

Büttner, Thiess et al.

Research Report

Tu felix Austria: Wachstums- und Beschäftigungspolitik in Österreich und Deutschland im Vergleich

ifo Forschungsberichte, No. 31

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Büttner, Thiess et al. (2006) : Tu felix Austria: Wachstums- und Beschäftigungspolitik in Österreich und Deutschland im Vergleich, ifo Forschungsberichte, No. 31, ISBN 3-88512-454-8, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/167394>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



31

ifo Forschungsberichte

Tu felix Austria: Wachstums- und Beschäftigungs- politik in Österreich und Deutschland im Vergleich

von

Thiess Büttner
Peter Egger
Herbert Hofmann
Christian Holzner
Mario Larch
Volker Meier
Chang Won Nam
Rigmar Osterkamp
Rüdiger Parsche
Martin Werding



Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Bereich Internationaler Institutionenvergleich

Tu felix Austria: Wachstums- und Beschäftigungs- politik in Österreich und Deutschland im Vergleich

von

Thiess Büttner
Peter Egger
Herbert Hofmann
Christian Holzner
Mario Larch
Volker Meier
Chang Won Nam
Rigmar Osterkamp
Rüdiger Parsche
Martin Werding

München, Oktober 2006

ifo Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Bereich Internationaler Institutionenvergleich

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de>
abrufbar

ISBN 3-88512-454-8

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses
Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie)
oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© by ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2006

Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

ifo Institut für Wirtschaftsforschung im Internet:
<http://www.ifo.de>

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	4
I. Finanzpolitik.....	6
1. Einnahmenseite	6
1.1 Globale Abgabenquote und Einnahmenstruktur	6
1.2 Unternehmensbesteuerung	9
1.2.1 Steuerliche Behandlung von Abschreibungen	10
1.2.2 Steuerliche Behandlung von Verlusten.....	11
1.2.3 Steuerliche Sonderregelungen für Investitionen	13
1.2.4 Besteuerung multinationaler Unternehmen	14
1.2.5 Personengesellschaften	15
1.3 Einkommensteuer und Besteuerung von Ersparnissen	15
1.4 Stand der Reformen	17
2. Ausgabenseite	18
2.1 Staatsquote und Ausgabenstruktur.....	18
2.2 Ausgewählte Positionen wie Sozialausgaben, Personalausgaben und Zinszahlungen	19
2.3 Subventionen.....	20
2.4 Bedeutung der öffentlichen Ausgaben für Infrastruktur, Innovationsförderung und Ausbildung/ Erziehung.....	21
3. Verschuldung und Haushaltssaldo	25
3.1 Entwicklung der Budgetdefizite und des strukturellen Defizits	25
3.2 Entwicklung der Staatsverschuldung	26
3.3 Maßnahmen zur Rückführung des strukturellen Haushaltsdefizits und zur Stabilisierung der Staatsschuld	27
4. Privatisierung und Effizienz der Verwaltung.....	28
5. Fazit.....	29

Inhaltsverzeichnis

II. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik	32
1. Arbeitsmarktentwicklung.....	33
1.1 Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit.....	33
1.2 Löhne und Arbeitskosten	40
2. Arbeitsmarktinstitutionen	46
2.1 Lohnfindung und Gewerkschaften.....	47
2.2 Kündigungsschutz.....	50
2.3 Soziale Sicherung Arbeitsloser	55
2.4 Arbeitsmarktservice und aktive Arbeitsmarktpolitik.....	60
3. Sozialversicherungen	65
3.1 Sozialversicherungssystem und Sozialversicherungsbeiträge	65
3.2 Rentenversicherung.....	69
3.3 Krankenversicherung	73
4. Fazit.....	77
III. Standortfaktoren für ausländische und inländische Unternehmensgründungen Deutschlands und Österreichs.....	80
1. Determinanten der Markteintrittsentscheidung.....	80
2. Gegenüberstellung Österreichs und Deutschlands.....	81
2.1 Vorgehensweise	81
2.2 Ergebnisse der ökonometrischen Analyse	83
3. Fazit.....	87
Literatur zu I.....	88
Literatur zu II.....	88
Literatur zu III	92

Vorwort

Österreich und Deutschland sind nicht nur Nachbarländer sondern auch in der Geschichte Mitteleuropas historisch eng verbunden – so sehr, dass Österreicher und Deutsche neben der gemeinsamen Sprache auch wichtige Grundüberzeugungen politischer, sozialer und kultureller Art teilen.

Gleichwohl, die wirtschaftliche Entwicklung verläuft in beiden Ländern seit einigen Jahrzehnten, und nicht erst seit der deutschen Wiedervereinigung, keineswegs parallel. Eine in Österreich deutlich höhere Wachstumsdynamik hat dazu geführt, dass sich das Verhältnis der Pro-Kopf-Einkommen zwischen beiden Ländern umgekehrt hat. Während Österreich noch 1960 nur 77% des (damals west-) deutschen Pro-Kopf-Einkommens erreichte, liegt das (jetzt gesamt-) deutsche Pro-Kopf-Einkommen um 7% unter dem österreichischen. Ähnliches gilt für den Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenquote Österreichs war 1965 noch um 1,6 Prozentpunkte höher als die Deutschlands (beide Quoten waren damals noch niedrig), während die Arbeitslosenquote in Deutschland heute um volle 5 Prozentpunkte über der in Österreich liegt.

Die Aufhellung der Ursachen dieser auseinander gelaufenen wirtschaftlichen Entwicklung stellt für ein wirtschaftswissenschaftliches Forschungsinstitut, das nicht nur in einem Österreich benachbarten deutschen Bundesland angesiedelt ist sondern sich gerade auch der wirtschaftspolitischen Beratung in besonderem Maße verpflichtet fühlt, eine Herausforderung dar, der wir uns stellen wollten. Dabei sind wir von der Grundüberzeugung ausgegangen, dass zwar externe Schocks, wie etwa die politische und wirtschaftliche Öffnung Mitteleuropas, in beiden Ländern – selbst bei gleicher Wirtschaftspolitik – unterschiedlich gewirkt haben könnten, dass es aber darauf ankommt, wirtschaftspolitische Ursachen für die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung aufzudecken, da nur durch eine bewusste Wirtschaftspolitik etwas gestaltet und zum Besseren verändert werden kann.

Die divergente Entwicklung in Österreich und Deutschland ist ein schon länger beobachtbares Phänomen. Daher sind auch die als Ursachen im Mittelpunkt der Studie stehenden wirtschaftspolitischen Handlungsfelder v.a. in längerfristiger Orientierung von Bedeutung. Es ist damit der Ordnungsrahmen der Wirtschaft oder, wie man heute sagt, der institutionelle Rahmen, der in der Studie ländervergleichend betrachtet wird.

Allerdings konnten wir Vollständigkeit in der Analyse des Ordnungsrahmens nicht erreichen sondern mussten uns auf drei wichtige wirtschaftspolitische Eingriffsfelder be-

schränken: die Gestaltung der öffentlichen Finanzen, die Gestaltung der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt sowie eine Analyse von Determinanten, die für die Niederlassung ausländischer Unternehmen und die Gründung einheimischer Firmen von Bedeutung sind.

„*Tu felix Austria*“ haben wir unsere Analyse überschrieben. Möge sie dazu beitragen, dass die deutsche Wirtschaftspolitik von der österreichischen (noch mehr) lernt und auch unser Land dann „glücklich“ wird – oder wenigstens seine wirtschaftlichen Probleme etwas besser meistert.

Rigmar Osterkamp
im August 2006

I. Finanzpolitik

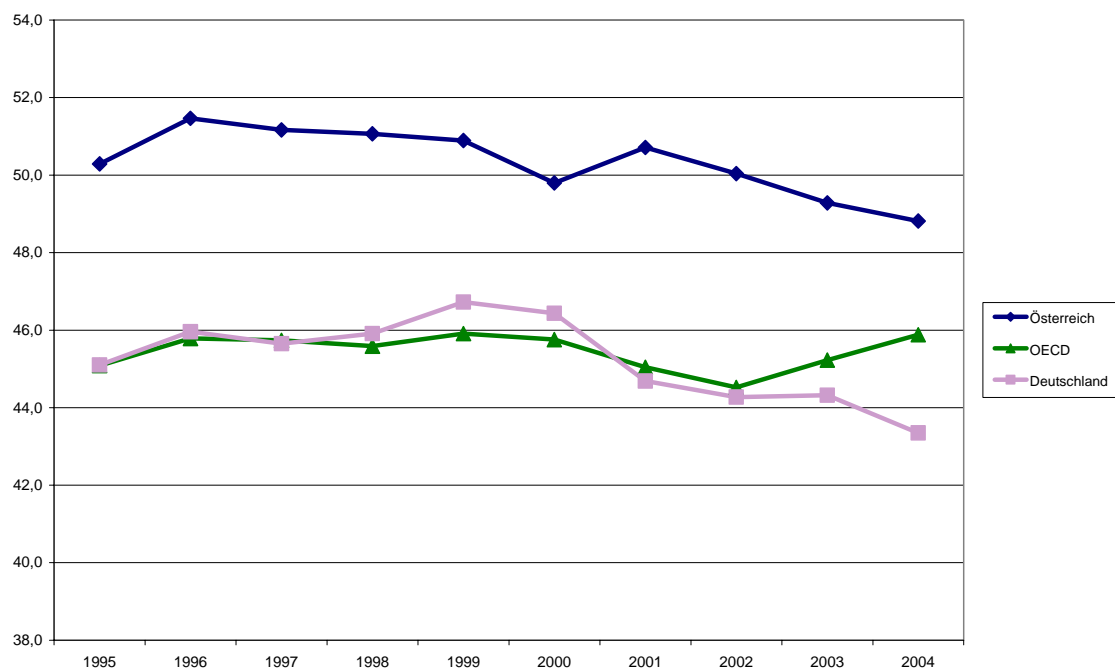
Angesichts der sich vertiefenden wirtschaftlichen Integration kommen Staaten zunehmend in eine Wettbewerbssituation um Investitionen. Um eine Einschätzung der Stärken und Schwächen der deutschen Volkswirtschaft zu erhalten, ist daher ein Vergleich mit anderen Staaten von Interesse. Im Rahmen dieser Untersuchung soll dabei nur auf die Situation in Österreich Bezug genommen werden. Zwar gibt es erhebliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Größe und auch hinsichtlich der Deutschland spezifischen Probleme der Wiedervereinigung. Aber beide Länder sind aus geographischen Gründen ganz besonders von der EU-Osterweiterung betroffen. Zudem sind in beiden Ländern seit Jahren bedeutsame Reformen zu beobachten, insbesondere in den Bereichen des Arbeitsmarktes und der Besteuerung. Dabei sollen die von wissenschaftlicher Seite hervorgehobenen Mängel und Schwächen der deutschen Wirtschaft sowie auch die vorgeschlagenen politischen Reformentwürfe aufgegriffen und dahin gehend überprüft werden, ob die österreichische Volkswirtschaft an ähnlichen Problemen leidet und inwieweit dort die finanzpolitischen „Hausaufgaben“ bereits gemacht worden sind.

1. Einnahmenseite

1.1 Globale Abgabenquote und Einnahmenstruktur

Als Basis für die weitere Diskussion dürfte ein kurzer Blick auf die Abgabenquote (Gesamteinnahmen des Staates in % des BIP) sinnvoll sein (vgl. Abbildung 1). Deutschland hatte 1995 eine Quote von 45,1%, die im Untersuchungszeitraum vorübergehend noch bis zu einem Spitzenwert von 46,7% in 1999 anstieg. In den folgenden Jahren ging der Wert teilweise durch Reformen aber auch durch die Konjunktur bedingt auf 43,3% in 2004 zurück. Österreich lag stets über dem deutschen Wert und dies zum Teil recht deutlich; 1995 lag die Quote bei 50,3% und 2004 bei 48,8%. Auch die Steuerquoten (Steuereinnahmen in % des BIP) für beide Länder zeigen erhebliche Unterschiede auf (vgl. Abbildung 2). Während die Quote für Deutschland 1995 bei 22,1% und 2004 bei 22,0% lag, also kaum Veränderungen aufwies, stieg die österreichische Quote im gleichen Zeitraum von 25,6% ausgehend bis auf 27,9% an. In der Entwicklung zeigt sich von daher für Österreich eine Ausweitung der Steuerfinanzierung. Dies ist angesichts der integrationsbedingten Probleme der Besteuerung bemerkenswert.

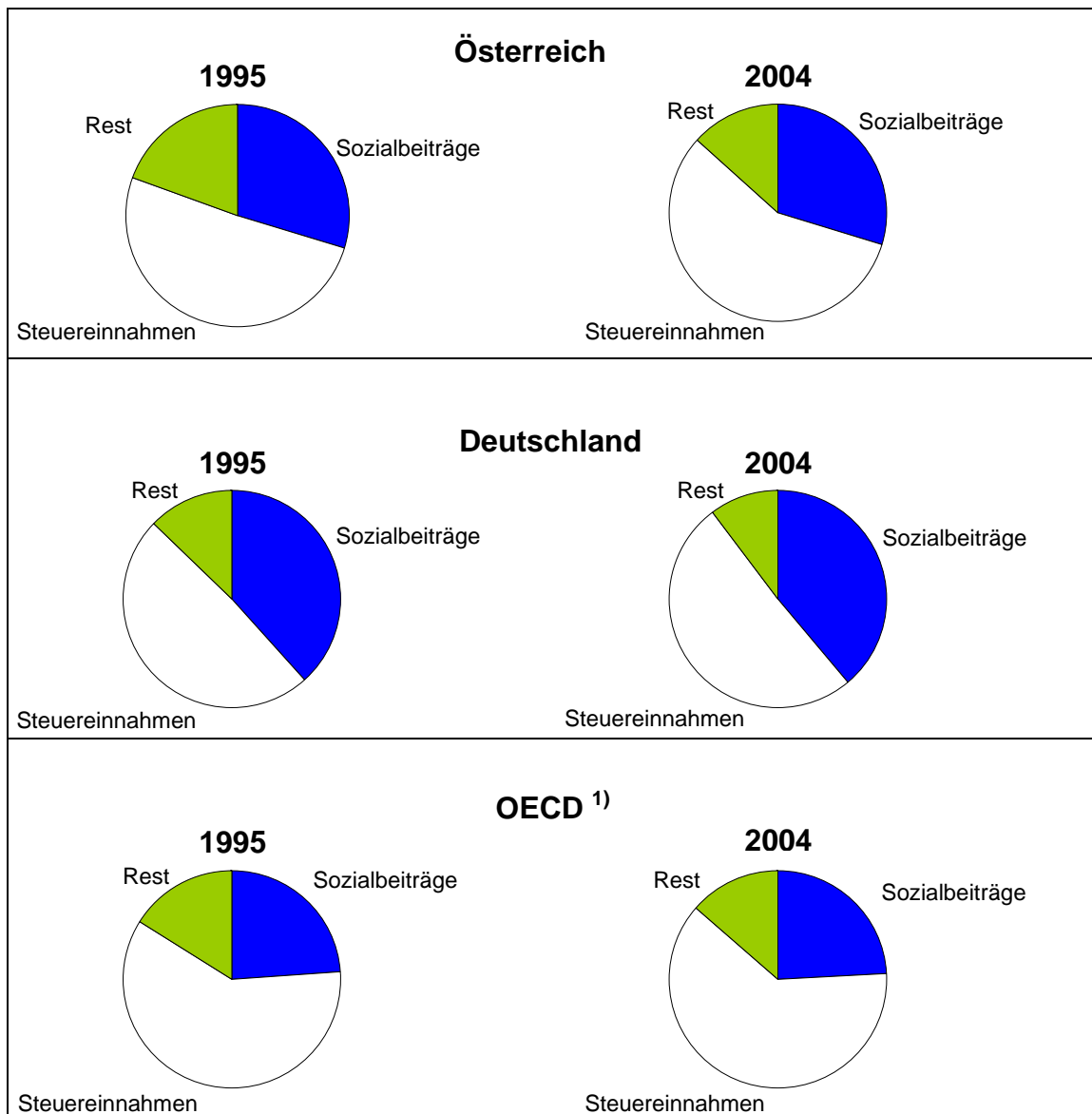
**Abbildung 1: Entwicklung der Gesamteinnahmen des Staates in % des BIP
(Abgabenquote) in Österreich und Deutschland (1995 – 2004)**



OECD (EU15 ohne Lux + Japan + Kanada + Norwegen + Schweiz + USA)

Quelle: Tabelle 1; OECD National Accounts and Historical Statistics, OECD Statistical Compendium 1/2006.

Abbildung 2: Entwicklung der Einnahmepositionen in Österreich und Deutschland



¹⁾ OECD (EU15 ohne Lux + Japan + Kanada + Norwegen + Schweiz + USA)

Auch die Analyse der Struktur der Steuereinnahmen ist von Interesse. Hier zeigen sich zunächst wenige Unterschiede. In Deutschland lagen die Steuern insgesamt im Jahr 2004 bei 442,8 Mrd. €. Die wichtigste Steuerart war die Umsatzsteuer. Sie allein brachte 137,4 Mrd. € und hatte damit an den gesamten Steuereinnahmen einen Anteil von 31%. Die zweitwichtigste Steuer war die Lohnsteuer mit 123,9 Mrd. € und einem Anteil von 28%. Alle weiteren Steuerarten spielten im Vergleich dazu eine deutlich geringere Rolle. So hatte die Körperschaftsteuer nur ein Aufkommen von 13,1 Mrd. €, was einem Anteil von 3% am Gesamtaufkommen entsprach. Vergleichsweise wenig bedeutsam

sind die veranlagte Einkommensteuer einschließlich nicht veranlagten Steuern vom Einkommen und die Zinsabschlagsteuer. Der Gesamtbetrag lag 2004 bei 22,1 Mrd. € und hatte einen Anteil von 5% an der Summe aller Steuereinnahmen.

In Österreich lagen die gesamten Steuereinnahmen 2004 bei 66,8 Mrd. € Dabei hatte die Mehrwertsteuer mit 18,6 Mrd. € den größten Anteil am Gesamtaufkommen (27,9%). Im Jahr 2003 war die Mehrwertsteuer mit einem Aufkommen von 17,9 Mrd. € und einem Anteil von 28,2% an den gesamten Steuereinnahmen noch an zweiter Stelle hinter der Lohnsteuer. Die Lohnsteuer blieb 2004 mit 18,0 Mrd. € praktisch unverändert auf Vorjahresniveau. (Anteil: 27,0%). Im Vergleich zu diesen beiden wichtigen Steuereinnahmen fiel das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer mit 5,0 Mrd. € und einem Anteil von 7,4% deutlich geringer aus; gleiches lässt sich für die veranlagte Einkommenssteuer (3,4 Mrd. € 5,1%) und die Kapitalertragsteuer auf Zinsen (1,0 Mrd. € 1,5%) sagen. Immerhin ist der Anteil dieser drei speziellen Einkommensteuern mit 12,3% deutlich höher als in Deutschland.

Nun sagen die Daten über das Aufkommen für sich genommen noch wenig über die Steuerpolitik aus, da das Aufkommen nicht nur durch die Belastung der Steuerzahler sondern ebenso durch die steuerpflichtigen Aktivitäten, die Ausweichreaktionen und durch die Steuerverwaltung bestimmt wird. Interessanterweise geht aber das - gemessen am BIP - gestiegene Steueraufkommen in Österreich mit einer vergleichsweise niedrigen Belastung im relevanten Bereich einher. Dies zeigt sich vor allem im Bereich der Unternehmensbesteuerung.

1.2 Unternehmensbesteuerung

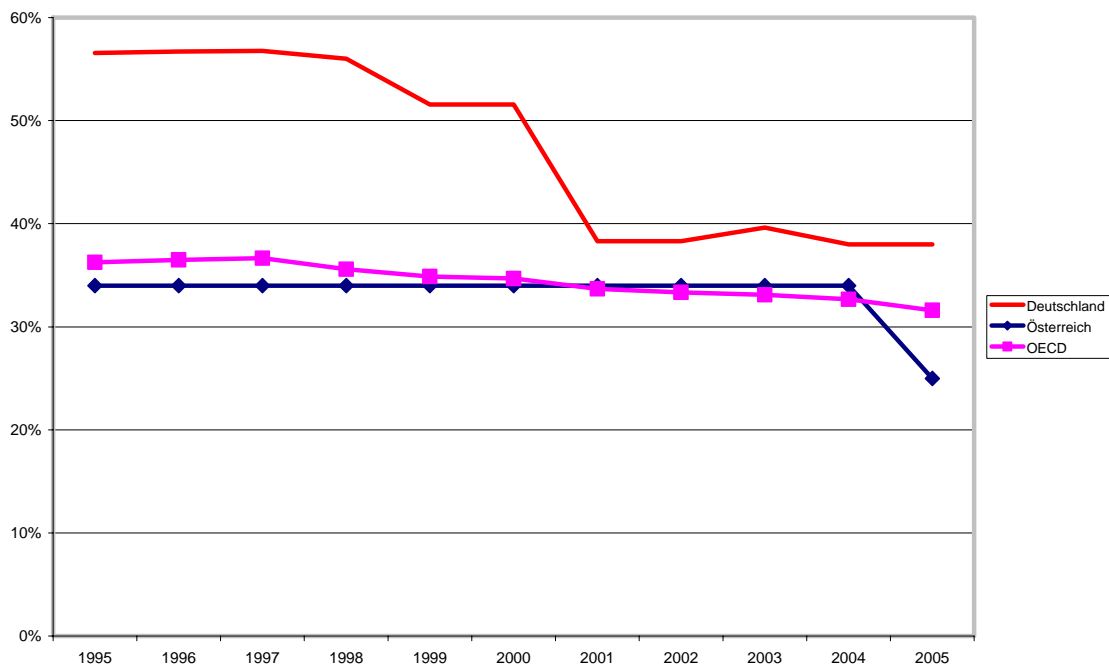
In Europa liegt Deutschland bei den tariflichen und den effektiven Steuersätzen auf die Gewinne von Kapitalgesellschaften mit an der Spitze, wie internationale Vergleiche zeigen (SVG, S. 263). So sieht der Sachverständigenrat für Deutschland bei der Unternehmensbesteuerung den dringendsten steuerpolitischen Handlungsbedarf. Zwar hat die Reform des Jahres 2000 mit Wirkung 2001 zu einem erheblichen Sinken des Niveaus der tariflichen Steuerbelastung geführt, an der Spitzenstellung hat sich dennoch wenig geändert. Zudem hat sich mit dem Beitritt der neuen Mitgliedsländer in die Europäische Union der Steuerwettbewerb weiter verschärft.

Gegenwärtig liegt in Deutschland die tarifliche Steuerbelastung auf Gewinne von Körperschaften bei knapp 40%, wovon nur 25% auf die Körperschaftsteuer zurückzuführen

sind, der Rest ist durch die lokale Gewerbesteuer bedingt (vgl. Abbildung 3) . Diese Steuer belastet zudem die Fremdfinanzierung durch die hälftige Berücksichtigung der Schuldzinsen. In Österreich wird seit 2005 der Gewinn von Körperschaften mit 25% besteuert.

Die Belastung gilt indessen nur für die Unternehmensebene. Da die Körperschaften selbständige Steuersubjekte sind, kommt es hinsichtlich des ausgeschütteten Gewinns zu einer weiteren Besteuerung¹. Für die steuerliche Belastung auf Unternehmensebene spielen aber Sonderregelungen und Abschreibungen eine wichtige Rolle.

Abbildung 3: Tarifliche Sätze der Gewinnbesteuerung für Unternehmen in Österreich und Deutschland (1995 – 2005)



OECD (EU15 ohne Lux + Japan + Kanada + Norwegen + Schweiz + USA)

Quelle: Eigene Berechnungen des ifo Instituts.

1.2.1 Steuerliche Behandlung von Abschreibungen

In Deutschland sind Abschreibungen gemäß den amtlichen AfA-Tabellen zulässig. Bei beweglichen abnutzbaren Wirtschaftsgütern kann zwischen der linearen und der degressiven AfA gewählt werden. Normalerweise darf die degressive AfA das Doppelte des

¹ vgl. hierzu unter 1.3.

sich bei Anwendung der linearen Methode ergebenden Absetzungsbetrags nicht überschreiten. Für die Jahre 2006 und 2007 soll zur Ankurbelung der Konjunktur die degressive AfA für Maschinen u. a. von 20% auf 30% erhöht werden. Die Kosten dafür werden auf rund 4,3 Mrd. € geschätzt.

Österreich hat ähnliche Regelungen, jedoch seit 1989 die degressive Abschreibung² aufgehoben. Für allgemein verwendbare Anlagegüter werden in der Praxis z.B. bei Büromaschinen und Büroeinrichtungen lineare Sätze von 20%-25% anerkannt.

Unter Berücksichtigung der Abschreibungsregeln lag der effektive Durchschnittsteuersatz 1995 für Gewinne von Unternehmen in Deutschland bei 41,0%, im Jahre 2005 bei 31,5%. In Österreich liegt der effektive Durchschnittsteuersatz 2005 bei 21,9%; 1995 waren es noch 24,1%. Allerdings bleibt im Rahmen dieser Betrachtung (Ertragsteuersatz) die örtliche Lohnsummenbesteuerung außer Acht.

Die höhere tarifliche Besteuerung wird offenbar durch die großzügigeren Abschreibungsregelungen in Deutschland nicht kompensiert. Angesichts der Erfordernisse des Steuer- und Standortwettbewerb ist das österreichische Verfahren der niedrigeren Steuersätze bei geringen Abschreibungserleichterungen auch für Deutschland zu empfehlen.

1.2.2 Steuerliche Behandlung von Verlusten

Verluste sind in Deutschland im Rahmen der Ermittlung des Einkommens grundsätzlich mit positiven Einkünften derselben Art auszugleichen und dürfen auch nur positive Einkünfte derselben Art in anderen Veranlagungszeiträumen mindern. Seit Beginn des Jahres 2002 ist ein Verlustrücktrag auf maximal 511.500 € beschränkt und ab dem Veranlagungszeitraum 2004 nur von positiven Einkünften der gleichen Einkunftsart zulässig. Ein Vortrag ist grundsätzlich unbeschränkt möglich, soweit er 1 Mio. € nicht übersteigt. Die über diesem Betrag liegenden Teile des Verlustvortrags sind nur noch zu 60% abziehbar. Für Körperschaften gelten hinsichtlich eines Verlustabzugs dieselben Vorschriften.

² In 1989 wurden die vorzeitige Abschreibung und auch die geometrisch-degressive Abschreibung abgeschafft sowie die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer von Anlagegütern verlängert. Ferner wurden die Bedingungen für die Inanspruchnahme des Investitionsfreibetrages, ein kalkulatorisches Kostenelement, das seit 1973 zusätzlich zur Normalabschreibung als Prozentsatz der Investitionskosten Gewinn mindernd geltend gemacht werden konnte, schrittweise eingeschränkt, das Ausmaß (von 20% auf 9% der Anschaffungskosten) gekürzt und dieses Instrument 2001 schließlich wieder abgeschafft.

In Österreich sind negative Einkünfte, die nicht ausgeglichen werden können, im Veranlagungsjahr unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls vortragsfähig. Der Verlustausgleich ist zunächst innerhalb der einzelnen Einkunftsarten vorzunehmen (horizontaler Verlustausgleich), ein verbleibender Verlust ist grundsätzlich mit den positiven Ergebnissen anderer Einkunftsarten auszugleichen (vertikaler Verlustausgleich). Einschränkungen beim Verlustausgleich bestehen für die Verlustbeteiligungsmodelle. Negative Einkünfte aus Beteiligungen an Gesellschaften, bei denen das Erzielen steuerlicher Vorteile im Vordergrund steht, sowie Verluste aus Betrieben, deren Unternehmensschwerpunkt im Verwalten unkörperlicher Wirtschaftsgüter oder in der gewerblichen Vermietung von Wirtschaftsgütern gelegen ist, sind weder ausgleichsfähig noch vortragsfähig. Solche negativen Einkünfte sind mit positiven Einkünften aus dieser Betätigung oder diesem Betrieb frühestmöglich zu verrechnen, seit der Veranlagung für das Kalenderjahr 2001 jedoch eingeschränkt auf 75% der betreffenden positiven Einkünfte.

Ausländische Betriebsstättenverluste sind in Österreich im Verlustentstehungsjahr mit inländischen positiven Einkünften auszugleichen. In jenem Jahr aber, in dem es zu einer Verwertung des Verlustes im Ausland kommt oder kommen könnte, erfolgt eine Nachversteuerung in dem Ausmaß, in dem dieser Verlust zuvor die österreichische Bemessungsgrundlage gemindert hat. Mit dieser Maßnahme kommt es damit zu keiner Doppelverlustverwertung.

Verluste, die innerhalb eines Kalenderjahres nicht ausgeglichen werden können, dürfen in Österreich nur dann in die folgenden Jahre vorgetragen und als Sonderausgabe abgezogen werden, wenn es sich um Verluste aus den betrieblichen Einkunftsarten handelt, die aufgrund ordnungsgemäßer Buchführung ermittelt worden sind. Vortragsfähige Verluste können jedoch nur im Ausmaß von 75% des Gesamtbetrages der positiven Einkünfte abgezogen werden. Eine Verrechnung von Verlusten mit Gewinnen vorangegangener Wirtschaftsjahre (Verlustrücktrag) ist nicht zulässig.

Insbesondere unter dem Aspekt der Möglichkeit, dass in Österreich Verluste ausländischer Betriebsstätten im Entstehungsjahr mit inländischen positiven Einkünften ausgeglichen werden können, ist die österreichische Regelung als günstiger zu beurteilen.

1.2.3 Steuerliche Sonderregelungen für Investitionen

In Deutschland kommen verschiedene Maßnahmen zur Förderung von Investitionen zur Anwendung, die teilweise an der Größe der Unternehmen (kleine und mittlere Unternehmen) ansetzen, teilweise aber auch regional bedingt sind (neue Bundesländer).

In Österreich kommen ebenfalls verschiedene steuerliche Sonderregelungen für Investitionen zur Anwendung. So kann das vom Unternehmer dem Unternehmen zur Verfügung gestellte Eigenkapital steuerwirksam verzinst werden. Die (fiktiven) Zinsen für den Eigenkapitalzuwachs sind als Betriebsausgabe abzugsfähig. Im Gegenzug werden die Zinsen als Sondergewinn erfasst und mit einem Satz von 25% besteuert (Endbesteuerung). Die Verzinsung des Eigenkapitalzuwachses ab 1.1.2004 ist nur für Körperschaften anwendbar. Außerdem erfolgt eine zeitlich unbefristete Begünstigung durch einen 25%igen (bzw. 35%igen) Forschungsfreibetrag (FFB) zur Entwicklung oder Verbesserung volkswirtschaftlich wertvoller Erfindungen³, einen 25%igen FFB für Forschungen und experimentelle Entwicklung bzw. alternativ die 8%ige Forschungsprämie, welche dem Abgabekonto des Steuerpflichtigen gutgeschrieben wird.⁴ Auch Investitionen in Humankapital werden zeitlich unbefristet begünstigt (20%iger Bildungsfreibetrag sowie 6%ige Bildungsprämie). Ab der Veranlagung 2004 können Gewinne, die nicht entnommen werden, sondern dem Eigenkapital zugeführt werden, mit dem halben Durchschnittsteuersatz besteuert werden. Ausländische Einzelunternehmer können die Begünstigung in Bezug auf inländische Betriebsstätten und ausländische Mitunternehmer in Bezug auf ihre inländischen Mitunternehmerschaften auch in Anspruch nehmen. Daneben erfolgt eine zeitlich unbefristete umfassende Förderung für Neugründungen und die Anwendung bestimmter Begünstigungen (auch bei Betriebsübertragungen). So können z. B. stille Reserven unter bestimmten Voraussetzungen auf neue Anlagegüter übertragen und somit deren Versteuerung vorerst vermieden werden.⁵

Die Förderung der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen ist ein weiterer positiver Aspekt des österreichischen Steuersystems. Von ihr geht, wie empirische Studien

³ Der volkswirtschaftliche Wert ist durch eine Bescheinigung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten (BMWA) nachzuweisen, es sei denn die Erfindung ist bereits patentrechtlich geschützt.

⁴ Freibetrag oder Prämie wirken sich nicht in der Bilanz aus, sondern sind nur steuerlich relevant.

⁵ Die Frist von 7 Jahren verlängert sich auf 15 Jahre für Grundstücke oder Gebäude, auf die stille Reserven schon übertragen sind, und für Gebäude, die nach § 8 Abs. 2 EStG beschleunigt abgeschrieben worden sind. Eine Übertragung auf körperliche Wirtschaftsgüter ist nur zulässig, wenn auch die stillen Reserven aus der Veräußerung körperlicher Wirtschaftsgüter stammen, entsprechendes gilt für die Übertragung auf unkörperliche Wirtschaftsgüter.

zeigen, eine deutliche Signalwirkung für die Standortwahl von Direktinvestitionen aus (siehe z.B., Büttner und Wamser, 2006).

1.2.4 Besteuerung multinationaler Unternehmen

Angesichts der großen Zahl von deutschen Unternehmen, die auch im Ausland Tochtergesellschaften unterhalten, und angesichts der zahlreichen multinationalen Unternehmen, die in Deutschland Investitionen tätigen, kommt der Besteuerung multinationaler Unternehmen eine besondere Bedeutung zu. Kennzeichnend ist zunächst das in den meisten Doppelbesteuerungsverträgen fixierte Freistellungsprinzip, wonach ausländische Erträge steuerfrei sind. Insoweit Aufwendungen im Rahmen der Steuer geltend gemacht werden, bleiben nur 95% der Erträge steuerfrei. Die Befreiung ist auf den ersten Blick für ein Hochsteuerland wie Deutschland überraschend, weil so ausländische Erträge unversteuert bleiben, obschon auch bei einer Anrechnung ausländischer Steuern noch Einnahmen erzielt werden könnten. Allerdings vereinfacht sich hierdurch die Veranlagung substantiell. Zudem zeigen verschiedene Studien, dass ein Anrechnungssystem durch verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten der Unternehmen umgangen werden kann.

