

Pimpertz, Jochen; Schäfer, Holger

Article

Was kostet der vorzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben?

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Pimpertz, Jochen; Schäfer, Holger (2009) : Was kostet der vorzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben?, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 36, Iss. 1, pp. 19-35, <https://doi.org/10.2373/1864-810X.09-01-02>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156969>

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.

Was kostet der vorzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben?

Jochen Pimpertz / Holger Schäfer, Januar 2009

Der Staat fördert auf vielfältige Art und Weise den vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben. Ein Verzicht auf diese Maßnahmen käme den Steuer- und Beitragszahler günstiger. Zwar würde ein Teil der bislang geförderten Personen in anderer Form Transfers beanspruchen, zum Beispiel Arbeitslosengeld II oder eine vorgezogene Rente. Insgesamt resultieren aber auch dann noch Einsparungen von 2,9 bis 4,0 Milliarden Euro. Darüber hinaus verzichtet die deutsche Volkswirtschaft auch auf die Wertschöpfungspotenziale der älteren Menschen. Würden nur 20 Prozent der über die gesetzliche Altersteilzeit und den erleichterten oder verlängerten Arbeitslosengeldbezug geförderten Personen in den Arbeitsmarkt integriert, hätte das nominale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2007 zusätzlich um 0,44 Prozent zugelegt – selbst wenn deren Produktivität nur bei 80 Prozent des Durchschnitts liegt.

Problemstellung

In der Öffentlichkeit werden unterschiedliche Förderwege für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben meist als sozialpolitisch notwendige Abfederung gerechtfertigt. Dazu zählen die bisher geförderte Altersteilzeit und die Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I (ALG I) für Ältere. Daneben gibt es noch einen anderen Beweggrund: Ausgehend von der Vorstellung, die Anzahl der Arbeitsplätze oder die Nachfrage nach Arbeitskräften sei knapp, erhoffte man sich bislang, die durch verschiedene Vorruhestandsoptionen freiwerdenden Arbeitsplätze zugunsten arbeitsloser Menschen umverteilen zu können. Dies wird zum Beispiel im Rahmen der gesetzlichen Altersteilzeit gezielt gefördert. Abgesehen von der Tatsache, dass bereits die Annahme knapper Arbeit in Zweifel zu ziehen ist, stellt sich die Frage nach dem Nutzen und den Kosten, die mit den staatlich geförderten Wegen in den vorzeitigen Ruhestand verbunden sind.

Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht ergibt sich folgende Antwort: Die direkte Förderung des vorzeitigen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben führt zu einer im Vergleich zur Vollbeschäftigung geringeren Erwerbsbeteiligung älterer Menschen. Damit verzichtet die Gesellschaft auf deren produktive Leistung, und insgesamt gehen ihr Konsummöglichkeiten verloren (Funk/Seyda, 2006). Die Steuer- und Beitragszahler werden darüber hinaus belastet, denn sie müssen die inaktiven Arbeitskräfte zusätzlich über die Haushalte der Bundesagentur für

Arbeit (BA) oder der Gesetzlichen Rentenversicherung alimentieren. Des Weiteren reduziert sich die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage für die Erhebung von Steuern und Sozialabgaben gegenüber der Situation mit einer optimalen Ressourcenauslastung.

Der unmittelbare Wohlstandsverlust infolge der Unterbeschäftigung führt also in der zweiten Runde zu einer Einschränkung der Konsummöglichkeiten bei den überwiegend aktiven Wirtschaftssubjekten. Mit Blick auf dynamische Effekte verzerren höhere Abgaben die Anreize für das Arbeitsangebot. Dies kann in folgenden Perioden weitere Beeinträchtigungen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung nach sich ziehen und das Wirtschaftswachstum nachhaltig bremsen. Die Förderung eines vorzeitigen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben erlangt vor dem Hintergrund der demografisch bedingten Verknappung des Arbeitsangebots in der Zukunft zusätzliche Brisanz. Denn hält man an subventionierten Formen der Inaktivität, namentlich der geförderten Altersteilzeit fest, steigen damit auch die Opportunitätskosten einer längeren Erwerbstätigkeit. Die Unternehmen müssen dann mehr aufwenden, um ältere Fachkräfte zum Verzicht auf Freizeit (plus Einkommenssubvention) zu bewegen. Dies wird aber um so dringlicher, je knapper das Fachkräftepotenzial wird.

Methodisches Vorgehen

Entsprechend dieser Vorüberlegungen werden die volkswirtschaftlichen Belastungen für das Jahr 2007 in zwei getrennten Schritten geschätzt: Zunächst sind die unmittelbaren Kosten der Inaktivität zu ermitteln. Dabei stellt sich die Frage, welche Instrumente überhaupt in Betracht kommen. Die geförderte Altersteilzeit führt de facto zu einer direkten Subvention des Vorruhestands, weil sie in den meisten Fällen mit einer Freistellung in der zweiten Hälfte der Altersteilzeitphase verbunden wird. Aber der Staat fördert auch indirekt den Ausstieg aus dem Erwerbsleben, indem er die Opportunitätskosten der Arbeitsaufnahme für Arbeitslose erhöht. Dies geschieht im Rahmen des verlängerten ALG-I-Bezugs für Ältere und dessen Bezug unter erleichterten Bedingungen (58er-Regelung). Für die Ermittlung der Kosten reicht es aber nicht, die Haushaltspositionen der betroffenen Sozialversicherungszweige zu summieren. Wird auf die Förderung verzichtet, ist davon auszugehen, dass ein Teil des betroffenen Personenkreises anderweitig Transfers bezieht. Um diese Effekte gegenrechnen zu können, werden jeweils Szenarien gebildet, die in unterschiedlichem Ausmaß eine Integration in den Arbeitsmarkt oder den Rückfall in andere Transfer-systeme berücksichtigen.

Davon ist die Überlegung zu trennen, in welchem Umfang der Volkswirtschaft Wertschöpfung entgeht, weil sie die Inaktivität älterer Arbeitskräfte subventioniert. In einem zweiten Schritt werden unterschiedliche Referenzen herangezogen, die für die Quantifizierung des

Potenzials älterer, bislang inaktiver Arbeitskräfte dienen können. Mithilfe vereinfachender Annahmen lassen sich dann mögliche Wertschöpfungsgewinne infolge einer verbesserten Integration älterer Arbeitskräfte beispielhaft berechnen.

