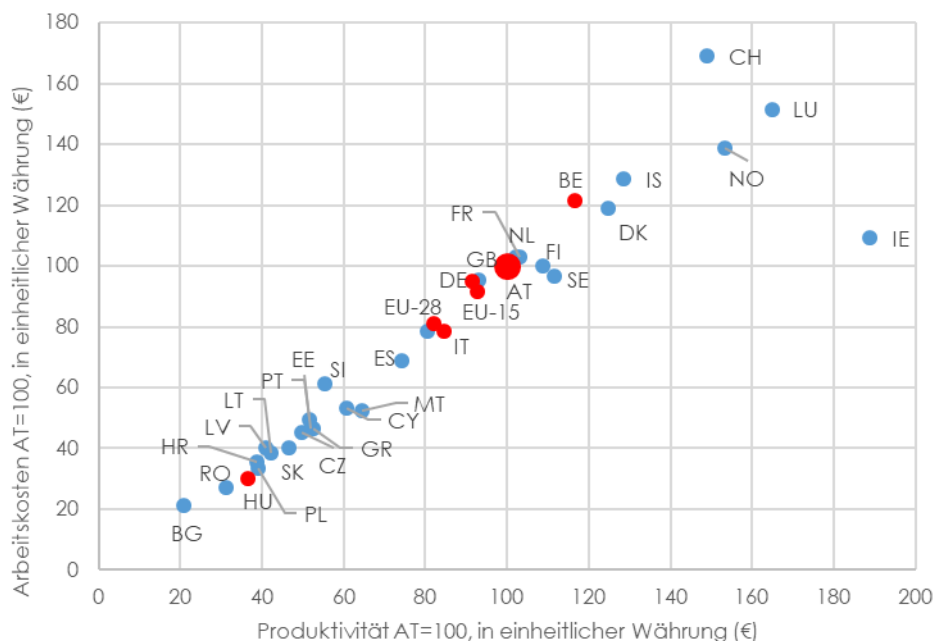
|             | Gesamtwirtschaft |                     | Warenherstellung |                     |
|-------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|
|             | 2019             | Ø Ver.<br>2009/2019 | 2019             | Ø Ver.<br>2009/2019 |
|             | AT=100           | In %                | AT=100           | In %                |
| Österreich  | 100,0            | +1,7                | 100,0            | -0,1                |
| EU-15       | 98,4             | +1,1                | 103,9            | -0,2                |
| EU-28       | 98,0             | +1,1                | 102,8            | -0,1                |
| Deutschland | 103,5            | +1,7                | 115,9            | -0,2                |
| Belgien     | 104,0            | +1,1                | 107,1            | +0,3                |
| Finnland    | 91,7             | +0,8                | 90,1             | -0,7                |
| Italien     | 92,3             | +0,8                | 109,8            | -0,4                |
| Ungarn      | 82,1             | +1,1                | 92,8             | +2,0                |

Q: Eurostat (2020), WIFO-Berechnungen. Höhe der Lohnstückkosten: Berechnung aus Absolutwerten des Quotienten aus Bruttoentgelten pro Kopf (unselbständig Beschäftigte) und nominellem BIP (bzw. nomineller Bruttowertschöpfung) pro Kopf (Erwerbstätige). Veränderung der Lohnstückkosten: Quotient aus Bruttoentgelten pro Kopf (unselbständig Beschäftigte) und BIP real (bzw. reale Bruttowertschöpfung) pro Kopf (Erwerbstätige). Berechnung in €.

Erwartungsgemäß besteht zwischen den Arbeitskosten und der Produktivität in den einzelnen Ländern ein sehr starker Zusammenhang, der in Abbildung 1 gut erkennbar ist.

Abbildung 1: **Gegenüberstellung der Arbeitskosten und der Produktivität**

Gesamtwirtschaft, in einheitlicher Währung (€), AT=100, 2019



Q: Eurostat (2020), WIFO-Berechnungen. Höhe der Arbeitskosten: Absolutwerte der Bruttoentgelte pro Kopf (unselbstständig Beschäftigte). Höhe der Produktivität: Absolutwerte des nominellen BIP pro Kopf (Erwerbstätige).

## 5 Bisherige Erkenntnisse zu den Auswirkungen von (Senkungen der) Lohnnebenkosten

### 5.1 Theoretische Zusammenhänge

#### 5.1.1 Auswirkungen von (Senkungen der) Lohnnebenkosten auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Von den Unternehmen zu entrichtende Abgaben auf Arbeit erhöhen die gesamten Lohnkosten und reduzieren so theoretisch grundsätzlich die Arbeitsnachfrage und damit die Beschäftigung. Die Frage, ob und in welchem Ausmaß Abgaben auf Arbeit einen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit haben, ist theoretisch weniger eindeutig. Auf einem Arbeitsmarkt mit vollständigem Wettbewerb hätten Abgaben auf Arbeit gemäß den meisten theoretischen Modellen keinen direkten Effekt auf die Arbeitslosigkeit (vgl. z. B. *Bovenberg, 2006; Nickell – Layard, 1999; Pissarides, 1998*), weil durch entsprechende Reallohnanpassungen ein neues Marktgleichgewicht erreicht werden würde. So würde etwa eine Erhöhung der Dienstgeberbeiträge die gesamten Lohnkosten erhöhen und so die Arbeitsnachfrage reduzieren. Das resultierende Überangebot an Arbeit würde ein Sinken des Reallohns bewirken, was wiederum das Arbeitsangebot dämpfen würde, bis es wieder zu einem Marktausgleich kommt. Die Beschäftigung würde sinken, aber es entstünde keine "unfreiwillige" Arbeitslosigkeit.

In der Praxis können Anpassungsprobleme jedoch sehr wohl friktionelle oder Such-Arbeitslosigkeit verursachen; auch durch kurzfristige Lohnrigiditäten entstünde Arbeitslosigkeit. Rigiditäten



auf dem Arbeitsmarkt können auch langfristig zu Arbeitslosigkeit führen, wenn sie langfristig den Reallohn auf einem Niveau oberhalb des gleichgewichtigen Reallohns halten (vgl. z. B. *Picard – Toulemonde*, 2001; *Econpubblica*, 2011). Diese Starrheiten können durch verschiedene institutionelle Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt, die breitere soziale Ziele verfolgen, verursacht werden. Sie reichen von Arbeitsmarktregulierungen über Arbeitslosenleistungen und Lohnsetzungsinstitutionen (einschließlich des gewerkschaftlichen Organisationsgrades und Mindestlohnregelungen) bis hin zu Abgaben auf Arbeit. Da diese institutionellen Regelungen sich in den einzelnen Ländern stark voneinander unterscheiden, ist der Effekt von Abgaben auf Arbeit länderspezifisch vermutlich sehr unterschiedlich.

Wie effektiv kurzfristige Senkungen von Dienstgeberbeiträgen in Hinblick auf die Schaffung von Beschäftigung sind, hängt von der Inzidenz (von Veränderungen) der Dienstgeberbeiträge ab. Theoretisch wird erwartet, dass die Inzidenz von Abgaben auf Arbeit und somit auch von Dienstgeberbeiträgen letztlich bei den Beschäftigten liegt, dass also Veränderungen der Dienstgeberbeiträge voll auf die Beschäftigten überwälzt werden und sich in veränderten Nettolöhnen niederschlagen (*Stiglitz – Schönfelder*, 2000). Da in diesem Fall die Bruttolohnkosten der Unternehmen unverändert bleiben, ändert sich auch die Beschäftigung nicht (*Fullerton – Metcalf*, 2002). Je weniger Senkungen von arbeitgeberseitigen Abgaben auf Arbeit auf die Arbeitnehmer/innen in Form von steigenden Löhnen überwälzt werden, desto erfolversprechender sind sie in Hinblick auf ihre beschäftigungspolitische Effektivität. Der Überwälzungsgrad ist umso höher, je elastischer die Arbeitsnachfrage und je unelastischer das Arbeitsangebot ist (*Borjas*, 2013). Vor diesem Hintergrund ist gemäß der sogenannten Irrelevanzhypothese die formale Inzidenz von Abgaben auf Arbeit, also ob sie von Arbeitgebern oder Arbeitnehmer/innen entrichtet werden müssen, nicht von Belang für die effektive Inzidenz: Diese wird unabhängig von der formalen Inzidenz von den relativen Elastizitäten von Arbeitsangebot und -nachfrage bestimmt (*Stiglitz – Schönfelder*, 2000).

Ein relativ elastisches Arbeitsangebot, kombiniert mit einer hohen Arbeitslosenrate, sollte den Druck auf Lohnerhöhungen in Folge einer durch die Senkung der Dienstgeberabgaben gestiegenen Arbeitsnachfrage begrenzen, was wiederum die beschäftigungspolitische Effektivität reduzierter arbeitgeberseitiger Abgaben auf Arbeit erhöhen sollte (*Eurofound*, 2017).

### 5.1.2 Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit

In den letzten beiden Jahrzehnten wurde auch die Wirkung von Senkungen der Abgabenbelastung auf Arbeit auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit verstärkt diskutiert. Das Konzept der "fiskalischen Abwertung" (*fiscal devaluation*) fungiert als eine Art Substitut für eine Währungsabwertung (*Econpubblica*, 2011; *CPB*, 2013): Eine Reduktion dienstgeberbezogener Abgaben auf Arbeit senkt Kosten und Preise für im Inland produzierte Güter, während eine Erhöhung der Mehrwertsteuer die Konsumentenpreise für vorwiegend nicht handelbare und importierte Güter betrifft.<sup>7)</sup> Ein Vorteil einer solchen fiskalischen Abwertung im Euroraum ist, dass sie unilateral ohne Zustimmung der übrigen Euroländer umgesetzt werden kann (*Bernoth et al.*, 2014).

---

<sup>7)</sup> Vgl. für eine theoretische Fundierung dieses Konzepts *Farhi et al.* (2011).



Ein Abtausch zwischen höherer Mehrwertsteuer und geringeren Abgaben auf Arbeit für Unternehmen ist äquivalent zu einer Abwertung des nominellen Wechselkurses und stärkt somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Unternehmen; Exporte, BIP und Beschäftigung steigen (Puglisi, 2014). Allerdings kann solch ein Effekt nur kurzfristig und damit temporär wirken, da längerfristig die Löhne und damit auch die Preise von Exporten und nicht handelbaren Gütern steigen werden: Es sei denn, es gelingt, den Anstieg von nominellen Löhnen und Preisen zu begrenzen, was aber wiederum unerwünschte verteilungspolitische Konsequenzen nach sich ziehen und auf politische Widerstände stoßen könnte (Econpubblica, 2011). Abhängig von der herrschenden konjunkturellen Situation kann jedoch auch ein solcher nur vorübergehender Effekt durchaus positive Effekte haben, wenn er nämlich als Stimulus dazu beträgt, eine Rezession rascher zu überwinden. Wird ein Teil der gesunkenen dienstgeberseitigen Abgaben in Form von steigenden Nettolöhnen an die Arbeitnehmer/innen überwält, steigt die Kaufkraft und damit potentiell die Konsumnachfrage, mit entsprechenden konjunkturstimulierenden Wirkungen (Econpubblica, 2011). CPB et al. (2013) argumentieren, dass auch ein nur vorübergehend wirksamer Effekt einer fiskalischen Abwertung hilfreich sein kann, um Anpassungsprozesse auf durch Starrheiten gekennzeichneten Arbeitsmärkten zu beschleunigen.

## 5.2 Empirische Befunde

Der Einfluss von Abgaben auf Arbeit auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ist seit etwa zwei Jahrzehnten Gegenstand empirischer Untersuchungen. Hohe Abgaben auf Arbeit können das Arbeitsangebot ebenso wie die Arbeitsnachfrage dämpfen (Goudswaard - Caminada, 2016). Negative Effekte von arbeitnehmer/innenseitigen Abgaben auf das Arbeitsangebot, denen sich die Mehrzahl der existierenden empirischen Analysen widmet, betreffen vor allem spezielle demographische Gruppen, wie Niedrigeinkommensbezieher/innen, ältere Arbeitnehmer/innen, mobile Hocheinkommensbezieher/innen und Zweitverdiener/innen.<sup>8)</sup> Auf sie wird im Rahmen dieser Studie, mit ihrem Fokus auf arbeitgeberbezogene Abgaben auf Arbeit, nicht weiter eingegangen.

Die Frage, ob und in welchem Ausmaß Abgaben auf die Arbeit und insbesondere solche, die von den Unternehmen zu leisten sind, die Beschäftigung beeinflussen, ist empirisch umstritten (Eurofound, 2017). Die empirische Evidenz bezüglich der Effekte arbeitgeberseitiger Abgaben auf die Arbeitsnachfrage ist wesentlich weniger umfangreich als jene zu den Effekten von arbeitnehmer/innenseitigen Abgaben auf das Arbeitsangebot. Grundsätzlich weisen empirische Studien darauf hin, dass negative Wirkungen hoher Abgaben auf Arbeit bzw. hoher Arbeitskosten auf die Arbeitsnachfrage vor allem für bestimmte Arbeitsmarktgruppen (etwa geringqualifizierte Arbeitnehmer/innen, ältere oder langzeitarbeitslose Arbeitnehmer/innen, deren Fertigkeiten sich entwerten, oder jüngere Arbeitnehmer/innen, die noch nicht viel Arbeitserfahrung sammeln konnten), relevant sind (OECD, 2011; Eurofound; 2017): Diese Gruppen könnten wegen hoher Dienstgeberbeiträge, großzügiger Mindestlohnregelungen oder einer Kombination aus beiden vom Arbeitsmarkt verdrängt werden.

---

<sup>8)</sup> Vgl. für einen Überblick über empirische Studien zum Einfluss des Abgabensystems auf das Arbeitsangebot Schratzenstaller – Dellinger (2018).

### 5.2.1 Zur Elastizität der Arbeitsnachfrage

Inzwischen gibt es eine Reihe von empirischen Schätzungen der Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageelastizität, d. h. zur Reaktion von Nachfrage und Angebot auf Änderungen der Preise (Brutto- und Nettolöhne) am Arbeitsmarkt.<sup>9)</sup> Bei aller durch unterschiedliche Methoden, Datengrundlagen, untersuchte Zeiträume und Länder(gruppen) sowie untersuchte Populationen bedingten Heterogenität der Ergebnisse legen diese Schätzungen nahe, dass generell die Arbeitsnachfrage auf die Abgabenbelastung empfindlicher reagiert als das Arbeitsangebot; wobei jeweils Unterschiede je nach Qualifikation, Alter, Geschlecht, Branchen, Einkommensgruppen etc. durchaus gegeben sind (Bach et al., 2016).

Laut empirischen OECD-Analysen (OECD, 2009A) ist die Elastizität der Arbeitsnachfrage jedenfalls hoch genug, um für einen signifikanten Einfluss temporärer Senkungen von Dienstgeberbeiträgen auf die Beschäftigung zu sorgen. Eine dauerhafte Senkung der Dienstgeberbeiträge wird längerfristig allerdings eher in einer Erhöhung der Reallöhne als einer höheren Beschäftigung resultieren. Auch eine Literaturstudie sowie eine Meta-Analyse von Eurofound (2017) zeigen zwar positive, aber relativ begrenzte Beschäftigungseffekte einer Reduktion der arbeitgeberseitigen Abgaben auf Arbeit. Daher bieten sich Senkungen der Dienstgeberbeiträge vor allem als Maßnahme zur Abfederung einer Rezession an, um kurzfristig die Arbeitsnachfrage zu stützen (Eurofound, 2017). Längerfristig werden sie eher das Arbeitsangebot – durch den Reallohneffekt – erhöhen und somit etwaige arbeitsangebotsseitige Beschränkungen für die Erhöhung des langfristigen Outputs abmildern. Allerdings findet die Meta-Analyse von Lichter et al. (2015) auch, dass die Elastizität der Arbeitsnachfrage im Zeitablauf gestiegen ist, mithin die Effektivität einer Senkung der arbeitgeberseitigen Abgaben auf Arbeit als beschäftigungspolitisches Instrument zunehmen sollte.

### 5.2.2 Zur Inzidenz von Arbeitgeberabgaben

Die empirisch festgestellte generell höhere Elastizität der Arbeitsnachfrage im Vergleich zum Arbeitsangebot legt nahe, dass der größere Teil der effektiven Inzidenz auf die Arbeitnehmer/innen fällt (Vermeend et al., 2008).

Neuere empirische Analysen bestätigen, dass Abgaben auf Arbeit, die formal von den Unternehmen getragen werden, teilweise auf das Lohnniveau überwältzt werden, was wiederum (moderate und vor allem kurzfristige) Beschäftigungseffekte von Abgabensenkungen in Aussicht stellt. So zeigen etwa Saez et al. (2012) für Griechenland sowie Kugler – Kugler (2008) für Kolumbien, dass die Unternehmen steigende Abgaben auf Arbeit kurz- und langfristig teilweise überwälzen können. Für Argentinien finden Cruces et al. (2010), dass Variationen in arbeitgeberseitigen Abgaben auf Arbeit zum Teil über veränderte Nettolöhne überwältzt werden. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen die Studien von Korkeamäki – Uusitalo (2009) und Korkeamäki (2011), die regionale, zeitlich befristete Senkungen von lohnbezogenen Abgaben in Finnland untersuchen: Sie finden eine teilweise Überwälzung in Form von höheren Löhnen und damit begrenzte Beschäftigungseffekte. Eine empirische Analyse der lokal differenzierten Dienst-

---

<sup>9)</sup> Vgl. etwa Bargain – Peichl (2013) oder Bargain et al. (2014) für Überblicksartikel zu Höhe und Entwicklung der Arbeitsangebotselastizität in einer Reihe von Industrieländern sowie Peichl – Sieglöcher (2012) oder Lichter et al. (2015) für eine Zusammenfassung von Studien, die die Elastizität der Arbeitsnachfrage schätzen.

geberbeiträge in Norwegen von *Ku et al.* (i. E.) zeigt ebenfalls, dass eine Erhöhung des Abgabensatzes um 1 Prozentpunkt die Löhne auf dem lokalen Arbeitsmarkt um 0,46% senkt, mithin zur Hälfte auf die Arbeitnehmer/innen überwältzt werden kann. Dass eine volle Überwälzung nicht möglich ist, führen die Autor/innen auf Lohnrigiditäten zurück, die auf einem relativ hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad sowie kollektiven Lohnverhandlungssystemen beruhen. Zudem kommt die Analyse zu dem Ergebnis, dass ein einprozentiger Anstieg des Abgabensatzes die lokale Beschäftigung um 1,37% reduziert. Die Ergebnisse legen nahe, dass Senkungen der Dienstgeberbeiträge durchaus die Beschäftigung erhöhen können: und dies umso effektiver, wenn aufgrund von institutionell bedingten Lohnrigiditäten Änderungen der Dienstgeberbeiträge nicht vollständig auf die Arbeitnehmer/innen überwältzt werden.

Eine Meta-Analyse von *Melguizo – González-Páramo* (2013) auf Basis von 52 empirischen Studien findet, dass im Durchschnitt zwei Drittel der Abgaben auf Arbeit von den Beschäftigten in Form geringerer Löhne getragen wird, ein Drittel entfällt somit auf die Arbeitgeber und erhöht entsprechend die Arbeitskosten. Allerdings liegen die Ergebnisse der einzelnen Studien in einer sehr weiten Bandbreite, ähnlich wie im Literaturüberblick von *CPB et al.* (2015). Zudem zeigt sich, dass der Anteil der Abgabenlast, der auf die Beschäftigten entfällt, kurzfristig geringer ist als langfristig, die kurzfristige Inzidenz also geringer ist als die langfristige. Der Überblick über eine Reihe von empirischen Studien von *CPB et al.* (2015) legt darüber hinaus nahe, dass die Inzidenz stark durch Arbeitsmarktinstitutionen – und hier insbesondere durch das Lohnverhandlungsregime – beeinflusst wird. *Ooghe et al.* (2003) zeigen, dass der Überwälzungsgrad von Sozialversicherungsbeiträgen, denen ein Anspruch auf Gegenleistungen gegenübersteht, auf Arbeitnehmer/innen geringer ist als von arbeitsbezogenen zweckungebundenen Steuern. *Goudswaard – Caminada* (2016) weisen schließlich darauf hin, dass empirische Analysen, die Mikrodaten verwenden, im Vergleich zu Studien, die auf stärker aggregierten Daten basieren, generell zu dem Ergebnis kommen, dass ein größerer Teil der Abgaben auf Arbeit von den Unternehmen getragen wird.