Gewinne ausländischer Investoren unterliegen demgegenüber der inländischen Körperschaftsteuer sowie der Gewerbesteuer. Gestaltungsmöglichkeiten, beispielsweise im Rahmen der Fremdfinanzierung, sind aufgrund der Besonderheiten der Gewerbesteuer, bei der Schuldzinsen hälftig einbezogen sind, etwas eingeschränkt, bieten dennoch erheblichen Schutz vor dem deutschen Fiskus. Allerdings versucht der deutsche Fiskus, die Gestaltungsmöglichkeiten beispielsweise mit Unterkapitalisierungsregeln zu begegnen.

Um eine Mehrfachbelastung von Gewinnen, die von einer Körperschaft erwirtschaftet werden, zu vermeiden, gestattet das österreichische KStG für inländische Beteiligungen eine Beteiligungsertragsbefreiung. Österreich hat zudem eine Gruppenbesteuerung eingeführt. Durch eine Neufassung des §9 KStG 1988 wird das Organschaftskonzept im Körperschaftsteuerrecht durch eine Gruppenbesteuerung ersetzt. Das Gruppenbesteuerungskonzept führt dazu, dass ohne das Erfordernis eines Ergebnisabführungsvertrages oder einer wirtschaftlichen und organisatorischen Eingliederung die steuerlichen Ergebnisse finanziell verbundener Gesellschaften zusammen besteuert werden.⁶ Mit der

⁶ Die wesentlichen Merkmale der Gruppenbesteuerung sind: Die Zulässigkeit einer Mehrmüttergruppe, die Gruppenbildung über die Grenze, eine Firmenwertabschreibung bei nationalen Beteiligungen bis

Gruppenbesteuerung hat Österreich auch internationalen Konzernen die Möglichkeit einer Verrechnung eröffnet.

Während also Deutschland noch versucht, die steuerliche Verrechnung von Verlusten im Binnenmarkt zwischen Betriebsstätten in verschiedenen EU-Ländern und der Konzernmutter in Deutschland zu verhindern oder zumindest deutlich einzuschränken, hat sich Österreich mit der Gruppenbesteuerung einen beachtlichen Standortvorteil im Bereich der Holdings geschaffen.

1.2.5 Personengesellschaften

Für die in Deutschland vergleichsweise bedeutsamen Personengesellschaften greifen mit der Veranlagung im Rahmen der Einkommensteuer andere Regeln. Durch eine Reihe von Zugeständnissen insbesondere bei der Gewerbesteuer, ist die Steuerbelastung jedoch kaum höher als bei den Kapitalgesellschaften.⁷ Die Regierung plant auch hier weitere Reformen.

In Österreich liegt der Grenzsteuersatz in dem 51.000 € übersteigenden Bereich bei 50%. Lediglich für besondere Einnahmen wie Beteiligungserträgen und -veräußerungen sowie Veräußerungsgewinnen aus Betriebsaufgabe oder -veräußerung ermäßigt sich der Steuersatz auf die Hälfte der auf das gesamte Einkommen entfallenden Durchschnittsteuersätze. Zudem können auf Antrag bestimmte Einkünfte auf 3 Jahre verteilt werden.

1.3 Einkommensteuer und Besteuerung von Ersparnissen

In Deutschland wird bislang gemäß dem Prinzip der synthetischen Einkommensteuer der jeweilige Grenzsteuersatz des Einkommenstarifs zur Anwendung gebracht. Allerdings wird seit einiger Zeit darüber diskutiert, im Rahmen der Unternehmensteuerreform eine Abgeltungsteuer einzuführen.

maximal 50% der Anschaffungskosten und die Vereinbarung eines Steuerausgleichs im Gruppenantrag. Der Ausgleich von Gewinnen und Verlusten innerhalb der Unternehmensgruppe ist damit möglich. Eine Unternehmensgruppe besteht aus mindestens zwei Gesellschaften, dem Gruppenträger als Beteiligten und dem Gruppenmitglied als Beteiligungskörperschaft.

⁷ Jacobs, O. H., C. Spengel, R. Hermann und T. Stetter (2003), steueroptimale Rechtsformwahl: Personengesellschaften besser als Kapitalgesellschaften, ZEW Discussion Paper 03-30, Mannheim.

Auch in Österreich bildet das Prinzip der umfassenden Einkommensteuer die Basis für das österreichische Einkommensteuersystem, doch wurde im Laufe der Zeit von diesem Ideal deutlich konsequenter Abstand genommen.⁸ Bestimmte Einkommensteile werden entweder mit einem ermäßigten Steuertarif oder überhaupt nicht besteuert. Am deutlichsten wird dies bei der steuerlichen Behandlung von privaten Kapitalerträgen. Im Zuge verschiedener Steuerreformen zwischen 1992 und 1996 wurde zwar die bisherige Quellenbesteuerung von Zinserträgen (KESt II) und Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften (KESt I) faktisch von 10% auf 25% erhöht, gleichzeitig wurde jedoch die Erklärungspflicht von Kapitalerträgen im Rahmen der Einkommensteuer abgeschafft (Fehr, 2002).⁹

Bei Kapitalerträgen kommt in Österreich eine Ertragsteuer zur Anwendung, die zum Teil als Vorauszahlung auf die Einkommensteuer wirkt, zum Teil allerdings die ESt zur Gänze bereits abgilt. Damit kommt diesem Kapitalertragsteuerabzug eine „Endbesteuerungswirkung“ zu. Eine Veranlagung ist nicht mehr erforderlich. Lediglich dann, wenn der Abzug keine endbesteuernde Wirkung hat, sind die Kapitalerträge in die Veranlagung zur ESt aufzunehmen. Es erfolgt eine Anrechnung der bereits abgeführten Kapitalertragsteuer. Für natürliche Personen gilt die Endbesteuerung unabhängig davon, ob die Kapitalanlagen dem Privat- oder Betriebsvermögen zuzuordnen sind. Für bestimmte Kapitalerträge kann auch eine allfällige Erbschaftsteuer durch die Kapitalertragsteuer abgegolten sein. Haben ausländische Anleger, die nicht der beschränkten Steuerpflicht unterliegen, Kapitalerträge in Österreich zu verzeichnen, kann der Abzug unterbleiben. Voraussetzung ist, dass der Anleger seine Identität (in der Regel gegenüber der Bank) nachweist und darlegen kann, dass er in Österreich keinen Wohnsitz hat und auch keinen gewöhnlichen Aufenthalt (die so genannte „Devisenausländerbestätigung“).

Dabei werden seit dem Budgetbeileitgesetz 2003 (BBG 2003) auch ausländische Kapitalerträge in die Abgeltungswirkung einbezogen. Allerdings können Werbungskosten oder Betriebsausgaben im Zusammenhang mit den dem Sondersteuersatz in Höhe von 25% unterliegenden Kapitalerträgen steuerlich nicht geltend gemacht werden. Ausländische Quellensteuern können jedoch angerechnet werden.

⁸ Bei einer synthetischen Einkommensteuer werden alle Einkommen aus verschiedenen Quellen zu einem Gesamteinkommen zusammengefasst, auf das ein einheitlicher Steuertarif angewendet wird. Eine steuerliche Differenzierung nach Art der Einkünfte wird also nicht vorgenommen.

⁹ Fehr, H. (2002), Wohlfahrts- und Verteilungswirkungen einer konsumorientierten Steuerreform in Österreich, in: E. Theurl, H. Winner und R. Sausgruber (Hrsg.), Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Wien: Springer, 348-366.

Bei der Steuerbelastung von Dividendeneinkünften ist jedoch zusätzlich die Körperschaftsteuer (KÖSt) zu berücksichtigen. Österreich hat ein klassisches Körperschaftsteuersystem. Die Bruttodividende wird daher zunächst auf der Unternehmensebene mit einem Steuersatz von 25% belastet und dann auf der Haushaltsebene noch einmal mit 25% endbesteuert. Insgesamt beträgt die Steuerbelastung für Dividendenbezieher damit über 43% ($25\% \text{ KÖSt} + (1-0,25) \times 25\% \text{ KESt}$). Durch die hohe Steuerbelastung von Dividendenerträgen im Vergleich zu Spareinlagen oder Wertpapieren wird die Finanzierungsstruktur der österreichischen Unternehmen erheblich beeinträchtigt. Denn die Besteuerung von Zinserträgen mit nur 25% macht es attraktiv, Eigenkapital dem Unternehmen zu entziehen und außerhalb des Unternehmens anzulegen. Der Betrieb wird dann fremdfinanziert, wobei die Schuldzinsen als steuerwirksame Ausgaben voll angerechnet werden (vgl. Fehr, 2002).

1.4 Stand der Reformen

Um Deutschland für Investitionen interessanter zu machen, ist eine Verbesserung bei den Bedingungen für die Kapitalbesteuerung erforderlich. Dies gilt zum einen für die Körperschaftsteuer. So ist von politischer Seite vorgesehen, ab 2008 den Steuersatz für Körperschaften deutlich abzusenken. Allerdings hat sich die Regierung noch nicht für ein spezielles Reformkonzept, wie beispielsweise den Reformvorschlag des Sachverständigenrats, entschieden. Sie beabsichtigt bislang lediglich eine rechtsformneutrale, finanzierungsneutrale Reform, die nur eine mäßige Nettoentlastung für den Unternehmenssektor beinhaltet.

Die weitergehende Reduktion der Tarife bei den Körperschaften konfliktiert indessen mit der Rechtsformneutralität. Schon bei der Reform 2000 hatte man in Deutschland den fragwürdigen Weg der Verrechnung mit der Gewerbesteuer gewählt. Bei einer weiteren Absenkung des Tarifs der Körperschaftsteuer wird man in Deutschland auch bei der Einkommensteuer das bislang Anwendung findende System der synthetischen (umfassenden) Besteuerung mit der derzeitigen relativ hohen Belastung (progressive Einkommensteuer bis 42% sowie Solidaritätszuschlag von 5,5%) kaum noch aufrechterhalten können. Eine umfassende Absenkung der Tarifsätze auch bei der Einkommensteuer auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau wird sich auch mit gewisser Verbreiterung der Bemessungsgrundlage unter einnahmepolitischen Gesichtspunkten kaum umsetzen lassen. Nach Ansicht des Sachverständigenrates wäre eine Möglichkeit die Einführung der dualen Einkommensteuer, um diesem Dilemma zu entkommen. Würde man im Rahmen dieses Konzepts eine Besteuerung der Kapitaleinkommen in Höhe von 25%

vorsehen, so ergäbe sich eine deutliche Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen für Unternehmen. Außerdem würde durch die einheitliche Besteuerung der Kapitaleinkommen die Neutralität der Besteuerung in Bezug auf Finanzierungsentscheidungen gewährleistet.

Sieht man von der beabsichtigten Reform der Erbschaftsteuer in Deutschland ab, deren Nutzen im Rahmen der Standortpolitik zweifelhaft ist, hat die österreichische Steuerpolitik bereits einen Teil der in Deutschland diskutierten und beabsichtigten Reformen durchgeführt. Auch in Österreich könnte zwar eine weitere Reform in Richtung konsumorientierte, zinsbereinigte Einkommensteuer den Standort für unternehmerische Investitionen weiter stärken. Dieser Schritt ist in Österreich allerdings weniger dringlich als in Deutschland, das noch immer die höchste Steuerbelastung auf Investitionen aufweist.

2. Ausgabenseite

Neben dem Niveau des gesamtstaatlichen Budgets ist auch die Struktur des Budgets von erheblicher Bedeutung: Dienen die primär mit Steuern und Abgaben finanzierten staatlichen Ausgaben vorwiegend dem Konsum, wie z. B. die Sozialhilfeausgaben, oder fallen sie zu einem beachtlichen Teil in den Bereichen Infrastruktur, Ausbildung bzw. Forschung oder ähnlich zukunftsrelevanten Ausgabensektoren an.

2.1 Staatsquote und Ausgabenstruktur

Im Weiteren wird die Staatsausgabenquote, Staatsausgaben in % des BIP, analysiert. Sie dokumentiert, inwieweit der Staat im Zeitverlauf eine Ausweitung oder Kürzung seiner Ausgaben betrieben hat. Die Quote ist als ein Indikator für die Eingriffe des Staates in das Wirtschaftsleben anzusehen. Für Deutschland lag dieser Wert zu Beginn des Untersuchungszeitraums 1995 bei knapp 55% (vgl. Tabelle 1). In den folgenden Jahren blieb diese Quote dann stets unter 50% (2004: 47%). Für 2006 und 2007 wird mit einem Absinken in Richtung 46% gerechnet.

Die österreichische Staatsausgabenquote ging 1995 mit 56% von einem deutlich höheren Wert aus, um 2004 unter 50% abzusinken. Relativ an Bedeutung haben jene Ausgaben gewonnen, die zur Steigerung des Potenzialwachstums der österreichischen Volkswirtschaft beitragen (FuE, Bildung). Nach den Verlautbarungen der Politik sollen diese Ausgaben auch in der Zukunft weiter gesteigert werden. Die Ausgaben für Sozialleis-

tungen sollen dagegen weniger stark steigen, zumal die dämpfenden Effekte der Pensionsreformen seit 2003 bereits zum Tragen kommen und noch bis 2008 greifen werden.

Tabelle 1: Ausgaben-Kennziffern für Deutschland und Österreich für 1995 und 2004

in %	Deutschland		Österreich	
	1995	2004	1995	2004
Ausgabenquote als Anteil des BIP	54,8	47,0	56,0	49,9
Sozialausgaben als Anteil der Gesamtausgaben	45,6	56,5	41,8	48,4
Arbeitnehmerentgelte als Anteil der Gesamtausgaben	16,0	16,3	22,2	18,5
Bruttoanlageinvestitionen als Anteil der Gesamtausgaben	4,0	3,0	5,3	2,1
Zinszahlungen als Anteil der Gesamtausgaben	6,4	6,1	7,0	5,9
Subventionen als Anteil des BIP	2,1	1,3	2,8	2,9
Gesamtausgaben für FuE als Anteil des BIP (FuE-Quote)	2,3	2,5	1,4	2,2
Staatliche Ausgaben für FuE als Anteil des BIP	0,9	0,8	0,7	0,8
Bildungsausgaben als Anteil der Gesamtausgaben	9,1	8,4	11,2	11,5

Quelle: OECD National Accounts and Historical Statistics, OECD Statistical Compendium 1/2006.

2.2 Ausgewählte Positionen wie Sozialausgaben, Personalausgaben und Zinszahlungen

Betrachtet man die Staatsausgaben nach ihrem Gewicht, dann stehen die Sozialausgaben an der Spitze. In Deutschland lag die Quote Sozialausgaben in % der Gesamtausgaben 1995 noch bei 45,6%, 2004 aber bereits bei 56,5% (vgl. Tabelle 1). Auch in Österreich hat dieser Ausgabenposten an Bedeutung zugenommen. Der Anteil lag zwar 1995 mit 41,8% deutlich niedriger als in Deutschland und 2004 mit 48,4% ebenfalls, aber auch ohne Vereinigungslasten im sozialen Bereich ist die Quote um 6,6 Prozentpunkte gestiegen. Dieser Anstieg lässt die Dynamik der Sozialausgaben und damit die Belastung in der Zukunft erkennen.

Ein zwar geringeres, aber immer noch hohes Gewicht haben die Arbeitnehmerentgelte in % der Gesamtausgaben. Sie lagen in Deutschland 1995 bei 16,0%, in 2004 bei 16,3% (vgl. Tabelle 1). Im Gegensatz zu Deutschland mit einer leichten Zunahme konnte Österreich seine Quote von 22,2% auf 18,5% absenken. Die durchgeführten Verwaltungsreformen, Strukturreformen und Pensionsreformen haben zu dieser Entwicklung wesentlich beigetragen.

Was die Entwicklung der Zinszahlungen betrifft, wiederum gemessen in % der Gesamtausgaben, so hat sich für beide Staaten eine günstige Entwicklung ergeben. Allerdings konnte Deutschland seine Quote von 6,4% in 1995 nur geringfügig auf 6,1% in 2004 absenken (vgl. Tabelle 1). Wesentlich erfolgreicher war hier Österreich, das die Quote von 7,0% auf 5,9% zurückführen konnte. Diese Entwicklung spiegelt zum Teil die erfolgreiche Haushaltssanierung wider (siehe unten), dürfte aber auch den mit dem Beitritt zur Währungsunion erreichten Rückgang des Zinsniveaus reflektieren.

2.3 Subventionen

In Deutschland wird das Gesamtvolumen der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie ERP und EU unterschiedlich hoch eingeschätzt. So gibt es eine sehr umfangreiche und weit gefasste Schätzung des Kieler Instituts, die von rund 150 Mrd. € ausgeht. Die offiziellen Zahlen des Subventionsberichts der Regierung gehen für 2003 von knapp 60 Mrd. € aus (19. Subventionsbericht; S. 27). Für 2004 liegt der Anteil der Subventionen an den staatlichen Gesamtausgaben für Deutschland bei 1,3%, für Österreich bei 2,9% (vgl. Tabelle 1). Zu Beginn des Untersuchungszeitraums 1995 lag diese Quote in Deutschland noch bei 2,1% und in Österreich bei 2,8%.

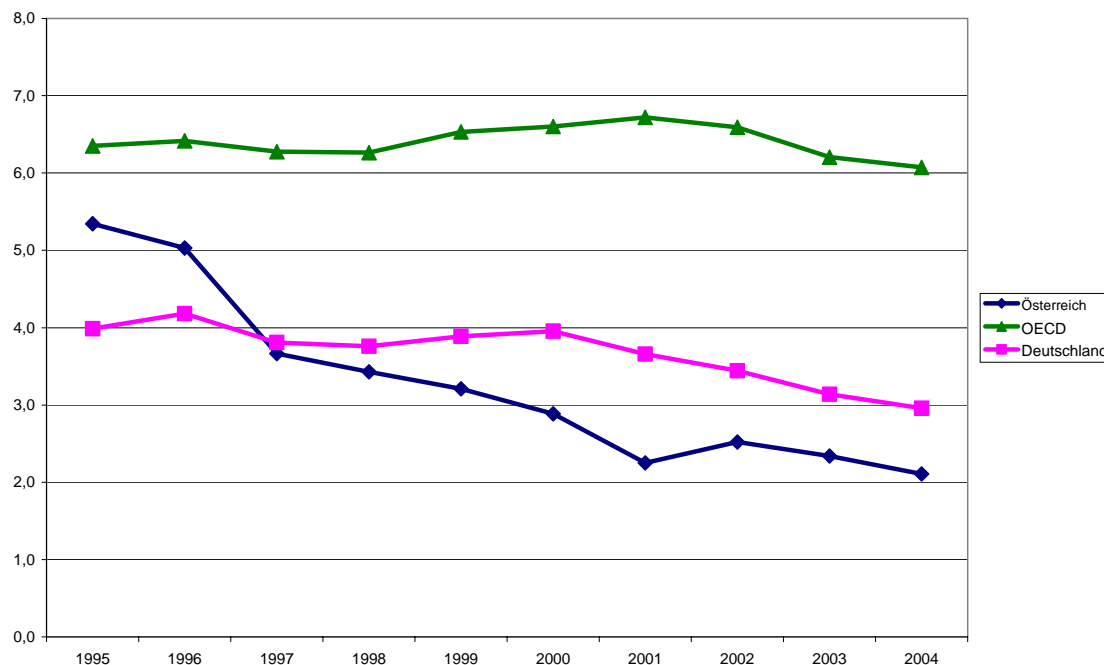
Etliche Subventionstatbestände wie Subventionen für Bergbau oder Landwirtschaft sind volkswirtschaftlich gesehen wenig sinnvoll und sollten gezielt abgebaut werden. Mit der kompletten Streichung von Subventionstatbeständen könnten zudem die mit diesen staatlichen Eingriffen einhergehenden Marktverzerrungen aufgelöst werden. Eine sofortige Streichung kann allerdings problematisch sein. Viele Menschen haben Entscheidungen getroffen, die von der Subventionierung bestimmter Handlungen, wie Wohnungserwerb oder Wochenendarbeit, beeinflusst wurden. Im Rahmen des Abbaus der Subventionen sollte zudem eine Ausrichtung hin zu zukunftsorientierten Bereichen erfolgen. Die Fortführung der bisherigen Subventionspolitik ist jedoch abzulehnen.

2.4 Bedeutung der öffentlichen Ausgaben für Infrastruktur, Innovationsförderung und Ausbildung/ Erziehung

Betrachtet man für Deutschland die Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen und vergleicht diese mit den Sozialausgaben (SVG S. 72* f.), dann lässt sich für die Jahre ab 1995 eine entgegen gesetzte Entwicklung für diese beiden Positionen erkennen. So stiegen die Sozialausgaben in % der staatlichen Gesamtausgaben seit 1995 von 45,6% auf 56,5% an (vgl. Abbildung 4). Im gleichen Zeitraum gingen die Bruttoanlageinvestitionen des Staates als Prozentsatz der Gesamtausgaben von 4,0% auf 3,0% zurück. Damit lässt sich klar erkennen, dass sich die Struktur der staatlichen Ausgaben in den Jahren seit der Wiedervereinigung deutlich verändert hat. Der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen an den gesamten Ausgaben konnte nicht aufrechterhalten werden, gleichzeitig stieg der Anteil der Sozialausgaben um rund 10 Prozentpunkte an. Diese Verschiebung weg von den Investitionen hin zu den Konsumausgaben ist problematisch. In Österreich ist zwar ein so starker Anstieg der Sozialausgaben nicht zu verzeichnen (von 41,8% auf 48,8%), der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen fiel aber wesentlich stärker. Der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen lag in 1995 bei 5,3% aber bis 2004 war diese Quote auf 2,1% abgesunken. Damit belegt Österreich einen der letzten Plätze in der OECD. Auch für Österreich lässt sich also erkennen, dass in Teilbereichen die zukunftsorientierten Ausgaben gestärkt werden müssen.¹⁰

¹⁰ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass manche Staaten durch Ausgliederungen eine Verlagerung der Investitionstätigkeit aus dem öffentlichen Sektor in den privaten Sektor bewirkt haben, was tendenziell zu einer Absenkung der Investitionsquote führt.

Abbildung 4: Bruttoanlageinvestitionen in % der Gesamtausgaben des Staates in Österreich und Deutschland (1995 – 2004)

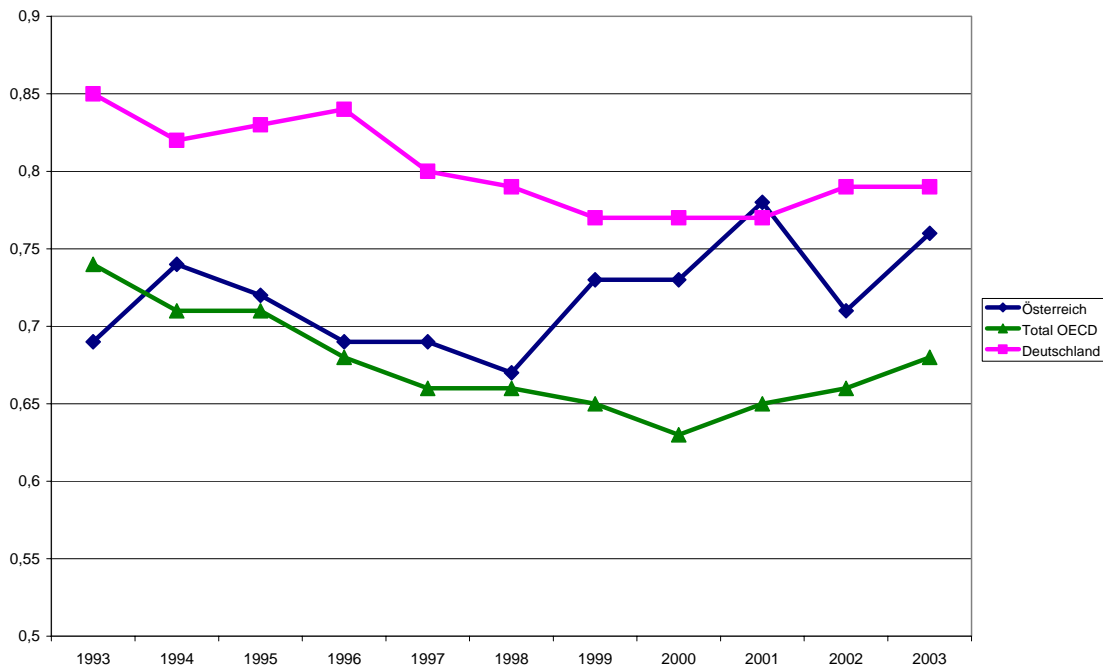


OECD (EU15 ohne Lux + Japan + Kanada + Norwegen + Schweiz + USA)

Quelle: OECD National Accounts and Historical Statistics, OECD Statistical Compendium 1/2006.

Hinsichtlich der FuE-Ausgaben insgesamt gesehen (staatliche und private Ausgaben), bezogen auf das BIP, zeigt sich, dass diese Quote in Deutschland mit 2,28% in 1995 noch deutlich über Österreich lag (1,44%). In 2003 war der Abstand zwischen den beiden Quoten geringer geworden (Deutschland: 2,52%; Österreich: 2,19%), d.h. Deutschland hat zwar eine höhere Quote als 1995, der Anstieg ist aber im Vergleich zu dem Zuwachs für Österreich relativ bescheiden ausgefallen (vgl. Abbildung 5). Betrachtet man nur die staatlichen FuE-Ausgaben in % des BIP, so fällt das Bild für Deutschland schlechter aus. Diese Quote sank im Untersuchungszeitraum für Deutschland von 0,85% in 1995 auf 0,79% in 2003 ab, während Österreich im gleichen Zeitraum einen leichten Anstieg der Quote von 0,69% auf 0,76% verzeichnen konnte.

Abbildung 5: Staatlich finanzierte FuE-Ausgaben in % des BIP in Österreich und Deutschland (1995 – 2003)



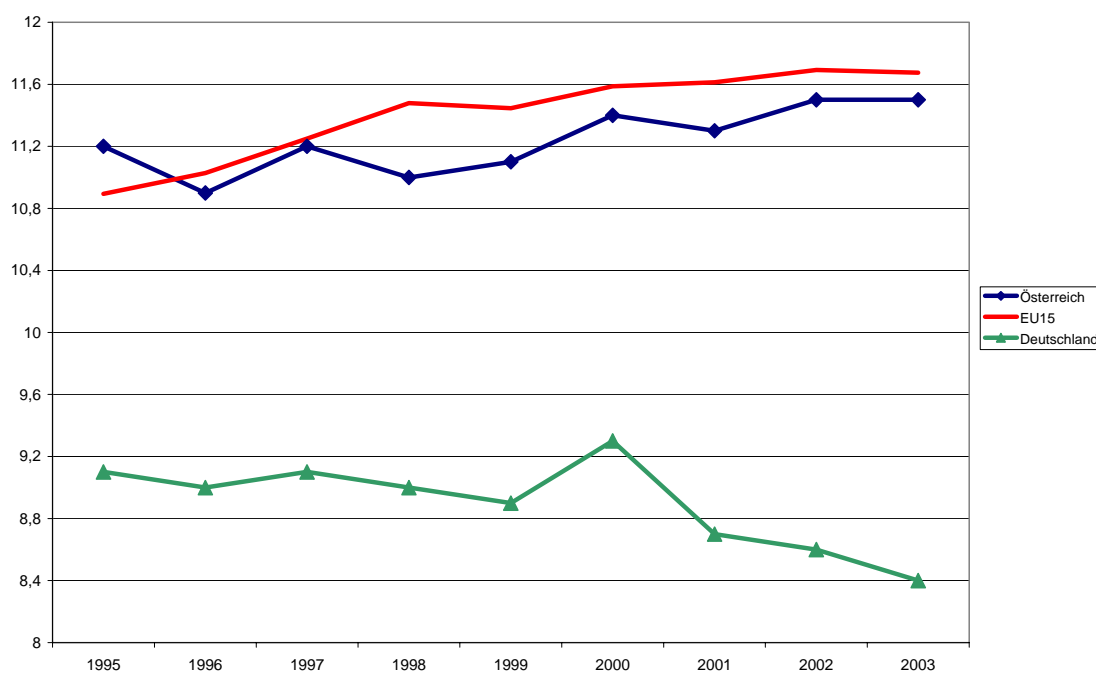
OECD (EU15 ohne Lux + Japan + Kanada + Norwegen + Schweiz + USA)

Quelle: OECD Main Science and Technology Statistics, OECD Statistical Compendium.

Diese leicht positive Entwicklung in Österreich steht möglicherweise im Zusammenhang mit der österreichischen Förderpolitik. Der Schwerpunkt liegt seit einiger Zeit in der Förderung von Forschung und Entwicklung. Investitionen in Forschung und Technologie bestimmen heute in hohem Maße Wachstum, Produktivitätsentwicklung und Pro-Kopf-Einkommen eines Landes. Österreich hat daher bereits in jüngster Vergangenheit massiv und im europäischen Vergleich überdurchschnittlich viel in Forschung und Technologie investiert. Dies zeigen auch die Zahlen; nach einem Offensivprogramm I in Höhe von insgesamt 508,7 Mio. € für 2001-2003 stellt der Bund aus dem Offensivprogramm FuE II im Jahr 2004 zusätzliche 180 Mio. € und in den Jahren 2005 und 2006 zusätzliche 200 Mio. € bzw. 220 Mio. € für FuE-Ausgaben bereit. Diese Ausgaben schlagen sich im Bundesbudget Ausgaben erhöhend nieder, während die Erhöhung des Forschungsfreibetrages und der Forschungsprämie zu niedrigeren Steuereinnahmen führen. Die Mittel aus der im Jahr 2004 errichteten Nationalstiftung werden außerhalb des Bundesbudgets abgewickelt. Ferner ist es durch Reformen im Bereich der indirekten Forschungsförderung sowie im Bereich der Unternehmensbesteuerung gelungen, die Attraktivität des Standortes Österreich für Forschung und Technologieentwicklung zu verbessern.

Die Schulbildung unterliegt in Deutschland den Ländern. Gemeinsame Standards sind grundsätzlich vorgesehen. Trotzdem zeigen sich erhebliche Differenzen bei länderübergreifenden Bildungstests. Allerdings bleibt die Frage offen, ob bei einer Bundeskompetenz im Bereich Ausbildung das allgemeine Niveau steigen würde. 1995 lagen die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland noch bei 9,1% der staatlichen Gesamtausgaben, 2003 nur noch bei 8,4% (vgl. Abbildung 6). In Österreich lag diese Quote 1995 bei 11,2% und 2003 bei 11,5%, wobei die Quote gerade in den letzten beiden Jahren etwas gesteigert werden konnte. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass bereits 2002 im Hochschulbereich das Arbeitsrecht an den Universitäten an das der Privatwirtschaft angepasst, d. h. der Beamtenstatus abgeschafft wurde. Erwartet wird von dieser Maßnahme eine höhere Leistungsfähigkeit dieses Sektors.

Abbildung 6: Ausgaben für Bildung in % der Gesamtausgaben des Staates in Österreich und Deutschland (1995 – 2003)



Quelle: AMECO Datenbank (Europäische Kommission).

3. Verschuldung und Haushaltssaldo

3.1 Entwicklung der Budgetdefizite und des strukturellen Defizits

Der staatliche Gesamthaushalt in Deutschland verzeichnete in der ersten Hälfte der neunziger Jahre bis einschließlich 1996 relativ hohe Defizitquoten, die sich auch durch die Kreditfinanzierung der vereinigungsbedingten Lasten ergaben (1995: 3,2%; vgl. Tabelle 2). Vorübergehend gingen die Defizite zurück bzw. in 2000 ergab sich unter Berücksichtigung der UMTS Erlöse ein positiver Saldo in Höhe von 1,3% des BIP. Ab 2001/2002 fielen die Einnahmewachse des Staates konjunkturbedingt relativ bescheiden aus, wenn sie nicht sogar negativ waren. Gleichzeitig zeigte sich das Unvermögen der staatlichen Handlungsträger, die Ausgaben den Einnahmen anzupassen, so dass sich in den Jahren 2002 bis 2004 die negativen Finanzierungsquoten deutlich über 3% bewegten (2004: 3,7%; vgl. Tabelle 2). In 2005 lag das gesamtstaatliche Defizit mit 3,4% zum vierten Mal über dem Referenzwert von 3%. Für 2006 wird nun ein Rückgang unter die 3% Grenze erwartet, der sich für 2007 teilweise durch Steuererhöhungen und teilweise durch konjunkturelle Effekte noch verstärken wird. Dennoch ist auch weiterhin ein hohes strukturelles Defizit zu verzeichnen.

Tabelle 2: Budget-Kennziffern für Deutschland und Österreich für 1995 und 2004

in %	Deutschland		Österreich	
	1995	2004	1995	2004
Budgetdefizit des Staates als Anteil des BIP	3,2	3,7	5,6	1,0
Strukturelles Defizit des Staates als Anteil des potentiellen BIP	2,7	2,7	5,3	0,4
Schuldenquote als Anteil des BIP (Maastricht Kriterium)	55,5	65,7	67,9	63,6

Quelle: OECD National Accounts and Historical Statistics, OECD Statistical Compendium 1/2006.