Ausgestaltung der Altersteilzeit

Seit 1996 besteht in Deutschland die Möglichkeit zur Altersteilzeit. Die Halbierung der verbleibenden Arbeitszeit bis zum anvisierten Verrentungszeitpunkt wird dabei entweder als tägliche Teilzeit organisiert oder in Form der Blockzeit, bei der die Arbeitnehmer während der ersten Hälfte der vereinbarten Zeitspanne Vollzeit arbeiten und anschließend bei weiterlaufenden Bezügen freigestellt werden. Der Arbeitnehmer leistet die Hälfte der regulären Arbeitszeit und erhält zusätzlich zum Teilzeitentgelt (50 Prozent des Vollzeitbruttoentgelts) eine Aufstockung von seinem Arbeitgeber. Für die vor dem 1. Juli 2004 getroffenen Vereinbarungen gilt, dass das Teilzeitentgelt zusammen mit der Aufstockung 70 Prozent des zuvor erzielten Vollzeitnettoentgelts betragen muss. Für alle danach vereinbarten Altersteilzeitverhältnisse ändert sich die Bezugsgröße für die Bemessung der Aufstockungsbeträge. Seitdem muss der Arbeitgeber 40 Prozent des Teilzeit-Regelarbeitsentgelts zusätzlich zahlen – also 70 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts. Zwar bleiben die Zuschüsse grundsätzlich steuer- und beitragsbefreit, aber aufgrund des Progressionsvorbehalts bei der Einkommensteuer kann es zu einem geringeren Wert als 70 Prozent des ursprünglichen Vollzeitnettoentgelts kommen. Statt wie bisher die Rentenversicherungsbeiträge auf 90 Prozent des ehemaligen Vollzeitbruttoentgelts aufzustocken, sind die Unternehmen seit Mitte 2004 entsprechend verpflichtet, den Rentenversicherungsbeitrag um 80 Prozent des Teilzeit-Regelarbeitsentgelts zu erhöhen.

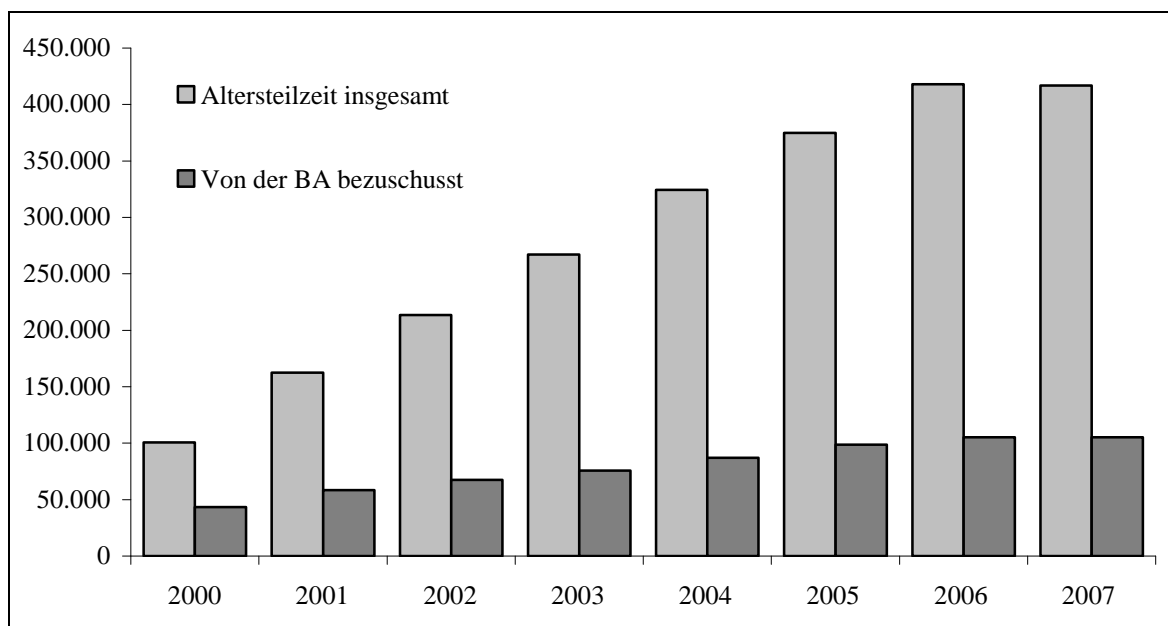
Die Förderung der gesetzlichen Altersteilzeit erfolgt zum einen direkt über die BA. Sofern für das aufgrund von Altersteilzeit freiwerdende Stellenkontingent ein Arbeitsloser oder ein Auszubildender eingestellt oder ein Ausgebildeter übernommen wird, erstattet die BA dem Arbeitgeber die gesetzlichen Aufstockungsbeiträge. Zum anderen erfolgt eine indirekte Förderung zulasten der übrigen Beitrags- und Steuerzahler. Denn sämtliche Aufstockungsbeträge – auch diejenigen Anteile, die aufgrund tariflicher Vereinbarungen über den gesetzlich vorgegebenen Rahmen hinaus gezahlt werden – bleiben steuer- und sozialabgabenfrei. Dies gilt auch dann, wenn die für eine unmittelbare Bezuschussung notwendigen Kriterien der Wiederbesetzung nicht erfüllt werden. Damit zahlen Altersteilzeitbeschäftigte zusammen mit ihren Arbeitgebern trotz faktisch höherer Teilzeitentgelte nur den halben Beitrag an die Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung. Gleichwohl bleiben sie – vom Krankengeldanspruch abgesehen – in vollem Umfang anspruchsberechtigt. Bei unveränderten Leistungsausgaben müssen die übrigen Beitragszahler diesen Einnahmeausfall

über höhere Beiträge kompensieren. Ähnliches gilt für den Fiskus, bleibt doch ein Teil des Altersteilzeitentgelts unbesteuert.

Abbildung 1

Altersteilzeitstellen in Deutschland

Anzahl der Altersteilzeitstellen insgesamt und der von der BA geförderten Stellen¹⁾



1) Stand: jeweils 31. Dezember; für 2007: 30. Juni.
Quelle: BA

Inanspruchnahme der Altersteilzeit

Seit Einführung der Altersteilzeit sind bis Dezember 2007 bei der BA insgesamt 385.437 Altersteilzeitfälle bewilligt und gefördert worden. Der jahresdurchschnittliche Bestand an geförderten Altersteilzeitstellen hat sich von 33.412 im Jahr 2000 kontinuierlich bis auf 104.350 Fälle im Jahresdurchschnitt 2007 mehr als verdreifacht (Abbildung 1). Im Dezember 2007 lag die Anzahl mit 105.274 nochmals höher. Mit einer Quote von zuletzt 87,8 Prozent wird die Altersteilzeit primär als Blockzeit vereinbart. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass das Instrument weniger für den gleitenden Übergang als vielmehr für den vorzeitigen Wechsel in den Ruhestand genutzt wird (OECD, 2005, 92). Darüber hinaus zeigen Daten aus der Beschäftigtenstatistik der BA, dass viele Unternehmen zwar Arbeitnehmer in Altersteilzeit beschäftigen, die Altersteilzeit aber nicht über die BA fördern lassen. Hier erfolgt eine indirekte Subventionierung aufgrund der Abgabenbefreiung für alle Aufstockungsbeträge. Direkt bezuschusste und indirekt geförderte Altersteilzeitfälle beliefen sich im Juni 2007 auf insgesamt 416.947 Personen. Gegenüber 2000 hat sich deren Anzahl damit mehr als vervierfacht.

Die beschäftigungspolitischen Hoffnungen, die ursprünglich mit dem Instrument verbunden wurden, haben sich nicht erfüllt. Denn der Anteil der Arbeitslosen, die auf Altersteilzeitstellen nachrücken, ist seit Einführung des Instruments kontinuierlich gesunken. Zum überwiegenden Teil werden Auszubildende nach ihrer Abschlussprüfung übernommen oder Auszubildende eingestellt. Im Jahr 2007 umfasste dies einen Anteil von 57,9 Prozent der direkt bezuschussten Stellen (BA, 2007). Der Kreis der Arbeitslosengeldempfänger, die aufgrund von Altersteilzeitvereinbarungen in eine feste Beschäftigung gefunden haben, betrug dagegen im Jahresdurchschnitt 2007 lediglich 23,6 Prozent. Bezogen auf alle Altersteilzeitfälle, waren es zuletzt gerade noch 5,9 Prozent. Den Rest zu 100 Prozent bilden sonstige Arbeitslose, die zuvor keine Leistungen der BA erhalten haben.

