

Wien, im Februar 2024

ENDBERICHT

Die Effekte einer Lohnnebenkostensenkung für die
Volkswirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit

Studie im Auftrag
der Wirtschaftskammer Österreich

ENDBERICHT

Die Effekte einer Lohnnebenkostensenkung für die Volkswirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit
Februar 2024

Johannes Berger, Nikolaus Graf, Wolfgang Schwarzbauer und Ludwig Strohner
Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich

EXECUTIVE SUMMARY

Die wirtschaftliche Entwicklung hat sich im Laufe des Jahres 2023 erheblich eingetrübt. Nach der Winterprognose der Europäischen Kommission ist Österreichs Wirtschaft im Jahr 2023 real um 0,7 Prozent geschrumpft und soll auch in den Jahren 2024 und 2025 mit 0,6 bzw. 1,4 Prozent nur moderat wachsen. Die Konjunktur hat sich international auch im Zuge der Zinserhöhungen spürbar abgeschwächt, einige wesentliche Faktoren führen aber dazu, dass Österreich stärker als andere Länder betroffen ist. Der Anstieg der Energiepreise trifft Österreich aufgrund der hohen Energieimporte aus Russland stärker als viele andere Länder. Die Inflation ist in Österreich besonders hartnäckig, was über höhere Lohnabschlüsse und entsprechend höhere Arbeitskosten die Wettbewerbsfähigkeit einschränkt. Hinzu kommt die im internationalen Vergleich hohe Abgabenbelastung insbesondere auf Erwerbseinkommen. Vor diesem Hintergrund geht die vorliegende Studie der Frage nach, inwiefern eine Reduktion der Lohnnebenkosten die wirtschaftliche Entwicklung unterstützen kann.

Zwischen 2009 und 2022 haben Österreichs Lohnstückkosten um 30 Prozent angezogen, im Vergleich dazu fällt der Zuwachs im Euroraum mit 17 Prozent und etwa in Deutschland mit 25 Prozent spürbar schwächer aus. Diese Zahlen beinhalten noch nicht, dass Österreichs Lohnstückkosten aufgrund der hohen Inflation seit dem Jahr 2023 besonders stark steigen. Nach der Herbstprognose der Europäischen Kommission sollen die Lohnstückkosten von 2023 bis 2025 um kumulativ 20,5 Prozent zulegen. Im Vergleich dazu wird für den Euroraum ein um 8 Prozentpunkt niedrigeres Wachstum vorhergesagt. Nach der Prognose des WIFO fällt der Zuwachs in Österreich noch stärker aus.

Im internationalen Vergleich sind die öffentlichen Abgaben auf Erwerbseinkommen in Österreich sowohl auf individueller als auch auf makroökonomischer Ebene hoch. Für Single-Haushalte ohne Kinder weist Österreich unter den 38 OECD-Ländern für unterschiedliche Einkommenshöhen den dritt- bis vierthöchsten Steuerkeil zwischen Arbeitskosten der Unternehmen und Nettoeinkommen der Beschäftigten auf. So beträgt der Steuerkeil für einen Single mit durchschnittlichem Einkommen im Jahr 2022

46,8 Prozent der Arbeitskosten. Für Paare mit Kindern ist der Steuerkeil für Paare zwar spürbar geringer aber dennoch deutlich überdurchschnittlich.

Mit 43,8 Prozent des BIP im Jahr 2021 weist Österreich die vierthöchste (nach vorläufigen Zahlen für 2022 sogar die dritthöchste) Abgabenquote in der OECD auf. Insbesondere SV-Beiträge und Lohnsummenabgaben fallen überdurchschnittlich aus. Für jenen Indikator, der näherungsweise als Abgaben auf (Erwerbs-)Einkommen interpretiert werden kann, ergibt sich mit 26,2 Prozent des BIP im Jahr 2021 der zweithöchste Wert innerhalb der OECD.

In Modellanalysen werden die volkswirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen einer Lohnnebenkostensenkung untersucht. Im größeren Szenario wird eine Abschaffung des FLAF-Beitrags ab dem Jahr 2025 unterstellt, was einem Maßnahmenvolumen von rund 7,5 Mrd. Euro bzw. 1,4 Prozent des BIP entspricht. Dabei wird unterstellt, dass die Leistungen des FLAF nicht reduziert werden und der Einnahmenausfall aus dem Bundesbudget finanziert wird.

Die Lohnnebenkostensenkung stärkt die Arbeitsnachfrage und über die teilweise Überwälzung auf höhere Nettolöhne das Arbeitsangebot. Nach der PuMA-Modellsimulation erhöht die Maßnahme die Beschäftigung kurzfristig um knapp 0,9 Prozent und mittel- und längerfristig um knapp 1 Prozent, was rund 40.000 zusätzlich Beschäftigten entspricht. Durch den Anstieg der verfügbaren Einkommen nimmt der reale private Konsum demnach kurzfristig um 1,3 und längerfristig um knapp 2 Prozent zu, die realen Investitionen fallen kurzfristig um rund 1,8 Prozent stärker aus als im Basisszenario ohne Lohnnebenkostensenkung. Nach der Modellsimulation erhöht die Maßnahme das reale BIP kurzfristig um gut 0,5 Prozent und längerfristig um knapp 1 Prozent, was rund 2,7 bzw. knapp 5 Mrd. Euro zusätzlicher Wirtschaftsleistung entspricht. Damit sind positive Rückwirkungen auf die öffentlichen Finanzen verbunden, weil u.a. der Konsumeffekt die Einnahmen aus Konsumsteuern und der Beschäftigungseffekt die Einnahmen aus SV-Beiträgen wachsen lässt. Nach der PuMA-Simulation finanziert sich die Maßnahme kurzfristig zu mehr als 40 Prozent und mittelfristig zu rund 60 Prozent selbst.

In den vergangenen Jahren zeigt sich, dass sich insbesondere am aktuellen Rand die Schere bei den Lohnstückkosten zu wichtigen Handelspartnern wie Deutschland deutlich vergrößerte. Auch der reale effektive Wechselkurs, der gerade für die Exporte wichtig ist, verschlechterte sich gegenüber europäischen Mitbewerbern deutlich. Dies deutet darauf hin, dass sich die Kosten- und damit die Preisseite der Wettbewerbsfähigkeit verschlechtert hat. Die Lohnnebenkostensenkung wirkt somit hinsichtlich der preislichen Wettbewerbsfähigkeit positiv, womit ein Anstieg der Exporttätigkeit verbunden ist. So ergeben Schätzungen, dass im Falle einer Abschaffung des FLAF-Beitrags aufgrund der Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit mit einem Anstieg der Exporte um 1,4 Prozent zu rechnen ist.

Nach Berücksichtigung von Selbstfinanzierungseffekten muss trotzdem ein Teil des Einnahmenausfalls finanziert werden. Dazu können verschiedene Maßnahmen ergriffen

werden. Die im internationalen Vergleich hohe Abgabenbelastung sowie negative Wachstumswirkungen von Steuererhöhungen sprechen dafür, die Gegenfinanzierung weitestgehend ausgabenseitig zu gestalten. Empirische Untersuchungen kommen im Allgemeinen zu dem Ergebnis, dass Einkommen- und Körperschaftsteuern zu stärkeren Wachstumseinbußen führen als etwa Konsumsteuern oder Steuern auf immobiles Vermögen. Zudem würde eine Gegenfinanzierung über Einkommensteuern oder Sozialversicherungsbeiträge die Entlastung des Faktors Arbeit konterkarieren.

Diese Ergebnisse legen nahe, dass eine ausgabenseitige Gegenfinanzierung angestrebt werden sollte. Die internationalen Benchmarking-Analysen zeigen, dass auf öffentliche Leistungen in Österreich vergleichsweise hohe Ausgaben, jedoch zugleich nur mittlere Ergebnisse entfallen. Auf Grundlage von Ländervergleichen unter den EU-Mitgliedstaaten plus Norwegen, Schweiz, Großbritannien und Island wurde für die Bereiche der allgemeinen öffentlichen Verwaltung des Schulwesens sowie für das Gesundheitssystem ein Effizienzpotenzial von durchschnittlich 2,6 Prozent des BIP bzw. von bis zu 4,6 Prozent des BIP ermittelt. Dabei findet bereichsspezifisch eine Betrachtung von Ausgaben zu Leistungskennzahlen statt. Im Schulbereich werden Ausgaben zu Ergebnissen beim PISA Test betrachtet, im Bereich der Verwaltung werden Indizes der Verwaltungsqualität und im Gesundheitssystem wird die durch medizinische Behandlung vermeidbare Sterblichkeit als Indikator der Leistungskapazität des Gesundheitswesens berücksichtigt. Österreich erzielt in allen betrachteten Bereichen Ergebnisse im oberen Mittelfeld. Unter Berücksichtigung der hohen Ausgaben ergeben sich Effizienzpotenziale. Diese werden relativ zu solchen Vergleichsländern bestimmt, die jeweils bessere oder zumindest gleich gute Ergebnisse bei niedrigeren oder gleich hohen Ausgaben aufweisen. Die maximalen Effizienzpotenziale werden relativ zum jeweils effizientesten Vergleichsland bestimmt. Effizienzpotenziale zeigen sich auch auf im Vergleich zwischen österreichischen Bundesländern bzw. Gemeinden. Im nationalen Benchmarking werden die öffentliche Verwaltung, die stationären und ambulanten Gesundheitsleistungen der Spitäler, das Pflichtschulwesen, die stationäre und mobile Pflegeversorgung und die Kinderbetreuung betrachtet. Dabei betragen die auf regionaler Ebene identifizierten Effizienzpotenziale in Preisen des Jahres 2021 etwa 5,8 Mrd. Euro bzw. 1,4 Prozent des BIP. Auch wenn diese Potenziale vermutlich nicht in vollem Umfang gehoben werden können bzw. mit einer zeitlichen Verzögerung, kann damit ein erheblicher Teil der Finanzierungslücke geschlossen werden.

Darüber hinaus besteht auch im Pensionssystem ein großes Potenzial. Angesichts der im internationalen Vergleich hohen Pensionsausgaben und des niedrigen Pensionsantrittsalters, aber auch im Zuge der Herausforderungen des Fachkräftemangels kann eine Anhebung des Pensionsantrittsalters als sinnvoll erachtet werden. Auch wenn beachtet werden sollte, dass die Auswirkungen im Detail von der konkreten Ausgestaltung abhängen, kommt eine Schulden-Check-Simulation zu dem Ergebnis, dass eine Erhöhung des gesetzlichen Antrittsalters um 1 Jahr die öffentlichen Pensionsausgaben mittel- und längerfristig um rund 0,7 Prozent des BIP reduzieren könnte.

INHALT

1. Hintergrund und Motivation	1
2. Bestandsaufnahme von Arbeitskosten und Abgabenbelastung	3
2.1 Arbeitskosten- und Lohnstückkostenentwicklung in Österreich im internationalen Vergleich	3
2.2 Abgabenbelastung auf Einkommen im internationalen Vergleich	6
3. Volkswirtschaftliche und Fiskalische Effekte	16
3.1 Diskussion der Reformvorschläge	16
3.2 Ergebnisse der Modellsimulation	17
4. Auswirkungen auf preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Exporte	22
4.1 Preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Export	22
4.2 Interaktion von Lohnkosten, Preisen und Exporten	25
4.3 Wirkung der Lohnnebenkosten auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Exporte	26
5. Möglichkeiten der Gegenfinanzierung	28
5.1 Ausgabenbasierte Gegenfinanzierung	29
5.2 Einnahmenbasierte Gegenfinanzierung	40
5.3 Gegenfinanzierung durch Verbesserung der Effizienz	46
6. Appendix: Beschreibung von PuMA	68

ABBILDUNGEN UND TABELLEN

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitskosten von 2009 bis 2022 _____	3
Abbildung 2: Entwicklung der nominellen Lohnstückkosten (1995 zu 2022 bzw. 2009 zu 2022) _____	5
Abbildung 3: Internationaler Vergleich: Steuerkeil für DurchschnittsverdienerIn, in % der Arbeitskosten, 2022 ____	7
Abbildung 4: Internationaler Vergleich: Komponenten des Steuerkeils für DurchschnittsverdienerIn, in % der Arbeitskosten, 2022 _____	8
Abbildung 5: Internationaler Vergleich: DG-Abgaben für DurchschnittsverdienerIn, in % der Arbeitskosten, 2022_	8
Abbildung 6: Internationaler Vergleich: Steuerkeil für VerdienerIn mit 67% (oben) bzw. 167% (unten) des Durchschnittseinkommens, in % der Arbeitskosten, 2022 _____	9
Abbildung 7: Internationaler Vergleich: Steuerkeil für Paar mit 2 Kindern, gemeinsam 100% (oben) bzw. 167% (unten) des Durchschnittseinkommens, in % der Arbeitskosten, 2022 _____	11
Abbildung 8: Abgabenquoten in OECD-Ländern, 2021 _____	12
Abbildung 9: Abgaben in OECD-Ländern nach Kategorien in % des BIP, 2021 _____	13
Abbildung 10: Verschiedene Abgaben auf Einkommen in OECD-Ländern, in % des BIP, 2021 _____	14
Abbildung 11: Entwicklung der Abgabenquote bzw. der Abgaben auf Einkommen in % des BIP, 1995-2022 ____	15
Abbildung 12: Entwicklung der Lohnstückkosten Österreichs im Vergleich zu Deutschland, dem Euroraum, der Schweiz und den USA _____	23
Abbildung 13 Entwicklung des realen effektiven Wechselkurses (Österreich, EU-Mitbewerber und USA) _____	24
Abbildung 14: Pensionsausgaben in EU-Ländern in % des BIP, 2019 und 2021 _____	33
Abbildung 15: Regelpensions- und Erwerbsaustrittsalter von Frauen in OECD-Ländern, 2022 _____	35
Abbildung 16: Regelpensions- und Erwerbsaustrittsalter von Männern in OECD-Ländern, 2022 _____	36
Abbildung 17: Durchschnittliches Zugangsalter bei Eigenpensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung, 1974-2022 _____	37
Abbildung 18: Effizienzvergleich für betrachtete Ausgaben im internationalen Benchmarking für die öffentliche Verwaltung 2021 _____	51
Abbildung 19: Effizienzvergleich für betrachtete Ausgaben im internationalen Benchmarking für das schulische Bildungssystem 2020 _____	56
Abbildung 20: Effizienzvergleich für betrachtete Ausgaben im internationalen Benchmarking für den Bereich des Gesundheitswesens 2019 _____	61
Abbildung 21: Schematische Darstellung von PuMA _____	71

Tabelle 1: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung des FLAF-Beitrages (Szenario 1)	19
Tabelle 2: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Reduktion um 1 Prozentpunkt (Szenario 2)	21
Tabelle 3: Ergebnisse Szenarienrechnung: Wirkung der Reduktion des FLAF-Beitrages auf Preise und Exporte	27
Tabelle 4: Übersicht über empirische Literatur zu öffentlichen Ausgabenmultiplikatoren	30
Tabelle 5: Notwendige Anhebung von gesetzlichem und tatsächlichem Eintrittsalter zur Stabilisierung von Pensionsausgaben und -leistung	39
Tabelle 6: Ergebnisse des internationalen Benchmarking für die öffentliche Verwaltung 2021	52
Tabelle 7: Berechnungsgrundlagen und Daten für den Effizienzvergleich im schulischen Bildungssystem	55
Tabelle 8: Ergebnisse des internationalen Benchmarking für das schulische Bildungssystem 2021	56
Tabelle 9: Altersstandardisierte Rate der durch Behandlung vermeidbaren Todesfälle 2018 bis 2020	60
Tabelle 10: Ergebnisse des internationalen Benchmarking für das Gesundheitssystem 2021	62
Tabelle 11: Übersicht über Ergebnisse der internationalen Effizienzvergleiche	63
Tabelle 12: Nationale Effizienzvergleiche des Bundesländer-Benchmarking	66

1. HINTERGRUND UND MOTIVATION

Die wirtschaftliche Entwicklung in Österreich hat sich im Laufe des Jahres 2023 in beträchtlichem Maße eingetrübt. Nach dem VGR-Revisionsstand vom September 2023 beläuft sich die Wachstumsrate im zweiten und dritten Quartal auf -1,4 bzw. -1,8 Prozent gegenüber dem Vorjahresquartal. Nach der Winterprognose der Europäischen Kommission ist die Wirtschaft im Jahr 2023 um 0,7 Prozent geschrumpft. Die internationale Entwicklung betrifft zwar nicht nur Österreich, jedoch treffen einige wesentliche Faktoren zusammen, die in Österreich zu einer Verschärfung der Situation geführt haben.

Die österreichischen Unternehmen sehen sich derzeit Kostensteigerungen auf breiter Ebene gegenüber. Der Anstieg der Energiepreise hat Österreich aufgrund der hohen Abhängigkeit von Energieimporten aus Russland stärker als viele andere Länder getroffen. Die Preisentwicklung hat sich zwar mittlerweile deutlich abgeschwächt, dennoch sind die Energiepreise weiterhin höher als in anderen Regionen. Die Zinserhöhungen der Europäischen Zentralbank zur Bekämpfung der Inflation haben die Finanzierungskosten der Unternehmen kräftig erhöht. Nach der Niedrigzinsphase sind dies signifikante zusätzliche Kosten für Fremdkapital. Dies bedeutet erhebliche Herausforderungen, die Finanzierung für Fremdkapital auf die Beine zu stellen. Darüber hinaus ist die Inflation in Österreich besonders hartnäckig. Der Preisauftrieb liegt weiterhin deutlich höher als in Ländern, mit denen Österreich um Marktanteile konkurriert. Dies hat auch höhere Lohnabschlüsse und entsprechend höhere Arbeitskosten und Nachteile für die Wettbewerbsfähigkeit zur Folge. Hinzu kommt das bestehende Problem einer hohen Abgabenbelastung, die darüber hinaus sehr stark auf der Belastung der Erwerbstätigkeit fußt.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich der Arbeitsmarkt weiterhin überraschend robust. Dies ist aber auch darauf zurückzuführen, dass die durchschnittliche Arbeitszeit deutlich rückläufig ist. So ist nach den Daten der Arbeitskräfteerhebung die durchschnittlich tatsächlich geleistete Stundenanzahl seit dem Jahr 2004 von knapp 36 Wochenstunden auf 30 Wochenstunden im Jahr 2022 gesunken, ein Rückgang um knapp 16 Prozent. Als Folge davon hat sich trotz des deutlichen Anstiegs der Erwerbstätigen von 3,7 Mio. Personen auf über 4,4 Mio. Personen die Zahl der gearbeiteten Stunden insgesamt kaum verändert. Die Reduktion der Arbeitszeit verschärft die Arbeitskräfteknappheit und übt zusätzlich Druck auf die Löhne aus.

All diese Aspekte, die die Kosten erhöhen, stellen die Unternehmen in Österreich vor Herausforderungen. Als Konsequenz der Kostensteigerungen werden sich die Gewinne der Unternehmen schwach entwickeln. Nach der Dezemberprognose des WIFO sollen die Bruttobetriebsüberschüsse im Jahr 2024 rückläufig ausfallen. Dies reduziert die einbehaltenen Gewinne, was zusammen mit hohen

Fremdkapitalzinsen eine schwache Investitionsentwicklung zur Folge haben und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen weiter schwächen wird.

Vor diesem Hintergrund geht die Studie der Frage nach, inwiefern eine Reduktion der Lohnnebenkosten die Situation entschärfen kann. Im folgenden Kapitel 2 wird eine Bestandsaufnahme von Arbeitskosten und Abgabenbelastung vorgenommen. Kapitel 3 stellt die volkswirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen einer Lohnnebenkostensenkung auf Basis einer PuMA-Modellsimulation dar, und Kapitel 4 enthält eine quantitative Analyse einer Lohnnebenkostensenkung auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit und die Exporte. In Kapitel 5 werden mögliche Bereiche zur Gegenfinanzierung der Maßnahme diskutiert, sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig. Zusätzlich werden Effizienzpotenziale in wesentlichen öffentlichen Ausgabenbereichen diskutiert und quantifiziert.

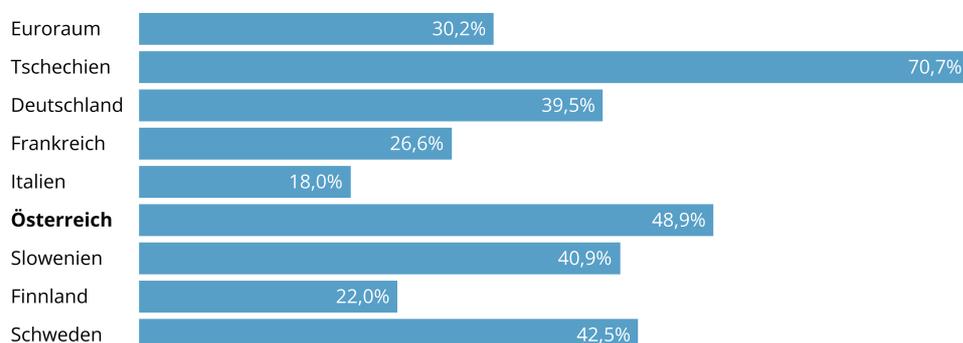
2. BESTANDSAUFNAHME VON ARBEITSKOSTEN UND ABGABENBELASTUNG

Im vorliegenden Kapitel wird eine Bestandsaufnahme von Arbeitskosten und Abgabenbelastung im internationalen Vergleich vorgenommen. Dafür werden zunächst die Arbeitskosten- und Lohnstückkostenentwicklung diskutiert. Daran anschließend werden öffentliche Abgaben auf Einkommen, die ein wesentlicher Bestandteil der Arbeitskosten sind, auf individueller sowie makroökonomischer Ebene in einer vergleichenden Analyse dargestellt.

2.1 Arbeitskosten- und Lohnstückkostenentwicklung in Österreich im internationalen Vergleich

Die Arbeitskosten je Arbeitsstunde haben sich in Österreich seit dem Jahr 2009¹ bis zum Jahr 2022 um rund 49 Prozent erhöht. Im internationalen Vergleich ist dieser Anstieg deutlich kräftiger ausgefallen als in anderen Ländern, wie auch Abbildung 1 zeigt. Von denjenigen EU-Mitgliedstaaten, mit denen österreichische Unternehmen stark in Konkurrenz stehen², weist in diesem Zeitraum nur Tschechien mit einem Zuwachs von über 70 Prozent eine kräftigere Entwicklung bei den Arbeitskosten auf. Die Arbeitskosten haben sich demnach in diesem Zeitraum um beinahe 20 Prozentpunkte kräftiger entwickelt wie im Euroraum und um 10 Prozentpunkte stärker wie in Deutschland. Gegenüber Frankreich, Italien und Finnland ist der Anstieg deutlich stärker. Berücksichtigt man noch die Wechselkursentwicklung – d.h. die Arbeitskosten in Euro, dann beträgt der Anstieg in Tschechien über 76 Prozent, die Zahl für Schweden ändert sich lediglich auf 42,4 Prozent.

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitskosten von 2009 bis 2022



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen. • Erstellt mit Datawrapper

¹ Eine längere Zeitreihe liegt bei Eurostat für Österreich nicht vor.

² Siehe Bittó et al. (2023).

Der kräftige Zuwachs der Arbeitskosten ist aus Sicht der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Beschäftigten und Unternehmen insbesondere dann relevant, wenn den höheren Kosten keine entsprechenden Produktivitätszuwächse entgegenstehen. Dementsprechend sind für einen internationalen Vergleich die nominellen Lohnstückkosten relevant. Diese ergeben sich aus der Relation der nominellen Arbeitskosten zur realen Wertschöpfung bzw. realem BIP³. Innerhalb des Euroraums ist der Vergleich der Kostenentwicklung direkt möglich, für Länder außerhalb des Euroraums wird jeweils auf Euro umgerechnet, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

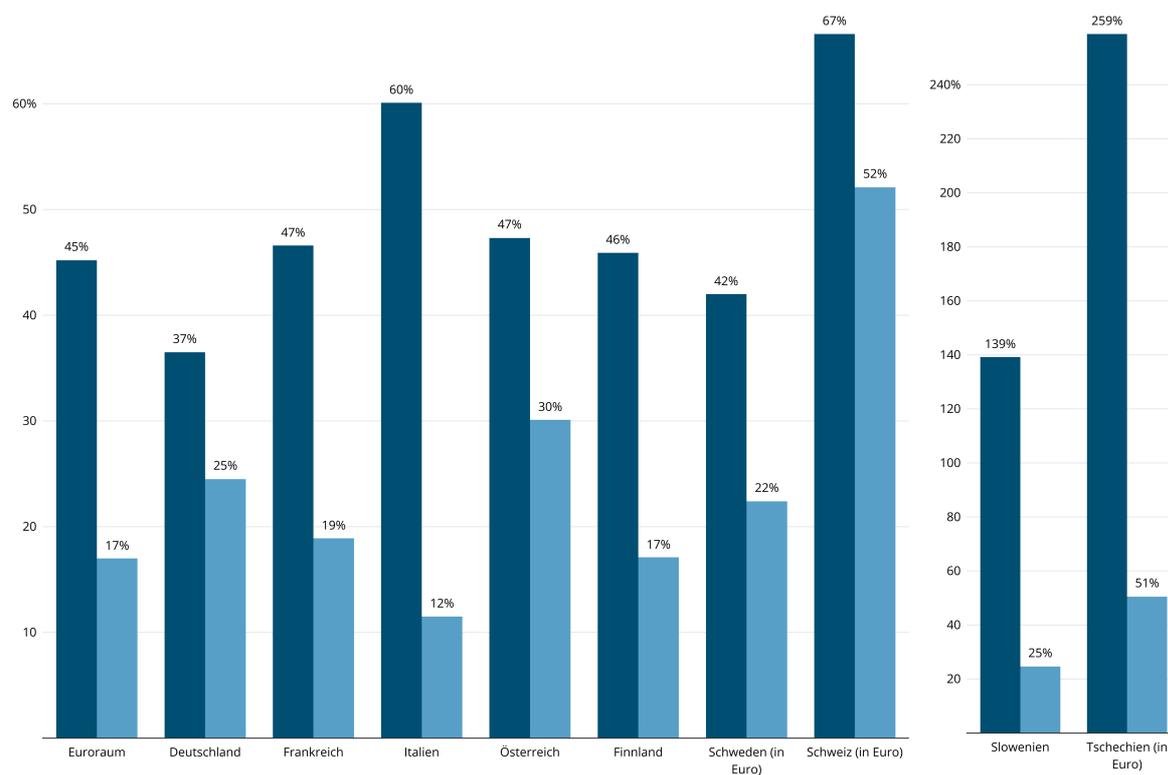
Die Entwicklung der Lohnstückkosten zwischen 1995 und 2022 bzw. 2009 und 2022 ist in Abbildung 2 dargestellt. In Österreich haben sich seit dem Jahr 1995 die Lohnstückkosten um 47 Prozent erhöht, seit dem Jahr 2009 um 30 Prozent. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von 1,4 Prozent über den gesamten Zeitraum seit 1995. Seit dem Jahr 2009 beträgt der durchschnittliche Zuwachs rund 2 Prozent. Demnach haben sich die Lohnstückkosten in jüngerer Vergangenheit kräftiger entwickelt als in den Jahren zuvor.

Vergleicht man die Entwicklung in Österreich mit anderen Ländern, dann zeigen sich deutliche Unterschiede. In den EU-Mitgliedstaaten, die 2004 der EU beigetreten sind, haben sich die Lohnstückkosten deutlich dynamischer entwickelt als in den älteren Mitgliedstaaten. So haben sie in Tschechien um über 150 Prozent und in Slowenien um knapp 140 Prozent zugelegt. Berücksichtigt man auch noch die Wechselkursentwicklung, so beläuft sich der Zuwachs in Tschechien auf rund 260 Prozent.

Im Euroraum (20 EU-Mitgliedstaaten) betrug in diesem Zeitraum der Anstieg der Lohnstückkosten 45 Prozent und ist damit ähnlich hoch wie in Österreich, aber auch Frankreich, Finnland oder auch Schweden (nach Umrechnung in Euro). In Deutschland fiel dagegen der Auftrieb mit 37 Prozent um 10 Prozentpunkte moderater aus, in Italien mit 60 Prozent um über 10 Prozentpunkte kräftiger. In der Schweiz wiederum sind die Lohnstückkosten in Schweizer Franken kaum gestiegen. Im gesamten Zeitraum von 1995 bis 2022 betrug der Anstieg 8 Prozent. Dies ist insbesondere eine Folge der besonders moderaten Inflationsentwicklung in der Schweiz, die wiederum auch eine Folge der Aufwertung des Schweizer Frankens im Anschluss an die Finanz- und Wirtschaftskrise ist. Berücksichtigt man die Wechselkursveränderungen, dann zeigt sich, dass in der Schweiz die Lohnstückkosten in Euro seit 1995 um über 65 Prozent zugenommen haben.

³ Eurostat ermittelt die Lohnstückkosten auf Basis des realen BIP anstatt der realen Wertschöpfung. Dies mag dann zu Verzerrungen führen, wenn sich die Bedeutung des privaten Konsums oder der Produktionsabgaben bzw. Subventionen verändern.

Abbildung 2: Entwicklung der nominellen Lohnstückkosten (1995 zu 2022 bzw. 2009 zu 2022)



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen. • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNGErstellt mit
DatawrapperECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Betrachtet man die Jahre nach der Finanz- und Wirtschaftskrise, dann haben die Lohnstückkosten in Österreich mit 30 Prozent kräftiger angezogen als in wesentlichen Vergleichsländern. Im gesamten Euroraum belief sich der Zuwachs auf 17 Prozent und damit um 13 Prozentpunkte weniger. Für Deutschland beträgt die Differenz 5 Prozentpunkte, für die anderen Länder zwischen 7 und 18 Prozentpunkte. Einen stärkeren Zuwachs gab es nur in Tschechien und der Schweiz (auf Euro-Basis) mit einem Anstieg von jeweils etwa 50 Prozent. Die Entwicklung zeigt, dass Österreich in den letzten mehr als 10 Jahren hinsichtlich der Lohnstückkosten gegenüber wichtigen Mitbewerbern an Boden verloren hat. Für die USA liegen Zahlen der OECD für den Zeitraum 1998 bis 2021 vor. Im gesamten Zeitraum haben sich (wechelkursbereinigt) die Lohnstückkosten mit einem Anstieg von rund 40 Prozent moderater als in Österreich entwickelt. Aufgrund des stärkeren US-Dollar nach der Finanz- und Wirtschaftskrise im Vergleich zum Euro zeigt sich für die Jahre 2009 bis 2021 jedoch ein merklich stärkerer Anstieg von 46,5 Prozent gegenüber rund 27 Prozent in Österreich.

Die Darstellung berücksichtigt noch nicht die Entwicklung, die sich aufgrund der seit 2022 hohen Inflation im Jahr 2023 und in den folgenden Jahren ergeben wird. Nach der Herbstprognose der Europäischen Kommission sind die Lohnstückkosten in Österreich im Jahr 2023 um 9,5 Prozent gestiegen und sollen in 2024 und 2025 um 6,6 bzw. 3,2 Prozent (kumulativ um 20,5 Prozent) zulegen.

Im Vergleich dazu, wird für den Euroraum ein Wachstum von 6,0 Prozent für 2023 und 3,8 und 2,3 Prozent vorhergesagt. Dies entspricht einer Differenz über die drei Jahre von knapp 8 Prozentpunkten. Gegenüber Frankreich und Finnland ist nach der Prognose mit einer Differenz von etwa 10 Prozentpunkten, gegenüber den USA sogar von 14 Prozentpunkten zu rechnen. Geht man nach der Prognose des WIFO, dann sollen die Lohnstückkosten in Österreich sogar um knapp 23 Prozent zunehmen. Mit dieser Entwicklung ist von einer markanten Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Unternehmen, einer schwachen Gewinnentwicklung und Investitionstätigkeit aufgrund geringer Mittel zur Innenfinanzierung und hoher Fremdkapitalzinsen auszugehen.

2.2 Abgabenbelastung auf Einkommen im internationalen Vergleich

2.2.1 Internationaler Vergleich von Abgaben auf Einkommen auf individueller Ebene

Die Arbeitskosten der Unternehmen und damit auch die oben diskutierten Lohnstückkosten bzw. die preisliche Wettbewerbsfähigkeit werden wesentlich durch öffentliche Abgaben auf Erwerbseinkommen mitbestimmt. In diesem Kapitel wird ein internationaler Vergleich der Abgabenbelastung auf individueller Ebene durchgeführt, im folgenden Kapitel 2.2.2 erfolgt dieser Vergleich auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene.

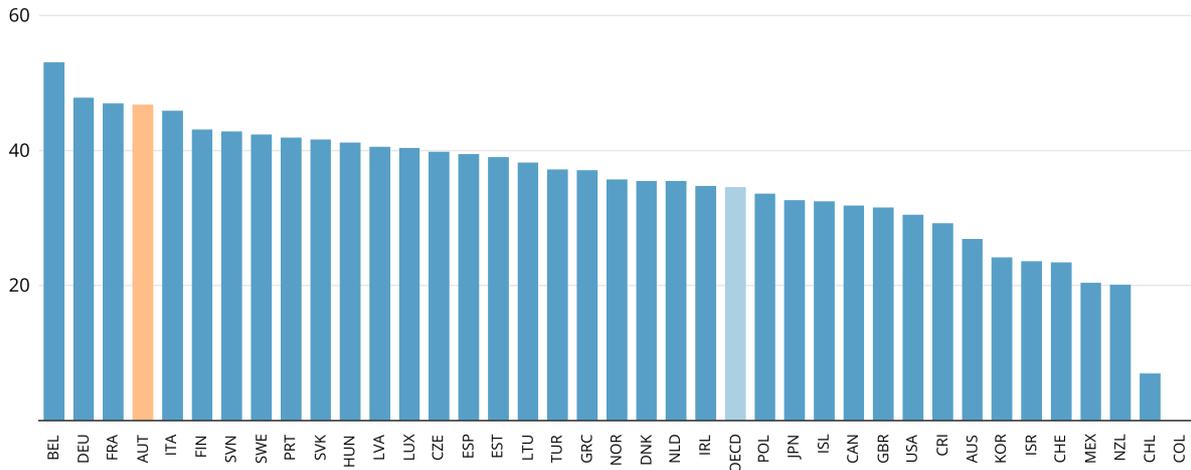
Grundlage für diesen Vergleich sind Daten der Publikation „Taxing Wages“ der OECD (2023a). Dabei werden die Abgaben auf Einkommen für verschiedene Beispielhaushalte ermittelt. Diese Haushalte unterscheiden sich in Bezug auf den Familienstatus, die Anzahl der Kinder sowie die Höhe der Erwerbseinkommen.