Österreich hat den öffentlichen Haushalt dagegen recht erfolgreich konsolidiert. Im Jahr 1999 lag in Österreich die staatliche Nettokreditaufnahme noch bei 4,7 Mrd. € In den nächsten zwei Jahren gelang es, das Defizit über 3,5 Mrd. € in 2000 vorübergehend in einen Überschuss von 0,2 Mrd. € in 2001 umzuwandeln. In den folgenden Jahren bis 2004 stieg das Defizit wieder stetig an und erreichte 2004 den Wert von 3,0 Mrd. € Bezieht man die Budgetdefizite des Staates auf das BIP, so lag diese Quote 1995 bei

5,3% und 2004 bei 1,0%. Dieser Verlauf spiegelt den Konsolidierungskurs der österreichischen Finanzpolitik deutlich wider. Insbesondere zeigt sich, dass mittelfristig eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bei genügend politischem Willen möglich ist.

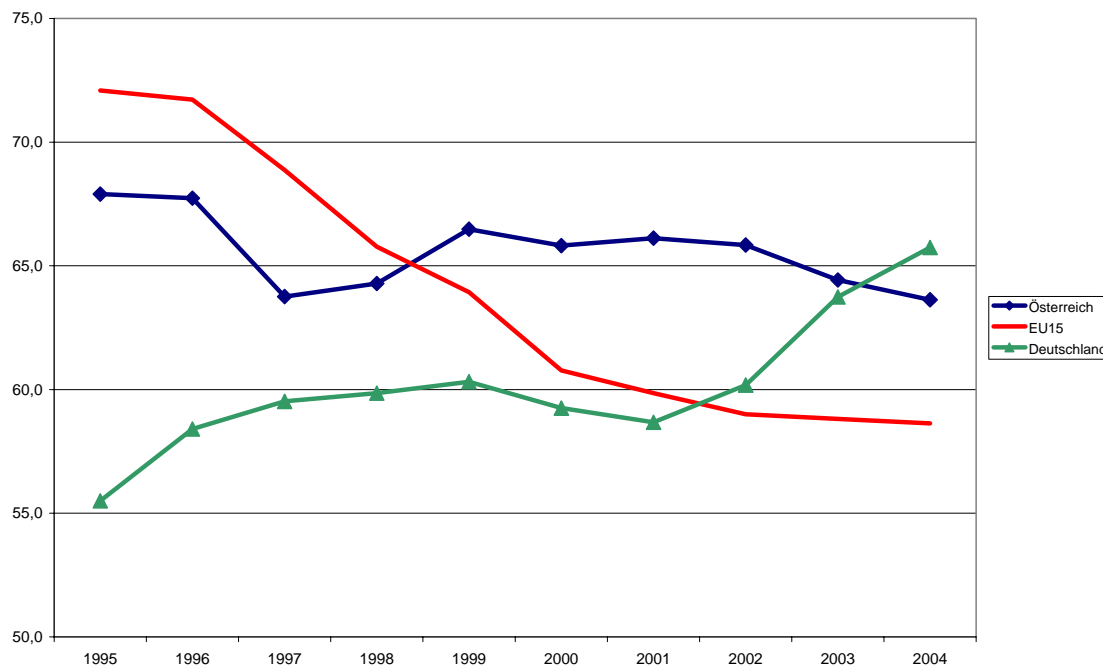
Die eben für die beiden Länder aufgezeigte Entwicklung der staatlichen Budgetdefizite spiegelt sich weitgehend im Verlauf der „Maastricht-Quote“ wider. 1995 lag diese Quote in Deutschland bei 2,7%, in Österreich bei 5,3%, also fast doppelt so hoch. In Deutschland gelang es, das strukturelle Defizit in % des BIP bis 1999 auf 1,3% abzubauen. Danach stieg der Wert wieder an bis auf 3,8% in 2001 und 2002. 2004 lag die Quote für das strukturelle Defizit bei 2,7% (vgl. Tabelle 2). Im Vergleich hierzu war die Entwicklung in Österreich deutlich günstiger. Zwar startete Österreich in 1995 mit dem bereits erwähnten hohen Wert von 5,3%, konnte aber dann das strukturelle Defizit vorübergehend unter 3% drücken, um 1999 und 2001 wieder über 3% zu liegen. In den folgenden Jahren bis 2004 war die österreichische Finanzpolitik sehr erfolgreich in der Konsolidierung des Haushalts und erreicht 2004 einen Wert von 0,4%.

3.2 Entwicklung der Staatsverschuldung

Die hohen Defizite des Staates in den letzten Jahren führten in Deutschland zu einem starken Anstieg der expliziten öffentlichen Verschuldung, der sich in einer Zunahme der Schuldenstandsquote niederschlug. Auch hier wurde seit 2002 der von der EU vorgegebene Referenzwert von 60% laufend überschritten (vgl. Abbildung 7). Ende 2004 lag die Quote (Schulden als Anteil des BIP; Maastricht Kriterium) bei 65,7%, in 1995 lag diese Quote noch bei 55,5%. Allerdings ist die explizite Verschuldung des Staates nur ein Teil der gesamten zukünftigen Belastung. Die Belastung durch die künftigen Rentenzahlungen müsste ebenfalls berücksichtigt werden.

In Österreich entwickelte sich die explizite Staatsverschuldung in der Abgrenzung der Maastricht Kriterien und bezogen auf das BIP durch die geringeren Defizite aber auch wachstumsbedingt wesentlich günstiger. So lag diese Quote 1995 zwar noch bei 67,9%, bis 2004 sank jedoch der Quotient von 66,5% in 1999 auf 63,6% in 2004 ab. Für die folgenden zwei Jahre wird mit einem weiteren Rückgang des Quotienten gerechnet.

Abbildung 7: Schulden (Maastricht-Kriterium) in % des BIP in Österreich und Deutschland (1995 – 2004)



Quelle: OECD Economic Outlook Statistics and Projections, OECD Statistical Compendium 1/2006.

3.3 Maßnahmen zur Rückführung des strukturellen Haushaltsdefizits und zur Stabilisierung der Staatsschuld

Im Rahmen der Budgetkonsolidierung sind in Deutschland von der Regierung massive Steuererhöhungen und zudem ein Subventionsabbau vorgesehen bzw. zu einem erheblichen Teil bereits beschlossen worden. So hat die Regierung unter anderem auch beschlossen, vorwiegend zur Konsolidierung die Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte von 16% auf 19% zu erhöhen. Der ermäßigte Satz soll wie bisher bei 7% bleiben. Als zusätzliches Aufkommen werden künftig rund 18 Mrd. € erwartet. Gleichzeitig wird die Versicherungsteuer von 16% auf 19% angehoben werden. Zusätzlich ist eine „Reichensteuer“ beschlossen worden, die ab 2007 in Höhe von 3 Prozentpunkten bei über 250.000 € in der Singletabelle erhoben werden soll. Daneben sind aber auch wieder Ausgabenprogramme aufgelegt worden. Das Maßnahmenpaket soll erklärtermaßen zur Konsolidierung beitragen. Allerdings werden Maßnahmen wie verstärkte Einschnitte bei den Sozialausgaben und hier insbesondere im Bereich ohne eigene Beiträge vermisst, die zu einer nachhaltigen Stabilisierung der Staatsschuld beitragen könnten.

In Österreich wurde die Rückführung des strukturellen Haushaltsdefizits zu einem erheblichen Teil über Ausgabenkürzungen erreicht, wenngleich ebenfalls Steuererhöhungen vorgenommen wurden. Insbesondere wurden jedoch Ausgaben für die „allgemeine öffentliche Verwaltung“ gekürzt. Die in den Jahren 2000, 2003 und 2004 vorgenommenen Pensionsreformen führen gegenüber dem Szenario ohne Reformen im Zeitraum 2000-2006 zu Einsparungen von rd. 11 Mrd. €¹¹ Allerdings wurde in diesem Zeitraum auch um rd. 3,5 Mrd. € weniger investiert im Vergleich zu einer hypothetischen Betrachtung, bei der das Investitionsvolumen von 1999 unterstellt wird.

Die wichtigsten Maßnahmen der derzeitigen österreichischen Regierung zur Stabilisierung der Staatsschuld in Richtung auf einen langfristig tragfähigen Entwicklungspfad waren eine Fortsetzung der Strukturreformen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte (Verwaltungsreform, Gesundheitsreform, Pensionsreformen) sowie die Entlastung des Budgets durch Privatisierungen.

4. Privatisierung und Effizienz der Verwaltung

In Deutschland ist für 2006 im Rahmen der Privatisierung ein Verkauf von Bundesvermögen in Höhe von rund 12 Mrd. € vorgesehen. Wie bereits erwähnt, ist diese Privatisierung primär als Teilfinanzierung für das geplante Programm zur Stärkung von Innovation, Wachstum und Beschäftigung sowie zur Stärkung des Verbrauchervertrauens zu sehen. Größere Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung sind nicht geplant. In Einzelfällen werden Programme zur besseren Zusammenarbeit, insbesondere auch zur besseren Bekämpfung der Steuerhinterziehung durchgeführt.

Auch Österreich hat, wie bereits erwähnt, Privatisierungen zur Entlastung des Budgets vorgesehen. Was die Steigerung der Effizienz der Verwaltung¹² in Österreich betrifft, so sind verschiedene Programme bereits durchgeführt worden bzw. laufen noch, so z.B. das *Verwaltungsinnovation-sProgramm* (VIP) als Dach der Verwaltungsreformbestrebungen der österreichischen Bundesverwaltung (bis zum Juni 2006). Dadurch sollen jährlich steigende Einsparungen bis insgesamt 1,3 Mrd. € im Jahr 2006 sowie die Einsparung von 10.000 Stellen im Bund von 2003 bis 2006 erzielt werden. Zudem werden

¹¹ Österreichisches Stabilitätsprogramm – Fortschreibung für die Jahre 2005-2008, Bundesministerium für Finanzen, Wien 29. November 2005, S. 25.

¹² Vgl. Bundesfinanzministerium für Finanzen (2005), Budgetbericht 2005, Wien.

Verbesserungen in der Verwaltung über eine Standardisierung von IT-Verfahren angestrebt, aber auch Reorganisationen und Strukturreformen vorgenommen. Ferner ist es beabsichtigt, die so genannten Support- oder Serviceaufgaben, die derzeit in verschiedenen Ministerien vorhanden sind, zu bündeln, um Parallelitäten zu eliminieren und Synergieeffekte zu erreichen. Unter anderem sollen moderne Organisations- und Budgetierungsmodelle verstärkt werden.

5. Fazit

Im Vergleich zu Deutschland, das in Europa bei den tariflichen und den effektiven Steuersätzen auf die Gewinne von Kapitalgesellschaften mit an der Spitze liegt, wie internationale Vergleiche zeigen, weist Österreich auf diesem Gebiet wesentlich günstigere Werte auf. Allerdings sind für bestimmte Typen von Investitionen und Standortentscheidungen zumindest aus theoretischer Sicht Effektiv-Steuersätze heranzuziehen. Auch hinsichtlich der effektiven Durchschnittsteuersätze für Gewinne von Unternehmen liegt Deutschland in 2005 mit 31,5% relativ hoch (1995: 41,0%). Österreich hat hier in 2005 eine Belastung von 21,9% (1995: 24,1%). Auch die geplante Ausweitung steuerlicher Abschreibungen in Deutschland wird diese Situation nicht umkehren. Sie ist zudem eine Kehrtwende zu der seit 2000 eingeschlagenen Politik der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei Reduktion der Tarife.

Bemerkenswert im Fall Österreichs ist, dass das dortige Steuersystem zwar mit deutlich niedrigeren Ecksätzen bei den Tarifen operiert, dennoch insgesamt höhere Einnahmen erzielt als das bundesdeutsche System. Dies ist ein deutlicher Hinweis auf eine höhere Effizienz des Steuersystems.

Während Österreich für Investitionen deutlich günstiger dasteht, wird in Deutschland noch über die Art und Weise der Reform der Unternehmensbesteuerung und insbesondere eine mögliche Absenkung der Gesamtbelastung der Gewinne diskutiert. Die Reform soll erst 2008 in Kraft treten. In Österreich liegt der Steuersatz für Körperschaften wie in Deutschland (ohne Solidaritätszuschlag von 5,5%) bei 25%. Jedoch erfolgt in den Fällen, in denen die ausgeschütteten Gewinne der Kapitalertragsteuer in Höhe von ebenfalls 25% unterworfen wurden, keine weitere Besteuerung mehr auf der Ebene der unbeschränkt steuerpflichtigen Gesellschafter. Österreich ist in Bezug auf die ausgeschütteten Gewinne mit der Kapitalertragsteuer praktisch bei einer definitiven Steuer angekommen, über deren Einführung in Deutschland ebenfalls noch diskutiert wird. Das Niveau ist zudem auch im Blick auf die osteuropäischen Wettbewerbsstandorte kompetitiv. Allerdings fehlen für die bei Einzelunternehmern und Personengesellschaften anfallen-

den Gewinne ähnlich günstige Regelungen. Von verschiedenen Seiten wird deshalb eine weitere Reform in Richtung duale Einkommensteuer angemahnt.

Wenn in Deutschland die für 2008 vorgesehene Steuerreform für Kapitalgesellschaften zu einem Steuersatz von 19% oder gar noch weniger führen sollte, stellte sich die Situation etwas besser dar, vorausgesetzt, der Versuch, eine Kompensation schon in der laufenden Periode durch Mehrbelastungen beispielsweise bei der Hinzurechnung von Zinsausgaben zu erreichen, wird aufgegeben. Da sich positive Effekte einer Steuerentlastung erst mit der Zeit einstellen, würden derartige Kompensationen in Wahrheit Steuererhöhungen implizieren. Auch versucht Deutschland noch, die steuerliche Verrechnung von Verlusten im Binnenmarkt zwischen Betriebsstätten in verschiedenen EU-Ländern und der Konzernmutter in Deutschland zu verhindern oder zumindest deutlich einzuschränken. Hier hat Österreich mit der Gruppenbesteuerung internationaler Konzerne die Möglichkeit einer Verrechnung eröffnet und sich einen beachtlichen Standortvorteil im Bereich der Holdings geschaffen.

Nimmt man die Staatsausgabenquote, also Staatsausgaben in % des BIP, als einen Indikator für die Eingriffe des Staates in das wirtschaftliche Leben, dann zeigt sich, dass Österreich hier im Vergleich zu Deutschland den privaten Akteuren weniger Freiraum gewährt. Während in Österreich diese Quote im Untersuchungszeitraum überwiegend über 50% lag (und dies zum Teil deutlich), stieg dieser Wert für Deutschland in den neunziger Jahren vereinigungsbedingt von unter 45% in 1990 auf knapp über 50% (1996) an, um in den folgenden stets unter 50% zu bleiben.

Für beide Länder zeigt sich, dass die Staatsausgaben im Untersuchungszeitraum nur in beschränktem Umfang der Sicherung der Zukunft der Volkswirtschaft dienten. Allerdings ist zu beachten, dass gerade die Kommunen, die einen erheblichen Teil der öffentlichen Investitionen vornehmen, in der Vergangenheit auch starke Verlagerungen von Tätigkeiten aus dem öffentlichen Sektor in die private Wirtschaft vorgenommen haben. Diese Verlagerungen haben sicher zu einem tendenziellen Abbau dieser Quote beigetragen.

Während aber Österreich in den Bereichen Innovationen und FuE verstärkte Anstrengungen vorgenommen hat, um auch über zusätzliche Ausgaben hier den Standort zu stärken, lassen die Zahlen für Deutschland keine ähnlich gelagerten Anstrengungen erkennen. Der Anteil der staatlichen Ausgaben für FuE am BIP ist in Deutschland in 2004 leicht niedriger gegenüber 1995, während Österreich eine leichte Zunahme zu verzeichnen hat.

Ähnlich ist es im Bereich Bildung und Erziehung. Der Anteil der Bildungsausgaben an den staatlichen Gesamtausgaben in Deutschland lag 1995 etwas höher als 2004, in Österreich ist hier zwischen 1995 und 2004 eine Zunahme zu verzeichnen. Außerdem hat Österreich im Jahr 2002 im Hochschulbereich eine Anpassung des Arbeitsrechts an das der Privatwirtschaft vorgenommenen, um eine höhere Leistungsfähigkeit dieses Sektors zu bewirken. Deutschland hat auf diesem Gebiet bislang keine ähnlichen Reformen durchgeführt.

Was die Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts und insbesondere des Budgetsaldos betrifft, so ist in Deutschland die Lage in den letzten Jahren immer schlechter geworden. Zum vierten Mal hintereinander wird 2006 gegen das Maastricht-Kriterium von maximal 3% für das Defizit verstoßen, wobei insbesondere der Bund die Verschuldung stark ausweitete. Eine Konsolidierung des Haushalts über die Ausgabenseite bereitet erhebliche Schwierigkeiten, der Subventionsabbau stockt, ja teilweise kommt es zu einem Aufbau neuer Subventionstatbestände. Die vorgenommenen Privatisierungen laufen nicht unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten, sondern dienen primär der Haushaltskonsolidierung. Privatisierungserlöse sind jedoch aus ordnungspolitischer Sicht nicht dazu da, Haushaltslöcher zu stopfen, sondern sollten entweder zur Schuldentilgung oder für Investitionen in Bildungs- und Forschungsbereichen verwendet werden. Hier hat die österreichische Finanzpolitik eindeutig Vorbildfunktion für Deutschland. Der Finanzierungssaldo lag 2002 bei -0,4%, 2003 bei -1,2%, 2004 bei -1,0% und 2005 bei -1,9%.

Die relativ günstige Position Österreichs beim Finanzierungssaldo schlägt sich in Verbindung mit einem höheren Wachstum auch in der Entwicklung der Staatsverschuldung und insbesondere des Staatsschuldenquotienten nieder. So konnte der öffentliche Schuldenstand (Maastricht Kriterium) von 67,9% des BIP im Jahre 1995 auf 63,6% im Jahr 2004 verringert werden (Deutschland 1995: 55,5%; 2004: 65,7%).

Insgesamt gesehen lässt sich klar erkennen, dass Deutschland von seinem Nachbarn Österreich zwar nicht in allen Bereichen der Finanzpolitik, aber doch in vielen lernen kann. Österreich hat sich mit seinen bereits durchgeführten Reformen in dem internationalen Standortwettbewerb einen guten Platz gesichert. Deutschland muss sich hier erst auf den Weg machen, siehe die wichtige Unternehmensreform, um im Standortwettbewerb nicht weiter an Boden zu verlieren. Aber für beide Länder gilt, weitere Anstrengungen sind erforderlich, um die Attraktivität des Standorts auch in der Zukunft zu erhalten.

II. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Die aktuelle Arbeitsmarktlage wie auch die längerfristige Arbeitsmarktentwicklung in Österreich und Deutschland weisen überraschend große Unterschiede auf, namentlich im Bereich der Arbeitslosigkeit. Die enormen Unterschiede zwischen benachbarten und wirtschaftlich eng verflochtenen Ländern, die überdies einige arbeitsmarkt- und sozialpolitische Traditionen teilen, werfen die Frage nach den Ursachen für die beobachteten Diskrepanzen und Divergenzen auf. Teilweise mögen diese durch Unterschiede im Bereich der Finanzpolitik (vgl. Kapitel 1) oder anderer Standortfaktoren (vgl. Kapitel 3) begründet sein, die wichtige Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktentwicklung setzen. Teilweise lassen sie sich jedoch auch auf Unterschiede im unmittelbaren Umfeld des Arbeitsmarktes, also im Bereich nationaler Arbeitsmarktinstitutionen und im System der sozialen Sicherung, zurückführen. Letzteres ist in beiden Ländern durch eine starke Rolle beitragsfinanzierter Sozialversicherungen gekennzeichnet, die eine Absicherung gegen typische Risiken des Erwerbslebens bieten, eher nur mittelbar auch die von Erwerbstätigen wirtschaftliche abhängigen Personen schützen und durch die zu ihrer Finanzierung erforderlichen Beiträge wie durch die Anreize, die sie auf der Leistungsseite erzeugen, stark auf den Arbeitsmarkt zurückwirken.

In diesem Kapitel werden zunächst die Arbeitsmarktlage und -entwicklung in Österreich und Deutschland verglichen (vgl. Abschnitt 1). Im Mittelpunkt stehen dabei die Entwicklung der Erwerbstätigkeit, der Arbeitslosigkeit und ihrer Strukturen sowie die Entwicklung der Löhne bzw. Arbeitskosten. Anschließend werden ausgewählte Arbeitsmarktinstitutionen unter dem Gesichtspunkt vergleichend diskutiert, inwieweit sie Erklärungen für die unterschiedliche Arbeitsmarktentwicklung in beiden Ländern liefern können (vgl. Abschnitt 2). Berücksichtigt werden dabei insbesondere die Systeme der Lohnfindung, einschließlich der Rolle der Gewerkschaften, der Kündigungsschutz, die Leistungen zur finanziellen Absicherung Arbeitsloser und die Organisation des Arbeitsmarktservice und die auf dieser Grundlage betriebene aktive Arbeitsmarktpolitik. Genauer betrachtet werden anschließend auch noch die gesetzlichen Sozialversicherungen, darunter wegen ihres großen Gewichts schwerpunktmäßig die Renten- und die Krankenversicherung (vgl. Abschnitt 3).

1. Arbeitsmarktentwicklung

Aktuell (d.h. im Jahresdurchschnitt 2005) liegt die Arbeitslosenquote, harmonisiert und international vergleichbar gemacht nach den Standards der ILO, in Deutschland bei 9,5%, in Österreich hingegen bei 5,1%. Die österreichische Quote ist demnach nur etwas mehr als halb so hoch wie die deutsche. Außerdem liegt Österreich im Kreis der EU-15-Staaten ganz in der Nähe des unteren Randes, der durch Luxemburg (4,4%) und Irland (4,5%) markiert wird. Deutschland liegt hingegen gleichauf mit Frankreich und wird nur von Griechenland (9,8%) noch um ein Geringes übertroffen.¹³ Gemessen an der Erwerbslosenquote erweist sich der Unterschied der Arbeitsmarktlage in Deutschland und Österreich demnach in mehr als einer Hinsicht als extrem. Dabei ist dieser Indikator im Übrigen nur der wohl deutlichste Ausdruck weiterer Differenzen im Bereich der Arbeitsmarktentwicklung, die im laufenden Abschnitt aufgezeigt werden sollen.

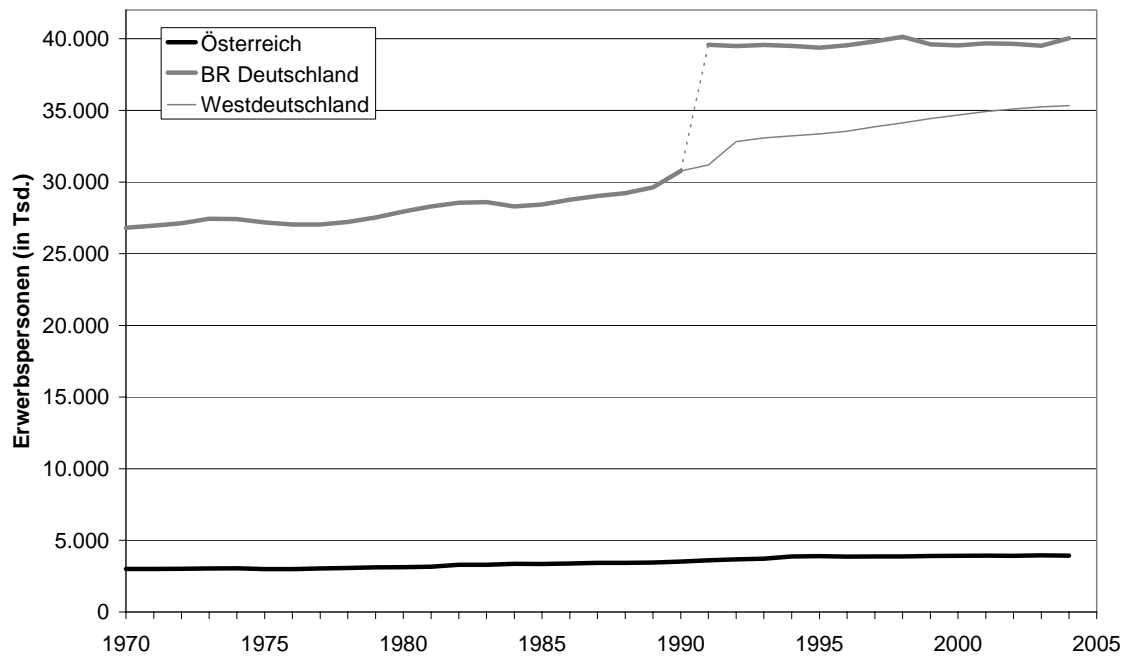
1.1 Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

Das höhere Niveau der Arbeitslosigkeit in Deutschland lässt sich nicht damit erklären, dass das Arbeitsangebot dort in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten deutlich stärker zugenommen hätte als in Österreich. Zwar hat sich die Erwerbspersonenzahl in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis 2004 deutlich erhöht, von 26,8 Mio. auf gut 40 Mio. Personen (vgl. Abbildung 1). Ein Gutteil dieses Anstiegs geht jedoch auf die sprunghafte Vergrößerung von Gebiet und Bevölkerung der Bundesrepublik durch die Wiedervereinigung zurück, während die Erwerbspersonenzahl in Gesamtdeutschland seit 1991 weitgehend stagniert. Im früheren Bundesgebiet („Westdeutschland“) allein stieg die Erwerbspersonenzahl, auch durch nennenswerte Binnenwanderungen aus den neuen Bundesländern, bis 2004 auf 35,3 Mio. Personen.¹⁴ In absoluten Zahlen mag dieser Zuwachs immer noch hoch erscheinen. Im gleichen Zeitraum hat sich aber auch die Erwerbspersonenzahl in Österreich erhöht, von 3,0 Mio. auf gut 3,9 Mio. Personen.

¹³ Für alle Angaben vgl. OECD (2006). Ein breiter angelegter internationaler Vergleich zu diesem und vielen anderen, der in diesem Kapitel behandelten Themen findet sich auch in Büttner *et al.* (2006, hier insbesondere Tab. II.1).

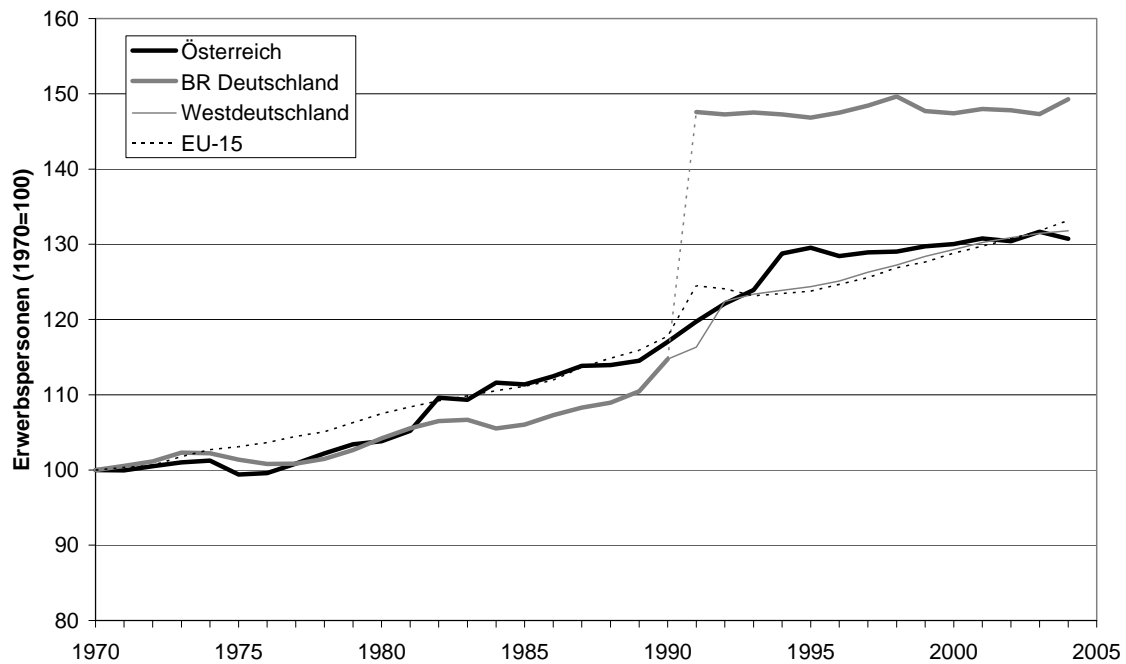
¹⁴ Gesamtdeutsche Zahlen für die Zeit vor 1990 für einen längerfristigen Vergleich heranzuziehen, ist nicht ohne Weiteres möglich und in jedem Fall nicht sinnvoll, da die Arbeitsmarktstatistik in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik mit derjenigen für das frühere Bundesgebiet generell nicht vergleichbar ist und, mehr noch, weil die Arbeitsmarktentwicklung sich dort unter ganz anderen ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen vollzog.

Abbildung II.1: Zahl der Erwerbspersonen (1970–2004)



Quellen: OECD Labour Force Statistics (online database); Westdeutschland ab 1991: Bundesanstalt für Arbeit.

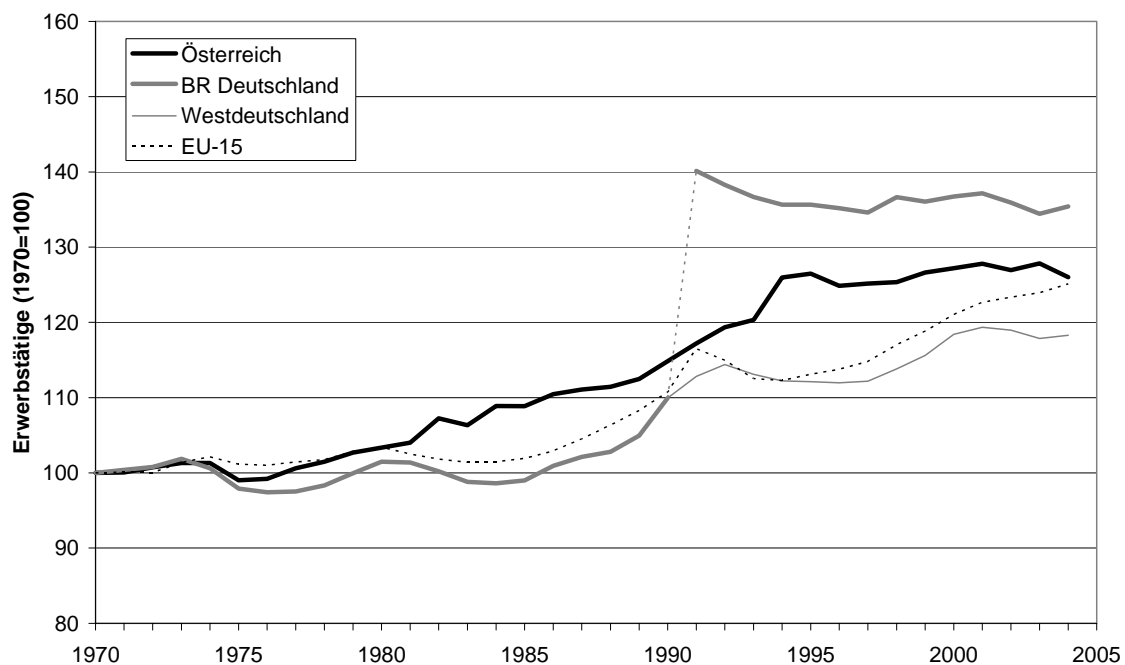
Abbildung II.2: Veränderung der Erwerbspersonenzahl (1970–2004)



Quellen: OECD Labour Force Statistics (online database); Westdeutschland ab 1991: Bundesanstalt für Arbeit; ifo Berechnungen.

Relativ betrachtet ist die Erwerbspersonenzahl in Österreich seit 1970 daher in ganz ähnlichem Maße – phasenweise sogar rascher – gestiegen als in (West-)Deutschland (vgl. Abbildung II.2). Die Entwicklung in beiden Ländern entspricht überdies weitgehend derjenigen innerhalb der gesamten EU-15. Die allseitige Zunahme der Erwerbspersonenzahl ist auf ähnliche demographische Trends, insbesondere den Eintritt geburtenstarker Jahrgänge der Nachkriegszeit in den Arbeitsmarkt und eine anhaltende Netto-Zuwanderung, sowie auf weitgehend parallele sozio-ökonomische Entwicklungen, etwa eine ständige Zunahme der Frauenerwerbsbeteiligung, zurückzuführen.

Abbildung II.3: Veränderung der Erwerbstätigenzahl (1970–2004)



Quellen: OECD Labour Force Statistics (online database); Westdeutschland ab 1991: Bundesanstalt für Arbeit; ifo Berechnungen.

Erkennbare Unterschiede ergeben sich jedoch bei der Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen in Deutschland und Österreich, die auf eine unterschiedliche Absorptionsfähigkeit der Arbeitsmärkte beider Länder für das gestiegene Arbeitskräfteangebot hindeuten. 1970 herrschte in (West-)Deutschland wie in Österreich Vollbeschäftigung, wenn nicht sogar Überbeschäftigung, mit Erwerbstätigenzahlen von knapp 26,7 Mio. bzw. knapp 3,0 Mio. Personen. Seither ist die Zahl der Erwerbstätigen in Österreich nur etwas weniger stark angestiegen als die der Erwerbspersonen (vgl. Abbildung II.3). Der Anstieg fällt phasenweise sogar stärker aus als im Durchschnitt der EU-15 – insbesondere wenn man bedenkt, dass Zahlenreihen für die EU demselben statistischen Bruch durch die

deutsche Wiedervereinigung unterliegen wie Zahlen für die Bundesrepublik Deutschland. Für Westdeutschland ergibt sich im selben Zeitraum ebenfalls ein Anstieg der Erwerbstätigenzahl, der jedoch insgesamt um rund ein Drittel schwächer ausfällt als in Österreich. In Deutschland im ganzen ist die Zahl der Erwerbstätigen seit 1991 sogar rückläufig, was vor allem am Beschäftigungsabbau in Ostdeutschland im Zuge der akuten Phase der wirtschaftlichen Transformation zwischen 1991 und 1995 liegt.