### **5.2.3 Zu den Beschäftigungseffekten von (Senkungen der) Abgaben auf die Arbeit**

Die empirischen Befunde bezüglich der Frage, ob und in welchem Ausmaß Abgaben auf Arbeit einen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit haben, sind gemischt. *Guichard – Rusticelli* (2010) finden in einer die OECD-Länder umfassenden empirischen Analyse keinen signifikanten Einfluss des Tax wedge auf die langfristige Arbeitslosigkeit. *Bauer – Riphahn* (2002) zeigen mithilfe verschiedener Simulationen für Deutschland, dass die Beschäftigungseffekte von Abgaben auf Arbeit für Unternehmen gering sind. Die Autor/innen schließen daraus, dass eine Senkung der Dienstgeberbeiträge um einige Prozentpunkte bei gleichzeitiger entsprechender Kürzung der Sozialleistungen Beschäftigungsprobleme nicht lösen können; vielmehr sei ein breiterer Katalog von beschäftigungsfördernden Instrumenten und Maßnahmen erforderlich. Auch die Untersuchung von *Econpubblica* (2011) kommt zu dem Schluss, dass die Steuerpolitik nur einen geringen Einfluss auf die Beschäftigung haben kann. Generell seien gezielte Senkungen (arbeitgeberseitiger) Abgaben auf Arbeit für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmer/innen (z. B. geringqualifizierte, ältere oder weibliche Arbeitnehmer/innen) gegenüber allgemeinen Reduktionen vorzuziehen, da sie effektiver und kosteneffizienter seien. Solche auf bestimmte Zielgruppen zielende Entlastungsmaßnahmen stellen sich auch in Simulationen der Europäischen Kommis-

sion (*European Commission*, 2014), die eine Senkung der Dienstgeberbeiträge für jüngere, ältere und geringqualifizierte Arbeitnehmer/innen analysieren, als beschäftigungspolitisch effektiverer Ansatz heraus. Der Literaturüberblick sowie die Meta-Analyse in *Eurofound* (2017) finden ebenso, dass gezielte Senkungen der arbeitgeberseitigen Abgaben auf Arbeit beschäftigungspolitisch am effektivsten sind. Die Meta-Analyse von *Lichter et al.* (2015) identifiziert als Gruppen, bezüglich derer die Arbeitsnachfrage besonders elastisch ist, geringqualifizierte Arbeitnehmer/innen und atypisch Beschäftigte, während keine signifikanten genderspezifischen Unterschiede zu identifizieren sind.

*Saez et al.* (2019) finden, dass die ursprünglich permanente Senkung der Dienstgeberbeiträge für junge Arbeitnehmer/innen in Schweden, die in den Jahren 2007 bis 2009 implementiert wurde, die Bruttolohnkosten der Unternehmen entsprechend reduzierte und die Beschäftigung erhöhte, und schließen daraus, dass gezielte Senkungen der arbeitgeberseitigen arbeitsbezogenen Abgaben eine effektive Maßnahme zur Bekämpfung ineffizient hoher Arbeitslosigkeit sein können. Die Autoren weisen darauf hin, dass die hohe Wirksamkeit der schwedischen Maßnahme ihrer spezifischen Ausgestaltung geschuldet sein dürfte: So handle es sich um eine umfangreiche und permanente Senkung, die zudem für alle (und nicht z. B. nur für neu eingestellte) Angehörige der Zielgruppe der jungen Arbeitnehmer/innen gewährt worden sei. In einer früheren empirischen Analyse dieser Maßnahme findet *Skedinger* (2014) nur moderate Beschäftigungseffekte und kommt zu dem Ergebnis, dass die Maßnahme wenig kosteneffizient sei.

Um die Wahrscheinlichkeit einer Erhöhung der strukturellen Arbeitslosigkeit zu vermeiden und den Einfluss der Krise von 2008 kurzfristig abzufedern, haben eine Reihe von OECD-Ländern im Gefolge der Krise vorübergehende abgabenbezogene Maßnahmen eingeführt, um die Arbeitsnachfrage zu fördern (*OECD*, 2011). Am häufigsten (in 14 OECD-Ländern) wurden Dienstgeberbeiträge gesenkt. Einige Länder wandten die Senkungen auf sämtliche Gruppen von Arbeitnehmer/innen an (z. B. Deutschland, Japan oder Mexiko), in anderen Ländern zielten sie auf bestimmte Gruppen: etwa Geringverdiener/innen (z. B. Belgien, Frankreich und die Tschechische Republik), neu eingestellte junge oder langzeitarbeitslose Arbeitnehmer/innen (z. B. Portugal) oder kleine Unternehmen (z. B. Frankreich).<sup>10)</sup>

#### **5.2.4 Auswirkungen einer fiskalischen Abwertung**

##### **BIP und Beschäftigung**

*Bach et al.* (2006) sowie *Pestel – Sommer* (2017) finden in knappen Überblicken über Makrosimulationsstudien für Deutschland, dass eine Verlagerung der Steuerlast weg von Arbeitseinkommen hin zu Konsumsteuern generell mit positiven, wenn auch bescheidenen BIP- und Beschäftigungswirkungen verbunden ist. *Pestel – Sommer* (2017) simulieren die Beschäftigungseffekte einer aufkommensneutralen Reform für Deutschland, die eine Erhöhung des regulären Mehrwertsteuersatzes von 19% auf 30% mit einer gleichzeitigen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge kombiniert. Danach kommt es zu moderat positiven Effekten auf die Beschäftigung, mit einem Anstieg von weniger als 1% des Arbeitsangebotes. Da aber vor allem jene, die

---

<sup>10)</sup> Vgl. auch *Eurofound* (2017) für Übersichten über EU-Länder, die zwischen 2009 und 2015 in der Regel zeitlich befristete Reduktionen der Dienstgeberbeiträge (oder Lohnsubventionen) für junge, ältere, langzeitarbeitslose, geringverdienende, aus der Elternzeit zurückkehrende oder behinderte Arbeitnehmer/innen gewährten.

bereits am Erwerbsprozess beteiligt sind, ihr Arbeitsangebot intensivieren, trägt die Reform zwar zu einer Ausweitung der gearbeiteten Stunden bei, allerdings nur wenig zur Steigerung der Erwerbsquote. Zu einem ähnlichen Schluss kommen *Picos-Sánchez – Thomas* (2012) in einer Simulationsstudie für 13 europäische OECD-Staaten. Demnach sind von einer Verlagerung der Abgabenlast von Sozialversicherungsabgaben von Geringerverdiener/innen hin zur Umsatzsteuer geringe positive Beschäftigungsimpulse zu erwarten. Auch die Makrosimulationsstudien für Frankreich, Österreich, Spanien und Italien von *CPB et al.* (2013) zeigen nur kurzlebige positive Wirkungen auf Beschäftigung und BIP; die auf Basis eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells ermittelten langfristigen Effekte sind bescheiden. Zu ähnlichen Ergebnissen – meist nur vorübergehende positive Effekte auf Außenbeitrag, auch längerfristig positive, aber eher geringe Effekte auf BIP und Beschäftigung – kommen auch die Überblicke über ökonometrische und modellbasierte Studien von *Koske* (2013) und *Puglisi* (2014). Diese Analysen bestätigen im Wesentlichen das Resultat nur moderater positiver makroökonomischer Wirkungen einer fiskalischen Abwertung früherer Studien.<sup>11)</sup>

Auf der Basis von Simulationen mit einem New Keynesian DSGE-Modell zeigen *Attinasi et al.* (2016) für Österreich, Belgien, Deutschland und Italien, dass eine aufkommensneutrale Substitution von Sozialversicherungsbeiträgen durch Konsumsteuern im Vergleich zu anderen Reformoptionen (z. B. eine Gegenfinanzierung der Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen durch eine Einschränkung öffentlicher Investitionen oder eine Erhöhung von Kapitalsteuern) die vergleichsweise größten positiven Effekte auf Beschäftigung sowie weitere zentrale makroökonomische Größen hat. *Engler et al.* (2014) finden (im Einklang mit der existierenden Literatur)<sup>12)</sup>, dass die erwarteten positiven makroökonomischen Effekte bei einer Senkung der Dienstgeberbeiträge höher sind als bei einer paritätischen Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge, was die Autoren mit einer entsprechend stärkeren Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit begründen.

### Verteilungswirkungen

Ein Aspekt, der bezüglich einer dem Konzept der fiskalischen Abwertung folgenden Abgabenstrukturreform in Form einer Verschiebung von Abgaben auf Arbeit zur Mehrwertsteuer oft problematisiert wird, sind mögliche unerwünschte regressive Effekte (*Attinasi et al.*, 2016). Es gibt allerdings kaum empirische Befunde zu diesem Thema. Mithilfe von Mikrosimulationsanalysen zeigen *Pestel – Sommer* (2017) für Deutschland, dass eine aufkommensneutrale Verschiebung der Abgabenlast weg von Sozialversicherungsbeiträgen hin zur Mehrwertsteuer mit moderaten Beschäftigungseffekten (durch eine Erhöhung des Arbeitsangebotes) und – anders als durch Mehrwertsteuererhöhungen kompensierte Einkommensteuersenkungen – vernachlässigbaren unerwünschten Verteilungswirkungen einhergeht. Dabei wurde allerdings eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge auf Seiten der Arbeitnehmer/innen simuliert. Konkret untersucht die Studie zwei hypothetische aufkommensneutrale Reformen: Diese bestehen aus einer Senkung erstens der progressiven Einkommensteuer und zweitens der Sozialversicherungsabgaben, die genauso wie die Umsatzsteuer einen (zumindest indirekt) regressiven Charakter haben. Diese Senkungen werden jeweils durch eine Erhöhung des regulären Mehrwertsteuersatzes von 19%

---

<sup>11)</sup> Vgl. für einen Literaturüberblick *CPB et al.* (2013).

<sup>12)</sup> Vgl. für einen knappen Überblick über empirische Ergebnisse *Attinasi et al.* (2016).

auf 30% gegenfinanziert. Die Simulationsergebnisse für das erste Szenario zeigen stark regressive Verteilungswirkungen, während im zweiten Szenario die regressiven Effekte der Mehrwertsteuererhöhung deutlich geringer sind. Wie stark die Verteilungswirkungen ausfallen und welche Einkommensgruppen negativ betroffen sind, hängt allerdings letztlich von der Inzidenz der Abgabenänderung ab. Problematische Verteilungseffekte dieser Art von Reform können auch dadurch abgeschwächt werden, dass Personen, die bis dato nicht gearbeitet haben, neu in Beschäftigung kommen. Gleichzeitig ist zu bedenken, dass Personen, die nicht im Erwerbsleben stehen, wie z. B. Pensionist/innen oder Arbeitssuchende, ebenfalls Kaufkrafteinbußen aufgrund der Mehrwertsteuererhöhung hinnehmen müssten, ohne durch eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge kompensiert zu werden. Die Gendereffekte einer fiskalischen Abwertung sind ambivalent. Einerseits könnte die Frauenbeschäftigung steigen, andererseits sind Frauen wegen ihrer im Durchschnitt höheren Konsumquoten von den negativen Verteilungseffekten einer Umsatzsteuererhöhung tendenziell stärker betroffen. Schließlich könnte eine höhere Umsatzsteuer Eigenproduktion relativ zu Marktverbrauch attraktiver erscheinen lassen und Frauen somit in die unbezahlte Arbeit drängen (Picos-Sánchez, 2011; Rogerson, 2009). In ihrer Simulationsstudie zeigen Picos-Sánchez – Thomas (2012) neben geringen positiven Beschäftigungswirkungen im Zusammenhang mit der Verschiebung der Finanzierungsstruktur hin zur Umsatzsteuer auch unerwünschte Verteilungseffekte.

Die Mikrosimulationsstudien von CBP *et al.* (2013) für Österreich, Spanien, Italien und Frankreich finden regressive Effekte, wenn die Sozialbeiträge für alle Beschäftigten gesenkt werden, wohingegen gezielte Sozialbeitragssenkungen für Niedrigeinkommensbezieher/innen in Italien und Österreich progressiv wirken, nicht aber in Spanien und Frankreich.

## **6 Darstellung und Analyse der internationalen Reformbeispiele**

### **6.1 Deutschland**

#### **6.1.1 Rahmenbedingungen**

Mit einem Anteil von 28,5% am BIP sind die Sozialausgaben in Deutschland etwa gleich hoch wie in Österreich. Die beiden Länder weisen auch sonst viele institutionelle und sozialrechtliche Gemeinsamkeiten auf. Die Arbeitsbeziehungen sind zu einem hohen Grad durch kollektive Interessenverbände und sozialpartnerschaftliche Verhandlungsprozesse geprägt, weshalb die Regelung der obligatorischen Sozialleistungen häufig auf komplexe Weise durch Tarifverhandlungen zwischen den Sozialpartnern auf betrieblicher, sektoraler und nationaler Ebene artikuliert wird. In einer mittel- bis längerfristigen Betrachtung sind zwischen Österreich und Deutschland aber zum Teil auch unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Entwicklungstendenzen beobachtbar (Seeleib-Kaiser, 2016; Wiß, 2018). In Deutschland wurden stärkere liberale Elemente eingeführt, wie die Ausweitung bedarfsgeprüfter Leistungen im Zuge der Hartz-IV-Reformen und Bemühungen, die zweite Säule im Pensionssystem auszubauen. Gleichzeitig wurden bereits früh Schritte gesetzt, um die Lohnnebenkosten zu senken. Diese Entwicklungen haben sich sowohl in der Höhe der indirekten Arbeitskosten als auch im Finanzierungsmix der Sozialausgaben niedergeschlagen.



Die Änderungen im Sozialsystem haben sich, trotz einer insgesamt nach wie vor hohen Sozialquote, spürbar auf die Absicherung bestimmter Risiken und Teilgruppen in der Bevölkerung ausgewirkt. Die Armutsgefährdungsquote liegt nur knapp unter dem EU-Durchschnittswert (16% vs. 17,1%) und deutlich über jener in Österreich (obwohl sie z. B. noch 2005 mit 12,2% gegenüber 12,6% niedriger war als in Österreich). Auffällig ist im Vergleich mit Österreich vor allem die relative Position der Älteren. In Deutschland führten tiefe Einschnitte in den Pensionsregelungen zu einer Senkung der Pensionsbeiträge und trotz demographischer Alterung zu einer vergleichsweise günstigen Entwicklung der Pensionsaufwendungen. Der Anteil der Alterssicherung an den Sozialschutzausgaben betrug 2000 in Deutschland 32% und war bis 2017 sogar leicht rückläufig (31%).<sup>13)</sup> In Österreich lag der entsprechende Anteil mit 38% bereits zur Jahrtausendwende deutlich höher und erhöhte sich bis 2017 weiter auf 43%. Die Kehrseite dieser Kostenentwicklung findet sich in den Ersatzraten der Pensionsleistungen wieder. Den Berechnungen der OECD zufolge, die fiktive Erwerbsverläufe zur Erreichung der Pensionsansprüche unterstellen, betrug die Nettoersatzrate in Österreich zuletzt (2018) fast 90% des letzten Erwerbeinkommens, in Deutschland aber nur knapp 52%.<sup>14)</sup> Die niedrigen Pensionszahlungen schlagen sich auch in der Armutsgefährdung der Über-65-Jährigen nieder, die entsprechende Quote lag in Österreich 2018 bei 13,9%, im EU-Durchschnitt bei 16,1% und in Deutschland bei 18,2%.

Wie aus Übersicht 3 ersichtlich ist, liegt der staatliche, steuerfinanzierte Anteil an den Sozialschutzleistungen in Deutschland mit 33,2% etwas niedriger als in Österreich (35,3%), während der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge entsprechend höher ist. Die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber spielen für die Finanzierung des Sozialsystems anteilmäßig allerdings eine etwas kleinere Rolle (34,3% gegenüber 36,4% in Österreich), die Beiträge der Arbeitnehmer/innen bzw. der geschützten Personen insgesamt mit 23,2% bzw. 30,8% eine deutlich größere Rolle als in Österreich (21,5% bzw. 27%). Dieser Unterschied in der Finanzierungsstruktur ist das Ergebnis einer längerfristigen Entwicklung. Mitte der 1990-er Jahre lag der Anteil der Arbeitgeberbeiträge an den Sozialschutzeinnahmen mit 40,2% noch deutlich höher. Er sank in der Folge zunächst auf etwa 38% und dann, bis Mitte der 2000-er Jahre, auf etwa 35%. In den Jahren nach der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise erfolgte ein weiterer Rückgang, bis auf 33,4% im Jahr 2010, seitdem hat sich der Anteil bei etwa 34% eingependelt. Auch in Österreich war der Anteil der Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträge in diesem Zeitraum rückläufig, allerdings in geringerem Ausmaß.

Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen zahlen in Deutschland paritätische Beitragssätze für die Rentenversicherung und die 1995/1996 eingeführte Pflegeversicherung. Um die Belastung der Arbeitgeber zu kompensieren, wurde mit der Einführung der Pflegeversicherung ein bezahlter Feiertag gestrichen. Der Beitragssatz wurde im Laufe der Zeit – verbunden mit Leistungsverbesserungen – sukzessive erhöht und beträgt seit 2019 3,05% (je 1,525% für Beschäftigte und Arbeitgeber). Kinderlose Versicherte zahlen einen Zusatzbeitrag von 0,25%. Bis Ende 2004 waren auch die Beitragssätze zur Krankenversicherung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen in gleicher Höhe zu entrichten, seit 2005 zahlen die Arbeitnehmer/innen einen höheren Beitrag. Unfallversicherung und Insolvenzgeldumlage sind nur vom Arbeitgeber zu entrichten. Betriebliche Pensionen werden in Deutschland zwar nicht gesetzlich vorgeschrieben, sie spielen allerdings, vor

---

<sup>13)</sup> Hier und in Folge: Eurostat Daten für 2017.

<sup>14)</sup> Siehe <https://data.oecd.org/pension/net-pension-replacement-rates.htm>.

allem aufgrund des staatlich geförderten Modells der sogenannten Riester-Rente, eine größere Rolle als in Österreich. Nach den Berechnungen von *Vidlund et al.* (2016) betrugen die Ausgaben für betriebliche Pensionen 2014 in Deutschland 1,7% des BIP bzw. 4,05% der Lohnsumme (in Österreich waren es 0,7% des BIP und 1,7% der Lohnsumme).

In Summe liegen die indirekten Arbeitskosten in Deutschland mit 22,1% (vgl. Übersicht 5) spürbar niedriger als in Österreich (26,6%). Zwar stellt die Pflegeversicherung in Deutschland eine Arbeitskostenkomponente dar, die es in Österreich in dieser Form nicht gibt. Im Gegenzug fehlen im deutschen System spezifische lohnbezogene Abgaben wie die Kommunalsteuer und der FLAF-Beitrag. Die Krankenversicherungsbeiträge sind deutlich höher als in Österreich, die Arbeitgeber-Beiträge in die Arbeitslosen- und vor allem in die Pensionsversicherung aber erheblich niedriger.

### **6.1.2 Reformen**

In Deutschland, das mit seinem Bismarck'schen Sozialversicherungssystem traditionell zu den Ländern mit einer sehr hohen Lohnnebenkostenbelastung (und einem entsprechend hohen Tax wedge) gehört, werden seit Jahrzehnten teils temporäre, teils dauerhafte Initiativen zu deren Reduzierung gesetzt. Beispielhaft für dauerhaft wirkende Reformmaßnahmen werden hier die Abschaffung der Lohnsummensteuer 1980, die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge im Rahmen der Ökologischen Steuerreform 1999 bis 2003 sowie die durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer gegenfinanzierte Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge 2007 behandelt.