Abbildung 3 stellt den sogenannten Steuerkeil („tax wedge“) für einen Single-Haushalt ohne Kinder dar, der ein durchschnittliches Einkommen bezieht. Der Keil beinhaltet Einkommensteuern, Dienstnehmer- und Dienstgeberabgaben abzüglich monetärer Transfers und wird hier in Prozent der Arbeitskosten dargestellt.⁴ Der Steuerkeil drückt damit den Prozentsatz der Arbeitskosten aus, der an die öffentliche Hand fließt und nicht als Nettoeinkommen ausbezahlt wird. Mit 46,8 Prozent der Arbeitskosten im Jahr 2022 weist Österreich für diesen Single-Haushalt den vierthöchsten Steuerkeil unter den 38 OECD-Mitgliedstaaten auf. Lediglich in Belgien ist der Wert mit 53 Prozent noch deutlich höher, der (ungewichtete) OECD-Schnitt liegt bei 34,6 Prozent. Man erkennt zwar, dass die Abgabenbelastung auch in anderen EU-Mitgliedstaaten deutlich höher als in vielen Nicht-EU-Ländern ist. Dennoch ist der

⁴ Sogenannte „non-tax compulsory payments“ (also nicht-steuerliche Pflichtbeiträge) sind in diesen Darstellungen üblicherweise nicht enthalten. Dies sind beispielsweise Zahlungen an nicht-staatliche Einheiten (etwa für betriebliche Altersvorsorge) bzw. in Österreich die Beiträge zur Mitarbeitervorsorgekasse.

Durchschnitt für die betrachteten EU-Staaten (d.h. die 22 Staaten, die sowohl OECD- als auch EU-Mitglied sind) mit 41,2 Prozent bzw. die EU-15-Länder (d.h. vor den Erweiterungsrounden zu Beginn des Jahrhunderts) mit 41,5 Prozent deutlich geringer als in Österreich.

Abbildung 3: Internationaler Vergleich: Steuerkeil für DurchschnittsverdienerIn, in % der Arbeitskosten, 2022



Single ohne Kinder mit 100% des Durchschnittseinkommens.

Einkommensteuer plus DN- und DG-Abgaben minus monetäre Transfers in Prozent der Arbeitskosten.

Quelle: OECD (2023a) • Erstellt mit Datawrapper

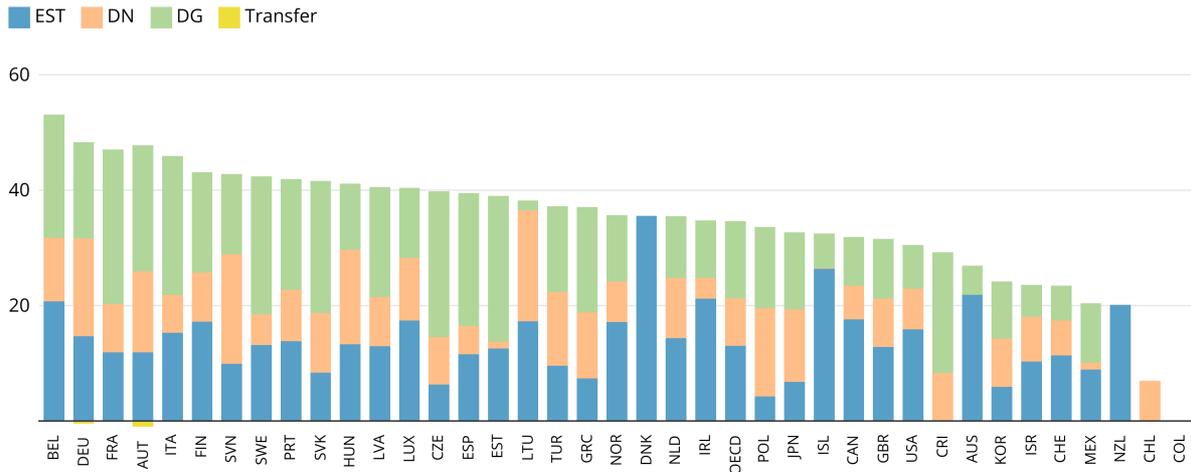
ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

In Abbildung 4 ist der Steuerkeil in die einzelnen Komponenten zerlegt. Für Singles mit einem Durchschnittseinkommen ist die Belastung durch Dienstnehmer- (14 Prozent der Arbeitskosten) und Dienstgeberabgaben (21,8 Prozent) wesentlich höher als in den meisten anderen Staaten.^{5,6} Demgegenüber beträgt die Einkommensteuer in Österreich 11,9 Prozent der Arbeitskosten und liegt leicht unter dem OECD-Schnitt von 13 Prozent.

⁵ Man beachte, dass der Steuerkeil in diesen internationalen Vergleichen zur besseren Vergleichbarkeit relativ zu den Arbeitskosten gemessen wird, während sie üblicherweise gesetzlich in Prozent des Bruttoeinkommens definiert werden. So betragen etwa die DG-Abgaben in Österreich für einen Angestellten mit durchschnittlichem Einkommen 27,96 Prozent des Bruttoeinkommens (ergibt sich aus Krankenversicherung (3,78 Prozent), Arbeitslosenversicherung (3 Prozent), Pensionsversicherung (12,55 Prozent), Unfallversicherung (1,2 Prozent), Wohnbauförderungsbetrag (0,43 Prozent, weil er nicht auf Sonderzahlungen zu entrichten ist), IESG-Zuschlag (0,1 Prozent), FLAF-Beitrag (3,9 Prozent) und Kommunalsteuer (3 Prozent)). Dies entspricht den hier dargestellten 21,85 Prozent (=0,2796/1,2796) der Arbeitskosten. Analog dazu entsprechen die DN-Abgaben von 17,98 Prozent des Bruttoeinkommens 14,05 Prozent der Arbeitskosten.

⁶ Nach den Berechnungen der OECD ist Österreich eines der wenigen Länder, in denen im Jahr 2022 für einen Single mit durchschnittlichem Einkommen monetäre Transfers gezahlt werden. Die OECD berücksichtigt hier den Klimabonus inklusive Anti-Teuerungsbonus sowie den Energiekostenausgleich.

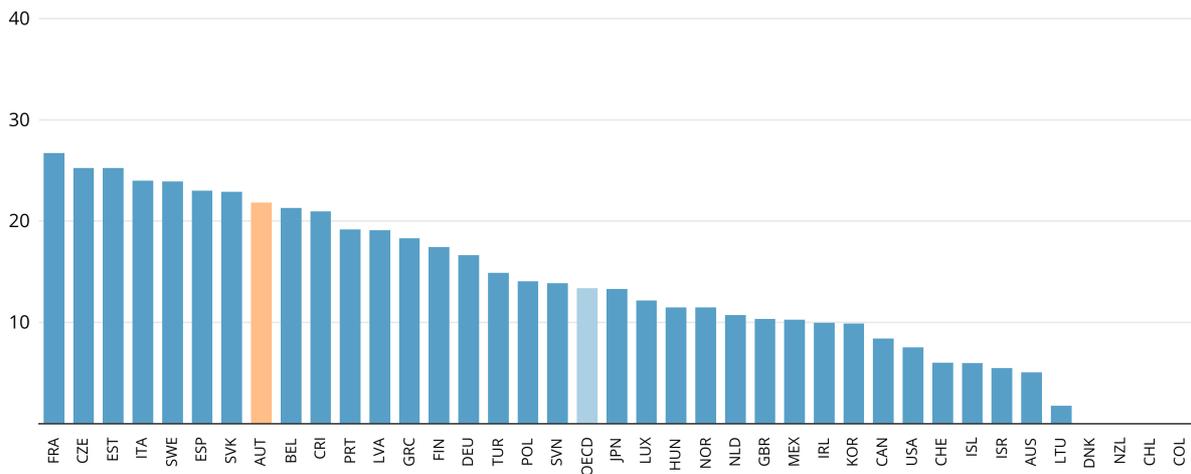
Abbildung 4: Internationaler Vergleich: Komponenten des Steuerkeils für DurchschnittsverdienerIn, in % der Arbeitskosten, 2022



Single ohne Kinder mit 100% des Durchschnittseinkommens.
Einkommensteuer, DN- und DG-Abgaben und monetäre Transfers in Prozent der Arbeitskosten.

Quelle: OECD (2023a) • Erstellt mit Datawrapper

Abbildung 5: Internationaler Vergleich: DG-Abgaben für DurchschnittsverdienerIn, in % der Arbeitskosten, 2022



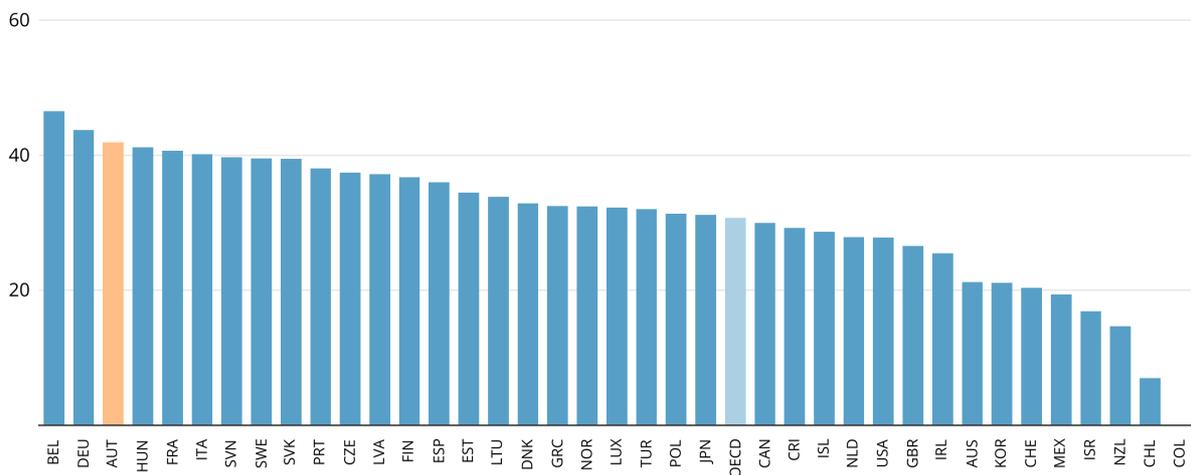
Single ohne Kinder mit 100% des Durchschnittseinkommens.
DG-Abgaben in Prozent der Arbeitskosten.

Quelle: OECD (2023a) • Erstellt mit Datawrapper

Die Dienstgeber-Abgaben für diesen Single-Haushalt sind in Abbildung 5 getrennt ausgewiesen. Österreich hat hier mit 21,8 Prozent der Arbeitskosten den achthöchsten Wert und liegt wiederum deutlich über dem OECD-Schnitt von 13,4 Prozent sowie dem EU-15-Schnitt von jeweils rund 17 Prozent.

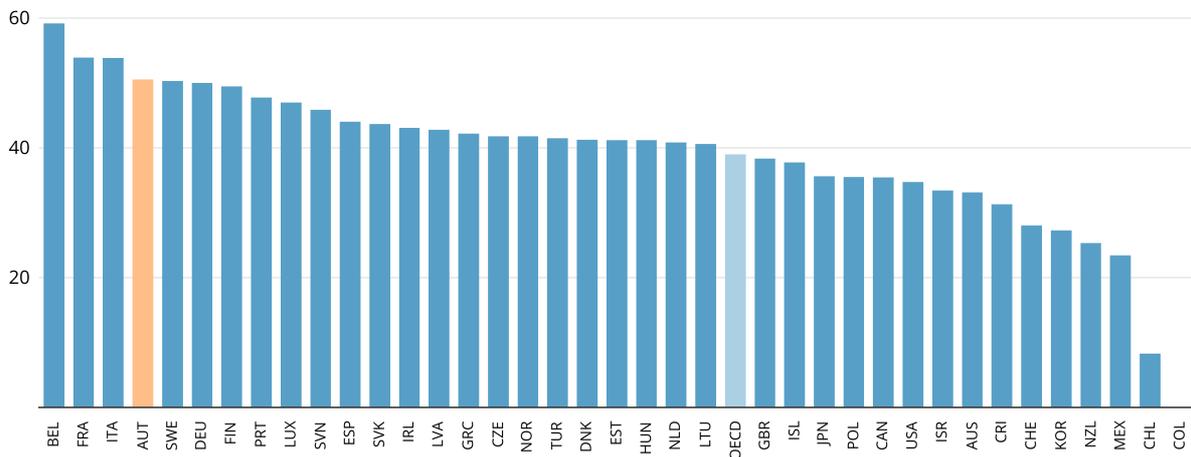
Der Steuerkeil für Single-Haushalte ohne Kinder für verschieden hohe Einkommen ist in Abbildung 6 dargestellt. Aufgrund der Progression in der Einkommensteuer ist der Steuerkeil für Personen mit höherem Einkommen höher. Österreich weist mit 41,9 Prozent (bei einem Einkommen von 67 Prozent des Durchschnittseinkommens) bzw. 50,5 Prozent der Arbeitskosten (bei 167 Prozent) die dritt- bzw. vierthöchste Abgabenbelastung auf und liegt damit für alle betrachteten Einkommenshöhen „im Spitzenfeld“.

Abbildung 6: Internationaler Vergleich: Steuerkeil für Verdienende mit 67% (oben) bzw. 167% (unten) des Durchschnittseinkommens, in % der Arbeitskosten, 2022



Single ohne Kinder mit 67% des Durchschnittseinkommens.
Einkommensteuer plus DN- und DG-Abgaben minus monetäre Transfers in Prozent der Arbeitskosten.

Quelle: OECD (2023a) • Erstellt mit Datawrapper



Single ohne Kinder mit 167% des Durchschnittseinkommens.
Einkommensteuer plus DN- und DG-Abgaben minus monetäre Transfers in Prozent der Arbeitskosten.

Quelle: OECD (2023a) • Erstellt mit Datawrapper

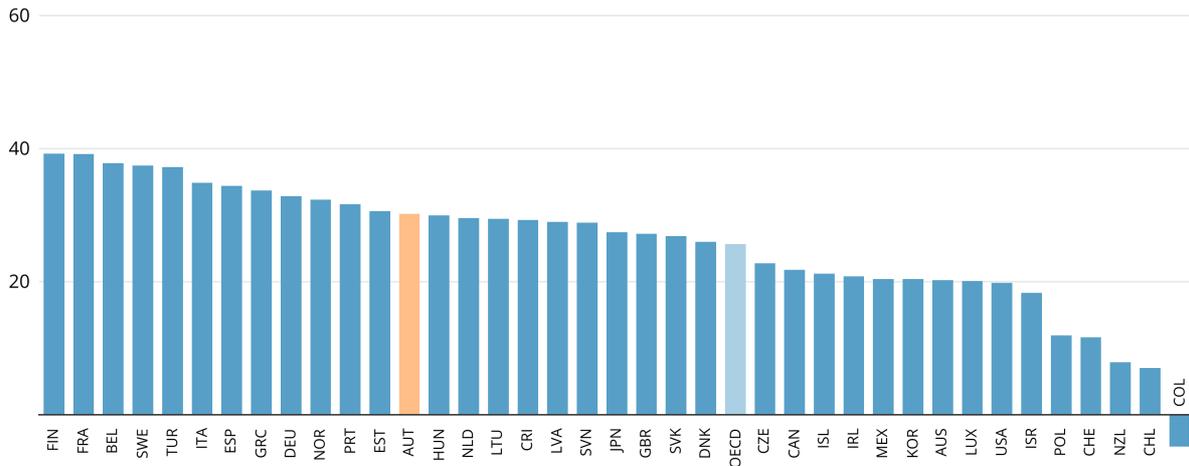
Für Paare mit Kindern ist der Steuerkeil in Österreich ebenfalls überdurchschnittlich hoch, siehe Abbildung 7. Weil aber auch monetäre Transfers für Paare mit Kindern spürbar höher als in anderen OECD-Ländern sind, ist der Steuerkeil geringer als bei österreichischen Single-Haushalten bzw. als in den Ländern mit den höchsten Abgaben. Er beträgt für ein Paar mit 2 Kindern 30,2 Prozent (AlleinverdienerIn mit 100 Prozent des Durchschnittseinkommens, PartnerIn ohne Erwerbseinkommen) bzw. 36,1 Prozent (ein Haushaltsmitglied mit 100 Prozent des Einkommens, PartnerIn mit 67 Prozent) und liegt damit wiederum deutlich über dem OECD-Schnitt von 25,6 bzw. 29,4 Prozent. Während die Einkommensteuer in Österreich für die betrachteten Beispielhaushalte unter dem OECD-Schnitt liegt, ist die Belastung durch Dienstnehmer- und Dienstgeberabgaben deutlich höher als in den meisten anderen Staaten.

Im Zeitverlauf sind die Abgaben auf Einkommen in Österreich seit 2000 auf hohem Niveau weitgehend konstant. So betrug beispielsweise der Steuerkeil für einen Single-Haushalt ohne Kinder mit durchschnittlichem Einkommen im Jahr 2000 47,3 Prozent (dies entsprach dem siebthöchsten Wert) und im Jahr 2010 48,2 Prozent (vierthöchster Wert) im Vergleich zu 46,8 Prozent im Jahr 2022.⁷ Diese Entwicklung ist auf leicht rückläufige Dienstgeberabgaben zurückzuführen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Österreich im internationalen Vergleich sehr hohe Abgaben auf Erwerbseinkommen aufweist, wenn man die individuelle Ebene betrachtet. Für Single-Haushalte ohne Kinder weist Österreich für unterschiedliche Einkommenshöhen den dritt- bis vierthöchsten Steuerkeil zwischen Arbeitskosten der Unternehmen und Nettoeinkommen der Beschäftigten unter den 38 OECD-Ländern auf. Weil für Paare mit Kindern auch die monetären Transfers überdurchschnittlich hoch sind, ist der Steuerkeil für Paare zwar spürbar geringer als bei österreichischen Single-Haushalten bzw. als in den Ländern mit den höchsten Abgaben, aber dennoch deutlich überdurchschnittlich.

⁷ Dieser Befund deckt sich auch mit den Ergebnissen in Berger et al. (2021), wonach die Abgaben auf Erwerbseinkommen zwischen 1975 und 2000 deutlich zugenommen haben und sich seitdem im Großen und Ganzen eine Seitwärtsbewegung auf hohem Niveau zeigt.

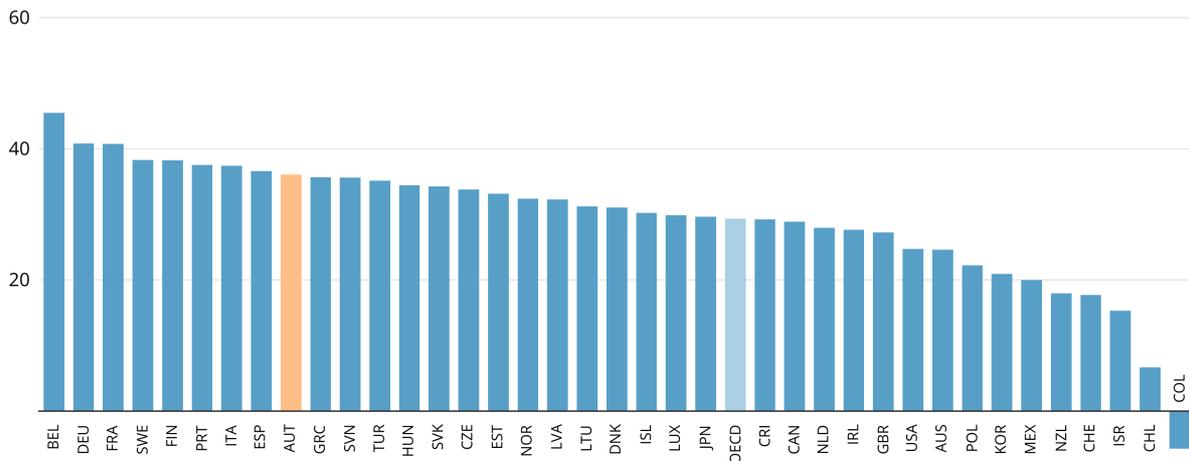
Abbildung 7: Internationaler Vergleich: Steuerkeil für Paar mit 2 Kindern, gemeinsam 100% (oben) bzw. 167% (unten) des Durchschnittseinkommens, in % der Arbeitskosten, 2022



Paar mit 2 Kindern, Alleinverdiener mit 100% des Durchschnittseinkommens, Partner ohne Einkommen. Einkommensteuer plus DN- und DG-Abgaben minus monetäre Transfers in Prozent der Arbeitskosten.

Quelle: OECD (2023a) • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG



Paar mit 2 Kindern, ein Partner mit 100%, der andere Partner mit 67% des Durchschnittseinkommens. Einkommensteuer plus DN- und DG-Abgaben minus monetäre Transfers in Prozent der Arbeitskosten.

Quelle: OECD (2023a) • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

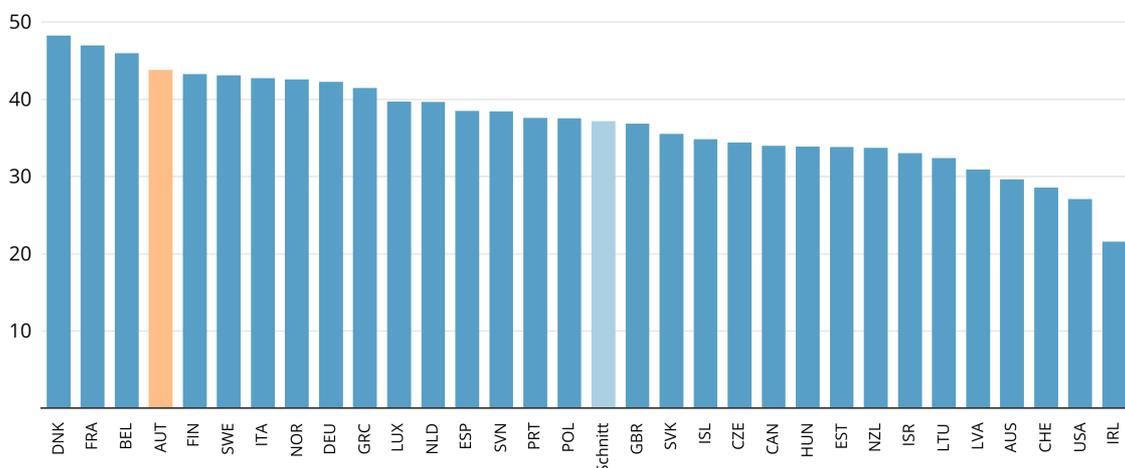
2.2.2 Internationaler Vergleich von Abgaben auf makroökonomischer Ebene

Ergänzend zu der in Kapitel 2.2.1 durchgeführten Betrachtung der öffentlichen Abgaben auf individueller Ebene kann ein internationaler Vergleich auch makroökonomisch in Form von Abgabenquoten vorgenommen werden. Im Allgemeinen sind die Abgabenquoten in jenen Ländern hoch, die auch auf individueller Ebene hohe Abgaben aufweisen. Dementsprechend zeigt sich eine hohe Konsistenz zwischen den Ergebnissen in Kapitel 2.2.1 und den Ergebnissen an dieser Stelle. Während bei der

mikrobasierten Betrachtung Verteilungseffekte auch nach unterschiedlichen Einkommenshöhen und Haushaltsformen dargestellt werden können, wird bei der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung über diese verschiedenen individuellen Ausprägungen aggregiert.

Der internationale Vergleich basiert auf den Daten der Revenue Statistics der OECD (2023b), in denen die öffentlichen Abgaben nach Kategorien unterteilt erfasst werden. An dieser Stelle werden die öffentlichen Abgaben nach der Definition der VGR analysiert, weil diese Abgabenquoten gebräuchlicher sind. Für sieben OECD-Länder (Chile, Kolumbien, Costa Rica, Israel, Japan, Korea und Türkei) enthält die Revenue Statistics keine Überleitung in die VGR-Nomenklatur, und sie werden daher hier nicht berücksichtigt. Diese sieben Länder haben unterdurchschnittlich hohe Abgaben.

Abbildung 8: Abgabenquoten in OECD-Ländern, 2021



Öffentliche Abgaben in % des BIP, d. h. Steuern und SV-Beiträge (inkl. freiwilliger und imputierter) nach Abzug veranlagter Beträge, deren Einziehung unwahrscheinlich ist.

Schnitt: Durchschnitt der dargestellten OECD-Länder.

Quelle: OECD (2023b) • Erstellt mit Datawrapper

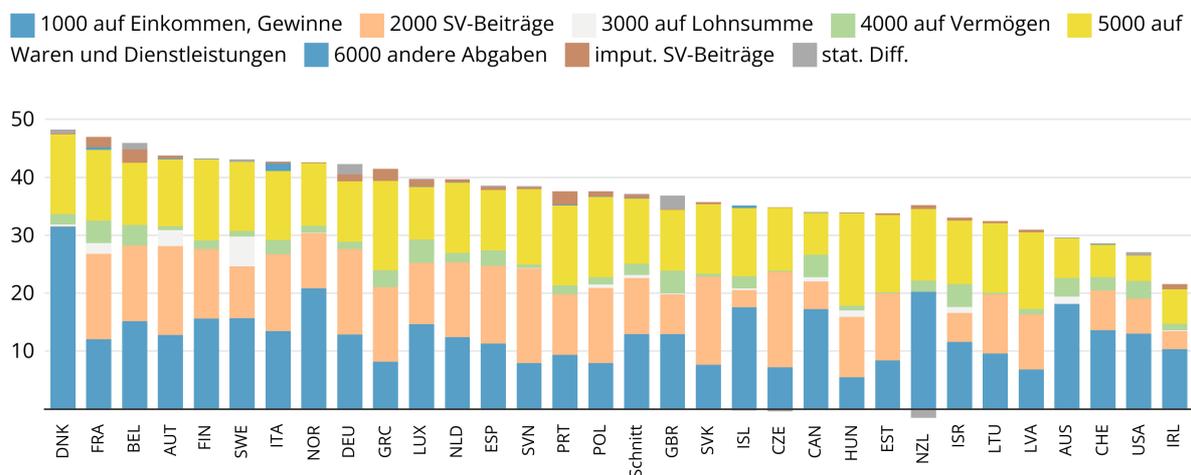
Im Jahr 2021 betragen die öffentlichen Abgaben in Österreich nach den Zahlen der OECD 43,8 Prozent des BIP. Dies ist der vierthöchste Wert⁸ in der OECD, lediglich Dänemark (48,3 Prozent), Frankreich

⁸ Im Jahr 2022 beträgt die Abgabenquote in Österreich 43,6 Prozent und nimmt nach vorläufigen Zahlen den dritten Platz ein (gleichauf mit Norwegen).

(47 Prozent) und Belgien (46 Prozent) weisen noch höhere Abgabenquoten auf. Der Durchschnitt über die dargestellten OECD-Länder fällt mit 37,2 Prozent des BIP deutlich geringer aus.^{9,10}

In Abbildung 9 sind die öffentlichen Abgaben in die verschiedenen Kategorien unterteilt. In Österreich machen im Jahr 2021 Steuern auf Einkommen und Gewinne 12,8 Prozent des BIP aus, SV-Beiträge 15,3 Prozent, Lohnsummenabgaben 2,8 Prozent, Abgaben auf Vermögen 0,6 Prozent, Abgaben auf Waren und Dienstleistungen 11,6 Prozent, andere Abgaben 0,2 Prozent und imputierte SV-Beiträge 0,4 Prozent des BIP. Dazu kommt eine statistische Differenz zwischen den Abgaben nach der Revenue Statistics und jenen nach der VGR von rund 0,1 Prozent des BIP. Es wird deutlich, dass in Österreich insbesondere die Belastung durch SV-Beiträge und Lohnsummenabgaben deutlich überdurchschnittlich ist.

Abbildung 9: Abgaben in OECD-Ländern nach Kategorien in % des BIP, 2021



Öffentliche Abgaben in % des BIP, d. h. Steuern und SV-Beiträge (inkl. freiwilliger und imputierter) nach Abzug veranlagter Beträge, deren Einziehung unwahrscheinlich ist.
Schnitt: Durchschnitt der dargestellten OECD-Länder. stat. Diff.: Differenz zwischen Abgaben laut VGR und laut Revenue Statistics

Quelle: OECD (2023b) • Erstellt mit Datawrapper

In Abbildung 10 werden die von Individuen¹¹ geleisteten Abgaben auf Einkommen und Gewinne (d.h. 1110 in der OECD-Klassifikation), Dienstnehmer- und Dienstgeber-SV-Beiträge (2100 bzw. 2200),

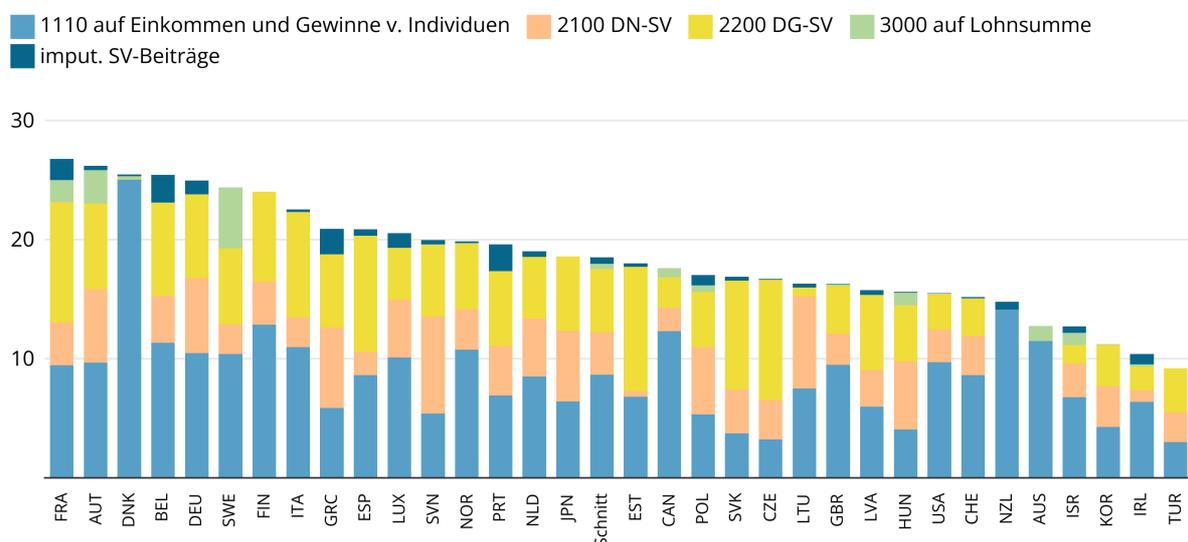
⁹ Weil die Abgabeneinnahmen in den sieben Ländern, für die keine Überleitung in die VGR-Daten vorliegt, unterdurchschnittlich hoch sind, wäre die Abgabenquote im „OECD-Schnitt“ noch niedriger.

¹⁰ Analog zur individuellen Betrachtung in der „Taxing-Wages“-Publikation sind nur Abgaben bzw. Zahlungen berücksichtigt, die an die öffentliche Hand bzw. an supranationale Entitäten zu entrichten sind. Damit sind im allgemeinen etwa Beiträge für die betriebliche Altersvorsorge, selbst wenn diese (quasi-)verpflichtend sind, oder auch die Beiträge zur Mitarbeitervorsorgekasse in Österreich nicht in den hier dargestellten Abgaben enthalten.

¹¹ Abgaben auf Gewinne von Körperschaften sind exkludiert.

Lohnsummenabgaben (3000) sowie imputierte SV-Beiträge addiert. Diese Größe kann als Indikator für die öffentlichen Abgaben auf Einkommen bzw. näherungsweise auf Erwerbseinkommen angesehen werden.¹² In Bezug auf diesen Indikator weist Österreich im Jahr 2021 mit 26,2 Prozent des BIP die zweithöchsten Abgaben auf (Erwerbs-)Einkommen auf, nur in Frankreich ist dieser Wert mit 26,8 Prozent noch etwas höher. Im Schnitt der betrachteten OECD-Länder machen diese Abgaben auf (Erwerbs-)Einkommen mit 18,5 Prozent des BIP einen deutlich geringeren Wert aus.

Abbildung 10: Verschiedene Abgaben auf Einkommen in OECD-Ländern, in % des BIP, 2021



Öffentliche Abgaben in % des BIP.

Schnitt: Durchschnitt der dargestellten OECD-Länder.

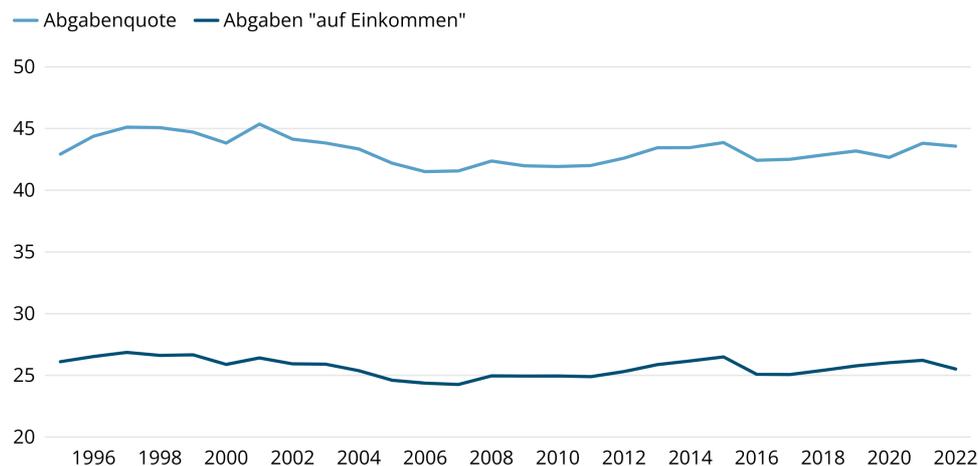
Quelle: OECD (2023b) • Erstellt mit Datawrapper

Analog zur individuellen Betrachtung gilt, dass die Abgabenbelastung in Österreich von 1975 bis 1995 deutlich zugenommen hat, seit 1995 zeigt sich im Wesentlichen eine Seitwärtsbewegung der Abgabenquote in einem Band zwischen 41,5 Prozent (im Jahr 2006) und 45,4 Prozent (im Jahr 2001), siehe Abbildung 11. Unter den betrachteten Ländern wies Österreich damit in jedem Jahr jeweils die viert- bis siebthöchste Abgabenquote auf. Auch die oben definierten Abgaben auf (Erwerbs-)Einkommen waren seit 1995 auf hohem Niveau weitgehend konstant und lagen immer

¹² Weil in der Kategorie 2300 (SV-Beiträge von Selbständigen und Nicht-Beschäftigten) nicht zwischen Selbständigen und Nicht-Beschäftigten unterschieden werden kann, werden diese Abgaben hier nicht berücksichtigt. Gleichzeitig sind aber in den Einkommensteuern in Kategorie 1110 auch jene von (Selbständigen und) Nicht-Beschäftigten (etwa PensionistInnen) enthalten, weil diese nicht von jenen von unselbständig Beschäftigten unterschieden werden können.

zwischen 24,3 (2007) und 26,9 Prozent des BIP (1997). Damit zählte Österreich in jedem Jahr seit 1995 zu den fünf Ländern mit den höchsten Abgaben auf (Erwerbs-)Einkommen.