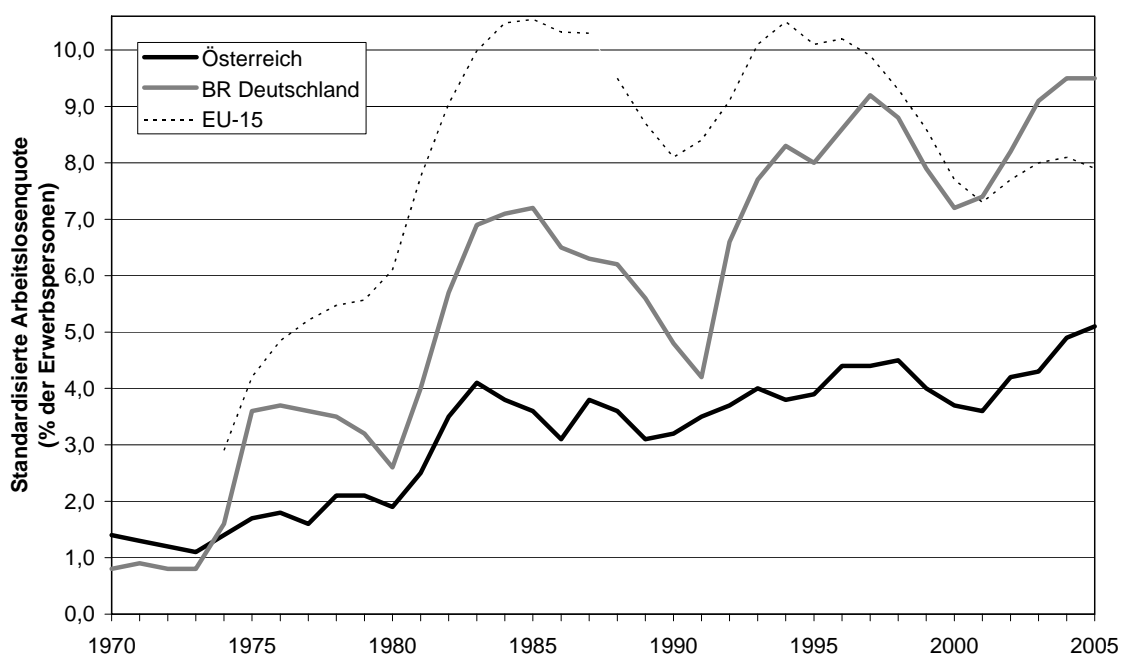
Eine rückläufige Beschäftigung ergibt sich auch, nun sogar für Westdeutschland, wenn man anstelle der Zahl der Erwerbspersonen auf die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens abstellt. Wegen eines starken Rückgangs der durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit¹⁵ von 1970 (1.956 Stunden) bis 2004 (1.425 Stunden), der zum einen auf eine Verminderung der regelmäßigen Arbeitszeit in Vollzeit-Arbeitsverhältnissen, zum anderen auf eine steigende Teilzeitquote zurückzuführen ist, ist das Arbeitsvolumen in Westdeutschland in diesem Zeitraum – trotz der Zunahme der Erwerbstätigenzahl – um nicht weniger als 14% gesunken. Davon entfallen 2,5 Prozentpunkte auf den Zeitraum nach 1991 (ca. 3% bei entsprechend geändertem Bezugsjahr), während das Arbeitsvolumen in Gesamtdeutschland allein seit 1991 um rund 10% gesunken ist. Letzteres liegt wiederum vor allem an der noch ungünstigeren Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern. Vergleichbare Angaben für Österreich liegen erst für den Zeitraum ab 1995 vor, d.h. für eine Phase, in der das Arbeitsvolumen dort wie auch in Westdeutschland weitgehend konstant blieb. Selbst bei einem ähnlich starken, langfristigen Rückgang der durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit, der wegen einer geringeren Teilzeitquote wenig wahrscheinlich ist, würde das Arbeitsvolumen in Österreich aber durch die stärkere Zunahme der Erwerbspersonenzahl stabilisiert.

Differenzen zwischen den Entwicklungen von Erwerbspersonenzahl und Erwerbstätigenzahl führen unweigerlich zu Änderungen bei der Zahl der Arbeitslosen und der Arbeitslosenquote. Aus den hier bisher präsentierten Daten folgt, dass die Arbeitslosigkeit in (West-)Deutschland langfristig deutlich stärker zugenommen haben muss als in Österreich. Klar ablesbar ist dies zum Beispiel an international vergleichbaren Entwicklungen der (gemäß der einschlägigen ILO-Definition) standardisierten Arbeitslosenquote (vgl. Abbildung II.4). Nach diesem Maßstab ist die Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 (0,8%) bis 2004 (9,5%) trendmäßig durchgängig angestiegen. Dasselbe würde, gemessen an Arbeitslosenquoten nach nationaler Definition,

¹⁵ Für Angaben dazu vgl. ebenfalls die OECD Labour Force Statistics (online database).

auch für Westdeutschland allein gelten,¹⁶ auch wenn ein Teil des Anstiegs, der sich in Gesamtdeutschland ab 1991 beobachten lässt, ohne Zweifel auf die höhere Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern zurückgeht. Seit 2001 überschreitet die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote sogar in stark wachsendem Maße die in der Vergangenheit deutlich höhere Arbeitslosenquote der gesamten EU-15.

Abbildung II.4: Standardisierte Arbeitslosenquoten (1970–2005)



Quellen: OECD Labour Force Statistics (online database); EU-15 vor 1988: nicht-standardisierte Arbeitslosenquote je zivile Erwerbspersonen.

Wesentlich günstiger ist die Entwicklung hingegen in Österreich. Zwar ergibt sich auch hier, wie in der Mehrzahl der entwickelten Volkswirtschaften, zwischen 1970 (1,4%) und 2004 (5,1%) ein trendmäßiger Anstieg. Dieser hat sich jedoch bereits seit der Mitte der 1980-er Jahre stark abgeschwächt und ist insgesamt weit weniger ausgeprägt als in Deutschland. Außerdem bleibt die Arbeitslosenquote Österreichs durchgängig deutlich unter dem Durchschnitt der gesamten EU-15. Wie bereits eingangs dieses Kapitels erwähnt, liegt die standardisierte Arbeitslosenquote Österreichs vielmehr gegenwärtig am unteren Rande des EU-15-weiten Spektrums, während diejenige Deutschlands innerhalb

¹⁶ Vgl. etwa Sinn (2003, Kap. 1, insbes. Abb. 1.1). Mit den hier verwendeten Daten vergleichbare Zeitreihen für die Entwicklung der standardisierten Arbeitslosenquote in Westdeutschland nach 1991 existieren nicht.

der EU-15 mittlerweile eine der höchsten ist. Die unterschiedliche Dynamik der Arbeitsmarktentwicklung in beiden Ländern wird daran besonders deutlich.

Bemerkenswerte Unterschiede zwischen Deutschland und Österreich ergeben sich – vor dem Hintergrund einer verschieden starken Zunahme und vor allem Persistenz der Arbeitslosigkeit auf aggregierter Ebene – außerdem bei wichtigen strukturellen Merkmalen der Arbeitslosigkeit. Dies gilt insbesondere für die durchschnittliche Dauer von Phasen der Arbeitslosigkeit auf individueller Ebene und für die Verteilung des Arbeitslosigkeitsrisikos nach Qualifikationen der betroffenen Arbeitskräfte.

Tabelle II.1: Langzeitarbeitslosigkeit (1990, 2000, 2004)

	Arbeitslosigkeitsdauer in Monaten (% der Erwerbslosen)					
	1990		2000		2004	
	> 6	> 12	> 6	> 12	> 6	> 12
BR Deutschland	64,7	46,8	67,6	51,5	67,6	51,8
Österreich	k.A.	k.A.	36,1	23,3	41,0	24,5
EU-15	65,3	48,7	63,8	46,9	60,4	42,4

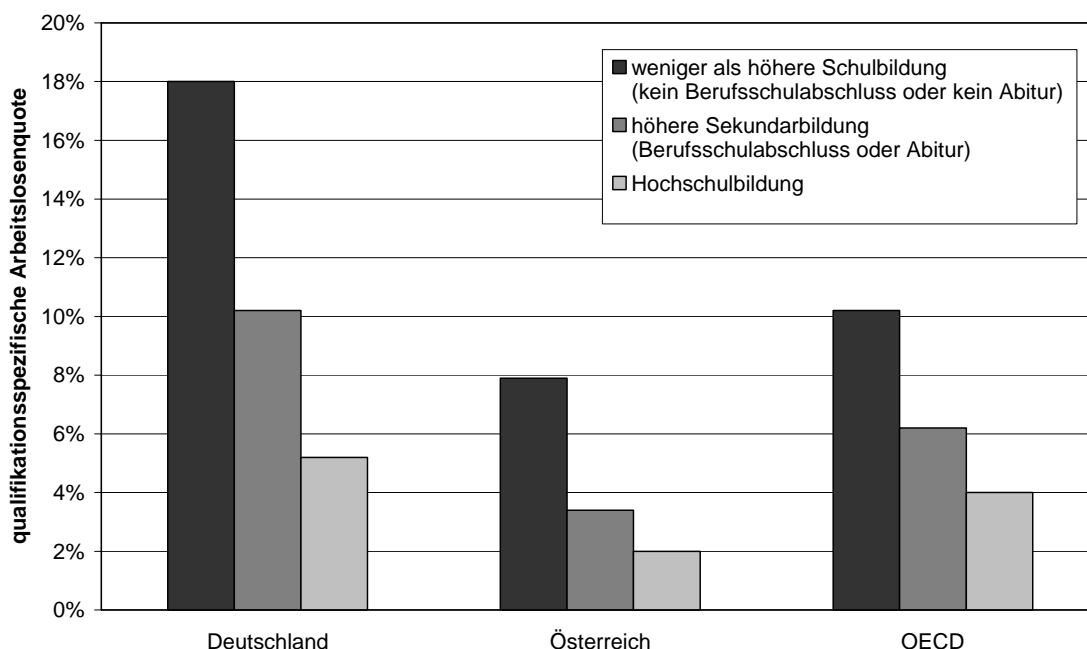
Quelle: OECD Labour Force Statistics (online database).

Tabelle II.1 gibt für die Jahre 1990, 2000 und 2004 die Anteile der Arbeitslosen an, die in Deutschland, Österreich und in allen EU-15-Staaten jeweils schon mehr als sechs oder mehr als zwölf Monate lang arbeitslos sind. Auch hier wird erkennbar, dass Deutschland – wo derzeit gut zwei Drittel aller Arbeitslosen mindestens sechs Monate und mehr als 50% sogar mindestens ein Jahr lang arbeitslos bleiben – die entsprechenden EU-15-Vergleichswerte in den letzten Jahren immer stärker übertrifft. In Österreich ergibt sich hingegen ein deutlich anderes Bild, mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von mehr als sechs Monaten für nur knapp über 40% und einer Dauer von mehr als einem Jahr für lediglich rund ein Viertel der Arbeitslosen. Als „Langzeitarbeitslosigkeit“, die individuell besonders schwer zu überwinden ist und daher stark zur Verfestigung der aggregierten Arbeitslosigkeit beiträgt, wird international eine Dauer von mehr als zwölf Monaten gewertet. Innerhalb der EU-15 (2004 im Durchschnitt: 42,4%) wird Deutschland (51,8%) dabei nur von Griechenland (54,8%) übertroffen, während der niedrige

Wert Österreichs (24,5%) von Finnland (23,4%), Dänemark (22,8%), dem Vereinigten Königreich (21,4%) und Schweden (18,9%) jeweils nur knapp unterboten wird.¹⁷

Schließlich werden von hoher und persistenter Arbeitslosigkeit in entwickelten Volkswirtschaften nicht alle Qualifikationsgruppen der Erwerbsbevölkerung in gleicher Weise getroffen. Sie erhöht dort vielmehr vor allem das Arbeitslosigkeitsrisiko für Erwerbspersonen ohne schulischen oder beruflichen Abschluss und trifft in wachsendem Maße auch Personen, die zwar über eine abgeschlossene berufliche Ausbildung verfügen, deren Fertigkeiten und Kenntnisse aber im Zuge des Strukturwandels generell weniger nachgefragt und durch längere Phasen individueller Arbeitslosigkeit entwertet werden.

Abbildung II.5: Arbeitslosigkeit nach Qualifikationen (25- bis 64-Jährige, 2003)



Quellen: OECD (2005a), Education at a Glance 2005.

Abbildung II.5 zeigt qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten, d.h. den Anteil Arbeitsloser verschiedener Qualifikationsstufen an den Erwerbspersonen jeweils gleicher Qualifikation im Alter von 25 bis 64 Jahren, für Deutschland, Österreich und den Durchschnitt aller OECD-Staaten im Jahre 2003. Dabei sinkt das Arbeitslosigkeitsrisiko erkennbar ganz generell mit zunehmenden Qualifikationen. Gleichzeitig lassen sich aber auch deutliche Unterschiede im Niveau und in der Struktur der qualifikationsspezifischen

¹⁷ Vgl. OECD Labour Force Statistics (online database) sowie erneut Büttner *et al.* (2006, Tab. II.2).

schen Arbeitslosenquoten beobachten. In Deutschland liegen die Arbeitslosenquoten der verschiedenen Qualifikationsstufen in allen Fällen oberhalb des OECD-Durchschnitts. Auch die Spreizung der Arbeitslosenquoten ist in Deutschland absolut wie relativ gesehen deutlich höher als im OECD-Durchschnitt. Dadurch weist Deutschland unter allen OECD-Staaten mit Abstand die höchste Arbeitslosenquote geringqualifizierter Erwerbspersonen auf, während etwa die Arbeitslosenquote von Akademikern nur wenig über dem entsprechenden OECD-Durchschnittswert liegt. In Österreich liegen die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten dagegen durchgängig unter dem OECD-Durchschnitt, wobei der Abstand nicht nur bei Akademikern, sondern auch bei Erwerbspersonen mit mittleren Qualifikationen besonders groß ausfällt. Lediglich bei der Arbeitslosigkeit geringqualifizierter Erwerbspersonen zählt Österreich im Kreis der OECD-Staaten nicht zur Spitzengruppe, mit den niedrigsten qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten.

1.2 Löhne und Arbeitskosten

Neben Entwicklungen in den Bereichen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit stellt die Entwicklung von Löhnen und Arbeitskosten einen zweiten, ganz wesentlichen Aspekt des Arbeitsmarktgeschehens dar. Leider sind die Datengrundlagen für aussagekräftige internationale Vergleiche zu diesem Aspekt eher nur bruchstückhaft zu nennen. So veröffentlicht beispielsweise die OECD im Rahmen ihrer Arbeitsmarktstatistik (OECD Labour Force Statistics, online database) lediglich Angaben zur Veränderung der durchschnittlich gezahlten Bruttolöhne im Verarbeitenden Gewerbe gegenüber dem jeweiligen Vorjahr. Diese Angaben erlauben zwar auch, Veränderungen der relativen Lohnkostenposition eines Landes zu bestimmen. Eine Bestimmung der relativen Lohnkostenposition selbst ist auf dieser Basis allerdings unmöglich. Ähnliches gilt für die veröffentlichten Angaben von Eurostat (in dessen online-Datenangebot) zur Entwicklung von Arbeitskostenindizes, die neben dem Verarbeitenden Gewerbe auch den Dienstleistungssektor (ohne öffentliche Verwaltung, und Sozialversicherungen) erfassen.

Die von Eurostat gesammelten Daten bilden jedoch zugleich mittlerweile eine wichtige Grundlage für internationale Niveau-Vergleiche der Arbeitskosten für Arbeiter im Verarbeitenden Gewerbe, die das vom deutschen Arbeitgeberverband getragene Institut der deutschen Wirtschaft (IW) seit 1980 in unregelmäßigen Abständen für die EU-Staaten und einige weitere, wichtige OECD-Länder anstellt (vgl. zuletzt Schröder 2005). Ebenfalls auf der Basis der Eurostat-Daten hat jüngst außerdem das den deutschen Gewerkschaften nahe stehende Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

erstmals EU-weite Arbeitskostenvergleiche für Arbeiter und Angestellte im privaten Dienstleistungssektor vorgelegt (vgl. Dütthmann *et al.* 2006).

Zentrales Ergebnis dieser Berechnungen sind jeweils durchschnittliche Arbeitskosten je effektiv gearbeiteter Arbeitsstunde, die unter einer ganzen Reihe denkbarer Kenngrößen am ehesten den Charakter eines vorgegebenen Preises haben, aufgrund dessen die Arbeitgeber ihre Standort-, Investitions- und Arbeitsnachfrageentscheidungen treffen, welche am Ende auch die Beschäftigungsentwicklung eines Landes entscheidend bestimmen. Die Arbeitskosten umfassen dabei nach der Systematik von Eurostat neben den Bruttolöhnen („Direktentgelten“, einschließlich eventueller Überstundenzuschläge, Erschwerniszulagen etc.) auch alle so genannten „Personalzusatzkosten“ (Sonderzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld, Entlohnung für gesetzliche Feiertage und bezahlte Urlaubstage, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Kosten der Berufsausbildung sowie die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung).

Tabelle II.2: Arbeitskosten je geleisteter Arbeitsstunde für Arbeiter im Verarbeitenden Gewerbe (2004)

	Arbeitskosten (Euro)	davon:		Zusatzkostenquote ^{a)}	
		Direkt- entgelt	Personal- zusatzkosten	1991	2004
Westdeutschland	27,60	15,45	12,15	82%	79%
Ostdeutschland	17,15	10,37	6,78	70%	65%
Österreich	21,50	11,66	9,84	90%	84%

a) Personalzusatzkosten in Prozent des Direktentgelts.

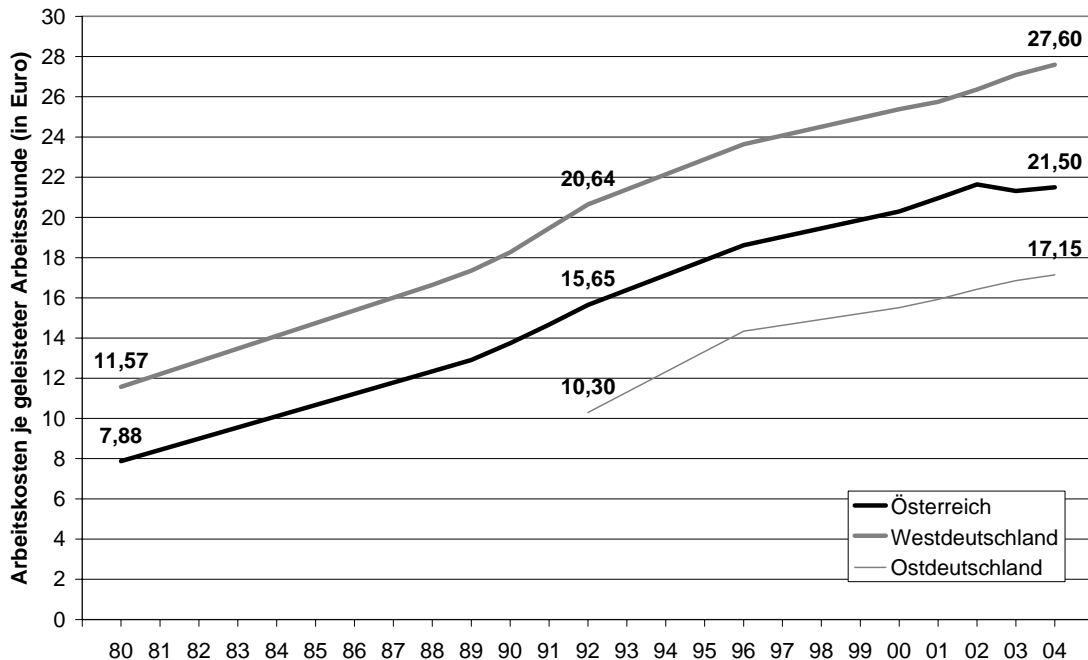
Quelle: Schröder (2005).

Tabelle II.2 zeigt die Ergebnisse der aktuellen Berechnungen des IW für Deutschland – wegen des nach wie vor großen Lohngefälles getrennt für West- und Ostdeutschland – sowie für Österreich. Es ergibt sich, dass die Arbeitskosten je effektiv geleisteter Arbeitsstunde im Verarbeitenden Gewerbe in Westdeutschland mit €27,60 derzeit knapp 30% höher sind als in Österreich (€21,50), während der entsprechende Wert für Ostdeutschland (€17,15) seinerseits um 20% unter dem österreichischen Vergleichswert liegt (und somit um knapp 40% unter dem westdeutschen Vergleichswert). Innerhalb des größeren Kreises von OECD-Ländern, auf die sich die Berechnungen beziehen, nimmt Österreich dabei einen Platz im oberen Mittelfeld ein, annähernd gleichauf mit Frankreich (€20,74) und vor dem Vereinigten Königreich (€19,89) und den USA

(€18,76). Westdeutschland wird nach den Berechnungen des IW hingegen nur von Dänemark (€28,14) knapp übertroffen und liegt ansonsten mit Abstand an der Spitze des Feldes. Die deutlich niedrigeren Arbeitskosten in Ostdeutschland entsprechen immerhin noch annähernd denen in Japan (€17,95) oder Italien (€17,24) und belaufen sich auf das Vier- bis Viereinhalbfache derer in den neuen, osteuropäischen EU-Staaten.¹⁸

Die Struktur der Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe, mit einem auf den ersten Blick sehr hohen Anteil der Personalzusatzkosten, entspricht in Deutschland wie in Österreich gleichwohl weitgehend dem, was in den entwickelten Volkswirtschaften Westeuropas als normal anzusehen ist. Deutlich niedrigere Werte als die in beiden Ländern zu beobachtenden 65 bis 85% erreichen lediglich Dänemark (34%), Irland (40%) und das Vereinigte Königreich (46%) – bei insgesamt anders strukturierten Abgabensystemen. Anders als in der Mehrzahl der westeuropäischen Länder sind die Zusatzkostenanteile in Deutschland wie in Österreich im Übrigen längerfristig etwas zurückgegangen, und zwar in letzterem noch stärker als in (West-)Deutschland.

Abbildung II.6: Arbeitskosten je geleisteter Arbeitsstunde für Arbeiter im Verarbeitenden Gewerbe (1980–2004)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (IW).

¹⁸ Bei den Angaben für Nicht-Eurozonen-Länder ist zu beachten, dass die Resultate der Berechnungen, mit einer Umrechnung nationaler Währungseinheiten zum Jahresdurchschnitt 2004 der amtlichen Devisenkurse, auch durch die längerfristige Wechselkursentwicklung beeinflusst werden.

Betrachtet man schließlich die längerfristige Entwicklung der gesamten Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe auf der Basis der IW-Berechnungen (vgl. Abbildung II.6), so fällt auf, dass die Arbeitskosten in Westdeutschland in den vergangenen zwanzig Jahren durchgängig deutlich oberhalb derer in Österreich lagen. Lediglich der relative Abstand hat sich im Zeitablauf sukzessive verringert, von knapp 50% im Jahre 1980 über rund ein Drittel Anfang der 1990-er Jahre bis auf 25% im Jahre 2000. Zuletzt ist der Abstand – aufgrund einer gedämpfteren Lohnentwicklung in Österreich – allerdings wieder leicht angestiegen, und er muss auch heute noch als sehr nennenswert gelten. Ähnliches gilt, bei anderen Unterschieden der Ausgangsniveaus, tendenziell auch für die Relation der Arbeitskosten in Westdeutschland zu denen in anderen westeuropäischen Ländern. Unter dem Eindruck einer wenig günstigen Arbeitsmarktentwicklung (vgl. Abschnitt 1.1) wurde in Westdeutschland seit Anfang der 1980-er Jahre offenbar fast durchgängig eine gewisse Lohnzurückhaltung geübt. Die Arbeitskostenrelation zu anderen entwickelten Volkswirtschaften wurde dadurch verbessert, die internationale Spitzenposition beim Niveau der Arbeitskosten blieb aber, abgesehen vom erst jüngst erfolgten Aufschließen Dänemarks, unberührt.

Anderes gilt für die Entwicklung der Arbeitskosten in Ostdeutschland ab 1991. Weil dort unmittelbar nach der Wiedervereinigung eine Politik der gezielten Lohnangleichung an das westdeutsche Niveau getrieben wurde, sind die dortigen Arbeitskosten im internationalen Vergleich zunächst stark angestiegen. Aufgrund der wirtschaftlichen Realitäten in Ostdeutschland ist diese Entwicklung jedoch seit 1996 effektiv wieder gestoppt. Die Arbeitskostenrelation zu Westdeutschland ist seither annähernd konstant und hat sich daher gegenüber Österreich und anderen westeuropäischen Ländern wieder leicht verbessert. Für eine fortgesetzte wirtschaftliche Konvergenz durch verstärkte Investitionen und für eine Überwindung der im Transformationsprozess aufgelaufenen Arbeitslosigkeit erscheint das derzeitige Arbeitskostenniveau in Ostdeutschland gleichwohl als zu hoch. Wahrscheinlich ist vielmehr, dass die ursprünglich angestrebte rasche Lohnangleichung an Westdeutschland, die in der Realität gar nicht so eingetreten ist, zahlreiche Investitionen, die unter anderen Rahmenbedingungen und Erwartungen in Ostdeutschland hätten realisiert werden können, gleich weiter in die sich gleichzeitig öffnenden Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa verdrängt wurden (vgl. Sinn und Sinn 1993, Kap. V, sowie Sinn 2003, Kap. 5).

Nochmals anders stellt sich die Situation hinsichtlich der Arbeitskosten in Deutschland und Österreich – auch im Vergleich zu anderen entwickelten Volkswirtschaften – im Dienstleistungssektor dar. Hier fehlen Angaben für längerfristige Vergleiche. Nach den neuen Berechnungen des IMK für 2004 (vgl. Tabelle II.3) liegen sowohl Deutschland

(€24,10) als auch Österreich (€23,80) im Bereich der privaten Dienstleistungen aber ganz in der Nähe des EU-15-Durchschnitts (€24,20). Auf eine genauere Unterscheidung zwischen West- und Ostdeutschland wird dabei verzichtet. Andere Länder, wiederum Dänemark (€31,30) sowie Schweden (€30,90) und Frankreich (€30,60) weisen nach diesen Berechnungen im Dienstleistungssektor deutlich höhere Arbeitskosten auf, während etwa das Vereinigte Königreich (€24,50) ebenfalls im Bereich des EU-15-Durchschnitts liegt.

Tabelle II.3: Arbeitskosten je geleisteter Arbeitsstunde für Arbeiter und Angestellte im Dienstleistungssektor^{a)} (2004)

	Arbeitskosten (Euro)	in % der Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe ^{b)}
Deutschland	24,10	80,6%
Österreich	23,80	89,5%
EU-15	24,20	96,8%
a) Ohne öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherungen.		
b) Nach parallelen Berechnungen in derselben Quelle.		

Quelle: Dütthmann *et al.* (2006).

Damit zeigen sich in den betrachteten Ländern auch sehr unterschiedliche Relationen der Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe einerseits und im privaten Dienstleistungssektor andererseits:¹⁹ Während die Arbeitskosten im Dienstleistungssektor in Deutschland nur rund 80% und in Österreich etwa 90% derer im Verarbeitenden Gewerbe betragen, liegen sie in anderen EU-Ländern teilweise deutlich oberhalb des jeweiligen Vergleichswertes, so dass sich die Arbeitskosten beider Sektoren im EU-15-Durchschnitt annähernd entsprechen. Die IMK-Autoren argumentieren, dass diese Tatsache – über billigere Vorleistungen aus dem Dienstleistungssektor – auch die für den internationalen Wettbewerb wesentlich wichtigere Arbeitskostenrelation im Verarbeitenden Gewerbe berühre. Sie legen daher auch korrigierte Berechnungen zu den effektiven Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe unter Berücksichtigung der Vorleis-

¹⁹ Die IMK-Berechnungen auf der Basis von Eurostat-Daten liefern auch Ergebnisse für die Arbeitskosten für Arbeiter und Angestellte im Verarbeitenden Gewerbe. Für Deutschland (€29,90) ergibt sich dabei ein etwas höheres Resultat als in den Berechnungen des IW, die sich allein auf Arbeiter beziehen, für Österreich (€26,60) ein deutlich höherer Wert. Der Lohnabstand zwischen beiden Ländern verringert sich demnach auf derzeit rund 10%. Inwieweit sich die Ursachen für diese Abweichungen wirklich in der Einbeziehung der Angestellten erschöpfen, lässt sich aufgrund der Angaben der Autoren zu ihren Berechnungen nicht vollständig aufklären.

tungsverflechtungen beider Sektoren vor, die die westeuropäischen Staaten stärker zusammenrücken lassen als nach den Berechnungen des IW. Nach wie vor behält Deutschland dabei aber eine Spitzenposition, dicht hinter Dänemark und nunmehr auch Schweden und Belgien, während Österreich nunmehr eindeutig im Mittelfeld rangiert (vgl. Dütthmann *et al.* 2006, Tab. 1 und Abb. 11).

Alle vorliegenden Angaben sprechen demnach dafür, dass Deutschland – und zwar trotz der unterschiedlichen Niveaus sowohl in West- als auch in Ostdeutschland – zu hohe Arbeitskosten aufweist, um die in den vergangenen dreißig Jahren immer stärker gewachsenen Beschäftigungsprobleme zu überwinden. Im Gegensatz dazu weist Österreich eine Arbeitskostenposition auf, die für ein ökonomisch hoch entwickeltes Land offenbar akzeptabel ist, was zur relativ günstigen Beschäftigungsentwicklung aus ökonomischer Sicht nicht unwesentlich beigetragen haben dürfte. Die an der längerfristigen Arbeitskostenentwicklung durchaus ablesbare Lohnzurückhaltung in (West-)Deutschland hat an diesen Verhältnissen bislang nichts Grundlegendes geändert. Ferner können Unterschiede bei den nationalen Arbeitskosten im Hinblick auf die Lohnstückkosten und damit auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der in einem Land produzierten Güter zwar durch Produktivitätsunterschiede wieder ausgeglichen werden. Diese Produktivitätsunterschiede können aber gerade die Folge einer fortschreitenden Kapitalintensivierung der Produktion oder einer wachsenden Spezialisierung auf höherwertige Tätigkeiten im Rahmen komplexer, international organisierter Fertigungsketten sein, die durch hohe nationale Arbeitskosten induziert werden. Die Produktivitätssteigerungen, die durch die Substitution von Arbeit durch Kapital und durch die Verlagerung von Teilen der Produktion in Länder mit niedrigeren Arbeitskosten hervorgerufen werden, gehen Hand in Hand mit zunehmenden Ungleichgewichten auf den heimischen Arbeitsmärkten. Sinkende Lohnstückkosten sind dann geradezu ein Indiz für die abnehmende internationale Wettbewerbsfähigkeit der Arbeit zu ihrem gegenwärtigen Preis.

Damit soll hier keinesfalls behauptet werden, dass sich die unterschiedliche Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland und Österreich allein durch die unterschiedlichen Niveaus von Löhnen und Arbeitskosten in beiden Ländern erklären lasse. Andere Länder, innerhalb der EU z.B. insbesondere Dänemark, erweisen sich hinsichtlich ihrer Beschäftigungsentwicklung ja als äußerst erfolgreich, obwohl sie sogar noch etwas höhere Arbeitskosten aufweisen als Deutschland. Dort sorgen allerdings andere Bestimmungsfaktoren der Arbeitsmarktentwicklung für eine hinreichend hohe Arbeitsmarktflexibilität. Ähnliches gilt auch für den Vergleich von Österreich und Deutschland. Außer den verschieden hohen Arbeitskostenniveaus sind dabei – neben Unterschieden, die in den anderen Kapiteln dieser Studie diskutiert werden – auch Unterschiede im Bereich sons-

tiger Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes von Bedeutung. Dazu zählen Regelungen im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts, des Individualarbeitsrechts und im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Abschnitt 2) sowie die Modalitäten der Finanzierung und der Gewährung von Leistungen der Sozialversicherungssysteme, die in Deutschland wie in Österreich in beiderlei Hinsicht stark am Erwerbsstatus der Versicherten anknüpfen (vgl. Abschnitt 3). Zum Teil wirken sich diese Rahmenbedingungen direkt auf die Arbeitskostenentwicklung aus, etwa in Gestalt unterschiedlicher Systeme der Lohnfindung oder durch ihre Beiträge zu den gesetzlichen Lohnnebenkosten. Zum Teil können sie die Beschäftigungsentwicklung und die generelle wirtschaftliche Dynamik eines Landes jedoch auch auf andere Weise beeinflussen. Das genaue Zusammenwirken von Arbeitskosten, Arbeitsmarktinstitutionen und weiteren Bestimmungsfaktoren ist dabei bis heute empirisch nicht aufgeklärt. Die einschlägige Forschung hat in den vergangenen Jahren jedoch eine Reihe interessanter Einzelergebnisse etabliert, die für den hier angestellten Vergleich zwischen Deutschland und Österreich von Bedeutung sind.

