

Schmähl, Winfried; Conradi, Hartmut

Article — Digitized Version

Der Kosten- und Beschäftigungseffekt von Vorruhestandsregelungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmähl, Winfried; Conradi, Hartmut (1984) : Der Kosten- und Beschäftigungseffekt von Vorruhestandsregelungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 3, pp. 126-131

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135900>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Der Kosten- und Beschäftigungseffekt von Vorruhestandsregelungen

Winfried Schmähl, Hartmut Conradi, Berlin

Die Bundesregierung hat mit der Vorruhestandsregelung einen Vorschlag zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit vorgelegt. Welche Folgekosten hat dieses Modell für die Unternehmen und die Bundesanstalt für Arbeit? Wird das angestrebte Ziel, die Arbeitslosigkeit spürbar zu verringern, erreicht werden?

Auch nach der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Belebung bleibt die Arbeitslosigkeit zweifellos das zentrale wirtschafts- und sozialpolitische Problem in der Bundesrepublik Deutschland. Die beginnende Verhandlungsrunde der Tarifpartner steht deshalb stärker als in den vergangenen Jahren unter dem Stichwort der Arbeitszeitverkürzung. Dabei findet – auch nachdem sich die IG Metall auf die Forderung nach der 35-Stunden-Woche (bei vollem Lohnausgleich) festgelegt hat – ein früheres Ausscheiden der Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben weiterhin große Beachtung. Diese Form der Arbeitszeitverkürzung wird vor allem mit weiteren Wahlmöglichkeiten für die Arbeitnehmer und erwarteten Arbeitsmarktentlastungen begründet. Dies sind auch die beherrschenden Gesichtspunkte in den Ende November letzten Jahres von der Bundesregierung vorgestellten Plänen für eine Vorruhestandsregelung¹.

In der öffentlichen Diskussion scheint sich ein weitgehender Konsens darüber anzubahnen, daß aus diesen Überlegungen heraus ein früherer Ruhestand wünschenswert und auch durch den Einsatz öffentlicher Mittel förderungswürdig ist. Darauf deuten Äußerungen von Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und der politischen Parteien hin. Bedenken im Hinblick auf die Realisierungsmöglichkeiten der mit den Vorruhestandsregelungen verbundenen (vor allem beschäftigungspolitischen) Hoffnungen und der über eine Wahlperiode hinausreichenden längerfristigen wirt-

schafts- und sozialpolitisch relevanten Entwicklung wurden in erster Linie von einzelnen Wissenschaftlern vorgetragen. Diese Bedenken werden jedoch vielfach nicht geteilt.

So hat sich in dieser Zeitschrift G. Kühlewind² mit den Einwänden auseinandergesetzt, die von mir im Hinblick auf Vorruhestandsregelungen und/oder Senkungen des Zugangsalters in der gesetzlichen Rentenversicherung vorgetragen wurden³. Kühlewind befaßt sich mit den einzelnen Argumenten und versucht, jedes der Argumente zu relativieren, allerdings mehr im Sinne eines „Ja, aber . . .“. Wenngleich es auch reizvoll wäre, detailliert zu den von Kühlewind formulierten Positionen, Argumenten und Einwendungen Stellung zu nehmen, so soll hier ein anderer Weg eingeschlagen werden, indem einige wichtige, mehr grundsätzliche Fragen erörtert werden, Fragen, die sich angesichts der Aktualität auf die von der Bundesregierung geplante Vorruhestandsregelung beziehen.

Die gegenwärtige Arbeitslosigkeit ist nicht monokausal erklärbar und bedarf zu ihrer Bekämpfung folglich auch unterschiedlicher Maßnahmen. Daher ist Kühlewind im Prinzip durchaus zuzustimmen, daß es nicht darum geht, Gegenpositionen des „Entweder-Oder“ aufzubauen, sondern daß unterschiedliche Möglichkeiten zur Bekämpfung bzw. Entschärfung der Arbeitslosigkeit „. . . als komplementäre Strategien gesehen werden . . .“ müssen (S. 566). Genauso ist es aber er-

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 41, lehrt Volkswirtschaftslehre am Institut für Finanzen, Steuern und Sozialpolitik – Fachrichtung Sozialpolitische Forschung – der Freien Universität Berlin. Hartmut Conradi, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Institut.