Abbildung 11: Entwicklung der Abgabenquote bzw. der Abgaben auf Einkommen in % des BIP, 1995-2022



Öffentliche Abgaben in % des BIP, d. h. Steuern und SV-Beiträge (inkl. freiwilliger und imputierter) nach Abzug veranlagter Beträge, deren Einziehung unwahrscheinlich ist.

Abgaben auf "Einkommen" wie oben definiert: 1110, 2100, 2200, 3000 und imput. SV-Beiträge.

Quelle: OECD (2023b) • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Zusammenfassend lässt sich für die makroökonomische Betrachtung feststellen, dass die öffentlichen Abgaben in Österreich im internationalen Vergleich sehr hoch sind. Im Jahr 2021 weist Österreich mit knapp 44 Prozent die vierthöchste Abgabenquote in der OECD auf. Insbesondere SV-Beiträge und Lohnsummenabgaben fallen hier überdurchschnittlich hoch aus. Österreich weist für jenen Indikator, der näherungsweise als Abgaben auf (Erwerbs-)Einkommen interpretiert werden kann, im Jahr 2021 mit 26,2 Prozent des BIP den zweithöchsten Wert innerhalb der OECD auf. Dabei kann festgestellt werden, dass die Abgabenbelastung in Österreich von 1975 bis 1995 deutlich zugenommen hat, seit 1995 zeigt sich im Wesentlichen eine Seitwärtsbewegung auf hohem Niveau.

3. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE UND FISKALISCHE EFFEKTE

In diesem Abschnitt werden die volkswirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen einer Reduktion der Lohnnebenkosten untersucht. Die Analyse erfolgt mit dem makroökonomischen Modell PuMA.¹³ Die Auswirkungen der Lohnnebenkostenreduktion auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit und die österreichische Exportwirtschaft werden getrennt in Kapitel 4 behandelt.

3.1 Diskussion der Reformvorschläge

Bei der Reduktion der Lohnnebenkosten werden in der vorliegenden Studie zwei Szenarien untersucht, die beide den Beitrag zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) betreffen, sich aber beim Volumen der Entlastung unterscheiden. Der Dienstgeberbeitrag zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfe ist eine ausschließliche Bundesabgabe und ist auf die Arbeitslöhne zu entrichten. Er dient der Finanzierung des überwiegenden Teils der Ausgaben des FLAF, welcher im Bundesbudget angesiedelt ist und Familienleistungen in Österreich finanziert. Die größten Ausgabeposten sind die Familienbeihilfe mit knapp 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2022, das Kinderbetreuungsgeld mit 1,2 Mrd. Euro und umgeleitete Sozialversicherungsbeiträge an die Pensions- und Krankenversicherung im Ausmaß von 1,8 Mrd. Euro. Der Beitragssatz wurde in den letzten Jahren schrittweise von 4,5 Prozent im Jahr 2016 abgesenkt. Er betrug im Jahr 2022 3,9 Prozent und in den Jahren 2023 und 2024 kann er auf 3,7 Prozent reduziert werden, wenn dies eine sogenannte lohngestaltende Vorschrift vorsieht. Ab dem Jahr 2025 ist allgemein ein Beitragssatz von 3,7 Prozent vorgesehen. Die Beiträge zum FLAF betrugen im Jahr 2019 rund 5,5 Mrd. Euro und im Jahr 2022 6,3 Mrd. Euro, was jeweils 1,4 Prozent des BIP entspricht. Unter Berücksichtigung der Reduktion des Beitragssatzes auf 3,7 Prozent sowie basierend auf der Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte nach der aktuellen Wirtschaftsprognose des WIFO können für das Jahr 2025 Einnahmen in der Höhe von rund 7,5 Mrd. Euro bzw. wiederum 1,4 Prozent des BIP erwartet werden.

Im größeren **Szenario 1** wird unterstellt, dass der Dienstgeberbeitrag zum FLAF ab dem Jahr 2025 vollständig abgeschafft wird, im kleineren **Szenario 2** wird eine Reduktion des Beitragssatzes um 1 Prozentpunkt auf 2,7 Prozent angenommen. Entsprechend der oben dargestellten Einnahmenabschätzung bedeutet dies ein Entlastungsvolumen von 1,4 bzw. knapp 0,4 Prozent des BIP.

¹³ PuMA („Public Policy Model for Austria“) ist eine Weiterentwicklung des Modells EU-LMM („EU Labour Market Model“), welches von den Autoren für die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (DG EMPL) der Europäischen Kommission entwickelt wurde (siehe Berger et al. 2009 bzw. Berger et al. 2012). Das Modell wird fortlaufend weiterentwickelt und aktualisiert und wurde in Berger et al. (2023) auf alle 27 Mitgliedstaaten erweitert. PuMA wird regelmäßig für eine Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Reformen im Abgabebereich verwendet (siehe etwa Strohner et al. (2018) zu möglichen Auswirkungen der Abschaffung des Solidaritätszuschlags in Deutschland oder Berger et al. (2022a) zu Effekten der Abschaffung der kalten Progression in Österreich). Berger und Strohner (2022b) haben jüngst das E-PuMA-Modell entwickelt, bei dem das PuMA-Modell um die Bereiche Energieangebot bzw. -nachfrage sowie Klimaschutz erweitert wird. Eine ausführlichere Beschreibung des PuMA-Modells findet sich im Appendix.

In der Modellsimulation wird unterstellt, dass die Leistungen des FLAF nicht reduziert werden und dass der Einnahmefall aus dem allgemeinen Bundesbudget finanziert wird. Gegeben die positiven Wachstums-, Beschäftigungs- und Konsumeffekte ist die Abgabenreduktion zu einem Teil selbstfinanzierend, etwa weil dadurch die Beschäftigung oder die Einnahmen aus Konsumsteuern zunehmen. Dennoch würde sich durch die Maßnahme die Situation der öffentlichen Finanzen verschlechtern. In den folgenden Modellsimulationen wird daher angenommen, dass für den restlichen Finanzierungsbedarf der öffentliche Konsum reduziert wird. Gemäß den Ergebnissen in Kapitel 5 wird unterstellt, dass diese Reduktion über ein Heben von Effizienzpotenzialen erfolgen kann. In der Modellsimulation wird daher die öffentliche Nachfrage reduziert, die Leistungsniveaus werden aber in der Reform nicht angetastet.

3.2 Ergebnisse der Modellsimulation

Die Reduktion der Lohnnebenkosten entfaltet ihre volkswirtschaftlichen Effekte im Wesentlichen über zwei Wirkungskanäle. Zum einen hat sie positive Auswirkungen am Arbeitsmarkt, weil sie den Steuerkeil zwischen den Arbeitskosten der Unternehmen und den Nettoeinkommen der Beschäftigten reduziert. Sie erhöht somit den Ertrag der Beschäftigung, der im Rahmen der Lohnverhandlungen zwischen Beschäftigten und Unternehmen aufgeteilt wird. Direkt reduziert die Maßnahme also die Arbeitskosten, verbessert damit die Kostensituation der Unternehmen und kräftigt die Arbeitsnachfrage. Der ökonomischen Theorie und Empirie folgend lukrieren aber auch die Beschäftigten einen Teil der Lohnnebenkostenreduktion in Form von höheren Lohnabschlüssen für sich. Die daraus resultierenden höheren Nettolöhne stärken das Arbeitsangebot, wobei der empirischen Evidenz zufolge die Partizipationsentscheidung (Teilnahme am Arbeitsmarkt) und die Arbeitsplatzsuche von Arbeitslosen etwas stärker auf Anreize reagieren als die sogenannte „intensive“ Entscheidung (Arbeitszeit je erwerbstätiger Person). Zum anderen wirkt die Maßnahme auf der Nachfrageseite. Sie stärkt die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und erhöht damit die (Konsum-)Nachfrage, und die Verbesserung der Ertragssituation stärkt die Investitionen. Dem wirkt der Rückgang der öffentlichen Nachfrage entgegen.

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Lohnnebenkostenreduktion im größeren **Szenario 1** sind in Tabelle 1 dargestellt.¹⁴ Die Maßnahme reduziert die Arbeitskosten der Unternehmen. Da ein Teil der Lohnnebenkosten auf ArbeitnehmerInnen überwält ist, führt die Abgabensenkung dazu, dass auch die Bruttolöhne anziehen. Diese Überwälzung nimmt im Zeitverlauf zu, was im Wesentlichen auf zwei

¹⁴ Die dargestellten Auswirkungen sind jeweils als Niveauabweichung im Vergleich zum Basisszenario ohne Reduktion der Abgabenbelastung zu verstehen. Das Reformszenario unterscheidet sich vom Basisszenario nur durch die Reduktion der Lohnnebenkosten. Dementsprechend lassen sich die Ergebnisse als kausale Effekte interpretieren.

Gründe zurückzuführen ist. Zum einen ist es oftmals schon in „normalen Zeiten“ der Fall, dass Anpassungen schrittweise stattfinden. So zeigt etwa Stokke (2021) für den Fall einer Lohnnebenkostensenkung in Norwegen, dass der Anteil, der auf Beschäftigte entfällt, im Zeitverlauf zunimmt. Zum anderen ist in der aktuellen konjunkturellen Situation die Geschäftslage vieler Unternehmen schlecht und die Arbeitslosigkeit hat wieder etwas zugenommen. In dieser ungünstigen Situation können Unternehmen kurzfristig einen höheren Teil der Abgabenreduktion für sich lukrieren. Mittel- und längerfristig ist aber zu erwarten, dass der Mangel an Arbeits- und Fachkräften wieder zunehmen wird und daher ein größerer Teil der Entlastung auf die Beschäftigten entfällt. Dieser zeitliche Verlauf der Abgabenüberwälzung zeigt sich auch in Tabelle 1. Nach den Modellergebnissen senkt die Abschaffung des FLAF-Beitrags die nominellen Arbeitskosten kurzfristig um knapp 2 Prozent. Die Entlastung bei den Arbeitskosten nimmt schrittweise ab und beträgt beispielsweise im Jahr 2027 rund 1,5 Prozent und längerfristig 0,8 Prozent. Umgekehrt werden die Erwerbseinkommen durch die teilweise Überwälzung der Abgabenreduktion auf die Löhne spürbar gestärkt. Im Durchschnitt sind die realen Nettolöhne kurzfristig, also im Jahr 2025, um 0,8 Prozent höher als im Basisszenario. Mit der im Zeitverlauf stärkeren Überwälzung nehmen die Auswirkungen auf die realen Nettolöhne nach den Modellergebnissen auf 1 Prozent im Jahr 2026 und auf 1,9 Prozent längerfristig zu.

Die Maßnahme stärkt durch die höheren realen Nettolöhne das Arbeitsangebot und durch die geringeren nominellen Arbeitskosten die Arbeitsnachfrage und hat damit positive Beschäftigungseffekte zur Folge. Sie wirkt bereits kurzfristig stark auf die Beschäftigung, weil sie die Unternehmen in einer schwierigen konjunkturellen Situation entlastet. Gemäß der Modellsimulation erhöht die Abgabenreduktion in Szenario 1 die Beschäftigung im Jahr 2025 um knapp 0,9 Prozent, was knapp 40.000 zusätzlich Beschäftigten entspricht. Mit einer Reduktion der Arbeitslosenquote um 0,7 Prozentpunkte (bzw. minus 32.000 Arbeitslosen) ist kurzfristig der überwiegende Teil des Beschäftigungseffekts auf geringere Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Weil die Unternehmen ihren Kapitalstock im Zeitverlauf an die geänderte wirtschaftliche Situation anpassen und aufbauen, nimmt die Kapitalausstattung pro Beschäftigtem schrittweise zu. Dies erhöht die Arbeitsproduktivität und damit die Arbeitsnachfrage und die Beschäftigung. Der Beschäftigungseffekt nimmt demnach im Zeitverlauf noch etwas zu und beträgt mittel- und längerfristig 0,9 bis 1 Prozent, was gut 40.000 zusätzlich Beschäftigten entspricht. Längerfristig reduziert die Maßnahme die Arbeitslosenquote um rund 0,5 Prozentpunkte bzw. die Arbeitslosigkeit um rund 25.000 Personen, der restliche Teil des Beschäftigungseffekts entfällt auf das höhere Arbeitsangebot. Die Arbeitsmarktsituation verbessert sich in der Gruppe der Geringqualifizierten überdurchschnittlich stark, weil der Arbeitsmarkt für diese Personengruppe im Allgemeinen stärker auf Reformen reagiert als für die anderen

Qualifikationsgruppen. Der Beschäftigungseffekt für Geringqualifizierte beläuft sich damit auf mehr als 1 Prozent.

Tabelle 1: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung des FLAF-Beitrages (Szenario 1)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040
BIP, real	0,56%	0,73%	0,79%	0,82%	0,84%	0,85%	0,92%	0,97%
Investitionen, real	1,76%	1,82%	1,80%	1,74%	1,68%	1,62%	1,44%	1,32%
Privater Konsum, real	1,28%	1,41%	1,49%	1,56%	1,63%	1,68%	1,80%	1,90%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	-1,96%	-1,72%	-1,48%	-1,22%	-0,98%	-0,84%	-0,80%	-0,78%
-niedrig	-2,24%	-1,88%	-1,61%	-1,35%	-1,10%	-0,96%	-0,93%	-0,90%
-mittel	-1,94%	-1,68%	-1,43%	-1,18%	-0,94%	-0,80%	-0,77%	-0,75%
-hoch	-1,90%	-1,68%	-1,43%	-1,18%	-0,93%	-0,80%	-0,77%	-0,77%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0,77%	1,03%	1,26%	1,49%	1,70%	1,82%	1,90%	1,94%
-niedrig	0,47%	0,85%	1,10%	1,33%	1,54%	1,66%	1,72%	1,78%
-mittel	0,78%	1,06%	1,28%	1,51%	1,72%	1,84%	1,90%	1,95%
-hoch	0,87%	1,10%	1,33%	1,56%	1,77%	1,90%	1,97%	1,99%
Beschäftigung	0,87%	0,99%	0,99%	0,96%	0,92%	0,89%	0,92%	0,94%
-niedrig	1,11%	1,35%	1,39%	1,37%	1,32%	1,28%	1,26%	1,22%
-mittel	0,88%	1,00%	1,01%	0,97%	0,93%	0,90%	0,91%	0,92%
-hoch	0,77%	0,85%	0,84%	0,81%	0,77%	0,75%	0,81%	0,87%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0,70	-0,75	-0,70	-0,62	-0,54	-0,50	-0,52	-0,53
-niedrig	-0,85	-0,98	-0,97	-0,91	-0,83	-0,79	-0,82	-0,85
-mittel	-0,70	-0,76	-0,70	-0,62	-0,54	-0,50	-0,51	-0,53
-hoch	-0,62	-0,65	-0,59	-0,51	-0,43	-0,39	-0,41	-0,42
BIP, real (in Mrd. Euro)	2,7	3,5	3,8	4,0	4,1	4,1	4,4	4,7
Beschäftigung (in Tausend Personen)	38,5	43,8	44,1	42,8	40,8	39,6	40,7	41,6
Arbeitslose (in Tsd Personen, nach Eurostat)	-32,4	-34,9	-32,6	-29,0	-25,2	-23,3	-24,2	-24,9
Selbstfinanzierungsgrad	42,7%	49,9%	53,9%	56,9%	59,4%	60,6%	60,5%	59,7%

Niveaubewertung relativ zum Basisszenario ohne Reduktion der Lohnnebenkosten. Niedrig: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hoch: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+).

Quelle: PuMA Simulationsmodell. • Erstellt mit Datawrapper

Diese Verteilung der Beschäftigungseffekte ist auch der wesentliche Grund für die leicht unterschiedlichen Auswirkungen auf die Löhne. Weil der Beschäftigungseffekt für mittlere und höhere Qualifikationen schwächer ist, reduziert die Maßnahme deren Anteil an der Beschäftigung etwas. Dies erhöht wiederum deren Arbeitsproduktivität, was sich in weiterer Folge in leicht überdurchschnittlichen Lohnabschlüssen niederschlägt. Dementsprechend nehmen die realen Nettolöhne für mittlere und höhere Qualifikationen etwas überdurchschnittlich zu.

Die höheren realen Nettoeinkommen sowie der positive Beschäftigungseffekt stärken die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Zudem stärkt die Maßnahme die Bruttobetriebsüberschüsse und Selbständigeneinkommen. Der reale private Konsum fällt daher spürbar stärker aus als im Basisszenario ohne Lohnnebenkostenreduktion. Der Konsumeffekt beträgt in Szenario 1 kurzfristig 1,3 Prozent und nimmt in der Folge auf knapp 2 Prozent längerfristig zu. Durch die geringeren Arbeitskosten, den

Beschäftigungszuwachs und die höhere Nachfrage steigen die Investitionsanreize der Unternehmen. Die realen Investitionen fallen kurzfristig um rund 1,8 Prozent stärker aus als im Basisszenario.

Die stärkere Konsum- und Investitionsnachfrage bedeutet verwendungsseitig einen positiven Wertschöpfungseffekt. Dieser Effekt wird durch den Rückgang des öffentlichen Konsums zur Finanzierung des Einnahmenausfalls, der im nächsten Absatz diskutiert wird, etwas abgeschwächt. Im Produktionsfunktionsansatz bewirken die zusätzliche Beschäftigung und der zusätzliche Kapitalstock eine höhere Wertschöpfung. Nach der Modellsimulation erhöht die Lohnnebenkostensenkung in Szenario 1 das reale BIP im Jahr 2025 um etwas mehr als 0,5 Prozent. Der Wertschöpfungseffekt nimmt im Zeitverlauf mit dem höheren Kapitalstock noch weiter zu, der reale BIP-Effekt beträgt längerfristig rund 1 Prozent. Bezieht man diesen Effekt auf das BIP des Jahres 2023, so entspricht dies kurzfristig 2,7 Mrd. Euro und längerfristig knapp 5 Mrd. Euro zusätzlicher Wertschöpfung jährlich.

Mit den dargestellten positiven volkswirtschaftlichen Effekten der Dämpfung der Abgabenbelastung sind positive Rückwirkungen auf die öffentlichen Finanzen verbunden. Der Zuwachs beim privaten Konsum führt zu höheren Einnahmen aus Konsumsteuern wie der Umsatzsteuer und den diversen Verbrauchsabgaben. Der Beschäftigungseffekt hat zur Folge, dass Einnahmen aus SV-Beiträgen und der Einkommensteuer zunehmen. Gemäß der Modellsimulation finanziert sich die Maßnahme kurzfristig zu mehr als 40 Prozent und mittelfristig zu rund 60 Prozent selbst.¹⁵ Wie oben angesprochen, wird in der Modellsimulation angenommen, dass der verbleibende Teil der Finanzierung des Einnahmenausfalls über das Heben von Effizienzpotenzialen, das heißt einen Rückgang des öffentlichen Konsums ohne dass öffentliche Leistungen reduziert werden müssen, erfolgt.

Die volkswirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen im kleineren **Szenario 2**, bei dem der FLAF-Beitragssatz um 1 Prozentpunkt auf 2,7 Prozent reduziert wird, sind in Tabelle 2 dargestellt. Entsprechend des deutlich geringeren Maßnahmenvolumens sind auch die volkswirtschaftlichen Effekte schwächer. So erhöht die Reduktion des FLAF-Beitragssatzes um 1 Prozentpunkt das reale BIP gemäß der Modellsimulation um 0,15 Prozent im Jahr 2025 und mittelfristig um rund 0,25 Prozent. Weil bei einer stärkeren Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen mitunter überproportional höhere Kosten bzw. Friktionen anfallen können, sind die volkswirtschaftlichen Effekte im kleineren Szenario minimal stärker als das Verhältnis der Reformvolumina der beiden Szenarien von 3,7 erwarten lassen

¹⁵ Der Selbstfinanzierungsgrad ist bei einer Lohnnebenkostensenkung besonders ausgeprägt. Die teilweise Überwälzung der Abgabenreduktion auf die Beschäftigten führt zu höheren Bruttolöhnen. Dadurch nehmen insbesondere die Beitragseinnahmen der Sozialversicherung zu, weil die Bemessungsgrundlage die Bruttoeinkommen ist. Umgekehrt dämpft dieser Effekt das „tatsächliche“ Entlastungsvolumen etwas, was die positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen daher abschwächt.

würde. Dies zeigt sich u.a. beim Selbstfinanzierungsgrad der Maßnahme, der mit 45 Prozent kurzfristig und gut 60 Prozent mittel- und langfristig etwas höher ausfällt.

Tabelle 2: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Reduktion um 1 Prozentpunkt (Szenario 2)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040
BIP, real	0,15%	0,20%	0,22%	0,23%	0,23%	0,24%	0,25%	0,27%
Investitionen, real	0,52%	0,53%	0,52%	0,50%	0,48%	0,46%	0,40%	0,36%
Privater Konsum, real	0,35%	0,38%	0,40%	0,42%	0,44%	0,45%	0,48%	0,51%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	-0,52%	-0,45%	-0,39%	-0,32%	-0,25%	-0,22%	-0,21%	-0,21%
-niedrig	-0,59%	-0,50%	-0,43%	-0,36%	-0,29%	-0,25%	-0,25%	-0,24%
-mittel	-0,51%	-0,44%	-0,38%	-0,31%	-0,24%	-0,21%	-0,21%	-0,20%
-hoch	-0,50%	-0,44%	-0,38%	-0,31%	-0,24%	-0,20%	-0,20%	-0,20%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0,21%	0,28%	0,34%	0,40%	0,46%	0,49%	0,51%	0,52%
-niedrig	0,12%	0,22%	0,29%	0,35%	0,41%	0,44%	0,46%	0,48%
-mittel	0,21%	0,28%	0,34%	0,40%	0,46%	0,49%	0,51%	0,52%
-hoch	0,23%	0,29%	0,36%	0,42%	0,48%	0,51%	0,53%	0,54%
Beschäftigung	0,24%	0,27%	0,27%	0,26%	0,25%	0,24%	0,25%	0,26%
-niedrig	0,30%	0,37%	0,38%	0,37%	0,36%	0,35%	0,34%	0,33%
-mittel	0,24%	0,27%	0,27%	0,26%	0,25%	0,24%	0,25%	0,25%
-hoch	0,21%	0,23%	0,23%	0,22%	0,21%	0,21%	0,22%	0,24%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0,19	-0,20	-0,19	-0,17	-0,15	-0,14	-0,14	-0,15
-niedrig	-0,23	-0,27	-0,26	-0,25	-0,23	-0,22	-0,23	-0,23
-mittel	-0,19	-0,21	-0,19	-0,17	-0,15	-0,14	-0,14	-0,14
-hoch	-0,17	-0,18	-0,16	-0,14	-0,12	-0,11	-0,11	-0,12
BIP, real (in Mrd. Euro)	0,7	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3
Beschäftigung (in Tausend Personen)	10,5	11,9	12,0	11,6	11,1	10,8	11,1	11,4
Arbeitslose (in Tsd Personen, nach Eurostat)	-8,8	-9,5	-8,9	-7,9	-6,9	-6,4	-6,6	-6,8
Selbstfinanzierungsgrad	45,2%	52,3%	56,2%	59,2%	61,6%	62,7%	62,1%	61,0%

Niveauabweichung relativ zum Basisszenario ohne Reduktion der Lohnnebenkosten. Niedrig: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hoch: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+).

Quelle: PuMA Simulationsmodell. • Erstellt mit Datawrapper

4. AUSWIRKUNGEN AUF PREISLICHE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND EXPORTE

In diesem Abschnitt der Studie wird die Wirkung der Senkung der Lohnnebenkosten auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft und darauf aufbauend auf die Exportentwicklung genauer betrachtet. Er ist wie folgt strukturiert: Zunächst wird der Zusammenhang von preislicher Wettbewerbsfähigkeit und Exporten diskutiert. Darauf aufbauend wird die Vorgehensweise zur Abschätzung der Entwicklung von Arbeitskosten, BIP-Deflator und Exporten dargestellt. Schließlich werden die Simulationsergebnisse für preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Exporte präsentiert.

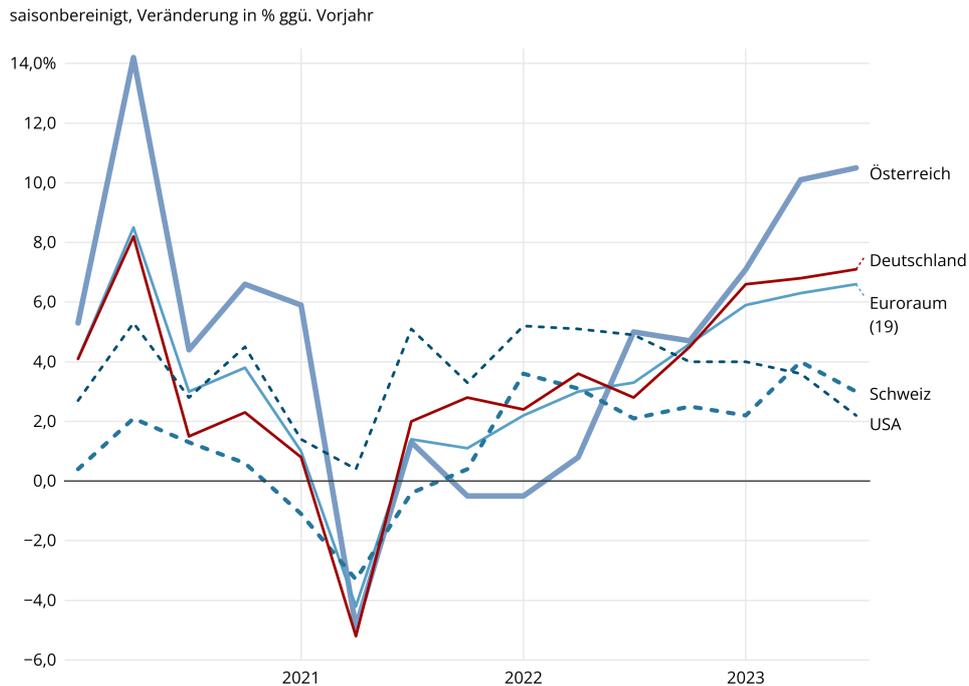
4.1 Preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Export

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit misst die Preis- und Kostensituation einer Volkswirtschaft relativ zu ihren Handelspartnern bzw. Mitbewerbern. Sie ist eine der entscheidenden Determinanten für den Erfolg von Exportunternehmen in internationalen Märkten. Kostenseitig wird sie oftmals über die Entwicklung der Lohnstückkosten, hinsichtlich der Preisdimension im internationalen Handel oftmals anhand des realen effektiven Wechselkurses gemessen. Diese beiden Indikatoren werden im Folgenden kurz dargestellt.

Die Entwicklung der Lohnstückkosten setzt die nominellen Arbeitnehmerentgelte pro Beschäftigten ins Verhältnis zum realen Output pro Beschäftigten. Steigen die Arbeitnehmerentgelte pro Beschäftigten stärker als die Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten, so verschlechtert sich *ceteris paribus* die Wettbewerbsfähigkeit einer Ökonomie. Steigt die Wertschöpfung pro Beschäftigten stärker, verbessert sie sich.

Die Entwicklung der Lohnstückkosten seit Anfang 2020 ist in Abbildung 12 im Vergleich zu Deutschland dem Euroraum, der Schweiz und den USA dargestellt. So zeigt sich, dass das Lohnstückkostenwachstum Österreichs im Jahr 2020 über den Wachstumsraten der Vergleichsländer lag. Im Jahr 2021 und im ersten Halbjahr 2022 entwickelte sich das österreichische Wachstum unterdurchschnittlich, allerdings stieg es in der zweiten Hälfte 2022 deutlich an und übertraf wiederum alle Vergleichsländer und den Euroraum. Besonders deutlich zeigt sich das Wachstum in Folge der kräftigen Lohnabschlüsse 2022 in den ersten drei Quartalen des Jahres 2023: hier vergrößerte sich die Schere zum wichtigsten Handelspartner Österreichs Deutschland deutlich – ebenso wie zum Euroraum. Die Schweiz etwa verzeichnete andererseits Wachstumsraten, die deutlich unter jenen des Euroraums lagen. Vor diesem Hintergrund kann man nicht nur über einen längeren Zeitraum (siehe Kapitel 2.1), sondern insbesondere in den vergangenen drei Quartalen 2023 eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs konstatieren.

Abbildung 12: Entwicklung der Lohnstückkosten Österreichs im Vergleich zu Deutschland, dem Euroraum, der Schweiz und den USA

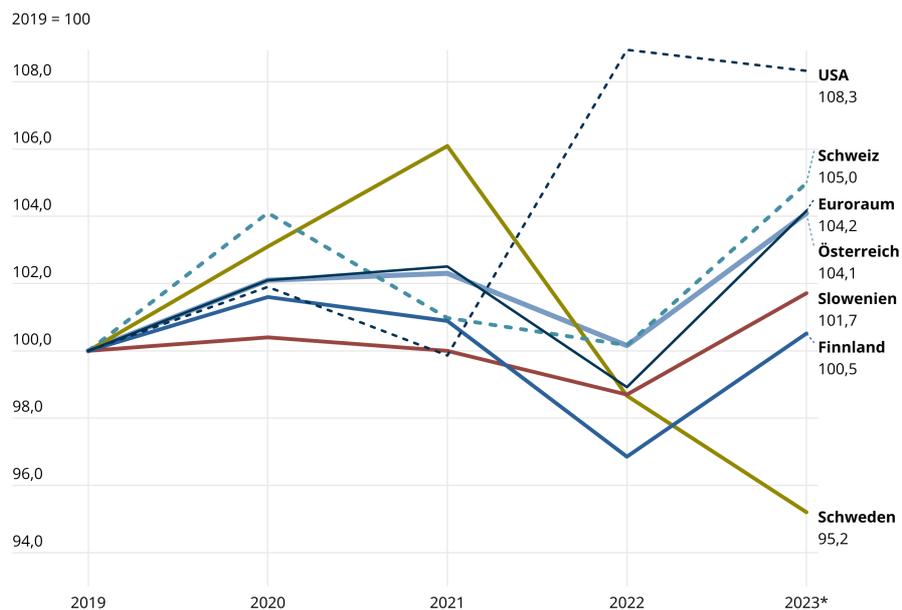


Quelle: OECD, Key Economic Indicators (KEI) database. Letztes Update: Feb 2024. • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Der reale effektive Wechselkurs gibt an, wie teuer die Produkte eines Landes im Vergleich zu jenen anderer Länder sind. Damit werden das inländische Preisniveau, das ausländische Preisniveau und der nominelle Wechselkurs miteinander in Beziehung gesetzt. Steigt etwa das inländische Preisniveau relativ zum ausländischen, so verteuern sich die heimischen Güter und Dienstleistungen und entsprechend wird die nachgefragte Menge nach diesen im Ausland sinken. Bleiben die Preisniveaus in Relation zueinander konstant und wertet der nominelle Wechselkurs ab, werden heimische Güter und Dienstleistungen im Ausland günstiger und die nachgefragte Menge und somit der Export steigt. Gewichtet man die jeweiligen realen Wechselkurse mit dem Handelsanteil aller (bzw. der wesentlichen) Handelspartner, so erhält man den realen effektiven Wechselkurs (REER). Die Entwicklung dieses Indikators ist in Abbildung 13 für Österreich, seine potenziellen Mitbewerber in der EU (vgl. auch Bittó et al. 2023) sowie die USA dargestellt.

Abbildung 13 Entwicklung des realen effektiven Wechselkurses (Österreich, EU-Mitbewerber und USA)



Anmerkung: *für 2023 wurde der Durchschnitt der Monate Jänner bis November 2023 herangezogen.

Quelle: OeNB, EcoAustria Berechnungen. • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Es zeigt sich – insbesondere im Vergleich mit den anderen EU-Staaten Finnland, Slowenien und Schweden – dass Österreich seit 2019 relativ stark aufgewertet hat (+4,2 Prozent). In einem ähnlichen Maß hat der Euroraum insgesamt über den gesamten Zeitraum aufgewertet. Die Schweiz hat mit rund 5 Prozent etwas stärker angezogen und auch die USA hat vor allem im Jahr 2022 deutlich aufgewertet. Insgesamt ergibt sich also ein gemischtes Bild. Während wichtige Exportmärkte Österreichs wie die USA und die Schweiz gegenüber ihren Handelspartnern aufgewertet haben, was für die Wettbewerbsfähigkeit aus österreichischer Sicht als positiv zu bewerten ist, haben wichtige Mitbewerber Österreichs auf internationalen Märkten an preislicher Wettbewerbsfähigkeit gewonnen, da diese nicht so stark gegenüber ihren Handelspartnern aufwerteten.

Die Frage der Entwicklung des realen effektiven Wechselkurses ist insofern von Relevanz, da dieses Preismaß heimischer Güter im Ausland direkt mit der Exportentwicklung in Verbindung steht. So weisen eine Vielzahl an Untersuchungen einen statistisch signifikanten Effekt des realen effektiven Wechselkurses auf reale Exportvolumina nach. Der Effekt dürfte sich jedoch angesichts der wachsenden Bedeutung globaler Wertschöpfungsketten und der zunehmenden Internationalisierung globaler Produktionsnetzwerke in den vergangenen Jahrzehnten verringert haben (vgl. auch de Soyres et al. 2021). Auch zeigt sich, dass sich die Bedeutung von Bewegungen realer effektiver Wechselkurse sektoral bzw. branchenspezifisch mitunter stark unterscheiden kann (siehe Patel et al., 2019). Ahmed et al. (2016) finden, dass die Elastizität der Exporte auf die realen Wechselkurse im verarbeitenden Gewerbe über die

Zeit zurückgegangen ist. Ähnliche Rückgänge, wenngleich auf einem anderen Niveau dürfte gemäß ihren Schätzungen auch bei den Gesamtexporten insgesamt stattgefunden haben.