2. Arbeitsmarktinstitutionen

Die Tatsache, dass selbst benachbarte und wirtschaftlich eng verflochtene Länder wie Deutschland und Österreich sehr unterschiedliche Arbeitsmarktentwicklungen aufweisen (vgl. Abschnitt 1.1), obwohl sie im Wesentlichen denselben makroökonomischen Trends und Schocks ausgesetzt sind, wird in neueren Forschungsarbeiten nicht allein unterschiedlich hohen Arbeitskosten oder gar irgendwelchen ökonomisch nicht näher aufklärbaren, länderspezifischen Eigenarten zugeschrieben. Eine mindestens ebenso große Rolle für die Erklärung der stark variierenden Arbeitslosenquoten im Kreis der OECD-Länder spielen nach dem aktuellen Forschungsstand vielmehr eine Reihe wichtiger Arbeitsmarktinstitutionen (vgl. Nickell *et al.* 2005; Nickell 2006).

Österreich ist innerhalb der EU heute eines der Länder, die als beispielhaft für die Schaffung eines neuen Systems der „*Flexicurity*“ gelten (vgl. EU-Kommission 2006). Gemeint ist damit ein institutionelles Arrangement, das auf dem Arbeitsmarkt sowohl für eine ausreichende Flexibilität bei der Anpassung an sich ändernde ökonomische Daten und Trends sorgt als auch für ein ausreichendes Maß an sozialer Sicherheit für die dort agierenden Arbeitskräfte. Bei der Errichtung einer solchen zeitgemäßen Form des traditionellen (west-)europäischen Sozialstaats, geht Österreich Wege, die nicht ganz so extrem sind wie etwa in Dänemark, das häufig als erstes Beispiel genannt wird. Gleichwohl dürfte darin ein Gutteil der bemerkenswerten Unterschiede in der Arbeitsmarktentwicklung begründet sein, die sich im Vergleich zu (West-)Deutschland wäh-

rend der letzten zwanzig bis dreißig Jahre beobachten lassen. Deutschland hat in diesem Zeitraum, trotz oder gerade wegen so massiver Umwälzungen wie der Wiedervereinigung, alles in allem viel stärker an seinen hergebrachten Formen und Strukturen der Arbeitsmarktregulierung und der sozialen Sicherung der Arbeitnehmer festgehalten als Österreich. Zugleich weist Österreich in manchen Bereichen auch schon traditionell Arbeitsmarktinstitutionen auf, mit denen Anpassungen an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen leichter zu bewerkstelligen sind als in Deutschland. Diese Aussagen sollen hier an einer Reihe besonders relevanter Beispiele genauer belegt werden.

Konkret betrachtet werden im Folgenden ausgewählte Arbeitsmarktinstitutionen, bei denen Österreich und Deutschland Einiges an Gemeinsamkeiten, zugleich aber interessante Unterschiede aufweisen. Im Einzelnen sind dies das System der Lohnfindung, einschließlich der Rolle der Gewerkschaften, (Abschnitt 2.1), der Kündigungsschutz (Abschnitt 2.2), die soziale Sicherung Arbeitsloser (Abschnitt 2.3) sowie die aktive Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsmarktservice (Abschnitt 2.4).

2.1 Lohnfindung und Gewerkschaften

Misst man die Stärke der Gewerkschaften und damit ihre Rolle im Lohnfindungsprozess an der Zahl ihrer Mitglieder bzw. am Organisationsgrad, so ergibt sich in Deutschland und in Österreich auf den ersten Blick ein ganz ähnliches Bild. Der Anteil gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer ist in beiden Ländern von 1980 bis 2000 nicht unerheblich gesunken, und zwar in Österreich von 57% auf 37%, in Westdeutschland von 35% auf 25% (vgl. Tabelle II.4). Bedeutsamer ist jedoch in beiden Fällen die Entwicklung des Anteils aller Beschäftigungsverhältnisse, deren Arbeitsbedingungen effektiv durch kollektive Vereinbarungen der Gewerkschaften mit Arbeitgebern oder Arbeitgeberverbänden geregelt werden. Diese so genannte Reichweite kollektiver Verhandlungen über Löhne *etc.* ist in Österreich im selben Zeitraum mit durchgängig 95 bis 98% unverändert hoch, in Deutschland ist sie – vor allem aufgrund einer geringeren Durchdringung des ostdeutschen Arbeitsmarktes – von über 80% auf 69% gesunken.

Der wichtigste Grund für diese Diskrepanz zwischen gewerkschaftlichem Organisationsgrad und effektiver Reichweite der Verhandlungsergebnisse, die sich auch in vielen anderen Ländern beobachten lässt, ist in Deutschland, dass die Unternehmen die Vereinbarungen aus kollektiven Verhandlungen freiwillig auch auf Nicht-Mitglieder der jeweiligen Gewerkschaft anwenden, obwohl sie nicht dazu verpflichtet sind. In Österreich sorgt die obligatorische Mitgliedschaft aller Unternehmen in den Arbeitgeberver-

bänden dafür, dass 95% der Beschäftigungsverhältnisse bereits direkt durch die Vereinbarungen der Sozialpartner abgedeckt sind. In beiden Ländern hat die Regierung überdies die Möglichkeit, die erzielten Vereinbarungen für allgemeingültig zu erklären, wenn einer oder beide Sozialpartner dies wünschen. Praktische Bedeutung haben diese Regelungen – vor dem Hintergrund des ohnedies großen, faktischen Geltungsbereichs kollektiver Lohnverhandlungen – jedoch nur ausnahmsweise, d.h. in einzelnen Branchen und Arbeitsmarktsegmenten.

Tabelle II.4: Merkmale kollektiver Lohnverhandlungen (1980–2001)

	Österreich			BR Deutschland		
	1980	1990	1999-2001	1980	1990	1999-2001
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad ^{a)}	57%	47%	37% ^{c)}	35%	31%	25% ^{c)}
Reichweite der Verhandlungen ^{b)}	>95%	>95%	98% ^{d)}	>80%	>80%	68% ^{c)}
Zentralisierung der Verhandlungen (1–5)	3	3	3 ^{c)}	3	3	3 ^{c)}
Koordination der Verhandlungen						
– OECD (1–5)	4,5	4	4 ^{c)}	4	4	4 ^{c)}
– Nickell <i>et al.</i> (1–3)	2,5		2,0 ^{e)}	2,5		2,5 ^{e)}
a) Anteil gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer. b) Anteil der von den Verhandlungsergebnissen erfassten Beschäftigungsverhältnisse. c) 2000. d) 2001. e) 1999.						

Quellen: CESifo Database for Institutional Comparisons in Europe (DICE, online-Datenbank); OECD (2004a), Employment Outlook 2004; Nickell *et al.* (2005).

Eine weitere wichtige Dimensionen des Lohnfindungsprozesses und damit der Rolle der Gewerkschaften für das nationale Arbeitsmarktgeschehen ist außerdem die Zentralisierung von Lohnverhandlungen, die im Prinzip völlig dezentral auf Firmenebene, auf der Ebene einzelner Branchen und/oder Regionen oder ganz zentral auf nationaler Ebene geführt werden können. In der Praxis nicht vollständig davon unterscheidbar ist außerdem die Koordination solcher Verhandlungen, falls diese formell unabhängig voneinander auf mehreren Ebenen bzw. in mehreren Firmen, Branchen oder Regionen zugleich geführt werden. Die OECD misst daher zum einen den Grad der Zentralisierung von Lohnverhandlungen und zum anderen eine Kombination der beiden Dimensionen Zentralisierung und Koordination von Lohnverhandlungen, und zwar jeweils in Form ordinaler Indizes mit fünf verschiedenen Stufen, die von unkoordinierten Verhandlungen

auf Unternehmensebene (Indexwert = 1) bis zu Verhandlungen auf nationaler Ebene bzw. zur perfekten Koordination dezentraler Verhandlungen (Indexwert = 5) reichen.

Diese grobe Klassifikationen und die etwas willkürliche Zuordnung von Indexwerten für einzelne Länder führt allerdings zu keinerlei Differenzierung zwischen den Resultaten für Deutschland und Österreich. Beiden Ländern wird von der OECD (2004a) seit 1980 ein mittlerer Zentralisierungsgrad (3,0) und eine praktisch unverändert relative hohe Koordination der Lohnverhandlungen (Deutschland: 4,0; Österreich 1980: 4,5, ab 1985: 4,0) zugeschrieben. Gemäß einem anderen, dreistufigen Schema der Messung der Koordination von Lohnverhandlungen (vgl. Nickell *et al.* 2005) ist diese in Deutschland (mit 2,5) ebenfalls seit 1980 unverändert hoch, in Österreich hingegen (1980: 2,5; 1999: 2,0) gesunken. Zu beachten ist dabei vor allem, dass für eine Koordination von Lohnverhandlungen in Deutschland im Rahmen eines traditionellen Systems der „Lohnführerschaft“ einzelner Branchen und Regionen *de facto* vor allem einseitig durch die Gewerkschaften gesorgt wird, während in Österreich eine mehrseitige Koordination vorgenommen wird, die sich auch als höherer, faktischer Zentralisierungsgrad deuten lässt.

Nach einer einflussreichen Studie von Calmfors und Driffill (1988) hat der effektive Grad der Zentralisierung von Lohnverhandlungen einen wichtigen Einfluss auf die Beschäftigungseffekte der daraus resultierenden Vereinbarungen. Ihre Hypothese ist, dass ein hoher Zentralisierungs- bzw. Koordinationsgrad der Lohnverhandlungen zu geringerer Arbeitslosigkeit führen sollte als ein mittlerer Grad, da die verhandelnden Parteien, insbesondere die Gewerkschaften, die makroökonomischen Gegebenheiten und Zusammenhänge stärker in ihr Kalkül einbeziehen. Mit anderen Worten, bei weniger stark zentralisierten Verhandlungen dominiert das Interesse der beschäftigten *Insider* des Arbeitsmarktes an stärkeren Lohnsteigerungen, während bei zentraler geführten Verhandlungen auch das Interesse der arbeitslosen *Outsider* an einer anhaltend hohen bzw. sogar wieder zunehmenden Beschäftigung berücksichtigt wird. Empirisch ist dieser Zusammenhang umstritten, was nicht zuletzt an Problemen liegen dürfte, die Konzepte der Zentralisierung und Koordination von Lohnverhandlungen angemessen zu operationalisieren und zu messen. Er wird jedoch durch eine ganze Reihe einschlägiger Forschungsarbeiten von herausragenden Autoren unterstützt.²⁰

²⁰ Vgl. etwa Nickell (1997), Blanchard und Wolfers (2000), Belot und van Ours (2001; 2004), Bertola *et al.* (2001) und Nickell *et al.* (2005). Anderslautende Ergebnisse finden Aidt und Tzannatos (2002) sowie die OECD (2004a).

Eine vorsichtige Anwendung dieser Beobachtungen und Befunde auf den Vergleich von Deutschland und Österreich legt daher nahe, dass die etwas stärker zentralisierten bzw. umfassender koordinierten Modalitäten der Lohnfindung und die starke Rolle der Gewerkschaften in Österreich dem Land nicht unbedingt einen Nachteil gegenüber den entsprechenden Strukturen in Deutschland gegeben haben müssen. Vielmehr hat die Lohnentwicklung in Österreich während der letzten zwanzig Jahre zwar nicht zu einer geringeren Dynamik, aber zu einem nach wie vor deutlich niedrigeren Niveau der Arbeitskosten in den stark im internationalen Wettbewerb stehenden Branchen des Verarbeitenden Gewerbes beigetragen (vgl. Abschnitt 1.2). Ganz im Sinne der Calmfors-Driffill-Hypothese haben die österreichischen Sozialpartner damit möglicherweise die auf nationaler Ebene bestehenden Verteilungsspielräume angesichts der laufend zunehmenden Integration der Weltmärkte („Globalisierung“), nicht zuletzt aber auch der zunehmenden ökonomischen Integration Westeuropas („Binnenmarkt 1992“) und Europas im Ganzen („EU-Osterweiterung 2004“) bisher besser genutzt, um das grundlegende *Insider-Outsider*-Problem am Arbeitsmarkt zu mildern, als ihre deutschen Pendanten. Die in (West-)Deutschland – vor dem Hintergrund eines mittleren Zentralisierungsgrades, jedoch hoher, vor allem gewerkschaftsseitiger Koordination der Lohnverhandlungen – seit 1980 geübte Lohnzurückhaltung hat demgegenüber nicht ausgereicht, den Wettbewerbsnachteil eines hohen Arbeitskostenniveaus zu mildern und zugleich den im Zeitablauf eingetretenen Verlust anderer Wettbewerbsvorteile auszugleichen sowie eine angemessene Antwort auf die Herausforderung zu finden, die deutsche Wiedervereinigung ökonomisch zu bewältigen.²¹

2.2 Kündigungsschutz

Ein gesetzlicher Schutz von Arbeitnehmern gegen individuelle Kündigungen oder im Falle von durch die wirtschaftliche Situation des Arbeitgebers erzwungenen Massenentlassungen hat in Deutschland wie in Österreich traditionell einen relativ hohen Rang. Beide Länder teilen diese Eigenart mit den meisten anderen EU-Staaten, mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, Irlands und seit einigen Jahren auch Dänemarks. Nach Maßgabe eines von der OECD entwickelten Gesamtindikators zur Strenge nationaler Kündigungsschutzregelungen, in den mehrere, ihrerseits zusammengesetzte Sub-Indikatoren als Komponenten eingehen, zeigen sich gleichwohl interessante Unterschiede in Niveau und Strukturen der einschlägigen Regelungen zwischen Deutschland und Österreich (vgl. Tabelle II.5). Der Indikator und alle seine Komponenten sind dabei kardinal

²¹ Zur Serie der hier angesprochenen ökonomischen Schocks, die Deutschland und Österreich überwiegend in ganz ähnlicher Weise getroffen haben, und ihren Konsequenzen vgl. Sinn (2003, Kap.2)

von 0 bis 6 skaliert, wobei höhere Werte eine strengere Gesetzgebung, d.h. größere rechtliche und prozedurale Hindernisse für Entlassungen *etc.*, anzeigen.

Tabelle II.5: Strenge des Kündigungsschutzes (OECD-Indikator, 1980–2003)

	Österreich			BR Deutschland		
	späte 1980-er	späte 1990-er	2003	späte 1980-er	späte 1990-er	2003
Gesamtindikator	2,2	2,2	1,9	3,2	2,5	2,2
Teilindikatoren:						
– reguläre Beschäftigungsverhältnisse	2,9	2,9	2,4	2,6	2,7	2,7
– befristete Verträge und Leiharbeit	1,5	1,5	1,5	3,8	2,3	1,8
– Regulierung von Massenentlassungen		3,3	3,3		3,5	3,8

Quellen: OECD (1999; 2004a), Employment Outlook 1999 und 2004.

Die in der Tabelle ausgewiesenen Werte des Gesamtindikators zeigen an, dass Deutschland (Indikatorwert 2003: 2,2) aktuell einen insgesamt etwas strengeren Kündigungsschutz aufweist als Österreich (1,9). Im Kreise aller OECD-Staaten begrenzen die beiden Ländern damit das Mittelfeld nach oben bzw. nach unten. Innerhalb der EU-15 weisen vor allem Frankreich (3,0), Spanien (3,1) und Portugal (3,5) deutlich höhere Werte auf, während Irland (1,1) und das Vereinigte Königreich (0,7) weit niedrigere Werte haben. Zu beachten ist allerdings auch, dass Deutschland seine Position im oberen Mittelfeld erst in den letzten Jahren erlangt hat und noch gegen Ende der 1980-er Jahre einen der höchsten EU-weit beobachteten Werte aufwies. Die deutliche Änderung ist außerdem allein auf Erleichterungen im Bereich der Regelungen für befristete Arbeitsverhältnisse und für Leiharbeit zurückzuführen, während sich die Werte für die anderen Teilindikatoren im selben Zeitraum sogar etwas erhöht haben. Im Vergleich dazu nur leicht gesunken ist auch der Gesamtindikatorwert für Österreich. Hier ergibt sich der Rückgang aber vor allem aus einem als insgesamt weniger streng angesehenen Kündigungsschutz für reguläre Beschäftigungsverhältnisse.

Der Teilindikator für reguläre Beschäftigungsverhältnisse erfasst die dafür geltenden Kündigungsfristen, die Höhe fälliger Abfindungen oder Abfertigungen, die zu erwartenden Prozesskosten und Entschädigungszahlungen im Falle einer ungerechtfertigten Kündigung sowie eventuelle verfahrensrechtliche Schwierigkeiten der Durchführung

einer Kündigung. Österreich wie Deutschland liegen auch hier im OECD-weiten Vergleich insgesamt im Mittelfeld. Im Falle Österreichs liegt dies insbesondere an relativ langen Kündigungsfristen für Angestellte (hingegen nicht für Arbeiter), in Deutschland an langen Kündigungsfristen bei längerer Betriebszugehörigkeit und vor allem an relativ hohen verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten einer Kündigung.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass Österreich in jüngerer Vergangenheit (2003) seine Abfindungsregeln reformiert hat, was zugleich allein die Verbesserung des Indikatorwertes für reguläre Beschäftigungsverhältnisse sowie des Gesamtindikators zwischen den späten 1990-er Jahren und 2003 erklärt. Nach altem Recht hatte ein Arbeitnehmer Anspruch auf eine Abfertigung, wenn ihm gekündigt, wenn er ungerechtfertigt entlassen oder wenn ein befristeter Arbeitsvertrag nicht verlängert wurde. Das neue Abfertigungsrecht dehnt diesen Anspruch auf jeden Fall einer einvernehmlichen Auflösung des Arbeitsverhältnisses aus. Dies erhöht die Flexibilität der Arbeitnehmer, da sie bei einem freiwilligen Arbeitgeberwechsel keine finanziellen Einbußen mehr hinnehmen müssen. Ferner erfolgte eine generelle Umstellung von Abfertigungszahlungen, die erst im Falle einer Kündigung fällig werden, auf ein monatliches Ansparen (von jeweils 1,53% des individuellen Bruttoentgeltes) auf einem individuellen Konto des Arbeitnehmers in einer unternehmensexternen Abfertigungskasse, die je nach Anlageerfolg verzinst werden. Dadurch kann auch das Unternehmen seine Weiterbeschäftigungsentscheidungen kostenneutral treffen, was eine flexiblere Anpassung an Marktgegebenheiten gewährleistet. Der Arbeitnehmer kann im Falle einer Kündigung auf dieses Konto zugreifen, wobei Sofortauszahlungen pauschal mit einer Steuer von 6% belegt werden, oder er kann die angesparten Beiträge als eine Art obligatorischer Betriebsrente, die ohne Weiteres von einem Arbeitgeber zum anderen mitgenommen werden kann, für spätere Pensionszahlungen stehen lassen. Schließlich kann das neue Abfertigungsrecht bewirken, dass gerichtliche Auseinandersetzungen über Kündigungen abnehmen und Entschädigungszahlungen bei ungerechtfertigten Entlassungen reduziert werden.

Der zweite Teilindikator erfasst Regelungen zur Anwendung von befristeten Arbeitsverträgen und zum Einsatz von Leiharbeit. In Österreich wird, anders als in Deutschland, traditionell keine spezielle Rechtfertigung für den Abschluss eines befristeten Arbeitsvertrages verlangt. Auch bestehen dort keine Vorschriften über die Erneuerbarkeit und die maximale kumulierte Dauer eines befristeten Arbeitsverhältnisses. Bei einer mehrmaligen, unbegründeten Erneuerung befristeter Verträge kann es jedoch dazu kommen, dass österreichische Gerichte das Arbeitsverhältnis faktisch für unbefristet erklären. In Deutschland hingegen darf ein befristetes Arbeitsverhältnis nach aktuellem Rechtsstand nicht länger als zwei (in Ausnahmefällen: drei) Jahre dauern, und die Anzahl der Erneuer-

erungen eines befristeten Arbeitsvertrages ist gesetzlich auf vier beschränkt. Leiharbeit ist in Österreich in allen Wirtschaftsbereichen erlaubt; nur in Ausnahmefällen erlaubt ist allerdings eine befristete Beschäftigung bei Leiharbeitsfirmen. In Deutschland ist Leiharbeit hingegen bis heute in der Baubranche grundsätzlich verboten; erst neuerdings ist ein Verleihen von sozialversicherten Arbeitnehmern zwischen verschiedenen Bauunternehmen zulässig. Wie bereits erwähnt hat Deutschland bei diesem Teilindikator durch Lockerungen der einschlägigen Regelungen in den letzten Jahren in das (obere) Mittelfeld der OECD-Staaten aufgeschlossen, während Österreich, nicht zuletzt aufgrund eines entsprechenden Bedarfs in der Tourismusbranche, seiner Wirtschaft schon immer entsprechende Freiräume und Flexibilität gewährte und daher im OECD-Vergleich seit langen Jahren im unteren Mittelfeld rangiert.

Häufig betreffen von Arbeitgebern vorgenommene Entlassungen schließlich nicht einzelne Arbeitnehmer, sondern sie haben den Charakter von Massenentlassungen. In fast allen OECD-Ländern muss das Unternehmen in diesem Fall mit einer Arbeitnehmervertretung oder der Arbeitsverwaltung über Alternativen zu Entlassungen oder über deren soziale Abfederung verhandeln. In den ausgehandelten Sozialplänen finden sich häufig Vereinbarungen zu Abfindungen, seltener zu Weiterbeschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen. Insbesondere strenge Kriterien, nach denen die Kündigung mehrerer Beschäftigungsverhältnisse rasch als Massenkündigung gilt, führen dazu, dass Österreich beim einschlägigen, dritten Teilindikator im OECD-Vergleich einen hohen Wert aufweist. Aus demselben Grund und wegen einer stärkeren Verlängerung der dann zu beachtenden Kündigungsfrist fällt der Teilindikatorwert in diesem Bereich für Deutschland jedoch noch höher aus.

Aus ökonomischer Sicht hat der Kündigungsschutz im Hinblick auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes ganz generell ein Doppelgesicht: Einerseits stabilisiert er bestehende Beschäftigungsverhältnisse, andererseits behindert er Neueinstellungen. Beide Einzeleffekte lassen sich empirisch klar belegen (vgl. OECD 2004a), während der Gesamteffekt strengerer Kündigungsschutzregelungen für die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosenquote vor diesem Hintergrund zunächst offen bleiben muss. Eine Reihe einschlägiger international vergleichender, empirischer Studien findet auf den ersten Blick folgerichtig keinen empirisch signifikanten Einfluss des Kündigungsschutzes auf die Arbeitslosenquote der betrachteten Länder.²² Klar ist hingegen, dass parallel sinkende Zahlen von Entlassungen und Neueinstellungen aufgrund eines strengeren Kündigungsschutzes, d.h. eine generell niedrigere Dynamik am Arbeitsmarkt, eine Erhöhung

²² Vgl. etwa Nickell (1997), OECD (1999), Heckman und Pagès (2000) oder Nickell *et al.* 2005)

des Anteils Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen zur Folge hat. Dies bestätigen selbst Studien, die ansonsten keinen signifikanten Einfluss des Kündigungsschutzes auf die gesamte Arbeitslosenquote finden.²³ Nachgewiesen ist außerdem, dass ein strengerer Kündigungsschutz die Arbeitslosigkeit im Gefolge externer, ökonomischer Schocks nachhaltiger erhöht²⁴ und darüber hinaus auch ungünstige Auswirkungen auf zahlreiche weitere Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung hat.²⁵

Neuere Forschungsarbeiten leisten außerdem Beiträge zur weiteren Aufklärung des generellen Zusammenhangs zwischen Kündigungsschutz und Arbeitslosenquote, die für den Vergleich zwischen Österreich und Deutschland von besonderem Interesse sind. Sie basieren auf einer genaueren Unterscheidung zwischen den verfahrensrechtlichen Kosten einer Kündigung (insbesondere Gerichtskosten) und Transferzahlungen (Abfindungen oder Abfertigungen), die in Verbindung mit einer Kündigung anfallen. Ein negativer Beschäftigungseffekt bzw. eine Erhöhung der Arbeitslosenquote wird dabei vor allem durch hohe Verfahrenskosten, einschließlich diesbezüglicher Unsicherheiten für die Unternehmen, ausgelöst. Der Sache wie der Höhe nach klar vorhersehbare Abfindungszahlungen können dagegen im Rahmen von Lohnverhandlungen in Form entsprechend niedrigerer Löhne berücksichtigt werden und haben dann keinen Einfluss auf die Beschäftigungsentwicklung. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Lohnverhandlungen nicht nur von den Interessen beschäftigter *Insider* dominiert werden, sondern auch die Arbeitsmarktchancen der *Outsider* berücksichtigen. Es ist dagegen weniger wahrscheinlich, wenn in den Verhandlungen *Insider*-Interessen im Vordergrund stehen und eine große Reichweite der Verhandlungsergebnisse dafür sorgt, dass die vereinbarten Löhne auch für neu einzustellende *Outsider* gelten.²⁶

Wendet man diese Befunde auf den Vergleich zwischen Deutschland und Österreich an, so liefert der insbesondere in der Vergangenheit deutlich strengere, deutsche Kündigungsschutz mindestens teilweise eine Erklärung für das höhere Niveau, vor allem aber für die stärkere Persistenz der Arbeitslosigkeit im Gefolge konjunktureller Abschwünge

²³ Vgl. Scarpetta (1996), Nickell (1997), Elmeskov *et al.* (1998), Belot und van Ours (2001) oder Nickell *et al.* (2005).

²⁴ Vgl. Blanchard und Wolfers (2000) oder Bertola *et al.* (2001).

²⁵ So finden Flaig und Rottmann (2004), dass ein strengerer Kündigungsschutz die so genannte Beschäftigungsschwelle des Wirtschaftswachstums erhöht. Gomez-Salvador *et al.* (2004) zeigen, dass der Kündigungsschutz einen ungünstigen Effekt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen im Inland und die Geschwindigkeit von Jobverlagerungen im Ausland hat. Messina (2004) findet, dass der Kündigungsschutz in Verbindung mit einer starken Rolle von Gewerkschaften in Lohnverhandlungen zu einem niedrigeren Beschäftigungsanteil im Dienstleistungssektor führt.

²⁶ Vgl. Garibaldi und Violante (2005) sowie ansatzweise auch bereits Belot und van Ours (2001; 2004).

und anderer Schocks. Erklärbar wird auch der wesentlich höhere Anteil Langzeitarbeitsloser in Deutschland. Hervorzuheben ist umgekehrt, dass Österreich mit seiner erst kürzlich erfolgten Reform der Abfertigungsregeln ein in mehr als einer Hinsicht äußerst interessantes Modell definiert hat, das auch aus deutscher Sicht höchste Aufmerksamkeit verdient. Bei einer Übertragung auf Deutschland ist allerdings zu berücksichtigen, dass Abfindungen – anders als in Österreich – dadurch nicht nur auf eine klarere Basis gestellt würden, die eine flexiblere Handhabung erlaubt und sie auch für andere Zwecke, etwa die Finanzierung verlängerter Elternzeiten, Phasen der Fort- und Weiterbildung im Sinne eines lebenslangen Lernens oder die betriebliche Altersversorgung, nutzbar macht.²⁷ Da Abfindungen in Deutschland bisher nur bei einvernehmlichen Auflösungen von Arbeitsverhältnissen oder auf der Basis außergerichtlicher Vergleiche gezahlt werden, müssten ihrer Einführung nennenswerte prozedurale Erleichterungen der Kündigung regulärer Beschäftigungsverhältnisse gegenüber stehen, da sie die erwarteten Kosten einer Kündigung ansonsten nur erhöhen würden. Dies gilt um so mehr als die Lösung möglicherweise besser zu den in Österreich herrschenden Prozeduren der Lohnfindung passt als zu den deutschen (vgl. Abschnitt 2.1).

2.3 Soziale Sicherung Arbeitsloser

Das gegenwärtige System zur finanziellen Unterstützung Arbeitsloser in Österreich, bestehend aus Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und Sozialhilfe, hat seiner Struktur nach große Ähnlichkeiten mit dem bis Ende 2004 geltenden deutschen System, bestehend aus Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Nach dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit haben zuvor sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer zunächst für eine gewisse Zeit Anspruch auf Arbeitslosengeld, das als Prozentsatz des früher erzielten Nettolohns bemessen ist. Anschließend erhalten sie, im Prinzip unbefristet, Leistungen der Notstandshilfe (in Deutschland früher: der Arbeitslosenhilfe), die sich ebenfalls am früheren Nettolohn orientiert, jedoch nur im Falle von Bedürftigkeit gezahlt wird. Sozialhilfe wird (in Deutschland: wurde) an bedürftige Personen gezahlt, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe haben oder nur eine sehr geringe Notstandshilfe beziehen, die unterhalb des sozio-kulturellen Existenzminimums liegt, welches durch die Sozialhilfe einheitlich gewährleistet werden soll. Im internationalen Vergleich ähnlich hoch, in Österreich aber tendenziell geringer, fallen (bzw. fielen) in beiden Ländern

²⁷ Letzteres war in Österreich grundsätzlich auch schon vor der Reform üblich, hatte jedoch noch nicht den Charakter einer perfekt portablen „*Defined-contributions*“-Lösung. Ansätze für Vorbilder für die beiden anderen Ideen gibt es in den Niederlanden (vgl. Bovenberg 2004).

auch die Leistungen in Form von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe (bzw. Arbeitslosenhilfe) aus, wenn man sie jeweils in Prozent der zugrunde liegenden Nettolöhne misst.

Die Zahlung von Arbeitslosengeld folgt in Österreich wie in Deutschland dem Versicherungsprinzip. Abhängig vom Alter und von der Dauer der Beitragszahlungen reicht der Anspruch auf Arbeitslosengeld in Österreich von 20 Wochen bis zu einem Jahr, in Deutschland von 6 Monaten bis zu 18 Monaten (bis Ende 2005: 32 Monaten). Wie in anderen Ländern auch hängt in Österreich und Deutschland die Höhe des Arbeitslosengeldes vom letzten Nettoerwerbseinkommen ab. In Österreich erhalten alleinstehende Arbeitslosengeldempfänger mindestens 55% des letzten Nettolohns. Bei Bedürftigkeit haben Personen mit geringen Einkommen außerdem einen Anspruch auf einen Ergänzungsbetrag. Grundbetrag und Ergänzungsbetrag zusammen dürfen für Alleinstehende jedoch nicht mehr als 60% des letzten Nettoentgeltes betragen. Familien mit Kindern haben außerdem einen Anspruch auf einen Familienzuschlag. Die Summe der Leistungen an Familien darf dabei bis zu 80% des letzten Nettoentgeltes betragen. In Deutschland erhalten Empfänger von Arbeitslosengeld ohne Kinder 60%, Arbeitslosengeldempfänger mit Kindern 67% des letzten Nettolohnes. In beiden Fällen können Wohngeldzahlungen hinzukommen, die von der Haushaltsgröße, vom Haushaltseinkommen und von der Größe und Ausstattung des Wohnraums abhängen.

Nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld können Arbeitslose in Österreich Leistungen der Notstandshilfe erhalten, die sich je nach Bedürftigkeit, d.h. ohne andere Einkommen oder ein gewisses Vermögen, auf bis zu 92 oder 95% des vorherigen Arbeitslosengeldanspruchs belaufen können (der höhere Satz kommt zum Tragen, falls das Arbeitslosengeld unter dem Ausgleichszulagen-Richtsatz lag). Wie bereits erwähnt, wird die Notstandshilfe im Prinzip unbefristet gewährt. Sie kann gegebenenfalls durch Leistungen der Sozialhilfe auf das sozio-kulturelle Existenzminimum aufgestockt werden. Dieselben Regeln galten für die in Deutschland früher gewährte Arbeitslosenhilfe. Sie betrug für Empfänger ohne Kinder 53%, für Empfänger mit Kindern 57% des letzten Nettolohnes (d.h. 88 bzw. 85% des zuvor bezogenen Arbeitslosengeldes). Wiederum konnten Wohngeldzahlungen hinzutreten.

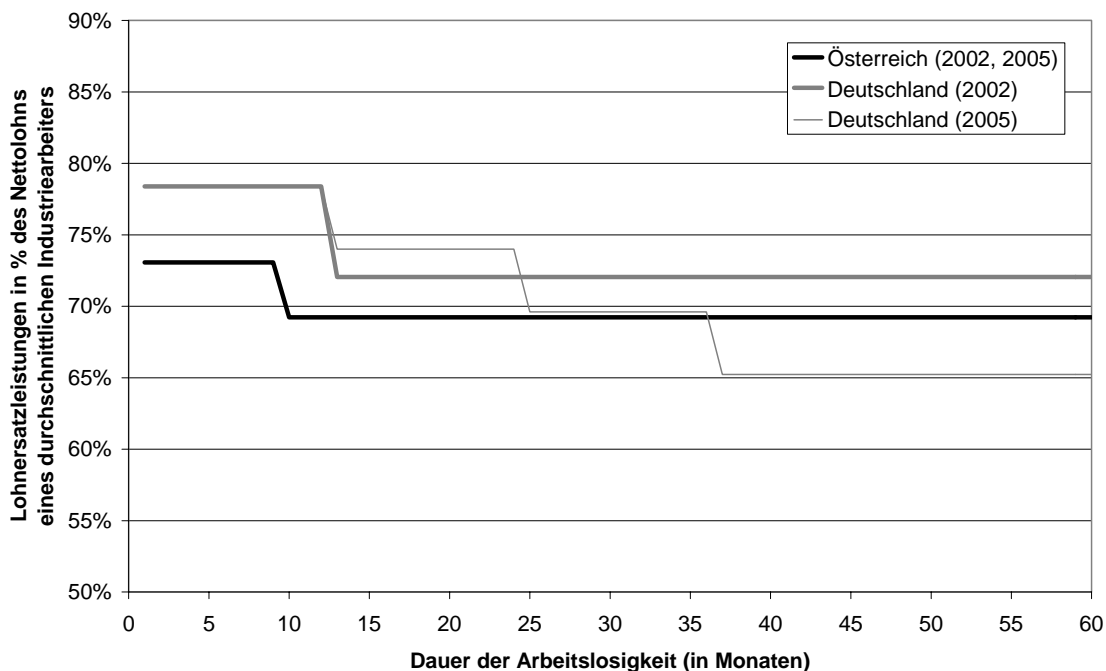
Seit Januar 2005 ist in Deutschland allerdings eine Reform der Leistungen für Langzeitarbeitslose in Kraft, die die vormals separat verwalteten und unterschiedlich bemessenen Leistungen der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für alle erwerbsfähigen, finanzieller Hilfe bedürftigen Bezieher zusammenfasst. Gewährt wird diesem Personenkreis nun das so genannte „Arbeitslosengeld II“, das grundsätzlich nicht mehr nach einem früher erzielten Nettolohn bemessen wird, sondern allein nach dem sozio-kulturellen

Mindestbedarf des jeweiligen Haushalts. Allerdings erhalten vormalige Bezieher von Arbeitslosengeld für zwei Jahre noch degressiv gestaffelte Zuschläge, die sich an der Differenz ihrer Ansprüche auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II orientieren. Auch die Gewährung des Arbeitslosengeldes II ist unbefristet.