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand, Bundesrats-Drucksache 552/83 vom 23. 12. 1983.

² G. Kühlewind: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Verkürzung der Lebensarbeitszeit?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 63. Jg. (1983), H. 11, S. 562-567.

³ W. Schmähl: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Verkürzung der Lebensarbeitszeit?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 63. Jg. (1983), H. 7, S. 337-341.

forderlich, daß Reformvorschläge nicht ausschließlich unter – dazu noch kurz- und mittelfristig orientierten – arbeitsmarktpolitischen Aspekten diskutiert werden, sondern daß Maßnahmen sowohl im Hinblick auf ihre Eignung beurteilt werden, die Arbeitslosigkeit zu mindern, als auch hinsichtlich ihrer Wirkungen auf andere als wichtig angesehene wirtschafts- und sozialpolitische Ziele. Folglich sollten Vorschläge nicht unabhängig von dem zu ihrer Durchsetzung erforderlichen politischen und finanziellen Handlungsbedarf schon dann als positiv bewertet werden – wie dies Kühlewind tut –, „... wenn der dadurch bewirkte Abbau der Arbeitslosigkeit lediglich in einer Größenordnung von 10 000 Personen liegen sollte“ (S. 564).

Alle diskutierten Vorschläge zur Umverteilung der vorhandenen Arbeitsplätze durch Arbeitszeitverkürzung schaffen in einem erheblichen Maße einen gesellschaftlichen Handlungsbedarf, der auf der betrieblichen Ebene (z. B. Revision von Vorurteilen gegenüber der Teilzeitarbeit, Entkoppelung von individueller Arbeitszeit und Betriebszeit) und/oder der Ebene der Tarifpartner (z. B. Abkehr von generellen Arbeitszeitsystemen zugunsten individueller Wahlmöglichkeiten, Finanzierung von Arbeitszeitverkürzungen, Kontrolle der Wiederbesetzung von Arbeitsplätzen) und/oder der staatlichen Ebene (durch gesetzliche Regelung oder Rahmenbedingungen, Integration in die bestehende Sozialordnung, Mischfinanzierung von Arbeitszeitverkürzungen) liegt. Wenn aber stets ein erheblicher Handlungsbedarf besteht, dann sollten diejenigen Maßnahmen gewählt werden, die erstens jetzt relativ erfolgversprechend erscheinen und zweitens nicht die Gefahr in sich bergen, an anderer Stelle oder künftig einen neuen Handlungsbedarf hervorzurufen.

Der Vorschlag einer Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben sollte deshalb nicht allein daran gemessen werden, ob er zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen könnte, sondern in welcher Größenordnung und zu welchen „Kosten“ darin ein Beitrag zur Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme liegen könnte. Dieser Beitrag ist dann mit demjenigen anderer Maßnahmen zu vergleichen. Es geht also um das Abwägen von Kosten und Erträgen unterschiedlicher Maßnahmen, um so auch den „Preis“ einer politischen Entscheidung (z. B. für einen früheren Ruhestand über Vorruhestandsregelungen) deutlich zu machen.

Hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten von Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung geht Kühlewind davon aus, daß die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit „... grundsätzlich für Maßnahmen zur Disposition (stehen), die einen Abbau der Arbeitslosigkeit

bewirken ...“ (S. 562). Dies suggeriert leicht die Vorstellung „kostenneutraler“ Maßnahmen und ist darüber hinaus auch insofern problematisch, weil damit Kosten in einer Höhe festgeschrieben werden, die bereits jetzt die öffentlichen Haushalte stark belasten. Zudem ist dies Ausfluß einer resignativen Strategie des Verteilens eines gegebenen Arbeitsplatzmangels in der Hoffnung, diesen Mangel nicht noch zu verstärken. Ein Ziel sollte aber gerade sein, die gesamtwirtschaftliche Kostenbelastung zu mindern.

Finanzielle Konsequenzen

Ein zentraler Aspekt ist somit die Höhe der mit Vorruhestandsregelungen verbundenen Kosten – was wiederum für die Beurteilung des angestrebten Entlastungseffekts auf dem Arbeitsmarkt von großer Bedeutung ist. Hierbei handelt es sich um finanzielle Konsequenzen für öffentliche Haushalte, Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Diese entscheiden mit darüber, in welchem Ausmaß Arbeitnehmer, die zur Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen berechtigt sind, von dieser Möglichkeit auch tatsächlich Gebrauch machen, und in welchem Maße durch diese Entscheidung der Arbeitnehmer freiwerdende Arbeitsplätze auch tatsächlich wiederbesetzt werden.