#### **6.1.2.1 Abschaffung der Lohnsummensteuer**

Bereits 1980 wurde die Lohnsummensteuer abgeschafft, die eine Gliedsteuer der Gewerbesteuer war und an die Summe der Vergütungen an die Arbeitnehmer/innen der in der betreffenden Gemeinde liegenden Betriebsstätte anknüpfte.<sup>15)</sup> Die Reform wurde unter anderem durch die investitionshemmenden Wirkungen der gewinnunabhängigen Abgabe sowie die ihr zugeschriebenen negativen Beschäftigungseffekte ("Arbeitsplatzsteuer") motiviert. Von Interesse aus österreichischer Perspektive ist die deutsche Reform der Gewerbesteuer deshalb, weil die Anfang der 1990-er Jahre in Österreich implementierte Reform der Gewerbesteuer in die umgekehrte Richtung ging: Hier wurde von der ebenso wie ursprünglich in Deutschland dreigliedrigen Gewerbesteuer nur die in Deutschland abgeschaffte Lohnsummensteuer – in Form der Kommunalsteuer – beibehalten (*Knirsch – Niemann*, 2005). Allerdings liegen keine empirischen Evaluierungen der ökonomischen Effekte der deutschen Reform vor.

#### **6.1.2.2 Senkung der Rentenversicherungsbeiträge im Rahmen der Ökologischen Steuerreform 1999 bis 2003**

Zwischen 1999 und 2003 wurden in Deutschland im Rahmen einer in fünf Schritten implementierten ökologischen Steuerreform Umweltsteuern erhöht und mit den zusätzlichen Einnahmen die Rentenversicherungsbeiträge paritätisch, d. h. gleichermaßen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen, gesenkt (*Böhringer – Schwager*, 2002). Konkret wurden die Energiesteuersätze

---

<sup>15)</sup> Vgl. zu Details *Schwarting* (1980).



in mehreren Schritten seit dem 1. April 1999 bis Anfang 2003 für Kraftstoffe, Gas und Heizöl erhöht sowie eine Stromsteuer eingeführt und erhöht (Bach, 2009). Das Mehraufkommen, das 2003 knapp 19,6 Mrd. € (0,9% des BIP) erreichte, wurde zum größten Teil verwendet, um die Leistungen des Bundes an die Gesetzliche Rentenversicherung zu erhöhen. Dies ermöglichte die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge. Simulationen ergaben eine rechnerische Senkung der Rentenversicherungsbeiträge um 1,5 bis 1,7 Prozentpunkte (Buslei, 2008; Bach, 2009<sup>16)</sup>). Das Mehraufkommen ist seit 2003 nominell beinahe konstant geblieben, ist also in Relation zum BIP bis 2019 auf etwa 0,6% gesunken (Bach et al., 2019). Ex-ante Evaluierungen bezifferten die durch die Senkung der Lohnnebenkosten induzierten Beschäftigungsgewinne mit etwa 200.000 Arbeitsplätzen und attestierten der Reform keine negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte (z. B. Bach et al., 2001). Mikrosimulationsanalysen von Bach et al. (2019) zufolge, die allerdings nur die Beschäftigungseffekte der Arbeitnehmer/innenbeiträge berücksichtigen und die Senkung der Dienstgeberbeiträge vernachlässigen, könnte die Reform bis zu 150.000 Arbeitsplätze geschaffen haben. Gemäß der Analyse von Gadatsch, Stähler und Weigert (2015) erhöhte die ökologische Steuerreform (die als eine Form fiskalischer Abwertung gesehen werden kann) das BIP um etwa einen Viertel Prozentpunkt. Bach et al. (2019) zeigen, dass die ökologische Steuerreform insgesamt für die privaten Haushalte aufkommens- und daher belastungsneutral ist. Allerdings wirkt die Reform per Saldo regressiv: während das unterste Dezil mit 0,8% des Nettoeinkommens belastet wird, erfahren die mittleren Einkommen Entlastungen von bis zu 0,15% des Nettoeinkommens; die oberen beiden Dezile spüren dagegen kaum einen Effekt.

#### **6.1.2.3 Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge**

2007 wurde in Deutschland der reguläre Mehrwertsteuersatz von 16% auf 19% erhöht, was zu Mehreinnahmen von etwa 25 Mrd. € (1,1% des BIP) führte (Bach et al., 2006). Im Gegenzug wurde mit einem Teil der Mehreinnahmen der Arbeitslosenversicherungsbeitrag paritätisch um 2,3 Prozentpunkte<sup>17)</sup> von 6,5% auf 4,2% gesenkt. Diese Reform kann also als fiskalische Abwertung betrachtet werden (Bernoth et al., 2014). Gleichzeitig wurde der Beitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung um 0,6 Prozentpunkte und jener zur Gesetzlichen Rentenversicherung um 0,4 Prozentpunkte angehoben, um Kürzungen der Bundeszuschüsse zu kompensieren. Per Saldo flossen somit die zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung vollständig in die Haushaltskonsolidierung; die Sozialversicherung insgesamt erhielt keine zusätzlichen Steuermittel.

Eine ex-ante Simulation des IAB prognostiziert für eine Verwendung der zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen zur Haushaltskonsolidierung kurzfristig negative Beschäftigungseffekte (in Form eines Rückganges der Beschäftigung um knapp 130.000 Personen im ersten und um knapp 190.000 Personen im dritten Jahr). Wären dagegen mit den gesamten Mehreinnahmen die Beitragssätze zu den Sozialversicherungen gesenkt worden, hätte die Beschäftigung im dritten Jahr nach der Reform um etwa 180.000 Personen zugenommen (Klinger, 2006). Eine durch

---

<sup>16)</sup> Im Endeffekt konnte wegen der schwachen Einnahmenentwicklung aufgrund schwachen Wachstums und hoher Arbeitslosigkeit sowie dynamisch steigender Rentenausgaben der Beitragssatz allerdings nur von 20,3% 1998 auf 19,5% im Zeitraum 2003 bis 2006 reduziert werden (Bach et al., 2019).

<sup>17)</sup> Ursprünglich war nur eine Senkung um 2 Prozentpunkte geplant (Bach, 2005).

die Anhebung der Mehrsteuer gegenfinanzierte Reduktion der Beitragssätze hätte gemäß den ex-ante Simulationen von *Feil – Zika* (2005) auch langfristig positive Beschäftigungseffekte: Eine Beitragssenkung um 1 Prozentpunkt, die aufkommensneutral durch eine Mehrwertsteuererhöhung gegenfinanziert wird, lässt dieser Simulation zufolge die Beschäftigung langfristig um 65.000 Personen steigen. Weitere ex-ante Simulationen von *Schnur – Zika* (2007) haben ergeben, dass die Verwendung der Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte von 16% auf 19% für eine Entlastung der Arbeitskosten nach drei Jahren die Beschäftigung um 380.000 bis 550.000 Personen erhöhen würde. *Bach et al.* (2006) finden dagegen mithilfe einer ex-ante Mikrosimulation, die von einer Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um 3 Prozentpunkte und einer entsprechenden Senkung der Sozialbeiträge um 1,6 Prozentpunkte ausgeht, relativ geringe positive Effekte auf Beschäftigung und Arbeitsmarktpartizipation. Zudem erhöht die Reform die Ungleichheit leicht. Ex-post Evaluierungen der Reform liegen nicht vor.

In jüngster Zeit wurde der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung weiter reduziert, er beträgt seit 2019 2,6% und wurde bis 2022 befristet auf 2,4% gesenkt. Diese starke Absenkung ist nicht nur auf den Abbau der Arbeitslosenzahlen zurückzuführen, sondern auch auf Kürzungen im Bereich der Arbeitsförderung und der finanziellen Absicherung bei Arbeitslosigkeit. Zu berücksichtigen ist vor allem, dass seit den sogenannten Hartz-Reformen und der Einführung des Zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II) eine deutliche Verschiebung weg von der Absicherung durch eine Versicherungsleistung hin zu einer steuerfinanzierten Leistung (Grundsicherung für Arbeitsuchende) stattfand. Gegenwärtig fällt nur noch der kleinere Teil (etwa ein Drittel) der Arbeitslosen in den Rechtskreis des Dritten Sozialgesetzbuches (SGB III), wo Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung bestehen.

## **6.2 Belgien**

### **6.2.1 Rahmenbedingungen**

Belgien kann, so wie Österreich, der Familie der Bismarck'schen Wohlfahrtsstaaten zugeordnet werden. Bemerkenswert ist, dass in Belgien das Versicherungs- und Äquivalenzprinzip stärker dem Bedarfsprinzip untergeordnet wurde und, beispielsweise in der Arbeitslosen- und in der Pensionsversicherung, eine schwächere Korrespondenz zwischen Beiträgen und Leistungen besteht (*Hemerijck – Marx*, 2010). Auch in Hinblick auf die Finanzierungsstruktur des Sozialstaats und auf die Gliederung der Arbeitskosten bestehen zwischen Österreich und Belgien erhebliche Ähnlichkeiten. Die Arbeitgeber leisten über die Lohnnebenkosten nicht nur Beiträge zur Arbeitslosen-, Kranken- und Pensionsversicherung, sondern auch Beiträge für familienpolitische Leistungen, wie die Familienbeihilfe (*OECD*, 2019A). Der Anteil der indirekten Kostenkomponenten liegt leicht unter dem EU-Durchschnitt, insgesamt sind die belgischen Arbeitskosten im europäischen Vergleich allerdings sehr hoch (in der EU liegen nur Dänemark und Luxemburg höher).

Das Sozialausgabenniveau liegt mit etwa 27% der Wirtschaftsleistung nahe am EU-Durchschnitt und etwas niedriger als in Österreich. Trotz des ausgebauten Sozialsystems und einer vergleichsweise egalitären Einkommensverteilung ist der belgische Wohlfahrtsstaat in der Absicherung gegen Armut weniger erfolgreich als andere nord- und kontinentaleuropäische Länder (*Marx – Verbist*, 2018). Die Armutsgefährdungsquote lag zuletzt mit 16,4% nur geringfügig unter dem

EU-Durchschnitt, ebenso die Zahl der Kinder, die durch Armut oder soziale Ausgrenzung gefährdet sind.

Das belgische System der Altersvorsorge wird von der ersten Säule (der "gesetzlichen Rente") mit einem Umlageverfahren beherrscht (Vandenbroucke, 2020). Entsprechend seinem Bismarck'schen Entwurf wird die erste Säule durch Sozialbeiträge finanziert und von den Sozialpartnern mitverwaltet. Trotz der Dominanz des Versicherungsprinzips fand, wie in anderen Bereichen des belgischen Sozialversicherungssystems, eine deutliche Verlagerung von der Einkommensversicherung zur Mindesteinkommensabsicherung statt. Die Ersatzraten sind vor allem für Personen mit überdurchschnittlichem Einkommen zurückgegangen, gleichzeitig hat das Gewicht von beitragsfreien Zeiten für die Berechnung der Leistungsansprüche zugenommen. Verglichen mit Österreich sind die Ersatzraten in der belgischen Pensionsversicherung im unteren Einkommensbereich etwas niedriger, für Personen mit einem überdurchschnittlichen Einkommen deutlich niedriger als in Österreich (OECD, 2019B). Diese Unterschiede spiegeln sich auch in den Beitragssätzen und in der Bedeutung der Altersvorsorge an den Sozialausgaben insgesamt: Die Beitragssätze zur gesetzlichen Pensionsversicherung betrugen 2018 in Summe 16,4%, davon waren 7,5% von den Arbeitnehmer/innen und 8,9% von den Unternehmen zu entrichten. Anteilig an den Sozialausgaben betrugen die Ausgaben des belgischen Staats 2017 für Altersvorsorge knapp 37,8% (Österreich: 43,2%)<sup>18</sup>; gemessen am BIP 10,9% (Österreich: 12,7%).

Im Jahr 2003 zielte eine Reform der zweiten Säule der Pensionsvorsorge auf eine stärkere Verbreitung der betrieblichen Pensionspläne, die auf einem sektoralen Ansatz beruht und in den Tarifverhandlungen verankert ist. Auch wenn es keine gesetzliche Verpflichtung in diese Richtung gibt, ist die Zahl der Beschäftigten, die von einem betrieblichen Pensionsplan erfasst sind, über die Zeit deutlich gestiegen. 2017 hatten 60% der Beschäftigten einen betrieblichen Pensionsplan, in Österreich waren es zu diesem Zeitpunkt weniger als 15%, in Deutschland nahezu 40%, in den Niederlanden fast 90% (OECD, 2019B). Allerdings sind die in diesen Sektorplänen investierten Prämien und das bei der Pensionierung ausgezahlte Kapital begrenzt. 2018 verwalteten die betrieblichen Pensionsfonds gemeinsam Vermögenswerte in Höhe von 10,9% des BIP, das ist deutlich mehr als in Österreich (5,5%) oder Deutschland (6,9%), aber viel weniger als in Ländern mit einer stark ausgebauten betrieblichen Säule wie Schweden (88%) oder die Niederlande (173%). Auch die Pensionszahlungen aus der zweiten Säule lagen zwar höher als in Österreich (0,7%) oder Deutschland (0,8%), aber weit unter dem Niveau für Schweden (2,9%) oder die Niederlande (5,8%) (OECD, 2019B; Werte für 2015).

### 6.2.2 Jüngere Reformen

Angesichts der hohen Abgaben- und Lohnnebenkostenbelastung beschloss die belgische Regierung 2015 einen mehrstufigen Plan für eine Abgabenstrukturreform (sogenannter tax shift; OECD, 2017), um unter anderem die Wettbewerbsfähigkeit der belgischen Unternehmen zu verbessern und die Beschäftigung zu fördern. Dieser tax shift umfasst den Zeitraum 2016 bis 2019 und betrifft eine Reihe von Maßnahmen. Generell zielen diese darauf ab, Abgaben für "produktive" Aktivitäten (Einkommensteuer sowie Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung) zu senken und im Gegenzug insbesondere Verbrauchssteuern für "public bads" (ungesunde und

---

<sup>18</sup>) Hier und in Folge: Eurostat Daten für 2017 (Label: spr\_exp\_sum).

umweltschädliche Aktivitäten), aber auch Steuern auf "unproduktive" Aktivitäten, konkret auf Kapitalerträge, zu erhöhen.

Entsprechend wurden zum 1. April 2016 in einem ersten Schritt die Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung von 32,4% auf 30% gesenkt; seit 2018 betragen sie 25%. Für Bruttolöhne unter 3.000 € wird ein zusätzlicher Abzugsbetrag gewährt, der 2019 weiter erhöht wurde, um die Beschäftigung von Geringverdiener/innen gezielt zu fördern. 2015/16 wurden zudem für den ersten Beschäftigten von KMU und Selbständigen die Arbeitgeberbeiträge reduziert; auch für den zweiten bis sechsten Angestellten werden Abgabenerleichterungen gewährt. Zur Gegenfinanzierung wurden verschiedene Umweltsteuern erhöht (etwa in Form einer Anhebung der Mineralölsteuer auf Diesel oder der Einschränkung des Dienstwagenprivilegs). Zudem wurden Steuern auf Alkohol, Tabak und zuckerhaltige Getränke angehoben. Auch wurden Einschränkungen bei der Anwendung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes vorgenommen: So wurde etwa der reduzierte Mehrwertsteuersatz für Elektrizität abgeschafft. Die Quellensteuer auf Zinsen und Dividenden wurde um 2 Prozentpunkte auf 27% erhöht. Außerdem wurde 2016 eine Kapitalertragssteuer von 33% auf Spekulationsgewinne mit börsennotierten Aktien, die innerhalb von 6 Monaten realisiert werden, eingeführt, die aber 2017 wieder abgeschafft wurde.<sup>19)</sup> 2017 und 2018 intensivierte die belgischen Steuerbehörden ihre Bemühungen im Kampf gegen Steuerbetrug. Die Entlastung durch die Maßnahmen zur Senkung der Dienstgeberbeiträge wurde nach Angaben des belgischen Föderalen Planungsbüros (*Bureau Fédéral du Plan*, 2015) für die Jahre 2015 bis 2020 kumuliert auf 2,7% des BIP geschätzt, der Umfang der Gegenfinanzierungsmaßnahmen auf 1,2% des BIP; entsprechend sollte sich der Finanzierungssaldo um 1,5% des BIP verschlechtern.

Bislang liegen kaum empirische Evaluierungen der makroökonomischen Wirkungen des belgischen tax shift vor. Das Föderale Planungsbüro (*Bureau Fédéral du Plan*, 2015) kommt in einer ex-ante Simulation für den Zeitraum 2016 bis 2021 zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigung 2016 um gut 7.000 Personen (das entspricht einem Plus bei den unselbständig Beschäftigten von 0,16%) und bis 2021 um gut 45.000 Personen (+1%) steigen könnte. Die gesunkenen Arbeitskosten führen zu einem geringeren inländischen Preisniveau und erhöhen somit die Wettbewerbsfähigkeit und die Exporte. Das BIP erhöht sich gegenüber dem Basisszenario 2016 um 0,2% und 2021 um 0,6%. Der Budgetsaldo verschlechtert sich um 1% des BIP.

Trotz dieser Abgabensenkungen weist die OECD (2020B) auf die nach wie vor hohe Lohnnebenkostenbelastung in Belgien hin und mahnt weitere Abgabenstrukturreformen ein.

## 6.3 Finnland

### 6.3.1 Rahmenbedingungen

Im Vergleich zu den anderen Ländern, die das nordische bzw. sogenannte sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsmodell verkörpern (insbesondere Schweden und Dänemark), kann Finnland als Nachzügler betrachtet werden. Die finnische Wirtschaftsstruktur war bis Ende der 1950-er Jahre stark ländlich geprägt, die vergleichsweise späte Industrialisierung wird als entscheidender Faktor dafür angeführt, dass auch die sozialstaatlichen Strukturen später als in anderen skandinavischen Ländern ausgebaut wurden (*Kettunen*, 2001). Konkret geschah das vor

---

<sup>19)</sup> Vgl. OECD (2017) für diese Details des tax shift.

allem in den 1970-er und 1980-er Jahren, als auch die Wirtschaft eine starke Entwicklung in Richtung öffentlicher und privater Dienstleistungen erfuhr. Abgesehen von dieser zeitlichen Diskrepanz und den in einzelnen Politikfeldern z. T. ausgeprägten Unterschieden innerhalb der nordischen Länder weist Finnland aber die typischen Eigenschaften dieses sozialstaatlichen Modells auf. Dazu zählen ein hoher Anteil an universalistischen Leistungen, ein ausgedehnter, mit der Erbringung zahlreicher sozialen Sachleistungen betrauter öffentlicher Sektor und ein starker Fokus auf die steuerliche Finanzierung des Sozialstaats.

Nach Erreichung von Spitzenwerten in den 1990-er Jahren wurden in Finnland, so wie auch in Dänemark und Schweden, die Ausdehnung des Sozialstaats und der Umfang der Sozialleistungen nicht weiter ausgebaut, sondern tendenziell reduziert (Kangas – Kvist, 2019). Nichtsdestotrotz gehört Finnland sowohl in einer Betrachtung der EU-Mitgliedsländer als auch im OECD-Vergleich zu den Ländern mit der höchsten Sozialquote. Nach der EU-Berechnungsmethodik lag Finnland 2017 mit einem Anteil der Sozialschutzausgaben am BIP von 30,1% deutlich über dem EU-Durchschnitt (26,8%) und wurde nur von Frankreich (31,7%) und Dänemark (30,8%) übertroffen. Der finnische Sozialstaat ist in Hinblick auf eine seiner Kernfunktionen, die Vermeidung von Armut, auch sehr effektiv: Kein anderer europäischer Wohlfahrtsstaat reduziert durch Sozialtransfers die Armutsgefährdungsquote in einem so hohen Ausmaß (54%) wie der finnische. Die Quote, die ohne Sozialtransfers bei fast 26% liegen würde, verringert sich durch die Einwirkung des Sozialstaats um fast 14 Prozentpunkte auf 12%, was den niedrigsten Wert in der EU darstellt.