Bruttokosten der Altersteilzeit

Für die Leistungen nach dem Altersteilzeit-Gesetz musste die BA im Jahr 2007 1,379 Milliarden Euro aufwenden. Im Jahresdurchschnitt kostete die BA jede Altersteilzeitstelle damit 13.212 Euro oder rund 1.100 Euro pro Monat. Zurückgerechnet auf das ursprüngliche Vollzeitbruttoentgelt, sind es demnach vor allem Arbeitnehmer mit überdurchschnittlich hohen Entgelten, die Altersteilzeit vereinbaren. Das durchschnittliche Vollzeitgehalt der geförderten Altersteilzeitbeschäftigten lag im Jahr 2007 auf Basis von zwölf Monatsgehältern bei geschätzten 3.470 Euro pro Monat. Unterstellt man diese Werte auch für die nicht durch die BA geförderten Altersteilzeitstellen, dann haben die Unternehmen 2007 nochmals 4,13 Milliarden Euro für die Entgeltaufstockung der nicht von der BA geförderten Altersteilzeitstellen gezahlt. Dabei dürfte dieser Wert noch vorsichtig geschätzt sein, denn in zahlreichen Tarifvereinbarungen sind höhere Aufstockungsbeträge für die Nettoentgelte und Rentenversicherungsbeiträge vereinbart.

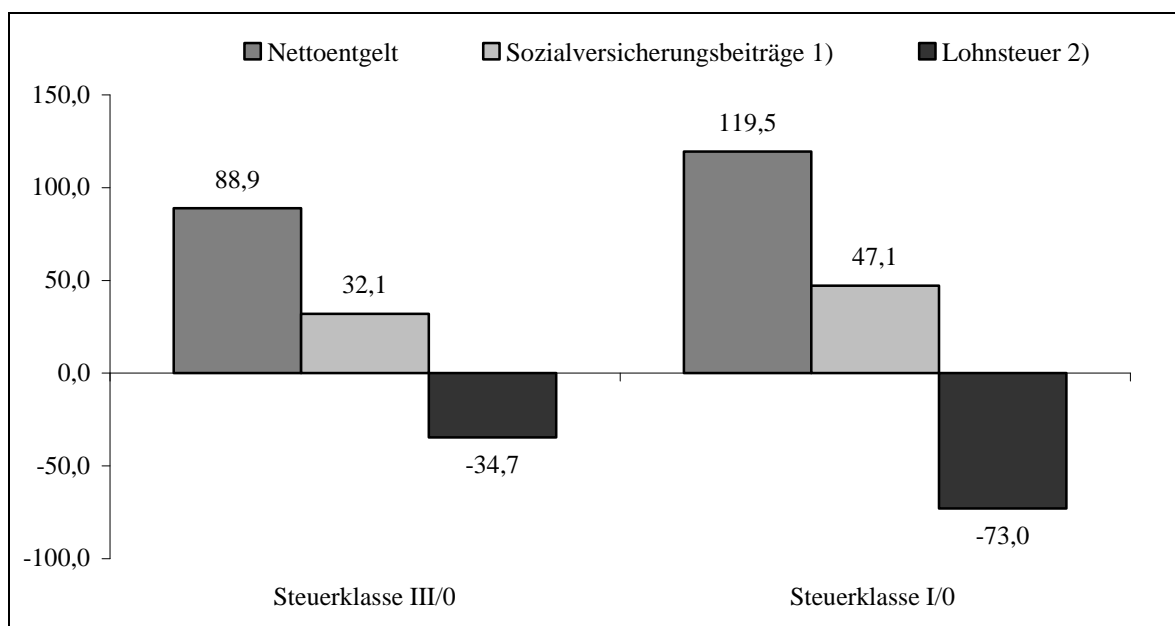
Neben den direkten Aufwendungen der BA sind entgangene Steuereinnahmen und Sozialbeiträge zu verbuchen. Deren Höhe ergibt sich aus dem Vergleich von geförderter Altersteilzeit und ungeförderter Teilzeit bei gleichem (fiktiven) Bruttoentgelt. Dabei wird für den Bestand die vereinfachende Annahme getroffen, dass alle Fälle nach dem Rechtsstand vor dem 1. Juli 2004 behandelt werden. Ausgehend von einem Nettoentgelt von 70 Prozent des durchschnittlichen, zuletzt erzielten Vollzeit-Bruttoeinkommens lässt sich zunächst ein fiktives Bruttoentgelt des Altersteilzeitbeschäftigten mit Steuerklasse III/0 von 1.996 Euro ermitteln. Dies ist fiktiv, weil tatsächlich nur 50 Prozent des letzten Vollzeitbruttoentgelts der Abgabepflicht unterliegen, also 1.735 Euro pro Monat. Bei einem gleich hohen Bruttoentgelt für ungeförderter Teilzeit ergibt sich für den Fall der Steuerklasse I ohne Kinder eine Nettodifferenz von monatlich knapp 120 Euro zugunsten der geförderten Altersteilzeitstelle und ein Überschuss an Sozialversicherungsbeiträgen von 47 Euro pro Monat –

aufgrund der Aufstockung des gesetzlichen Rentenversicherungsbeitrags für alle Altersteilzeitbeschäftigten – sowie ein Minus von 73 Euro pro Monat für den Fiskus aufgrund der Steuerfreiheit der Aufstockungsbeträge (Abbildung 2). Im Fall der Steuerklasse III ohne Kinder liegt das Altersteilzeitnettoentgelt um 89 Euro pro Monat über dem Wert bei vergleichbarer entlohnter, ungeförderter Teilzeit. Die Sozialversicherung erzielt insgesamt ein Plus von 32 und der Fiskus ein Minus von knapp 35 Euro pro Monat.

Abbildung 2

Entgelt- und Abgabendifferenzen nach Förderungsstatus

Differenz zwischen geförderter Altersteilzeit und ungeförderter Teilzeit in Euro je Monat



Modellrechnung für das Jahr 2007. 1) Einschließlich Arbeitgeberbeiträge. 2) Einschließlich Solidaritätszuschlag.
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Anhand dieser Werte lassen sich die Kosten für den Bestand hochrechnen. Dabei werden die unterschiedlichen Steuerklassen (jeweils ohne Kinder) entsprechend der Bevölkerungsstruktur gewichtet. 9,7 Prozent befinden sich in Steuerklasse I und 90,3 Prozent in Steuerklasse III. Für die Sozialversicherungshaushalte ergibt sich daraus folgende Rechnung: Der Belastung der BA in Höhe von 1,379 Milliarden Euro (einschließlich Sozialbeiträge) stehen Netto-Beitragsüberschüsse von 167,8 Millionen Euro im Jahr 2007 gegenüber. Der Steuerhaushalt verbucht dagegen eine Steuermindereinnahme von 52,24 Millionen Euro. Unter dem Strich bleiben damit 1,263 Milliarden Euro, die die übrigen Beitrags- und Steuerzahler tragen müssen. Nicht bezifferbar sind dagegen Folgekosten, die sich aus dem höheren Rentenanspruch der Altersteilzeitbeschäftigten in Zukunft ergeben.