Für eine Abschätzung von Kosten- und Beschäftigungseffekten ist die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Maßnahmen mit von entscheidender Bedeutung. So sieht der Entwurf der Bundesregierung vor, daß Arbeitnehmer, die in den Jahren 1984 bis 1988 59 Jahre oder älter werden, zur Aufgabe ihrer Erwerbstätigkeit und zum Bezug von Vorruhestandsgeld berechtigt sind, wenn sich die Tarifpartner auf solch eine Regelung geeinigt haben oder eine Vereinbarung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber vorliegt. In Kleinbetrieben, die in der Regel nicht mehr als 20 Arbeitnehmer beschäftigen, darf die Entscheidungsfreiheit der Arbeitgeber nicht durch Tarifverträge eingeschränkt werden. Das Vorruhestandsgeld wird bis zu dem Zeitpunkt gezahlt, an dem der Arbeitnehmer einen Anspruch auf eine Altersrente hat. Wird der durch den „Vorruheständler“ geräumte Arbeitsplatz vom Arbeitgeber wiederbesetzt, so zahlt die Bundesanstalt für Arbeit dem Arbeitgeber einen Zuschuß in Höhe von 40 % der ihm entstehenden Kosten des Vorruhestandsgeldes auf der Basis von 65 % des letzten Bruttoarbeitsentgelts des Arbeitnehmers (unter Einschluß der Arbeitgeberzahlungen zur Renten- und Krankenversicherung). Der Arbeitnehmer hat sein Vorruhestandsgeld von 65 % (oder mehr, falls die Tarifpartner eine höhere Lohnersatzrate vereinbaren) zu versteuern; zudem ist es zur Renten- und Krankenversicherung beitragspflichtig.

Die Vorruhestandsregelung hat für die Unternehmen, die Bundesanstalt für Arbeit, die Rentenversicherung, die Krankenversicherung und die öffentlichen Gebietskörperschaften (über das Steueraufkommen) finanzielle Konsequenzen, die aber a priori nur sehr schwer zu quantifizieren sind: Sie hängen einerseits von den Verhaltensweisen der potentiell berechtigten Arbeitnehmer ab, also der Anzahl und Zusammensetzung⁴ der Gruppe der Arbeitnehmer, die das Vorruhestandsgeld in Anspruch nehmen, und andererseits von der Reaktion der Unternehmen auf die Vorruhestandsregelung. An dieser Stelle soll nicht den bereits publizierten Kostenschätzungen⁵ eine weitere hinzugeführt werden, sondern es soll untersucht werden, welche Faktoren die kostenmäßigen Auswirkungen der Vorruhestandsregelung beeinflussen und wie die betroffenen Akteure – insbesondere die Unternehmen – darauf reagieren können. Dabei soll hier nur auf die kostenmäßigen Konsequenzen für die Unternehmen und die Bundesanstalt für Arbeit eingegangen werden, da der überwiegende Teil der Mehrkosten in diesen beiden Bereichen anfällt.

Kosten für die Unternehmen

Den Unternehmen entstehen durch das Vorruhestandsgeld unmittelbar erhebliche Mehrkosten, die sich aus den Leistungen an die Empfänger von Vorruhestandsgeld abzüglich des Finanzierungsanteils der Bundesanstalt für Arbeit zusammensetzen. Die Höhe dieser Mehrkosten hängt ab vom Bruttoarbeitsentgelt, das die Vorruhestandsempfänger bezogen haben, vom Niveau des Vorruhestandsgeldes und von der Anzahl der wiederbesetzten Arbeitsplätze, die den Zuschuß der Bundesanstalt für Arbeit auslösen. Schätzungen dieser direkten Kosten im Unternehmensbereich schwanken zwischen 17 210 DM⁶ und 20 975 DM⁷ pro Vorruhestandsgeldempfänger und Jahr, bei einer üblicherweise unterstellten Arbeitsplatz-Wiederbesetzungsquote von 50 % und einem Vorruhestandsgeld von 65 % des vorherigen Bruttoarbeitsentgelts. Diese direkten Kosten des Vorruhestandsgeldes sind mit der Wiederbesetzungsquote negativ korreliert: Je niedriger die Wiederbesetzungsquote ist, um so geringer ist der Zuschuß, den die Unternehmen von der Bundesanstalt für Arbeit erhalten.