Aus österreichischer Sicht sind vor dem Hintergrund der Literatur zwei Aspekte für die Bewertung der Wirkung von realen und effektiven Wechselkursen auf Exporte von Bedeutung: zunächst weist Österreich eine starke Spezialisierung im Bereich komplexer (und daher wahrscheinlich preisunelastischer) Güter auf (zu Fragen der österreichischen Exportspezialisierung sei auf Bittó et al. 2023 hingewiesen). Zum anderen ist Österreich – in Kombination mit mitteleuropäischen Ökonomien wie Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Slowenien – stark in deutsche Wertschöpfungsketten und damit in globale Wertschöpfungsketten integriert (vgl. Schwarzbauer und Koch 2021 sowie Stehrer und Stöllinger 2015). Beide Punkte dürften die preisliche Reaktion der österreichischen Exporte auf REER-Bewegungen dämpfen.

4.2 Interaktion von Lohnkosten, Preisen und Exporten

Um das kurz- bis mittelfristige Feedback von Lohnkosten, Preisen und Exporten im spezifisch österreichischen Kontext zu analysieren, wird in diesem Unterabschnitt ein strukturelles, vektorautoregressives (SVAR) Modell geschätzt, das die Dynamik zwischen den folgenden drei Variablen abbildet:

$$ex_t = f(ex_{t-k}, \pi_{t-k}, lk_{t-k}, r_{ezb,t-p}, WT_{t-l}, RP_{t-j}) \quad (\text{EXPORT – Gleichung})$$

$$\pi_t = f(ex_{t-k}, \pi_{t-k}, lk_{t-k}, r_{ezb,t-p}, WT_{t-l}, RP_{t-j}) \quad (\text{Deflatorgleichung})$$

$$lk_t = f(yex_{t-k}, \pi_{t-k}, lk_{t-k}, r_{ezb,t-p}, WT_{t-l}, RP_{t-j}) \quad (\text{Lohnkostengleichung})$$

Die Export-Gleichung stellt die Entwicklung des realen Exports ($\{ex\}_t$) als Funktion der vergangenen Export- (ex_{t-k}), Deflator- (π_{t-k}) und nominellen Arbeitskostenentwicklung (lk_{t-k}) dar und berücksichtigt internationale Einflussfaktoren wie die Zinspolitik der EZB ($r_{ezb,t-p}$), die Entwicklung des Welthandels (WT_{t-l}) und die Entwicklung internationaler Rohstoffpreise (RP_{t-j}). Gleiches gilt für die Inflationsgleichung und die Lohnkostengleichung, wobei die Wirkung der Variablen auf der rechten Seite in den einzelnen Gleichungen unterschiedlich ist.

Für die Untersuchung wurden Bruttoexporte herangezogen, da diese auf Quartalsbasis verfügbar sind. Dabei wurden sowohl die Exporte insgesamt als auch reine Warenexporte betrachtet. Als Inflationsmaß wurde der BIP-Deflator verwendet, da dieser die Preise der im jeweiligen Zeitraum in Österreich produzierten Güter und Dienstleistungen beinhaltet. Dies ist ein Unterschied zu den in Abbildung 13 verwendeten Verbraucherpreisindizes, da Verbraucherpreise die für die heimischen Konsumenten relevanten Preise abbilden. Diese sind ein Mix aus Preisen importierter Güter und Dienstleistungen und Preisen heimischer Güter- und Dienstleistungen. Da der Fokus dieses Analyseschrittes auf der

Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen liegt, ist der BIP-Deflator für diese Analyse geeigneter. Die nominellen Arbeitskosten wurden in diesem Ansatz mit der Entwicklung des Tariflohnindex gemessen.

Dieses Modell wurde auf Basis von Quartalsdaten für den Zeitraum 1999:1 – 2019:4 geschätzt. Dabei wurden sowohl die Corona-Krise als auch die Entwicklung seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 nicht mitberücksichtigt, da diese spezielle Krisendynamiken bei Exporten, aber auch bei der Inflation enthalten, die davor (sowie danach) nicht im selben Ausmaß erwartbar sind. Das Modell wurde mit einem Quartal Verzögerung geschätzt¹⁶.

Es zeigt sich, dass eine Senkung der Lohnnebenkosten mit einer Senkung des Drucks auf die Preise einhergeht. Dadurch wertet Österreich effektiv ab und die Exporte steigen. Der folgende Abschnitt weist daher die konsolidierte Betrachtung einer Senkung der Lohnnebenkosten auf Inflations- und Exportentwicklung aus.

4.3 Wirkung der Lohnnebenkosten auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Exporte

Die Ergebnisse der konsolidierten Betrachtung für Inflation und reale Exporte sind in Tabelle 3 ausgewiesen. Die in Szenario 1 vorgesehene komplette Abschaffung des FLAF-Beitrags verringert im ersten Jahr die nominellen Arbeitskosten um 2,3 Prozent.¹⁷ Daraus ergibt sich eine senkende Wirkung auf die inländische Inflation in Höhe von -0,9 Prozentpunkten. Diese Reduktion des Preisniveaus löst eine reale Abwertung der österreichischen Wirtschaft gegenüber ihren Handelspartnern im selben Ausmaß aus und führt so zu einem Anstieg der realen Exporte in Höhe von 1,4 Prozent. Im zweiten und im dritten Jahr schwächt sich die Wirkung auf die nominellen Lohnkosten nach der Makrosimulation ab und auch die inflationsdämpfende Wirkung lässt nach. So sind die nominellen Lohnkosten im Jahr 3 1,8 Prozent unter den nominellen Lohnkosten, wenn keine Abschaffung des FLAF-Beitrags erfolgt wäre, entsprechend kleiner sind auch der Abstand der Inflation in beiden Szenarien (-0,7 Prozentpunkte) und die Wirkung auf die Exporte (+1,3 Prozent).

¹⁶ Grundlage für die Wahl nur eines Lags waren Test-Statistiken, die auf gängigen Informationskriterien basieren, welche für die Bestimmung der Verzögerungsstruktur im SVAR herangezogen werden (SIC und AIC, vgl. Lütkepohl 2005).

¹⁷ Dieser Wert unterscheidet sich vom Ergebnis der PuMA-Makrosimulation. Dort ist in den nominellen Arbeitskosten auch selbständige Erwerbstätigkeit berücksichtigt. Da für diese keine Entlastung erfolgt, ist dort der Rückgang bei den nominellen Arbeitskosten schwächer.

Tabelle 3: Ergebnisse Szenarienrechnung: Wirkung der Reduktion des FLAF-Beitrages auf Preise und Exporte

	Nominelle Arbeitskosten	BIP- Deflator	Exporte insgesamt
	Ver. in %	Ver. in %- Pkten.	Ver. in %
<i>Szenario 1: Abschaffung des FLAF-Beitrages</i>			
Jahr 1	-2,3%	-0,9	1,4%
Jahr 2	-2,1%	-0,8	1,5%
Jahr 3	-1,8%	-0,7	1,3%
<i>Szenario 2: Reduktion des FLAF-Beitrages um 1 Prozentpunkt</i>			
Jahr 1	-0,6%	-0,2	0,4%
Jahr 2	-0,5%	-0,2	0,4%
Jahr 3	-0,5%	-0,2	0,3%

Quelle: EcoAustria Berechnungen. • Erstellt mit Datawrapper

Vergleichbar ist die Dynamik in Szenario 2, das eine Reduktion des FLAF-Beitrags um einen Prozentpunkt vorsieht. In diesem Fall würden die nominellen Lohnkosten im Vergleich zum Alternativszenario um 0,6 Prozent geringer sein, mit einer um 0,2 Prozentpunkte geringeren Inflation. Dadurch käme es zu einem Anstieg der realen Exporte um 0,4 Prozent. Wiederum schwächt sich die Wirkung nach zwei Jahren ab und die Effekte reduzieren sich im Schnitt um 0,1 Prozentpunkte.

5. MÖGLICHKEITEN DER GEGENFINANZIERUNG

Die Stabilität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist eine wesentliche Grundlage für die Prosperität eines Landes. Der Zugang zum Kapitalmarkt ist grundlegend, um die laufenden öffentlichen Ausgaben und Investitionen zu finanzieren. Österreich hat in der Vergangenheit eine weitgehend stabile Entwicklung bei den öffentlichen Finanzen aufzuweisen, wobei seit dem Jahr 1995 lediglich in den Jahren 2018 und 2019 leichte Finanzierungsüberschüsse gegeben sind. Der öffentliche Schuldenstand ist mit 78,4 Prozent des BIP zu Ende des Jahres 2022 deutlich höher als noch in der Mitte der 1990er Jahre mit Werten rund um 65 Prozent des BIP. Vor dem Hintergrund potenziell deutlich steigender Ausgaben bereits in den nächsten zehn Jahren, insbesondere bedingt durch höhere Ausgaben für die Alterssicherung, für den Zinsendienst und für die Bewältigung der Dekarbonisierung ist es wesentlich, Reformen, die mit Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen einhergehen, zu finanzieren.

Eine Lohnnebenkostensenkung hat positive volkswirtschaftliche Folgewirkungen. Sie erhöht die Beschäftigung, die Investitionstätigkeit und hat sowohl eine höhere Export- als auch Inlandsnachfrage zur Folge, was sich in einer höheren Wertschöpfung niederschlägt. Die Lohnnebenkostensenkung impliziert auf mittlere Frist auch kräftigere Lohnabschlüsse, was die Bemessungsgrundlage für Sozialversicherungsbeiträge und die Lohnsteuer erhöht. Dementsprechend finanziert sich die Lohnnebenkostensenkung zum Teil selbst. Dies bedeutet, dass die öffentlichen Einnahmen um deutlich weniger zurückgehen, als dies bei einer reinen ceteris paribus Betrachtung der Fall wäre.

Trotz der Selbstfinanzierung entsteht eine Lücke in den öffentlichen Finanzen, sodass eine Gegenfinanzierung notwendig ist, um das öffentliche Defizit nicht weiter auszuweiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wie die Lohnnebenkostensenkung selbst auch die Gegenfinanzierung Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen hat. Beispielsweise impliziert eine geringere öffentliche Nachfrage eine Reduktion der Arbeitsnachfrage mit dementsprechenden Folgen für die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte, die private Konsumnachfrage und damit wiederum auf die Wertschöpfung. Damit einher geht eine Dämpfung bei den Steuereinnahmen und den Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen. Darüber hinaus führen die schwächere Arbeitsnachfrage und Beschäftigung zu höheren Ausgaben im Rahmen der Arbeitslosenunterstützung bzw. der Sozialhilfe. Diese Folgen müssen bei einer umfassenden Betrachtung berücksichtigt werden.

Eine Gegenfinanzierung auf der Einnahmenseite hat ebenso Wachstums- und Arbeitsmarktwirkungen zur Folge. Abgaben mit relevantem Aufkommen, welche zu einer Gegenfinanzierung herangezogen werden können, stehen häufig im Zusammenhang mit Einkommen aus der Erwerbstätigkeit. Wie oben diskutiert, ist dieser Konnex in Österreich besonders ausgeprägt. Entsprechende Abgabenquellen sind

die Sozialversicherungsbeiträge, die Lohn- und Einkommensteuer und die Lohnsummenabgaben (insbesondere Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds und Kommunalsteuer). Aber auch Erhöhungen von Steuern auf den privaten Konsum, die eine weitere wesentliche Quelle der Einnahmen aus Abgaben darstellen, haben volkswirtschaftliche Folgewirkungen. Sie erhöhen die Inflation und reduzieren damit die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Dies wiederum fließt in die Lohnverhandlungen ein und reduziert infolge der höheren Lohnkosten die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Im Folgenden werden die ökonomischen Wirkungen der öffentlichen Nachfrage und einzelner Abgabekategorien zur Gegenfinanzierung einer Lohnnebenkostensenkung diskutiert. Darüber hinaus werden Effizienzpotenziale im öffentlichen Bereich analysiert und quantifiziert. Effizienzpotenziale sind zwar ebenso mit einer geringeren öffentlichen Nachfrage verbunden. Jedoch führt der ineffiziente Einsatz der Inputfaktoren dazu, dass dieselben Leistungen mit geringeren Inputs erreicht und Arbeitskräfte einer effizienteren Verwendung zugeführt werden können. Anders ausgedrückt impliziert die öffentliche Nachfrage bei ineffizientem Einsatz ein sogenanntes Crowding-Out.

5.1 Ausgabenbasierte Gegenfinanzierung

5.1.1 Einsparungen im öffentlichen Konsum

Im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzkrise und der anschließenden Frage der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen kam es in der makroökonomischen und wirtschaftspolitischen wissenschaftlichen Literatur wiederum zur Diskussion über die Bedeutung des Multiplikators¹⁸ öffentlicher Ausgaben. In diesem Zusammenhang wurden einige neuere empirische Untersuchungen zu diesem Thema durchgeführt. Empirische Arbeiten hinsichtlich des Multiplikators öffentlicher Ausgaben basieren methodisch zumeist auf einer strukturellen Vektorautoregression (SVAR). Dabei wird angenommen, dass die Bevölkerung einer Volkswirtschaft von den Konsolidierungsmaßnahmen überrascht wird. In der Realität sind Konsolidierungsvorhaben selten überraschend und mit einer regen politischen Auseinandersetzung verbunden. Diese wiederum beeinflusst bereits im Vorfeld die Entscheidungen von MarktteilnehmerInnen. So kann beispielsweise die Diskussion über eine Kürzung einer Investitionsförderung zu verstärkter Investitionstätigkeit vor der Kürzung führen. Damit würden die Investitionen nach der Maßnahme kräftiger zurückgehen, als wenn die Maßnahme überraschend umgesetzt würde. Die VAR-Schätzung wird in einem solchen Fall einen höheren Multiplikator ergeben.

¹⁸ Ein Multiplikator von 1 besagt, dass das BIP um 1 Euro zulegt, falls die öffentlichen Ausgaben um 1 Euro steigen.

Die Europäische Kommission (2012) hat die Ergebnisse relevanter empirischer Literatur zu Ausgabenmultiplikatoren aufgearbeitet. Die Zusammenfassung findet sich in Tabelle 4. Die Untersuchung zeigt, dass die Multiplikatoren in den einzelnen Arbeiten eine sehr große Bandbreite aufweisen. Die Werte reichen von -0,7 in Blanchard und Perotti für die USA bis zu 1,9 in Biau und Girard für Frankreich.

Tabelle 4: Übersicht über empirische Literatur zu öffentlichen Ausgabenmultiplikatoren

Studien	Betrachtete Länder und Zeitraum	Kurzfristiger Multiplikator	Mittelfristiger Multiplikator
Blanchard und Perotti (2002)	USA (1947-1997)	-0,69	0,5
Perotti (2004)	USA (1960-1979)	1,29	1,4
Perotti (2004)	USA (1980-2001)	0,36	0,28
Gali et al. (2007)	USA (1954-2003)	0,7	1,74
Ramey (2011)	USA (1939-2008)	0,6-1,2	-
Mountford und Uhlig (2009)	USA (1955-2000)	0,65 (1. Quartal); 0,46 (4. Quartal)	0,28 (8. Quartal); -0,22
Fatas und Mihov (2001)	USA (1960-1996)	Ähnlich wie Gali et al. (2007)	Ähnlich wie Gali et al. (2007)
Perotti (2004)	Deutschland (1960-1974) Deutschland (1975-1989)	0,36	0,28
Heppke - Falk et al. (2006)	Deutschland (1974-2004)	0,62	1,27
Baum und Koester (2011)	Deutschland (1976-2009)	0,7	0,69
Benassy-Quere und Cimadomo (2006)	Deutschland (1971-2004)	0,23	-0,23
Biau und Girard (2005)	Frankreich (1978-2003)	1,9	1,5
Giordano et al. (2007)	Italien (1982-2004)	1,2	1,7
De Castro (2006)	Spanien (1980-2001)	1,14-1,54	0,58-1,04
De Castro und Hernandez de Cos (2008)	Spanien (1981-2004)	1,3	1
De Castro und Fernandez (2011)	Spanien (1981-2008)	0,94	0,55
IMF (2005)	Portugal (1995-2004)	1,32	1,07
Perotti (2004)	Großbritannien (1963-1979)	0,48	0,27
Perotti (2004)	Großbritannien (1963-1979)	-0,27	-0,6
Benassy-Quere und Cimadomo (2006)	Großbritannien (1971-2004)	0,12	-0,3
Burriel et al. (2010)	Euroraum (1981-2007)	0,87	0,85

Quelle: Europäische Kommission (2012). • Erstellt mit Datawrapper

Zieht man die Ergebnisse in Tabelle 4 heran, dann liegen die Schätzungen für den Multiplikator für die USA zwischen 0,6 und 1,3, für Deutschland zwischen 0,2 und 0,7 und für Großbritannien zwischen -0,3

und 0,5. Für Frankreich und die südlichen europäischen Länder fallen die Schätzungen höher aus. Die Werte liegen zwischen 0,9 (Spanien) und 1,9 (Frankreich) für kurzfristige Multiplikatoren.

Für die mittlere Frist sind die Werte häufig niedriger als für die kurze Frist, wobei in Heppke-Falk et al. (2006) und Giordano et al. (2007) das Gegenteil für europäische Länder der Fall ist. Für die USA zeigt sich ein gemischteres Bild, mit niedrigeren aber auch teilweise deutlich höheren mittelfristigen Multiplikatoren. Beetsma et al. (2021) fokussieren auf 13 EU-Mitgliedstaaten und finden hohe negative Multiplikatoren für einnahmenbasierte, jedoch kaum einen Einfluss von ausgabeseitigen Konsolidierungen.

Die beträchtliche Varianz der Ergebnisse kann mehrere Ursachen haben. Erstens kann dies auf unterschiedliche methodische Herangehensweisen in den einzelnen Arbeiten zurückzuführen sein. So kann die Art und Weise, wie Schocks bei öffentlichen Ausgaben identifiziert werden, unterschiedlich ausfallen. Zudem mag die Höhe des Multiplikators von der Kategorie der öffentlichen Ausgabe abhängen. Die volkswirtschaftlichen Wirkungen von öffentlichen Investitionen mögen anders ausfallen als bei reinen öffentlichen Konsumausgaben. Eine Anpassung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters wird gänzlich andere Auswirkungen haben. Nach Ilzetki et al. (2010) ist die Höhe der Multiplikatoren von mehreren Aspekten abhängig. So ist der Ausgabenmultiplikator in Entwicklungsländern niedriger als in entwickelten Ökonomien. Zudem ist er niedriger, wenn das Wechselkursregime flexibel, die Ökonomie verhältnismäßig offen und die Verschuldungsquote hoch ist. Auf lange Frist gesehen ist zudem der Multiplikator für öffentliche Investitionen deutlich höher als für öffentliche Konsumausgaben. Zu diesem Ergebnis kommen auch Ardanaz et al. (2021). Der mittelfristige Multiplikator für öffentliche Investitionen liegt nach dieser Untersuchung bei 0,7, Reduktionen beim öffentlichen Konsum können demnach das Wachstum sogar stärken.

Capek et al. (2022) ziehen verschiedene Definitionen von Multiplikatoren heran und untersuchen, welche Auswirkungen auf die Ergebnisse von der Wahl der empirischen Modellspezifikation ausgehen. Über alle Modelle ermitteln sie, basierend auf rund 3.000 Schätzungen, für Österreich einen Multiplikator (abdiskontiertes Mittel über 4 Quartale) von knapp 0,7.¹⁹

Neben den in Ilzetki et al. (2010) angeführten Einflussgrößen hat auch die konjunkturelle Lage in einem Land Einfluss auf die Bedeutung der öffentlichen Ausgaben. Dieser Aspekt ist u.a. aufgrund der Situation in Griechenland im Gefolge der Staatsschuldenkrise näher betrachtet worden. So kann der Multiplikator bei schlechter Konjunkturlage höher als in normalen wirtschaftlichen Zeiten sein. Hintergrund dafür sind

¹⁹ Für den Multiplikator bezüglich der Abgaben erhalten die Autoren einen Wert von rund 1,1. Wird der BIP-Deflator zur Deflationierung der nominellen Variablen herangezogen, dann ist der Abgabenmultiplikator noch höher.

Überkapazitäten und Kreditbeschränkungen. Bei einem Wirtschaftsabschwung sind die Kapazitäten in einer Ökonomie nicht ausgelastet. In diesem Fall führt zusätzliche öffentliche Nachfrage nicht zu einem Crowding-Out privater Nachfrage. Freie Kapazitäten können genutzt werden, ohne dass es zu einer Verdrängung der privaten Nachfrage kommt. Umgekehrt bedeutet eine Reduktion der öffentlichen Nachfrage in normalen wirtschaftlichen Zeiten ein Crowding-In von privater Nachfrage, sodass der Multiplikator der öffentlichen Nachfrage niedriger ausfällt. Ebenso spielen Kreditbeschränkungen (bei Unternehmen und privaten Haushalten) bei schlechter Konjunkturlage eine wichtigere Rolle als in expansiven wirtschaftlichen Phasen, sodass der Stimulus einer öffentlichen Nachfrage höher ist.

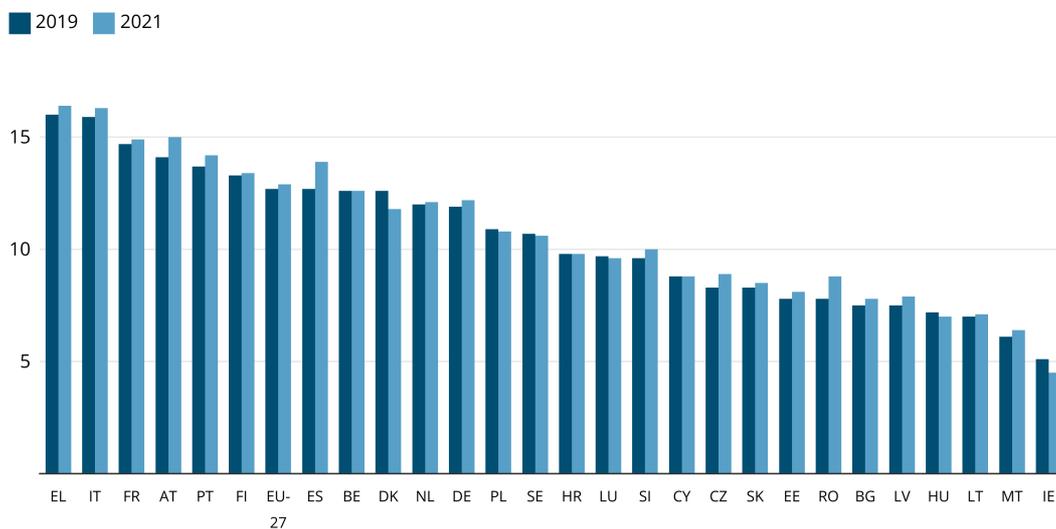
Batini et al. (2012), Baum et al. (2012) und Auerbach und Gorodnichenko (2012) bestätigen in empirischen Untersuchungen die unterschiedliche Wirkung der öffentlichen Nachfrage auf die wirtschaftliche Entwicklung je nach konjunktureller Lage. Nach Batini et al. beträgt der Multiplikator im Euroraum in rezessiven Phasen 2,6 und in expansiven Phasen lediglich 0,4. Baum et al. fokussieren auf Deutschland und finden Werte von 1 in rezessiven und 0,2 in expansiven Phasen. Für die USA zeigt sich nach Auerbach und Gorodnichenko ein vergleichbares Bild. Während einer Rezession beträgt der Multiplikator 1 bis 1,5 und in normalen wirtschaftlichen Phasen zwischen 0 und 0,5. Demgegenüber finden Ramey und Zubairy (2018) und Alesina et al. (2019) keine robuste Evidenz für die Abhängigkeit des öffentlichen Ausgabenmultiplikators vom wirtschaftlichen Umfeld. Nach Ramey und Zubairy liegt der Multiplikator in den meisten untersuchten Spezifikationen zwischen 0,4 und 0,7 und damit deutlich niedriger als 1. Nach Alesina et al. liegt er bei 0,25 während der Einnahmenmultiplikator bei -2 liegt. Wesentlich für die unterschiedliche Wirkung ist die Auswirkung auf private Investitionsentscheidungen. Zusammenfassend kann man festhalten, dass die empirische Literatur eine erhebliche Bandbreite für die Wirkung öffentlicher Ausgaben liefert. Dies mag u.a. damit zusammenhängen, dass zu wenig dahingehend differenziert wird, um welche Ausgabe es sich handelt. Darüber hinaus können Ankündigungseffekte sowie die konjunkturelle Lage die Ergebnisse beeinflussen. Die neuere Literatur deutet jedoch darauf hin, dass der öffentliche Ausgabenmultiplikator deutlich kleiner als 1 sein dürfte. Folgt man neueren Ergebnissen, dann ist zu erwarten, dass eine Gegenfinanzierung auf der Ausgabenseite für den privaten Bereich nur geringe Auswirkungen hat.

5.1.2 Anhebung des Pensionsantrittsalters

Das öffentliche Pensionssystem ist ein wesentlicher Teil der sozialen Sicherung in Österreich und dient der Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter. Entsprechend der großen Anzahl an LeistungsbezieherInnen und der vergleichsweise hohen Pensionsleistungen sind damit auch hohe Finanzierungsaufwendungen verbunden. Die Pensionsausgaben nach der ESSPROS-Statistik von

Eurostat in den Ländern der Europäischen Union für die Jahre 2019 und 2021 sind in Abbildung 14 dargestellt.²⁰ Nach diesen Zahlen betragen die Pensionsausgaben in Österreich im Jahr 2019 14,1 Prozent des BIP. Dies entspricht dem vierthöchsten Wert in der EU, lediglich Griechenland, Italien, und Frankreich weisen höhere Ausgabenquoten auf. Im Vergleich dazu fallen die Ausgaben im EU-Schnitt mit 12,7 Prozent des BIP geringer aus, sie sind aber auch in Deutschland (11,9 Prozent des BIP) deutlich geringer. In den Jahren 2020 und auch noch 2021 führte die schwache Wirtschaftsentwicklung zu höheren Ausgabenquoten.

Abbildung 14: Pensionsausgaben in EU-Ländern in % des BIP, 2019 und 2021



Enthält insbesondere Alters- und vorzeitige Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenpensionen

Quelle: Eurostat ESSPRO • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Die wesentlichen Gründe für die im internationalen Vergleich hohen Ausgaben in Österreich sind zum einen vergleichsweise hohe Pensionsleistungen und zum anderen ein niedriges Pensionsantrittsalter. Nach Ergebnissen der Publikation „Pensions at a Glance“ der OECD (2023c) für verschiedene Erwerbsverläufe beträgt die Bruttoersatzrate (das Verhältnis der ersten Bruttopension zum letzten Bruttoerwerbseinkommen) in Österreich für eine Person mit durchschnittlichem Einkommen 74,1 Prozent. Weil Pensionen in Österreich deutlich geringeren SV-Beiträgen unterliegen als die Erwerbseinkommen und aufgrund der Progression in der Einkommensteuer fällt die Nettoersatzrate (d.h.

²⁰ Je nach Datenquelle bzw. Publikation können die öffentlichen Pensionsausgaben etwas voneinander abweichen, insbesondere in Abhängigkeit davon, ob bestimmte Ausgabenposten (z.B. Invaliditätspensionen oder Unterstützungsleistungen für niedrige Pensionseinkommen wie Ausgleichszulagen) in den Gesamtausgaben berücksichtigt werden.

die erste Nettopension zum letzten Nettoerwerbseinkommen) mit 87,4 Prozent noch deutlich höher aus, was dem fünfthöchsten Wert innerhalb der OECD entspricht.²¹

Wesentlich für die hohen Pensionsausgaben in Österreich ist aber auch das niedrige Pensionsantrittsalter. Abbildung 15 und Abbildung 16 illustrieren das Pensionsantrittsalter für Frauen und für Männer in den OECD-Ländern im Jahr 2022. Dabei sind jeweils das aktuelle Regelpensionsalter sowie das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter (labour market exit age). Das Erwerbsaustrittsalter wird insbesondere in internationalen Vergleichen als Proxy für das tatsächliche Pensionsantrittsalter verwendet, wobei hier naturgemäß methodische Unterschiede vorliegen. Nach den Zahlen der OECD beträgt das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter von Frauen in Österreich 60,9 Jahre. Dies ist der sechsniedrigste Wert unter den 38 OECD-Ländern und liegt deutlich unter dem OECD-Schnitt von 63,1 Jahren. Das Regelpensionsalter für Frauen betrug im Jahr 2022 60 Jahre, nur die Türkei und Kolumbien wiesen ein noch geringeres Alter auf.²² Für Männer betrug das Erwerbsaustrittsalter in Österreich 61,6 Jahre, was dem fünftniedrigsten Wert entspricht. Es liegt damit fast 3 Jahre unter dem OECD-Schnitt von 64,4 Jahren.

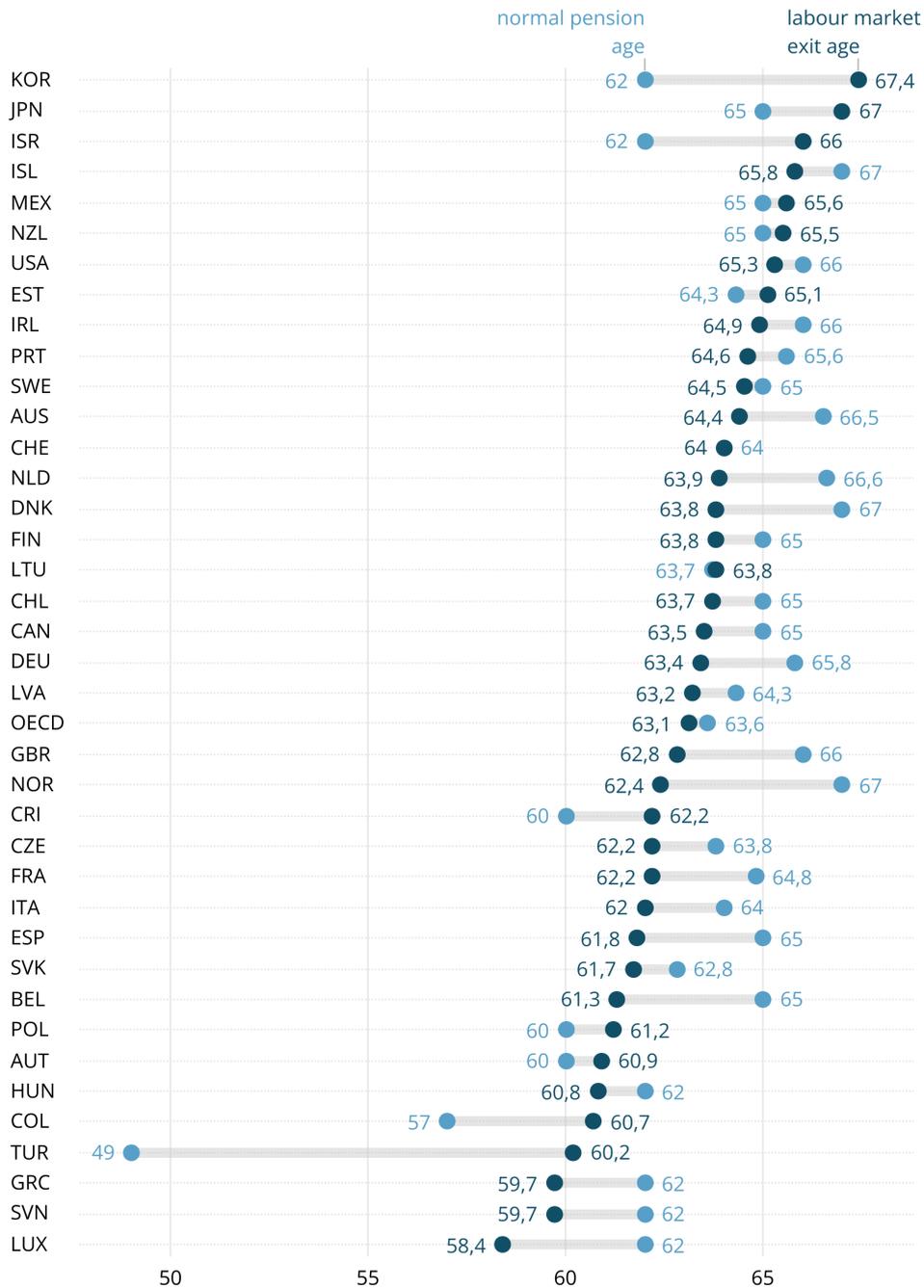
Dieses niedrige Pensionsantrittsalter ist nicht nur für die Ausgaben des öffentlichen Pensionssystems relevant. Es verstärkt zudem die bestehenden Herausforderungen der Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften („Fachkräftemangel“), weil es die Erwerbsquoten älterer Personen bzw. das Arbeitsangebot reduziert.

²¹ In dieser Betrachtung der Ersatzraten sind neben der öffentlichen auch (quasi-)verpflichtende private bzw. betriebliche Pensionsvorsorgen inkludiert.

²² Beginnend mit 2024 wird in Österreich das gesetzliche Antrittsalter von Frauen schrittweise von 60 Jahren an jenes der Männer (65 Jahre) angeglichen. Nach den Zahlen der OECD ist eine Anhebung des Regelpensionsalters in 21 bzw. 24 OECD-Ländern (für Männer bzw. Frauen) vorgesehen.