Das finnische Pensionssystem weist einige Eigenheiten auf, die es deutlich von jenen in kontinentaleuropäischen Ländern wie Deutschland und Österreich abhebt. Finnland hat einerseits ein gesetzlich verpflichtendes, beitragsfinanziertes Pensionsversicherungssystem, andererseits eine steuerfinanzierte Pensionssäule, die das Einkommen von Personen ohne oder nur mit niedrigen Ansprüchen aus dem beitragsfinanzierten System sichern soll (Knuuti – Ritola, 2019). Das steuerfinanzierte Pensionssystem wird von der finnischen Sozialversicherungsanstalt (Kela) verwaltet und zahlt die sogenannte "staatliche Rente" aus, die früher eine universalistische Pensionsleistung war und heute eine bedarfsgeprüfte, an die Ansässigkeit im Land geknüpfte Leistung ist, sowie die "Garantierente", die 2011 als residuales Sicherheitsnetz eingeführt wurde, um Personen ohne Ansprüche aus den anderen Pensionstöpfen ein Grundeinkommen zu sichern. Die Ersatzraten dieser steuerfinanzierten Leistungen sind allerdings vergleichsweise niedrig (OECD, 2019B). Für die Mehrheit der Bevölkerung stellt die beitragsfinanzierte, verdienstabhängige Pensionsleistung, die vergleichsweise spät (in den 1960-er Jahren) eingeführt, dann aber stark ausgebaut wurde, die einzige oder zumindest wichtigste Einkommensabsicherung im Alter dar. Diese Pensionsversicherung, die sich aus gesetzlich festgelegten Beitragszahlungen der Arbeitnehmer/innen und der Arbeitgeber speist, wird von privaten Pensionsversicherungsgesellschaften sowie Branchen- und Betriebsrentenfonds verwaltet. Es handelt sich um ein gemischtes System mit Umlageverfahren und partieller Kapitaldeckung, was dafür ausschlaggebend ist, dass die Pensionsfonds 2018 gemeinsam Vermögenswerte in Höhe von 57,2% des BIP verwalteten (OECD, 2019B). Freiwillige betriebliche Pensionspläne spielen dagegen in Finnland, ähnlich wie in Österreich, nur eine untergeordnete Rolle (Vidlund et al., 2016).

Die Arbeitskosten sind in Finnland annähernd gleich hoch wie in Österreich (34,1 € je Stunden in Finnland, 36,2 € je Stunde in Österreich, 2019). Die indirekten Arbeitskosten sind dagegen etwas niedriger als in Österreich (20,2% gegenüber 26,6%, siehe Übersicht 5). Dieser Unterschied

erklärt sich vor allem durch die geringen Beitragszahlungen für das Gesundheitssystem, das vorwiegend über das Steuersystem finanziert wird. Auch die Beiträge in die Arbeitslosenversicherung sind (etwas) niedriger als in Österreich. Die Pensionsversicherungsbeiträge der Arbeitgeber sind dagegen auch im internationalen Vergleich hoch, während jene der Beschäftigten niedrig sind. Allerdings – und das ist ein weiterer, wichtiger Erklärungsfaktor für den niedrigen indirekten Arbeitskostenanteil in Finnland – vereinbarten die finnischen Stakeholder 2016 im Rahmen des sogenannten Wettbewerbspakts eine graduelle Reduktion der Arbeitgeberbeiträge mit einer (teilweisen) entsprechenden Anhebung der Arbeitnehmer/innen-Beitragssätze. Dieser Wettbewerbspakt wird im nächsten Abschnitt näher erläutert.

### **6.3.2 Jüngere Reformen**

In Finnland gab es im vergangenen Jahrzehnt zwei Reformen zur Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber: eine im Rahmen des Konjunkturpakets 2010, eine weitere mit dem Wettbewerbspakt 2016.

#### **6.3.2.1 Konjunkturpaket 2010**

Zum 1. April 2009 wurde der Arbeitgeberbeitrag zur staatlichen Pensionsversicherung um 0,8 Prozentpunkte auf 0,77% im privaten Sektor und auf 1,05% für alle anderen Arbeitgeber gesenkt und 2010 komplett abgeschafft. Die Gesamtentlastung belief sich somit im privaten Sektor auf 1,5 Prozentpunkte. Eine explizite Zielsetzung der Reform war die Reduktion von Personalfreisetzung und Kündigungen in arbeitsintensiven Branchen. Die Entlastung belief sich auf 495 Mio. € (0,26% des BIP), sie wurde allerdings durch nachfolgende schrittweise Erhöhungen der lohnbezogenen Pensionsbeiträge der Unternehmen wieder "aufgefressen". Laut ex-ante-Simulationen sollten 10.000 neue Arbeitsplätze aufgrund der erhöhten Arbeitsnachfrage geschaffen werden (*Eurofound*, 2017). Gleichzeitig wurde 2010 der allgemeine Mehrwertsteuersatz von 22% auf 23% erhöht. Damit weist die Lohnnebenkostensenkung Merkmale einer fiskalischen Abwertung auf; wobei allerdings die zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen die Mindereinnahmen aus den gesenkten Arbeitgeberbeiträgen nicht vollständig kompensieren konnten<sup>20)</sup> (*Bernoeth et al.*, 2014).<sup>21)</sup> Die Effekte der Maßnahme wurden nicht empirisch analysiert.

#### **6.3.2 2 Wettbewerbspakt 2016**

2016 vereinbarten die Sozialpartner einen sogenannten Wettbewerbspakt, der eine Reihe von Maßnahmen enthält, die auf eine Entlastung der Arbeit sowie unternehmerfreundliche Rahmenbedingungen abzielen (*Ministry of Finance*, 2016 und 2017; *Economic Policy Council*, 2017). Unter anderem wurden Reformen im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge implementiert. Die Dienstgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung wurden für Dienstgeber um 0,85 Prozentpunkte und jene zur Pensionsversicherung um 1,2 Prozentpunkte reduziert und die Dienstnehmer/innenbeiträge entsprechend erhöht; es fand somit eine insgesamt aufkommensneut-

---

<sup>20)</sup> Dies war vermutlich ein Grund dafür, weshalb der allgemeine Mehrwertsteuersatz 2013 um einen weiteren Prozentpunkt auf 24% angehoben wurde.

<sup>21)</sup> Dabei wurde aus verteilungspolitischen Gründen der reduzierte Mehrwertsteuersatz für Lebensmittel von 17% auf 13% reduziert.



rale Verlagerung eines Teils der Beitragslast von Dienstgebern zu Dienstnehmer/innen statt. Allerdings wurde zur Kompensation der Beitragserhöhungen für die Arbeitnehmer/innen die Einkommensteuer gesenkt, sodass es insgesamt zu Einnahmenausfällen kam, die sich 2018 auf geschätzte 295 Mio. € (etwa 0,1% des BIP) beliefen<sup>22)</sup> (*Economic Policy Council*, 2018). Nach Schätzungen des finnischen Finanzministeriums (*Ministry of Finance*, 2016) sollte die Reform die Arbeitskosten 2018 um 4,2% reduzieren; allerdings unter der Annahme, dass die nominellen Bruttolöhne nicht auf die Veränderungen der Sozialbeiträge reagieren. Die Reform sollte mittelfristig 35.000 neue Beschäftigungsverhältnisse schaffen und das Wirtschaftswachstum um bis zu 1,5% bis 2% erhöhen. Simulationen des finnischen Economic Policy Councils, die von einer geringeren Arbeitsnachfrageelastizität ausgehen, beziffern den Beschäftigungseffekt mit 11.000 zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen (*Economic Policy Council*, 2017). Während das finnische Finanzministerium erwartet, dass mittelfristig aufgrund der Beschäftigungszuwächse die Reform aufkommensneutral wirkt (*Ministry of Finance*, 2016), prognostiziert das *Economic Policy Council* (2017) für 2020 ein reforminduziertes Budgetdefizit von -0,2%.

Das finnische Wirtschaftsforschungsinstitut ETLA quantifiziert mit Hilfe einer Simulation auf Basis eines Makromodells die Beschäftigungseffekte des Wettbewerbspakts mit bis zu 42.000 zusätzlichen Beschäftigten (*Kauhanen – Lehmus*, 2019). Davon seien etwa 60% (ca. 25.000 Beschäftigungsverhältnisse) der Reduktion der Sozialbeiträge sowie weiteren Steuersenkungen im Rahmen des Wettbewerbspakts zuzurechnen.

## 6.4 Italien

### 6.4.1 Rahmenbedingungen

Auch der italienische Wohlfahrtsstaat hat Grundzüge der Bismarck'schen Tradition. Das betrifft vor allem die Finanzierung durch erwerbsbezogene Beiträge, mit einer besonders starken Variation zwischen Sektoren und Arbeitsplätzen in Bezug auf die Höhe der Beiträge sowie auf die Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe der Leistungen (*Lynch*, 2014). Gleichzeitig weist das italienische System eine Reihe von Merkmalen auf, die es deutlich von Österreich und anderen kontinentaleuropäischen Ländern unterscheiden, wie den universalistischen Charakter des Gesundheitssystems und die große Bedeutung familiärer Strukturen für die soziale Absicherung und die Erbringung von Pflege- und Kinderbetreuungsleistungen.

Mit einer Sozialquote von 27,8% (2017) liegt Italien hinsichtlich des Sozialstaatumfangs sehr nahe an Österreich und anderen hier betrachteten Ländern wie Deutschland und Belgien. Im Gegensatz zu den nordischen Wohlfahrtsstaaten ist das italienische System allerdings weitaus weniger effizient in der Vermeidung von sozialen Risiken und am Arbeitsmarkt durch ausgeprägte Dualismen zwischen System-Insidern und -Outsidern gekennzeichnet. Die Armutsgefährdungsquote liegt auch nach Sozialtransfers über 20%, dieser Wert ist deutlich höher als in den anderen hier betrachteten Ländern und nur um 5,6 Prozentpunkte niedriger als bei Betrachtung vor Sozialtransfers. Bis vor Kurzem war Italien eines der wenigen europäischen Länder ohne einheitliche Mindesteinkommensleistung. Diese Lücke im Sozialnetz wurde 2019 mit der Einführung einer

---

<sup>22)</sup> Etwa die Hälfte des Einnahmenausfalls wird durch die Anhebung von Steuern auf Alkohol und Energiesteuern für die Industrie kompensiert (*Economic Policy Council*, 2018).



bedarfsgeprüften Mindestsicherung (*Reddito di cittadinanza*) geschlossen. Der italienische Sozialstaat ist durch einen sehr hohen Anteil an Ausgaben für die Alterssicherung gekennzeichnet, diese stellen rund 47% der gesamten Sozialschutzausgaben dar und haben gemessen am BIP einen Anteil von fast 13,6%.<sup>23)</sup> Allerdings lag dieser Anteil vor einigen Jahren noch höher (2013: 14,2%) und ist seither leicht rückläufig, was auch auf wiederholte, teils radikale Einschnitte im Pensionssystem zurückzuführen ist.

Die Arbeitskosten sind in Italien in den vergangenen zehn Jahren (+1,2 p. a.) deutlich langsamer gewachsen als in Österreich und den anderen europäischen Ländern. Sie liegen nach den aktuellsten Zahlen in der Gesamtwirtschaft bei 29,2 € pro Stunde und somit fast ein Fünftel unter dem österreichischen Wert. Die Lohnnebenkosten sind allerdings im europäischen Vergleich besonders hoch: Anteilig entfallen fast 29% der gesamten Arbeitskosten auf indirekte Kosten. Diese Quote liegt um 5 Prozentpunkte über dem europäischen Durchschnittswert und zählt nach Frankreich und Schweden zu den höchsten in Europa. Die Europäische Kommission empfiehlt Italien seit längerem, die hohen Abgaben auf Arbeit – möglichst im Rahmen einer Abgabenstrukturreform (tax shift) – zu reduzieren.<sup>24)</sup>

#### 6.4.2 Jüngere Reformen

In Italien wird auf der kommunalen Ebene seit 1998 die "Imposta regionale sulla attività produttiva" (IRAP) erhoben (*Bordignon et al.*, 2001; *Bonucchi et al.*, 2015), die eine Form von kommunaler Wertschöpfungsabgabe darstellt. Das Beispiel der IRAP ist aus österreichischer Sicht deshalb von Interesse, weil sie (da die Bemessungsgrundlage die Wertschöpfung der Unternehmen ist) ähnlich wie die österreichische kommunale Lohnsummenabgabe die Lohnaufwendungen der Unternehmen erhöht, und auch, weil in Österreich seit langem über die Einführung einer Wertschöpfungsabgabe als alternatives Finanzierungsinstrument für die soziale Sicherung diskutiert wird (*Schratzstaller et al.*, 2016). Die IRAP wurde seit Ende der 2000-er Jahre mehrfach reformiert, mit der Zielsetzung, die Belastung der Unternehmen zu senken.

Mit den Einnahmen aus der IRAP wird etwa ein Viertel der regionalen Ausgaben finanziert, einschließlich der regionalen Gesundheitsausgaben (*Cnossen*, 2006). Die IRAP ist eine direkte Steuer, die als Objektsteuer einzuordnen ist, da sie an der beim Steuerpflichtigen anfallenden Wertschöpfung anknüpft und persönliche Umstände des Steuerpflichtigen unberücksichtigt lässt. Der Zentralstaat verfügt über die Gesetzgebungshoheit, während Ertrags- und Verwaltungshoheit bei den Regionen angesiedelt sind. Die Regelungen bezüglich der Steuerentrichtung (Steuerperiode, Steuererklärung und Steuerabführung in Form von Vorauszahlungen und Abschlusszahlung) entsprechen im Wesentlichen jenen für die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Die Gruppe der Steuersubjekte umfasst Einzelunternehmen und Freiberufler/innen, Personengesellschaften, Kapitalgesellschaften und sonstige gewerbliche Körperschaften sowie nicht gewerbliche private und öffentliche Körperschaften einschließlich des Staats und der lokalen Gebietskörperschaften. Freiberufler/innen und Einzelunternehmer/innen, deren Umsätze primär aus der persönlichen Tätigkeit stammen, die also nicht über eine eigenständige relevante

---

<sup>23)</sup> Eurostat-Daten für 2017.

<sup>24)</sup> Vgl. z.B. *Astarita et al.* (2016).

Organisation verfügen (in der Form von Mitarbeiter/innen oder von Anlagevermögen), unterliegen nicht der Steuerpflicht.

Die Bemessungsgrundlage der IRAP wird nach der Subtraktionsmethode ermittelt und entspricht der Nettowertschöpfung. Von den Umsätzen werden also die Vorleistungen ebenso wie die nach den üblichen Abschreibungsregelungen ermittelten Abschreibungen abgezogen. Dabei gibt es bei der Ermittlung der Wertschöpfung Sonderregelungen für Banken und Versicherungen. Die Bemessungsgrundlage enthält somit Löhne und Gehälter (einschließlich Lohnnebenkosten), Vergütungen an ständige oder gelegentliche Mitarbeiter, Forderungsverluste (einschließlich Wertberichtigungen), die Zinskomponente der Leasingraten sowie die Rückstellungen, die sämtlich nicht in Abzug gebracht werden dürfen.

In Italien gibt es anhaltende Diskussionen über die IRAP, und die meisten politischen Parteien sind für ihre Abschaffung oder zumindest Reform (Longobardi, 2013). Dies hat seit 2008 zu einer Reihe von Änderungen bezüglich der Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage sowie der Steuersätze geführt, die das Aufkommen sukzessive reduzierten (Bonucchi et al., 2015). Die IRAP wurde 1998 mit einem Normalsteuersatz von 4,25% eingeführt. Für mehrere Branchen wurden aus unterschiedlichen Gründen Sondersteuersätze festgesetzt: ein mit 2,5% geringerer Steuersatz für die Land- und Forstwirtschaft, um übermäßige Belastungen zu vermeiden, und höhere Steuersätze für Banken, Finanzintermediäre und Versicherungen (5,4%) sowie die öffentliche Verwaltung (8,5%). Seither wurden die Steuersätze mehrfach verändert. 2008 wurde der Normalsteuersatz auf 3,9% reduziert (zusammen mit einer Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 33% auf 27,5%). 2014 wurde der Normalsteuersatz weiter auf 3,5% verringert. Mit der Reform 2015, die die Abzugsfähigkeit von Personalaufwendungen erweiterte, wurde der Normalsteuersatz wieder auf das vor 2014 geltende Niveau von 3,9% erhöht, mit rückwirkender Geltung auch für das Finanzjahr 2014.

Seit Ende der 2000-er Jahre wurden mehrere Ausnahmebestimmungen bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage der IRAP eingeführt, die primär die Entlastung der Lohnaufwendungen der steuerpflichtigen Unternehmen zum Ziel haben.<sup>25)</sup> So wurde 2008 pro unbefristet Beschäftigtem/Beschäftigter ein Freibetrag sowie die Abzugsfähigkeit der Sozialbeiträge von der IRAP-Bemessungsgrundlage eingeführt. Seit 2011 konnten für jede neu unbefristet eingestellte Arbeitnehmerin sowie für alle Arbeitnehmer/innen unter 35 Jahren pauschal 6.000 € als Freibetrag geltend gemacht werden.

Bonucchi et al. (2015) zeigen auf der Grundlage einer makroökonomischen Analyse, dass eine Reduktion des Steuersatzes der IRAP im Vergleich zu einer Reduktion des Körperschaftsteuersatzes im selben Ausmaß nicht nur Anreize für Investitionen in neues Kapital, sondern auch zur Ausweitung der Beschäftigung setzen würde. Vor dem Hintergrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in Italien führten die Einwände gegen die Beschäftigungsfeindlichkeit der IRAP schließlich zu einer weiteren Reform 2015. Diese bestand in einer weitreichenden Herausnahme der Lohn- und Gehaltsaufwendungen aus der Bemessungsgrundlage, die eine beträchtliche Erosion der Wertschöpfungsbasierung der IRAP impliziert. Konkret sind seither sämtliche Lohnaufwendungen für alle unbefristet Beschäftigten von der IRAP-Bemessungsgrundlage generell

---

<sup>25)</sup> Vgl. zum Folgenden Bonucchi et al. (2015).

abziehbar. Für Unternehmen ohne Beschäftigte wird seit 2015 ein Absetzbetrag in Höhe von 10% der IRAP-Steuerschuld gewährt.

Sowohl gemessen am BIP als auch an den Gesamtabgabeneinnahmen geht aufgrund der Reformen in der zweiten Hälfte der 2000-er Jahre (Senkung des Steuersatzes, diverse Ausnahmen bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage) die fiskalische Bedeutung der IRAP langsam zurück. 2019 belief sich das Aufkommen aus der IRAP auf 1,4% des BIP; bei ihrer Einführung war es 2,4% des BIP. Zwar kann von der sinkenden fiskalischen Bedeutung der IRAP nicht unmittelbar auf den Umfang der Maßnahmen zur Entlastung geschlossen werden, da das sinkende Aufkommen auch von Beschäftigungsrückgängen beeinflusst sein könnte. Allerdings kann von einer gewissen Entlastung der Unternehmen ausgegangen werden.

Ex-post-Evaluierungen der diversen IRAP-Reformen liegen nicht vor.

## 6.5 Ungarn

### 6.5.1 Rahmenbedingungen

Ungarn hat vom sozialistischen Regime ein ziemlich umfassendes Wohlfahrtsmodell geerbt (Scharle – Szikra, 2015). Mit dem Ende des kommunistischen Systems kam es zu einer tiefen Übergangskrise, die sich auch stark auf die sozialen Sicherungssysteme auswirkte. Aufgrund des starken Rückgangs der Beschäftigung in den frühen 1990-er Jahren und des starken Einsatzes von frühzeitigen Pensionierungen und anderen Maßnahmen zur sozialen Abfederung zählte 1995 fast ein Drittel der Personen im erwerbsfähigen Alter zu den Empfänger/innen von sozialen Transferleistungen (*ebenda*). Es folgten umfangreiche Sparpakete, die zu erheblichen Kürzungen in der Großzügigkeit des Sozialsystems führten. Auch auf institutioneller Ebene wurden größere Änderungen vorgenommen. In den späten 1990-er und frühen 2000-er Jahren wurden erstmals verstärkt Aktivierungs- und Welfare-to-work-Programme eingeführt, die in der jüngeren Vergangenheit weiter ausgebaut worden sind (Orosz, 2018; Vidra, 2018). Das Pensionssystem wurde 1996 von einem typischen versicherungsbasierten Umlageverfahren auf ein teil-privatisiertes System umgestellt. Diese private Säule des Pensionssystems wurde allerdings 2010 im Zuge tiefgreifender Reformen, mit denen unter anderem das Bildungs- und Gesundheitssystem zentralisiert und der Zugang zu Formen der frühzeitigen Verrentung stark eingeschränkt wurden, wieder nationalisiert und die bisher angesammelten Beiträge unter staatliche Kontrolle gebracht (Scharle – Szikra, 2015; Orosz, 2018). Mit der Rückabwicklung der Privatisierung des Pensionssystems steht Ungarn nicht alleine da: Analysen der Internationalen Arbeitsorganisation zeigen, dass 18 der 30 Länder, die ab den 1980-er Jahren ihr Pensionssystem ganz oder teilweise privatisiert hatten, diesen Vorgang zumindest partiell wieder rückgängig gemacht haben (ILO, 2018). Zu dieser Ländergruppe zählen auch weitere mittelosteuropäische Länder wie Tschechien, Slowakei und Polen.