Diese Skizze der Systeme zur finanziellen Unterstützung Arbeitsloser in Deutschland und Österreich macht deutlich, dass entsprechende Leistungen – unabhängig von allen administrativen Unterscheidungen zwischen einzelnen Programmen – zwei wichtige Dimensionen aufweisen, nämlich die Dauer und, häufig danach abgestuft, die Höhe der gewährten Leistungen. Um die Struktur solcher Lohnersatzleistungen – trotz sehr unterschiedlicher Muster der Differenzierung durch verschiedene Formen und Details der Bemessung – international vergleichbar zu machen, misst die OECD (2004b) die Höhe der Leistungen an einen vormaligen Industriearbeiter mit durchschnittlichem Erwerbseinkommen (bei Abwesenheit von anderen Einkommensquellen und Vermögen, jedoch einschließlich vom Erwerbsstatus unabhängiger Zahlungen, z.B. für Kinder und Wohnkosten) in Relation zum durchschnittlichen Nettoeinkommen eines Industriearbeiters für verschiedene Zeitpunkte nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit und für verschiedene Haushaltstypen. Abbildung II.7 zeigt die so gemessenen Nettolohnersatzraten über einen Zeitraum von fünf Jahren für Ehepaare, bestehend aus einem arbeitslosen Ernährer und einer Nicht-Erwerbsperson, mit zwei Kindern für Deutschland und Österreich. Im Falle Deutschlands werden die OECD-Berechnungen, die sich auf den Rechtsstand von 2002 beziehen, ergänzt durch Berechnungen für den veränderten, aktuellen Rechtsstand.

Hinsichtlich der Höhe des Arbeitslosengeldes liegt Österreich (Nettolohnersatzrate: 73%) nach diesen Berechnungen etwa im Mittelfeld der OECD-Staaten, Deutschland (78%) hingegen eher am oberen Rand. Unter den EU-15-Staaten wird Deutschland in dieser Hinsicht lediglich von Luxemburg (89%), Schweden (83%) und Finnland (82%) übertroffen. Was die Dauer der Gewährung des Arbeitslosengeldes betrifft, bewegt sich Österreich (für 40-jährige Arbeitnehmer mit voller Vorversicherungszeit: 9 Monate) innerhalb der OECD sogar in der unteren Hälfte, Deutschland (12 Monate) im Mittelfeld. Laufzeiten von zwei Jahren und länger weisen, wenn auch größtenteils bei niedrigeren Leistungsniveaus, innerhalb der EU-15 Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, die Niederlande und Portugal auf.

Abbildung II.7: Nettolohnersatzraten für ein Einverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern ohne Anspruch auf Sozialhilfe (2002, 2005)



Quellen: OECD (2004b), Benefits and Wages 2004; ifo Berechnungen.

Bemerkenswert ist jedoch, die Nettolohnersatzraten sowohl in Österreich als auch in Deutschland langfristig nur wenig zurückgehen. In Österreich sinkt das Leistungsniveau nach den ersten neun Monaten in Arbeitslosigkeit auf 69% des durchschnittlichen Einkommens eines Industriearbeiters, in Deutschland nach dem 2002 geltenden Recht nach Ablauf von zwölf Monaten auf 72%, nach aktuellem Recht in zwei Stufen von jeweils zwölf weiteren Monaten auf 73%, 69% und schließlich dauerhaft auf 65%. Nach Ablauf von fünf Jahren (und darüber hinaus) wird das Niveau der in Österreich und Deutschland vor der jüngsten Reform gewährten Leistungen an Arbeitslose nach diesen Berechnungen in keinem anderen EU-15-Land übertroffen; nach der Reform liegt Deutschland annähernd gleichauf mit Belgien (66%). Lohnersatzraten von mehr als 50% werden in der EU-15 zu diesem Zeitpunkt ansonsten nur in Finnland (61%), Frankreich (56%) und Irland (55%) erreicht, während die anderen Staaten die zunächst höheren Ersatzraten teilweise schon nach etwa einem Jahr, spätestens aber nach Ablauf von vier Jahren drastisch reduzieren. Speziell was die Höhe und Dauer von Leistungen an Langzeitarbeitslose betrifft, ragen Deutschland und Österreich im internationalen Vergleich demnach gemeinsam weit aus dem Durchschnitt heraus.

Das zentrale Problem einer hohen, insbesondere aber einer dauerhaft hohen, Einkommenssicherung im Falle von Arbeitslosigkeit ist, dass sie den Arbeitslosen ungenügende Anreize bietet, rasch nach einer neuen Beschäftigung zu suchen. Insbesondere, wenn die auf Dauer gewährten Leistungen sich am zuletzt erzielten Nettolohn orientieren, werden dadurch im Zeitablauf immer weniger realistische Anspruchslöhne zementiert, da die Arbeitslosen erwarten, dass die Entlohnung in einer neuen Stelle die Leistungen im Falle fortgesetzter Arbeitslosigkeit in ausreichendem Maße übersteigen, um sie auch für die wieder übernommene Arbeitsanstrengung zu kompensieren. Aus theoretischer Sicht lässt sich zeigen (vgl. Shavell und Weiss 1979), dass ein soziales Sicherungssystem für Arbeitslose, in dem die Lohnersatzleistungen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit sinken, eine überlegene Lösung darstellt. Ein relativ hohes Arbeitslosengeld zu Beginn sichert die Arbeitslosen zunächst wirksam gegen substantielle Einkommensverluste ab. Durch drohende Einkommenseinbußen bei dauerhafter Arbeitslosigkeit entsteht aber der nötige Druck, sich möglichst von Anfang an um einen neuen Arbeitsplatz zu kümmern, so dass die meisten Arbeitslosen relativ schnell wieder in Arbeit kommen.

Häufig wird eingewandt, dass erhöhte Suchanstrengungen allein keine neuen Arbeitsplätze schaffen. Dies ist jedoch aus mehreren Gründen falsch. Erstens werden bei einem raschen Wiedereintritt in Beschäftigung Dequalifikationsprozesse vermieden, und die Arbeitsuchenden sind bei gegebenem Lohn produktiver. Zweitens können aus der Sicht der Arbeitgeber vakante Arbeitsplätze früher besetzt und damit die durchschnittlichen Vakanzenzeiten reduziert werden. Beide Effekte steigern die Wettbewerbsfähigkeit der Firmen und somit ihre Möglichkeit, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Der dritte und wichtigste Grund ist, dass zu den „Suchanstrengungen“ der Arbeitsuchenden auch die Bereitschaft gehört, einen niedriger entlohnten Arbeitsplatz anzunehmen, also ihre Anspruchslöhne im Zeitablauf zu senken. Dadurch kommt es zu niedrigeren Einstiegsgehältern, wenn nicht generell zu niedrigeren Lohnvereinbarungen, weil die gesamte Lohnverteilung entzerrt werden kann, die zuvor durch hohe Lohnforderungen der häufig gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen noch oben zusammengestaucht war. Wenn bei erhöhten Suchanstrengungen die Arbeitslosenzahl sinkt und die Zahl der Beschäftigten steigt, kann schließlich viertens die Abgabenlast auf den Faktor Arbeit verringert werden, was die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nochmals steigert und die Zahl erfolgreicher *Matches* zwischen Arbeitsuchenden und Firmen weiter erhöht.

Der positive, d.h. ungünstige, Zusammenhang zwischen Höhe und Dauer der Leistungen an Arbeitslose auf der einen Seite und der Arbeitslosenquote auf der anderen Seite

wird in der empirischen Forschung praktisch durchgängig bestätigt.²⁸ Nickell *et al.* (2005) kommen in ihrer Studie sogar zu dem Schluss, dass Unterschiede in der Ausgestaltung der Einkommenssicherung für Arbeitslose unter einer größeren Zahl von Arbeitsmarktinstitutionen den größten Einzelbeitrag (39%) zur Erklärung der unterschiedlich hohen Arbeitslosenquoten in Europa leisten. Bestätigt wird der Zusammenhang auch speziell für Österreich.²⁹ Nachgewiesen wurde ferner, dass bei großzügigerer sozialer Sicherung Arbeitsloser Erhöhungen der Arbeitslosenquote im Gefolge externer ökonomischer Schocks höher ausfallen.³⁰ Dasselbe gilt auch für andere Effekte, durch die ein in beschäftigungspolitischer Hinsicht erfolgreicher Strukturwandel innerhalb eines Landes beeinträchtigt werden kann.³¹

Da die Systeme der finanziellen Absicherung von Arbeitslosen, speziell von Langzeitarbeitslosen, in Deutschland und Österreich in der Vergangenheit ganz ähnlich strukturiert waren, müssten beide Länder auch in ähnlicher Weise von den daraus resultierenden Problemen betroffen sein. Dass sich die Arbeitslosenquote in Österreich seit 1970 trotzdem deutlich weniger stark erhöht hat, kann durch das etwas niedrigere Leistungsniveau und die vergleichsweise kurze Laufzeit von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld immerhin teilweise erklärt werden. Dass der Anteil Langzeitarbeitsloser, trotz dauerhaft hoher Leistungen an die Betroffenen, in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch, in Österreich hingegen eher niedrig ist, deutet jedoch an, dass die negativen Anreizeffekte eines solchen Systems dort noch auf andere Weise gemildert werden.

2.4 Arbeitsmarktservice und aktive Arbeitsmarktpolitik

Der österreichische Arbeitsmarktservice und die von ihm mit besonderem Nachdruck betriebene aktive Arbeitsmarktpolitik gelten international als vorbildlich (vgl. etwa EU-Kommission 2006). Soweit internationale Vorbilder dabei überhaupt eine Rolle spielten, wurde auch in Deutschland für den dort ab 2002 eingeleiteten Prozess einer Neu-

²⁸ Vgl. etwa Scarpetta (1996), Elmeskov *et al.* (1998) oder Nickell *et al.* (2005). All diese international vergleichenden Studien basieren auf Makrodaten-Panels, mit deren Hilfe der Einfluss mehrerer Arbeitsmarktinstitutionen zugleich untersucht wird.

²⁹ Vgl. Lalive und Zweimüller (2002a; 2002b) sowie Lalive *et al.* (2004). Die Autoren machen sich, gestützt auf geeignete Mikrodaten, Variationen hinsichtlich der Höhe und Dauer der Leistungen an Arbeitslose Ebene zunutze, die durch eine Ausdehnung der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld in Regionen, die von der Stahlkrise in den späten 1980-er Jahren betroffen waren, zustande kommen.

³⁰ Vgl. Belot und van Ours (2001; 2004), Blanchard und Wolfers (2000) sowie Bertola *et al.* (2001).

³¹ Vgl. Gomez-Salvador *et al.* (2004); wiederum geht es dabei um ungünstige Effekte für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Inland und die Geschwindigkeit von Jobverlagerungen im Ausland (vgl. Fn. 25).

ordnung der Arbeitsverwaltung zur Erbringung „moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ auf Österreich verwiesen (vgl. Con_sens 2002).

Österreich gliederte seine Arbeitsmarktverwaltung 1994 aus dem Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales aus und konstituierte den Arbeitsmarktservice als ein Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts. Hervorzuheben ist an dieser Einrichtung vor allem die gelungene Dezentralisierung, der erfolgreiche Umbau zu einer modernen Serviceeinrichtung durch Einführung moderner Steuerungstechniken (Zielvereinbarungen mit den regionalen Einheiten, ein an die regionale Situation angepasstes Benchmarking für den Instrumenteneinsatz und eine entsprechend differenzierte Ressourcenzuteilung, Maßnahmen zur Messung und vor allem zur Verbesserung der Kundenzufriedenheit) sowie die schon durch die früheren Strukturen vorgezeichnete, aktive Einbindung der Sozialpartner in diesen Umbauprozess. Die Mehrzahl der Arbeitslosengeld- und Notstandshilfeempfänger wird in Österreich nunmehr nach dem „One-stop shop“-Prinzip betreut. Die örtlichen Einrichtungen des Arbeitsmarktservice sind heute schon räumlich nach dem so genannten „Drei-Zonen-Modell“ (bestehend aus Info-, Service- und Beratungszone) aufgebaut, das dazu beiträgt, dass Arbeitslose nach ihren Arbeitsmarktchancen mehr oder weniger intensiv betreut werden. Die Gewährung von Leistungen zur Existenzsicherung und die Vermittlungstätigkeit sind dabei in der Servicezone zusammengefasst. In der Vermittlung werden die Arbeitsuchenden dabei während des gesamten Prozesses durch einen einzigen Fallmanager beraten, der sämtliche Dienstleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus einer Hand anbietet.

Änderungen in Struktur, Steuerung und Arbeitsweise der Arbeitsverwaltung, die in dieselbe Richtung weisen, sind in Deutschland mit den „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, beschlossen im Dezember 2002 und 2003 und seither sukzessive in Kraft gesetzt, gerade erst eingeleitet worden (vgl. dazu Sinn *et al.* 2006, insbesondere Abschnitte 4.5 und 5.9). Der Vorteil, den die Einbeziehung auch der bisherigen Sozialhilfeempfänger im Vergleich zu Österreich dabei auf Dauer bieten kann, wurde dabei durch zusätzliche administrative Unklarheiten und Probleme bei der Zusammenführung der Arbeitsverwaltung mit den kommunalen Sozialämtern erkauft, die das Wirksamwerden der Reform bislang eher erschweren. Die Betreuung der Arbeitsuchenden soll dabei, nach dänischem Vorbild und anders als in Österreich, auf der Basis individueller Eingliederungsvereinbarungen vorgenommen werden, in denen auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittene Maßnahmen festgelegt werden. Nach internationalen Erfahrungen muss dieser Ansatz jedoch durch eine intensive Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche ergänzt werden, die nur durch günstigere zahlenmäßige Relationen zwischen Fallmanagern und Arbeitsuchenden gewährleistet werden kann als in Deutschland

binnen kurzer Zeit erreichbar erscheint. Er setzt außerdem eine aktive, mit wenig diskretionären Spielräumen versehene Handhabung eventueller Sanktionen bei Nichteinhaltung der in diesen individuellen Aktionsplänen festgehaltenen Verpflichtungen der Arbeitssuchenden voraus (vgl. Brandt et al. 2005).

Tabelle II.6: Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik (2004)

	Österreich		Deutschland	
	% des BIP	% der AMP	% des BIP	% der AMP
„Aktive“ Arbeitsmarktpolitik	0,6%	31,5%	1,1%	33,0%
davon:				
– Arbeitsmarktservice und Verwaltungsausgaben	0,2%	8,5%	0,3%	8,1%
– Trainingsmaßnahmen	0,3%	15,0%	0,4%	11,6%
– Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen	0,0%	2,0%	0,1%	3,5%
– Beschäftigungsprogramme	0,1%	3,0%	0,1%	3,2%
– Unterstützung für Existenzgründer			0,1%	2,3%
– Maßnahmen für Behinderte	0,1%	3,0%	0,2%	4,3%
„Passive“ Arbeitsmarktpolitik	1,4%	68,5%	2,3%	67,0%
davon:				
– Arbeitslosenunterstützung	1,1%	56,0%	2,3%	65,8%
– Frühverrentung	0,3%	12,5%	0,0%	1,2%
Summe der AMP-Ausgaben:	2,0%	100,0%	3,5%	100,0%

Quellen: OECD (2005b), OECD Employment Outlook 2005; ifo Berechnungen.

Die Struktur der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik im allgemeinen und die aktive Arbeitsmarktpolitik im besonderen, die in Österreich und Deutschland derzeit – unabhängig von Trägerschaft und Organisation dieses Politikbereichs – jeweils getätigt werden, weisen auf den ersten Blick keine besonderen Unterschiede auf (vgl. Tabelle II.6). Im OECD-Durchschnitt werden insgesamt rund 0,4% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgegeben. Die entsprechenden Ausgaben in Österreich liegen (mit 0,6%) immer noch im Mittelfeld, in Deutschland (1,1%) dagegen deutlich höher. Die Tatsache, dass in Deutschland generell mehr Mittel für die (aktive) Arbeitsmarktpolitik ausgegeben werden als in anderen Ländern, reflektiert jedoch im Wesentlichen nur das höhere Niveau der Arbeitslosigkeit. Die Anteile der

Verwaltungsausgaben an BIP und Gesamtausgaben für die Arbeitsmarktpolitik bewegen sich in Österreich wie in Deutschland im Mittel der OECD-Staaten.³² Gemessen am BIP tätigen Österreich und Deutschland beide eher hohe Ausgaben für Trainingsmaßnahmen. Dagegen bewegen sich ihre Ausgaben für Programme zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen (Einarbeitungs- und Lohnzuschüsse; in Österreich z.B. ein „Kombilohn“, der an Arbeitnehmer unter 25 Jahren oder über 45 Jahren gezahlt wird und maximal bis zu 1.000 Euro im Monat betragen darf) und für staatliche Beschäftigungsprogramme eher im OECD-Mittelfeld. Was diese Zahlen allein eher nicht verraten, ist, dass der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich insgesamt eine starke Ausrichtung auf die Aktivierung von Arbeitslosen und auf die Prävention von (Langzeit-)arbeitslosigkeit aufweist. Diese drückt sich jedoch weniger im Finanzbedarf für entsprechende Programme aus als vielmehr in der Art und Weise, wie die Arbeitssuchenden betreut werden. Teilweise werden dafür außerdem budgetäre Mittel aus den Titeln der passiven Arbeitsmarktpolitik verwendet (vgl. Con_sens 2002). Ähnlich Gutes lässt sich über den Arbeitsmarktservice in Deutschland auch im Gefolge der jüngsten Reformen bislang noch nicht sagen.

Ökonometrisch gestützte, international vergleichende empirische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen der Organisation des Arbeitsmarktservice und der Arbeitsmarktentwicklung fehlen bislang. Wie bereits erwähnt, wird Österreich in dieser Hinsicht jedoch als interessantes Beispiel, wenn nicht als Vorbild, für gelungene Reformen betrachtet. Hinsichtlich der Wirksamkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigen empirische Studien ein gemischtes Bild. Makroökonomische Studien³³ kranken jedoch oft daran, dass der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang hier nicht eindeutig ist (d.h. am so genannten Endogenitätsproblem): Hohe Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik hängen von der Höhe der Arbeitslosigkeit ab, die sie zugleich bekämpfen sollen; zudem müssen sie u.U. durch höhere Steuer- oder Beitragseinnahmen finanziert werden, was zu höheren Arbeitskosten führt und damit langfristig noch mehr Arbeitslosigkeit erzeugen kann.

Daher sind mikroökonomische Studien, die den Einfluss einzelner Maßnahmen auf den Wiedereintritt in Beschäftigung, die Beschäftigungsstabilität, die Entlohnung *etc.* eines Teilnehmers im Vergleich zu ansonsten möglichst ähnlichen Nicht-Teilnehmern

³² Hohe Verwaltungskostenanteile sind allerdings nicht notwendig ein Ausdruck von Ineffizienz. Sie können vielmehr auch darauf zurückgehen, dass ein Arbeitsmarktservice intensiv daran arbeitet, die Arbeitslosenquote und damit die gesamten Ausgaben der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik zu senken. Großbritannien ist hierfür ein gutes Beispiel (vgl. Büttner *et al.* 2006, Abb. II.8).

³³ Vgl. Scarpetta (1996), Elmeskov *et al.* (1998), Nickell und Layard (1999) oder Bertola *et al.* (2001).

untersuchen, von zentraler Bedeutung für die Evaluierung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In einem breit angelegten Survey zeigt Martin (2000), dass Weiterbildungsprogramme, abgesehen von einzelnen Gruppen mit einer instabilen Beschäftigtenhistorie, wie Jugendlichen, Frauen und Niedrigqualifizierten, insgesamt bestenfalls mäßig erfolgreich sind. Dagegen sind Programme, die die Arbeitslosen in der Bewerbungsphase unterstützen, nicht nur relativ kostengünstig, sondern auch wirksam, zumindest wenn die Arbeitslosen in ihren Suchanstrengungen dabei zugleich besser kontrolliert werden. Öffentliche Beschäftigungsprogramme sind hingegen ebenfalls weitgehend nutzlos, bisweilen sogar hinderlich, wenn es darum geht, Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. (Temporäre) Lohnsubventionen führen häufig zu starken Mitnahme- und Substitutionseffekten.

Mikroökonomische Evaluationsstudien für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Deutschland befinden sich derzeit auf breiter Basis in Arbeit. Ergebnisse für die seit 2002 eingeleiteten Arbeitsmarktreformen, die wegen des kurzen Stützzeitraums jedoch noch als vorläufig anzusehen sind, deuten an, dass sich die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente seither verbessert hat, aber noch immer manches zu wünschen übrig lässt (vgl. Jacobi und Kluge 2006). Für Österreich gibt es bisher nur einzelne Studien, die etwa die mangelnde Wirksamkeit der dort betriebenen Weiterbildungsmaßnahmen bestätigen, der Unterstützung Arbeitsloser bei der Arbeitsuche durch das so genannte *Job-coach*-Programm jedoch Erfolge attestieren (vgl. Weber und Hofer 2004).

Lässt man alle in diesem Abschnitt genauer betrachteten Felder wichtiger Arbeitsmarktinstitutionen Revue passieren, so ergibt sich für den Vergleich von Deutschland und Österreich, vor dem Hintergrund eines breiter angelegten Vergleichs für die EU-15 oder die gesamte OECD, dass die Unterschiede beider Länder im Bereich der Systeme der Lohnfindung klein – aber möglicherweise nicht zu unterschätzen – sind und auch im Bereich der Einkommenssicherung für Arbeitslose eher gering ausfallen. Größere Unterschiede ergeben sich hingegen im Bereich des Kündigungsschutzes, namentlich durch das neue System laufend vorfinanzierter, portabler Abfindungsansprüche, und im Bereich des Arbeitsmarktservice. Letzterer scheint durch seine Organisation und die Ausrichtung der stark individualisierten Betreuungsaktivitäten in der Lage zu sein, die problematischen Anreizeffekte dauerhaft hoher Lohnersatzleistungen wirksam zu bekämpfen. Die sich damit abzeichnende Mischung zwischen Rahmenbedingungen, die eine dynamische Arbeitsmarktentwicklung mit flexiblen Ein- und Austritten in Beschäftigungsverhältnisse begünstigen, einer vergleichsweise generösen Absicherung von Arbeitslosem und weiteren Rahmenbedingungen, die gleichwohl eine rasche und gezielte

Arbeitsuche fördern und damit die Verfestigung einmal eingetretener Arbeitslosigkeit verhindern, kann als das österreichische Modell von „*Flexicurity*“ angesehen werden.

3. Sozialversicherungen

Nicht nur die soziale Sicherung Arbeitsloser, sondern das gesamte soziale Sicherungssystem eines Landes konstituiert einen ganzen Satz weiterer, zumeist staatlich gesetzter Institutionen, die unter anderem wichtige Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Arbeitsmarktes darstellen. Dies gilt umso mehr, wenn das soziale Sicherungssystem von Sozialversicherungen dominiert wird, die in erster Linie eine Absicherung gegen typische Risiken des Erwerbslebens bieten und hinsichtlich ihrer Finanzierung wie der Bemessung ihrer Leistungen stark am Erwerbsstatus und am Erwerbseinkommen der Versicherten anknüpfen, wie das in Deutschland und Österreich der Fall ist.

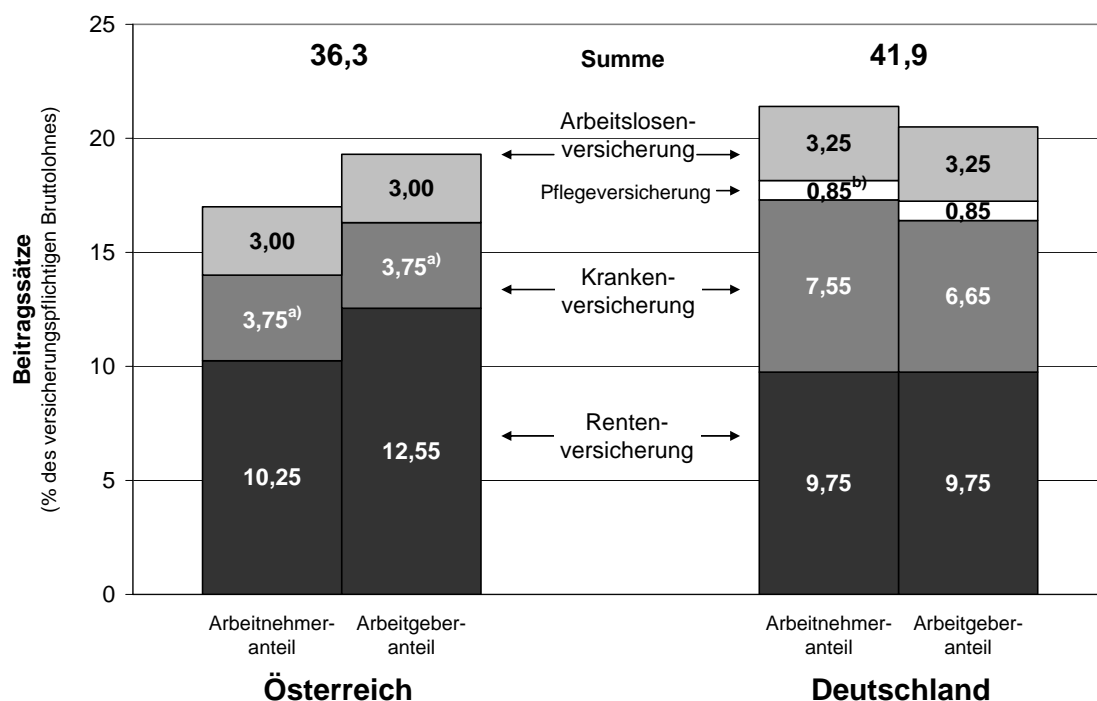
Im Folgenden wird hier zunächst ein Überblick über die gesamten Sozialversicherungssysteme Deutschlands und Österreichs gegeben und auch die damit insgesamt verbundene Belastung von Arbeitseinkommen bzw. Lohnkosten durch Sozialversicherungsbeiträge betrachtet (Abschnitt 3.1). Anschließend konzentriert sich die Darstellung wegen der quantitativen Bedeutung dieser beiden Versicherungszweige, aber auch, weil zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung bereits im vorangegangenen Abschnitt das Wesentliche gesagt wurde (vgl. Abschnitt 2.3), auf die Rentenversicherung (Abschnitt 3.2) und auf die Krankenversicherung (Abschnitt 3.3).

3.1 Sozialversicherungssystem und Sozialversicherungsbeiträge

Das deutsche wie das österreichische Sozialversicherungssystem bieten ein vollständiges Versicherungspaket für die wichtigsten Risiken eines normalen Erwerbslebens, wie in praktisch allen anderen EU-15- und OECD-Staaten. In beiden Ländern gibt es eine gesetzliche Rentenversicherung, die auf eine am Lebensstandard während der Erwerbsphase orientierte („Bismarcksche“) Basisversorgung im Alter angelegt ist. Für eine volle Lebensstandsicherung im Alter sind die Leistungen dieses Systems jedoch in gewissem Maße durch weitere Säulen der (betrieblichen und privaten) Altersvorsorge zu ergänzen. In beiden Ländern sorgt die staatliche Rentenversicherung auch für eine Absicherung im Falle einer vorzeitigen Erwerbsminderung und für Hinterbliebene. Ebenso gibt es in beiden Ländern gesetzliche Krankenversicherungen, die für alle Versicherten sowie auch für beitragsfrei mitversicherte Familienangehörige einen vollwertigen Versicherungsschutz bieten, durch den im Prinzip alle medizinisch notwendigen Kosten der

Krankenbehandlung gedeckt werden, ohne dass private Zusatzversicherungen erforderlich sein sollten. Für einen begrenzten Personenkreis gibt es in beiden Ländern daneben allerdings auch einen Sektor mit privatem Kranken-Vollversicherungsschutz, was im internationalen Vergleich eine gemeinsame Besonderheit darstellt. Zudem gibt es in beiden Ländern eine separate, staatliche Versicherung für das Risiko dauerhafter Pflegebedürftigkeit, die in zahlreichen anderen OECD- und EU-Ländern in die nationalen Systeme der sozialen Sicherung im Krankheitsfall integriert ist. Anders als in Deutschland wird die österreichische Pflegeversicherung allerdings nicht durch Beiträge, sondern durch Steuern bzw. allgemeine Haushaltsmittel finanziert. Dass beide Länder eine staatliche Arbeitslosenversicherung haben, wurde hier bereits an früherer Stelle verdeutlicht.

Abbildung II.8: Sozialversicherungsbeiträge (2005)



a) Angaben für Angestellte; bei Arbeitern: Arbeitnehmeranteil -0,2, Arbeitgeberanteil +0,2 %-Punkte.

b) Für kinderlose Versicherte, die nach 1940 geboren sind: +0,25 %-Punkte.

Quelle: MISSOC (Mutual Information System on Social Protection, online-Datenbank).

Abbildung II.8 gibt einen Überblick über Höhe und Struktur der gesamten Sozialversicherungsbeiträge in Österreich und Deutschland für das Jahr 2005. Ein breiter angelegter internationaler Vergleich für die Einnahmenseite sozialer Sicherungssysteme ist schwierig, weil die Mischung aus zweckgebundenen Beiträgen und allgemeinen Haushaltsmitteln häufig noch viel stärker variiert als in diesen beiden Ländern. Häufig zu beobachten ist jedoch die auch in Deutschland und Österreich vorgenommene Auftei-

lung der Beitragssätze auf einen Arbeitnehmer- und einen Arbeitgeberanteil: Ersterer mindert die laufenden versicherungspflichtigen Nettoentgelte der Arbeitnehmer, letzterer erhöht die Arbeitskosten über den laufenden Bruttolohn hinaus. In beiden Ländern erfolgt diese Aufteilung annähernd hälftig, fallweise wird jedoch davon abgewichen. So ist in Österreich der Arbeitgeberanteil des Rentenversicherungsbeitrags deutlich höher als der Arbeitnehmeranteil. Eine kleine Differenz gibt es auch beim Krankenversicherungsbeitrag für Arbeiter, der gesamte Beitragssatz bleibt dabei jedoch gegenüber dem für Angestellte geltenden Wert unverändert. Insgesamt übersteigen die Arbeitgeberbeiträge in Österreich dadurch die Arbeitnehmerbeiträge. In Deutschland hingegen ist seit 2005 der Arbeitnehmerbeitrag zur Krankenversicherung – bei unverändertem durchschnittlichem Beitragssatz gegenüber dem Vorjahr – etwas höher als der Arbeitgeberbeitrag, mit dem Ziel die Lohnnebenkosten zu verringern.

Trotz der umgekehrten Differenzierung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteilen in einzelnen Versicherungszweigen ist der kumulierte Arbeitgeberbeitrag in Österreich (19,3%) etwas niedriger als in Deutschland (20,5%), mit einem entsprechend niedrigeren, bezogen auf die ebenfalls differierenden Lohnkosten (vgl. Abschnitt 1.2) proportionalen Effekt für die Lohnneben- und die gesamten Arbeitskosten. Noch deutlicher fällt der Unterschied aus, wenn man die Summe aller Beitragssätze in Österreich (36,3%) und in Deutschland (41,9%) betrachtet. Zu beachten ist dabei auch, dass die Unterscheidung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteilen vorrangig juristischer Natur ist. Aus ökonomischer Sicht spielt sie nur kurzfristig, bei Anpassungen der relevanten Sätze, eine Rolle, während längerfristig in erster Linie der Effekt der kumulierten Beitragsbelastung für die gesamten Arbeitskosten zählt, unter Berücksichtigung etwaiger Überwälzungsmöglichkeiten im Rahmen neuerlicher Lohnverhandlungen.