Unter der Annahme, daß das Arbeitsentgelt eines Vorrentners und eines Neueingestellten gleich hoch ist,

macht der Zuschuß der Bundesanstalt für Arbeit zum Vorruhestandsgeld 26 % des Arbeitsentgelts eines Neueingestellten aus. Der Zuschuß kann als „Lohnsubvention“ angesehen werden, da sein explizites Ziel ja die Induzierung von Neueinstellungen und nicht die Entlastung der Unternehmen von den Kosten der Vorruhestandsregelung ist. Es ist allerdings nicht anzunehmen, daß durch diese Lohnsubvention die Einstellung von Arbeitskräften, die vom betrieblichen Standpunkt her nicht erforderlich sind, erreicht werden kann, da der Zuschuß ja nur solange gezahlt wird, wie der ausgeschiedene Arbeitnehmer Vorruhestandsgeld bezieht. Die Zuschußzeit ist in vielen Fällen nur sehr kurz (eventuell nur ein Jahr) und für das Unternehmen in ihrer Länge manchmal ex ante auch nicht kalkulierbar, da sie davon abhängt, wann die Vorruhestandsgeldempfänger Anspruch auf Altersruhegeld hätten. Dies könnte – verbunden mit dem relativ niedrigen Zuschußbetrag – dazu führen, daß die Unternehmen nur so viele Arbeitnehmer einstellen, wie auch ohne den Zuschuß der Bundesanstalt beschäftigt worden wären. Die Inanspruchnahme des Zuschusses würde damit auf Mitnahmeeffekten beruhen, was die Frage aufwirft, ob die Bindung des Zuschusses an die Wiederbesetzung der Arbeitsplätze sinnvoll ist.

Inanspruchnahme

Die Höhe der betrieblichen Mehrkosten hängt wesentlich davon ab, welche Arbeitnehmer die Vorruhestandsregelung in Anspruch nehmen werden. Diejenigen Arbeitnehmer, die aufgrund fehlender Versicherungsjahre und damit auch fehlenden Anspruchs auf Altersruhegeld ab dem 63. Lebensjahr erst mit Vollendung des 65. Lebensjahres aus dem Erwerbsleben ausscheiden würden, werden wahrscheinlich dann das Vorruhestandsgeld beantragen, wenn sie trotz niedriger Vorruhestandsrente über ein relativ hohes Einkommen insgesamt verfügen. Für diese Gruppe ist die Vorruhestandsregelung attraktiv, da sie es ermöglicht, das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben um sechs Jahre vorzuverlegen. Diejenigen Arbeitnehmer, die gern weiterarbeiten wollen, und diejenigen, die auf ihren vollen Verdienst angewiesen sind, werden die Vorruhestandsregelung dagegen kaum ausnutzen. Auch bei den Männern, die das vorgezogene Altersruhegeld mit Vollendung des 63. Lebensjahres wahrnehmen würden, ist es ex ante kaum bestimmbar, wie hoch die Inanspruchnahme der Vorruhestandsregelung sein wird. Die größten Unsicherheiten bestehen aber bei denjenigen, die schon mit Vollendung des 60. Lebensjahres aus dem

⁴ Hinsichtlich ihrer Einkommenshöhe und des Zeitpunkts, zu dem sie ohne eine Vorruhestandsregelung ausgeschieden wären.

⁵ Vgl. etwa Entwurf eines Gesetzes . . . a.a.O., und H.-M. Scheilhaaß, P. Weis: Der Regierungsentwurf zum Vorruhestand: Hoffnung für Arbeitslose?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 1, S. 32-36.

⁶ Berechnet nach dem Entwurf eines Gesetzes . . . a.a.O., S. 22.

⁷ Berechnet nach H.-M. Scheilhaaß, P. Weis, a.a.O., S. 35

Erwerbsleben ausscheiden würden (Frauenaltersruhegeld, vorgezogenes Altersruhegeld wegen Schwerbehinderung und Arbeitslosenruhegeld).