Ähnlich wie Tschechien und andere osteuropäische Nachbarländer Österreichs hat Ungarns Sozialsystem seine Wurzeln im Bismarck'schen Modell der österreichisch-ungarischen Kaiserzeit (Orosz, 2018; Saxonberg – Sirovátka (2019). Diese Wurzeln wurden nach der Wende und trotz der Einführung einiger liberaler Elemente wieder aufgegriffen. Die starke Koppelung der Sozialstaatsfinanzierung an die Erwerbstätigkeit zog auch eine hohe Belastung des Faktors Arbeit nach sich, ein weiteres Merkmal, das Ungarn mit den meisten post-sozialistischen EU-Mitgliedsstaaten teilte (Scharle – Szikra, 2015). Die Problematik der hohen Steuern und Abgaben auf

Arbeit wurde durch die Gestaltung der persönlichen Einkommensteuer und der Sozialversicherungsbeiträge verschärft, was besonders die Kosten für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte erhöhte. Der Steuerkeil auf einen Mindestlohn betrug im Jahr 2000 48%, der zweithöchste Wert in Europa. Die indirekten Arbeitskosten betrugen im Durchschnitt aus Industrie und Dienstleistungen 2000 rund 33%, was damals unter den EU-Mitgliedsländern der höchste Wert war (*Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen*, 2017). In den folgenden Jahren wurde diese hohe Belastung des Faktors Arbeit sukzessive gesenkt, sie betrug 2008 noch 29,5% und 2016 25,4%. Dieser Wert lag bereits nahe am Durchschnittswert für die EU-Mitgliedsländer, wurde aber in den folgenden Jahren weiter reduziert, auf 19,3% im Jahr 2019. Dieser ungewöhnlich starke Rückgang der indirekten Arbeitskosten spiegelt sich auch im Anteil der Arbeitgeberbeiträge an der Sozialstaatsfinanzierung, der von 53,7% im Jahr 2000 (ein Wert, der damals nur von wenigen EU-Ländern wie Estland und Rumänien übertroffen wurde) auf 37,1% im Jahr 2017 (letzter verfügbarer Wert) gefallen ist. Allerdings ist der Anteil der Arbeitnehmer/innen-Beiträge im gleichen Zeitraum fast spiegelbildlich gestiegen (von 12,5% auf 28,5%), weshalb in Summe der stark versicherungs- und beitragsbasierte Charakter der Sozialstaatsfinanzierung beibehalten wurde.

Der ungarische Staat gibt für Sozialausgaben anteilig am BIP deutlich weniger aus als die restlichen hier betrachteten Länder. In Kaufkraftparitäten gemessen betragen die Sozialschutzausgaben pro Kopf nur etwas mehr als ein Drittel verglichen zu Österreich (2017). Die Sozialquote ist seit 2009 rückläufig und lag zuletzt bei 18,1% (vgl. Übersicht 1). Trotz der Reduktion der Sozialausgaben ging die Armutsgefährdungsquote in den vergangenen Jahren leicht zurück und ist im europäischen Vergleich niedrig, auch in Hinblick auf die Differenz zwischen dem Wert vor und nach Sozialtransfers ist Ungarn mit westeuropäischen Ländern vergleichbar. Hinter dem Durchschnittswert dürften sich aber für die Armutsgefährdung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedliche Trends verbergen. Das Armutsrisiko der Über-65-Jährigen beispielsweise, das in einer längerfristigen Betrachtung sehr niedrig war, hat sich in den letzten Jahren von 4,5% (2014) auf 9,8% (2018) mehr als verdoppelt.

### 6.5.2 Jüngere Reformen

Im Gefolge der Krise 2008/09 wurden in Ungarn umfangreiche Reformen im Abgaben- und Transfersystem implementiert, die vor dem Hintergrund der bestehenden hohen Lohnnebenkosten auch Änderungen bei den Sozialbeiträgen der Arbeitgeber umfassten. Ein größerer Schritt zur Arbeitskostensenkung wurde 2009 gesetzt (*Elek – Scharle*, 2011; *Benczúr et al.*, 2012; *Scharle – Szikra*, 2015; *Eurofound*, 2017): Die Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträge wurden zum 1. April 2009 für Beschäftigte mit einem Bruttolohn bis zum Zweifachen des Mindestlohnes um 5 Prozentpunkte von 32% auf 27% gesenkt, was eine Entlastung von 60 Mrd. HUF (rund 222 Mio. €) bedeutete.<sup>26)</sup> Mit Anfang 2010 wurde die Reduktion auf sämtliche Einkommenshöhen ausgedehnt. Zusammen mit der gleichzeitigen Abschaffung des pauschalen Beitrags zur Krankenversicherung (lump-sum health contribution) verursachte die Maßnahme budgetäre Kosten von rund 225 Mrd. HUF (810 Mio. € bzw. 0,82% des BIP). Zur Kompensation der Einnahmehinfortfälle wurde der Regelsatz in der Mehrwertsteuer, der erst 2006 von 25% auf 20% gesenkt worden war, wieder auf seinen vorherigen Wert von 25% erhöht. Die Reform kann also als fiskalische Abwertung charakterisiert werden. Ab 2010 wurden weitere, teilweise recht radikale

---

<sup>26)</sup> Vgl. für dieses und die folgenden Details *Elek – Scharle* (2011).

Steuer- bzw. Abgabenänderungen umgesetzt (Benczúr *et al.*, 2012): Die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber wurden wieder um 1,5 Prozentpunkte auf 28,5% erhöht. Diverse Verbrauchssteuern wurden angehoben, und 2012 kam es zu einer weiteren Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf 27%. Zudem wurde der Einkommensteuerspitzensatz mit der Einführung einer Flat Tax auf 20,3% halbiert.

Für die makroökonomischen Effekte der Lohnnebenkostensenkung liegen keine elaborierten detaillierten Evaluierungen vor. Auf Basis von in der empirischen Literatur ermittelten Multiplikatoren beziffern Elek – Scharle (2011) die durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber induzierte Erhöhung der Beschäftigung auf 0,3% bis 2,8% in der kurzen und um 0,5% bis 1% in der längeren Frist. Allerdings berücksichtigt diese grobe Schätzung nicht die kompensatorische Erhöhung der Mehrwertsteuer.

Eine Mikrosimulation der Ungarischen Nationalbank (Benczúr *et al.*, 2012) evaluiert die gesamten Maßnahmen, die im Steuer- und Transfersystem zwischen 2008 und 2010 bzw. 2010 und 2013 gesetzt wurden, im Paket. Gemäß dieser Simulation erhöhen die Maßnahmen der Jahre 2008 bis 2010 (Senkung der Dienstgeberbeiträge und der Einkommensteuer, Erhöhung der Verbrauchssteuern und Dienstnehmerbeiträge) langfristig die Beschäftigung um 2,3% und das BIP um 1,7%; wobei der Großteil dieser Effekte auf die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen ist. Gemessen am Gini-Koeffizienten erhöht sich die Ungleichheit durch die Maßnahmen der Jahre 2008 bis 2010 leicht.

Neben der allgemeinen Reduktion der Lohnnebenkosten wurden in Ungarn ab 2008 mehrere gezielte, d. h. auf bestimmte Gruppen am Arbeitsmarkt abzielende Senkungen der Lohnnebenkosten vorgenommen. So wurde 2008 für Mikrounternehmer/innen eine Befreiung des/der ersten Angestellten von Sozialversicherungsbeiträgen eingeführt. Diese Befreiung war auf 12 Monate befristet und an die Bedingung geknüpft, dass das Beschäftigungsverhältnis auch drei Monate nach Auslaufen der Befreiung bestehen bleibt. 2011 wurde eine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber von 27% auf 20% für Eltern, die aus der Karenz zurückkehren und nicht mehr als das Doppelte des Mindestlohns verdienen, implementiert. Diese Reduktion ist auf 3 Jahre befristet. 2013 wurde eine Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen für Arbeitgeber, die junge, alte oder gering qualifizierte Personen beschäftigen, eingeführt. Seit 2013 können zudem Arbeitgeber in strukturschwachen Regionen um eine Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen ansuchen.

## 7 Schlussfolgerungen

Die Sichtung der Literatur hat zunächst gezeigt, dass in den letzten beiden Jahrzehnten nur eine begrenzte Zahl an größeren internationalen Reformen, die auf eine generelle Senkung der Lohnnebenkosten abzielten, umgesetzt wurde. Die Anzahl an wissenschaftlichen Studien zu solchen Reformen ist entsprechend überschaubar, während mehr Analysen der Effekte von Reduktionen der Lohnnebenkosten für bestimmte Gruppen am Arbeitsmarkt vorliegen. Dennoch können aus der für die vorliegende Studie ausgewerteten theoretischen und empirischen Literatur sowie den präsentierten Länderbeispielen interessante Schlussfolgerungen gezogen werden.

Der Überblick über die empirische Literatur zeigt erstens, dass sowohl Lohnnebenkostensenkungen allgemein als auch fiskalische Abwertungen kurzfristig durchaus positive, wenn auch moderate Effekte auf Beschäftigung und BIP haben. Längerfristig sind diese Effekte allerdings deutlich geringer. Dieser zeitliche Verlauf der Auswirkungen solcher Reformen lässt sie grundsätzlich als Instrumente zur Krisenbewältigung interessant erscheinen. Zweitens sind gezielte Reduktionen der Lohnnebenkosten für bestimmte Gruppen am Arbeitsmarkt (Ältere, Geringqualifizierte, Frauen) effektiver bzw. effizienter als allgemeine Lohnnebenkostensenkungen. Drittens beeinflussen Arbeitsmarktinstitutionen und Lohnfindung die Auswirkungen von (Veränderungen der) Lohnnebenkosten: Die beschäftigungspolitische Effektivität ist umso höher, je unflexibler die Löhne reagieren (können). Viertens sind bei Lohnnebenkostensenkungen auch potenziell unerwünschte Verteilungseffekte zu berücksichtigen. Diese können sowohl die Auswirkungen von Ausgabenkürzungen betreffen (dort, wo eine Senkung der Lohnnebenkosten keine negativen Effekte auf den öffentlichen Haushalt haben soll und daher durch die Reduktion von Ausgaben mit progressiven Verteilungswirkungen kompensiert wird), als auch die Gegenfinanzierung, vor allem wenn bei einer fiskalischen Abwertung im Gegenzug zu einer Lohnnebenkostensenkung regressiv wirkende Abgaben auf Konsum erhöht werden. Wie Simulationsstudien zeigen, können die regressiven Verteilungseffekte allerdings geringer ausfallen, wenn durch die Reform Sozialversicherungsbeiträge reduziert werden, die ebenfalls (zumindest indirekt) regressiv auf die Einkommensverteilung wirken, während beispielsweise eine Verschiebung von der Einkommensteuer hin zur Mehrwertsteuer mit deutlich stärkeren regressiven Effekten einhergeht. Positive Beschäftigungseffekte infolge einer Lohnnebenkostensenkung können einen Beitrag in Richtung einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung leisten.

Die in der Studie genauer betrachteten Länderbeispiele zeigen vor allem Reformen mit Gegenfinanzierung der vorgenommenen Senkung der Lohnnebenkosten. Dabei wurden allerdings unterschiedliche Ansätze zur Gegenfinanzierung verfolgt. Diese reichen von einer Erhöhung der Mehrwertsteuer (im Rahmen einer fiskalischen Abwertung) über eine Erhöhung weiterer Verbrauchssteuern oder anderer Steuern bis hin zu einer ökologischen Steuerreform, die eine Erhöhung von Ökosteuern mit einer Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen kombiniert. Informationen zu den Auswirkungen der betrachteten Reformen auf die Leistungsseite liegen kaum vor. Zwar zeigen die Länderbeispiele länderspezifische Unterschiede in Zielsetzung und Reichweite der Reformen auf. Allerdings fügen sie sich ein in einen allgemeinen Trend weg von einer Beitrags- hin zu einer stärkeren Steuerfinanzierung der Sozialausgaben, der in den Strukturdaten zur Finanzierung der Sozialschutzausgaben erkennbar ist. Empirische Evaluierungen der makroökonomischen Effekte dieser Reformen sind nur begrenzt vorhanden und beschränken sich vorwiegend auf ex-ante-Analysen. Die Ergebnisse sind weitgehend mit jenen aus der internationalen Literatur konsistent und zeigen moderate BIP- und Beschäftigungseffekte der betrachteten Reformen.

## 8 Literaturhinweise

- Arnold, J., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwellnus, C., Vartia, L., "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *The Economic Journal*, 2011, 121(550), S. 59-80.
- Astarita, C., Maestri, V., Schmitz, M.-L., "Recent Tax Reforms in Italy: The Impact on Households and Workers", European Commission, Economic Brief, 2016, (20).
- Attinasi, M.-G., Prammer, D., Tasso, M., van Parys, S., "Budget-Neutral Labour Tax Wedge Reductions: A Simulation-Based Analysis for Selected Euro Area Countries", Deutsche Bundesbank Discussion Paper, 2016, (26).
- Bach, S., "Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert", *DIW-Wochenbericht*, 2005, 72(47), S. 705-714.
- Bach, S., "Zehn Jahre ökologische Steuerreform: Finanzpolitisch erfolgreich, klimapolitisch halbherzig", *DIW-Wochenbericht*, 2009, 76(14), S. 218-227.
- Bach, S., Bork, C., Kohlhaas, M., Meyer, B., Praetorius, B., Welsch, H., *Die ökologische Steuerreform in Deutschland. Eine modellgestützte Analyse ihrer Wirkungen auf Wirtschaft und Umwelt*, Berlin/Heidelberg, 2001.
- Bach, S., Buslei, H., Harnisch, M., Isaak, N., "Ökosteuer-Einnahmen sorgen noch heute für niedrigere Rentenbeiträge und höheren Renten", *DIW-Wochenbericht*, 86(13), 2019, S. 224-230.
- Bach, S., Haan, P., Hoffmeister, O., Steiner, V., *Increasing the Value-Added Tax to Re-Finance a Reduction of Social Security Contributions?*, 2006, mimeo.
- Bach, S., Haan, P., Müller, K.-U., Wrohlich, K., Fischer, B., "Gutachten Rentenversicherung Teil 1: Zum Zusammenhang von Beschäftigung und Beitragssatz zu den Sozialversicherungen", *DIW Kompakt*, 2016, (109).
- Bahle, T., *Familienpolitik in den EU-Staaten: Unterschiede und Gemeinsamkeiten*, Bundeszentrale für politische Bildung. Dossier Familienpolitik, 19.4.2017, abgerufen unter <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/246763/unterschiede-und-gemeinsamkeiten?p=all>.
- Baiardi, D., Profeta, D., Puglisi, R., Scabrosetti, S., "Tax Policy and Economic Growth: Does it Really Matter?", CESifo Working Paper, 2017, (6343).
- Bargain, O., Orsini, K., Peichl, A., "Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States: New Results", *Journal of Human Resources*, 2014, 49(3), S. 723- 838.
- Bargain, O., Peichl, A., "Steady-state Labor Supply Elasticities: A Survey", Institute for the Study of Labor (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit IZA), IZA Discussion Paper, 2013, (7698).
- Bauer, T., Riphahn, R.T., "Employment Effects of Payroll Taxes – An Empirical Test for Germany", *Applied Economics*, 2002, 34(7), S. 865-876.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, *Entwicklung und Struktur der Arbeitskosten und der Lohnstückkosten 2000 bis 2015. Ein kommentierter Datenüberblick*, Wien, 2017.
- Benczúr, P., Kátay, G., Kiss, Á., "Assessing Changes of The Hungarian Tax and Transfer System: A General-Equilibrium Microsimulation Approach", MNB Working Paper, 2012, (7).
- Bernoth, K., Burauel, P., Engler, P., "Fiskalische Abwertung: wirtschaftlicher Impuls für die Krisenländer im Euroraum", *DIW Wochenbericht*, 2014, (39), S. 916-922.
- Böhringer, C., Schwager, R., "Die Ökologische Steuerreform in Deutschland – ein umweltpolitisches Feigenblatt", ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Discussion Paper, 2002, (14).
- Bonucchi, M., Ferrari, M., Tomasini, S., Tsenova, T., "Tax Policy, Investment Decisions and Economic Growth". *Revue de l'OFCE*, 2015, 141(5), S. 225-262.
- Bordignon, M., Giannini, S., Panteghini, P., "Reforming Business Taxation: Lessons from Italy?", *International Tax and Public Finance*, 2001, 8(2), S. 191-210.
- Borjas, G.J., *Labor Economics*, 6. Aufl., New York, 2013.
- Bovenberg, A., "Tax Policy and Labor Market Performance", in Agell, J., Sørensen, P. B., (Hrsg.), *Tax Policy and Labor Market Performance*, CESifo and MIT-Press, Cambridge, 2006.



- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2020A), Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft, abgerufen am 21.09.2020, <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/agrarsozialpolitik/saisonarbeitskraefte-landwirtschaft.html>.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2020B), Neuregelung für Saisonarbeitskräfte schafft Planungssicherheit für die Landwirte, Pressemitteilung 94/2020, abgerufen am 21.09.2020, <https://www.bmel.de/Shared-Docs/Pressemitteilungen/DE/2020/094-saisonarbeitskraefte.html;sessionid=6953C3EB0B6E9331C2BB718282CACD18.intranet921>.
- Bureau Fédéral du Plan, Effets Macro-économiques et Budgétaires des Mesures de Tax Shift du Gouvernement Fédéral, Brüssel, 2015.
- Buslei, H., Wirkungen der ökologischen Steuerreform auf den Beitragssatz der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und die Rentenanpassung, Berlin, 2008, mimeo.
- Caminada, K., Goudswaard, K., Wang, C., Wang, J., "Income Inequality and Fiscal Redistribution in 31 Countries After the Crisis", Comparative Economic Studies, 2019, 61(1), S. 119-148.
- Chen, R., Milesi-Ferretti, G. M., Tressel, T., "External Imbalances in The Eurozone", Economic Policy, 2013, 28(73), S. 101-142.
- Clegg, D., "Central European Welfare States", in Greve, B. (Hrsg.), Routledge Handbook of the Welfare State, Routledge, London, 2019, S. 137-147.
- Cnossen, S., "IRAP – A Crypto-VAT?", EC Tax Review, 2006, 15(1), S. 4-5.
- CPB, CAPP, CASE, CEPII, ETLA, IHS, IFO, IFS, "Study on the Impacts of Fiscal Devaluation", European Commission Taxation Paper, 2013, (36).
- CPB, CAPP, CASE, CEPII, ETLA, IHS, IFO, IFS, "Study on the Effects and Incidence of Labour Taxation. Final report", European Commission Taxation Paper, 2015, (56).
- Cruces, G., Galiani, S., Kidyba, S., "Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification Through Policy Changes", Labour Economics, 2010, 17(4), S. 743-749.
- Dosi, G., Grazzi, M., Moschella, D., "Technology and Costs in International Competitiveness: From Countries and Sectors to Firms", Research Policy, 2015, 44(10), S. 1795-1814.
- Economic Policy Council, Economic Policy Council Report 2016, Helsinki, 2017.
- Economic Policy Council, Economic Policy Council Report 2017, Helsinki, 2018.
- Econpublica, The Role and Impact of Labour Taxation Policies, Università Bocconi - Centre for Research on the Public Sector, Milan, 2011, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7404&langId=en>.
- Elek, P., Scharle, Á., "Crisis Measures in The Labour Market", in Fazekas, K., Molnár, G., (Hrsg), The Hungarian Labour Market. Review and Analysis, IE HAS & National Employment Foundation, Budapest, 2011.
- Engler, P., Ganelli, G., Trevala, J., Voigts, S., "Fiscal Devaluation in A Monetary Union", IMF Working Paper, 2014, (14/201).
- Esping-Andersen, G., The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press, Princeton (NJ), 1990.
- Esping-Andersen, G., Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Eurofound, Employment Effects of Reduced Non-Wage Labour Costs, Luxembourg, 2017.
- European Commission, "Annual Growth Survey 2015", COM(2014)902 final, Brüssel, 2014.
- European Commission, Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway : 2020 edition, Luxembourg, 2020.
- Eurostat, European System of Integrated Social Protection Statistics – ESSPROS. Manual and User Guidelines, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.
- Eurostat, 2020, [Zugriff: 21.9.2020], Indikatoren lc\_lci\_lev (letzter verfügbarer Datenstand 31.3.2020), lc\_lci\_r2\_a (Stand 16.6.2020), lc\_ncost\_r2 (Stand 24.3.2020), spr\_exp\_sum (Stand 2.9.2020), nama\_10\_pc (Stand 18.9.2020), gov\_10a\_main (Stand 22.6.2020), ilc\_li02 (Stand: 9.9.2020) spr\_rec\_sumt (Stand: 22.7.2020), <https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>.
- Farhi, E., Gopinath, G., Itskhoki, O., "Fiskal Devaluations", NBER Working Paper, 2011, (17662).
- Feil, M., Zika, G., "Politikberatung mit dem Simulationsmodell PACE-L: Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel einer Senkung der Sozialabgaben", Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), IAB-Forschungsbericht, 2005, (17), <https://econpapers.repec.org/paper/iabiabfob/200517.htm>.