Nettokosten eines Verzichts auf die geförderte Altersteilzeit

Was die Altersteilzeit tatsächlich kostet, wird erst im Vergleich mit einem Alternativszenario deutlich. Dabei wird gefragt, welche Kosten den sozialen Sicherungssystemen ohne diese spezielle Form des vorzeitigen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben entstünden. Dazu sind Annahmen darüber zu treffen, in welchem Erwerbsstatus sich die bislang geförderten Personen ohne Subvention wiederfinden würden. Für die nicht von der BA unmittelbar geförderten Altersteilzeitstellen lassen sich jedoch kaum differenzierte Annahmen begründen. Denn ob und welche beschäftigungspolitischen Entscheidungen Unternehmen treffen würden, wenn der Weg über die Altersteilzeit nicht offen stünde, bleibt angesichts der Kündigungs-, Abfindungs- oder Sozialplankosten ungewiss. Vereinfachend wird deshalb davon ausgegangen, dass das Kontingent der nicht unmittelbar von der BA bezuschussten Altersteilzeitstellen auch ohne Förderung unverändert fortbestehen würde – gegebenenfalls mit einem Abschlag in der Entgelthöhe. Auch für die Fälle, in denen Unternehmen ausgebildete oder auszubildende Kräfte eingestellt haben, darf angenommen werden, dass diese Beschäftigungsverhältnisse auch ohne Altersteilzeit-Gesetz zustande gekommen wären. Da im Fall der Wiederbesetzung durch „sonstige Arbeitslose“ zuvor keine Leistungen der BA bezogen wurden, schlägt sich diese Gruppe ebenfalls nicht in der Bilanz des Alternativszenarios nieder. Somit reduzieren sich die Belastungen der Sozialsysteme bei Verzicht auf die Altersteilzeitförderung auf jene Personen, die zuvor aus dem Kreis der Arbeitslosengeldbezieher rekrutiert wurden. Dies waren im Jahresdurchschnitt 24.600 Personen – 22.345 aus dem Rechtskreis des SGB III (ALG-I-Empfänger) und 2.255 aus dem Rechtskreis des SGB II (ALG-II-Empfänger).

Unter der Annahme, dass dieser Personenkreis ohne Förderung in Arbeitslosigkeit verharrt und man die jahresdurchschnittlichen Gesamtkosten (einschließlich Sozialabgabe) je ALG-I-Bezieher von 14.970 Euro je Fall im Jahr 2007 veranschlagt, ergibt sich eine Summe von 334,5 Millionen Euro, die im Haushalt der BA bei Verzicht auf die Altersteilzeit zu Buche schlagen würde. Für die Bezieher von Arbeitslosengeld ergibt sich bei einer durchschnittlichen Zahlung von 819 Euro pro Monat und Bedarfsgemeinschaft im Jahr 2007 einschließlich aller Nebenleistungen eine Summe von 22,2 Millionen Euro, die der Fiskus zusätzlich übernehmen müsste. Insgesamt betragen die Kosten des Alternativszenarios damit 356,7 Millionen Euro. Stellt man die Bruttokosten der geförderten Altersteilzeit in Höhe von 1,263 Milliarden Euro den Aufwendungen bei einem Verzicht auf die Förderung entgegen, dann ergeben sich per saldo Nettokosten der geförderten Altersteilzeit von 907 Millionen Euro für das Jahr 2007 (Tabelle 1).

Tabelle 1

Nettokosten der Altersteilzeit im Jahr 2007

Angaben in Milliarden Euro

Aufwendungen der BA für Altersteilzeit	1,379
Überschuss Beitragseinnahmen für Altersteilzeitbeschäftigte in den gesetzlichen Sozialversicherungen	-0,168
Steuermindereinnahmen aufgrund der Abgabebefreiung für gesetzliche Altersteilzeit-Aufstockungsbeträge	0,052
Bruttokosten Altersteilzeit	1,263
Aufwendungen der BA bei Verzicht auf Altersteilzeitförderung	-0,357
davon für ALG-I-Empfänger	-0,335
davon für ALG-II-Empfänger	-0,022
Nettokosten Altersteilzeit	0,907

Quellen: BA; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

 Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Verlängerter Arbeitslosengeldbezug für Ältere

Als weitere (indirekte) Förderung des frühzeitigen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben kann das Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose interpretiert werden. Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes richtet sich in Deutschland nach dem Lebensalter und der Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses. Die Orientierung am Lebensalter stellt eine indirekte Form der Förderung des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt dar. Denn sowohl moderne arbeitsmarktökonomische Theorieansätze als auch empirische Studien belegen, dass die Länge der Bezugsdauer ursächlich für eine längere individuelle Phase der Arbeitslosigkeit ist. Da das Arbeitslosengeld ein autonomes Einkommen darstellt, dessen Bezug keine negativen finanziellen Folgen für nachfolgende Beschäftigungsverhältnisse hat, wirkt es erhöhend auf den Anspruchslohn. Die Konzessionsbereitschaft der Arbeitssuchenden sinkt, und es kommt seltener zu einem „Match“ von Arbeitsplatzangebot und Arbeitssuchendem (Schäfer, 2003). Eine längere Phase der Arbeitslosigkeit führt aber aufgrund der Option auf einen vorzeitigen Rentenbezug gerade bei Älteren eher dazu, dass nicht mehr die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt angestrebt wird, sondern das Arbeitslosengeld zum gleitenden Übergang in den Ruhestand genutzt wird.

Die Parameter der Bezugsdauer sind in den letzten Jahren gleich mehrfach geändert worden. Mit der Hartz-Reform wurde die Bezugsdauer von zuvor bis zu 32 Monaten auf höchstens 18 Monate abgesenkt. Volle Wirksamkeit erreichte diese Kürzung aufgrund von Übergangsfristen erst Anfang 2006. Bereits zu Beginn 2008 ist die Bezugsdauer für Ältere bereits wieder verlängert worden (Tabelle 2).

Tabelle 2

Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

Angaben in Abhängigkeit vom Alter in Monaten

	Altersgrenze in Jahren										
	42	44	45	47	49	50	52	54	55	57	58
Bis 1985	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
1985	12	12	12	12	18	18	18	18	18	18	18
1986–1987	12	16	16	16	20	20	20	24	24	24	24
1987–1997	18	20	20	20	26	26	26	32	32	32	32
1997–2006	12	12	18	22	22	22	26	26	26	32	32
2006–2007	12	12	12	12	12	12	12	12	18	18	18
Ab 2008	12	12	12	12	12	15	15	15	18	18	24

Quellen: BA; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Kostenansätze für den verlängerten Arbeitslosengeldbezug

Die Kosten der aktuellen Verlängerung der Bezugsdauer werden unterschiedlich beziffert. Die Bundesregierung ging in ihrem Gesetzentwurf vom Dezember 2007 von Bruttokosten in Höhe von 755 Millionen Euro in 2008, 1.110 Millionen Euro in 2009 und danach von 800 Millionen Euro jährlich aus. Dem stünden Einsparungen beim Arbeitslosengeld II (ALG II) von 304 Millionen Euro in 2008, 447 Millionen Euro in 2009 und 321 Millionen Euro ab 2010 gegenüber. Die Nettokosten würden sich mithin auf 451 Millionen Euro in 2008, 663 Millionen Euro in 2009 und 479 Millionen Euro ab 2010 belaufen (Deutscher Bundestag, 2008). Die BA rechnete im Haushaltsansatz 2008 mit 750 Millionen Euro (BA, 2008, 8). Unklar ist, unter welchen Annahmen diese Berechnungen jeweils zustande gekommen sind. Die tatsächlichen Kosten der verlängerten Bezugsdauer lassen sich letztlich nur ermitteln, wenn sie mit der Alternative im vorhergehenden Status verglichen werden. Das heißt, es sind Annahmen darüber zu treffen, welchen Erwerbsstatus betroffene Arbeitslose ohne verlängerte Bezugsdauer hätten. Dabei werden die Auswirkungen der ab dem 1. Januar 2008 geltenden Änderungen bezüglich der Bezugsdauer für das Jahr 2007 geschätzt, um einen mit den anderen Berechnungen vergleichbaren Referenzzeitraum zu betrachten.