Es erscheint sehr fraglich, ob für Frauen das Vorruhestandsgeld eine attraktive Alternative darstellt, da ein um ein Jahr vorgezogenes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben nicht nur mit Einkommenseinbußen in diesem Jahr, sondern auch mit Rentenminderungen während der gesamten Rentenlaufzeit erkauft wird. Bei Männern, die sonst mit einem vorgezogenen Altersruhegeld wegen Schwerbehinderung ausscheiden würden, ist die Dauer des Bezuges von Vorruhestandsgeld und damit auch die kostenmäßige Belastung der Unternehmen unbestimmt. Diejenigen, die mit einem Arbeitslosenruhegeld ausgeschieden wären, werden wahrscheinlich schon aufgrund des hohen betrieblichen Drucks zu einem großen Prozentsatz die Vorruhestandsregelung wahrnehmen. Wie lange sie jedoch Vorruhestandsgeld beziehen, ist a priori nicht bestimmbar, da dies davon abhängt, wann sie Anspruch auf Altersruhegeld hätten.

Kosten für die Bundesanstalt

Im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit geht die Bundesregierung von jährlichen Kosten von 5600 DM pro Vorruhestandsgeldempfänger aus⁸. Vorausschätzungen der kostenmäßigen Konsequenzen der Vorruhestandsregelung in diesem Bereich sind allerdings mit mindestens ebenso großen Unsicherheiten behaftet wie die Schätzungen für den Unternehmensbereich. Die Mehrkosten der Bundesanstalt hängen nicht nur von der erwarteten Arbeitsplatz-Wiederbesetzungsquote ab, sondern auch wesentlich von den Einsparungen auf der Leistungsseite der Bundesanstalt. Diese sind wiederum davon abhängig, inwieweit die Neueingestellten vorher (als Arbeitslose) Leistungsempfänger der Bundesanstalt waren, was z. B. bei der Übernahme von Lehrlingen oder der Einstellung von Hochschulabsolventen nicht der Fall sein dürfte. Auch ist damit zu rechnen, daß eher diejenigen Arbeitnehmer von der neuen Möglichkeit des Vorruhestandes Gebrauch machen, die relativ hohe Löhne beziehen, während im Vergleich dazu die (früheren) Löhne derjenigen, die jetzt durch die Neueinstellung einzugliedern wären, niedriger waren, da es sich häufig um jüngere, wenig qualifizierte Arbeitskräfte handeln dürfte. Daraus folgt, daß

der Entlastungseffekt der Bundesanstalt (aus wegfällenden Leistungen wie Arbeitslosengeld u. a.) unterdurchschnittlich, der Belastungseffekt durch den gewährten Zuschuß für das Vorruhestandsgeld überdurchschnittlich wäre⁹.

Trotz der bestehenden Unsicherheiten ist kaum damit zu rechnen, daß die Regelung für die Bundesanstalt „kostenneutral“ ist. Ausgeschlossen erscheint dabei die im neuesten Jahresgutachten des Sachverständigenrates¹⁰ als Minderheitsmeinung (H. J. Krupp) vertretene Auffassung, „... daß insgesamt die Einsparungen überwiegen, also ... Beitragssenkungen möglich werden“ (Ziffer 455), und zugleich „... erst unter Zuhilfenahme von öffentlichem Geld ein ausreichend attraktives Angebot an die möglichen Vorruheständler gemacht werden kann“ (Ziffer 365).