Da die Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge im Kern auf gesetzlich definierten Zwangsmitgliedschaften beruht, tragen die Beiträge generell zum *Tax wedge* zwischen den für die Unternehmen relevanten Arbeitskosten und den für die Arbeitskräfte relevanten Nettolöhnen bei, das zu Verzerrungen beim Zusammentreffen von Arbeitsnachfrage und -angebot führt und die Beschäftigung tendenziell mindert.³⁴ Empirische Arbeiten bestätigen diesen Zusammenhang im Grundsatz, weisen jedoch darauf hin, dass der Effekt auch vom System der Lohnfindung, speziell von der Rolle und Stärke der Gewerkschaften, und von anderen Arbeitsmarktinstitutionen abhängt (vgl. Daveri und

³⁴ In einem einfachen Standardmodell des Arbeitsmarktes ist der Effekt eines höheren Steuerkeils für das Arbeitsangebot uneindeutig, weil es entgegengesetzte Substitutions- und Einkommenseffekte gibt; die Arbeitsnachfrage, die bei einem Angebotsüberhang über die Beschäftigung entscheidet wird jedoch eindeutig gesenkt.

Tabellini 2000). Der Vergleich der Arbeitsmarktinstitutionen beider Ländern (vgl. vor allem Abschnitte 2.1 und 2.2) legt dabei nahe, dass die negativen Beschäftigungseffekte lohnbezogener Abgaben dort schon bei gleich hohen Abgabensätzen geringer ausfallen würden.³⁵ Der Unterschied wird noch größer, wenn man auch das niedrigere Niveau der Sozialversicherungsbeiträge in Österreich berücksichtigt.

Bei näherem Hinsehen hat allerdings sowohl in Österreich als auch in Deutschland jeweils nur ein Teil der Sozialversicherungsbeiträge wirklich Steuercharakter. Teilweise stehen ihnen nämlich lohn- bzw. beitragsbezogene Leistungsansprüche gegenüber, die als eine Art zeitlich verzögerter Lohnzahlung interpretiert werden können. Dies ist insbesondere im Bereich der Renten- und der Arbeitslosenversicherungen beider Länder der Fall, hingegen nicht im Bereich der Kranken- (und Pflege-)versicherung. Interessant ist vor diesem Hintergrund, dass zwar der Rentenversicherungsbeitrag in Österreich (22,8%) insgesamt deutlich höher ist als in Deutschland (19,5%), zugleich aber der stärker als Steuer zu interpretierende Krankenversicherungsbeitrag (mit 7,5% bzw. 14,2%) nur fast halb so hoch ausfällt. Zwar ist der Anteil von Steuer- bzw. allgemeinen Haushaltsmitteln an der Finanzierung der Gesundheitsausgaben in Österreich (ca. 34%) deutlich höher als in Deutschland (ca. 13%; vgl. OECD 2005c), während die entsprechenden Anteile an der Finanzierung der Rentenausgaben (27% bzw. 32%; vgl. MISSOC, online-Datenbank) vergleichbar hoch sind. Die insgesamt weit niedrigeren staatlichen Gesundheitsausgaben Österreichs (vgl. Abschnitt 3.3) geben gleichwohl den Ausschlag dafür, dass die effektive, steuerartige Belastung durch die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme in Österreich merklich niedriger sein dürfte als in Deutschland.

Bei einem internationalen Vergleich von Beitragssätzen der Sozialversicherungssysteme ist schließlich noch zu beachten, dass sich diese auf unterschiedlich definierte und verschieden hohe Bemessungsgrundlagen beziehen können. Aufgrund gemeinsamer Traditionen ergeben sich bei der Definition der Bemessungsgrundlagen – im wesentlichen: Bruttoarbeitsentgelte – jedoch keine nennenswerten Unterschiede zwischen beiden Ländern. Die Beitragsbemessungsgrenze beträgt in Österreich im Jahre 2005 in allen Zweigen des Sozialversicherungssystems einheitlich €3.750 monatlich, zuzüglich bis zu

³⁵ Stilisiertes Resultat von Daveri und Tabellini (2000) ist, dass höhere lohnbezogene Abgaben in kontinentaleuropäischen Arbeitsmärkten (mit starken Gewerkschaften, mittlerem Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen und strengem Kündigungsschutz) die Arbeitslosenquote steigern, während derselbe Effekt in angelsächsischen Ländern (mit schwachen Firmengewerkschaften, dezentralen Verhandlungen und geringem Kündigungsschutz) deutlich schwächer ausfällt und in skandinavischen Ländern (mit starken Gewerkschaften, zentralisierten Lohnverhandlungen und eher geringem Kündigungsschutz) insignifikant ist. Dabei ähneln die österreichischen Arbeitsmarktinstitutionen in mancherlei Hinsicht eher den skandinavischen als den deutschen.

€7.500 für jährliche Sonderzahlungen wie ein 13. oder 14. Monatsgehalt. Auf Jahresbasis beträgt die Grenze daher €45.000 bis €52.500, je nach Anfall und Höhe solcher Sonderzahlungen. In Deutschland liegt die Beitragsbemessungsgrenze für Sozialversicherungen mit stark lohnbezogenen Leistungen, also die Renten- und die Arbeitslosenversicherung, einschließlich aller Sonderzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld, bei €63.000 jährlich. Je nachdem, für wie hoch man den effektiven Lohnabstand zwischen beiden Ländern veranschlagt (vgl. Abschnitt 1.2) ist diese Grenze also im Bereich des österreichischen Vergleichswertes oder darüber. Für die Kranken- und (Pflege-)versicherung existiert in Deutschland eine niedrigere Beitragsbemessungsgrenze von €42.750, die die in diesen Sozialversicherungszweigen involvierte, einkommensbezogene Umverteilung tendenziell etwas stärker begrenzt als in Österreich. Gleichwohl erscheinen die Unterschiede in dieser Hinsicht generell als eher klein.

3.2 Rentenversicherung

Vor dem Hintergrund eines breiter angelegten internationalen Vergleichs weisen die deutsche gesetzliche Rentenversicherung und die österreichische Pensionsversicherung sehr große Ähnlichkeiten auf (vgl. Fenge *et al.* 2003). Dies hat sich durch einer Reihe von Reformen auf österreichischer Seite (1997, 2000, 2003 und 2005) noch deutlich verstärkt, weil die Renten dort in Zukunft, nach einer längeren Übergangszeit, die bis 2028 reicht, nun ebenfalls praktisch nach den während der gesamten Erwerbsphase erzielten Erwerbseinkommen bemessen werden, wie es in Deutschland bereits spätestens seit 1957 der Fall ist.³⁶ Andere wichtige Elemente dieser Reformen waren Maßnahmen zur Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenalters sowie zur Eindämmung von Frühverrentungen und damit mittelbar zur Erhöhung des effektiven, durchschnittlichen Renteneintrittsalters, ergänzt durch Korrekturen im Bereich der Invaliditäts- und der Hinterbliebenenversorgung und weitere Maßnahmen zur langfristigen Dämpfung des Rentenniveaus. Eine ganz ähnliche Reformagenda wurde in Deutschland, ebenfalls mit einer Reihe von Reformen (1992, 1999, 2001 und 2004) abgearbeitet.

³⁶ Bis zur Rentenreform von 2003 war dieser so genannte „Durchrechnungszeitraum“ auf 15 Jahre mit den, in Relation zum jeweiligen Durchschnittsentgelt höchsten versicherungspflichtigen Einkommen beschränkt; die Gesamtzahl der Versicherungsjahre – zuvor bis zu 40, ab 2009 bis zu 45 – wurde bei der Rentenbemessung jedoch ebenfalls berücksichtigt.

Tabelle II.7: Kennzahlen und Projektionen zur Entwicklung der gesetzlichen Rentensysteme (2003–2050)

	Österreich	Deutschland	EU-15
Standard-Rentenniveau ^{a)}			
– brutto	64%	43%	43–105%
– netto	80%	63%	63–115%
gesetzliches Rentenzugangsalter (in Jahren, 2005)			
– Frauen	60 ^{b)}	64 ^{c)}	60–65
– Männer	65	65	65–67
Effektives Erwerbsaustrittsalter (in Jahren, 2003)			
– Frauen	58,2	61,4	61,0
– Männer	59,4	61,9	61,7
Rentenausgaben (alle Rentenarten) je BIP			
– 2004	13,4%	11,4%	10,6%
– 2030	14,0%	12,3%	12,2%
– 2050	12,2%	13,1%	13,9%
Altenquotient (Bevölkerung 65+ / Bevölkerung 15–64)			
– 2003	23%	26%	25%
– 2050	52%	52%	52%
Rentnerquotient (Rentenempfänger je Beitragszahler)			
– 2004	66%	74%	71%
– 2050	86%	117%	109%
a) Brutto-/Nettorenten in % durchschnittlicher Brutto-/Nettoentgelte aktiver Versicherter. Unterstellt werden 40 Beitragsjahre mit jeweils durchschnittlichem Bruttoentgelt und ein Rentenzugang im Alter von 65 Jahren.			
b) Heraufsetzung auf 65 im Zeitraum von 2024 bis 2033.			
c) Heraufsetzung auf 65 bis 2009.			

Quellen: Economic Policy Committee (2006; begleitende Länderdokumente online verfügbar); MISSOC (Mutual Information System on Social Protection, online-Datenbank).

Im direkten Vergleich erscheint das gesetzliche Rentensystem Österreichs aus heutiger Sicht in zweierlei Hinsicht als großzügiger als das deutsche. Zum einen ist Niveau jährlicher Renten, gemessen in standardisierter Form für Versicherte mit 40 Beitragsjahren, in denen sie durchgängig das durchschnittliche Bruttoentgelt aller aktiven Versicherten erzielt haben, und einem Rentenzugang im Alter von 65 Jahren, in Österreich nicht unwesentlich höher als in Deutschland (vgl. Tabelle II.7). Im EU-15-Vergleich liegt Deutschland dabei allerdings am unteren Rand, Österreich im Mittelfeld. Zum anderen

ist das effektive, durchschnittliche Rentenzugangsalter in Österreich erkennbar geringer als in Deutschland. Hier liegt Österreich zugleich deutlich unterhalb, Deutschland ganz in der Nähe des EU-15-Durchschnitts. Beides zusammen erklärt, warum die Beitragsätze und nicht zuletzt auch die laufenden Rentenausgaben in Prozent des BIP in Österreich höher ausfallen als in Deutschland. Dies gilt, obwohl die demographische Struktur der Bevölkerung (ablesbar am Altenquotienten) und auch die für das Rentensystem unmittelbar maßgebliche Relation zwischen Leistungsempfängern und Beitragszahlern (der so genannte Rentnerquotient) in Österreich aktuell noch günstiger sind als in Deutschland. Hinsichtlich des Niveaus ihrer Rentenausgaben liegen beide Länder innerhalb der EU-15 derzeit außerdem im oberen Drittel, weil sie vom demographischen Wandel relativ stark betroffen sind, der derzeit in seine akute Phase tritt.

Langfristig unterliegen die Rentensysteme beider Länder aufgrund des demographischen Wandels einer weiter stark steigenden Anspannung. Nach den aktuellen Bevölkerungsvorausberechnungen von Eurostat wird sich der Altenquotient der Wohnbevölkerung in Deutschland bis 2050 verdoppeln, in Österreich steigt er sogar noch ein wenig stärker und gleicht sich dem deutschen Vergleichswert an. Nicht zuletzt diese relativ klar vorhersehbaren Entwicklungen treiben die beiderseitigen Rentenreformen aus den vergangenen Jahren an, mit dem Ziel, rapide steigende Rentenausgaben und entsprechende Steigerungen des Rentenbeitragssatzes oder einer Belastung des laufenden Bundeshaushalts bei stärkerer Steuerfinanzierung des Rentensystems zu vermeiden.

Die in Deutschland eingeleiteten Maßnahmen laufen dabei in erster Linie auf eine merkliche langfristige Senkung des Rentenniveaus hinaus. Das Niveau der durchschnittlich ausgezahlten gesetzlichen Renten, das wegen kürzerer Erwerbsbiographien und realistischerer Lohnprofile unterhalb des Standard-Rentenniveaus liegt, soll dadurch bis 2030 um rund 20%, bis 2050 um rund 28% sinken. Diese Ergebnisse, die auf Projektionen der deutschen Bundesregierung für eine Arbeitsgruppe des Economic Policy Committee der EU basieren (vgl. Economic Policy Committee 2006), erscheinen angesichts der bereits beschlossenen Rechtsänderungen als durchaus realistisch. Der Preis für diese Entwicklungen ist, dass der Beitrag gesetzlicher Renten zur Lebensstandardsicherung im Alter insbesondere für Angehörige der geburtenstarken Jahrgänge, die um 2030 ins Rentenalter eintreten, deutlich zurückgeht.

Zum Ausgleich wird in Deutschland seit 2001 eine Politik der Förderung ergänzender privater (oder betrieblicher) Altersvorsorge betrieben, die den Rückgang des Rentenniveaus annähernd kompensieren kann, wenn alle Versicherten tatsächlich Vorsorgeersparnisse im gesetzlich vorgesehenen Umfang leisten. Die Beteiligung an diesen För-

derprogrammen entspricht bislang jedoch bei Weitem nicht den Erwartungen. Nach aktuellen Vorschlägen des ifo Instituts sollte daher darüber nachgedacht werden, den Aufbau einer solchen kapitalgedeckten Vorsorge in gewissen Umfang verpflichtend zu machen (vgl. Werding 2006). Erwogen wird in der deutschen Politik derzeit auch eine Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenzugangsalters (auf 67 Jahre zwischen 2012 und 2029), die vom ifo Institut unterstützt wird, weil sie das Niveau der jährlichen Renten in der verbleibenden Rentenphase spürbar erhöhen könnte. An gleicher Stelle empfiehlt das Institut außerdem einen Umbau des weiterhin im Umlageverfahren finanzierten gesetzlichen Rentensystems, mit einer stärkeren Differenzierung der Leistungen nach der Kinderzahl der Versicherten. Nur eine derartige Reform kann einen grundlegenden Konstruktionsmangel praktisch aller staatlichen Umlage-Rentensysteme heilen, so dass sie auch für andere Länder mit gleichartigen Systemen, wie z.B. Österreich, von Interesse sein sollte. Auf diesem Wege können nämlich negative Effekte umlagefinanzierter Renten für die Geburtenentwicklung, durch die sich solche Systeme auf Dauer gleichsam selbst destabilisieren, vermieden werden und damit die Weichen für eine langfristige Verbesserung der demographischen Fundamentaldaten für die Entwicklung der Rentenfinanzen gestellt werden. Mindestens für den Zeitraum bis etwa 2030 steht in vom demographischen Wandel stark betroffenen Ländern wie Deutschland und Österreich im Bereich der Rentenfinanzierung allerdings eine reine Mangelverwaltung im Vordergrund der politischen Aufgaben.

Eines der größten Probleme der Rentenfinanzierung in Österreich ist derzeit noch immer die Frühverrentung, teilweise finanziert durch Leistungen der Arbeitslosenversicherung, insbesondere aber zu Lasten der Pensionsversicherung.³⁷ Österreich plant, dieses Problem langfristig weitgehend zu beseitigen und hat zu diesem Zweck bereits eine Reihe entsprechender Maßnahmen ergriffen. Im Rahmen der Pensionsreform von 2003 wurde etwa eine schrittweise Erhöhung des Eintrittsalters für vorzeitige Alterspensionen geregelt sowie die Abschaffung vorzeitiger Alterspensionen für nach Oktober 1952 geborene Männer und nach Oktober 1957 geborene Frauen. Die von diesen Maßnahmen erwarteten Effekte sind stark: Nach Projektionen der österreichischen Bundesregierung für die Studie des Economic Policy Committee (2006) soll das Niveau durchschnittlich ausgezahlter Renten bis 2030 um rund 13%, bis 2050 um rund 30% sinken, ähnlich wie in Deutschland. Noch stärker soll die zukünftige Rentenfinanzierung jedoch durch einen gemessen an der Entwicklung des Altenquotienten weit unterproportionaler Anstieg des

³⁷ Darin zeigt sich – auch im Vergleich zu Deutschland – im Grunde sogar eine nicht zu vernachlässigende Form versteckter Langzeitarbeitslosigkeit, die einige der in dieser Studie an früherer Stelle gemachten Aussagen zur geringen Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich relativiert (vgl. Abschnitte 1.1 und 2.4, insbesondere Tabellen II.1 und II.6).

Rentnerquotienten entlastet werden, bei dem der Anteil der Rentner (aller Altersstufen) an der Bevölkerung ab Alter 65 bis 2050 um über 40% zurückgeht.³⁸ Unter diesen Annahmen würden die Rentenausgaben je BIP in Österreich nur bis 2033 steigen und anschließend, anders als in Deutschland, wieder zurückgehen (vgl. Tabelle II.7).

Die zu diesem Zweck in Österreich bereits getroffenen Maßnahmen weisen ohne Zweifel in die richtige Richtung. Teilweise wurde diese sukzessive Abschaffung vorzeitiger Alterspensionen allerdings gleich wieder zurückgenommen. Für Personen mit einer langen Erwerbsbiographie (37,5 Versicherungsjahre) und für Schwerarbeiter (geplant: ab 2007, auf der Basis einer noch in Diskussion stehenden Positivliste) bleibt bzw. soll eine Vorruhestandsregelung im Dauerrecht bestehen bleiben. Beide Arten von Ausnahmeregelungen bergen große Unwägbarkeiten im Hinblick auf den erhofften Reformersfolg. Zudem eignen sich beide Regelungen ihrer Art nach nicht dazu, zusätzliche Bestimmungen für einen flexibleren Rentenzugang – vor oder nach der dann jeweils geltenden Altersgrenze – auf der Basis versicherungsmathematisch korrekter Abschläge oder Zuschläge bei den jährlichen Rentenzahlbeträgen zu definieren. Solche Ab- und Zuschläge sind aber generell ein wichtiger Bestandteil einer Strategie, verzerrte Anreize zugunsten einer vorzeitigen Pensionierung zu beseitigen. Ob die im gegenwärtigen Recht angelegten Rahmenbedingungen wirklich ausreichen, die langfristige Finanzierbarkeit der österreichischen Pensionsversicherung ohne merkliche Erhöhungen der Beitragssätze zu gewährleisten, muss aus heutiger Sicht jedenfalls dahingestellt bleiben.

3.3 Krankenversicherung

Das österreichische Krankenversicherungs- und Gesundheitswesen zeigt im internationalen Vergleich, speziell aber im Vergleich zu Deutschland, zahlreiche Anzeichen einer enormen Kosteneffizienz. Mehrere Indikatoren belegen, dass die Gesundheitskosten in Österreich sehr niedrig sind. So liegt der Anteil der gesamten Gesundheitsausgaben am BIP im Jahre 2003 in Österreich mit 7,5% innerhalb der EU-15, vor Luxemburg (7%) und in etwa gleichauf mit Finnland und Irland (je 7,4%), am unteren Ende der Skala. Österreich bleibt damit noch knapp unterhalb der Ausgabenniveaus im Vereinigten Königreich (7,7%) und in Italien (8,4%), den beiden bedeutendsten Ländern mit staatlichen Gesundheitssystemen, die nach dem Modell eines nationalen Gesundheitsdienstes organisiert sind. Der Anteil staatlicher Ausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben liegt in Österreich mit unter 70% – davon rund zwei Drittel Ausgaben der gesetzlichen

³⁸ Für Deutschland wird in den parallelen Projektionen nur mit einem Rückgang um 5% gerechnet (vgl. Economic Policy Committee 2006).

Krankenversicherungen, ein Drittel Ausgaben aus dem allgemeinen Staatshaushalt – ebenfalls niedrig, nicht zuletzt wegen relativ hoher Zuzahlungen der Versicherten in Höhe von rund 19% der Gesamtausgaben (vgl. Tabelle II.8). Deutschland liegt beim BIP-Anteil der Gesundheitsausgaben mit 11,1% innerhalb der EU-15 ganz an der Spitze, international nur übertroffen von der Schweiz (11,5%) und den USA (15,2%). Der Staat ist in Deutschland an diesen Ausgaben zu knapp 80% beteiligt, Zuzahlungen machen nur rund 10% der Gesamtausgaben aus. Nicht zuletzt in Folge dieser Ausgabenstruktur weist Deutschland international eine vergleichsweise hohe Arzt-Patienten-Kontakttrate auf, ohne dass die Ärztedichte ungewöhnlich hoch wäre oder eine medizinische Notwendigkeit dafür plausibel wäre.

Tabelle II.8: Kennzahlen zur Situation der Gesundheitssysteme (2003)

	Österreich	Deutschland	OECD ^{a)}
Gesundheitsausgaben (insgesamt)			
– je Bruttoinlandsprodukt	7,5%	11,1%	8,8%
– davon: öfftl. Ausgaben	68%	78%	72%
– pro Kopf	€2.530	€3.154	€2.630
Ärztedichte (je 1.000 Einwohner)			
– alle Ärzte	3,5	3,4	n.v.
– Allgemeinmediziner	1,4	1,0	n.v.
Arztbesuche pro Kopf	6,7	7,3	6,0
Krankenhausbetten			
– je 1.000 Einwohner	6,1	6,6	4,2%
– Belegungsrate	76,3%	80,1%	75,2%
Lebenserwartung (in Jahren)			
– bei Geburt: Frauen	81,6	81,3	81,1
Männer	75,6	75,5	75,5
– 65-jähriger Frauen	19,9	19,6	19,6
Männer	16,4	16,0	16,1
a) Ungewichtete Durchschnitte aller erfassten Länder; Lebenserwartung: Median.			

Quellen: OECD (2005c), Health at a glance 2005; ifo Berechnungen.

Gleichzeitig erscheint das österreichische System als äußerst leistungsfähig, ablesbar an einem überdurchschnittlich guten Gesundheitszustand der Bevölkerung. Als grober, aber anschaulicher Indikator belegt dies die Lebenserwartung der österreichischen Bevölkerung, die im EU-15-Vergleich – bei insgesamt eher geringen Differenzen – über-

durchschnittlich ist. Noch aussagekräftiger ist wohl, dass das österreichische Gesundheitssystem nach Einschätzung der betroffenen Patienten und Beitragszahler zu den am besten organisierten in Europa zählt. In einer Zufriedenheitsumfrage des Eurobarometers der EU-Kommission aus dem Jahr 1999 belegte Österreich unter den EU-15 Staaten mit Abstand den Spitzenplatz: nur 14,1% der Bevölkerung waren mit dem Gesundheitssystem unzufrieden, hingegen 21,1% in Frankreich, 26,0% in den Niederlanden, 42,3% im Vereinigten Königreich, 47,7% in Deutschland und 71,8% in Italien (vgl. Docteur und Oxley 2003).

Lediglich in einem Bereich weist Österreich im internationalen Vergleich relativ ungünstige Werte auf. Die Zahl der Krankenhausbetten erscheint trotz eines gewissen Abbaus der Bettenkapazitäten während der vergangenen zehn Jahre als hoch, und ihre Auslastung gleichwohl als durchschnittlich. Dahinter steht zum einen, dass hier offenbar viele stationäre Behandlungen stattfinden, die in anderen Ländern ambulant vorgenommen werden. Noch wichtiger ist allerdings eine immer noch unbefriedigende Koordination dezentraler Investitionsentscheidungen regionaler Verantwortungsträger im Krankenhaussektor, die auch zum für ein Sozialversicherungsland hohen Anteil der Steuerfinanzierung der gesamten Gesundheitskosten beiträgt. Noch höher ist die Bettenkapazität innerhalb der EU-15 allerdings in Deutschland, und der Auslastungsgrad erscheint hier zugleich als hoch. Im stationären Bereich scheinen demnach sowohl in Deutschland wie in Österreich gewisse Effizienzreserven zu bestehen.

Die Gesundheits- und Krankenversicherungssysteme entwickelter Volkswirtschaften unterliegen, wie die Rentensysteme, langfristig nennenswerten Risiken durch die demographische Entwicklung. Die individuellen Gesundheitskosten steigen mit zunehmendem Lebensalter stark an, so dass Leistungen an ältere Versicherte in der Regel überwiegend durch Beiträge von Versicherten mittleren Alters finanziert werden, die deren Leistungsausgaben übersteigen. Mit der bevorstehenden starken Erhöhung des Durchschnittsalters der Bevölkerung Deutschlands wie Österreichs in der Phase bis etwa 2035 steigen bei unveränderter Finanzierung der nationalen Krankenversicherungssysteme die Ausgaben daher aller Voraussicht nach stärker an als die Einnahmen. In den Langfrist-Projektionen des Economic Policy Committee (2006) ergibt sich für Deutschland bis 2050 ein Anstieg der staatlichen Gesundheitsausgaben je BIP um rund 20%, für Österreich um 28%. Der entsprechende EU-15-Durchschnitt liegt bei 25%. Dabei werden die zu erwartenden Ausgabensteigerungen all diesen Fällen wohl noch unterschätzt, weil bei den Berechnungen allein die Effekte der Verschiebung im Altersaufbau der Bevölkerung berücksichtigt werden. Hinzu kommen im Bereich der Gesundheitsausgaben erfahrungsgemäß zusätzliche ausgabensteigernde Effekte des medizin-technischen

Fortschritts, die sich allerdings kaum prognostizieren lassen. Wenn sie sich in derselben Weise materialisieren wie in der Vergangenheit, birgt das Gesundheitswesen in Deutschland derzeit eher noch größere Langfrist-Risiken für die öffentlichen Finanzen als das bereits stark reformierte gesetzliche Rentensystem. In Österreich hingegen erscheint die Ausgangssituation im Vergleich zu Deutschland, nun am Beginn der akuten Phase des demographischen Wandels, als wesentlich günstiger. Eine gewisse Wachstumsamkeit ist allerdings auch dort angezeigt.

Die lohnbezogenen Krankenversicherungsbeiträge in Deutschland wie in Österreich haben im Wesentlichen Steuercharakter, so dass Steigerungen als problematisch erscheinen, speziell wegen der Anknüpfung am Faktor Arbeit, dessen Beschäftigung damit behindert wird (vgl. Abschnitt 3.1). Gleichzeitig kann sich der Gesundheitssektor in stark alternden Bevölkerungen als wichtiger Wachstumsmarkt erweisen, dessen Entwicklung möglichst nicht durch Engpässe bei der Finanzierung über staatliche Zwangsabgaben, insbesondere Lohnsteuern, unterbunden werden sollte. Lösungen für diesen Widerspruch erfordern auf Dauer, neben einer Mobilisierung aller Effizienzreserven in den nationalen Gesundheitssystemen, eine Umfinanzierung dieser Systeme, mit der die Entwicklung der Gesundheitsausgaben von der der Erwerbseinkommen entkoppelt wird. Alternativen bieten dabei einerseits eine verstärkte Steuerfinanzierung (oder eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Krankenversicherungsbeiträge durch Einbeziehung weiterer Einkunftsarten), wie sie in Ländern mit staatlichen Gesundheitsdiensten realisiert wird, oder ein Übergang zu teilweise oder vollkommen lohnunabhängigen Pauschalbeiträgen wie in den Niederlanden oder der Schweiz. Hinzu sollte, ähnlich wie es in Deutschland im Bereich der Altersvorsorge angestrebt wird, eine – vorzugsweise privatwirtschaftlich zu organisierende – Teilkapitaldeckung treten, die zur Vorfinanzierung der im Aggregat stark steigenden Gesundheitsausgaben in der Phase bis 2030 aufgebaut werden müsste. Überlegungen dieser Art sind in Deutschland in der aktuellen Gesundheitspolitik, trotz einer Diskussion grundlegender Strukturreformen, kaum populär. In Österreich ist die Dringlichkeit ähnlicher Überlegungen, wie hier gezeigt wurde, angesichts der aktuell wesentlich besseren Situation bei der Finanzierung des Gesundheitswesens deutlich geringer.

Als genereller Befund lässt sich am Ende dieses Abschnitts festhalten, dass die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme Deutschlands wie Österreichs durch einen in beiden Fällen vergleichsweise ausgeprägten demographischen Wandel in den nächsten Jahren und Jahrzehnten unter wachsenden Druck geraten werden. Je nach politischen Reaktionen kann dies einen nennenswerten Aufwärtsdruck auf die zur Finanzierung dieser Systeme erforderlichen Beitragssätze auslösen, mit negativen Konsequenzen für die inter-

nationale Wettbewerbsfähigkeit der in diesen Ländern produzierten Güter und für die heimischen Arbeitsmärkte. Im Bereich der gesetzlichen Alterssicherung ähneln sich absehbare Probleme und politisch in Angriff genommene Lösungen in beiden Ländern, wobei Deutschland mit der Umsetzung langfristig wirksamer Reformen Österreich hier möglicherweise sogar einen Schritt voraus ist. Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherungen und des gesamten Gesundheitswesens sind der aktuelle Problemdruck und – ausgehend davon sogar wohl noch mehr – der sich für die Zukunft abzeichnende Reformbedarf in Deutschland weitaus größer. Politisch ist dieser Bedarf dabei bislang weitgehend uneingelöst. Das österreichische Gesundheitssystem erweist sich, auch vor dem Hintergrund eines breiter angelegten internationalen Vergleichs, hingegen aktuell als äußerst leistungsfähig und zugleich als sehr kosteneffizient. Für zukünftige Herausforderungen durch den demographischen Wandel dürfte es damit um Einiges besser gerüstet sein als das deutsche System.

4. Fazit

Für benachbarte und wirtschaftlich eng verflochtene Länder weisen die aktuelle Situation wie auch die längerfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes in Österreich und Deutschland überraschend große Unterschiede auf. Sieht man von den Sondereffekten der deutschen Wiedervereinigung ab, hat sich die Erwerbersonnenzahl in Österreich und in (West-)Deutschland seit Anfang der 1970-er Jahre in ganz ähnlicher Weise erhöht. Die Zahl der Erwerbstätigen hat sich in Österreich im selben Zeitraum jedoch wesentlich dynamischer entwickelt als Deutschland. Umgekehrt liegt die österreichische Arbeitslosenquote heute (2004) mit 5,1% weit unterhalb des Durchschnittswertes der EU-15, während die deutsche Arbeitslosenquote – nach einem bis heute ungebrochenen, trendmäßigen Anstieg – mit derzeit 9,5% seit einigen Jahren sogar oberhalb des EU-15-Durchschnitts liegt. Die deutlich günstigere Arbeitsmarktlage in Österreich spiegelt sich auch in einer Reihe wichtiger Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit. Auffallend ist insbesondere der im Vergleich zu Deutschland wie zur gesamten EU-15 wesentlich geringere Anteil Langzeitarbeitsloser und die ebenfalls unterdurchschnittliche spezifische Arbeitslosenquote geringqualifizierter Arbeitskräfte. Deutschland weist in beiden Bereichen hingegen überdurchschnittliche Werte auf. Bei der Arbeitslosenquote Geringqualifizierter nimmt es sogar OECD-weit die absolute Spitzenposition ein.

Einer der Gründe für die unterschiedliche Arbeitsmarktlage und -entwicklung dürfte in anhaltenden Unterschieden der Niveaus von Löhnen und gesamten Arbeitskosten in den beiden Ländern liegen. Gemessen an den Arbeitskosten je effektiv geleisteter Arbeits-

stunde im Verarbeitenden Gewerbe hat sich seit Anfang der 1980-er Jahre, aufgrund einer durchaus erkennbaren Lohnzurückhaltung in Westdeutschland, zwar der relative Lohnabstand zu Österreich verringert. Nach wie vor liegen die Arbeitskosten in Westdeutschland in diesem Sektor jedoch um mehr als 25% über denen in Österreich. In Ostdeutschland sind die Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe zwar niedriger als in Österreich (dabei allerdings immerhin etwa so hoch wie in Italien). Angesichts des seit 1996 in nahezu jeder Hinsicht stagnierenden wirtschaftlichen Aufholprozesses dieser Region dürften sie für die dortigen wirtschaftlichen Gegebenheiten jedoch ebenfalls zu hoch sein. Geringer ist der Lohnabstand zwischen Westdeutschland und Österreich außerdem im Dienstleistungssektor, der bislang jedoch weniger im direkten, internationalen Wettbewerb steht. Alles in allem weist Österreich eine Arbeitskostenposition auf, die für ein ökonomisch hoch entwickeltes Land offenbar akzeptabel ist, was zur günstigen Beschäftigungsentwicklung aus ökonomischer Sicht nicht unwesentlich beigetragen haben dürfte. (West-)Deutschland nimmt bei den Arbeitskosten hingegen international eine der vordersten Positionen ein und weist zugleich – anders als andere Länder mit ähnlich hohen Arbeitskosten – keine erhöhte Flexibilität im Bereich institutioneller Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes auf, die die daraus resultierenden Wettbewerbsnachteile kompensieren könnten.

Österreich gilt innerhalb der EU heute als beispielhaft für die Schaffung eines neuen Systems der „*Flexicurity*“, d.h. eines institutionellen Arrangements, das auf dem Arbeitsmarkt sowohl für eine ausreichende Flexibilität bei der Anpassung an sich ändernde ökonomische Daten und Trends sorgt als auch für ein ausreichendes Maß an sozialer Sicherheit für die dort agierenden Arbeitskräfte. Der österreichische Weg zur Errichtung eines solchen Systems lässt sich z.B. durch einen Vergleich der Arbeitsmarktinstitutionen Deutschlands und Österreichs in ausgewählten, wichtigen Bereichen illustrieren. So sind die Unterschiede beider Länder im Bereich der Systeme der Lohnfindung klein, aber möglicherweise nicht zu unterschätzen. Durch einen etwas höheren, faktischen Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen und eine umfassendere Koordination – nicht nur, vorrangig informell, auf Seiten der Gewerkschaften – wurde in Österreich das grundlegende *Insider-Outsider*-Problem am Arbeitsmarkt möglicherweise besser gemildert als in Deutschland. Auch im Bereich der Einkommenssicherung für Arbeitslose fallen die Unterschiede eher gering aus, wenn man von den erst 2005 vorgenommenen Reformen durch das „Hartz-IV-Gesetz“ in Deutschland absieht, deren Wirksamkeit sich im Wesentlichen erst noch erweisen muss.