- Ferragina, E., Seelieb-Kaiser, M., Spreckelsen, T., "The Four Worlds of "Welfare Reality": Social Risks and Outcomes in Europe", *Social Policy & Society*, 2015, 14(2), S. 287–307.
- Ferrera, M., "The 'Southern' Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 1996, 6(1), S. 17–37.
- Fullerton, D., Metcalf, G.E., "Tax Incidence", in Auerbach, A.J., Feldstein, M. (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*, 2002, (4), S. 1787-1872.
- Gadatsch, N., Stähler, N., Weigert, B., "German Labour Market and Fiscal Reforms 1999-2008: Can They Be Blamed for Intra-Euro Area Imbalances?", *Deutsche Bundesbank Discussion Paper*, 2015, (29/2015).
- Goudswaard, K., Caminada, K., "Social Security Contributions: Economic and Public Finance Considerations", *International Social Security Review*, 2016, 68(4), S. 25-45.
- Greve, B. (Hrsg.), *Routledge Handbook of the Welfare State*, Routledge, London, 2019.
- Guichard, S., E. Rusticelli, E., "Assessing the Impact of the Financial Crisis on Structural Unemployment in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, 2010, (767).
- Hemerijck, A., Marx, I., "Continental Welfare at A Crossroads: The Choice Between Activation and Minimum Income Protection in Belgium and the Netherlands", in Palier, B. (Hrsg.), *A Long Goodbye to Bismarck*, Amsterdam University Press, 2010, S.129-155.
- HGV Hoteliers- und Gastwirteverband Italiens, Die neue Regelung für Gelegenheitsarbeit "Presto", abgerufen am 21.9.2020, <https://www.hgv.it/dienstleistungen/loehnepersonal/aktuelle-meldung/nachricht/gelegenheitsarbeit-presto.html>.
- ILO International Labour Office, *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, ILO, Genf, 2018.
- INPS Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, Vertrag über Gelegenheitsarbeit, abgerufen am 21.9.2020, <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53978>
- Kangas, O., Kvist, J., "Nordic welfare states", in Greve, B. (Hrsg.), *Routledge Handbook of the Welfare State*, Routledge, London, 2019, S. 124-136.
- Kauhanen, A., Lehmus, M., "Työaika, työllisyys ja kilpailukyky", *ETLA report* 92, 2019.
- Kettunen, P., "The Nordic Welfare State in Finland", *Scandinavian Journal of History*, 2001, 26(3), S. 225-247.
- Klinger, S., "Wie wären die Steuergelder am besten angelegt?", *IAB Kurzbericht*, 2006, (29).
- Knirsch, D., Niemann, R., "Die Abschaffung der österreichischen Gewerbesteuer als Vorbild für eine Reform der kommunalen Steuern in Deutschland?", *Arbeitskreis Quantitative Steuerlehren (arqus)*, Discussion Paper, 2005, (11), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/27048/1/51447825X.PDF>.
- Knuuti, J., Ritola, S., "Total Pension in Finland 2019: How Are Earnings-related Pensions, National Pensions and Taxation Determined?", *Finnish Centre for Pensions Report*, 2019, (4).
- Köppl, A., Schratzenstaller, M. (2015A), "Das österreichische Abgabensystem – Status-quo", *WIFO-Monatsberichte*, 2015, 88(2), S. 109-126.
- Köppl, A., Schratzenstaller, M. (2015B), "Das österreichische Abgabensystem – Reformperspektiven", *WIFO-Monatsberichte*, 2015, 88(2), S. 127-135.
- Korkeamäki, O., "The Finnish Payroll Tax Cut Experiment Revisited", *VATT Working Paper*, 2011, (22).
- Korkeamäki, O., Uusitalo, R., "Employment and Wage Effects of a Payroll Tax Cut – Evidence from a Regional Experiment", *International Tax and Public Finance*, 2009, 16(6), S. 753-772.
- Koske I., *Fiscal Devaluation – Can It Help to Boost Competitiveness?*, *OECD Economics Department Working Paper*, 2013, (81).
- Ku, H., Schönberg, U., Schreiner, R. C., "Do Place-based Tax Incentives Create Jobs?", *Journal of Public Economics*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104105>.
- Kugler, A., Kugler, M., "Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Columbia", *NBER Working Paper*, 2008, (13855).
- Kuhnle, S., Sander, A., "The Emergence of The Western Welfare State", in Lewis, J., Obinger, H., Pierson, C., Leibfried, S., Castles, F.G. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Publishing, Oxford, 2010, S. 61-80.

- Lichter, A., Peichl, A., Siegloch, S., "The Own-wage Elasticity of Labor Demand: A Meta-Regression Analysis", *European Economic Review*, 2015, 80(C), S. 94-119.
- Longobardi, E., "From Transfers to Tax 'Co-coccupation': The Italian Reform of Intergovernmental Finance", in Junhun, K., Lotz, J., Blöchliger, H.-J., (Hrsg.), *Measuring Fiscal Decentralization*, OECD, Paris, 2013, S. 27-150.
- Lynch, J., "The Italian Welfare State After the Financial Crisis", *Journal of Modern Italian Studies*, 2014, 19(4), S. 380-388.
- Marx, I., Verbist, G., "Belgium, a Poster Child for Inclusive Growth?", Herman Deleeck Centre for Social Policy (CSB), Universität Antwerpen, Working Paper, 2018, (10).
- Melguizo, A., González-Páramo, J.M., "Who Bears Labour Taxes and Social Contributions? A Meta-Analysis Approach", *Journal of the Spanish Economic Association*, 2013, 4(3), S. 247-271.
- Ministry of Finance, 2017 Draft Budgetary Plan, Ministry of Finance Publications, 2016, (36c).
- Ministry of Finance, Outlook and Challenges for Finland's Public Finances, Ministry of Finance Publications, 2017, (7b).
- Nickell, S., Layard, R., "Labour Market Institutions and Economic Performance", in Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, 1999, 3(C), S. 3029-3084.
- OECD (2009A), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris, 2009.
- OECD (2009B), *Going for Growth*, OECD Publishing, Paris, 2009.
- OECD, *Taxation and Employment*, OECD Publishing, Paris, 2011.
- OECD, *Economic Surveys: Belgium*, OECD Publishing, Paris, 2017.
- OECD (2019A), *Taxing Wages 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019.
- OECD (2019B), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2019.
- OECD (2020A), *Taxing Wages 2018 - 2019*, OECD Publishing, Paris, 2020.
- OECD (2020B), *Economic Survey Belgium*, OECD Publishing, Paris, 2020.
- Olah, L.Sz, Hobson, B., Carlson, L., "Synthesis of Main Findings in the FamiliesAndSocieties Project", *FamiliesAndSocieties Working Paper*, 2017, (77).
- Ooghe, E.; Schokkaert, E.; Flechet, J., "The Incidence of Social Security Contributions: An Empirical Analysis", *Empirica*, 2003, 30(2), S. 81-106.
- Orosz, Á., "Transformations of the Welfare State in Hungary. Rozprawy Ubezpieczeniowe", *Journal of Insurance, Financial Markets and Consumer Protection*, 2018, 3(29), S. 50-65.
- Palier, B. (Hrsg.), *A Long Goodbye to Bismarck: The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010.
- Peichl, A., Siegloch, S., "Accounting for Labor Demand Effects in Structural Labor Supply Models", *Labour Economics* 2012, 19(1), S. 129-138.
- Pestel, N., Sommer, E., *Shifting taxes from labor to consumption: more employment and more inequality? Review of Income and Wealth*, 2017, 63(3), S. 542-563.
- Picard, M.P., Toulemonde, E., "On the Equivalence of Taxes Paid by Employers and Employees", *Scottish Journal of Political Economy*, 2001, 48(4), S. 461-470.
- Picos-Sánchez, F., "Consumption Taxation as an Additional Burden on Labour Income", OECD Publishing, *OECD Taxation Working Papers*, 2011, (7).
- Picos-Sánchez, F., Thomas, A., "Shifting from Social Security Contributions to Consumption Taxes: The Impact on LowIncome Earner Work Incentives", OECD Publishing, *OECD Taxation Working Papers*, 2012, (11).
- Pissarides, C., "The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages; The Role of Unemployment Benefits and Tax Structure", *European Economic Review*, 1998, 42(1), S. 155-83.
- Puglisi, L., "Fiscal Devaluations in the Euro Area: What has Been Done Since the Crisis?", *European Commission Taxation Paper*, 2014, (47).
- Rice, D., "Beyond Welfare Regimes: From Empirical Typology to Conceptual Ideal Types", *Social Policy & Administration*, 2013, 47(1), S. 93-110.

- Rogerson, R., "Market Work, Home Work, and Taxes: A Cross-Country Analysis", *Review of International Economics*, 2009, 17(3), S. 588-601.
- Saez, E., Matsaganis, M., Tsakoglou, P., "Earnings Determination and Taxes: Evidence from a Cohort-Based Payroll Tax Reform in Greece", *The Quarterly Journal of Economics*, 2012, 127(1), S. 493-533.
- Saez, E., Schoefer, B., Seim, D., "Payroll Taxes, Firm Behavior, And Rent Sharing: Evidence from A Young Workers's Tax Cut in Sweden", *American Economic Review*, 2019, 109(5), S. 1717-1763.
- Saxonberg, S., "From Defamilialization to Degenderization: Toward a New Welfare Typology", *Social Policy Administration*, 2013, 47(4), S. 26-49.
- Saxonberg, S., Sirovátka, T., "Central and Eastern Europe", in Greve, B. (Hrsg.), *Routledge Handbook of the Welfare State*, Routledge, London, 2019, S. 148-161.
- Scharle, Á., Szikra, D., "Recent Changes Moving Hungary Away from the European Social Model", in Vaughan-Whitehead, D. (Hrsg.), *The European Social Model in Crisis*, Edward Elgar Publishing, 2015, S. 289-338.
- Schnur, P., Zika, G., "Mehrwertsteuererhöhung: Längerfristige Effekte alternativer Mittelverwendung", *Sozialer Fortschritt*, 2007, 56(4), S. 105-112.
- Schratzenstaller, M., Bach, S., Arnold, A., Mattes, A., "Die Wertschöpfungsabgabe als alternatives Instrument zur Finanzierung der sozialen Sicherung aus österreichischer Perspektive", *WIFO-Monatsberichte*, 2016, 89(10), S. 747-759.
- Schratzenstaller, M., Dellinger, F., "Regelungen im österreichischen Abgabensystem mit gleichstellungspolitischer Relevanz", *WIFO-Monatsberichte*, 2018, 91(2), S. 121-137.
- Schwarting, G., "Kommunalsteuern als Instrumente der Konjunkturpolitik? Anmerkungen zum Abbau der Lohnsummensteuer", *Finanzarchiv/Public Finance Analysis*, 1980, 38(1), S. 68-91.
- Seeleib-Kaiser, M., "The End of the Conservative German Welfare State Model", *Social Policy & Administration*, 2016, 50(2), S. 219-240.
- Skedinger, P., "Effects of Payroll Tax Cuts for Young Workers", IFN Working Paper, 2014, (1031).
- Soziale Sicherheit Belgien, Online-Informationssystem Belgiens zur sozialen Sicherung, abgerufen am 21.9.2020. [https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/de/2018-1/instructions/socialsecuritycontributions/calculation-base/occasional\\_agriculture\\_horticulture.html](https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/de/2018-1/instructions/socialsecuritycontributions/calculation-base/occasional_agriculture_horticulture.html).
- Statistik Austria, Standard-Dokumentation Metainformationen (Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zu ESSOSS (Europäisches System der Integrierten Sozialschutzstatistik, Wien, 2011.
- Statistik Austria, Arbeitskosten 2008-2017, Wien, 2019.
- Stiglitz, J. E., Schönfelder, B., *Finanzwissenschaft*, 2. Aufl., München, Wien, 2000.
- Vandenbroucke, F., *Retraites: Leçons des Réformes Belges*, Fondation pour l'Innovation Politique, Paris, 2020.
- Vermeend, W., van der Ploeg, F., Timmer, J.W., *Taxes and the Economy: A Survey on The Impact of Taxes on Growth, Employment, Consumption and The Environment*, Cheltenham, 2008.
- Vidlund, M., Kiviniemi, M., Mielonen, A., Väänänen, N., "What is the Cost of Total Pension Provision and Who Pays the Bill? Cross-National Comparison of Pension Contributions", *Finnish Centre for Pensions Report*, 2016, (09).
- Vidra, Z., "Hungary's Punitive Turn: The Shift from Welfare to Workfare", *Communist and Post-Communist Studies*, 2018, 51(1), S. 73-80.
- Wiß, T., "Divergent Occupational Pensions in Bismarckian Countries: The Case of Germany And Austria", *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2018, 24(1), S. 91-107.

## Anhang

### Anhang 1: Struktur der Arbeitskosten, internationale Abgrenzung

| Code   | Beschriftung                                                                                 |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| D1     | Arbeitnehmerentgelt (insgesamt)                                                              |
| D11    | Löhne und Gehälter (insgesamt)                                                               |
| D111   | Löhne und Gehälter (ohne Auszubildende)                                                      |
| D1111  | Direktvergütung, Prämien und Zulagen                                                         |
| D11111 | Mit jedem Arbeitsentgelt gezahlte Direktvergütung, Prämien und Zulagen                       |
| D11112 | Nicht mit jedem Arbeitsentgelt gezahlte Direktvergütung, Prämien und Zulagen                 |
| D1112  | Vermögenswirksame Leistungen                                                                 |
| D1113  | Vergütung für nicht gearbeitete Tage                                                         |
| D1114  | Löhne und Gehälter in Form von Sachleistungen                                                |
| D11141 | Produkte des Unternehmens                                                                    |
| D11142 | Personalunterkunft                                                                           |
| D11143 | Firmenwagen                                                                                  |
| D11144 | Aktienoptionen und Aktienkaufpläne                                                           |
| D112   | Bruttolöhne und -gehälter von Auszubildenden                                                 |
| D12    | Sozialbeiträge der Arbeitgeber (insgesamt)                                                   |
| D121   | Tatsächliche Sozialbeiträge der Arbeitgeber                                                  |
| D1211  | Gesetzliche Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung                                       |
| D1212  | Tarifliche, vertragliche oder freiwillige Arbeitgeberaufwendungen für die Sozialversicherung |
| D122   | Unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber                                                  |
| D1221  | Garantierte Lohn- und Gehaltsfortzahlung im Krankheitsfall                                   |
| D1222  | Unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber zur Alters- und Gesundheitsvorsorge              |
| D1223  | Zahlungen an aus dem Unternehmen ausscheidende Arbeitnehmer                                  |
| D1224  | Sonstige unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber                                         |
| D123   | Sozialbeiträge der Arbeitgeber für Auszubildende                                             |
| D2     | Berufsbildungskosten                                                                         |
| D3     | Sonstige Aufwendungen                                                                        |
| D4     | Steuern                                                                                      |
| D5     | Zuschüsse                                                                                    |

Q: Eurostat.

Anhang 2: **Gliederung der Arbeitskosten in direkte und indirekte Arbeitskosten**

| Arbeitskosten insgesamt<br>(D = D.1 + D.2 + D.3 + D.4 - D.5) |                                                         |                                                                                              |                                                                                               |                                             |                                                        |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Arbeitnehmerentgelt<br>(D.1)                                 |                                                         |                                                                                              |                                                                                               |                                             | Kosten der beruflichen Aus- und Weiterbildung<br>(D.2) |
| Bruttolöhne und -gehälter<br>(D.11)                          |                                                         | Arbeitgeber-Sozialbeiträge<br>(D.12)                                                         |                                                                                               |                                             |                                                        |
| Bruttolöhne und -gehälter<br>(D.111)                         | Bruttolöhne und -gehälter von Auszubildenden<br>(D.112) | Tatsächliche Sozialbeiträge<br>(D.121)                                                       | Unterstellte Sozialbeiträge<br>(D.122)                                                        | Sozialbeiträge für Auszubildende<br>(D.123) |                                                        |
| Direktvergütungen, Prämien und Zulagen<br>(D.1111)           |                                                         | Gesetzliche Beiträge zur Sozialversicherung<br>(D.1211)                                      | Garantierte Lohn- und Gehaltsfortzahlung im Krankheitsfall<br>(D.1221)                        |                                             |                                                        |
| Vermögenswirksame Leistungen<br>(D.1112)                     |                                                         |                                                                                              | Unterstellte Sozialbeiträge zur Alters- und Gesundheitsvorsorge<br>(D.1222)                   |                                             | Steuern und Abgaben<br>(D.4)                           |
| Vergütung für nicht gearbeitete Tage<br>(D.1113)             |                                                         | Tarifliche, vertragliche und freiwillige Aufwendungen für die Sozialversicherung<br>(D.1212) | Zahlungen an aus dem Unternehmen ausscheidende Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen<br>(D.1223) |                                             |                                                        |
| Sachbezüge<br>(D.1114)                                       |                                                         |                                                                                              | Sonstige unterstellte Sozialbeiträge<br>(D.1224)                                              |                                             |                                                        |
| Direkte Arbeitskosten<br>(D.11)                              |                                                         | Indirekte Arbeitskosten<br>(D.12 + D.2 + D.3 + D.4 - D.5)                                    |                                                                                               |                                             |                                                        |

Q: Statistik Austria, Arbeitskostenerhebung 2016, S. 15.

### Anhang 3: Jüngere Maßnahmen zur Senkung der indirekten Arbeitskosten in Österreich

| Maßnahme                                                                      | Einführung ab | Volumen in Mio. € |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------|
| Senkung <b>UV-Beitrag</b> von 1,4% auf 1,3%                                   | 1. Juli 2014  | 95                |
| Senkung <b>IESG-Zuschlag</b> von 0,55% auf 0,45%                              | 2015          | 85                |
| Senkung <b>IESG-Zuschlag</b> von 0,45% auf 0,35%                              | 2016          | 90                |
| Senkung <b>Beitrag Nachtschwerarbeitsges.</b> von 3,7% auf 3,4% <sup>1)</sup> | 2016          | n.v.              |
| Senkung <b>FLAF-Beitrag</b> von 4,5% auf 4,1%                                 | 2017          | 500               |
| Senkung <b>FLAF-Beitrag</b> von 4,1% auf 3,9%                                 | 2018          | 300               |
| Senkung <b>UV-Beitrag</b> von 1,4% auf 1,2%                                   | 2019          | 100               |
| Senkung <b>IESG-Zuschlag</b> von 0,35% auf 0,2%                               | 2020          | 170               |

Q: BMF, WIFO-Zusammenstellung. - <sup>1)</sup> Dieser Beitrag wurde per 1.1.2020 wieder auf 3,8% angehoben.