Andere Kosten

Eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit führt aber nicht nur kurzfristig zu weiteren Belastungen der öffentlichen Haushalte, sondern verschärft auch langfristig die insbesondere demographisch bedingten Finanzierungsprobleme vor allem im Alterssicherungssystem. Kühlewins Gegenargument, einem steigenden Altenquotienten stehe ja ein sinkender Jugendquotient gegenüber, und dies sei mit entsprechenden finanziellen Entlastungen verbunden (S. 564), kann nicht überzeugen: Ein steigender Altenquotient führt ceteris paribus zu einem erhöhten Finanzbedarf, z. B. in der Rentenversicherung, während es bei einem sinkenden Jugendquotienten fraglich ist, ob und bei wem Einsparungen entstehen. So sind zwar unter Ceteris-paribus-Annahmen Einsparungen bei den Sozialausgaben z. B. für Kinder und Mutterschaft zu erwarten, doch ist die Annahme plausibel, daß sinkende Geburtenzahlen zunehmend einen Handlungsbedarf im Bereich der Familienpolitik auslösen, wodurch die Einsparungen „verhindert“ werden dürften¹¹. In anderen Bereichen (z. B. Schulen) sind Einsparungen z. B. bei den Personalausgaben nur mit größerer zeitlicher Verzögerung zu erwarten; auch hier werden angestrebte „Qualitätsverbesserungen“ den (relativen) Ausgabenrückgang bremsen. Bei den privaten Haushalten wird ein sinkender Jugendquotient zwar direkt zu Einsparungen führen. Allerdings erscheint es derzeit schwerlich möglich, diese Einsparungen im privaten Bereich durch Erhöhung der öffentlichen Abgaben abzuschöpfen. „Ein ‚budgetübergreifendes Denken‘ sowie die Einsicht und Bereitschaft, eingefahrene Verwaltungs- und Gesetzesgleise auch einmal zu verlassen“ (S. 562), sind zwar notwendig, sollten

⁸ Berechnet nach dem Entwurf eines Gesetzes ... a.a.O., S. 22.

⁹ Vgl. zu solchen Struktureffekten W. S c h m ä h l : Nicht nur Verteilung des Arbeitsplatzmangels, in: Wirtschaftswoche Nr. 48 vom 25. 11. 1983, S. 82.

¹⁰ Jahresgutachten 1983/84 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestags-Drucksache 10/669.

¹¹ So nicht nur Verlautbarungen des jetzigen Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, sondern auch seiner Vorgängerin.

aber nicht vorschnell zu allzu vereinfachenden Überlegungen führen.

Neben den „fiskalischen Kosten“ sind aber auch andere Folgen von Vorruhestandsregelungen zu berücksichtigen, so die weitere Erschwerung der Beschäftigungs- und Wiedereingliederungsmöglichkeiten der älteren Arbeitnehmer, die Ausweitung der spezifischen Probleme der älteren Arbeitnehmer bereits auf die jüngeren, die Erhöhung des gesellschaftlichen und betrieblichen Drucks auf ein früheres Ausscheiden der älteren Arbeitnehmer und die frühere Ausgliederung aus dem offiziellen Erwerbsleben trotz gesteigener Lebenserwartung mit der Konsequenz, daß in manchen Fällen im Schattensektor nicht nur ein Hinzuverdienst, sondern vor allem auch eine Aufgabe gesucht wird.

Befristung zweifelhaft

Zudem ist zu beachten, daß bei zeitlich befristeten Regelungen, wie sie für den Vorruhestand geplant sind, auch Probleme der Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Generationen aufgeworfen werden: Wer – den Vorstellungen der Bundesregierung entsprechend – 1929 geboren wurde, kann mit 59 Jahren aus dem Erwerbsleben ausscheiden, wer 1930 geboren wurde, wird nach dem Auslaufen dieser Regelung (unterstellt, dies geschieht tatsächlich) ceteris paribus bis zum 63. Lebensjahr arbeiten müssen, also vier Jahre länger.

Auch aus arbeitsmarktpolitischen Gründen erscheint eine Befristung von Vorruhestandsregelungen (jedenfalls mit einer so kurzen Laufzeit, wie im Entwurf der Bundesregierung) als schwer durchsetzbar: Nach dem Auslaufen der Regelung würden – besonders wenn, wie es die Bundesregierung plant, die Rentenzugangsbedingungen für unter 63jährige erschwert würden – über

mehrere Jahre weniger ältere Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben ausscheiden, was zu Problemen auf dem Arbeitsmarkt führen könnte. Politische Widerstände gegen die Beendigung der Vorruhestandsregelung würden dann verstärkt. Auch ohne das Argument der „sozialen Besitzstände“ erscheint die faktische Reversibilität von Vorruhestandsregelungen somit als sehr fraglich. Wird aber die Einführung einer Vorruhestandsregelung mit Arbeitskämpfen durchgesetzt, dann ist um so eher damit zu rechnen, daß diese zum „sozialen Besitzstand“ gerechnet wird.