Abbildung 15: Regelpensions- und Erwerbsaustrittsalter von Frauen in OECD-Ländern, 2022

Frauen

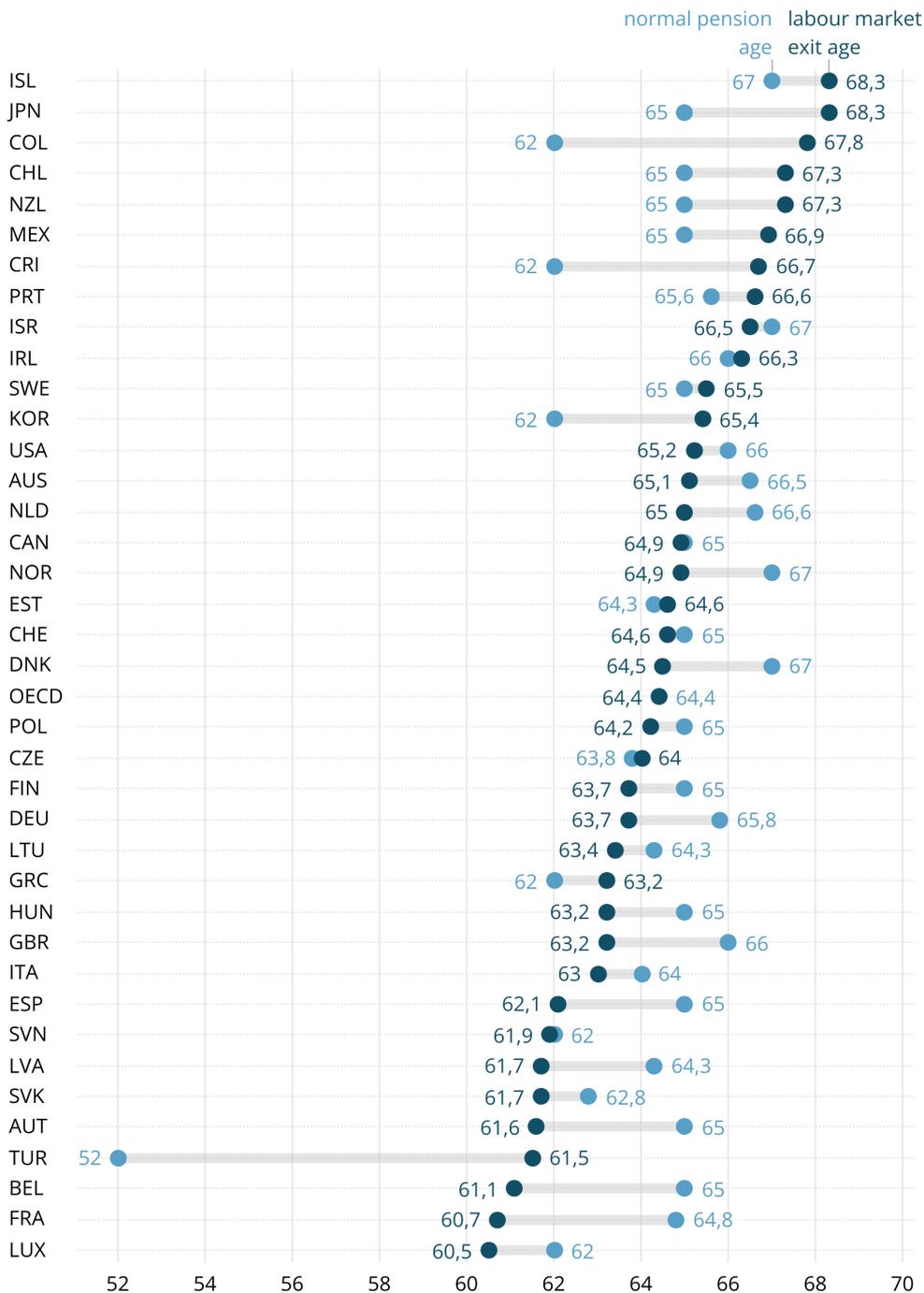


Aktuelles Regelpensionsalter (current normal pension age) und Erwerbsaustrittsalter (labour market exit age).

Quelle: OECD (2023c) • Erstellt mit Datawrapper

Abbildung 16: Regelpensions- und Erwerbsaustrittsalter von Männern in OECD-Ländern, 2022

Männer

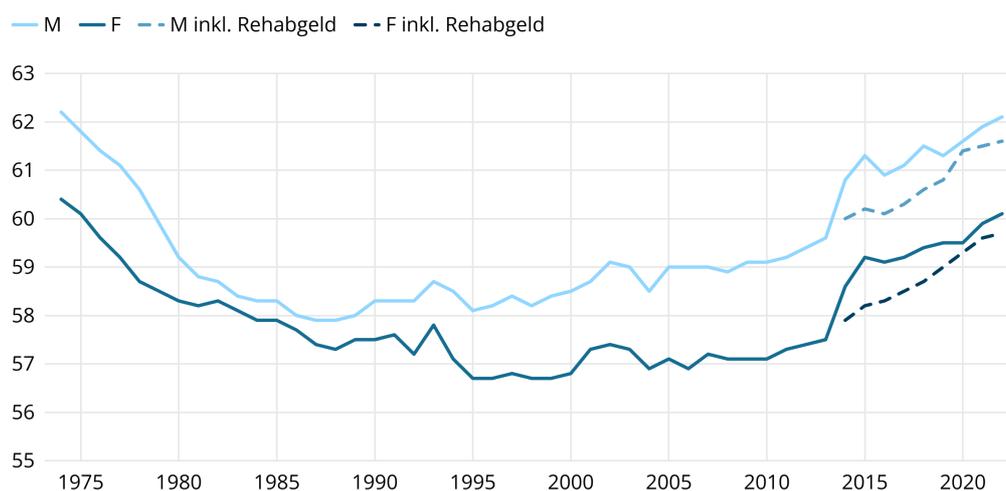


Aktuelles Regelpensionsalter (current normal pension age) und Erwerbsaustrittsalter (labour market exit age).

Quelle: OECD (2023c) • Erstellt mit Datawrapper

Ergänzend zum internationalen Vergleich des Erwerbsaustrittsalters wird in Abbildung 17 die Entwicklung des tatsächlichen Antrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung in Österreich dargestellt (das sich methodisch vom oben dargestellten Erwerbsaustrittsalter unterscheidet). In den 1970er- und in weiten Teilen der 1980er-Jahre war das Pensionsantrittsalter stark rückläufig. So nahm das Antrittsalter bei Männern von mehr als 62 Jahren (1974) auf knapp 58 Jahre (1987) und bei Frauen von 60,4 (1974) auf gut 57 Jahre (1987) ab. In den folgenden rund zwei Jahrzehnten zeigte sich bei Männern ein moderater Anstieg, bei Frauen ein weiterer Rückgang. Erst seit dem Jahr 2012 steigt das Antrittsalter deutlich, insbesondere wegen Verschärfungen bei der vorzeitigen Alterspension. Dass vorübergehend invalide Personen seit 2014 ein sogenanntes Rehabilitationsgeld (statt einer Invaliditätspension) erhalten, hebt das Antrittsalter rein statistisch zusätzlich an. Die Österreichische Sozialversicherung weist daher ergänzend auch ein Zugangsalter inkl. Rehabilitationsgeld aus. Im Jahr 2022 betrug das durchschnittliche Antrittsalter bei Männern 62,1 Jahre (bzw. 61,6 Jahre inklusive Rehabilitationsgeld) und bei Frauen 60,1 (bzw. 59,7) Jahre. Trotz eines deutlichen Anstiegs seit 2010 gehen Männer und Frauen also noch immer etwas früher in Pension als im Jahr 1974. Im selben Zeitraum ist die Restlebenserwartung eines 65-jährigen Mannes von gut 12 auf rund 18 Jahre und einer 65-jährigen Frau von knapp 16 auf mehr als 21 Jahre gestiegen.

Abbildung 17: Durchschnittliches Zugangsalter bei Eigenpensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung, 1974-2022



Seit 2014 erhalten vorübergehend invalide Personen ein Rehabilitationsgeld. Für einen konsistenten längerfristigen Vergleich weist die Sozialversicherung auch einen Wert für Pensionen inkl. Rehabilitationsgeld aus.

Quelle: Statistik Austria, Österreichische Sozialversicherung • Erstellt mit Datawrapper

Im Zuge der demographischen Entwicklung wird der Anteil der älteren Bevölkerung an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter deutlich zunehmen. Dies stellt das Sozial- und insbesondere das Pensionssystem vor beträchtliche Herausforderungen, wenn einerseits angemessen hohe Leistungen und andererseits die finanzielle Nachhaltigkeit des Systems sichergestellt werden sollen. Die vergangenen Reformen haben das Pensionssystem zwar ein Stück weit demographiefester gemacht, dies jedoch auf Kosten des Leistungsniveaus. Entsprechend der im internationalen Vergleich hohen öffentlichen Pensionsausgaben und des niedrigen Pensionsantrittsalters, aber auch im Zusammenhang mit den Herausforderungen der Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte kann daher eine Anhebung des Pensionsantrittsalters eine Maßnahme zur Milderung dieser Herausforderungen sein.

In der politischen Diskussion in Österreich wird für die Ermittlung der Ausgabeneffekte eines höheren Pensionsantrittsalters häufig ein Ansatz gewählt, der eher kurzfristig orientiert ist. Dafür werden oftmals die Zahl der Neuzuerkennungen und die durchschnittliche Pensionshöhe der Neuzuerkennungen multipliziert und je nach Detailgrad der Berechnung etwa noch Zulagen berücksichtigt. Mit diesem Ansatz werden die unmittelbaren Einsparungen ermittelt, wenn die Neuzugänge eines Jahres den Antritt um 1 Jahr aufschieben würden. Basierend auf Daten für das Jahr 2021 ermittelt das Sozialministerium für die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage (11881/AB) eine Reduktion der Auszahlungen bei einem um ein Jahr späteren Pensionsantritt in der Höhe von rund 2,8 Mrd. Euro.

Zu beachten ist aber, dass ein späterer tatsächlicher Pensionsantritt zwar kurzfristig die Auszahlungen reduziert, weil die Zahl der PensionsbezieherInnen niedriger ausfällt. Wenn aber das gesetzliche Antrittsalter nicht erhöht wird, fallen in diesem Fall oftmals geringere Abschläge bzw. (bei einem Pensionsantritt nach dem gesetzlichen Antrittsalter) Zuschläge an, was mit höheren zukünftigen Pensionsleistungen verbunden ist. Dieser Aspekt sollte in einer umfassenden mittel- und längerfristigen Betrachtung berücksichtigt werden.

Eine derartige mittel- und langfristige Analyse der Ausgabeneffekte eines höheren Pensionsantrittsalters führen Berger et al. (2018) durch. In einem Basisszenario projizieren die Autoren, dass die Ausgabenquote für die öffentlichen Pensionen aufgrund der demographischen Entwicklung längerfristig (d.h. im Jahr 2060) um rund 1,5 Prozent des BIP höher ausfällt als im Jahr 2016. Die bereits beschlossenen Pensionsreformen, insbesondere die Angleichung des gesetzlichen Frauenpensionsantrittsalters, Verschärfungen beim Zugang zu vorzeitigen Alterspensionen und Leistungsdämpfungen, machen das österreichische Pensionssystem zwar nachhaltiger, nach dieser Analyse steigt die Ausgabenquote mittel- und längerfristig trotzdem spürbar an. In einer darauf aufbauenden Reformanalyse wird erstens untersucht, in welchem Ausmaß das gesetzliche Antrittsalter an die steigende Lebenserwartung gekoppelt werden müsste und zweitens wie stark das tatsächliche Antrittsalter zunehmen müsste, damit

i) die Ausgabenquote im Jahr 2060 gleich hoch ist wie im Jahr 2016 und ii) die durchschnittliche Pensionsleistung gleich hoch wie im Basisszenario ist.²³ Nach der dort vorgenommenen Analyse müssten rund 31 Prozent der höheren Lebenserwartung (bei Geburt) in einen Anstieg des gesetzlichen Antrittsalters münden, um eine unveränderte Ausgabenquote zu erreichen.²⁴ Die notwendige Erhöhung des gesetzlichen Antrittsalters sowie das für die konstanten Pensionsleistungen notwendige höhere tatsächliche Antrittsalter sind in Tabelle 5 dargestellt und betragen beispielsweise im Jahr 2060 2,1 bzw. 1,4 Jahre. Im Vergleich dazu: die Lebenserwartung (bei Geburt) steigt nach der aktuellen Bevölkerungsprognose von Statistik Austria zwischen 2019 und 2060 um 6 Jahre bei Frauen (von 84,2 auf 90,2 Jahre) und um 7,5 Jahre bei Männern (von 79,5 auf 87 Jahre).²⁵

Tabelle 5: Notwendige Anhebung von gesetzlichem und tatsächlichem Antrittsalter zur Stabilisierung von Pensionsausgaben und -leistung

	2030	2040	2050	2060
tatsächliches Antrittsalter	0,3	0,7	1,0	1,4
gesetzliches Antrittsalter	0,8	1,3	1,7	2,1

Dargestellt ist eine Anhebung des tatsächlichen und des gesetzlichen Antrittsalters, damit i) die Ausgabenquote im Jahr 2060 gleich hoch ist wie im Jahr 2016 und ii) die durchschnittliche Pensionsleistung gleich hoch wie im Basisszenario ist.

Das tatsächliche Antrittsalter bezieht sich auf eine Anhebung bei Direktpensionen, d.h. Alters- und Invaliditätspensionen, inkl. Beamte

Quelle: Berger et al. (2018) • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Im Detail sind die Auswirkungen einer Anhebung des Antrittsalters von der konkreten Ausgestaltung der Maßnahme und ihren Rückwirkungen etwa auf den Arbeitsmarkt und das Antrittsverhalten abhängig. Die oben dargestellten Ergebnisse sind aber sehr valide Anhaltspunkte für mittel- und langfristige Kosteneffekte. Dafür werden hier die Auswirkungen im Durchschnitt der Jahre 2040-2060 ermittelt und auf eine Anhebung des gesetzlichen Antrittsalters um 1 Jahr skaliert. Demnach reduziert eine Erhöhung um 1 Jahr die öffentlichen Pensionsausgaben mittel- und längerfristig um 0,73 Prozent des BIP. Wenn in diesem Fall das tatsächliche Antrittsalter um knapp 0,6 Jahre (7 Monate) steigt, bleibt die monatliche Pensionsleistung unverändert. Bezogen auf das BIP des Jahres 2021 entspricht dieser Wert knapp 3 Mrd. Euro und ist damit, trotz einer unterschiedlichen methodischen Herangehensweise,

²³ Würde nur das gesetzliche Antrittsalter erhöht und das tatsächliche bliebe unverändert, so würden höhere Abschläge anfallen, was die individuellen Pensionsleistungen reduzieren würde.

²⁴ Dieser Wert ist deshalb deutlich geringer als die häufig verwendete 2:1-Faustregel („von einem Jahr mehr Lebenserwartung zwei Drittel (acht Monate) zusätzliche Erwerbs- und ein Drittel (vier Monate) zusätzliche Pensionszeit“), weil schon die bereits beschlossenen Reformen das Pensionssystem zukünftig nachhaltiger gestalten.

²⁵ Die sogenannte fernere Lebenserwartung für 65-Jährige steigt in diesem Zeitraum um 4,5 Jahre bei Frauen (von 21,7 auf 26,2 Jahre) und um 5,3 Jahre bei Männern (von 18,5 auf 23,8 Jahre).

ähnlich hoch wie der vom Sozialministerium genannte Wert. Bezogen auf das für 2024 prognostizierte BIP entspricht dies 3,7 Mrd. Euro.

5.2 Einnahmenbasierte Gegenfinanzierung

Abgaben reduzieren nicht nur das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, sondern beeinflussen auch das Verhalten der MarktteilnehmerInnen. Der Effekt auf das Wirtschaftswachstum hängt davon ab, welche Entscheidungen durch eine Abgabe beeinflusst werden und vom Ausmaß der Verhaltensänderung. So führen manche Abgaben nur zu geringen Anpassungen bzw. beeinflussen Entscheidungen, die nur einen schwachen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung ausüben, während bei anderen Abgaben das Gegenteil gilt. Darüber hinaus können Steuern die Effizienz sogar erhöhen, falls damit externe Effekte internalisiert werden können (Pigou-Steuern). Im Allgemeinen sind mit Abgaben aber wachstumsdämpfende Effekte verbunden. Einen Überblick über Wirkungskanäle diverser Steuerarten geben beispielsweise die OECD (2010), die Europäische Kommission (2011) oder das Institute for Fiscal Studies (2010).

Theoretische Grundlagen

Aus theoretischer Sicht beeinflussen Abgaben auf den Faktor Arbeit Entscheidungen über die Aufteilung der verfügbaren Zeit in Arbeits- und Freizeit, die Aus- und Weiterbildungsentscheidungen oder die Berufswahl. Bezüglich dem Arbeitsangebot wird der ökonomischen Theorie nach zwischen der Entscheidung am Arbeitsmarkt zu partizipieren²⁶ oder nicht bzw. der Intensität, mit der im Fall des Vorliegens von Arbeitslosigkeit nach einem Arbeitsplatz gesucht wird (extensive Arbeitsangebotsentscheidung), und der Entscheidung über die Arbeitszeit (insbesondere Voll- oder Teilzeit) differenziert. Darüber hinaus haben diese Abgaben einen Einfluss auf die Lohnverhandlungen zwischen Arbeitnehmer- und ArbeitgeberInnen. Der ökonomischen Inzidenz folgend, fließen Abgaben in die Lohnverhandlungen ein und beeinflussen das ausverhandelte Ergebnis. Dabei spielt die Verhandlungsmacht eine wichtige Rolle für das schlussendliche Lohnniveau.

Lohnbezogene Abgaben sind hinsichtlich der damit verbundenen zusätzlichen Leistungen zu unterscheiden. Insbesondere gilt dies in Österreich für die Lohn- und Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge. Während bei Ersteren keine direkt zuordenbaren Gegenleistungen entgegenstehen, ist mit der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen eine Versicherungsleistung verbunden. Der implizite Steueranteil, d.h. jener Anteil, dem keine Gegenleistung entgegensteht, ergibt sich nach Anrechnung dieser Ansprüche gegenüber dem Sozial(versicherungs)system. Je umfangreicher

²⁶ Dazu gehört auch die Entscheidung hinsichtlich des Pensionsantrittsalters.

die Ansprüche sind, desto niedriger fällt die implizite Steuerbelastung aus (Disney 2004 oder Liebman et al. 2009). Besondere Bedeutung hat dieser *tax-benefit-link* in Österreich im Pensionssystem.

Neben den verzerrenden Wirkungen auf das Arbeitsangebot reduzieren Einkommensteuern (Einkommensteuer und Körperschaftsteuer) die Kapitalrendite von selbständigen Einkünften bzw. Einkünften aus Gewerbebetrieben sowie Körperschaften und erhöhen damit die Kapitalnutzungskosten. Die Kapitalnutzungskosten entsprechen der erforderlichen Rendite vor Steuern, sodass der marktübliche Zins nach Steuern erwirtschaftet wird. Für die Investitionsentscheidung ist jedoch nicht der gesetzliche (marginale) Steuersatz relevant, sondern der effektive (marginale) Steuersatz. Der effektive Steuersatz berücksichtigt die steuerliche Behandlung von Abschreibungen, Investitionsförderungen, weitere Abgaben auf Kapitaleinkommen etc. Der marginale Steuersatz ist für Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen relevant, der durchschnittliche effektive Steuersatz für Standortentscheidungen von Unternehmen. Des Weiteren haben höhere Einkommensteuern zur Folge, dass Fremdfinanzierung von Investitionen attraktiver wird, da Fremdkapitalzinsen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden können (siehe beispielsweise Norden, 2021).

Eine Investitionszurückhaltung reduziert die Kapitalausstattung pro Beschäftigten und hat damit eine geringere Arbeitsproduktivität und schwächere Lohnentwicklung zur Folge (Feldstein 2006). Dies führt zu höheren Lohnstückkosten und einer schwächeren Nachfrage nach heimischen Produkten. Als Folge reduziert sich die Arbeitsnachfrage und Beschäftigung. Auf der Arbeitsangebotsseite implizieren niedrigere Erwerbseinkommen ein geringeres Arbeitsangebot. Dementsprechend reduzieren sich die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und die private Konsumnachfrage.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Steuern die Preisverhältnisse der beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital und damit die Investitionsnachfrage beeinflussen. Die höheren Produktionskosten insgesamt wiederum haben eine verringerte Wettbewerbsfähigkeit und eine schwächere Nachfrage nach heimischen Produkten zur Folge, was die Investitionsnachfrage und ausländische Direktinvestitionen reduziert. Der Gesamteffekt auf die Investitionen ist damit a priori nicht eindeutig bestimmt.

Des Weiteren reduziert die Einkommensteuer (bei entsprechendem Progressionsverlauf) die Erträge von Aus- und Weiterbildung, sodass Bildungsinvestitionen reduziert werden (Wöhlbier 2002 oder Caucutt et al. 2006). Als Folge davon fallen die Produktivität und die Beschäftigung längerfristig niedriger aus.

Eine Erhöhung der Steuern auf den privaten Konsum, wie der Mehrwertsteuer bzw. der Verbrauchssteuern, hat ebenso volkswirtschaftliche Auswirkungen. Im Gegensatz zu Einkommensteuern oder Sozialversicherungsbeiträgen werden bei Konsumsteuern inländische Wertschöpfung und Importprodukte gleich behandelt, sodass für die österreichische Wirtschaft direkt keine Benachteiligung

entsteht. Da die durch die Steuererhöhung ausgelöste Inflation jedoch in die Lohnverhandlungen zwischen ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen einfließt und die Lohnkosten erhöht, folgt auch in diesem Fall ein Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit und entsprechend niedrigere Exportnachfrage bzw. höhere Importneigung der inländischen Nachfrage. Dementsprechend reduzieren Konsumsteuern ebenso die Beschäftigung. Steuern auf den privaten Verbrauch betreffen des Weiteren nicht nur Erwerbseinkommen, sondern über die höhere Inflation auch andere Formen des Einkommens, wie Pensions- oder Arbeitslosenversicherungsleistungen oder Kapitaleinkommen.

Vermögensbezogene Abgaben nach der Klassifikation der OECD spielen in Österreich mit 0,6 Prozent des BIP im Jahr 2021 eine geringere Rolle als im Schnitt der OECD-Länder. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass „wiederkehrende Steuern auf den Grundbesitz“, zu denen insbesondere die Grundsteuer zählt, in Österreich moderat sind. Zu beachten ist, dass unter dem Begriff „vermögensbezogene Steuern“ eine Reihe von verschiedenen Abgaben subsummiert werden, etwa Grundsteuern, Nettovermögensteuern, Erbschaft- und Schenkungsteuern, Steuern auf Finanz- und Kapitaltransaktionen (hierzu zählt etwa die Grunderwerbsteuer) oder einmalige Steuern auf Immobilien.

Vermögenssteuern werden oftmals mit einer Reduktion der Vermögensungleichheit und höherer Chancengleichheit argumentiert. Zudem können sie aus theoretischer Sicht eine produktivere Nutzung des Vermögens fördern, wenn sie zu Investitionen in Vermögenswerte mit höherem Ertrag führen (siehe etwa Fagereng et al., 2016). Dem steht jedoch entgegen, dass vermögensbezogene Abgaben das Kapitalangebot reduzieren bzw. die Sparscheidung privater Haushalte hin zu geringerer Ersparnisbildung verzerren (u.a. Messere et al., 2003) und den notwendigen Kapitalertrag erhöhen. Die höheren geforderten Kapitalerträge reduzieren in der Folge die wirtschaftliche Aktivität, da weniger Unternehmen rentabel sind. Zudem sind Abgaben auf Vermögen oft mit beträchtlichen Erhebungs- bzw. Befolgungskosten etwa für deren Bewertung verbunden²⁷ und bringen Vermeidungsaktivitäten mit sich. Diese nachteiligen Aspekte sind ein Grund dafür, dass reine Vermögenssteuern nur noch in wenigen europäischen Ländern erhoben werden, in der Vergangenheit wurden bestehende Steuern oftmals abgeschafft. Zudem zeigen sich immer wieder Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung, die mit Sonderregelungen beantwortet werden müssen, zum Beispiel die Behandlung von Unternehmenseigentum im Rahmen von Erbschaften.²⁸

²⁷ So schätzen Troup et al. (2020) die Befolgungskosten für eine Vermögensteuer im Vereinigten Königreich im ersten Jahr auf 1 bis 1,5 Prozent des Gesamtvermögens, mit geringeren Kosten in nachfolgenden Jahren. Die Analyse von Burgherr (2021) bezieht sich ebenfalls auf das Vereinigte Königreich, beziffert die Befolgungskosten mit rund 0,1 Prozent und Verwaltungskosten von 0,05 Prozent des steuerpflichtigen Vermögens moderater.

²⁸ Siehe etwa Holtz-Eakin (1999) oder Tsoutsoura (2015), die zu dem Ergebnis kommen, dass eine Erbschaftsteuer auf Unternehmensanteile das Beschäftigungs- und Umsatzwachstum des betroffenen Unternehmens reduziert.

Den verschiedenen Formen von Abgaben ist gemein, dass deren Erhöhung die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte bzw. die Gewinneinkommen der Unternehmen und damit auch die private Konsumnachfrage reduziert. Die heimische Wertschöpfung ist hiervon aber nicht vollumfänglich betroffen, da ein Teil der Konsum- und Vorleistungsnachfrage importiert wird.

Empirische Befunde zu den volkswirtschaftlichen Wirkungen von Abgaben

Empirische Untersuchungen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Abgaben liefern eine erhebliche Bandbreite an Ergebnissen. In Bezug auf die Wachstumswirkungen versuchen die wissenschaftlichen Papiere zumeist eine Reihenfolge einzelner Steuerkategorien zu bestimmen, wobei zwischen Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer und vermögensbezogenen Steuern unterschieden wird. Aufgrund der diversen Ergebnisse bietet sich eine Meta-Analyse an. Alinaghi und Reed (2017) haben dies durchgeführt, mit dem Ergebnis, dass Einkommen- und Körperschaftsteuer zu stärkeren Wachstumseinbußen führen als andere Steuerkategorien. Selbiges Ergebnis liefern auch Arnold et al. (2011), Arachi et al. (2015) oder Macek (2014). Acosta-Ormaechea (2018) zeigt zudem, dass insbesondere bei der Körperschaftsteuer durch die Berücksichtigung der Verzögerung bei der steuerlichen Veranlagung und durch die Ausweitung des berücksichtigten Zeitraums die statistische Signifikanz der negativen Wachstumswirkung der Besteuerung deutlich zunimmt.

Neben Untersuchungen zu den Auswirkungen auf das Wachstum beschäftigen sich zahlreiche Studien mit den Folgen von Steuern auf Anreize, wobei die Einflüsse auf das Arbeitsangebot und Investitionen besonders relevant sind.

Auswirkungen von Abgaben auf den Faktor Arbeit auf Beschäftigung

Eine Erhöhung von Abgaben auf den Faktor Arbeit reduziert die Nettolöhne, was wiederum das Arbeitsangebot der privaten Haushalte beeinflusst. Die empirische Literatur kommt zu dem Schluss, dass niedrigere Nettoerwerbseinkommen das Arbeitsangebot der privaten Haushalte reduzieren, siehe etwa Meghir und Phillips (2010) oder Bocconi University (2011) für einen Literaturüberblick. Dabei zeigt sich, dass das Arbeitsangebot von verheirateten Frauen und Alleinerzieherinnen sehr stark, jenes von Männern und von alleinstehenden Frauen hingegen nur in geringem Umfang auf Veränderungen des Stundenlohns reagiert (siehe etwa Alesina et al. 2005, Causa 2008, Disney 2004 und Evers et al. 2006, für eine Metaanalyse Bargain und Peichl 2016). Änderungen beim Arbeitsangebot werden in größerem Ausmaß von der Partizipationsentscheidung (Teilnahme am Arbeitsmarkt oder nicht) als von der Anzahl der gearbeiteten Stunden beeinflusst. Die Reaktion bei der Partizipationsentscheidung ist insbesondere bei alleinerziehenden Müttern, aber auch bei schlechter ausgebildeten Männern kräftig. Für Österreich ergibt sich auf Basis der Schätzung von Bargain et al. (2014) und der Berücksichtigung der Verteilung

der Personengruppen in der Gesamtbevölkerung eine Elastizität am extensiven Rand von etwa 0,15, am intensiven von rund 0,1.²⁹ Ebenso kann die steuerliche Belastung die Wahl des Pensionsantrittsalters beeinflussen, wenn sich die Differenz zwischen Erwerbs- und Pensionseinkommen ändert. Manoli et al. (2015) analysieren fünf Pensionsreformen in Österreich im Zeitraum 1984 und 2003 mit dem Ergebnis, dass der Einkommenseffekt (höheres Lebenseinkommen aufgrund der Reform) gering ist, der Substitutionseffekt (veränderte Anreize im Arbeitsmarkt zu bleiben) jedoch merklich größer. Nach Duval (2003) und Bassanini und Duval (2006) führt eine Verringerung des impliziten Steuersatzes um 10 Prozentpunkte zu einem Anstieg der Erwerbsquote um 1,5 (bzw. 1) Prozentpunkte.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass Einkommensteuern über Lohnverhandlungen auf die Arbeitskosten der Unternehmen wirken und damit auch Auswirkungen auf die Arbeitsnachfrage haben. Die empirische Literatur untersucht häufig den Zusammenhang zwischen dem sogenannten Steuerkeil und der Beschäftigung. Der Steuerkeil spiegelt die Differenz zwischen den Arbeitskosten der Unternehmen und dem Nettolohn der Beschäftigten wider und beschreibt somit die Abgaben, die an den Staat fließen. Nach Nickell (2004) führt ein Anstieg des Steuerkeils um 10 Prozentpunkte zu einer Reduktion der Beschäftigung im privaten Sektor um 2 Prozent der Erwerbsbevölkerung. Die OECD (2010) bestimmt den Beschäftigungseffekt einer Senkung des Steuerkeils um 10 Prozentpunkte in einem durchschnittlichen OECD Staat mit einem Anstieg der Beschäftigungsquote in Höhe von 3,7 Prozentpunkten. Nickell et al. (2005) untersuchen die Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit mit dem Ergebnis, dass eine Erhöhung des Steuerkeils um 10 Prozentpunkte die Arbeitslosenquote auf längere Frist um 1 Prozentpunkt erhöht. Belot und van Ours (2004) verwenden Daten von 1960-1999 für 17 OECD-Länder und präsentieren Ergebnisse von Schätzungen, nach denen ein Anstieg des Steuersatzes auf den Faktor Arbeit um 10 Prozentpunkte zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit um etwas mehr als einen Prozentpunkt führt. Somit zeigen sich empirisch robuste und markante Auswirkungen einer Veränderung des Steuerkeils auf die Beschäftigung. Ebenso finden Bordignon et al. (2019) und Hristov und Roeger (2020) positive (negative) Effekte einer Reduktion des Steuerkeils auf die Beschäftigung (natürliche Arbeitslosigkeit).

Saez et al. (2019) zeigen in einer empirischen Analyse positive Effekte einer Lohnnebenkostensenkung für jüngere Beschäftigte in Schweden. Nach ihrer Untersuchung hat diese Reduktion der Lohnnebenkosten um 16 Prozentpunkte für Beschäftigte unter 26 Jahren deren Beschäftigungsquote um 2 bis 3 Prozentpunkte erhöht. Zudem finden sie höhere Umsätze, Gewinne und einen höheren Kapitalstock in Unternehmen, in denen überproportional viele Junge beschäftigt sind. Die Reform hat

²⁹ Siehe Berger et al. (2023), S. 113f.

nach diesen empirischen Untersuchungen zwar nicht die Nettolöhne der direkt beeinflussten jungen Beschäftigten erhöht, die Beschäftigten in den betroffenen Unternehmen haben aber insgesamt von einer entsprechenden Nettolohnerhöhung profitiert.

Auswirkungen von Unternehmenssteuern auf Investitionen

Der Zusammenhang zwischen Unternehmenssteuern und Investitionen wird in der empirischen Literatur zumeist indirekt über die Änderung der Kapitalnutzungskosten ermittelt. Eine Körperschaftsteuererhöhung erhöht auch die Kapitalnutzungskosten, weshalb Investitionsprojekte unrentabel sind, die bei geringerer steuerlicher Belastung rentabel wären.

Hassett und Hubbard (2002) kommen zu dem Ergebnis, dass die Elastizität der Investitionen hinsichtlich der Kapitalnutzungskosten zwischen -0,5 und -1 liegt. Demnach erhöht eine Senkung der Nutzungskosten um 1 Prozent die Investitionen langfristig um 0,5 bis 1 Prozent. Unter Verwendung von Unternehmensdaten in Deutschland kommen Harhoff und Ramb (2001) auf eine etwas geringere Elastizität von -0,42, Bond und Xing (2015) schätzen eine Elastizität zwischen -0,3 und -0,5. Chirinko et al. (1999) verwenden Mikrodaten von US-Unternehmen und ermitteln eine Elastizität -0,24. Fatica (2018) differenziert zwischen verschiedenen Investitionsgütern und erhält langfristige Elastizitäten in Bezug auf die Kapitalnutzungskosten zwischen -0,3 und -0,7.

De Mooij und Everdeen (2003) wiederum kommen zu dem Ergebnis, dass eine Reduktion des effektiven Körperschaftsteuersatzes um einen Prozentpunkt die ausländischen Direktinvestitionen um 3,3 Prozent erhöht. Gruber und Rauh (2007) finden, dass eine Erhöhung des effektiven Körperschaftsteuersatzes um 1 Prozent die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer um 0,2 Prozent reduziert.

Auswirkungen von vermögensbezogenen Abgaben

Empirische Untersuchungen über Auswirkungen von vermögensbezogenen Abgaben auf Basis von Individualdaten zeigen, dass die Bemessungsgrundlage stark auf eine Besteuerung reagiert.³⁰ Welcher Anteil hiervon auf eine tatsächliche Vermögensreduktion bzw. auf Vermeidungsaktivitäten zurückzuführen ist, lässt sich aus diesen Untersuchungen mitunter schwer abschätzen. Makroökonomische Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass Vermögensteuern zu einer schwächeren wirtschaftlichen Entwicklung führen. Dabei zeigt sich, dass der Effekt bei Grundsteuern moderat ausfällt, bei allgemeinen Vermögensteuern jedoch hoch ist (etwa Arnold et al., 2011, mit einer empirischen Analyse zur Steuerstruktur oder Europäische Kommission, 2011, mit einer Modellsimulation mit QUEST-III).

³⁰ Siehe etwa Jakobsen et al. (2020), Duran-Cabr e et al. (2019), Seim (2017) oder Br ulhart et al. (2022).

Zusammenfassung

Die Art der Finanzierung jenes Teils der Lohnnebenkostensenkung, der sich nicht selbst finanziert, hat wiederum Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Theoretische und empirische Untersuchungen zeigen, dass eine Finanzierung über eine höhere Belastung der Erwerbseinkommen kräftige negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung hätte. Eine derartige Form der Finanzierung würde die positiven Effekte der Lohnnebenkostenreduzierung konterkarieren. Höhere Abgaben auf den privaten Konsum würden über den Effekt auf die Inflation und die Lohnentwicklung ebenso das Wachstum deutlich bremsen, auch wenn der Effekt nicht so ausgeprägt wie bei einer zusätzlichen Belastung der Erwerbseinkommen wäre. Steuern auf Kapitalgewinne würden die Investitionstätigkeit hemmen und darüber zu geringerer Produktivität führen. Dies reduziert die Wettbewerbsfähigkeit und damit ebenso die wirtschaftliche Entwicklung. Der Beschäftigungseffekt mag zwar schwächer ausgeprägt sein wie bei einer Erhöhung der Einkommensteuer, aber dennoch hoch sein. Vermögensbezogene Steuern würden ebenso die Investitionstätigkeit hemmen und hätten einen vergleichbaren Effekt auf die Investitionen wie Steuern auf Kapitalgewinne. Bei Grundsteuern wäre der Effekt zwar deutlich niedriger, die Finanzierung der Lohnnebenkostensenkung würde aber einen deutlichen Anstieg der Hebesätze erfordern. Damit wäre eine Neuverhandlung des Finanzausgleichs notwendig, da es sich bei der Steuer um eine Gemeindeabgabe handelt.

