



Kurzanalysen und Informationen

Nr. 2 April 2002

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Arbeitsmarktpolitische Herausforderungen in den EU-Beitrittskandidaten: Abbau der hohen Steuerbelastung der Arbeitseinkommen

Michael KNOGLER

Vor dem Hintergrund der - trotz teils hohen Wirtschaftswachstums - unbefriedigenden Beschäftigungsentwicklung in den Ländern der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten (siehe Box) rücken neben der Schaffung eines günstigen makroökonomischen Rahmens für eine nachhaltige Erholung der Arbeitsmärkte mikroökonomisch orientierte Reformen für mehr Flexibilität der Arbeitsmärkte in den Vordergrund. Eine ausführliche Analyse, die sich mit den arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen in den EU-Beitrittskandidaten befasst, ist als Working Paper des Osteuropa-Instituts München (Nr. 235; Download auf der homepage des Osteuropa-Instituts) erschienen.

Neben anderen Faktoren beeinflusst die Belastung der Löhne durch Steuern und Sozialabgaben die Lohn- und damit auch Beschäftigungsentwicklung. Die Kurzanalyse gibt einen Überblick über das derzeitige Niveau der Lohnnebenkosten in den Beitrittskandidaten. Dabei wird deutlich, dass sich die Belastung der Arbeitseinkommen durch Steuern und Sozialabgaben im OECD-Vergleich auf sehr hohem Niveau bewegt. Besonders drängend stellt sich dieses Problem, wenn, wie in Polen, ein hoher Steuerkeil bereits bei relativ niedrigem Lohnniveau greift.

Empirische Studien zeigen dabei für die Beitrittskandidaten eindeutig einen negativen Zusammenhang zwischen hoher Besteuerung der Arbeitseinkommen und Beschäftigung. Die Beschäftigung geriet damit in diesen Ländern in eine „Fiskalfalle“, d.h. ein Gleichgewicht mit exzessiver Besteuerung, niedrigem Beschäftigungsniveau und Steuerumgehung. Die ausgedehnte Schattenwirtschaft kann als Reaktion darauf interpretiert werden.

Hohe Lohnnebenkosten behindern Beschäftigungswachstum

Neben anderen Faktoren, wie etwa die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitnehmerrechte beeinflusst die Belastung der Löhne durch Steuern und Sozialabgaben die Arbeitsnachfrage. Gleichzeitig hat der Grad der Öffnung der Steuerschere zwischen Brutto- und Nettolöhnen Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot. Zudem verzögern hohe Lohnnebenkosten Anpassungen der Löhne, da sie in der

Regel zentral von den politischen Entscheidungen abhängen. Insgesamt reagieren damit die Lohnkosten weniger flexibel auf Veränderungen der Löhne und erschweren damit die Angleichung der Faktorpreise.

Nicht zuletzt tragen hohe Steuersätze dazu bei, dass Unternehmen und Arbeitnehmer in die Schattenwirtschaft abwandern. Gerade in den Ländern der Beitrittskandidaten stellt der große Umfang der Schattenwirtschaft ein besonders gravierendes Problem dar.

Zu hohe Besteuerung der Arbeitseinkommen in den Beitrittskandidaten

Das Phänomen des „Steuerkeils“ zwischen dem realen Bruttoarbeitsentgelt der Arbeitgeber und dem realen Nettoarbeitseinkommen der Arbeitnehmer ist nicht nur in vielen Mitgliedstaaten der EU besonders ausgeprägt, sondern betrifft auch die Länder der Beitrittskandidaten. Insbesondere

die Lohnsummensteuer liegt hier höher als in westeuropäischen Ländern. So erreichte der ungewichtete Durchschnittssteuersatz der Lohnsummensteuer in 12 Transformationsländern 1996 44%, verglichen mit einem Durchschnittssatz von 20% in 12 westeuropäischen Ländern 1992. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die derzeitige Besteuerung der Arbeitseinkommen in den Beitrittskandidaten.

Besteuerung der Arbeitseinkommen in ausgewählten Beitrittskandidaten

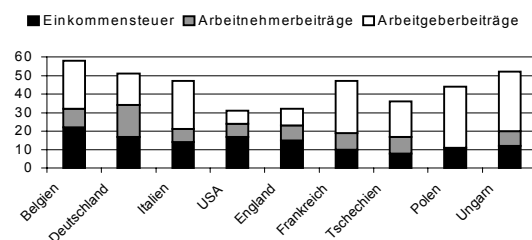
	Lohnsummensteuer (Sozialabgaben)	Pers. Einkommensteuer	Gewinnsteuer
Bulgarien	34,7% (Unternehmen) 1% (Beschäftigte)	20-40%	20-27% zusätzl.: 10% Gemeindesteuer
Tschechien	35% (Unternehmen) 12,5% (Beschäftigte)	15-40%	35%
Ungarn	43% (Unternehmen) 11,5% (Beschäftigte)	<42%	18%
Polen	17,9% (Unternehmen) 18,71% (Beschäftigte) 2,45% (Arbeitsfonds)	19,30,40%	30% (2000) 28% (2001-2)
Rumänien	40,0% (Unternehmen) 19% (Beschäftigte)	18-40%	25%
Slowakische Republik	50,8%	<42%	29%
Slowenien	22,10 (Unternehmen) 15,90 (Beschäftigte)	17-50%	25%
Estland	33% (Unternehmen)	26%	26%

Quelle: OECD, EU, Nationale Steuergesetzgebung.