Arbeitsmarkteffekte

Der Arbeitsmarkteffekt von Vorruhestandsregelungen hängt einerseits ab von den Kosten für die Arbeitnehmer (in Form von Einkommenseinbußen, die die Inanspruchnahme mitbestimmen) und von den Kosten, die die Betriebe direkt oder indirekt (über Abgabenerhöhungen) treffen, andererseits aber auch von der gewählten Vergleichssituation, wie sie ohne Vorruhestandsregelung wäre. So wird bei Aussagen über den möglichen Beschäftigungseffekt von Vorruhestandsregelungen häufig übersehen, daß es ja um den zusätzlichen Effekt geht, der über das Ausmaß an Wiederbesetzungen, die auch ohne diese Regelung erfolgt wären, hinausgeht. Wenn die Wiederbesetzungsquote der von älteren Arbeitnehmern freigemachten Arbeitsplätze mit und ohne Vorruhestandsregelung gleich wäre, so werden durch diese Regelung allein die Neueinstellungen zeitlich vorgezogen. Dies hätte allerdings Auswirkungen auf die Höhe der Arbeitslosenquote bzw. die Zahl der Nichtbeschäftigten, da ja die älteren Erwerbstätigen früher aus dem Erwerbsleben ausscheiden und die freierwerdenden Stellen früher wiederbesetzt werden. Ein voller Beschäftigungseffekt der Vorruhestandsregelung

NEUERSCHEINUNG

SCHRIFTEN DES ZENTRUMS FÜR REGIONALE ENTWICKLUNGSFORSCHUNG DER JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN BD. 25

Hartmut Krietemeyer

DER ERKLÄRUNGSGEHALT DER EXPORTBASISTHEORIE

Großoktav, 224 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 46,-

ISBN 3-87895-240-6

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

wäre nur gegeben, wenn ohne diese Regelung alle Arbeitsplätze, die ältere Arbeitnehmer beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben freimachen, nicht wiederbesetzt würden. Um den beschäftigungspolitischen Erfolg der Vorruhestandsregelung ableiten zu können, ist also u. a. die Kenntnis derjenigen Wiederbesetzungsquote erforderlich, die sich ohne diese Regelung ergeben hätte. Man sieht hieran, mit welcher Unsicherheit die Ableitung von Beschäftigungseffekten verbunden ist.

Die Bundesregierung geht in ihren Vorausschätzungen – wie auch andere Befürworter einer Verkürzung der Lebensarbeitsphase – von einer (optimistischen) Wiederbesetzungsquote von 50 % aus, die sich nach einer Unternehmensbefragung dann ergeben würde, wenn den Betrieben durch eine Vorruhestandsregelung keine Kosten entstünden. Da aber auf die Betriebe durch eine Vorruhestandsregelung erhebliche Mehrbelastungen zukommen würden, wird vielfach erhofft, daß Teile dieser Mehrkosten über niedrigere Lohnabschlüsse auf die Arbeitnehmer abgewälzt werden können, diese Form der Arbeitszeitverkürzung also auf die Lohnabschlüsse angerechnet wird.

Wettbewerbsverzerrungen

Selbst wenn man einmal von den mehr technischen Schwierigkeiten einer Realisierung dieser Vorstellungen abstrahiert (so müßten z. B. Abschläge, deren Höhe von einer vermuteten Inanspruchnahme der Regelung abhängt, von sonst auszuhandelnden Lohnerhöhungen berechnet werden), ergibt sich immer noch ein mehr prinzipielles Problem: Über einen für den gesamten Tarifbereich vereinbarten „Lohnverzicht“ kann das Kostenniveau nur im Vergleich zur Vorperiode, nicht aber im Vergleich zu Konkurrenzbetrieben, in denen keine oder nur sehr wenige ältere Arbeitnehmer beschäftigt sind, abgesenkt werden. Für den Betrieb ist aber gerade der Kostenvergleich mit Konkurrenten innerhalb einer Periode relevant. Niedrigere Lohnabschlüsse könnten also nur dann für die Unternehmung eine Entlastung bedeuten, wenn man unterstellt, daß die Altersstruktur der Belegschaft in allen Betrieben annähernd gleich ist. Diese Annahme kann jedoch nicht aufrechterhalten werden: Der Anteil älterer Arbeitnehmer an den Beschäftigten differiert nicht nur in den verschiedenen Branchen, sondern auch innerhalb der Branchen¹². So wurden in den letzten Jahren insbesondere in vielen Großbetrieben verstärkt ältere Arbeitnehmer durch Sozialpläne („59er-Regelung“) ausgeglichen.