Deutlich geringere dämpfende Effekte sind von einer Reduktion des öffentlichen Konsums zu erwarten, insbesondere wenn es sich um die Hebung von Effizienzpotenzialen handelt. Nach der neueren Literatur ist der Multiplikator des öffentlichen Konsums in normalen wirtschaftlichen Zeiten im Vergleich zu Abgaben niedrig. Positive wirtschaftliche Effekte sind im Gegensatz zu den anderen Gegenfinanzierungsmaßnahmen von einem späteren Pensionsantritt zu erwarten. Damit sind nicht nur geringere Ausgaben im Pensionssystem, sondern auch höhere Einnahmen als Folge der Erwerbstätigkeit verbunden.

5.3 Gegenfinanzierung durch Verbesserung der Effizienz

Die öffentliche Verwaltung sowie Leistungen des öffentlichen Sektors weisen in Österreich ein hohes Niveau und eine hohe Verfügbarkeit auf. Die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen von Seiten der Bevölkerung wird im internationalen Vergleich sehr positiv bewertet.³¹ Das Vertrauen, das die Bevölkerung etwa der Verwaltung insgesamt und hier insbesondere den regionalen und lokalen

³¹ Gemäß der Standard-Befragung des Eurobarometer vom Sommer 2022 bewerten 74 Prozent der Befragten in Österreich die „Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen in ihrem Land“ als „gut“ (EU 2022, S. 70; Frage QA1.7 unter [Weblink](#)); Damit liegt Österreich im EU Vergleich auf Rang 5, nach Luxemburg, den Niederlanden, Malta und Finnland.

Verwaltungen entgegenbringt, ist ausgeprägt. Im EU-Vergleich liegt Österreich beim Vertrauen in die öffentliche Verwaltung mit 66 Prozent auf Rang 6 unter 27 Mitgliedstaaten³², in Bezug auf Vertrauen in regionale und lokale Behörden mit 69 Prozent sogar auf Rang 4³³. Im Hinblick auf das Gesundheitssystem attestieren 77 Prozent der Befragten in Österreich dem medizinischen Personal und dem Gesundheitspersonal ein hohes Vertrauen. Dies entspricht unter den 27 EU-Mitgliedstaaten zwar nur dem 15. Rang – mit über 90 Prozent sind die Vergleichswerte etwa für Luxemburg, die Niederlande oder Dänemark noch deutlich höher, drückt aber ebenso das hohe Vertrauen der Bevölkerung in Systeme der öffentlichen Leistungsbereitstellung aus.

Beim „World Governance“ Index (WGI) der Weltbank zur Bewertung der Qualität von Leistungen der Verwaltung belegt Österreich im Jahr 2022 in der Untersuchungsdimension „Government Effectiveness“ unter EU-27 Mitgliedstaaten plus der Schweiz, Island, Norwegen und Großbritannien im oberen Mittelfeld Rang 10. Über alle sechs Untersuchungsdimensionen des Index belegt Österreich unter den 31 Vergleichsländern Rang 12.³⁴ Beim „European Quality of Government“ Index, der von der Universität Göteborg für die regionale Ebene bereitgestellt und von der Europäischen Kommission publiziert wird, belegen die österreichischen NUTS-2-Regionen die Ränge 35 (Niederösterreich) bis 63 (Wien) unter mehr als 200 europäischen Regionen. Auch in dieser Betrachtung findet man Österreich demnach im oberen Mittelfeld.

Das Vertrauen der Bevölkerung und die Verfügbarkeit öffentlicher Leistungen haben einen hohen Preis. In vielen öffentlichen Leistungsbereichen sind die Ausgaben in Österreich pro Kopf im EU-Vergleich deutlich überdurchschnittlich. Verfahren werden als bürokratisch und aufwendig wahrgenommen. Und: Trotz der positiven Einstellung der Bevölkerung im Hinblick auf die Verfügbarkeit ist man bei Zielen und Ergebnissen der Leistungssysteme häufig nur im Mittelfeld. Vergleichende europäische Benchmarking-Analysen³⁵ attestieren den öffentlichen Systemen Effizienzpotenziale. Etwa im Bildungswesen weist Österreich bei internationalen Vergleichen mit die höchsten Ausgaben auf. Dies unterstreichen Ergebnisse von internationalen Organisationen, etwa der OECD im Rahmen von Education at a Glance³⁶.

³² EU 2022, S. 55; Frage QA6a.6.

³³ EU 2022, S. 53; Frage QA6a.7; Die Ergebnisse des Standard-Eurobarometer 97 vom Sommer 2022 im Teilbereich „Öffentliche Meinung in der Europäischen Union“ sind abrufbar über die Website der Europäischen Union unter dem [Weblink](#).

³⁴ Die Daten des „World Governance Index“ der Weltbank sind abrufbar auf der Website der Weltbank unter dem [Weblink](#).

³⁵ Die Ergebnisse des internationalen EcoAustria Benchmarking (Graf und Thomas 2019) sind abrufbar über die Website von EcoAustria unter dem [Weblink](#). Aktuellere Ergebnisse finden sich auch in Teilabschnitten der unten zitierten Studien für das BMF in den Jahren 2020 und 2021 (siehe Berger et al. 2020 bzw. Strohner et al. 2021).

³⁶ Die Ergebnisse des Education at a Glance Report 2022 finden sich auf der Website der OECD unter dem [Weblink](#). Österreich weist bei Ausgaben pro SchülerIn der primären, sekundären sowie post-sekundären, aber nicht tertiären Schulstufen nach Luxemburg und Norwegen die dritthöchsten Ausgaben aller 36 betrachteten Länder auf (OECD 2022), erreicht aber im Rahmen der PISA-Leistungstests auch zuletzt nur Ergebnisse im guten Mittelfeld der EU- und OECD-Länder.

Internationale und nationale Benchmarking-Vergleiche deuten darauf hin, dass durch die Verbesserung der Effizienz von Bereitstellungssystemen, der Steuerung und Governance die Erreichung von besseren Ergebnissen bei niedrigeren Ausgaben erreichbar ist.

Mitursache für Missverhältnisse bei Ausgaben und Leistungen bzw. Ergebnissen sind allokativen Hemmnisse, die zum Teil auch in den Strukturen des österreichischen Föderalismus, in der Finanzierungsstruktur und der Kompetenzverteilung angelegt sind. Begründet sind diese u.a. in den innerstaatlichen Systemen der Zuweisung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung, in der politisch-administrativen Steuerung und der Ressourcenallokation in den verschiedenen Leistungssystemen. In der politischen Debatte werden Ausgabensenkungen argumentativ häufig mit der Verschlechterung oder Kürzung von Leistungen gleichgesetzt. Wenn aber vergleichbare Staaten bessere Leistungen bei niedrigeren Ausgaben erreichen, so erscheint eine solche Argumentation, wonach ausgabenseitige Einsparungen stets zu einer Verschlechterung oder Verringerung von Leistungen führen müsste, stark verkürzt. Eine solche Argumentation nimmt implizit an, dass die Bereitstellung von Leistungen in einem bestehenden System jedenfalls effizient erfolgen würde. Die Ergebnisse der nationalen und internationalen Benchmarking-Analysen unterstreichen, dass dies nicht der Fall ist und somit eine Verbesserung von Leistungen nicht automatisch durch eine Ausweitung der Ressourcen erreicht werden kann.

5.3.1 Internationale Benchmarking-Analyse

Im Folgenden werden Effizienzpotenziale im internationalen Vergleich betrachtet. Es erfolgt eine internationale Benchmarking Betrachtung von Österreich im Vergleich zu den EU27-Mitgliedstaaten plus Schweiz, Island und Norwegen.

Öffentliche Verwaltung

Im internationalen Vergleich weist Österreich bei Leistungen der öffentlichen Verwaltung überdurchschnittliche Ausgaben auf. Die öffentlichen Gesamtausgaben betragen im Jahr 2021 in den hier relevanten Funktions- oder Aufgabenbereichen der öffentlichen Verwaltung³⁷ etwa 15,6 Mrd. Euro. Dies entspricht fast 4 Prozent der österreichischen Wirtschaftsleistung.

³⁷ Zu methodischen Grundlagen siehe Box 1.

Box 1: Methodik des internationalen Benchmarking für die Verwaltung

Das Benchmarking erfolgt im Vergleichsrahmen von 30 Ländern, den 27 EU-Mitgliedern plus der Schweiz, Island und Norwegen. Der Vergleich basiert auf öffentlichen Ausgaben gemäß COFOG auf Grundlage von Eurostat. COFOG („Classification of functions of government“) stellt Ausgaben nach zehn staatlichen Funktionsbereichen dar³⁸, u.a. allgemeine öffentliche Verwaltung, Ordnung und Sicherheit, Umweltschutz, Gesundheitswesen oder soziale Sicherung. Im Benchmarking für die öffentliche Verwaltung werden Ausgaben für die „Kernverwaltung“ im Jahr 2021 betrachtet. Einbezogen sind die COFOG Untergruppen (0101) Exekutiv- und Legislativorgane, Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten, (0103) allgemeine Dienste und (0106) allgemeine öffentliche Verwaltung (a.n.g.). Als relevant für die Erbringung von Leistungen der Verwaltung werden nur Personal- und Sachausgaben betrachtet. Somit werden Investitionszuschüsse, Transfers oder Subventionen exkludiert. Das Benchmarking zielt auf die laufenden Ausgaben für die Erbringung von öffentlichen Leistungen ab. Dabei werden Sachausgaben in der VGR-Systematik von COFOG anhand von Vorleistungen (VGR-ESVG-Code P2) und Personalausgaben anhand von Arbeitnehmerentgelten (VGR-ESVG-Code D1) betrachtet. Die Ausgaben werden in Kaufkraftparitäten pro Einwohnerin und Einwohner berechnet. Auch hier dient Eurostat als Datengrundlage. Zur Normierung der Ausgaben wird die Bevölkerung zum Jahresbeginn 2021 herangezogen. Die Kaufkraftbereinigung erfolgt anhand des gesamtwirtschaftlichen KKP Index (Purchasing Power Parities – PPP). Der EU-27 Index wird auf österreichisches Niveau (AT=1) umgerechnet. Damit erfolgt der Benchmarking-Vergleich „standardisiert“ zu österreichischen Kaufkraftniveaus.

Die Betrachtung der Ausgabenseite basiert auf öffentlichen Ausgaben in österreichischen Kaufkraftparitäten je Einwohnerin und Einwohner. Diese werden der „Qualität“ der öffentlichen Verwaltung gegenübergestellt, gemessen am World Governance Index (WGI-Index).³⁹ Die Weltbank hat im Rahmen der Worldwide-Governance-Indicators eine Index-Systematik zur Bewertung der Qualität der Verwaltung entwickelt. Grundlage für den WGI bilden Einschätzungen von ExpertInnen aus Unternehmen, NGOs sowie dem öffentlichen Sektor zur Qualität von Governance (vgl. hierzu Kaufmann et al. 2010). Der Index liefert Informationen entlang von sechs Dimensionen, nämlich Mitgestaltung und Accountability, politische Stabilität, Effektivität von Governance, regulatorische Qualität, Rechtsstaatlichkeit und Verhinderung von Korruption. Im internationalen Benchmarking wird der Mittelwert der Jahre 2017 bis 2022 der Effektivität von Governance herangezogen. „Government effectiveness“ berücksichtigt dabei: „perceptions of the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government's commitment to such policies“ (Kaufmann et al. 2010, S. 4).

Im Rahmen des internationalen Benchmarking werden aus Gründen der Vergleichbarkeit ausschließlich laufende Personal- und Sachausgaben berücksichtigt (Box 1). Diese machen für Österreich noch 9,4 Mrd. Euro oder 2,3 Prozent der Wirtschaftsleistung aus. Pro Kopf betragen die Verwaltungsausgaben dabei knapp über 1.050 Euro (Abbildung 18). Statistisch entfallen auf jeden Einwohner und jede Einwohnerin in Österreich damit mehr als 1.000 Euro laufende „Finanzierungslasten“ für die öffentliche Verwaltung. Österreich liegt dabei in einer Gruppe mit Deutschland (etwa 1.070 Euro) und Norwegen (etwa 1.050

³⁸ Erläuterungen finden sich auf der Website von Eurostat unter dem [Weblink](#).

³⁹ Methodische Grundlagen zum WGI-Index sind bei Kaufmann (et al. 2010) publiziert und finden sich auf der Website der Weltbank unter dem [Weblink](#).

Euro), der EU-27 Durchschnitt beträgt etwa 750 Euro. Unter den 30 Vergleichsländern entspricht der österreichische Wert dem sechsthöchsten Wert.

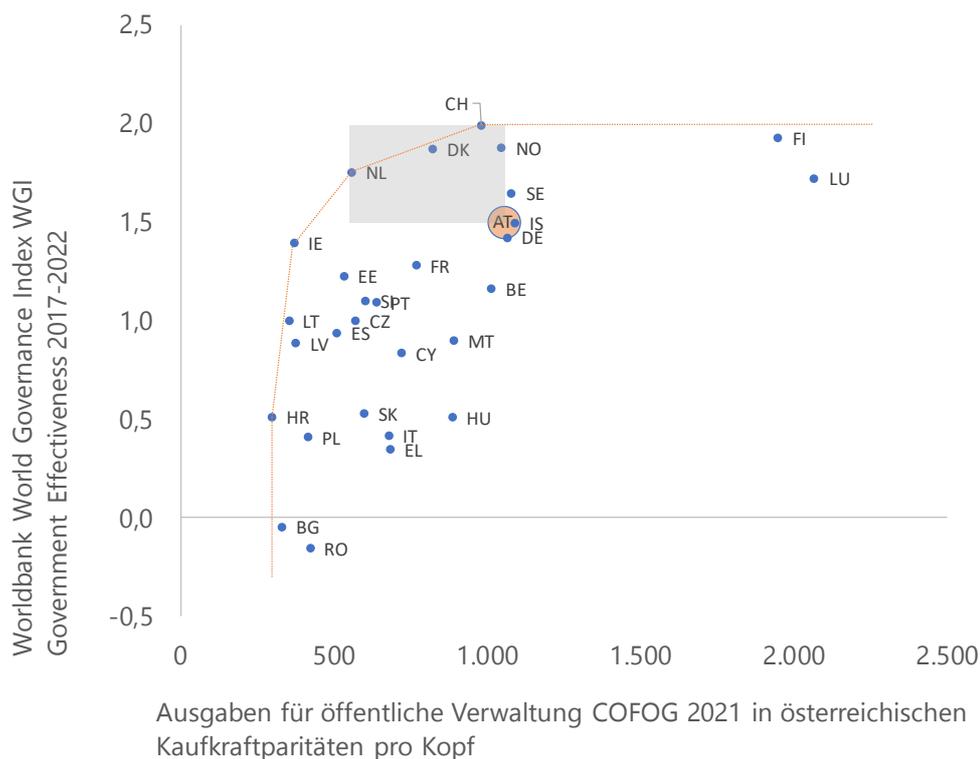
Wie in der Einleitung angedeutet, bringen die Menschen in Österreich den Leistungen der öffentlichen Verwaltung hohes Vertrauen entgegen und bewerten die Verfügbarkeit positiv. Im Benchmarking wird der Ausgaben- oder Inputseite die „Qualität“ von Verwaltungsleistungen gegenübergestellt. Dies erfolgt anhand des „World Governance“ Index (WGI) der Weltbank. Betrachtet wird das Ergebnis der Teildimension Effektivität von Governance („Government Effectiveness“). Um kurzfristige Schwankungen auszugleichen, wird der Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2022 betrachtet. Dies führt für Österreich insgesamt zu einem „günstigeren“ Wert als eine Betrachtung auf Basis des Jahres 2022, da sich Österreich zuletzt verschlechtert hat. Der WGI-Index der Weltbank bewertet „Verwaltungsqualität“ auf einer Skala von minus 2,5 bei schlechter Performance bis plus 2,5 bei guter Performance. Österreich erreicht in der genannten Teildimension des WGI im aktuell verfügbaren Jahr 2022 einen Wert von 1,47. Dies entspricht im Ländervergleich unter 30 Ländern dem zehntbesten Wert. Angeführt wird das Ranking von der Schweiz mit einem Indexwert von 2,05, gefolgt von Dänemark mit 1,99 und Norwegen mit 1,94. Österreich liegt im guten Mittelfeld, in einer Gruppe mit den Niederlanden (1,58), Schweden (1,57), Island (1,56), Irland (1,55) und vor Estland (1,34), Deutschland (1,29) und Belgien (1,23).

Das folgende Benchmarking basiert auf der Gegenüberstellung von Ausgaben für die Verwaltung auf der Inputseite und der Qualität der Verwaltung auf der Outputseite. Eine Visualisierung der Ergebnisse erfolgt in Abbildung 18. Österreich liegt im Mittelfeld der Vergleichsländer. Zugleich weisen eine Reihe von Ländern bessere Ergebnisse im Hinblick auf Verwaltungsqualität bei niedrigeren Ausgaben auf. Da im Benchmarking die Ermittlung von Effizienzpotenzialen nicht in Bezug auf solche Länder vorgenommen werden soll, die in Bezug auf die Outputseite schlechtere Ergebnisse aufweisen, werden nur solche Länder betrachtet, die zumindest gleich gute oder bessere Ergebnisse bei zumindest gleich niedrigen oder niedrigeren Ausgaben aufweisen. Diese Länder sind in Abbildung 18 im grau unterlegten Bereich links oben von der Position Österreichs abgebildet. Als für Österreich vergleichsrelevante Benchmark-Länder werden die Niederlande, Dänemark, die Schweiz und Norwegen identifiziert. Etwa erreicht die Schweiz mit etwa 2 Indexpunkten deutlich bessere Ergebnisse als Österreich mit 1,5 Indexpunkten⁴⁰. Im Ländervergleich erreicht die Schweiz die besten Ergebnisse. Dabei weist die Schweiz kaufkraftbereinigt sogar knapp niedrigere Verwaltungsausgaben pro Kopf auf. Diese betragen in der

⁴⁰ Im Effizienzvergleich des internationalen Benchmarking wird, wie angemerkt, der Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2022 berücksichtigt. Damit soll um kurzfristige Schwankungen korrigiert werden. Österreich hat sich bei der Bewertung zuletzt von einem Wert von 1,53 für das Jahr 2021 auf 1,47 verschlechtert. Im Effizienzvergleich wird der für Österreich günstigere Mittelwert der Jahre 2017 bis 2022 berücksichtigt.

Schweiz etwa 980 Euro. Gegenüber Österreich sind die Ausgaben in der Schweiz damit um etwa 74 Euro niedriger, dies bei jedoch deutlich besseren Ergebnissen.

Abbildung 18: Effizienzvergleich für betrachtete Ausgaben im internationalen Benchmarking für die öffentliche Verwaltung 2021



Noch deutlicher werden Unterschiede in Bezug auf Dänemark oder die Niederlande. Dänemark erreicht beim WGI-Index einen Wert von 1,9, die Niederlande haben einen Indexwert von 1,8. Beide Länder weisen bereits deutlich niedrigere Verwaltungsausgaben als Österreich auf. Für Dänemark betragen diese etwa 825 Euro. Sie sind also um etwa 230 Euro niedriger als in Österreich. In den Niederlanden entfallen auf die öffentliche Verwaltung etwa 560 Euro. Dies liegt um fast 500 Euro unter dem österreichischen Vergleichswert. In Norwegen betragen Verwaltungsausgaben pro Kopf ähnlich wie in Österreich 1.050 Euro. Dabei erreicht Norwegen mit einem WGI-Wert von 1,9 gegenüber Österreich mit 1,5 jedoch deutlich bessere Ergebnisse.

Anhand von kaufkraftbereinigten Ausgaben pro Kopf pro Indexpunkt beim WGI wird ein Referenz- oder Benchmark-Indikator ermittelt. Auf dieser Grundlage lassen sich relative Effizienzpotenziale zu den Benchmark-Ländern ermitteln. Diese betragen relativ zu Norwegen etwa 20 Prozent, relativ zur Schweiz etwa 30 Prozent und relativ zu Dänemark sogar 37 Prozent.

Tabelle 6: Ergebnisse des internationalen Benchmarking für die öffentliche Verwaltung 2021

Internationales Benchmarking für die öffentliche Verwaltung

	AT	NO	CH	DK	NL
Öffentliche Ausgaben für Verwaltung 2021 in Mio. Euro (Personal- und Sachausgaben)	9.407	6.986	11.492	5.637	9.921
Öffentliche Ausgaben für Verwaltung 2021 pro Kopf in österreichischen Kaufkraftniveaus in Euro (KKP-AT-Euro)	1.053	1.047	980	824	558
WGI Index Government Effectiveness 2017-2022	1,50	1,87	1,99	1,87	1,75
BENCHMARK-INDIKATOR: Ausgaben pro Kopf je Indexpunkt in KKP-AT-Euro	701	559	492	440	319
Relatives Effizienzpotenzial für Österreich gegenüber Vergleichsland in % der Bereichsausgaben	0,0%	20,3%	29,8%	37,2%	54,5%
Absolutes Effizienzpotenzial für Österreich gegenüber Vergleichsland in Mio. Euro	0	1.908	2.803	3.495	5.131
Absolutes Effizienzpotenzial für Österreich gegenüber Vergleichsland in % des BIP	0,0%	0,5%	0,7%	0,9%	1,3%

Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Eurostat und Weltbank. • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Umgerechnet auf die tatsächlichen laufenden Ausgaben für die Verwaltung in Höhe von etwa 9,4 Mrd. Euro im Jahr 2021 ergeben sich monetäre Effizienzpotenziale in Höhe von 1,9 Mrd. Euro relativ zu Norwegen, 2,8 Mrd. Euro relativ zur Schweiz oder 3,5 Mrd. Euro relativ zu Dänemark (jeweils in Preisen von 2021). Dabei betragen die gesamten Staatsausgaben gemäß COFOG für Österreich im Jahr 2021 etwa 227,3 Mrd. Euro. Relativ zum BIP ergeben sich Effizienzpotenziale von 0,47 Prozent relativ zu Norwegen, von 0,69 Prozent relativ zu der Schweiz und 0,86 Prozent des BIP relativ zu Dänemark. In Referenz zu den Niederlanden beträgt das Effizienzpotenzial sogar 1,3 Prozent des BIP (Tabelle 6).

Schulisches Bildungssystem

Die öffentlichen Ausgaben für das schulische Bildungssystem von der Elementar- bis zur oberen Sekundarstufe sind anhand von COFOG-Daten darstellbar. Der Ausgabenvergleich im Rahmen von COFOG erfolgt für 2021 für die laufenden staatlichen Bildungsausgaben ohne Investitionen. Die Daten umfassen den Elementarbereich⁴¹, den Primärbereich sowie die untere und die obere Sekundarstufe. Die von Eurostat bereitgestellten Daten fassen den Elementarbereich und den Primärbereich sowie den unteren und den oberen Sekundarbereich zusammen.

⁴¹ Zur Ermittlung der öffentlichen Ausgaben wird im Rahmen von COFOG auf die ISCED Klassifikation für Bildungsstufen verwiesen. Es werden die Ausgaben für den Elementar- und Primärbereich (unter dem Code GF0901) aggregiert ausgewiesen. Die aktuelle Metainformation zu COFOG (Eurostat 2019, 89) verweist dabei auf die internationale Standardklassifikation für Bildung ISCED in der Version von 2011. Diese Version ist unter dem [Weblink](#) der OECD abrufbar. Hier umfasst der Elementarbereich auch „Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren“ (ISCED 0.1). Für den Ausgabenvergleich auf Basis von COFOG werden Ausgaben pro Kind bzw. pro SchülerIn für 2021 berechnet. Auf Seiten der SchülerInnen bzw. Kinder wird das Konzept der Ausgabenseite „gespiegelt“. Es werden im Rahmen der Darstellung von Ausgaben je Kind bzw. SchülerIn auf Basis von COFOG auch die Kinder unter 3 Jahren berücksichtigt.

Die öffentlichen Gesamtausgaben vom Elementarbereich bis zur oberen Sekundarstufe im Jahr 2021 beliefen sich in Österreich auf 14,4 Mrd. Euro bzw. 3,5 Prozent des BIP. Die laufenden öffentlichen Ausgaben ohne Investitionen betragen 2021 13,6 Mrd. Euro. Dies entspricht etwa 3,3 Prozent des BIP.

Zur Ermittlung der Ausgaben je SchülerIn bzw. Kind wird „spiegelbildlich“ zu den betrachteten Ausgaben der Schulbesuch im Elementarbereich (ISCED 0), im Primärbereich (ISCED 1), im unteren Sekundarbereich (ISCED 2) und im oberen Sekundarbereich (ISCED 3) berücksichtigt. Für das Jahr 2021 weist Eurostat für Österreich und für diese Bildungsstufen etwa 1,37 Mio. SchülerInnen bzw. Kinder aus. Demnach betragen die Ausgaben 9.910 Euro pro SchülerIn. Kaufkraftbereinigt weist Österreich im Referenzrahmen der 30 Vergleichsländer damit die vierthöchsten Ausgaben pro SchülerIn auf, nach Luxemburg, der Schweiz und Island. Innerhalb der Europäischen Union hat Österreich damit schon die zweithöchsten Ausgaben nach Luxemburg.

Für den Effizienzvergleich werden Ausgaben je SchülerIn den Leistungsergebnissen bei PISA gegenübergestellt. Dabei erweisen sich die bisher betrachteten Ausgaben nach COFOG als wenig geeignet. Zum Ersten sind die Kapazitäten und Strukturen im schulischen Bildungssystem durch private Ausgaben und Ressourcen mitbeeinflusst. Auf Basis der sogenannten UOE-Daten, d.h. der Bildungsausgaben im statistischen Konzept von UNESCO, OECD und Eurostat, lassen sich die gesamtwirtschaftlichen und die staatlichen Bildungsausgaben vergleichen. Gemäß UOE Daten – letztverfügbar für das Jahr 2020 – entfallen auf Bildungsausgaben von der Elementarpädagogik bis zur unteren Sekundarstufe⁴² für den Sektor Staat in Österreich etwa 10 Mrd. Euro, für die Volkswirtschaft insgesamt betragen Bildungsausgaben 10,6 Mrd. Euro. Österreich weist mit knapp über 90 Prozent im internationalen Vergleich einen mittleren öffentlichen Finanzierungsanteil auf. Manche der beim PISA Test „besseren“ Länder weisen höhere Finanzierungsanteile des privaten Sektors auf. Dabei könnten die „besseren“ PISA-Leistungsergebnisse etwa in Polen oder in Dänemark auch durch diese höheren privaten Finanzierungsanteile bestimmt sein. Im Effizienzvergleich sollen diese privaten Ausgaben möglichst mitberücksichtigt werden, damit national unterschiedliche Finanzierungsmodelle und Systematiken die Ergebnisse möglichst nicht verzerren.

Zum Zweiten inkludieren die öffentlichen Bildungsausgaben nach COFOG die frühkindliche Erziehung von Kindern unter 3 Jahren. Hier haben sich zwischen den Vergleichsländern sehr unterschiedliche

⁴² Berücksichtigt werden hier die Gesamtausgaben für die ISCED Bildungsstufen „Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt“ (ISCED 0.2), „Primärbereich“ (ISCED 1) und „Sekundarbereich 1“ (ISCED 2). D.h. im Unterschied zur COFOG Betrachtung und aufgrund der im Folgenden angeführten Vergleichbarkeitsproblematik wird im Rahmen der UOE Betrachtung „Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren“ (ISCED 0.1) sowohl in den Ausgaben, als auch in der Anzahl der SchülerInnen bzw. Kinder nicht berücksichtigt. In den UOE Daten werden Gesamtausgaben für die Volkswirtschaft (Sektor S 1) sowie für den Sektor Staat (Sektor S 1.3) unterschieden.

Strukturen, Kapazitäten und Betreuungsumfänge entwickelt. Während die Kinderbetreuungsquote bei unter 3-Jährigen im Jahr 2022 gemäß Eurostat in Dänemark oder in den Niederlanden über 70 Prozent beträgt, spielt die formelle Betreuung von unter 3-jährigen Kindern in Griechenland, Italien oder auch in Österreich eine deutlich geringere Rolle. Noch deutlicher werden die Unterschiede, wenn der zeitliche Betreuungsumfang berücksichtigt wird. Empirische Studien unterstreichen, dass die Betreuung von Kleinkindern deutlich „intensiver“ und damit teurer ist.⁴³ Unterschiedliche Strukturen und Kapazitäten im Bereich der Kleinkindbetreuung zwischen den Referenzländern könnten demnach den Ausgabenvergleich im Bildungsbereich „verzerren“. Umgekehrt verweisen gerade AutorInnen der OECD auf den Einfluss der frühen Elementarpädagogik für die Entwicklung insbesondere von Schülerinnen und Schülern aus bildungsbenachteiligten sozioökonomischen Gruppen (Balladares und Kankaraš, 2020). Der Effizienzvergleich erfolgt im Benchmarking ohne Berücksichtigung der Elementarpädagogik für Kinder unter 3 Jahren (ISCED 0.1). Im für die UOE-Betrachtung relevanten Bezugsjahr 2020 werden für Österreich über die untersuchten Bildungsstufen 951.000 SchülerInnen und Kinder ausgewiesen.

Zum Dritten sollen im Benchmarking-Ansatz Inputs und Outputs möglichst deckungsgleich erfasst werden. Die Outputseite wird anhand von Ergebnissen beim PISA-Test „gemessen“. Hier werden 15-Jährige am Ende der „unteren“ ersten Sekundarstufe nach ihren kognitiven Fähigkeiten getestet. Die COFOG Ausgabendaten inkludieren, wie angemerkt, die „obere“ zweite Sekundarstufe. Die Ergebnisse der oberen Sekundarstufe werden jedoch outputseitig in den PISA Ergebnissen nicht berücksichtigt.

Im Benchmarking (Abbildung 19) werden auf der Inputseite gesamtwirtschaftliche Ausgaben pro SchülerIn und Kind im Jahr 2020 für den Elementar-, Primär- und für den unteren Sekundarbereich berücksichtigt. Der Vergleich erfolgt zu österreichischen Kaufkraftparitäten. Den Ausgaben werden die Ergebnisse bei PISA 2022 gegenübergestellt. Hierzu wird länderspezifisch der Mittelwert aus der durchschnittlich erzielten Punkteanzahl in den drei Testbereichen Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften gebildet.

⁴³ Ergebnisse der älteren Literatur legen nahe, dass die Betreuung von unter 3-Jährigen etwa doppelt so teuer ist wie jene von älteren Kindern ab drei Jahren und bis zum schulpflichtigen Alter (Kaindl et al. 2010, Tabelle 7 und Tabelle 18 oder auch Mitterer und Haindl 2015, 92. Aktuellere Ergebnisse (Baierl und Kaindl 2021, Tabelle 23, S. 56) legen nahe, dass sich das Kostenverhältnis in der jüngeren Vergangenheit von 2 auf 1,5 „neutralisiert“ haben dürfte. Dennoch deuten die Ergebnisse weiterhin auf deutlich höhere Ausgaben für unter 3-jährige Kinder hin.

Tabelle 7: Berechnungsgrundlagen und Daten für den Effizienzvergleich im schulischen Bildungssystem

Berechnungsgrundlage für den internationalen Effizienzvergleich im schulischen Bildungswesen

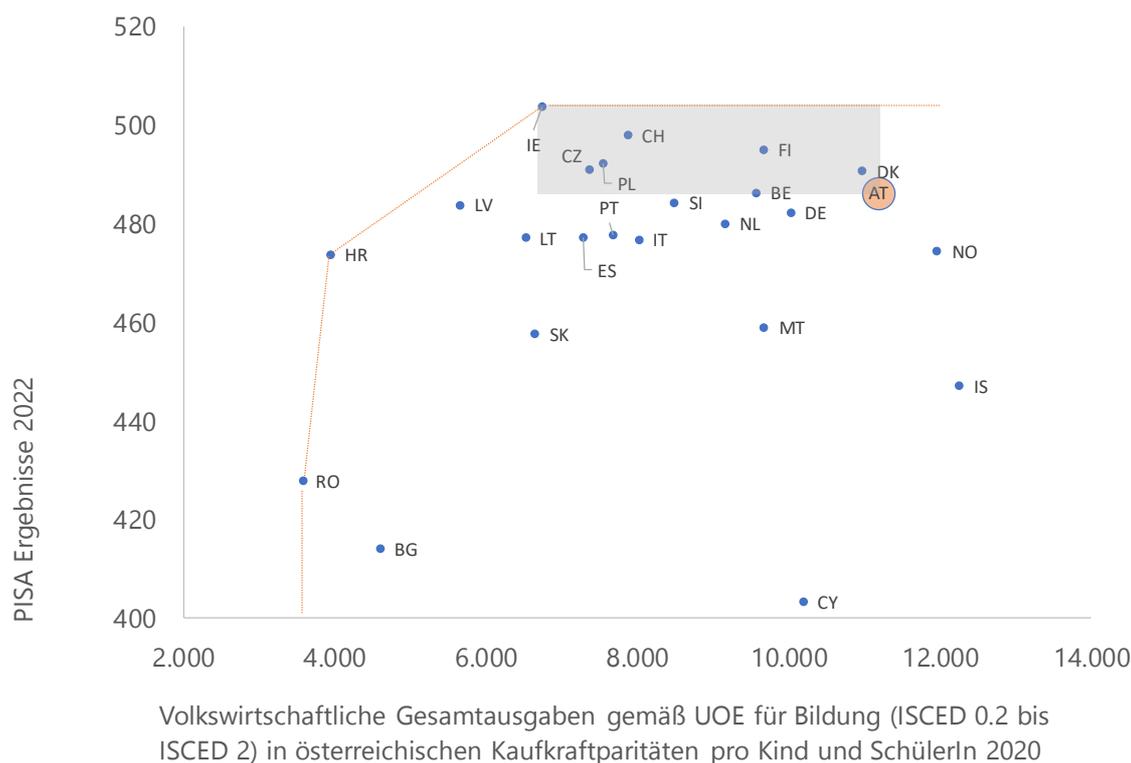
	Gesamtausgaben der Volkswirtschaft in Mio. nat. Währung 2020	SchülerInnen 2020 ISCED 0.2 bis 2	Gesamtausgaben der Volkswirtschaft in nationaler Währung pro Schüler	Umrechnungsfaktor nationale Währung und Preisniveaus in österreichische Preisniveaus (KKP-PPP 2020 AT=1)	Volkswirtschaft in KKP Euro (AT=1) Euro pro Schüler 2020	PISA 2022
AT	10.645	951.016	11.193	1,00	11.193	486,3
BE	16.048	1.705.715	9.408	0,98	9.574	486,3
BG	2.834	664.735	4.263	0,93	4.601	414,2
CY	906	112.014	8.092	0,79	10.193	403,4
CZ	169.565	1.380.890	122.794	16,67	7.366	491,1
DE	97.147	9.984.068	9.730	0,97	10.033	482,3
DK	83.759	873.573	95.881	8,73	10.978	490,6
ES	36.297	5.991.161	6.058	0,83	7.283	477,3
FI	8.183	769.105	10.640	1,10	9.668	495,1
HR	987	444.608	2.221	0,56	3.945	473,8
IE	6.512	906.975	7.180	1,06	6.748	503,8
IT	41.464	5.955.066	6.963	0,87	8.026	476,8
LT	1.512	389.367	3.884	0,59	6.531	477,1
LV	950	260.338	3.648	0,64	5.660	483,9
MT	371	50.161	7.404	0,77	9.678	459,0
NL	22.745	2.419.385	9.401	1,03	9.162	480,1
PL	78.770	4.478.903	17.587	2,33	7.548	492,3
PT	6.882	1.201.972	5.725	0,74	7.687	477,6
RO	17.022	2.148.857	7.922	2,22	3.576	427,9
SI	1.574	253.664	6.205	0,73	8.496	484,3
SK	2.980	667.924	4.462	0,67	6.649	457,7
CH	11.527	965.937	11.933	1,52	7.872	497,9
IS	141.472	58.725	2.409.052	196,56	12.256	447,2
NO	129.789	824.189	157.475	13,16	11.970	474,4

Quelle: Bildungsausgaben nach UOE (Eurostat), PISA Testergebnisse (OECD 2023) • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTS- UND
BILDUNGSFORSCHUNG

Die Identifikation von Benchmark-Ländern erfolgt äquivalent zum Effizienzvergleich für die allgemeine Verwaltung (siehe Abbildung 18). Als maßgebliche Vergleichsländer werden nur solche herangezogen, die bei niedrigeren oder gleich hohen Ausgaben bessere oder zumindest gleich gute Ergebnisse erzielen. Sie sind im grau unterlegten Rahmen links oben von der Position Österreichs abgebildet. Die in der Abbildung nächstliegenden „Nachbarn“ von Österreich sind Dänemark, Finnland und Belgien. Deutlichere „Effizienz Nachteile“ ergeben sich gegenüber der Schweiz, Polen, Tschechien und insbesondere gegenüber Irland.