Im Dezember 2007 gab es nach Angaben der BA 387.185 Arbeitslosengeldempfänger bei den über 50-Jährigen. Davon waren 141.754 länger als ein Jahr arbeitslos. Diese Anzahl umfasst die Gruppe Arbeitsloser, die von einer verlängerten Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ab Januar 2008 profitieren kann. Die jährlichen Zahlungen für Arbeitslosengeld für alle Arbeitslosengeldempfänger ab 50 Jahren betragen 4,1 Milliarden Euro. Zusätzlich

müssen laut den Abrechnungsergebnissen der BA durchschnittlich 41,4 Prozent der Leistungen zusätzlich für Sozialversicherungsbeiträge angesetzt werden. Die Gesamtkosten belaufen sich damit auf 5,8 Milliarden Euro oder 14.970 Euro pro ALG-I-Bezieher. Hochgerechnet auf die 141.754 Leistungsempfänger, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, ergibt sich ein Kostenansatz von 2,1 Milliarden Euro, der für die Arbeitslosengeldzahlungen an ältere Langzeitarbeitslose im Jahr 2007 hätte aufgewendet werden müssen.

Für das Szenario ohne Förderung könnte zunächst angenommen werden, dass alle Arbeitslosen, die ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld ohne die aktuelle Verlängerung ausgeschöpft haben, vollständig in das ALG II wechseln. Dies stünde aber im Widerspruch zu langjährigen empirischen Erfahrungen. Typisch ist vielmehr ein sprunghaft vermehrter Übergang in Erwerbstätigkeit kurz vor Ausschöpfung des Arbeitslosengeldanspruchs. Ebenso ist ein Übergang in den vorzeitigen Bezug von Altersrente möglich. Je nach Status der Betroffenen ergeben sich unterschiedliche Kostenansätze. Auf der Seite der Bruttokosten stehen die Kosten für den ALG-I-Bezug. Um zu den Nettokosten zu gelangen, müssen dem jedoch die Kosten des ALG-II-Bezugs und die Kosten des Rentenbezugs gegenübergestellt werden. Berücksichtigt werden müssen zudem die Einnahmen der öffentlichen Haushalte im Fall der Erwerbstätigkeit.

Die Kosten für das ALG II einschließlich aller Nebenleistungen betragen 819 Euro monatlich je Bedarfsgemeinschaft. Als Durchschnittsrente können die Zahlbeträge der Rentenzugänge wegen Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeit herangezogen werden. Im Jahr 2007 betrug deren Wert einschließlich der Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner durchschnittlich 1.029 Euro monatlich oder 12.353 Euro im Jahr (Deutsche Rentenversicherung, 2008a). Wenn ältere Arbeitslose keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Rente haben, würden zumindest einige erwerbstätig werden. Im Rahmen dieser Erwerbstätigkeit zahlen sie Steuern und Sozialabgaben. Diese Einnahmen des Staates sind als zusätzliche Kosten des verlängerten Arbeitslosengeldbezugs aufzufassen. Im zweiten Quartal 2007 betrug der durchschnittliche Bruttojahresverdienst rund 36.000 Euro oder rund 3.000 Euro monatlich. Da langjährige Arbeitslose in der Regel nicht in der Lage sein werden, eine durchschnittliche Produktivität zu erreichen, wird eine Minderleistung und -entlohnung von 20 Prozent angesetzt. Die Annahme lautet demnach, dass ein Teil der Arbeitslosen in Abwesenheit des verlängerten Arbeitslosengeldes erwerbstätig werden würde und dabei ein durchschnittliches Bruttogehalt von 2.400 Euro monatlich oder 28.800 Euro im Jahr erzielt. Daraus ergibt sich eine monatliche Steuerzahlung zwischen 387 und 114 Euro je nach Steuerklasse. Gewichtet nach der Verteilung in der Bevölkerung, ergibt sich eine monatliche Steuerzahlung von 141 Euro. Auf das Jahr gerechnet, sind es 1.692 Euro. Die Sozialversicherungs-

beiträge belaufen sich auf monatlich 488 Euro oder 5.856 Euro jährlich. Insgesamt würden die öffentlichen Haushalte pro Kopf 629 Euro im Monat oder 7.548 Euro im Jahr einnehmen – wobei diesen Einnahmen auch langfristig Leistungsansprüche, zum Beispiel in der Rentenversicherung, gegenüberstehen. Diese sind hier nicht einbezogen.

Nettokosten des verlängerten ALG-I-Bezugs

Zur Abschätzung der Gesamtkosten werden drei Szenarien berechnet, wobei jeweils Übergänge in den ALG-II-Bezug, die Rente, die Erwerbstätigkeit und die Nichterwerbstätigkeit berücksichtigt wurden. Szenario 1 legt den Schwerpunkt auf den Übergang in das ALG II. Eine größere Rolle spielt zudem der Übergang in die vorgezogene Rente, während der Übergang in Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit nur von untergeordneter Bedeutung ist. Szenario 2 legt den Schwerpunkt auf den Übergang in die vorgezogene Rente. Szenario 3 spiegelt die optimistische Erwartung, dass ein substantieller Teil der Betroffenen in eine Erwerbstätigkeit wechseln würde. Dieser Übergang in Erwerbstätigkeit markiert die Aktivierungsquote, die in den berechneten Szenarien konservativ auf 10 bis 30 Prozent geschätzt wurde.

Je nachdem, welcher Status statt des Arbeitslosengeldbezugs für wahrscheinlich gehalten wird, ergeben sich Gesamtkosten von 1 bis 1,5 Milliarden Euro. Die Frage, ob die Arbeitslosengeldempfänger sich ohne Arbeitslosengeld eher in ALG II oder eher in Rente wiederfinden würden, ist dabei nur von geringer fiskalischer Bedeutung, da beide Varianten vergleichbare Kosten nach sich ziehen. Entscheidend ist die Frage, wie viele Arbeitslosengeldempfänger ohne diese Leistung erwerbstätig werden würden. Setzt man diesen Anteil hoch an, steigen die Kosten des verlängerten ALG-I-Bezugs deutlich an. Kurzfristig dürfte unter den gegebenen Voraussetzungen, also ohne weitere Reformen, der Anteil überschaubar bleiben. Er könnte jedoch schon mittelfristig steigen, wenn weitere Anreize geschaffen würden, dass ältere Arbeitslose die schnelle Rückkehr in den Arbeitsmarkt anstreben. Ein Beispiel sind Aktivierungsmaßnahmen der Arbeitsagenturen oder rentenrechtliche Regelungen.

Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen (58er-Regelung)

Bis Jahresanfang 2008 hatten Arbeitslose ab 58 Jahren die Möglichkeit, Arbeitslosengeld auch dann weiterzubeziehen, wenn sie dem Arbeitsmarkt und den Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagenturen nicht mehr zur Verfügung standen. Im Gegenzug mussten sie sich verpflichten, zum frühestmöglichen Zeitpunkt abschlagsfrei Altersrente zu beantragen – in der Regel also mit 65 Jahren. Diese Regelung nach § 428 des Sozialgesetzbuches III gilt ab 2008 nur noch für die Fälle, bei denen die Voraussetzungen schon vor 2008 erfüllt waren.

Da Arbeitslosigkeit die Verfügbarkeit voraussetzt, verlieren die Betroffenen den Arbeitslosigkeitsstatus. Damit werden sie auch nicht mehr in der Statistik der Arbeitslosen geführt, sondern nur noch in der Statistik der Leistungsempfänger. Faktisch handelt es sich bei dieser Regelung um eine Frühverrentungsmaßnahme. Denn den betroffenen Arbeitslosen wird ein Weg geebnet, nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt als Anbieter agieren zu müssen, sondern stattdessen das Arbeitslosengeld als Brücke zur Altersrente zu nutzen. Aus Sicht des Nutznießers dieser Regelung ist es ohne Belang, ob das Einkommen aus der Kasse der BA oder der Rentenversicherung kommt. Somit ist das Arbeitslosengeld einer vorgezogenen Altersrente gleichzusetzen.

Die Attraktivität der Regelung nach § 428 SGB III hat seit der Hartz-IV-Reform deutlich abgenommen. Um die Zeit zwischen dem Beginn der Arbeitslosigkeit und dem Renteneintritt zu überbrücken, ist unter Umständen eine mehrjährige Bezugsdauer erforderlich. Vor 2005 war dies selbst dann noch attraktiv, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld ablaufen sollte, bevor der Renteneintritt erfolgen konnte. In diesem Fall bestand in der Regel unbegrenzter Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Durch die Hartz-Reform ist die Gleichung aber an zwei entscheidenden Stellen verändert worden. Erstens ist die Arbeitslosenhilfe abgeschafft worden. Es besteht allenfalls ein Anspruch auf ALG II, das aber im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe Partnereinkommen und Vermögen in weit stärkerem Maße anrechnet. Zudem ist das ALG II für ehemalige Bezieher hoher Einkommen niedriger als die Arbeitslosenhilfe. Zweitens wurde die Bezugsdauer verkürzt, sodass es schwieriger geworden ist, die Zeit vom Eintritt der Arbeitslosigkeit bis zur Altersrente zu überbrücken. In der Folge ist die Anzahl der Leistungsempfänger nach § 428 SGB III von Dezember 2005 bis Dezember 2007 um rund 20 Prozent gesunken.

Nettokosten der 58er-Regelung

Im Dezember 2007 erhielten 201.377 Personen Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen. Soweit diese länger als ein Jahr arbeitslos waren, sind die Kosten dafür bereits im vorangegangenen Abschnitt enthalten. Hinzu kommt eine unbekannte Anzahl von Beziehern von ALG II, die ebenfalls die 58er-Regelung in Anspruch nehmen. Über diese Personengruppe führt die BA keine Statistik. Ausgewiesen wird lediglich die Anzahl der nicht arbeitslosen ALG-II-Empfänger über 58 Jahre. Diese belief sich im Oktober 2007 auf 337.000 Personen. Von diesen nehmen aber nicht alle die Regelung nach § 428 SGB III in Anspruch. Letztmalig wurden die Bezieher von „Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen“ nach Leistungsart im Oktober 2004 ausgewiesen. Seinerzeit waren 57,3 Prozent der Empfänger dem Rechtskreis SGB III zuzuordnen. Unter der Annahme, dass diese Quote auch gegenwärtig noch gilt, beläuft sich die Gesamtzahl der Bezieher auf

352.000, das heißt, es wären zusätzlich zu den 201.000 Beziehern des Rechtskreises SGB III weitere 150.000 Bezieher aus dem Bereich des SGB II anzusetzen.

Im Bereich des SGB III beträgt der Anteil der älteren Arbeitslosen, die den § 428 SGB III in Anspruch nehmen, 60 Prozent der jeweiligen Altersgruppe (Schneider/Stuhler, 2007, 4). Daher wären von der Gesamtzahl der Bezieher 85.000 Personen abzuziehen, die bereits unter den Kosten für die älteren Langzeitarbeitslosen erfasst sind. Somit verblieben 267.000 bisher unberücksichtigte Bezieher, darunter 117.000 im Bereich des ALG I und 150.000 im Bereich des ALG II. Analog zur Abschätzung der Kosten der verlängerten Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist zu überlegen, welchen Status die Bezieher des Arbeitslosengeldes unter erleichterten Voraussetzungen einnehmen würden, wenn es diese Leistung nicht gäbe. Bezieher von Arbeitslosengeld würden sich aufteilen auf den Bezug von ALG II, von vorgezogener Rente, auf Erwerbstätigkeit oder Nichterwerbstätigkeit. Für Bezieher von ALG II kommen nur die drei zuletzt genannten Alternativen in Frage. Wiederum ist nur mittels der Szenariotechnik abzuschätzen, wie die Verteilung auf diese Optionen aussehen könnte. Berechnet werden im Folgenden zwei Szenarien, ein pessimistisches und ein optimistisches, die die Wirkung eines Wegfalls der 58er-Regelung auf den Übergang in Erwerbstätigkeit darstellen. Die Übergangsraten in die Erwerbstätigkeit liegen dabei zwischen 5 und 30 Prozent.

Als Kostenansätze für die einzelnen Zellen werden die Daten aus den Überlegungen im vorangegangenen Abschnitt herangezogen. Im Ergebnis würde das Szenario 1 zu Nettokosten von 1,0 Milliarden Euro führen, das Szenario 2 zu Nettokosten von 1,6 Milliarden Euro. Grundsätzlich gilt: Je mehr Personen erwerbstätig wären, statt Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen zu beziehen, desto teurer ist die Regelung. Ein anderer Status als Erwerbstätigkeit unterscheidet sich hinsichtlich der Kosten nicht wesentlich. Im Fall des Rentenbezugs statt ALG II wäre mit höheren Kosten zu rechnen, das heißt, hier würde die 58er-Regelung sogar Geld einsparen.

Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung

Auf den ersten Blick sind die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung für all jene Rentner, die jünger als die gesetzliche Regelaltersgrenze von 65 Jahren sind, als weitere Belastung infolge eines vorzeitigen Austritts aus dem Erwerbsleben zu verbuchen. Davon wären zum 31. Dezember 2007 insgesamt 1,448 Millionen Renten oder 5,9 Prozent des Rentenbestands betroffen gewesen (Deutsche Rentenversicherung, 2008b). Differenziert man aber nach den Rentenarten, dann scheiden Altersrenten für langjährig Versicherte, schwerbehinderte Menschen oder für unter Tage Beschäftigte aus, weil diese nicht zwin-

gend unter die Kategorie „vorzeitiger Ausstieg aus dem Erwerbsleben“ fallen. Denn auch wenn mit diesen Gruppen das Erwerbspotenzial älterer Arbeitnehmer verkürzt wird, müssen zum Beispiel gesundheitliche Restriktionen in Betracht gezogen werden. Somit bleiben 374.859 Altersrenten übrig, die wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit vor Erreichen der Regelaltersgrenze von 65 Jahren bezogen wurden. Für diesen Personenkreis darf unterstellt werden, dass sie ohne Frühverrentungsoption (und ohne 58er-Regelung) uneingeschränkt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stünden.