¹² Vgl. J. Gurtler, E. Spitznagel: Potentielle Beschäftigungswirkungen alternativer Ruhestandsregelungen, kurz- und mittelfristige Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1983, H. 2, S. 178f.; IAB-Kurzbericht vom 14. 6. 1982: Altersgliederung der sozialversicherungsspflichtig Beschäftigten nach Betriebsgrößenklassen.

dert, was in diesen Unternehmen zu einer relativ „jungen“ Belegschaft geführt hat (kennzeichnend hierfür ist das Schlagwort der „olympiareifen Belegschaften“). Die Klein- und Mittelbetriebe, die von der „59er-Regelung“ kaum Gebrauch gemacht haben, dürften damit durch eine Vorruhestandsregelung kostenmäßig relativ stärker belastet werden als die Großbetriebe. Die notwendige Zustimmung des Arbeitgebers zu einer Vorruhestandsregelung in Kleinbetrieben kann zwar diese Wettbewerbsverzerrungen verringern, doch wird dadurch der Arbeitsmarkteffekt zusätzlich gemindert, da die Arbeitgeber dem Ausscheiden älterer Arbeitnehmer vor allem dann zustimmen werden, wenn die freiwerdenden Arbeitsplätze für den Betrieb nicht erforderlich sind und deshalb nicht wiederbesetzt werden.

Fazit

Mit dem Vorruhestandsmodell der Bundesregierung würde insgesamt gesehen ein allenfalls quantitativ bescheidener Arbeitsmarkteffekt¹³ mit einer Reihe von Problemen in anderen Bereichen (so u. a. hinsichtlich der künftigen Finanzentwicklung des sozialen Sicherungssystems) erkauf¹⁴. Ein solches Vorruhestandsgesetz wird wohl eher – um es überspitzt zu formulieren – von tarifpolitischer als von arbeitsmarktpolitischer Bedeutung sein. So kann es zum einen als Versuch der Bundesregierung angesehen werden, eine Alternative zur 35-Stunden-Woche anzubieten, und zum anderen dürfte es schon jetzt zu einer Auflockerung der Haltung der Arbeitgeber hinsichtlich der verschiedenen Formen der Arbeitszeitverkürzung mit beigetragen haben.

Es bleibt damit bei der bereits früher¹⁵ betonten Forderung, daß eine weitere Verkürzung der Erwerbsphase durch Anreize zu einem früheren Ausscheiden aus dem Erwerbsleben im Vergleich zu anderen Ansatzpunkten der Beschäftigungspolitik und auch der Arbeitszeitverkürzung (z. B. Flexibilisierung individueller Arbeitszeiten, Ausbau von Möglichkeiten der Teilzeitarbeit) zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wenig geeignet ist und sowohl mit vergleichsweise hohen aktuellen als auch künftigen Kosten und Belastungen verbunden ist.

¹³ Vgl. auch H.-M. Schellhaaß, P. Weis, a.a.O., S. 35, die bei einer unterstellten Wiederbesetzungsquote von 50 % aufgrund von Kostensteigerungen im Unternehmensbereich einen Beschäftigungseffekt von lediglich 12 000 Neueingestellten nennen.

¹⁴ So heißt es auch im Zusammenhang mit einer Vorverlegung der Altersgrenze zur Entlastung des Arbeitsmarktes in dem im Auftrag der Landesregierung Baden-Württemberg erstellten Bericht der Kommission „Zukunftsperspektiven gesellschaftlicher Entwicklungen“: „Im Ergebnis zeigt sich also, daß ein überzeugender Weg noch nicht gefunden ist. Selbst eine Finanzierung, an der sich verschiedene Träger beteiligen, würde nichts an der Tatsache ändern, daß kostenmäßige Belastungen entstehen und mit zusätzlichen Risiken für Wachstum und auch Beschäftigung zu rechnen ist.“, Stuttgart 1983, S. 133 (Ziffer 177).

¹⁵ W. Schmahle: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit . . . , a.a.O.