Abbildung 19: Effizienzvergleich für betrachtete Ausgaben im internationalen Benchmarking für das schulische Bildungssystem 2020



Für die Berechnung von relativen Effizienzpotenzialen sind die volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben für die schulische Bildung je SchülerIn und pro Indexpunkt beim OECD PISA-Leistungstest als Benchmark-Indikator maßgeblich. Dieser Indikator bildet die relativen Distanzen von Österreich zu seinen Bezugsländern in der Abbildung 19 ab. Der Benchmark-Indikator ist in der vierten Datenzeile in der Tabelle 8 angegeben.

Tabelle 8: Ergebnisse des internationalen Benchmarking für das schulische Bildungssystem 2021

Internationales Benchmarking für das schulische Bildungssystem

	AT	DK	BE	FI	CH	CZ	PL	IE
Öffentliche Ausgaben für Bildung nach COFOG 2021 in Mio. Euro (laufende Ausgaben ohne Investitionen ISCED 0 bis ISCED 3)	13.597	13.267	21.977	8.034	19.490	7.628	17.634	8.654
Volkswirtschaftliche Ausgaben je Schülerin und Schüler in KKP-AT Euro 2020 nach UOE (ohne ISCED 0.1 und ISCED 3)	11.193	10.978	9.574	9.668	7.872	7.365	7.548	6.748
PISA Ergebnis 2022	486,3	490,6	486,3	495,1	497,9	491,1	492,3	503,8
BENCHMARK-INDIKATOR: Ausgaben je Schülerin und Schüler pro PISA Indexpunkt	23,0	22,4	19,7	19,5	15,8	15,0	15,3	13,4
Relatives Effizienzpotenzial für Österreich gegenüber Vergleichsland in % der Bereichsausgaben	0,0%	2,8%	14,5%	15,2%	31,3%	34,8%	33,4%	41,8%
Absolutes Effizienzpotenzial für Österreich gegenüber Vergleichsland in Mio. Euro	0	378	1.967	2.062	4.258	4.737	4.539	5.685
Absolutes Effizienzpotenzial für Österreich gegenüber Vergleichsland in % des BIP	0,0%	0,1%	0,5%	0,5%	1,1%	1,2%	1,1%	1,4%

Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Eurostat und OECD. • Erstellt mit Datawrapper

Zur Bestimmung der Finanzierungspotenziale in Bezug auf staatliche Ausgaben werden die relativen Effizienzpotenziale, wie sie sich aus dem internationalen Benchmarking in Abbildung 19 ergeben, wieder auf die öffentlichen Ausgaben nach COFOG bezogen. Hier werden die öffentlichen Ausgaben für den Elementar-, Primär- und Sekundärbereich als Bezugsgröße herangezogen. Wie bereits ausgeführt, betragen die laufenden öffentlichen Ausgaben im Jahr 2021 13,6 Mrd. Euro. Aus dem internationalen Benchmarking werden relative Effizienzpotenziale in Bezug zu den relevanten Vergleichsländern berechnet. Sie variieren von etwa 3 Prozent in Bezug auf Dänemark bzw. 14 Prozent bzw. 15 Prozent im Falle von Belgien und Finnland bis etwa 42 Prozent im Falle von Irland (fünfte Datenzeile in Tabelle 8).

Relativ zu diesen Ländern ergeben sich absolute monetäre Effizienzpotenziale (in Preisen von 2021) von etwa 380 Mio. Euro im Falle von Dänemark bzw. 2 Mrd. Euro im Falle von Finnland. Relativ zur Schweiz wird ein nominelles Effizienzpotenzial in Höhe von 4,3 Mrd. Euro berechnet. Insgesamt ergibt sich in Referenz zum effizientesten Vergleichsland Irland ein Effizienzpotenzial von bis zu 5,7 Mrd. Euro.

Relativ zum BIP 2021 ergeben sich aus der Benchmarking-Analyse Effizienzpotenziale von 0,1 Prozent des BIP relativ zu Dänemark, von 0,5 Prozent des BIP im Falle von Belgien und Finnland und von bis zu 1,4 Prozent des BIP relativ zu Irland.

Öffentliches Gesundheitssystem

Der Effizienzvergleich erfolgt auf Grundlage der laufenden gesamtwirtschaftlichen Ausgaben gemäß „System of Health Accounts“ (SHA) auf der Inputseite. Ähnlich wie bei der Bildung, sind die Ergebnisse im Gesundheitssystem von privaten Ausgaben mitbeeinflusst. Länder mit hohen privaten Ausgaben hätten bei ausschließlicher Betrachtung der öffentlichen Ausgaben einen Effizienzvorteil. Auf Grundlage der SHA Daten können öffentliche und gesamtwirtschaftliche Ausgaben betrachtet werden. In Österreich beträgt der Ausgabenanteil der öffentlichen Hand etwa 75 Prozent. Zahlreiche Länder, die im Benchmarking für Österreich als Referenzländer in Betracht kommen, weisen einen höheren Ausgabenanteil der öffentlichen Hand auf, in den Niederlanden beispielsweise 83 Prozent und in Dänemark 84 Prozent.

Für die Analyse werden nur laufende Ausgaben abzüglich der Investitionen berücksichtigt. Ausgaben für soziale Leistungen im Rahmen der Langzeitpflege werden im Benchmarking ebenso nicht inkludiert. Diese sozialen Leistungen im Rahmen der Langzeitpflege sind im COFOG Konzept dem Funktionsbereich der sozialen Sicherung (COFOG 10) zugewiesen. In der Betrachtung der Ausgaben im SHA-Konzept

können diese sozialen Leistungen unter dem SHA-Code HCR1 identifiziert und aus den Ausgaben herausgerechnet werden⁴⁴.

Der Effizienzvergleich im Rahmen des Benchmarking erfolgt auf Grundlage von gesamtwirtschaftlichen Gesundheitsausgaben des Jahres 2019. Die Betrachtung des Jahres 2019 ist damit begründet, dass die Ausgaben in den Jahren 2020 und 2021 stark von der Pandemiebekämpfung geprägt waren. Gerade in Österreich sind die Gesundheitsausgaben in den Jahren der COVID Pandemie stark angestiegen. Dabei betragen die gesamtwirtschaftlichen Gesundheitsausgaben im Jahr 2021 12,1 Prozent des BIP, im Jahr 2019 betragen sie noch 10,5 Prozent. Österreich weist damit – gemeinsam mit Deutschland (12,9 Prozent) und Frankreich (12,3 Prozent) – nicht nur die höchsten aktuellen Ausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung auf. Sie sind im zeitlichen Umfeld der Pandemie zwischen 2019 und 2021 auch deutlicher gestiegen. Zum Vergleich: Im Durchschnitt der EU belief sich der Anstieg von 9,9 Prozent des BIP im Jahr 2019 auf 10,9 Prozent im Jahr 2021. Dabei ist insbesondere der Ausgabenbereich der Prävention – unter dem SHA-Code HC6 – in Österreich deutlich „gewachsen“. Betragen die Ausgaben für die Prävention im Jahr 2019 noch 0,2 Prozent des BIP, so betragen diese im Jahr 2021 1,3 Prozent. Zum Vergleich: Der Ausgabenbereich der Prävention, welcher die Aufwendungen für COVID-Tests beinhaltet, ist im Durchschnitt der EU von 0,3 Prozent des BIP auf 0,7 Prozent des BIP gestiegen.⁴⁵

Die laufenden gesamtwirtschaftlichen Ausgaben ohne Ausgaben für die soziale Langzeitpflege machten im Jahr 2019 in Österreich 41,7 Mrd. Euro aus. Die Ausgaben werden auf die Bevölkerung bezogen und auf österreichische Kaufkraftniveaus normiert. Pro Einwohner und Einwohnerin betragen die Ausgaben in Preisen von 2019 etwa 4.700 Euro. Dies entspricht im Referenzrahmen der 30 Vergleichsländer dem fünfthöchsten Wert nach der Schweiz, Norwegen, Deutschland und Luxemburg.⁴⁶ Innerhalb der EU weist Österreich damit für 2019 die dritthöchsten Gesundheitsausgaben auf. In der aktuelleren Betrachtung für das Jahr 2021 weist Österreich mit 5.500 Euro ebenso die fünfthöchsten Ausgaben unter den 30 Vergleichsländern auf.

⁴⁴ Die Überleitung und Zuordnung zwischen COFOG und SHA kann dem COFOG Handbuch von Eurostat entnommen werden (Eurostat 2019, S. 89 unter dem [Weblink](#)).

⁴⁵ Da die Ausgaben speziell in Österreich stark unter dem Einfluss der COVID-Pandemie stehen und die Ergebnisse des internationalen Benchmarking entsprechend mit beeinflussen, erfolgt die Analyse auf Grundlage von älteren Daten vor der Pandemie. Es erfolgt eine ergänzende Plausibilitäts- und Reliabilitätsprüfung auf Basis von Ausgaben im Jahr 2021. Auch wenn die maßgebliche Effizienzbetrachtung außerhalb des Kontext der Pandemiebekämpfung erfolgt, sollte dennoch auch bei der Bewältigung von exogenen und nicht absehbaren Entwicklungen die Effizienz der Leistungserbringung maßgeblich sein. Inwiefern die Bewältigung der COVID Pandemie „effizient“ erfolgte, muss jedoch Gegenstand eigenständiger Evaluierungen und Analysen sein. Eine solche Effizienzbewertung von gesundheitspolitischen Strategien und Politiken zur Bewältigung der COVID Pandemie erfolgt also nicht im Rahmen des gegenständlichen Benchmarking.

⁴⁶ Bei den laufenden Gesundheitsausgaben pro Kopf und kaufkraftbereinigt zeigt sich keine Korrelation zum Bevölkerungsanteil der über 50-Jährigen oder über 60-Jährigen. Viele der im Benchmarking für Österreich maßgeblichen Länder – Finnland, Dänemark, die Niederlande oder Frankreich – weisen, gemessen am Bevölkerungsanteil der über 59-Jährigen, eine „ältere“ Bevölkerung auf als Österreich.

Auf der Outputseite werden Ergebnis- und Leistungsindikatoren für das Gesundheitssystem betrachtet. Hier steht der Eurostat-Indikator der durch medizinische Behandlung vermeidbaren Sterblichkeit im Vordergrund.⁴⁷ Der Indikator wird zur Bewertung der Versorgungskapazität der Gesundheitsversorgung herangezogen⁴⁸. Je kleiner die Rate bzw. die Anzahl von vermeidbaren Todesfällen, desto „besser“ und „leistungstärker“ ist die Gesundheitsversorgung.⁴⁹

Der Rate der durch medizinische Behandlung vermeidbaren Todesfälle liegt eine Altersstandardisierung zugrunde. Betrachtet wird die Anzahl der Todesfälle, die der Klassifikation von behandelbaren Krankheiten bzw. Gesundheitszuständen zufolge, durch medizinische Behandlung vermeidbar gewesen wäre. Betrachtet werden Todesfälle pro 100.000 EinwohnerInnen unter 75 Jahren (Tabelle 9). Im internationalen Vergleich sticht dabei insbesondere die Schweiz mit einer sehr niedrigen Sterblichkeit bei medizinisch behandelbaren Krankheiten und Gesundheitszuständen hervor. Unter 100.000 EinwohnerInnen wären im Jahr 2019 demnach hier nur etwa 50 Todesfälle durch medizinische Behandlung vermeidbar gewesen. Danach folgt eine Ländergruppe mit Island und Norwegen, ebenfalls mit einer vermeidbaren Sterblichkeitsrate von unter 60, sowie Schweden, Frankreich und den Niederlanden. Mit einer Rate von 73,2 liegt Österreich im Mittelfeld der Länder, in einer Ländergruppe mit Irland, Slowenien und Zypern.

Die Rate der durch Behandlung vermeidbaren Sterblichkeit ist negativ zu interpretieren. Je kleiner die Kennzahl ist, desto „besser“ wird die Qualität der Versorgung interpretiert. Im Benchmarking wird, äquivalent zu den bisherigen Effizienzvergleichen, eine positive Interpretation angestrebt. Als Indikator wird daher die Zahl der durch Behandlung „nicht-vermeidbaren“ Todesfälle auf die gesamte Anzahl der Todesfälle in der Bevölkerung unter 75 Jahren insgesamt bezogen.

⁴⁷ Der Indikator ist Teil der Todesursachenstatistik („Causes of death“, kurz COD) von Eurostat.

⁴⁸ Eine aktuelle Interpretation der Ergebnisse des Indikators erfolgt in der Kommunikation von Eurostat vom April 2023 ([Weblink](#)). Die Zahl medizinisch behandelbare Sterblichkeit wird interpretiert als jene Todesfälle, die durch ein besseres Gesundheitssystem vermieden hätten werden können – „could have been avoided through better healthcare systems (deaths from diseases/conditions that are treatable)“.

⁴⁹ Betrachtet werden Todesfälle, die durch die Verfügbarkeit von medizinischen Behandlungen in einem besser ausgebauten und zugänglichen Gesundheitssystem vermieden hätten werden können. Der Zuordnung der Vermeidbarkeit von Sterblichkeit aufgrund von medizinischer Behandlung liegt eine Kategorisierung der grundsätzlichen medizinischen Behandelbarkeit von Krankheiten und Gesundheitszuständen zugrunde.

Tabelle 9: Altersstandardisierte Rate der durch Behandlung vermeidbaren Todesfälle 2018 bis 2020

Medizinisch behandelbare Sterblichkeit: Altersstandardisierte Rate
der durch Behandlung vermeidbaren Todesfälle

pro 100.000 Personen unter 75 Jahren

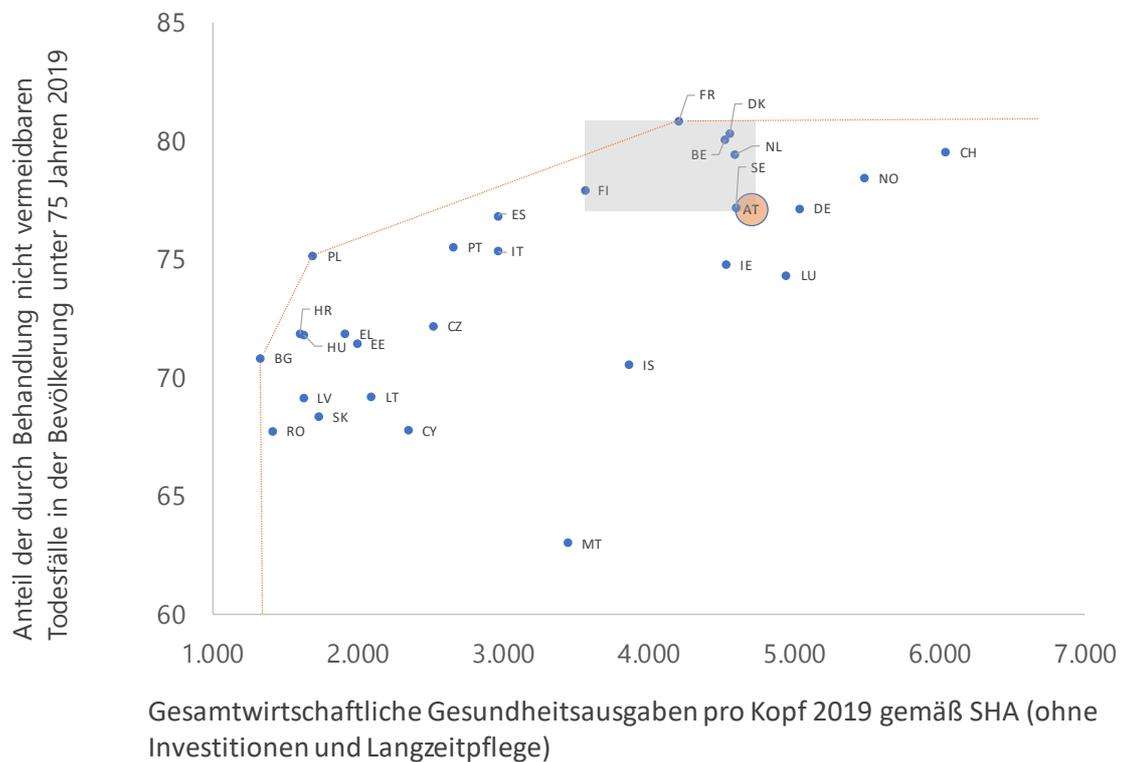
	2018	2019	2020
EU27_2020	91,3	89,2	91,7
AT	75,2	73,2	70,4
BE	69,9	65,2	62,7
BG	188,3	189,0	213,0
CY	78,9	77,1	70,5
CZ	124,2	120,3	122,5
DE	85,4	81,8	80,8
DK	73,0	66,2	63,5
EE	133,5	129,4	123,9
EL	90,0	93,1	92,4
ES	64,6	62,6	62,2
FI	71,1	69,1	71,3
FR	61,2	60,3	59,0
HR	133,1	128,3	130,8
HU	176,0	173,2	179,6
IE	75,9	71,0	69,7
IT	65,2	63,7	66,5
LT	185,6	181,0	199,7
LU	68,5	63,6	60,3
LV	196,4	188,6	185,5
MT	91,8	85,0	89,3
NL	64,7	61,4	59,0
PL	133,1	133,7	144,2
PT	82,9	79,1	79,1
RO	210,6	208,6	235,1
SE	65,6	60,2	62,1
SI	77,4	72,0	69,8
SK	165,4	163,6	168,8
CH	51,1	49,8	48,6
IS	63,6	56,9	57,7
NO	58,7	57,0	56,9

Quelle: Eurostat (COD - Causes of Death Statistics) • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Die Zahl der vermeidbaren Todesfälle lag im Jahr 2019 in Österreich bei etwa 5.780 Todesfällen. Im Jahr 2019 wurden insgesamt 25.270 Todesfälle von Personen unter 75 Jahren registriert. Daraus ergibt sich ein Anteil der durch Behandlung vermeidbaren Todesfälle von 23 Prozent bzw. von „nicht-vermeidbaren“ Todesfällen von 77 Prozent.

Abbildung 20: Effizienzvergleich für betrachtete Ausgaben im internationalen Benchmarking für den Bereich des Gesundheitswesens 2019



Die Ergebnisse des Effizienzvergleichs sind in Abbildung 20 visualisiert. Hier werden auf der horizontalen x-Achse die laufenden volkswirtschaftlichen Gesundheitsausgaben pro Kopf (exklusive soziale Pflege) normiert zu österreichischen Kaufkraftparitäten abgebildet. Die Betrachtung erfolgt für 2019. Auf der vertikalen y-Achse wird, wie beschrieben, der Anteil der Todesfälle, die durch verfügbare medizinische Versorgung nicht vermieden hätten werden können, abgebildet. Österreich weist in einer Spitzengruppe mit der Schweiz, Deutschland, Luxemburg und Norwegen mit die höchsten Gesundheitsausgaben im Ländervergleich auf. In Preisen von 2019 betragen die Gesundheitsausgaben pro Kopf, wie bereits angemerkt, etwa 4.700 Euro. Die Gesundheitsausgaben lagen in Frankreich um fast 500 Euro unter dem österreichischen Vergleichswert, in Belgien um etwa 175 Euro und in den Niederlanden um etwa 110 Euro. Die gesamtwirtschaftlichen Gesundheitsausgaben in Finnland lagen sogar um etwa 1.140 Euro unter dem österreichischen Vergleichswert.

Die Vergleichsländer – Dänemark, Frankreich, Belgien, Niederlande, Finnland – weisen nicht nur niedrigere Gesundheitsausgaben auf. Es liegen auch die Ergebniskennzahlen über den österreichischen

Vergleichswerten.⁵⁰ Dabei beträgt der Anteil der auch durch Behandlung nicht vermeidbaren Todesfälle im Jahr 2019 in Österreich 77 Prozent. Der Vergleichswert beträgt 78 Prozent in Norwegen, 80 Prozent in Belgien, 81 Prozent in Frankreich, 78 Prozent in Finnland oder 80 Prozent in der Schweiz. Die für Österreich maßgeblichen Vergleichsländer sind in Abbildung 20 im grau unterlegten Bereich links oben von der Position Österreichs abgebildet.

Tabelle 10: Ergebnisse des internationalen Benchmarking für das Gesundheitssystem 2021

Internationales Benchmarking für das Gesundheitssystem

	AT	NL	DK	BE	FR	FI
Öffentliche Ausgaben für Gesundheit 2021 auf Basis des Anteils zum BIP 2019 in Mio. Euro (Modellannahme "vor Covid" ohne Investitionen)	31.609	63.553	26.751	38.603	195.165	16.544
Tatächliche öffentliche Ausgaben für Gesundheit gemäß COFOG 2021 in Mio. Euro (ohne Investitionen)	38.665	73.288	28.791	43.235	223.591	18.082
Volkswirtschaftliche Ausgaben pro Kopf in KKP-AT Euro 2019 nach SHA (laufende Ausgaben ohne soziale Langzeitpflege)	4.702	4.590	4.563	4.526	4.208	3.562
Anteil der auch durch Behandlung nicht vermeidbaren Todesfälle 2019	77,1%	79,4%	80,3%	80,1%	80,8%	77,9%
BENCHMARK-INDIKATOR: gesamtwirtschaftliche Gesundheitsausgaben pro Kopf in Euro pro Prozentpunkt der durch Behandlung nicht vermeidbaren Todesfälle	61,0	57,8	56,8	56,5	52,1	45,7
Relatives Effizienzpotenzial für Österreich gegenüber Vergleichsland in % der Bereichsausgaben	0%	5%	7%	7%	15%	25%
Absolutes Effizienzpotenzial für Österreich gegenüber Vergleichsland in Mio. Euro	0	1.648	2.158	2.302	4.617	7.902
Absolutes Effizienzpotenzial für Österreich gegenüber Vergleichsland in % des BIP	0,0%	0,4%	0,5%	0,6%	1,1%	2,0%

Quelle: EcoAustria auf Grundlage von Eurostat und OECD. • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSRECHNUNG

Die Berechnung von relativen Effizienzpotenzialen erfolgt an den Gesundheitsausgaben pro Kopf pro Prozentpunkt der nicht vermeidbaren Todesfälle. Anhand dieses Benchmark-Indikators wird die relative Distanz zu Österreich bestimmt. Es ergeben sich Effizienzpotenziale von 5,2 Prozent relativ zum „nächstgelegenen“ Benchmark, den Niederlanden. Gegenüber Dänemark beträgt das Effizienzpotenzial 6,8 Prozent, gegenüber Belgien 7,3 Prozent und gegenüber Frankreich 14,6 Prozent. Der größte Abstand ergibt sich gegenüber Finnland mit etwa 25 Prozent.

Zur Quantifizierung der finanziellen nominellen Effizienzpotenziale werden die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit in Prozent des BIP im Jahr 2019 auf das BIP im Jahr 2021 bezogen. Zu Bedingungen und Strukturen des Jahres 2019 würden sich die laufenden öffentlichen Ausgaben für Gesundheit im Jahr 2021 auf 31,6 Mrd. Euro belaufen. Demnach ergeben sich öffentliche Effizienzpotenziale in Höhe von 1,6 Mrd. Euro im Vergleich zu den Niederlanden, von über 2,2 Mrd. Euro relativ zu Dänemark, bzw. 2,3 Mrd. Euro und 4,6 Mrd. Euro relativ zu Belgien und Frankreich sowie von 7,9 Mrd. Euro im Vergleich zu Finnland (Tabelle 10). Zur Absicherung der Ergebnisse wurde eine Parallelrechnung auf Basis von

⁵⁰ Dies gilt grundsätzlich auch für Schweden. Schweden weist mit etwa 4.600 Euro gegenüber 4.700 Euro niedrigere Gesundheitsausgaben pro Kopf sowie mit 77,2 Prozent gegenüber 77,1 Prozent auch einen höheren Anteil der auch durch Behandlung nicht mehr behandelbaren Todesfälle auf. Schweden liegt dabei aber faktisch gleichauf mit Österreich und wird als Referenz für Österreich ausgeblendet. Das relative Effizienzpotenzial gegenüber Schweden beträgt knapp über 2 Prozent.

Ausgaben im Jahr 2021 berechnet. In diesem Fall nehmen die errechneten Effizienzpotenziale tendenziell zu.

Auch auf der Ergebnisseite wurden Plausibilitätschecks durchgeführt. Hier wurde die Ergebnisvariable durch die Lebenserwartung von Personen im Alter von 50 Jahren sowie durch die verbleibenden gesunden Lebensjahre für Personen im Alter von 65 Jahren „ersetzt“. Bei beiden Ergebnisvariablen nehmen die relativen Distanzen zu den Spitzenländern eher zu.

Ergebnisse der internationalen Effizienzvergleiche

Im Rahmen des internationalen Benchmarking werden Ausgaben für Leistungsbereiche der öffentlichen Verwaltung mit Leistungs- und Ergebniskennzahlen verglichen. Aus den Input-Output Relationen werden relative Effizienzpotenziale abgeleitet. Diese bestimmen sich als relative Distanzen in Beziehung zu den Referenzländern. Es ergeben sich dabei Bandbreiten. Über alle drei betrachteten Leistungsbereiche der öffentlichen Verwaltung, des Bildungssystems und des Gesundheitssystems ergeben sich in Summe Effizienzpotenziale von 2,6 Prozent des BIP wenn man den Mittelwert über die jeweils betrachteten effizienteren Länder heranzieht bzw. von bis zu 4,6 Prozent des BIP wenn man auf das jeweilige Maximum abstellt.

Tabelle 11: Übersicht über Ergebnisse der internationalen Effizienzvergleiche

Ergebnisse des internationalen Benchmarking

Effizienzpotenziale in Mio. Euro und in Prozent des BIP

		Öffentliche Verwaltung	Schulisches Bildungssystem	Gesundheit	Summe
Absolutes Effizienzpotenzial in Mrd. 2021 Euro	Mittelwert	3.334	3.375	3.726	10.435
	Maximum	5.131	5.685	7.902	18.718
Absolutes Effizienzpotenzial in % des BIP	Mittelwert	0,8	0,8	0,9	2,6
	Maximum	1,3	1,4	2,0	4,6

Quelle: Eco Austria • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Effizienzpotenziale im Bereich des Bildungssystems sollten grundsätzlich zur Steigerung der Qualität verwendet werden. Gut ausgebildete Arbeitskräfte bilden die Grundlage für die Stärkung des Wohlstands und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen ArbeitnehmerInnen in der Zukunft, wobei ein besonderer Fokus auf Fachrichtungen gelegt werden muss, die die Innovationsfähigkeit stärken.

5.3.2 Nationale Benchmarking-Analyse

Die föderale politisch-administrative Struktur in Österreich ermöglicht neben dem internationalen Vergleich auch den Vergleich der Effizienz öffentlicher Leistungserbringung auf Ebene der Bundesländer. Im Rahmen des nationalen Bundesländer-Benchmarking werden gesamtstaatliche Effizienzpotenziale auf regionaler Ebene in Leistungsbereichen, die von Steuerungs- und Verwaltungsstrukturen der Bundesländer und Gemeinden mitbestimmt sind, ermittelt. Als Leistungsbereiche werden im Bundesländer-Benchmarking die öffentliche Verwaltung der Länder und Gemeinden, das Pflichtschulwesen, die stationäre und die mobile Pflegeversorgung, die stationäre und ambulante Gesundheitsversorgung sowie das Kinderbetreuungswesen betrachtet. Diese weist Überschneidungen zur internationalen Benchmarking-Perspektive auf. Die Ergebnisse können daher nicht additiv zu den Ergebnissen des internationalen Benchmarking interpretiert werden, sie können aber als Informationsgrundlage zur näheren Bestimmung von Effizienzpotenzialen herangezogen werden.

Eine aktuelle Betrachtung der Effizienz der *öffentlichen Verwaltung* der Bundesländer und Gemeinden erfolgt im Rahmen der Eco Austria Policy Note 55 (Köppl-Turyna und Graf, 2023a). Dabei werden die Nettoausgaben der Bundesländer und der Gemeinden für die allgemeine Verwaltung herangezogen. Die Ausgaben werden pro Einwohnerin und Einwohner betrachtet und Index-Ergebnissen zur Qualität der Verwaltung gegenübergestellt. Datenquelle ist der „European Quality of Government Index“, der von der Universität Göteborg entwickelt und von der Europäischen Kommission publiziert wird (Charron et al. 2021 bzw. Charron et al. 2022). Der Index wird im Effizienzvergleich auf regionaler Ebene als Kennzahl für die Qualität der Verwaltung herangezogen. Das effizienteste Ergebnis erzielen die Landes- und Gemeindeverwaltungen in der Steiermark. Die Effizienzpotenziale der anderen Bundesländer reichen von 2 Prozent in Niederösterreich bzw. 5 Prozent in Kärnten bis 23 Prozent in Wien und 30 Prozent im Burgenland. Über alle Bundesländer und Gemeinden hinweg beträgt das Effizienzpotenzial im Jahr 2021 etwa 1 Mrd. Euro bzw. 10 Prozent der Gesamtausgaben von etwa 10 Mrd. Euro.

Ein aktuelles nationales Benchmarking zur Effizienz im *Pflichtschulwesen* erfolgt im Rahmen der EcoAustria Studie zur Effizienz von öffentlichen Leistungen und Diensten des Bundeslandes Tirol und seiner Gemeinden (Köppl-Turyna und Graf, 2023b). Dabei werden gesamtstaatliche Ausgaben⁵¹ zur Finanzierung der allgemeinbildenden Pflichtschulen je Schülerin und Schüler den Testergebnissen bei der Bildungsstandardüberprüfung gegenübergestellt. Das effizienteste Ergebnis erzielen die

⁵¹ Im Effizienzvergleich werden die Bildungsausgaben der Bundesländer und der Gemeinden aggregiert betrachtet. Die Bezüge der Landeslehrerinnen und Landeslehrer werden ausgabenseitig, unabhängig von der Finanzierung, die faktisch durch den Bund erfolgt, als Bildungsausgaben der Bundesländer ausgewiesen. Auf diese Weise können im Bundesländer-Benchmarking gesamtstaatliche Ausgaben zur Finanzierung des Pflichtschulwesens betrachtet werden.

Pflichtschulen in Niederösterreich. Die Effizienzpotenziale reichen von 6 Prozent in Oberösterreich bis fast 20 Prozent in Vorarlberg. Über alle Bundesländer und Gemeinden hinweg beträgt das Effizienzpotenzial im Jahr 2021 etwa 645 Mio. Euro bzw. 10,6 Prozent der Gesamtausgaben von 6,1 Mrd. Euro.

Die Betrachtung der Effizienz für die *stationäre und mobile Pflegeversorgung* basiert wiederum auf Köppl-Turyna und Graf (2023b). Die stationäre und mobile Versorgung stellt den Hauptanteil der Ausgaben für Pflegedienste in Österreich dar. Für das Benchmarking der stationären Pflegedienste werden die Nettoausgaben der öffentlichen Hand auf Ebene der Bundesländer je verrechnetem Bewohnertag betrachtet. Im Benchmarking wird der Kostendeckungsgrad der öffentlichen Hand zur Berücksichtigung der Unterschiede in der privaten Finanzierungsbeteiligung kontrolliert. Das effizienteste Ergebnis erzielt das stationäre Pflegewesen in Salzburg. Die Effizienzpotenziale in den weiteren Bundesländern reichen von 7 Prozent in Kärnten bis 44 Prozent in Vorarlberg und 45 Prozent in Wien. Über alle Bundesländer und Gemeinden beträgt das Effizienzpotenzial im Jahr 2021 590 Mio. Euro. Dies entspricht etwa 28 Prozent der Gesamtausgaben von 2,1 Mrd. Euro.