### Anhang 4: Gesamter Durchschnittsabgabensatz auf Arbeit (Total Tax Wedge)

Arbeitnehmer- und -geberabgaben in % der Arbeitskosten für Person ohne Kinder nach Einkommensniveau, 2019

| Gesamter Durchschnittsabgabensatz 2019 (Total Tax Wedge) |                                                                                                   |             |             |             |                       |            |            |            |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|------------|------------|------------|
| bei einem Bruttoverdienst von... des Durchschnitts       |                                                                                                   |             |             |             |                       |            |            |            |
|                                                          | 67%                                                                                               | 100%        | 133%        | 167%        | 67%                   | 100%       | 133%       | 167%       |
|                                                          | Arbeitnehmer- und -geberabgaben (Steuer und Sozialbeiträge in % der Arbeitskosten <sup>1)</sup> ) |             |             |             | Veränderung 2000/2019 |            |            |            |
| <b>Österreich</b>                                        | <b>43,6</b>                                                                                       | <b>47,9</b> | <b>50,8</b> | <b>51,0</b> | <b>0,3</b>            | <b>0,6</b> | <b>0,6</b> | <b>0,6</b> |
| OECD                                                     | 32,0                                                                                              | 36,0        | 38,5        | 40,3        | -2,2                  | -1,4       | -1,5       | -1,4       |
| EU OECD                                                  | 37,1                                                                                              | 41,4        | 44,0        | 45,8        | -3,3                  | -2,4       | -2,3       | -2,1       |
| EU-15                                                    | 36,3                                                                                              | 41,7        | 45,0        | 47,5        | -3,1                  | -1,8       | -1,5       | -0,9       |
| Belgien                                                  | 45,4                                                                                              | 52,2        | 56,2        | 58,6        | -6,0                  | -4,9       | -4,3       | -4,0       |
| Dänemark                                                 | 32,6                                                                                              | 35,4        | 37,4        | 41,1        | -4,8                  | -6,0       | -8,7       | -8,2       |
| Deutschland                                              | 45,2                                                                                              | 49,4        | 50,8        | 51,0        | -2,4                  | -3,5       | -4,8       | -5,2       |
| Irland                                                   | 24,6                                                                                              | 33,2        | 38,3        | 41,8        | -2,9                  | -2,1       | -1,7       | -0,4       |
| Griechenland                                             | 36,8                                                                                              | 40,8        | 44,0        | 46,5        | 1,0                   | 2,1        | 1,6        | 1,9        |
| Spanien                                                  | 36,0                                                                                              | 39,5        | 41,7        | 44,0        | 1,1                   | 0,9        | 0,9        | 3,0        |
| Frankreich                                               | 39,5                                                                                              | 46,7        | 51,5        | 53,1        | -4,4                  | -3,8       | 0,2        | 0,6        |
| Italien                                                  | 41,1                                                                                              | 48,0        | 51,8        | 54,1        | -2,6                  | 0,9        | 2,4        | 2,9        |
| Luxemburg                                                | 30,7                                                                                              | 38,4        | 43,0        | 45,6        | 0,8                   | 2,6        | 2,1        | 1,6        |
| Niederlande                                              | 30,0                                                                                              | 37,3        | 39,8        | 42,5        | -12,3                 | -2,8       | -3,9       | -2,5       |
| Portugal                                                 | 36,7                                                                                              | 41,0        | 43,6        | 46,3        | 3,5                   | 3,6        | 3,6        | 4,0        |
| Finnland                                                 | 35,6                                                                                              | 41,9        | 45,7        | 48,3        | -7,1                  | -5,6       | -4,9       | -5,0       |
| Schweden                                                 | 40,5                                                                                              | 42,7        | 46,8        | 51,0        | -8,1                  | -7,5       | -6,7       | -4,7       |
| Großbritannien                                           | 26,0                                                                                              | 30,9        | 33,9        | 37,1        | -3,1                  | -1,7       | 0,9        | 1,3        |

Q: OECD (2020A), WIFO-Berechnungen. - <sup>1)</sup> Bruttolöhne plus Sozialbeiträge der Arbeitgeber. EU OECD umfasst jene EU-Länder, die OECD-Mitglieder sind.



## Anhang 5: Überblick Wirtschafts- und Sozialindikatoren

|                   | Nominales BIP<br>pro Kopf (€) | Staatsquote  | Abgaben auf<br>Arbeit | Sozialausgaben<br>(Sozialschutzleistungen) |                         |
|-------------------|-------------------------------|--------------|-----------------------|--------------------------------------------|-------------------------|
|                   | 2019                          | 2019         | 2018                  | 2017                                       |                         |
|                   | Ö=100                         | In % des BIP | In % des BIP          | In % des BIP                               | Pro Kopf (KKS)<br>Ö=100 |
| <b>Österreich</b> | 100,0                         | 48,2         | 23,4                  | 28,6                                       | 100,0                   |
| EU-28             | 71,2                          | 45,8         | 19,6                  | 26,8                                       | 75,6                    |
| EU-15             | 81,1                          | 46,3         | :                     | 27,6                                       | 83,2                    |
| Belgien           | 91,7                          | 52,2         | 22,4                  | 27,2                                       | 89,0                    |
| Bulgarien         | 19,3                          | 36,3         | 10,9                  | 16,5                                       | 25,3                    |
| Tschechien        | 46,7                          | 41,9         | 18,7                  | 18,0                                       | 48,9                    |
| Dänemark          | 118,6                         | 49,6         | 23,2                  | 30,8                                       | 105,3                   |
| Deutschland       | 92,4                          | 45,4         | 22,8                  | 28,5                                       | 101,1                   |
| Estland           | 47,2                          | 39,0         | 16,6                  | 15,8                                       | 36,1                    |
| Irland            | 160,9                         | 24,8         | 9,7                   | 14,4                                       | 64,5                    |
| Griechenland      | 39,0                          | 46,3         | 16,1                  | 24,9                                       | 47,1                    |
| Spanien           | 58,8                          | 41,9         | 16,8                  | 23,0                                       | 57,4                    |
| Frankreich        | 80,1                          | 55,6         | 23,9                  | 31,7                                       | 95,3                    |
| Kroatien          | 29,5                          | 47,1         | 14,3                  | 21,2                                       | 37,5                    |
| Italien           | 65,9                          | 48,7         | 21,0                  | 27,8                                       | 73,6                    |
| Zypern            | 55,5                          | 39,5         | 11,9                  | 18,1                                       | 43,4                    |
| Lettland          | 35,5                          | 38,9         | 14,4                  | 14,6                                       | 27,7                    |
| Litauen           | 38,6                          | 34,9         | 15,6                  | 14,4                                       | 33,6                    |
| Luxemburg         | 227,5                         | 42,6         | 17,0                  | 21,5                                       | 137,4                   |
| Ungarn            | 32,8                          | 46,1         | 17,2                  | 18,1                                       | 36,6                    |
| Malta             | 59,1                          | 37,7         | 11,7                  | 15,9                                       | 44,1                    |
| Niederlande       | 104,0                         | 41,9         | 20,0                  | 27,6                                       | 97,1                    |
| Polen             | 30,7                          | 42,0         | 14,2                  | 19,6                                       | 42,3                    |
| Portugal          | 45,9                          | 42,7         | 14,7                  | 23,6                                       | 50,3                    |
| Rumänien          | 25,6                          | 36,0         | 12,3                  | 14,1                                       | 26,3                    |
| Slowenien         | 51,2                          | 43,7         | 19,0                  | 22,3                                       | 52,5                    |
| Slowakei          | 38,4                          | 42,8         | 18,2                  | 17,7                                       | 39,4                    |
| Finnland          | 97,0                          | 53,3         | 20,9                  | 30,1                                       | 93,7                    |
| Schweden          | 102,7                         | 49,3         | 25,5                  | 28,2                                       | 93,7                    |
| Großbritannien    | 84,1                          | 41,0         | 12,8                  | 26,1                                       | 74,4                    |
| Norwegen          | 150,0                         | 51,8         | 18,0                  | 27,9                                       | 111,4                   |

Q: Eurostat (2020), WIFO-Berechnungen.

## Anhang 6: Indikatoren zur Armutsgefährdung

|                   | Armutsgefährdungsquote<br>(nach Sozialtransfers) <sup>1)</sup> | Reduktion der Armutsgefährdungsquote durch Sozialtransfers <sup>1)</sup> | Armutsgefährdungsquote der Kinder und Jugendlichen (unter 16 Jahre) <sup>1)</sup> | Armutsgefährdungsquote der Älteren (Personen ab 65 Jahren) <sup>1)</sup> | Materielle Deprivation <sup>2)</sup> |
|-------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
|                   | 2018<br>In %                                                   | 2018<br>In %-Punkten                                                     | 2018<br>In %                                                                      | 2018<br>In %                                                             | 2018<br>In %                         |
| <b>Österreich</b> | 14,3                                                           | 10,9                                                                     | 19,5                                                                              | 13,9                                                                     | 5,6                                  |
| EU-28             | 17,1                                                           | 8,4                                                                      | 19,9                                                                              | 16,1                                                                     | 12,8                                 |
| Belgien           | 16,4                                                           | 8,9                                                                      | 19,9                                                                              | 16,6                                                                     | 11,2                                 |
| Bulgarien         | 22,0                                                           | 7,5                                                                      | 26,8                                                                              | 29,2                                                                     | 34,3                                 |
| Tschechien        | 9,6                                                            | 6,0                                                                      | 10,7                                                                              | 14,2                                                                     | 6,0                                  |
| Dänemark          | 12,7                                                           | 11,4                                                                     | 11,3                                                                              | 8,9                                                                      | 7,9                                  |
| Deutschland       | 16,0                                                           | 8,0                                                                      | 14,4                                                                              | 18,2                                                                     | 7,5                                  |
| Estland           | 21,9                                                           | 8,0                                                                      | 15,0                                                                              | 46,3                                                                     | 8,4                                  |
| Irland            | 14,9                                                           | 16,0                                                                     | 14,8                                                                              | 20,2                                                                     | 11,9                                 |
| Griechenland      | 18,5                                                           | 4,7                                                                      | 21,7                                                                              | 11,6                                                                     | 33,9                                 |
| Spanien           | 21,5                                                           | 6,4                                                                      | 26,2                                                                              | 15,6                                                                     | 15,1                                 |
| Frankreich        | 13,4                                                           | 10,7                                                                     | 19,4                                                                              | 8,3                                                                      | 12,5                                 |
| Kroatien          | 19,3                                                           | 6,4                                                                      | 19,2                                                                              | 28,1                                                                     | 12,3                                 |
| Italien           | 20,3                                                           | 5,6                                                                      | 26,3                                                                              | 15,3                                                                     | 12,6                                 |
| Zypern            | 15,4                                                           | 8,8                                                                      | 17,1                                                                              | 21,4                                                                     | 15,5                                 |
| Lettland          | 23,3                                                           | 5,5                                                                      | 16,2                                                                              | 45,7                                                                     | 20,6                                 |
| Litauen           | 22,9                                                           | 6,8                                                                      | 23,9                                                                              | 37,7                                                                     | 24,0                                 |
| Luxemburg         | 18,3                                                           | 9,2                                                                      | 22,0                                                                              | 12,1                                                                     | 4,5                                  |
| Ungarn            | 12,8                                                           | 12,2                                                                     | 12,9                                                                              | 9,8                                                                      | 20,1                                 |
| Malta             | 16,8                                                           | 7,4                                                                      | 21,2                                                                              | 25,4                                                                     | 9,3                                  |
| Niederlande       | 13,3                                                           | 8,5                                                                      | 13,0                                                                              | 10,8                                                                     | 4,5                                  |
| Polen             | 14,8                                                           | 10,0                                                                     | 12,4                                                                              | 15,5                                                                     | 9,5                                  |
| Portugal          | 17,3                                                           | 5,4                                                                      | 18,5                                                                              | 17,7                                                                     | 14,5                                 |
| Rumänien          | 23,5                                                           | 4,5                                                                      | 31,8                                                                              | 22,8                                                                     | 42,6                                 |
| Slowenien         | 13,3                                                           | 10,1                                                                     | 11,9                                                                              | 18,3                                                                     | 8,7                                  |
| Slowakei          | 12,2                                                           | 5,5                                                                      | 20,2                                                                              | 6,4                                                                      | 12,2                                 |
| Finnland          | 12,0                                                           | 13,9                                                                     | 10,5                                                                              | 13,2                                                                     | 5,3                                  |
| Schweden          | 16,4                                                           | 12,5                                                                     | 19,4                                                                              | 14,6                                                                     | 3,3                                  |
| Großbritannien    | 18,6                                                           | 10,5                                                                     | 23,2                                                                              | 20,4                                                                     | 9,6                                  |
| Norwegen          | 12,9                                                           | 13,8                                                                     | 12,7                                                                              | 7,8                                                                      | 3,8                                  |

Q: Eurostat (2020), WIFO-Berechnungen. Für diese Indikatoren weist Eurostat keine EU-15 Durchschnittswerte aus. – <sup>1)</sup> Die Armutsgefährdungsquote ist ein Maß für die relative Einkommensarmut und ist definiert als der Anteil der Personen, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60 % des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung beträgt. Pensionszahlungen werden bei diesen Berechnungen nicht als Sozialtransfers berücksichtigt. – <sup>2)</sup> Die materielle Deprivation drückt die Unfähigkeit aus, sich verschiedene Ausgaben leisten zu können, die von den meisten Menschen als für eine angemessene Lebensführung wünschenswert oder gar notwendig angesehen werden (siehe dazu auch Fußnote 5).

## Anhang 7: Höhe und Entwicklung der Arbeitskosten je Stunde, internationaler Vergleich

|                   | Gesamtwirtschaft <sup>1)</sup> |                          | Warenherstellung <sup>2)</sup> |                          |
|-------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------|
|                   | 2019<br>In €                   | Ø Ver. 2009/2019<br>In % | 2019<br>In €                   | Ø Ver. 2009/2019<br>In % |
| <b>Österreich</b> | 36,2                           | 2,8                      | 39,6                           | 2,3                      |
| EU-28             | 28,5                           | 2,0                      | 26,9                           | 2,2                      |
| EU-15             | 32,9                           | 1,8                      | 33,3                           | 1,9                      |
| Belgien           | 40,5                           | 1,6                      | 43,5                           | 1,8                      |
| Bulgarien         | 6,0                            | 7,4                      | 5,2                            | 7,8                      |
| Tschechien        | 13,5                           | 4,4                      | 13,5                           | 4,8                      |
| Dänemark          | 44,5                           | 1,9                      | 47,0                           | 2,2                      |
| Deutschland       | 36,8                           | 2,4                      | 42,1                           | 2,2                      |
| Estland           | 13,4                           | 5,6                      | 12,5                           | 5,7                      |
| Irland            | 33,3                           | 0,7                      | 33,4                           | 0,9                      |
| Griechenland      | 16,4                           | -1,2                     | 16,1                           | -0,9                     |
| Spanien           | 22,2                           | 0,9                      | 23,5                           | 1,0                      |
| Frankreich        | 36,7                           | 1,7                      | 39,1                           | 2,1                      |
| Kroatien          | 11,1                           | 1,2                      | 10,1                           | 1,6                      |
| Italien           | 29,2                           | 1,2                      | 28,7                           | 1,3                      |
| Zypern            | 17,5                           | 0,2                      | 13,0                           | 0,7                      |
| Lettland          | 9,9                            | 5,5                      | 9,5                            | 6,2                      |
| Litauen           | 9,4                            | 4,9                      | 9,3                            | 5,6                      |
| Luxemburg         | 42,0                           | 2,4                      | 34,7                           | 1,3                      |
| Ungarn            | 10,0                           | 3,6                      | 10,6                           | 4,4                      |
| Malta             | 15,0                           | 3,5                      | 14,2                           | 2,6                      |
| Niederlande       | 37,3                           | 1,7                      | 39,2                           | 1,6                      |
| Polen             | 10,7                           | 4,4                      | 9,7                            | 5,1                      |
| Portugal          | 14,5                           | 0,1                      | 11,6                           | 0,7                      |
| Rumänien          | 7,8                            | 7,4                      | 6,6                            | 7,5                      |
| Slowenien         | 19,1                           | 2,0                      | 18,8                           | 3,1                      |
| Slowakei          | 12,6                           | 4,6                      | 12,9                           | 5,1                      |
| Finnland          | 34,1                           | 1,3                      | 37,0                           | 1,1                      |
| Schweden          | 36,5                           | 2,8                      | 40,8                           | 2,8                      |
| Großbritannien    | 28,7                           | 2,2                      | 26,9                           | 2,2                      |
| Norwegen          | :                              | :                        | 46,6                           | 1,4                      |

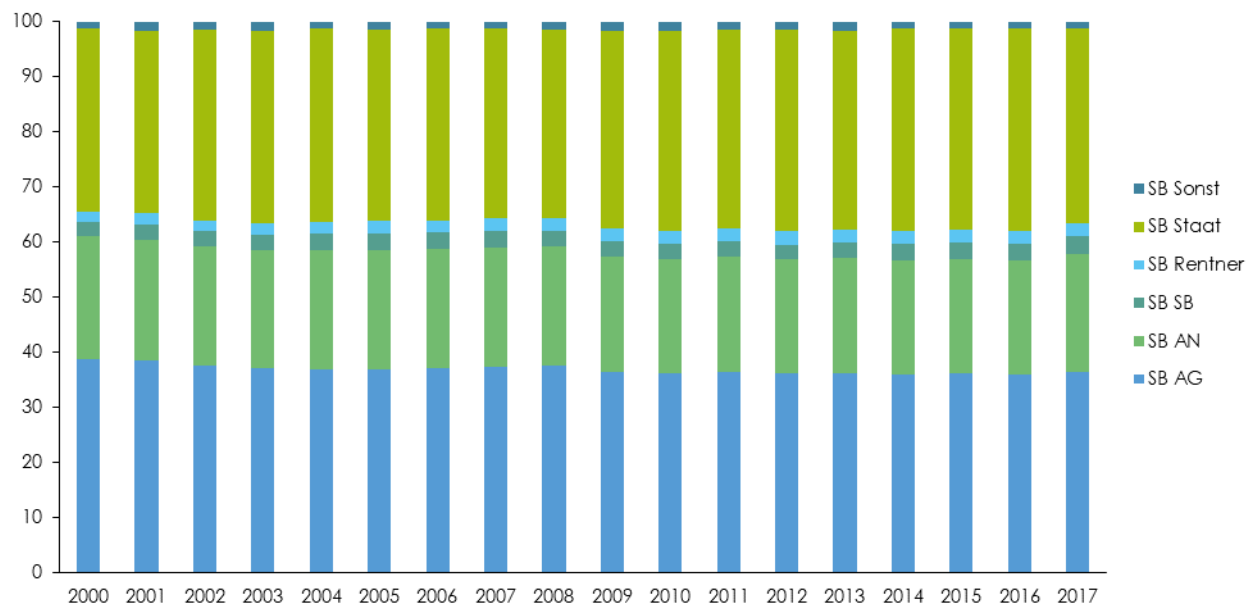
Q: Eurostat, Arbeitskostenerhebung 2016, Arbeitskostenindex (2020), WIFO-Berechnungen. – Ohne Auszubildende. – <sup>1)</sup> Gesamtwirtschaft als Industrie, Baugewerbe und Dienstleistungen (ohne Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung. – <sup>2)</sup> Verarbeitendes Gewerbe/ Herstellung von Waren.