Größere Unterschiede bestehen jedoch im Bereich des Kündigungsschutzes, namentlich durch die in Österreich traditionell viel flexibleren Regelungen für befristete Beschäfti-

gungsverhältnisse und für Leiharbeit, denen sich Deutschland erst in den letzten Jahren durch gezielte Reformen angenähert hat, sowie durch das neue österreichische System laufend vorfinanzierter, portabler Abfindungsansprüche, die Entscheidungen über die Entlassung oder Weiterbeschäftigung eines Arbeitnehmers für den Arbeitgeber kostenneutral machen, einen freiwilligen Arbeitgeberwechsel auch für Arbeitnehmer erleichtern und zusätzlich eine Funktion im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge übernehmen. Große Unterschiede finden sich außerdem im Bereich des Arbeitsmarktservice, der in Österreich durch seine Organisation und die Ausrichtung der stark individualisierten Betreuungsaktivitäten in der Lage zu sein scheint, die problematischen Anreizeffekte dauerhaft hoher Lohnersatzleistungen wirksam zu bekämpfen. Im Vergleich zu Deutschland sorgen die österreichischen Arbeitsmarktinstitutionen damit insgesamt für eine äußerst interessante Mischung zwischen Rahmenbedingungen, die eine dynamische Arbeitsmarktentwicklung mit flexiblen Ein- und Austritten in Beschäftigungsverhältnisse begünstigen, einer vergleichsweise generösen Absicherung von Arbeitslosem und weiteren Rahmenbedingungen, die gleichwohl eine rasche und gezielte Arbeitsuche fördern und damit die Verfestigung einmal eingetretener Arbeitslosigkeit verhindern.

Beim internationalen Vergleich der Arbeitskosten fällt schließlich auch auf, dass diese sowohl in Deutschland als auch in Österreich durch hohe Anteile der Personalzusatzkosten – namentlich der Arbeitgeberanteile der Sozialversicherungsbeiträge – mitbestimmt werden. Ursache dafür ist, dass die staatliche Sozialpolitik in beiden Ländern durch eine starke Rolle beitragsfinanzierter Sozialversicherungen gekennzeichnet ist, deren Finanzierung den Faktor Arbeit in besonderer Weise belastet. Durch einen in beiden Fällen vergleichsweise ausgeprägten demographischen Wandel werden die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme dieser Länder in den nächsten Jahren und Jahrzehnten sogar unter weiter wachsenden Druck geraten. Im Bereich der gesetzlichen Alterssicherung ist Deutschland Österreich dabei tendenziell einen Schritt voraus, was die Umsetzung langfristig wirksamer Reformen zur Vermeidung steigender Beitragssätze betrifft. Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherungen und des Gesundheitswesens ist der sich abzeichnende Reformbedarf in Deutschland jedoch weitaus größer. Mit einem im internationalen Vergleich äußerst leistungsfähigen und zugleich sehr kosteneffizienten Gesundheitssystem befindet sich Österreich in einer wesentlich besseren Ausgangslage, die zukünftigen Herausforderungen durch den demographischen Wandel zu bewältigen.

III. Standortfaktoren für ausländische und inländische Unternehmensgründungen Deutschlands und Österreichs

Sowohl in der Industrieökonomik wie in der Ökonomik des internationalen Handels und multinationalen Untersuchungen werden Fixkosten als ein entscheidendes Markteintrittshemmnis für Unternehmungen verstanden. Fixkosten betreffen von der Unternehmensgröße unabhängige Kosten (auch Transportkosten, siehe Helpman, Melitz, Rubinstein, 2006) der Inlands- bzw. Auslandsmarktbedienung. Da diese größtenteils außerhalb des Einflussbereiches der Unternehmungen selbst angesiedelt sind, stellt sich die Frage nach den Einflussmöglichkeiten des Staates, über die Bereitstellung von Infrastruktur im weitesten Sinne (Verkehrs-, Informations-, wie auch Bildungsinfrastruktur umfassend) fixe Eintrittskosten für Unternehmungen zu reduzieren und damit nicht nur den Markteintritt als solchen sondern auch die Wettbewerbsintensität am Markt zu stimulieren. In der nachfolgenden Darstellung steht eine Gegenüberstellung Deutschlands und Österreichs hinsichtlich der Infrastrukturausstattung aber auch hinsichtlich des Eintritts von ausländischen und inländischen Unternehmungen im Vordergrund.

1. Determinanten der Markteintrittsentscheidung

Die bisherige Literatur legt nahe, Markteintrittshemmnisse durch ein Set von Indikatoren abzubilden. Ein solcher Indikator basiert etwa auf eine Befragung von Managern hinsichtlich der Schwierigkeiten der Standortgründung in einem Land, welche mit juristischen oder bürokratischen Marktzugangsbeschränkungen oder aber dem Marktrisiko zu tun haben (publiziert von World Economic Forum; siehe Carr, Markusen, und Maskus, 2001, für ein Anwendungsbeispiel).

Darüber hinaus betonen jüngere Arbeiten die Rolle von Infrastrukturinvestitionen im engeren Sinn für die Markteintrittskosten eines Unternehmens (Kellenberg, 2006, Egger, Eggert, Larch, 2006). Der zentrale Mechanismus besteht in der Verringerung der Marktbereinigungskosten durch verbesserte Verkehrs- und Informationstechnologieausstattungen.

Schließlich wird die Rolle von Bildungsinvestitionen und die Bereitstellung von Humankapital als eine zentrale Determinante inländischer wie ausländischer Investitionen

in der Literatur betont (Markusen und Maskus, 2002, Egger, Egger, Falkinger und Grossman, 2005).

Ziel des nächsten Abschnittes ist ein Benchmarking von Deutschland und Österreich hinsichtlich von Indikatoren, welche in die oben genannten Themenbereiche fallen. Der Ausgangspunkt stellt eine Darstellung der Nettobestände an Direktinvestitionen in diesen beiden Ländern dar.

Tabelle 1: (Netto-)Bestände an Direktinvestitionen in Deutschland und Österreich

	Niveau		Veränderungen	
	Deutschland	Österreich	Deutschland	Österreich
Bestände an Direktinvestitionen im Inland	20 744	1 850	2 552	131
Bestände an Direktinvestitionen im Ausland	29 157	1 382	2 826	157
Nettobestände an Direktinvestitionen im Inland	-8 412	467	-274	-25

Quelle: World Investment Reports (verschiedene Jahre).

2. Gegenüberstellung Österreichs und Deutschlands

2.1 Vorgehensweise

Obwohl die Literatur potentielle Determinanten von Eintritts- und Standortentscheidungen von Unternehmen nahe legt, muss deren tatsächliche Relevanz jeweils an konkreten Daten überprüft werden. Andernfalls könnte etwa in einer Benchmarking-Analyse jenen Indikatoren große Bedeutung zugemessen werden, welche zwar aus theoretischer Sicht wichtig empirisch aber wenig relevant sind. Das ifo-Institut hat eine derartige Untersuchung durchgeführt und zwei zu erklärende Kenngrößen – das Ausmaß an bilateralen Direktinvestitionsbeständen der OECD Länder im Ausland und die Anzahl der Unternehmungen des verarbeitenden Gewerbes am Inlandsmarkt in den Mitgliedsländern der europäischen Union – in einer Regressionsanalyse durch die oben genannten Standortfaktoren zu erklären versucht (Büttner et al. 2006). Da für die genannten Länder(paare) eine wiederholte Beobachtbarkeit über die Zeit vorliegt, wurden so genannte Paneldaten verwendet, also solche mit Querschnitts- und Zeitvariation. Der Vorteil dieser Methodik

liegt in der Möglichkeit, den möglichen verzerrenden Einfluss unbeobachtbarer Determinanten der Direktinvestitionen bzw. der Anzahl von Unternehmungen vollständig durch die Modellierung fixer bilateraler (oder länderspezifischer) Konstanten zu eliminieren (Baltagi, 2001).

Es wurden unterschiedliche Spezifikationen geprüft, welche letztlich ein homogenes Bild nicht nur in qualitativer sondern auch in quantitativer (also die Größe der Koeffizienten betreffend) ergaben. Hier sollen lediglich die Ergebnisse aus zwei repräsentativen Spezifikationen, welche den anderen Varianten der Regression auf Basis von Kriterien der Güte der Schätzung vorgezogen werden konnten. Es werden die Koeffizienten der präferierten Modelle für Direktinvestitionsbestände im Ausland und für die Anzahl der Unternehmungen im Inland dargestellt. In der empirischen Untersuchung wurde bei der Frage der Eintrittsentscheidung im Inland zwischen Unternehmen unterschiedlicher Größenklassen unterschieden um den Standortfaktoren eine unterschiedliche Rolle für einzelne Größenklassen einzuräumen. Es werden im Folgenden also der Spezifikationen zusammengefasst: eine für Direktinvestitionen und zwei (für unterschiedliche Größenklassen) von Unternehmenseintrittsentscheidungen im Inland der Mitgliedstaaten der europäischen Union.

Tabelle 2: Regressionsergebnisse zur Erklärung bilateraler Bestände an Direktinvestitionen (Schätzung mit Länderpaar-Effekten)

Erklärende Variable:	Koeffizient	Std.-Fehler	Signifikanz
Log (Mutter- und Gast-Land GDP)	4,222	0,172	***
Log (Mutterland GDP/Gastland GDP)	0,820	0,143	***
Anteil in sekundärer Schulausbildung Stehender im Mutterland	-0,002	0,001	
Anteil in sekundärer Schulausbildung Stehender im Gastland	0,003	0,001	**
Log (Straßennetzlänge im Mutterland)	0,002	0,020	
Log (Straßennetzlänge im Gastland)	0,009	0,016	
Log (Anteil befestigter Straßen im Mutterland)	2,116	0,219	***
Log (Anteil befestigter Straßen im Gastland)	-0,167	0,094	
Anzahl der Telefonanschlüsse je Beschäftigtem im Mutterland	0,002	0,0005	***
Anzahl der Telefonanschlüsse je Beschäftigtem im Gastland	0,002	0,000	***
Beobachtungen		6 007	
Länderpaare		1 296	
Within R ²		0,316	

***...Signifikant auf dem 1%-Niveau, **...Signifikant auf dem 5%-Niveau, *...Signifikant auf dem 10%-Niveau.

Tabelle 3: Regressionsergebnisse zur Erklärung der Anzahl von Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe (Schätzung mit Länder-Effekten)

Erklärende Variable:	Abhängige Variable: Firmen<50 Besch.		
	Koeffizient	Std.-Fehler	Signifikanz
Log (reales BIP)	1,421	0,624	**
Anteil in sekundärer Schulausbildung Stehender	0,013	0,006	**
Log (Straßennetzlänge)	-0,009	0,029	
Log (Anteil befestigter Straßen)	-0,420	0,268	
Anzahl der Telefonanschlüsse je Beschäftigtem	0,002	0,002	
Internet Hosts je 10.000 Einwohner	0,000	0,001	
Beobachtungen		95	
Länder		20	
Within R ²		0,220	
	Abhängige Variable : Firmen>250 Besch.		
Log (reales BIP)	1,747	0,809	**
Anteil in sekundärer Schulausbildung Stehender	0,011	0,009	
Log (Straßennetzlänge)	-0,020	0,038	
Log (Anteil befestigter Straßen)	0,765	0,353	**
Anzahl der Telefonanschlüsse je Beschäftigtem	0,003	0,002	
Internet Hosts je 10.000 Einwohner	-0,001	0,001	
Beobachtungen		92	
Länder		20	
Within R ²		0,167	

**...Signifikant auf dem 5%-Niveau.

2.2 Ergebnisse der ökonometrischen Analyse

Aus den beiden Tabellen und weiterer zugrunde liegender Informationen können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden. Marktwachstum bzw. -größe, Schulbildung (als Kennzahl für die Humankapitalausstattung einer Ökonomie), wie auch Infrastruktur spielen eine Rolle für Direktinvestitionen. Den Ergebnissen nach suchen multinationale Unternehmungen in erster Linie Märkte mit ausreichendem Humankapitalreservoir auf. Betrachtet man die einzelnen statistisch signifikanten Determinanten nach ihrem Erklärungsbeitrag zur Gesamtvarianz der Direktinvestitionen, so leistet die Marktgröße den größten Beitrag und wird gefolgt mit niedrigeren aber etwa gleich hohen Beiträgen seitens Humankapitalindikator und der Straßen und Informationsinfrastruktur. Diese Ergebnisse stellen sich als robust hinsichtlich der Berücksichtigung von effektiven Steuersätzen (diese spielen im vorliegenden Sample keine Rolle) und anderen Determinanten

der Infrastrukturausstattung bzw. der Verwendung tertiärer anstatt sekundärer Ausbildungskennzahlen heraus.

Bei den Determinanten der Unternehmenszahlen im Inland zeigen sich quantitativ wie qualitativ unterschiedliche Ergebnisse für Klein- und Mittelbetriebe mit weniger als 50 Beschäftigten relativ zu größeren Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten. In beiden Fällen wirkt sich auch für die inländische Unternehmensansiedlung ein Zuwachs an Marktgröße positiv auf die Eintrittsentscheidung von Unternehmen aus. Die mit sekundärer Schulausbildung gemessene Humankapitalausstattung einer Ökonomie scheint den Eintritt insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmungen zu fördern, während größere Unternehmungen stärker von einer guten Infrastrukturausstattung profitieren. Im Gegensatz zu den Ansiedlungsentscheidungen im Ausland sind humankapitalbezogene Faktoren für Klein- und Mittelbetriebe sogar relativ wichtiger als die Marktgröße. Gemessen am Beitrag zur Erklärung der Variation in den Daten zur Anzahl von Unternehmungen in einzelnen Ländern (nicht jedoch für die Höhe des Koeffizienten) kann dieser Rückschluss auch für größere Unternehmungen mit mehr als 250 Beschäftigten getroffen werden.

Während eine ökonometrische Untersuchung dieser Art Aufschluss über die Sensitivität einer abhängigen Variable (bilaterale Direktinvestitionen oder die Anzahl der Unternehmungen im Inland) geben kann, ist zunächst nicht klar, wie groß der Beitrag der genannten Determinanten im Vergleichszeitraum zur Veränderung dieser abhängigen Größen insgesamt war. Der Grund liegt darin, dass die Determinanten selbst sich in unterschiedlichem Ausmaß änderten. Eine geringe Sensitivität etwa der Direktinvestitionen hinsichtlich einer Determinante wie der Infrastrukturausstattung kann dann durch eine relativ große Veränderung in der Infrastrukturausstattung zu einem großen Effekt bei Direktinvestitionen führen. Eine derartige Betrachtung soll im Folgenden angestellt werden. Dafür ist zunächst allerdings eine Bestandsaufnahme hinsichtlich Niveau und Veränderung bei den abhängigen Variablen von Interesse notwendig.

Aus Tabelle 1 ergibt sich folgendes Bild: Während Deutschland zwischen 1992 und 2000 einen relativ stärkeren Kapitalbestand im Ausland verzeichnete, war der Bestand an Inlandsinvestitionen in Österreich im Durchschnitt größer als jener der österreichischen Auslandsinvestitionen. Dies legt den Schluss nahe, dass Österreich aus der Perspektive ausländischer Investoren als relativ günstigerer Standort als Deutschland angesehen wird. Die Veränderung an den Beständen zeigt, dass sich die relative Attraktivität beider Standorte hinsichtlich der Nettoinlandsinvestitionen im Vergleichszeitraum ver-

schlechterte. Im Gegensatz zu Deutschland entspricht dies für Österreich allerdings mit Periodenende noch immer einem positiven Nettobestand. Im Folgenden sollen Gründe für diese Unterschiede im Rahmen der Infrastrukturausstattung im weitesten Sinne gesucht werden.

Tabelle 4: Vergleich der Indikatoren im Rahmen der Infrastrukturausstattung in Deutschland und Österreich

	Deutschland	Österreich
Investitionskosten	29,33	21,00
Transportkosten	29,22	25,83
Öffentliche Ausgaben für Erziehung und Bildung (in % des BNP)	4,75	5,64
Auf der Schiene durchgeführter Gütertransport (Mio. Tonnen-Kilometer relativ zum BIP in Mio. US\$ und PPP)	39 000	81 400
Auf der Schiene durchgeführter Personentransport (Mio. Tonnen-Kilometer relativ zum BIP in Mio. US\$ und PPP)	33 200	56 500
Auf der Straße durchgeführter Gütertransport (Mio. Tonnen-Kilometer relativ zum BIP in Mio. US\$ und PPP)	269 271,40	14 914,29
Befestigte Straßen (% an allen Straßen)	99,01	100,00
Telefon-Hauptanschlüsse (je 1,000 Beschäftigte)	161,34	185,25
Internet hosts (je 10,000 Einwohner)	98,03	122,38

Quelle: Carr, Markusen und Maskus (2001), sowie Markusen und Maskus (2000), Egger, Egger, Falkinger und Grossmann (2005), Kellenberg (2006).

Die in Tabelle 4 zusammengefassten Indikatoren entstammen folgenden Quellen: Investitions- und Transportkostenindices wurden freundlicher Weise von Keith Maskus zur Verfügung gestellt und basieren auf Daten des World Economic Forum. Ein höherer Indexwert reflektiert höhere Hemmnisse der jeweiligen Art. Öffentliche Ausgaben für Erziehung und Bildung in Prozent des Bruttonationalproduktes werden von der Weltbank im Rahmen des World Development Indicators publiziert. Als Verkehrsinfrastrukturindikatoren dienen Informationen zur Nutzung des Schienen- bzw. Straßennetzes relativ zum Bruttoinlandsprodukt, sowie der Prozentsatz befestigter Straßen an allen Straßen und die Länge des Straßennetzes. Alle Indikatoren zur Verkehrsinfrastruktur basieren auf Informationen in den World Development Indicators der Weltbank. Schließlich gibt Tabelle 4 zwei Indikatoren der Informationstechnologieausstattung wi-

der, welche ebenfalls den World Development Indicators entstammen. Die Anzahl der Telefonhauptanschlüsse je Beschäftigten und die Anzahl der Internethosts je 10.000 Einwohner.

Während Deutschland etwas höhere Investitionskosten als Österreich aufweist, sind die Transportkosten in Österreich laut Manager-Umfrage des World Economic Forum höher. Aus der Sicht der Literatur zu Außenhandel und multinationalen Unternehmen würde dies relativ stärkere Direktinvestitionen in Österreich und relativ stärkere Exporte in Deutschland nahe legen (Markusen und Venables, 1998, 2000). Diese Hypothese entspricht exakt den stilisierten Fakten zu diesen beiden Ökonomien.

Die öffentlichen Ausgaben für Erziehung und Bildung am Bruttoinlandsprodukt lagen in den 90er Jahren in Österreich um einen knappen Prozentpunkt höher als in Deutschland. Bei einer komplementären Beziehung zwischen Bildung bzw. Humankapital im Mutter- und Gastland (siehe Davies, 2005) legt dies eine relativ stärkere Inlands- und Auslandsinvestitionstätigkeit Österreichs nahe. Auch dies steht in Einklang mit dem Bild aus Tabelle 1.

Hinsichtlich des Vergleiches der Verkehrsinfrastruktur beider Länder ist folgendes zu konstatieren. Es liegt in Österreich ein relativ höherer Nutzungsgrad des Schienennetzes vor. Dem gegenüber steht in Deutschland eine deutlich größere Auslastung des Straßennetzes beim Gütertransport. Letzteres ist allerdings nicht auf einen geringeren Ausbau des Straßennetzes in Österreich zurückzuführen – sowohl der Anteil der befestigten Straßen am gesamten Straßennetz als auch die Gesamtlänge des Straßennetzes ist in Österreich jeweils relativ größer (Österreichs Straßennetz entspricht etwa einem Fünftel des deutschen Netzes bei einem Bevölkerungsverhältnis von etwa 1:10).

Schlussendlich ergibt sich auch bei den Indikatoren zur Ausstattung mit Informationsinfrastruktur ein Verhältnis zu Gunsten Österreichs. Sowohl hinsichtlich der Telefoninfrastruktur wie auch der Internetinfrastruktur hat Österreich die Nase vorn.

Es stellt sich nun die Frage, welche der genannten Indikatoren überhaupt von qualitativer oder quantitativer Bedeutung für die Standortentscheidung ist. Um dies zu beurteilen, bedarf es einer ökonometrischen Analyse, welche Vorzeichen, Signifikanz und relative Größe des Einflusses der genannten Indikatoren auf die Standortentscheidung ausländischer sowie auch inländischer Untersuchungen zu bestimmen erlaubt. Eine solche Analyse wurde jüngst seitens des ifo Institutes durchgeführt (siehe Büttner et al., 2006).

Für ein Sample von bis zu 1.296 Länderpaaren und Zeitvariation zwischen 1985 und 2001 zeigte sich, dass von den genannten Indikatoren vor allem folgende einen signifikant positiven Einfluss auf ausländische Direktinvestitionen im Inland zeitigen: Humankapital und Bildung, der Anteil befestigter Straßen, sowie die Telefoninfrastrukturausstattung, von diesen leistete wiederum die Bildungsinfrastruktur gefolgt von der Telefoninfrastruktur den größten Erklärungsbeitrag.

Diese Indikatoren sollten nicht nur für ausländische sondern auch für inländische Unternehmungen ein wichtiges Markteintrittskriterium darstellen. Es zeigt sich, dass die oben genannten zentralen Standortfaktoren für die multinationale Standortentscheidung auch positiv auf die Eintrittswahrscheinlichkeit nationaler Unternehmungen wirken. Während die Informationstechnologieausstattung besonders für größere Unternehmungen wichtig zu sein scheint wirken sich Bildung und Humankapital vor allem für kleine und mittlere nationale Unternehmungen positiv aus.

3. Fazit

Fazit der Gegenüberstellung Deutschlands und Österreichs ist, dass vor allem die Bildungs- und Humankapitalinvestitionen sowie die Informationsinfrastrukturausstattungsinvestitionen für das relative bessere Abschneiden Österreichs bei multinationalen sowie bei kleinbetrieblichen nationalen Markteintrittsentscheidungen am Inlandsmarkt verantwortlich sein dürften. Angesichts der relativ angespannten Budget- und Schuldenlage Deutschlands ist allerdings kurzfristig nicht mit einer deutlichen Änderung dieser Umstände zu rechnen. Österreich dürfte damit auch mittelfristig einen attraktiveren Produktionsstandort als Deutschland darstellen.

Literatur zu I

BMF, Budgetbericht, verschiedene Jahrgänge, Wien.

Büttner, T. und M. Ruf (2006), Tax Incentives and the Location of FDI: Evidence from a Panel of German Multinationals, ZEW discussion paper, *International Tax and Public Finance* (im Erscheinen).

Büttner, T. und G. Wamser (2006), The Impact of Non-Profit Taxes on Foreign Direct Investment: Evidence from German Multinationals, mimeo.

Elschner, C. und R. Schwager (2005), The Effective Tax Burden of Highly Qualified Employees, Heidelberg.

Europäische Kommission (2006), AMECO Database 2006, Brüssel.

Genser, B. und R. Holzmann (2001), Öffentlicher Sektor: Finanz- und Sozialpolitik, in: R. Neck et al. (Hrsg.), Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Wien, S. 214-265.

OECD (2006), OECD Statistical Compendium 1/2006, Paris.

Literatur zu II

Aidt, T. und Z. Tzannatos (2002), *Unions and Collective Bargaining, Economic Effects in a Global Environment*, The World Bank: Washington, DC.

Belot, M und J.C. van Ours (2001), „Unemployment and labor market institutions: an empirical analysis“, *Journal of Japanese and International Economics* 15, S. 403-418.

Belot, M und J.C. van Ours (2004), „Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labour market reforms?“, *Oxford Economic Papers* 56, S. 621-642.

Bertola, G., F. Blau und L. Kahn (2002), „Comparative Analysis of Labour Market Outcomes: Lessons for the US from International long-run evidence“, in: A. Krueger und R. Solow (Hrsg.), *The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?*, Russell Sage Foundation and Century Foundation: New York, NY, S. 159-218.

Blanchard, O. und J. Wolfers (2000), „The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence“, *The Economic Journal* 110, S. C1-C33.

- Bovenberg, L. (2004), „Balancing Work and Family/Private Life: Life-course Arrangements“, mimeo, Tilburg University.
- Brandt, N., J.-M. Burniaux und R. Duval (2005), „Assessing the OECD jobs strategy: Past developments and reforms“, *OECD Economics Department Working Paper* Nr. 429.
- Büttner, T., P. Egger, H. Hofmann, C. Holzner, M. Larch, V. Meier, C.W. Nam, R. Osterkamp, R. Parsche und M. Werding (2006), *Machbarkeitsstudie zur Verbesserung wachstums- und beschäftigungsorientierter Standortpolitik in Österreich*, ifo Institut: München (Veröffentlichung in Vorbereitung).
- Calmfors, L. und J. Driffill (1988), „Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance“, *Economic Policy* 6, S. 14-61.
- Con_sens (Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung, 2002), *Reformen der Arbeitsverwaltung im internationalen Vergleich: Großbritannien, Österreich, Schweiz, Niederlande und Schweden*, mimeo, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Daveri, F. und G. Tabellini (2000), „Unemployment, growth and taxation in industrial countries“, *Economic Policy* 30, S. 49-104.
- Docteur, E. und H. Oxley (2003), „Health care systems: lessons from reform experience“, *OECD Health Working Papers* Nr. 9.
- Düthmann, A., P. Hohlfeld, G. Horn, C. Logeay, K. Rietzler, S. Stephan und R. Zwiener (2006), „Arbeitskosten in Deutschland bisher überschätzt: Auswertungen der neuen Eurostat-Statistik“, *IMK Report* Nr. 11, S. 1-18.
- Economic Policy Committee and the European Commission (2006), „The Impact of Ageing on Public Expenditure (2004–2050)“, *European Economy*, Special Report No. 1/2006.
- Elmeskov, J., J.P. Martin und S. Scarpetta (1998), „Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experience“, *Swedish Economic Policy Review* 5, S. 205-252.
- EU-Kommission (2006), „Thema Spezial: Flexicurity“, *Sozialagenda: Magazin der Europäischen Kommission für Beschäftigung und Soziales*, Nr. 13, S. 15-20.
- Fenge, R., A. Gebauer, C. Holzner, V. Meier und M. Werding (2003), *Alterssicherungssysteme im internationalen Vergleich: Finanzierung, Leistungen, Besteuerung*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 10, ifo Institut: München.

- Flaig, G. und H. Rottmann (2004), „Erhöht der Kündigungsschutz die Beschäftigungsschwelle?“, *ifo Schnelldienst* 57, Nr. 17/2004, S. 13-17.
- Garibaldi, P. und G. Violante (2005), „The unemployment effects of severance payments with wage rigidities“, *The Economic Journal* 115, S. 799-832.
- Gomez-Salvador, R., J. Messina und G. Vallanti (2004), „Gross Job Flows and Institutions in Europe“, *ECB Working Paper* Nr. 318.
- Heckman, J. und C. Pages (2000), „The Cost of Job Security Regulation: evidence from Latin American labour markets“, *NBER Working Paper* Nr. 7773.
- Jacobi, L. und J. Kluve (2006), „Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany“, *IZA Discussion Paper* Nr 2100.
- Lalive, R. und J. Zweimüller (2002a), „Benefit entitlement and the labor market: Evidence from a large scale policy change“, *IZA Discussion Paper* Nr. 444.
- Lalive, R. und J. Zweimüller (2002b), „Benefit entitlement and unemployment duration: The role of policy endogeneity“, *IZA Discussion Paper* Nr. 492.
- Lalive, R., J. van Ours und J. Zweimüller (2004), „How changes in financial incentives affect the duration of unemployment“, *IZA Discussion Paper* Nr. 1363.
- Martin, J. (2000), „What Works among Active Labour market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences“, *OECD Economic Studies* Nr. 30.
- Messina, J. (2004), „Institutions and Service Employment: A Panel Study for OECD Countries“, *ECB Working Paper* Nr. 320.
- Nickell, S.J. (1997), „Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America“, *Journal of Economic Perspectives* 11, S. 55-74.
- Nickell, S.J. (2006), „A Picture of European Unemployment: Success and Failure“, in: M. Werding (Hrsg.), *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies*, MIT Press: Cambridge, MA, und London, UK, S. 9-51.
- Nickell, S. und R. Layard (1999), „Labor Market Institutions and Economic Performance“, in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, North-Holland: Amsterdam, S. 3029-3084.
- Nickell, S.J., L. Nunziata, und W. Ochel (2005), „Unemployment in the OECD since the 1960s: What do we know?“, *The Economic Journal* 115, S. 1-27.
- OECD (1999), *OECD Employment Outlook 1999*, Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.

- OECD (2004a), *OECD Employment Outlook 2004*, Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- OECD (2004b), *Benefits and Wages 2004*, Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- OECD (2005a), *Education at a glance 2005*, Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- OECD (2005b), *OECD Employment Outlook 2005*, Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- OECD (2005c), *Health at a glance 2005*, Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- OECD (2006), *OECD Employment Outlook 2006*, Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- Scarpetta, S. (1996), „Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study“, *OECD Economic Studies* Nr. 26, Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- Shavell, S. und L. Weiss (1979), „The optimal payment of unemployment insurance benefits over time“, *Journal of Political Economy* 87, S. 1347-1362.
- Sinn, H.-W. (2003), *Ist Deutschland noch zu retten?*, 1. Auflage, Econ Verlag: München.
- Sinn, H.-W. und G. Sinn (1993), *Kaltstart: Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, 3. Auflage, C.H. Beck: München.
- Sinn, H.W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), *Redesigning the Welfare State: Germany's Current Agenda for an Activating Social Assistance*, Edward Elgar: Cheltenham, UK, und Northampton, MA (in Vorbereitung).
- Schröder, C. (2005), „Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich“, *IW-Trends*, 32. Jg., Heft 3/2005, S. 1-13.
- Weber, A. und H. Hofer (2004), „Are Job Search Programs a Promising Tool? A Microeconomic Evaluation for Austria“, *IZA Discussion Paper* Nr. 1075.
- Werdning, M. (2006), „Kinderrente und Vorsorgepflicht: Der ifo-Vorschlag zur Lösung der demographischen Krise des Rentensystems“, *ifo Schnelldienst* 59, Heft 7/2006, S. 44–53.

Literatur zu III

- Baltagi, Badi, H. (2001), *Panel Econometrics*, 2. Auflage, Wiley & Sons, New York.
- Büttner, Thiesse, Peter Egger, Herbert Hofmann, Christian Holzner, Mario Larch, Volker Meier, Chang won Nam, Rigmor Osterkamp, Rüdiger Parsche, Martin Werding (2006), *Machbarkeitsstudie zur Verbesserung wachstums- und beschäftigungsorientierter Standortpolitik in Österreich*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, ifo Institute für Wirtschaftsforschung an der Universität München.
- Carr, David L., James R. Markusen und Keith E. Maskus (2001), *Estimating the Knowledge-Capital Model of the Multinational Enterprise*, *American Economic Review* 91(3), 693-708.
- Davies, Ronald B. (2005), *Fragmentation of Headquarter Services and FDI*, *The North American Journal of Economics and Finance* 16(1), 61-79.
- Egger, Hartmut, Peter Egger, Josef Falkinger und Volker Grossmann (2005); *International Capital Market Integration, Educational Choice and Economic Growth*, CESifo Working Paper No. 1630.
- Egger, Peter, Wolfgang Eggert und Mario Larch (2006), *Structural Operations and Net Migration within the European Union*, unveröffentlichtes Manuskript.
- Helpman, Elhanan, Marc Melitz und Yona Rubinstein (2006), *Trading Partners and Trading Volumes*, unveröffentlichtes Manuskript, Harvard University.
- Kellenberg, D. (2006), *The Provision of Public Inputs and Foreign Direct Investment*, *Contemporary Economic Policy*, erscheint demnächst.
- Markusen, James R. und Keith E. Maskus (2002), *Discriminating Among Alternative Theories of the Multinational Enterprise*, *Review of International Economics* 10(4), 694-707.
- Markusen, James R. und Anthony J. Venables (1998), *Multinational Firms and the New Trade Theory*, *Journal of International Economics* 46(2), 183-203.
- Markusen, James R. und Anthony J. Venables (2000), *The Theory of Endowment, Intra-industry and Multi-national Trade*, *Journal of International Economics* 52(2), 209-234.
- UNCTAD; *World Investment Reports*, verschiedene Jahre.

Bearbeiter der Studie

Prof. Dr. Thiess Büttner

ist Leiter des Bereichs „Öffentlicher Sektor“ des ifo Instituts.

Prof. Dr. Peter Egger

ist Leiter des Bereichs „Umwelt, Regionen und Verkehr“ des ifo Instituts.

Dipl.-Soz. Herbert Hofmann

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich „Sozialpolitik und Forschungsmärkte“ des ifo Instituts.

Dr. Christian Holzner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich „Sozialpolitik und Forschungsmärkte“ des ifo Instituts.

Dr. Mario Larch

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich „Umwelt, Regionen und Verkehr“ des ifo Instituts.

Dr. Volker Meier

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich „Sozialpolitik und Forschungsmärkte“ des ifo Instituts.

Dr. Chang Woon Nam

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich „Öffentlicher Sektor“ des ifo Instituts.

Dr. Rigmar Osterkamp

ist Leiter des Bereichs „Internationaler Institutionenvergleich“ des ifo Instituts.

Dr. Rüdiger Parsche

ist stellvertr. Leiter des Bereichs „Öffentlicher Sektor“ des ifo Instituts.

Dr. Martin Werding

ist Leiter des Bereichs „Sozialpolitik und Forschungsmärkte“ des ifo Instituts.