Für die Effizienzbetrachtung im Bereich der mobilen Pflegeversorgung werden die öffentlichen Nettoausgaben für mobile Pflegedienste je verrechneter Leistungsstunde betrachtet. Dabei wird wiederum der Kostendeckungsgrad der öffentlichen Hand sowie der Anteil der gepflegten Personen mit höherer PflegegeldEinstufung berücksichtigt. Die PflegegeldEinstufung ist ein Maß für den Pflegebedarf. Ein höherer Pflegebedarf geht mit höheren Kosten für die mobile Pflege einher. Über alle Bundesländer ist Vorarlberg der Effizienzmaßstab für Österreich. Die Effizienzpotenziale in den weiteren Bundesländern reichen von 12 Prozent in Niederösterreich bis 45 Prozent in Oberösterreich bzw. 49 Prozent in der Steiermark. Über alle Bundesländer und Gemeinden beträgt das Effizienzpotenzial im Jahr 2021 etwa 160 Mio. Euro. Dies entspricht etwa 32 Prozent der Gesamtausgaben von etwa 500 Mio. Euro.

Die Effizienzbetrachtung im *Kinderbetreuungswesen* basiert auf den gesamtstaatlichen Ausgaben für die Kinderbetreuung gemäß Bildungsausgabenstatistik. Betrachtet werden die öffentlichen Ausgaben der Länder und Gemeinden. Die Ausgaben werden auf die Anzahl der betreuten Kinder bezogen. Es wird für den Anteil der älteren Kinder, deren Betreuung in Horten erfolgt, sowie für die Öffnungszeiten und Schließtage kontrolliert. Im Bundesländer-Benchmarking stellt sich das Kinderbetreuungswesen in Tirol am effizientesten dar. Die relativen Effizienzpotenziale der weiteren Bundesländer variieren von 2 Prozent in Kärnten bis 20 Prozent in Oberösterreich. Österreichweit beträgt das Effizienzpotenzial etwa 370 Mio. Euro.

Für das *Gesundheitswesen* erfolgt ein Benchmarking auf Grundlage einer Auswertung für das BMF aus dem Jahr 2020 (Berger et al. 2020). Maßgeblich sind hier zunächst Daten aus dem Jahr 2018. Für das Benchmarking für stationäre Gesundheitsleistungen werden öffentliche gesamtstaatliche Ausgaben für stationäre Gesundheitsleistungen in Fondskrankenanstalten relativ zu den durch die Spitäler „abgerechneten“ LKF-Punkten gesetzt. Effizienzpotenziale ergeben sich als Produkt der abgerechneten LKF-Punkte zum Kostensatz der effizientesten Krankenanstalten, die über die Gesundheitsfonds der Länder finanziert werden. Die Kosten je LKF-Punkt betragen – in Preisen von 2018 – 0,87 Euro in Tirol, jedoch 1,03 Euro im Burgenland. Die Effizienzpotenziale werden auf Basis der relativen Distanzen zum Effizienzwert der Tiroler Krankenanstalten berechnet. Bei Gesamtausgaben für stationäre Gesundheitsleistungen von etwa 9,7 Mrd. Euro wird über alle Bundesländer ein Effizienzpotenzial von 22 Prozent bzw. etwa 2,1 Mrd. Euro berechnet. Bezogen auf das BIP von 2021 entspricht dies einem monetären Effizienzpotenzial von etwa 2,2 Mrd. Euro bei Gesamtausgaben von 10,2 Mrd. Euro zu Bedingungen und Strukturen des Jahres 2018.

Tabelle 12: Nationale Effizienzvergleiche des Bundesländer-Benchmarking

Ergebnisse der nationalen Benchmarking-Analyse

	Potenzial Effizienz in Mio. Euro	in Prozent	Ausgaben Gesamt in Mio. Euro
Allgemeine Verwaltung	1.001	10	9.785
Pflichtschulwesen	645	11	6.100
Pflegeversorgung	753	29	2.595
<i>stationär</i>	591	28	2.094
<i>mobil</i>	162	32	501
Kinderbetreuung	367	12	3.131
Gesundheit	3.080	25	12.564
<i>stationär</i>	2.198	22	10.150
<i>ambulant</i>	881	37	2.414
Gesamt	5.845	17	34.175

Quelle: EcoAustria. Köppl-Turyna u. Graf 2023a, Köppl-Turyna u. Graf 2023, Berger et al. 2020 • Erstellt mit Datawrapper

Für das Benchmarking von ambulanten Gesundheitsleistungen werden laufende öffentliche Ausgaben für ambulante Leistungen in Bezug zu der Anzahl der in den Fondskrankenanstalten ambulant behandelten Patienten und Patientinnen gesetzt. Der Kennzahlenvergleich basiert auch hier wieder auf Daten des Jahres 2018. Das effizienteste Ergebnis erzielen auch hier die Fondsspitäler in Tirol. Über alle Bundesländer betragen die Effizienzpotenziale etwa 840 Mio. Euro bzw. etwa 37 Prozent der gesamten Ausgaben von etwa 2,3 Mio. Euro. Bezogen auf das BIP von 2021 entspricht dies einem monetären

Effizienzpotenzial von etwa 881 Mio. Euro bei Gesamtausgaben von 2,4 Mrd. Euro zu Bedingungen und Strukturen des Jahres 2018.

Die Ergebnisse für die diskutierten Bereiche sind in Tabelle 12 zusammengefasst. Die Potenziale reichen von etwa 10 Prozent für die Verwaltung und das Pflichtschulwesen bis hin zu knapp 30 Prozent für die Pflegeversorgung. Über alle Bereiche hinweg liefert das nationale Benchmarking ein Effizienzpotenzial von über 15 Prozent bzw. von knapp 6 Mrd. Euro auf Basis des BIP 2021.

6. APPENDIX: BESCHREIBUNG VON PUMA

PuMA (Public policy Model for Austria) ist ein allgemeines dynamisches Gleichgewichtsmodell (dynamic computable general equilibrium model – DCGE), mit besonderem Fokus auf den Arbeitsmarkt und den öffentlichen Sektor. Es eignet sich speziell für die Beurteilung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen und strukturellen Änderungen und deren Auswirkungen auf die österreichische Volkswirtschaft. Einige Beispiele dafür sind Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen, der öffentlichen Pensionen, der Aus- und Weiterbildung, der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder auch eine Analyse der Auswirkungen verschiedener Zuwanderungsszenarien. Die dynamische Struktur des Modells erlaubt die Untersuchung von kurz-, mittel- und langfristigen Effekten. Durch die Modellierung des Verhaltens der Haushalte und der Unternehmen können deren Reaktionen genau analysiert werden. Österreich wird als kleine offene Volkswirtschaft modelliert, was impliziert, dass der Kapitalverkehr mobil und der heimische Zinssatz durch weltweite Kapitalnachfrage und -angebot bestimmt wird. Die Kalibrierung von PuMA repliziert die gegenwärtige Situation der österreichischen Volkswirtschaft. Dieses Modell ist eine Weiterentwicklung von EU-LMM, das die Autoren für die Generaldirektion Beschäftigung der Europäischen Kommission entwickelt haben, siehe etwa Berger et al. (2009) und Berger et al. (2023). Eine ausführliche Beschreibung von PuMA findet sich in Berger und Strohner (2020). Berger und Strohner (2022b) haben jüngst das E-PuMA-Modell entwickelt, bei dem das PuMA-Modell um die Bereiche Energieangebot bzw. -nachfrage sowie Klimaschutz erweitert wird.

Keuschnigg und Kohler (2002) bzw. Ratto et al. (2009) folgend werden Unternehmen in Investitionsgüter- und Endproduktproduzenten unterteilt. Investitionsgüterproduzenten transformieren Endprodukte, die sie aus dem In- und Ausland beziehen, in Investitionsgüter. Diese Unternehmen maximieren den Gegenwartswert der Dividendenzahlungen über die optimale Wahl des Investitionsniveaus gemäß der von Hayashi (1982) entwickelten Q-Theorie und stellen die Investitionsgüter wiederum den Endproduktproduzenten für die Produktion zur Verfügung. Kapital wird mit einer variablen Rate abgeschrieben, die von der Kapitalnutzung abhängt. Auf dem Investitionsgütermarkt herrscht perfekter Wettbewerb.

Durch die optimale Wahl der Kapital- und Arbeitsnachfrage produzieren Endproduktunternehmen Güter für die private und öffentliche Konsumnachfrage, die Investitions- und die Auslandsnachfrage. Darüber hinaus wählen sie das optimale Niveau an Weiterbildungsmaßnahmen für die MitarbeiterInnen und an Kapitalnutzung. In PuMA wird unvollkommene Substituierbarkeit zwischen den verschiedenen Ausbildungsgruppen in der Produktion angenommen. Wie in Jaag (2005) und Krusell et al. (2000) wird Kapital-Ausbildungs-Komplementarität unterstellt. Das bedeutet, dass Höherqualifizierte und der Kapitaleinsatz stärker zueinander komplementär sind (weniger einfach substituiert werden können) als

dies bei Geringqualifizierten der Fall ist. Eine geringere Investitionstätigkeit ist damit mit einer schwächeren Produktivitäts- und Lohnentwicklung bei Personen mit höherer Qualifikation verbunden, womit sich auch die Anreize reduzieren, in Bildung zu investieren. Endproduktproduzenten unterliegen monopolistischer Konkurrenz mit freiem Markteintritt: Jedes Unternehmen produziert eine eigene Marke, welche sich von den Konkurrenzprodukten unterscheidet. Die Nachfrage basiert auf Dixit-Stiglitz (1977) Präferenzen, wobei die einzelnen Marken unvollkommene Substitute darstellen.

Der Arbeitsmarkt wird im Rahmen eines Sucharbeitslosigkeitsmodells repräsentiert (vgl. Mortensen, 1986, und Mortensen und Pissarides, 1999). Dabei wird auf ein statisches Sucharbeitslosigkeitsmodell wie etwa bei Boone und Bovenberg (2002) zurückgegriffen, das die wesentlichen Einsichten des dynamischen Modells erlaubt. Unternehmen fragen Arbeit und Kapital für die Produktion nach. Der Arbeitsinput wird analog zu Jaag (2005) mit Hilfe einer dreistufigen CES-Produktionsfunktion weiter nach dem Ausbildungsniveau (gering, mittel, hoch) unterschieden. Die Endproduktunternehmen maximieren den Gegenwartswert ihrer Profite durch die optimale Wahl der ausgeschriebenen Stellen, die optimale Kündigungsentscheidung und die optimale Menge von firmenfinanziertem Training sowie das Ausmaß an Kapitaleinsatz sowie dessen Auslastung. Kapitalgüter werden von Investitionsgüterproduzenten bereitgestellt.

In PuMA ist die Bevölkerung in acht verschiedene Altersgruppen unterteilt, von welchen die ersten fünf Gruppen die Personen im erwerbsfähigen Alter umfassen, während die restlichen drei Gruppen die ältere Bevölkerung abbilden. Die fünfte Altersgruppe unterscheidet sich von den ersten vier Gruppen dahingehend, dass sie eine Mischgruppe darstellt, d.h. ein Teil dieser Gruppe ist noch erwerbstätig, während der andere Teil bereits in Pension ist. Das Pensionsantrittsalter wird endogen von den Personen dieser Gruppe gewählt und passt sich bei Reformmaßnahmen oder strukturellen Änderungen an. Weiters wird eine Unterscheidung in drei unterschiedliche Ausbildungsniveaus vorgenommen, nämlich Geringqualifizierte (maximal Pflichtschulabschluss, ISCED 0-2), Individuen mit mittlerer Qualifikation (Lehrlinge, AbsolventInnen einer mittleren bzw. höheren Schule etc., ISCED 3-4) und Hochqualifizierte ((Fach-)HochschülerInnen und AbsolventInnen von Akademien). Personen mit höherer Qualifikation treten später in den Arbeitsmarkt ein als Personen mit geringerer Qualifikation, wodurch der notwendige zeitliche Aufwand für Bildung berücksichtigt wird.

Die gewählte Unterteilung in die verschiedenen Gruppen ermöglicht es, Individuen im Modell unterschiedliche Charakteristika zuzuweisen. Dazu gehören z.B. die Arbeitsproduktivität, um das Lohnprofil in Österreich gut nachbilden zu können und Investitionen in die Weiterbildung. Altersabhängige Charakteristika sind z.B. Sterbewahrscheinlichkeiten und Gesundheitsausgaben. Durch die Struktur des Modells kann die prognostizierte demographische Entwicklung abgebildet werden.

Das Einkommen der privaten Haushalte setzt sich aus dem Nettoarbeits-, dem Arbeitslosen-, dem Pensions- und dem Kapitaleinkommen, Abfertigungsansprüchen sowie aus den sonstigen Transfer- und Sachleistungen des Staates an die Haushalte zusammen. Gegeben, dass öffentliche Pensionsleistungen im Durchschnitt geringer als das vor Pensionsantritt erwirtschaftete Einkommen sind, sparen Erwerbstätige, um das Einkommen in höherem Alter durch Auflösung von Ersparnissen aufzustocken.

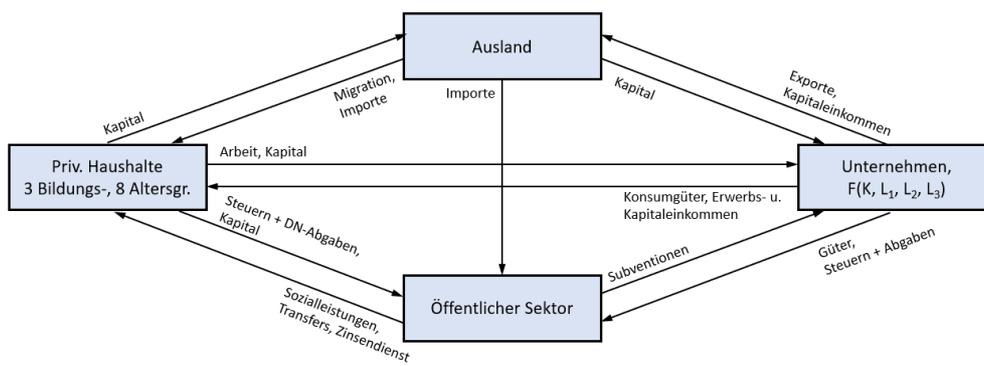
Die Individuen maximieren den Gegenwartswert ihres Nutzens (ihre Wertfunktion) durch die optimale Wahl ihres Arbeitseinsatzes (Arbeitszeit, Partizipation), ihrer Suchintensität nach einer Arbeitsstelle, ihrer Aus- und Weiterbildungsentscheidung und durch die optimale intertemporale Bestimmung der Sparquote. Die Wahl des Arbeitseinsatzes ist abhängig vom Nettolohn und berücksichtigt zusätzlich generierte Ansprüche an die öffentlichen Sozialversicherungsträger (zukünftige Pensions-, Arbeitslosenansprüche) sowie Abfertigungsansprüche. Arbeitslose Individuen wählen die Intensität ihrer Suche nach einer Arbeitsstelle. Diese Entscheidung ist abhängig vom Nettoarbeitseinkommen, dem Arbeitsloseneinkommen und der Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden. Unternehmen wählen eine optimale Anzahl an ausgeschriebenen offenen Stellen. Eine sogenannte *matching function* führt Arbeitssuchende und offene Stellen zusammen. Zusätzlich treffen die Unternehmen eine Kündigungsentscheidung. Durch die Unterscheidung in einzelne Alters- und Ausbildungsgruppen kann PuMA alters- bzw. ausbildungsabhängige Arbeitslosenquoten abbilden. Die Wahl des Pensionsantrittsalters bzw. die Partizipationsentscheidung wird im Wesentlichen vom Nettoarbeitseinkommen und der Nettoersatzrate bzw. der sozialen Absicherung bestimmt. Die Aus- und Weiterbildungsentscheidungen hängen vor allem von der erwarteten Rendite von höherem Humankapital und den Kosten (inkl. Opportunitätskosten durch Verdienstentgang) ab.

Im öffentlichen Bereich werden Budgets für die soziale Sicherung und ein allgemeines Budget zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben unterschieden. Einnahmen der Sozialversicherungen bestehen aus Dienstnehmer- und Dienstgeberbeiträgen bzw. Transfers aus dem allgemeinen Budget. Ausgabenerhöhungen im Sozialversicherungsbereich können alternativ durch eine Erhöhung der Beitragssätze oder über zusätzliche Zuschüsse aus dem Budget finanziert werden.

Aus dem allgemeinen Budget werden die Ausgaben des Bundes und untergeordneter Gebietskörperschaften für den öffentlichen Konsum, für die Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger und Transfers an die privaten Haushalte und Unternehmen und für den Zinsdienst der Staatsverschuldung über Einnahmen aus dem Steuersystem finanziert. Dabei werden alle wesentlichen Steuern des österreichischen Steuersystems (wie Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Konsumsteuern, Kapitalertragssteuern auf Zinsen und Dividenden und Lohnsummensteuern) explizit modelliert. PuMA bildet hierbei sowohl das progressive Einkommensteuersystem als auch das System

der Sozialversicherung (inklusive Höchstbeitragsgrundlage) und weitere lohnabhängige Abgaben ab. Eine schematische Darstellung des PuMA-Modells findet sich in Abbildung 21.

Abbildung 21: Schematische Darstellung von PuMA



LITERATURVERZEICHNIS

Acosta-Ormaechea, S., S. Sola und J. Yoo (2018). Tax composition and growth: A broad cross-country perspective, *German Economic Review* 20(4), 70-106.

Ahmed, S., M. Appendino und M. Ruta (2016). Global value chains and the exchange rate elasticity of exports, *The BE Journal of Macroeconomics* 17(1), 1-24.

Alesina, A., C. Favero und F. Giavazzi (2019). Effects of Austerity: Expenditure- and Tax-based Approaches, *Journal of Economic Perspectives* 33(2), 141-162.

Alesina, A., E. Glaeser und B. Sacerdote (2005). Work and Leisure in the US and Europe: Why So Different?, NBER Working Paper 11278.

Alinaghi, N. und W. R. Reed (2017). Taxes and economic growth in OECD countries: A meta-regression analysis, Working Paper Series 6710, Victoria University of Wellington, Public Finance.

Arachi, G., V. Bucci und A. Casarico (2015). Tax structure and macroeconomic performance, *International Tax and Public Finance* 22(4), 635-662.

Ardanaz, M., E. Cavallo, A. Izquierdo und J. Puig (2021). The Output Effects of Fiscal Consolidations: Does Spending Composition Matter?, IDB Publication (Working Papers) 11857, Inter-American Development Bank.

Arnold, J. M., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus und L. Vartia (2011). Tax policy for economic recovery and growth, *Economic Journal* 121(550), 59-80.

Auerbach, A. J. und Y. Gorodnichenko (2012). Measuring the Output Responses to Fiscal Policy, *American Economic Journal: Economic Policy* 4(2), 1-27.

Baiertl, A. und M. Kaindl (2021). Ausgaben für Elementarbildung und Kinderbetreuung in Österreich, ÖIF Working Paper 96/2021.

Balladares, J. und M. Kankaraš (2020). Attendance in Early Childhood Education and Care Programmes and Academic Proficiencies at Age 15, OECD Education Working Paper No. 214. ([Weblink](#))

Bargain, O. und A. Peichl (2016). Own-wage labor supply elasticities: variation across time and estimation methods, *IZA Journal of Labor Economics* 5(1), 1-31.

Bargain, O., K. Orsini und A. Peichl (2014). Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States: New Results, *The Journal of Human Resources* 49(3), 723-828.

Bassanini, A. und R. Duval (2006). Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 35.

Batini, N., G. Callegari und G. Melina (2012). Successful Austerity in the United States, Europe and Japan, IMF Working Paper 12/190.

Baum, A., M. Poplawski-Ribeiro und A. Weber (2012). Fiscal Multipliers and the State of the Economy, IMF Working Paper 12/286.

Baum, A. und G. B. Koester (2011). The impact of fiscal policy on economic activity over the business cycle – evidence from a threshold VAR analysis, Deutsche Bundesbank Discussion Paper – Economic Studies No. 3.

Beetsma, R., O. Furtuna, M. Giuliadori und H. Mumtaz (2021). Revenue versus spending based fiscal consolidation announcements: Multipliers and follow-up, Journal of International Economics 131, 103455.

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 labor market reforms?, Oxford Economic Papers 56(4), 621-642.

Benassy-Quere, A. und J. Cimadomo (2006). Changing patterns of domestic and cross-border fiscal policy multipliers in Europe and the US, CEPII Working Paper 2006-24.

Berger, J., L. Strohner, N. Graf und M. Köppl-Turyna (2023). Update and Extension of the Labour Market Model, EcoAustria Research Report im Auftrag von Europäische Kommission, DG EMPL.

Berger, J., L. Strohner und E. Höslinger (2022a). Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression, EcoAustria Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.

Berger, J. und L. Strohner (2022b). Extensions of the Energy Public Policy Model for Austria and other European countries E-(PuMA), EcoAustria Research Paper No. 19.

Berger, J., T. Thomas und L. Strohner (2021). Österreichs Abgabenbelastung von Einkommen im Zeitverlauf, EcoAustria Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Wien.

Berger, J. und L. Strohner (2020). Documentation of the Public Policy Model for Austria and other European countries (PUMA), EcoAustria Research Paper No. 11.

Berger, J., N. Graf, H. Pitlik, L. Strohner und K. Weyerstraß (2020). Wachstum, Wohlstand, solide Finanzen und die Corona-Krise, Studie von WIFO, IHS und EcoAustria im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.

Berger, J., L. Strohner und T. Thomas (2018). Reformszenarien für eine nachhaltige Finanzierung des österreichischen Pensionssystems, EcoAustria Policy Note 23.

Berger, J., M. Gstrein, C. Keuschnigg, M. Miess, S. Müllbacher, L. Strohner und R. Winter-Ebmer (2012). Development/Maintenance of the Labour Market Model – Final Report. Studie im Auftrag der DG EMPL der Europäischen Kommission.

Berger, J., C. Keuschnigg, M. Keuschnigg, M. Miess, L. Strohner und R. Winter-Ebmer (2009). Modelling of Labour Markets in the European Union. Studie im Auftrag der DG EMPL der Europäischen Kommission.

Biau, O. und E. Girard (2005). Politique budgétaire et dynamique économique en France: l'approche VAR structurel, *Economie et Prevision* 169-171, 1-24.

Bittó, V., P. Koch und W. Schwarzbauer (2023). Perspektiven des zukünftigen Produktportfolios des österreichischen Außenhandels, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Wirtschaft (BMAW).

Blanchard, O. J. und R. Perotti (2002). An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output, *Quarterly Journal of Economics* 117, 1329-1368.

Bocconi Universität (2011). The role and impact of labour taxation policies, Studie für die Europäische Kommission.

Bond, S. und J. Xing (2015). Corporate taxation and capital accumulation: evidence from sectoral panel data for 14 OECD countries, *Journal of Public Economics* 130, 15-31.

Boone, J. und L. Bovenberg (2002). Optimal Labour Taxation and Search, *Journal of Public Economics* 85, 53-97.

Bordignon, M., M.-L. Schmitz und G. Turati (2019). Cutting the Labor Tax Wedge in Hard Times. Evidence from an Italian Reform, *FinanzArchiv* 75(3), 266-296.

Brülhart, M., J. Gruber, M. Krapf und K. Schmidheiny (2022). Behavioural responses to wealth taxes: Evidence from Switzerland, *American Economic Journal: Economic Policy* 14(4), 111-150.

Burgherr, D. (2021). The costs of administering a wealth tax. *Fiscal Studies* 42(3-4), 677-697.

Burriel, P., F. de Castro, D. Garrote, E. Gordo, J. Paredes und J. J. Perez (2010). Fiscal policy shocks in the euro area and the US: an empirical assessment, *Fiscal Studies* 31(2), 251-285.

Capek, J., J. Crespo Cuaresma, J. Holler und P. Schuster (2022). Fiscal multipliers in a small open economy: the case of Austria, *Oxford Economic Papers* 74(2), 412-430.

- Caucutt, E. M., S. Imrohoroglu und K. B. Kumar (2006). Does the Progressivity of Income Taxes Matter for Human Capital and Growth?, *Journal of Public Economic Theory* 8(1), 95-118.
- Causa, O. (2008). Explaining Differences in Hours Worked Among OECD Countries: An Empirical Analysis, *OECD Economics Department Working Paper* 596.
- Charron, N., V. Lapuente, M. Bauhr und P. Annoni (2022). Change and Continuity in Quality of Government: Trends in subnational quality of government in EU member states, *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research* 2022/2(53), 5-23.
- Charron, N., V. Lapuente und M. Bauhr (2021). Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index, QoG The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg, Working Paper Series 2021:4. ([Weblink](#))
- Chirinko, R. S., S. M. Fazzari und A. P. Meyer (1999). How responsive is business capital formation to its user cost? An exploration with micro data, *Journal of Public Economics* 74(1), 53-80.
- De Castro, F und L. Fernandez (2011). The Effects of Fiscal Shocks on the Exchange Rate in Spain, *Banco de Espana Working Paper* No. 1121.
- De Castro, F und P. Hernandez de Cos (2008). The economic effects of fiscal policy: the case of Spain, *Journal of Macroeconomics* 30, 1005-1028.
- De Castro, F. (2006). The macroeconomic effects of fiscal policy in Spain, *Applied Economics* 38, 913-924.
- De Mooij, R. und S. Everdeen (2003). Taxation and foreign direct investment: a synthesis of empirical research, *International Tax and Public Finance* 10, 673-693.
- De Soyres, F., F. Frohm, V. Gunnella und E. Pavlova (2021). Bought, sold and bought again: The impact of complex value chains on export elasticities, *European Economic Review* 140(C), 103896.
- Disney, R. (2004). Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment?, *Economic Policy* 19(39), 269-311.
- Dixit, A. K. und J. E. Stiglitz (1977). Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity, *American Economic Review* 67(3), 297-308.
- Duran-Cabr , J. M., A. Esteller-Mor  und M. Mas-Montserrat (2019). Behavioural responses to the (re) introduction of wealth taxes – Evidence from Spain, *Institut d'Economia de Barcelona (IEB) Working Papers* 2019/04.
- Duval, R. (2003). The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries, *OECD Economics Department Working Papers* No. 370.

- Europäische Kommission (2012). Report on Public finances in EMU 2012, European Economy 4, 2012.
- Europäische Kommission (2011). Tax Reforms in EU Member States 2011, European Economy 5/2011.
- Eurostat (2019). Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics. Classifications of Functions of Government (COFOG), 2019 Edition. ([Weblink](#))
- Evers, M., R. A. de Mooij und D. J. van Vuuren (2006). What Explains the Variation in Estimates of Labour Supply Elasticities?, Tinbergen Institute DP 2006-017/3.
- Fagereng, A., L. Guiso, D. Malacrino und L. Pistaferri (2016). Heterogeneity and Persistence in Returns to Wealth, NBER Working Paper Series No. 22822.
- Fatas, A. und I. Mihov (2001). The effects of fiscal policy on consumption and employment: theory and evidence, CEPR Discussion Paper Series No. 2760.
- Fatica, S. (2018). Business capital accumulation and the user cost: Is there a heterogeneity bias?, Journal of Macroeconomics 56, 15-34.
- Feldstein, M. (2006). The effect of taxes on efficiency and growth, NBER Working Paper Series No. 12201.
- Gali, J., D. Lopez-Salido und J. Valles (2007). Understanding the effects of government spending on consumption, Journal of the European Economic Association 5, 227-270.
- Giordano, R., S. Momigliano, S. Neri und R. Perotti (2007). The effects of fiscal policy in Italy: Evidence from a VAR model, European Journal of Political Economy 23, 707-733.
- Gruber, J. und J. Rauh (2007). How Elastic is the Corporate Income Tax Base? in: Auerbach, A. J., J. R. Hines und J. Slemrod (Eds.) Taxing Corporate Income in the 21st Century, Cambridge University Press, 140-163.
- Harhoff, D. und F. Ramb (2001). Investment and Taxation in Germany – Evidence from Firm-Level Panel Data, in Deutsche Bundesbank (Eds.) Investing Today for the World of Tomorrow – Studies on the Investment Process in Europe, Springer: Heidelberg.
- Hassett, K. A. und R. G. Hubbard (2002). Tax policy and investment, in: Auerbach, A. J. und M. Feldstein (Eds.) Handbook of Public Economics, 1293-1343.
- Hayashi, F. (1982). Tobin's Marginal Q and Average Q. A Neoclassical Interpretation, Econometrica 50, 213-224.
- Heppke-Falk, K. H., J. Tenhofen und G. B. Wolff (2006). The macroeconomic effects of exogenous fiscal policy shocks in Germany: a disaggregated SVAR analysis, Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1: Economic Studies No 41/2006.

Holtz-Eakin, D. (1999). The Death Tax: Impact on Investment, Employment, and Entrepreneurs, Tax Notes 84, 782-92.

Hristov, A. und W. Roeger (2020). The natural rate of unemployment and its institutional determinants, Quarterly Report on the Euro Area (QREA) 19(1), 67-85.

Ilzetzki E., E. G. Mendoza und C. A. Vegh (2010). How Big (Small?) are Fiscal Multipliers, NBER Working Paper 16479.

IMF (2005). Staff country report no. 05/376, October 2005.

Institute for Fiscal Studies (2010). Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review, Oxford University Press: Oxford.

Jaag, C. (2005). The Role of Endogenous Skill Choice in an Aging Society.

Jakobsen, K., K. Jakobsen, H. Kleven und G. Zucman (2020). Wealth taxation and wealth accumulation: Theory and evidence from Denmark, The Quarterly Journal of Economics 135(1), 329-388.

Kaindl, M., E. Festl, R. K. Schipfer und G. Wernhart (2010). Kosten der Kinderbetreuung. Höhe und Ausgaben der Träger, ÖIF Working Paper Nr. 74/2010.

Keuschnigg, C. und W. Kohler (2002). Eastern Enlargement of the EU: How Much Is It Worth for Austria?, Review of International Economics 10(2), 324-342.

Köppl-Turyna, M. und N. Graf (2023a). Effizienz der öffentlichen Verwaltung in Österreich – Ergebnisse des EcoAustria Benchmarking, EcoAustria Policy Note No. 55.

Köppl-Turyna, M. und N. Graf (2023b). Effizienz von öffentlichen Leistungen und Diensten des Bundeslandes Tirol und seiner Gemeinden – Ergebnisse des EcoAustria Bundesländer-Benchmarking, EcoAustria Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Tirol. ([Weblink](#))

Krusell, P., L. E. Ohanian, J. V. Rios-Rull und G. L. Violante (2000). Capital-Skill Complementarity and Inequality: A Macroeconomic Analysis, Econometrica 68(5), 1029-1053.

Liebman, J. B., E. F. P. Luttmer und D. G. Seif (2009). Labor supply responses to marginal Social Security benefits: Evidence from discontinuities, Journal of Public Economics 93, 1208-1223.

Lütkepohl, H. (2005). New Introduction to Multiple Time Series Analysis. Berlin, Heidelberg, New York.

Macek, R. (2014). The impact of taxation on economic growth – Case study of OECD countries, Review of Economic Perspectives 14(4), 309-328.

Manoli, D., K. J. Mullen und M. Wagner (2015). Policy Variation, Labor Supply Elasticities, and a Structural Model of Retirement, *Economic Inquiry* 53(4), 1702-1717.

Meghir, C. und D. Phillips (2010). Labour supply and taxes, in: Adam, S., T. Besley und R. Blundell (Eds.). *The Mirrlees Review: dimensions of tax design*, Oxford University Press.

Messere, K., F. De Kam und C. Heady (2003). *Tax Policy: Theory and Practice in OECD Countries*, Oxford University Press.

Mitterer, K. und A. Haindl (2015). Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung. Modellentwürfe einer aufgabenorientierten Mittelverteilung für die vorschulische Kinderbetreuung, *KDZ Bericht*.

Mortensen, D. (1986). Job search and labour market analysis, in: Ashenfelter, O. und R. Layard (Hrsg.), *Handbook of Labour Economics*, vol. 2, Amsterdam: Elsevier Science.

Mortensen, D. und C. Pissarides (1999). New developments in models of search in the labor market, in: Ashenfelter, O. und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3B. Amsterdam: Elsevier Science.

Mountford, A. und H. Uhlig (2009). What are the effects of fiscal policy shocks?, *Journal of Applied Econometrics* 24(6), 960-992.

Nickell, S. (2004). *Employment and Taxes*, CEP Discussion Paper No. 634.

Nickell, S., L. Nunziata und W. Ochel (2005). Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?, *The Economic Journal* 115, 1-27.

Norden, L. und W. Wang (2021). *Personal Taxes and Small Business Lending*, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3836142>.

OECD (2023a). *Taxing Wages 2023: Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2023b). *Revenue Statistics 2023: Tax Revenue Buoyancy in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2023c). *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2023d). *PISA 2022 Ergebnisse: Lernstände und Bildungsgerechtigkeit. Band I*.

OECD (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*, Paris, OECD Publishing.

Patel, N., Z. Wang und S. J. Wei (2019). Global value chains and effective exchange rates at the country-sector level, *Journal of Money, Credit and Banking* 51, 7-42.

Perotti, R. (2004). Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries, Proceedings, Federal Reserve Bank of San Francisco.

Ramey, V. A. (2011). Identifying Government Spending Shocks: It's all in the Timing, *The Quarterly Journal of Economics* 126(1), 1-50.

Ramey, V. A. und S. Zubairy (2018). Government Spending Multipliers in Good Times and in Bad: Evidence from US Historical Data, *Journal of Political Economy* 126(2), 850-901.

Ratto, M., W. Roeger und J. in't Veld (2009). QUEST III: An estimated open-economy DSGE model of the euro area with fiscal and monetary policy, *Economic Modelling* 26, 222-233.

Saez, E., B. Schoefer und D. Seim (2019). Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden, *American Economic Review* 109(5), 1717-1763.

Schwarzbauer, W. und P. Koch (2021). Zur Bedeutung des Freihandels und globaler Wertschöpfungsketten für Deutschland und Österreich, *List Forum* 46, 451-470.

Seim, D. (2017). Behavioral responses to wealth taxes: Evidence from Sweden. *American Economic Journal: Economic Policy* 9(4), 395-421.

Stokke, E. H. (2021). Regional payroll tax cuts and individual wages: heterogeneous effects of worker ability and firm productivity, *International Tax and Public Finance* 28(6), 1360-1384.

Strohner, L., J. Berger und T. Thomas (2018). Sekt oder Selters? – Ökonomische Folgen der Reformzurückhaltung bei der Beendigung des Solidaritätszuschlags, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 19(4), 313-330.

Troup, E., J. Barnett und K. Bullock (2020). The administration of a wealth tax, *Wealth Tax Commission Evidence Paper No. 11*.

Tsoutsoura, M. (2015). The Effect of Succession Taxes on Family Firm Investment: Evidence from a Natural Experiment, *Journal of Finance* 70(2), 649-688.

Wöhlbier, F. (2002). *Humankapitalbildung und Beschäftigung: Eine Finanzpolitische Analyse*, Deutscher Universitätsverlag: Wiesbaden.