# Anhang 8: **Struktur der Arbeitskosten in der Gesamtwirtschaft<sup>1)</sup>, internationaler Vergleich**

|                   | Direkte <sup>2)</sup> Kosten | Indirekte <sup>3)</sup> Kosten |
|-------------------|------------------------------|--------------------------------|
|                   | 2019                         |                                |
|                   | In %                         | In %                           |
| <b>Österreich</b> | 73,4                         | 26,6                           |
| EU-28             | 76,3                         | 23,7                           |
| EU-15             | 75,9                         | 24,1                           |
| Belgien           | 76,9                         | 23,1                           |
| Bulgarien         | 83,7                         | 16,3                           |
| Tschechien        | 73,1                         | 26,9                           |
| Dänemark          | 85,7                         | 14,3                           |
| Deutschland       | 77,9                         | 22,1                           |
| Estland           | 74,0                         | 26,0                           |
| Irland            | 84,4                         | 15,6                           |
| Griechenland      | 78,1                         | 21,9                           |
| Spanien           | 74,1                         | 25,9                           |
| Frankreich        | 67,1                         | 32,9                           |
| Kroatien          | 85,3                         | 14,7                           |
| Italien           | 71,3                         | 28,7                           |
| Zypern            | 80,7                         | 19,3                           |
| Lettland          | 78,0                         | 22,0                           |
| Litauen           | 94,7                         | 5,3                            |
| Luxemburg         | 89,0                         | 11,0                           |
| Ungarn            | 80,7                         | 19,3                           |
| Malta             | 94,1                         | 5,9                            |
| Niederlande       | 76,2                         | 23,8                           |
| Polen             | 81,6                         | 18,4                           |
| Portugal          | 79,7                         | 20,3                           |
| Rumänien          | :                            | :                              |
| Slowenien         | 84,1                         | 15,9                           |
| Slowakei          | 73,2                         | 26,8                           |
| Finnland          | 79,8                         | 20,2                           |
| Schweden          | 67,8                         | 32,2                           |
| Großbritannien    | 82,0                         | 18,0                           |
| Norwegen          | 81,4                         | 18,6                           |

Q: Eurostat (2020), Arbeitskostenerhebung, Statistik Austria. - <sup>1)</sup> Gesamtwirtschaft als: Industrie, Baugewerbe und Dienstleistungen (ohne Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung). - <sup>2)</sup> Direkte Kosten umfassen die Löhne und Gehälter. - <sup>3)</sup> Indirekte Kosten umfassen die Sozialbeiträge und andere vom Arbeitgeber gezahlte Arbeitskosten.

### Anhang 9: Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, Österreich



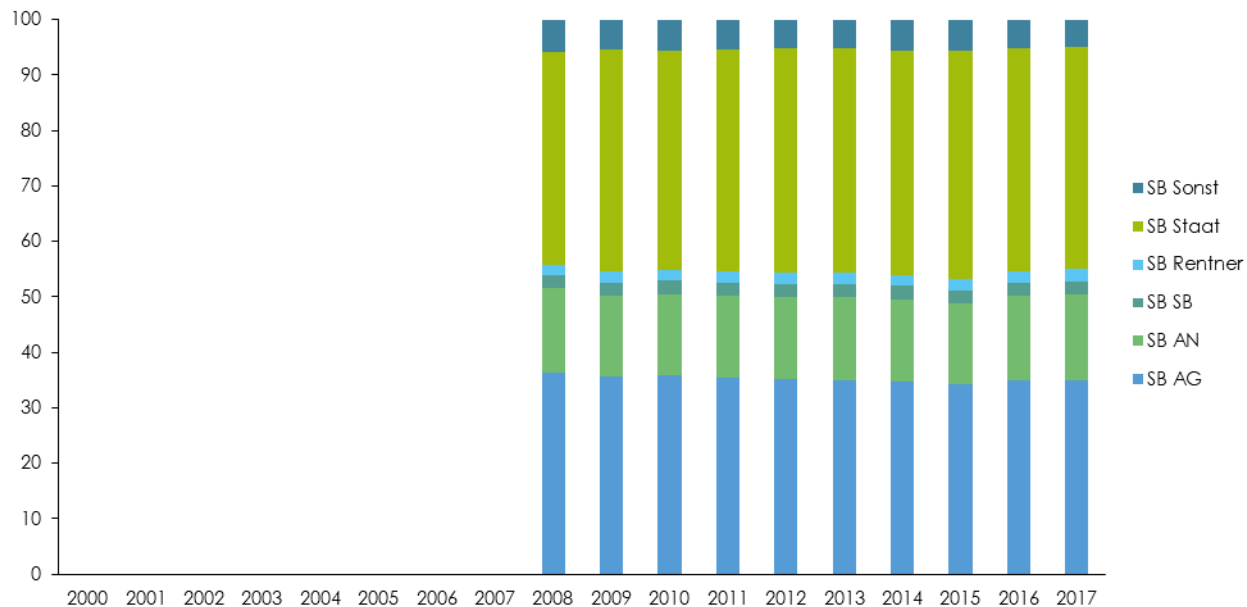
Q: Eurostat, WIFO. 2017 letztverfügbares Jahr.

### Anhang 10: Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, EU-15



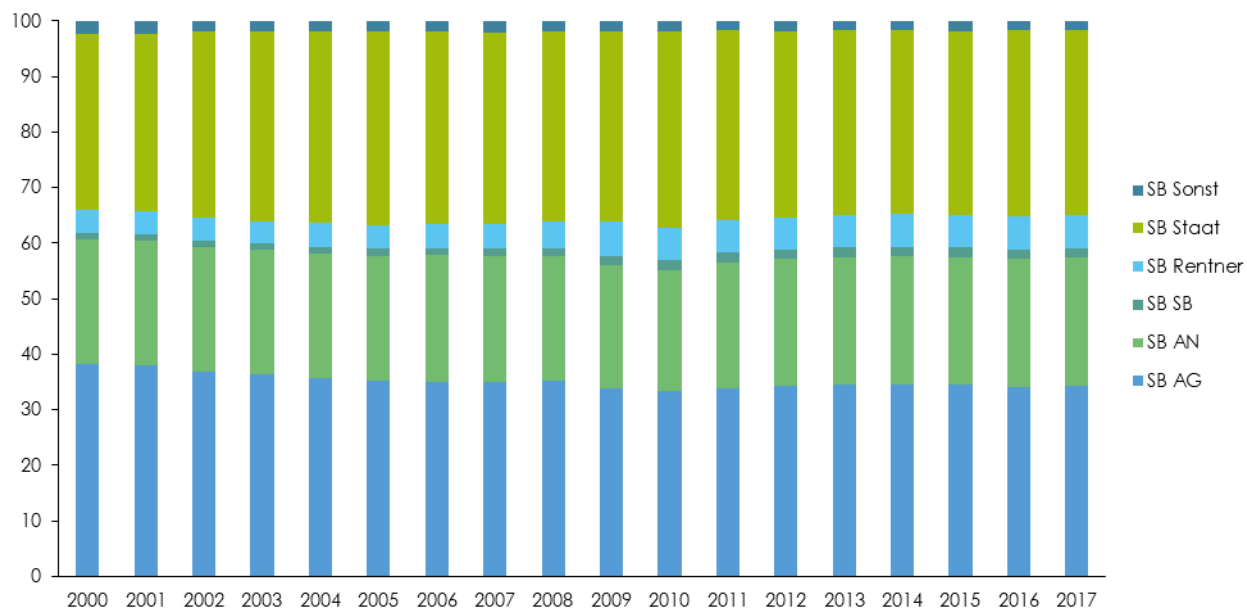
Q: Eurostat, WIFO. 2017 letztverfügbares Jahr.

#### Anhang 11: Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, EU-28



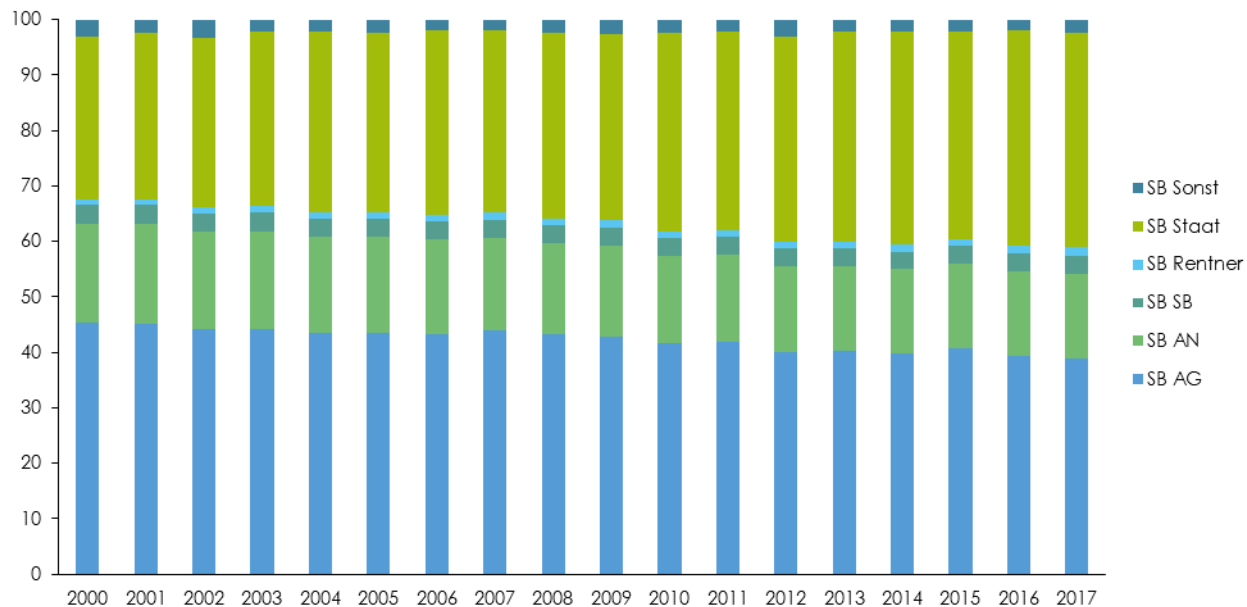
Q: Eurostat, WIFO. 2017 letztverfügbares Jahr.

#### Anhang 12: Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, Deutschland



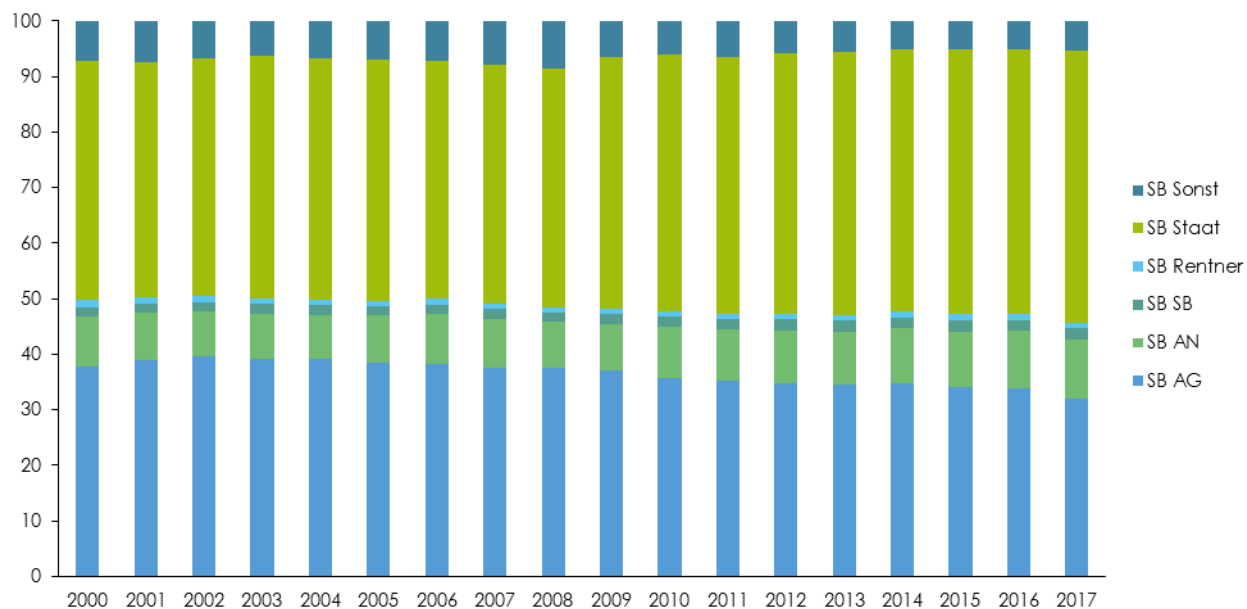
Q: Eurostat, WIFO. 2017 letztverfügbares Jahr.

Anhang 13: **Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, Belgien**



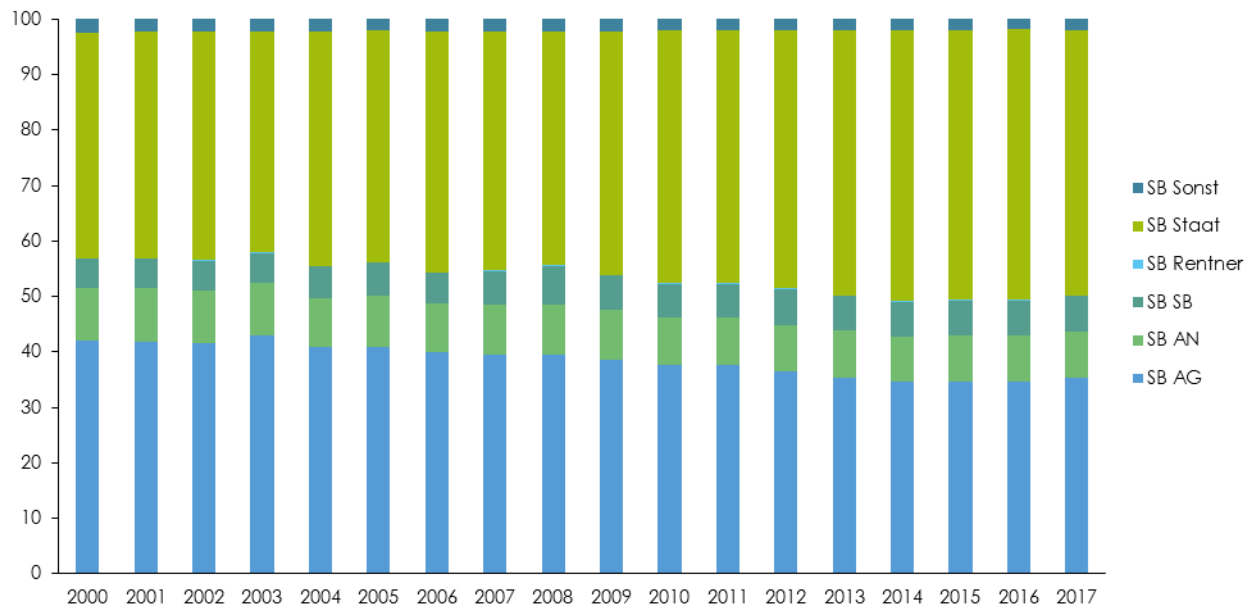
Q: Eurostat, WIFO. 2017 letztverfügbares Jahr.

Anhang 14: **Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, Finnland**



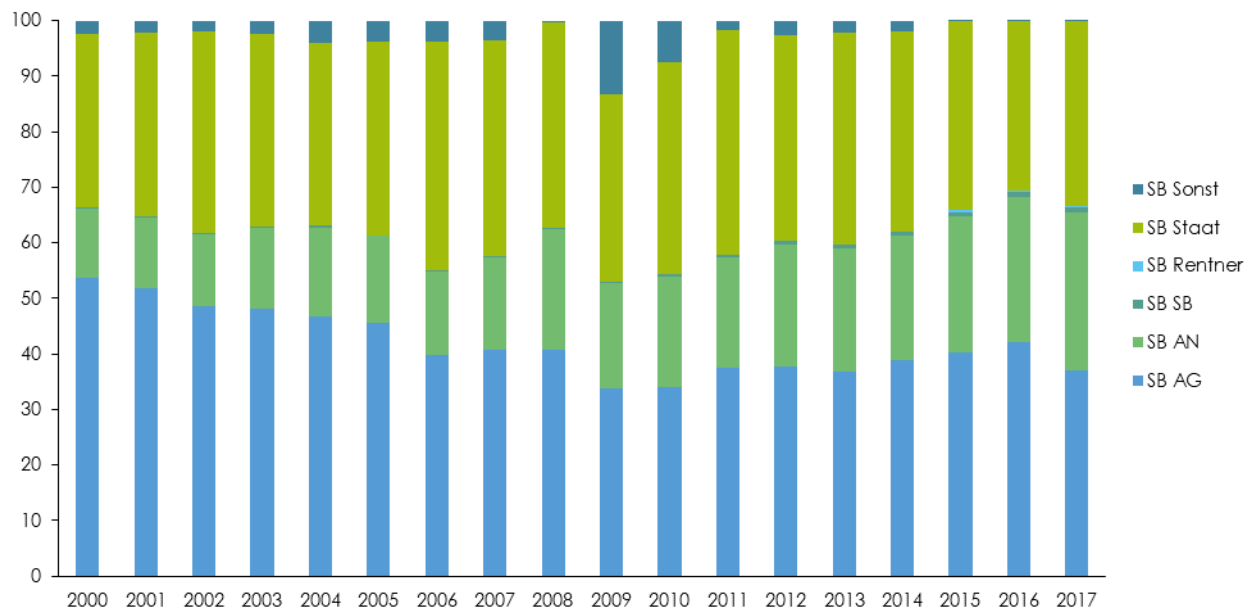
Q: Eurostat, WIFO. 2017 letztverfügbares Jahr.

Anhang 15: **Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, Italien**



Q: Eurostat, WIFO. 2017 letztverfügbares Jahr.

Anhang 16: **Anteil der Einnahmen des Sozialschutzes nach Finanzierungsquelle, Ungarn**

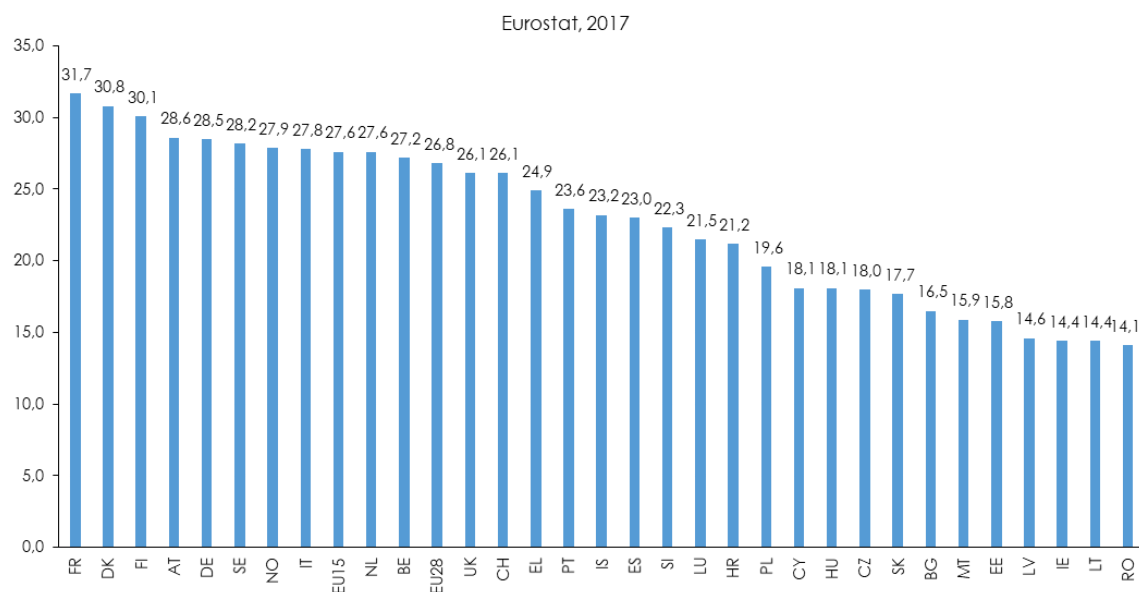


Q: Eurostat, WIFO. 2017 letztverfügbares Jahr.



## Anhang 17: Sozialausgaben gemäß Eurostat

In % des BIP, 2017



Q: Eurostat, WIFO.