Für West- und Ostdeutschland sowie für Männer und Frauen ergibt sich für diese Rentenart ein durchschnittlicher Rentenzahlbetrag einschließlich des Zuschusses zur Krankenversicherung der Rentner von 1.029 Euro pro Monat. Damit wurde die Rentenkasse im Jahr 2007 mit insgesamt 4,6 Milliarden Euro durch den vorzeitigen Rentenbezug wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit belastet. Dem entsprechen knapp 0,6 Beitragssatzpunkte. Zu bedenken ist jedoch, dass mit dem vorzeitigen Rentenbezug nicht nur die Anwartschaft geringer ausfällt als im Fall der Beitragszahlung bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze. Seit Anfang des Jahrzehnts werden auch alle Rentenzugänge mit einem Abschlag von 3,6 Prozent pro Jahr vorzeitigen Rentenbezugs versehen. Die Logik dieses Abschlags verlangt, dass die Kosten durch die vorgezogene Rentenzahlung über die mittlere Rentenlaufzeit ausgeglichen werden. Langfristig ergäbe sich somit aus dem vorzeitigen Bezug keine Belastung der Beitragszahler.

In der wissenschaftlichen Diskussion ist allerdings offen, ob der Abschlag von 3,6 Prozent pro Jahr ausreichend hoch bemessen ist. Während unter anderem der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Höhe des Abschlags für ausreichend erachtet (SVR, 2006, Tz. 326), kommen andere Untersuchungen zu deutlich höheren Werten von 6 Prozent und mehr (Kroker/Pimpertz, 2003; Clemens, 2004; Werding, 2007, 27). Folgt man den letzteren Einschätzungen, dann ergeben sich Folgekosten für die Gesetzliche Rentenversicherung, die hier zusätzlich zu berücksichtigen sind. Weil sich aber damit die Diskussion der Kosten einer subventionierten Inaktivität auf ein rentenspezifisches Themenfeld verschiebt, soll hier für die weitere Betrachtung vereinfachend angenommen werden, dass mögliche Kosten, die aus dem Vorziehen des Rentenbezugs resultieren, langfristig durch die bestehenden Abschläge neutralisiert werden und deshalb zu vernachlässigen sind.

Gesamtbelastung

Entsprechend der hier vorgestellten Überlegungen ergeben sich für das Instrument der Altersteilzeit im Jahr 2007 Nettokosten in Höhe von 0,9 Milliarden Euro, für den Arbeitslo-

sengeldbezug älterer Arbeitnehmer von 1,0 bis 1,5 Milliarden Euro und für die Inanspruchnahme der 58er-Regel nach § 428 SGB III weitere 1,0 bis 1,6 Milliarden Euro. Per saldo werden also die Beitrags- und Steuerzahler mit 2,9 bis 4,0 Milliarden Euro belastet. Noch nicht enthalten sind dabei jene 4,13 Milliarden Euro, die die Unternehmen für die Aufstockung der ungeforderten Altersteilzeitentgelte aufwenden.

Die Umlage der zusätzlichen Kosten eines vorzeitigen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben führt zu steigenden Abgabenlasten und verteuert mittelbar die Lohnkosten. Für potenzielle Arbeitnehmer entstehen durch die hohe Abgabenlast negative Arbeitsanreize. Für die Unternehmen kann sich die bisherige Förderpraxis ebenfalls als kostentreibend herausstellen, da mit fortschreitender Bevölkerungsalterung das Fachkräftepotenzial zunehmend knapper wird und dieser Engpass unter anderem über die Aktivierung älterer Menschen gemildert werden kann. Hält man aber an den subventionierten Formen der Inaktivität fest, müssen Arbeitgeber mehr Mittel aufwenden, um die betreffenden Personen zu einem Verzicht auf Freizeit plus Einkommenssubvention zu bewegen.

Während diese dynamischen Effekte kaum bezifferbar sind, lassen sich gleichwohl Szenarien dazu entwickeln, welche Auswirkungen eine höhere Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer auf die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung haben würde. Statt in vorgezogener Altersrente oder anderen Formen subventionierter Inaktivität zu verharren, könnten die Betroffenen auch erwerbstätig sein und Einkommen erzielen. Dies würde durch Sekundäreffekte auch den Einkommen anderer zugute kommen – theoretisch selbst jenen, die die fiskalischen Kosten der Frühverrentung nicht tragen müssen. An dieser Stelle muss allerdings offen bleiben, wie sich eine Ausweitung der Alterserwerbstätigkeit infolge der Aufhebung von Anreizen zur Frühverrentung auf dem Arbeitsmarkt verteilt. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass der Großteil der Vorruheständler in Deutschland aus Großbetrieben des Produzierenden Gewerbes und damit jenem Typ von Betrieben kommt, deren Beschäftigung in den neunziger Jahren am stärksten zurückgegangen ist (Knuth/Kalina, 2002, 8). Blöndal und Scarpetta (1999) zeigen für die Europäische Union im Jahr 1995, dass Frühverrentung ein Phänomen vor allem in absteigenden oder langsam wachsenden Branchen war. Für die folgenden modellhaften Überlegungen soll jedoch von der Frage abstrahiert werden, wie sich mögliche Matching-Probleme auf die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer auswirken können.

Quantifizierung der entgangenen Wertschöpfung

Will man den Wertschöpfungsverlust quantifizieren, der durch die vorzeitige Inaktivität entsteht, müssen zwei Annahmen untersucht werden. Einerseits ist eine Annahme darüber zu treffen, welcher Personenkreis zusätzlich erwerbstätig sein könnte, andererseits über die Produktivität der hypothetisch Erwerbstätigen. Zwar ist nicht davon auszugehen, dass Ältere weniger produktiv sind als der Durchschnitt. Teilweise handelt es sich aber um Personen, die schon länger beschäftigungslos sind und deren Humankapital im Lauf der Inaktivität entwertet wurde. Dem stehen jedoch Frühverrentungspfade wie die Altersteilzeit gegenüber, die häufig von hochproduktiven Arbeitnehmern mit überdurchschnittlichen Verdiensten wahrgenommen werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, an der Annahme einer durchschnittlichen Produktivität festzuhalten. Um dennoch eine Spannweite möglicher Wertschöpfungspotenziale abstecken zu können, wird zusätzlich eine Minderleistung von 20 Prozent unterstellt.

Zur Quantifizierung der Beschäftigungslücke, die durch die Frühverrentung oder auch andere Politikmaßnahmen entsteht, können mehrere Benchmarks herangezogen werden:

1. Die Anzahl der Personen, deren vorzeitiger Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit direkt oder indirekt subventioniert wird: Dies sind 417.000 Personen in Altersteilzeit, 394.000 Personen in Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeit, 142.000 Personen, die von der verlängerten Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes profitieren, und 267.000 Personen im Leistungsbezug unter § 428 SGB III (58er-Regelung). Zusammen sind dies also 1,22 Millionen Personen.