Deutlich wird die hohe Belastung der Unternehmen durch Lohnnebenkosten bei einem Vergleich der Beitrittskandidaten mit den OECD-Ländern. So erreicht in Polen und Ungarn 1998 die Belastung der Unternehmen durch die von Arbeitgeberseite abzuführenden Sozialabgaben einschl. der Lohnsummensteuer den höchsten Wert innerhalb der OECD mit 33 bzw. 32% der gesamten Arbeitskosten (Bruttolöhne plus Arbeitgeberbeiträge). Relativ niedrig ist dagegen das Niveau der von den Beschäftigten abzuführenden Beiträge. In Polen wurden inzwischen die Sozialabgaben zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gesplittet. In Verbindung mit der Einkommensteuer ergibt sich ein vergleichsweise hoher Steuerkeil in Polen, Ungarn und Tschechien, der in diesen Ländern über 40% der Bruttoarbeitskosten (Bruttolöhne plus Arbeitgeberbeiträge) erreicht (siehe Abbildung). Ungarn liegt hier mit

einem Wert von 52% hinter Belgien an der Spitze der OECD-Länder, gleichauf mit Deutschland.

Steuerkeil bei den Arbeitskosten in ausgewählten Ländern 1998¹ in % der Bruttoarbeitskosten (Bruttolöhne plus Arbeitgeberbeiträge)



¹ Unverheirateter Arbeitnehmer mit Durchschnittseinkommen
Quelle: OECD.

Besonders drängend stellt sich das Problem dar, wenn ein hoher Steuerkeil bereits bei relativ geringen Lohnniveaus greift. Dies ist etwa in Polen der Fall, wo der Keil selbst bei einem Einkommen auf dem Niveau des Mindestlohns (ca. 40% des Durchschnittslohns) 38% der Bruttoarbeitskosten beträgt (unverheirateter Arbeitnehmer).

Abbau der hohen Besteuerung, um die Fiskalfalle zu überwinden und Anreize für mehr Beschäftigung zu setzen

Im Zuge der Transformation verloren die Staatshaushalte in den Beitrittskandidaten aufgrund der Übertragung großer Teile der Wirtschaft an private Eigentümer einen wesentlichen Teil ihrer Einnahmen. Dies führte zu einer Erhöhung der Besteuerung der Arbeitseinkommen entweder direkt oder durch Beiträge zu verschiedenen sozialen Fonds. Diese Steuern und Beiträge waren leichter zu erheben als die Mehrwertsteuer oder Einkommensteuern und wurden rasch zu einem wesentlichen Bestandteil der Einnahmenseite der Staatshaushalte. Die zu Beginn großzügig bemessenen Maßnahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik (in erster Linie die Arbeitslosenunterstützung) bereiteten zunächst keine Probleme, da die Arbeitslosigkeit zu Beginn der Transformation noch niedrig war.

Mit zunehmender Arbeitslosigkeit bereitete die Finanzierung dieser Programme jedoch Schwierigkeiten, gleichzeitig sanken die Steuereinnahmen. Daraufhin wurde die Besteuerung der Arbeitseinkommen weiter erhöht mit negativen Folgen für die Arbeitsnachfrage. Studien für die Länder der Beitrittskandidaten zeigen einen klaren negativen Zusammenhang zwischen hohen Lohnsummensteuern und Beschäftigungsquoten. Die Beschäftigung in diesen Ländern geriet damit in eine „Fiskalfalle“, d.h. ein Gleichgewicht mit exzessiver Besteuerung, niedrigem Beschäftigungsniveau und Steuerumgehung. In diesem Zusammenhang kann die ausgedehnte Schattenwirtschaft als Versuch der Steuerumgehung angesichts der hohen Besteuerung der Arbeitseinkommen interpretiert werden.¹

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine deutliche Senkung der hohen Steuersätze bzw. Beitragsraten zu den Sozialversicherungsfonds bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Damit könnte dem Teufelskreis von niedriger Beschäftigung, hoher Arbeitslosigkeit und hoher Besteuerung der Arbeitseinkommen entgegengewirkt werden. Durch eine Reduzierung des Steuerkeils könnte gleichzeitig zumindest ein Teil der Schattenwirtschaft wieder in die offizielle Wirtschaft zurückgeholt, und damit das allgemeine Steueraufkommen erhöht werden. Die Entwicklung in Slowenien beispielsweise zeigt, dass von einer Reduzierung der Sätze für Sozialabgaben und einer Reduzierung der Steuersätze für Unternehmenssteuern insgesamt keine negativen Wirkungen auf das gesamte Steueraufkommen ausgehen. Trotz sinkender Sätze bei den Sozialabgaben und einer Verringerung der Unternehmensteuer blieb das Steueraufkommen gemessen in Relation zum BIP weitgehend konstant, da sowohl steigende Einnahmen aus der Unternehmensteuer als auch aus Steuern auf Güter und Dienstleistungen, die Einnahmeausfälle bei den Sozialabgaben kompensierten. Gleichzeitig stiegen die Beschäftigungsraten bzw. sank die Arbeitslosigkeit.