2. Beschäftigungsquoten für Ältere im internationalen Vergleich: Die Erwerbstätigenquote Deutschlands in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen lag 2007 bei 52,0 Prozent. Der OECD-Durchschnitt lag bei 53,4 Prozent. Der höchste Wert in Europa wird von Schweden erreicht, wo 70,1 Prozent der Älteren erwerbstätig waren. Würde Deutschland die OECD-Erwerbstätigenquote erreichen, könnten 136.000 Personen zusätzlich erwerbstätig sein. Käme man auf das Niveau Schwedens, wäre mit zusätzlichen 1,761 Millionen Erwerbstätigen zu rechnen.

Je nachdem, welcher Personenkreis und welche Produktivitätserwartung vorausgesetzt werden, ergeben sich Wertschöpfungspotenziale von 6 bis 96 Milliarden Euro (Tabelle 3). Berücksichtigt werden muss dabei jedoch, dass eine vollständige Arbeitsmarktintegration der betrachteten Personengruppen auch dann nicht zu erwarten ist, wenn es keinerlei Anreize zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt gibt. Wurden zuvor Aktivie-

rungsquoten von lediglich 5 bis maximal 30 Prozent unterstellt, so sind diese auch für die in Tabelle 3 ausgewiesenen Wertschöpfungspotenziale zu unterstellen. Der Personenkreis der subventionierten Inaktivität würde etwa bei einer Aktivierungsquote von 20 Prozent keine 66,7 Milliarden Euro zusätzliche Wertschöpfung erwarten lassen, sondern nur 13,3 Milliarden Euro, bei einer unterdurchschnittlichen Produktivität sogar nur 10,7 Milliarden Euro. Gleichwohl hätten die aktivierten Älteren im Jahr 2007 selbst unter diesen pessimistischen Annahmen noch einen Beitrag von 0,44 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts zusätzlich leisten können. Die nominale Wirtschaftsleistung wäre demnach gegenüber dem Vorjahr um 4,8 statt 4,4 Prozent gestiegen.

Tabelle 3

Wertschöpfungspotenziale in alternativen Szenarien

Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekte bei unterschiedlichen Produktivitätsannahmen¹⁾

Szenario	Beschäftigungseffekt in Millionen	Wertschöpfung in Milliarden Euro	
		Durchschnittliche Produktivität ¹⁾	80 Prozent der durchschnittlichen Produktivität ¹⁾
Subventionierte Inaktivität	1,220	66,7	53,4
OECD- Erwerbstätigenquote ²⁾	0,136	7,4	6,0
Erwerbstätigenquote in Schweden ^{2) 3)}	1,761	96,2	77,0

1) Produktivitätsannahme für die aktivierten Personen. 2) Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen.

3) Bester europäischer OECD-Wert.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln



Instrumente zur Förderung des vorzeitigen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben führen also zunächst zu gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungsausfällen. Das Einkommens- und Konsumniveau fällt aufgrund der Unterbeschäftigung vorhandener Ressourcen geringer aus. Selbst unter der sehr vorsichtigen Annahme, dass nur 20 Prozent des bisher in Inaktivität subventionierten Personenkreises eine Beschäftigung aufnehmen würden, wäre je nach unterstellter Produktivität mit einem Ausfall von 10,7 bis 13,3 Milliarden Euro pro Jahr zu rechnen. Mit einer höheren Aktivierungsquote steigt die entgangene Wertschöpfung auf bis zu 66,7 Milliarden Euro. Dass dies immer noch eine vorsichtige Schätzung darstellt, wird aus dem Vergleich mit jenen 96 Milliarden Euro deutlich, die bei Erreichen der schwedischen Erwerbstätigenquoten 55- bis 64-Jähriger zusätzlich erwirtschaftet werden könnten.

Literatur

BA – Bundesagentur für Arbeit, 2007, Arbeitsmarkt in Zahlen, Dezember 2007, Bewilligte Altersteilzeitfälle (jährlich) in Tausend, URL: <http://www.pub.arbeitsamt.de/hast/services/statistik/detail/a.htm> [Stand: 2008-07-05]

BA – Bundesagentur für Arbeit, 2008, Geschäftsbericht zum zweiten Quartal 2008, Nürnberg

Blöndal, Sveinbjörn / Scarpetta, Stefano, 1999, The Retirement decision in OECD countries, OECD-Economic Department Working Paper, Nr. 202, Paris

Clemens, Johannes, 2004, Versicherungsmathematisch "faire" Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., Heft 3, S. 161–65

Deutscher Bundestag, 2008, Beschlussempfehlung und Beschluss des Ausschusses für Arbeit und Soziales, Drucksache 16/7866

Deutsche Rentenversicherung, 2008a, Rentenversicherung in Zahlen 2008, Stand: 13.06.2008, URL: <http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de> [2008-07-19]

Deutsche Rentenversicherung, 2008b, Forschungsportal der Deutschen Rentenversicherung, Rentenbestand am 31.12.2007, Verteilung nach Rentenarten sowie nach Alter (Einzelalter) zum Erhebungsstichtag, URL: <http://www.forschung.deutsche-rentenversicherung.de> [Stand: 2008-07-21]

Funk, Lothar / Seyda, Susanne, 2006, Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer – ein Ländervergleich, in: Prager, Jens U. / Schleiter, André (Hrsg.), Länger leben, arbeiten und sich engagieren. Chancen wertschaffender Beschäftigung bis ins Alter, Gütersloh, S. 15–50

Knuth, Matthias / Kalina, Thorsten, 2002, Vorruhestand verfestigt die Arbeitslosigkeit. Kalkulierte Arbeitslosigkeit Älterer behindert Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, Institut Arbeit und Technik, IAT-Report, Nr. 2/2002, Gelsenkirchen

Kroker, Rolf / Pimpertz, Jochen, 2003, Belastungsneutrale Abschläge bei Frühverrentung, in: IW-Trends, 30. Jg., Heft 4, S. 26–36

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, Alterung und Beschäftigungspolitik – Deutschland, Paris

Schäfer, Holger, 2003, Reform der Arbeitslosenversicherung, IW-Positionen, Nr. 1, Köln

Schneider, Hilmar / Stuhler, Jan, 2007, Die fiskalischen Kosten der sogenannten 58er-Regelung, Bericht im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2006, Jahresgutachten 2006/2007, Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen, Wiesbaden

Werding, Martin, 2007, Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschläge für die gesetzliche Rentenversicherung, in: ifo-Schnelldienst, 60. Jg., Nr. 16, S. 19–32

The Cost of Early Retirement

Early retirement is subsidized in various ways. Prominent examples are income top-ups in case of a reduction of working hours and the extended duration of unemployment benefit payments. Eliminating those incentives to inactivity would save the taxpayer money. Even though many of the program participants would, in absence of the early withdrawal subsidies, receive some other kind of transfer (e.g. means-tested welfare benefits), the net fiscal costs of the subsidies add up to 2.9 to 4.0 billion euro. Moreover, the inactivity entails opportunity costs in the form of lost value added. If only 20 percent of the subsidized early retirees would stay in the labor market until they reach the statutory retirement age, the nominal GDP could increase by 0.44 percent – even if their productivity were only 80 percent of the average.