Denkbar wäre auch eine Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge am unteren Ende der Lohnskala, wie sie in einigen EU-Ländern durchgeführt wurde. Dadurch entstanden Beschäftigungsmöglichkeiten für minderqualifizierte Arbeitskräfte. Einige Länder der EU haben zudem Steuergutschriften auf Arbeitseinkommen eingeführt, um die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Niedriglohnbereich zu verstärken. Besonders wirksam ist diese Maßnahme in Verbindung mit einem relativ hohen Mindestlohniveau, da dadurch die Steuergutschrift mehr dem Arbeitnehmer als dem Arbeitgeber zugute kommt. Aufgrund des niedrigen Niveaus der Mindestlöhne ist diese Voraussetzung aber in den Beitrittskandidaten generell nicht gegeben.

¹ Die Elastizität der Arbeitsnachfrage wird de facto durch die Schattenwirtschaft erhöht. Kleine Unternehmen beschäftigen häufig nur einen Teil ihrer Arbeitskräfte offiziell, ein zweiter Teil wird außerhalb der Bücher beschäftigt, um Steuern und Sozialabgaben einzusparen und um flexibler auf Fluktuationen reagieren zu können.

Box: Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung in den Beitrittskandidaten

Trotz relativ hohen Wachstums ist die Beschäftigungsentwicklung in den Beitrittskandidaten unbefriedigend. Die Arbeitslosigkeit ist im Jahr 2000 insgesamt in den Ländern der Beitrittskandidaten noch gestiegen und spiegelt den negativen Einfluss des Arbeitskräfteabbaus im Zuge der Umstrukturierungen und das hohe Produktivitätswachstum wider. Ausnahmen sind Slowenien und Ungarn mit rückläufigen Arbeitslosenquoten. Rigiditäten der Arbeitsmärkte und unzureichende Qualifikationsstrukturen der Beschäftigten verhindern bislang einen durchgreifenden Abbau der Arbeitslosigkeit selbst unter den Bedingungen hohen Wirtschaftswachstums.

Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit in den Beitrittskandidaten, 1999-2002

	Wirtschaftswachstum, real in %				Arbeitslosenquote (reg.) in %, Jahresmitte		
	1999	2000	2001*	2002**	1999	2000	2001
Bulgarien	2,4	5,8	4	3,5	12,8	18,2	17,1
Tschechien	-0,8	3,1	3,5	3,0	8,4	8,7	8,1
Ungarn	4,2	5,2	4,5	4,0	9,4	8,8	8,4
Polen	4,1	4,0	2,0	2,0	11,6	13,6	15,9
Rumänien	-3,2	1,6	4,0	3,5	11,4	11,2	8,7
Slowak. Republik	1,9	2,2	3,0	3,0	17,7	19,1	17,8
Slowenien	5,2	4,6	2,2	3,3	13,4	11,8	11,1
Estland	-0,7	6,9	4,5	4,0	6,4	6,2	7,5
Lettland	1,1	6,6	6,5	5,0	10,0	8,4	7,8
Litauen	-3,9	3,9	4	3,2	7,5	11,1	12,1

* Schätzung ** Prognose

Anmerkung: Die Tabelle zeigt die registrierte Arbeitslosenquote. Angaben auf der Basis von Arbeitskräfteerhebungen (AKE), die allerdings nicht für alle Länder vorliegen, ergeben zum Teil deutlich abweichende Werte. So ergibt sich etwa für Slowenien im Jahr 2000 ein AKE-Wert von 7,2% und damit um 4,6 Prozentpunkte unterhalb der Quote der offiziell registrierten Arbeitslosen.

Quelle: EBRD, WIIW.

In 2001 ist eine Verbesserung der Situation auf den Arbeitsmärkten der meisten Beitrittskandidaten zu erkennen. Mit Ausnahme von Polen, Estland und Litauen sanken die Arbeitslosenquoten, bleiben aber insbesondere in Polen, Bulgarien und der Slowakischen Republik auf sehr hohem Niveau. Angesichts des sich abschwächenden Wirtschaftswachstums und der Notwendigkeit zu einer restriktiven Wirtschaftspolitik, um makroökonomische Ungleichgewichte zu reduzieren, zeichnet sich kurzfristig jedoch keine durchgreifende Verbesserung der Lage auf den Arbeitsmärkten ab.