



Die fiskalischen Kosten der sogenannten 58er-Regelung

Dr. Hilmar Schneider, Jan Stuhler

Bericht, 13. Dezember 2007

Bericht im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

Dezember 2007

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
(IZA)
Schaumburg-Lippe-Str. 5-9
53113 Bonn

Kontakt

Dr. Hilmar Schneider
Direktor für Arbeitsmarktpolitik
Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Postfach 7240
53072 Bonn
Telefon: 0228 / 38 94 220
Fax: 0228 / 38 94 180
Email: schneider@iza.org
<http://www.iza.org>

Die fiskalischen Kosten der sogenannten 58er-Regelung

Dr. Hilmar Schneider, Jan Stuhler

1 Zusammenfassung

Die sogenannte 58er-Regelung stellt einen staatlichen Anreiz zur Frühverrentung dar. Sie erleichtert Unternehmen die Entlassung von älteren Mitarbeitern, indem sie geringere Abfindungszahlungen ermöglicht als ohne die Regelung erforderlich wäre. Für die betroffenen Arbeitnehmer resultiert trotz Einkommensverlust ein Wohlfahrtsgewinn durch den früheren Ausstieg aus dem Erwerbsleben. Umgekehrt bedeutet dies, dass die Kosten für diese Art von Frühverrentung von der Solidargemeinschaft in Form von Sozialversicherungsbeiträgen getragen werden – damit handelt sich hier um den klassischen Fall von Verträgen zu Lasten unbeteiligter Dritter in Form der Solidargemeinschaft.

Freilich verursacht die 58er-Regelung beträchtliche fiskalische Kosten. Nach den hier vorgelegten Berechnungen könnte der Staat durch eine Abschaffung der 58er-Regelung selbst dann etwa 850 Millionen Euro pro Jahr einsparen, wenn die Regelung keine Auswirkung auf die Arbeitslosigkeit der Betroffenen hat. Wird hingegen davon ausgegangen, dass etwa 20 Prozent der Betroffenen ohne die 58er-Regelung in Erwerbstätigkeit wechseln würden, belaufen sich die potenziellen fiskalischen Einsparungen bereits auf 2,6 Milliarden Euro pro Jahr. Im Extremfall, wenn alle der Betroffenen ohne die 58er-Regelung in Erwerbstätigkeit wechseln würden, beliefen sich die potenziellen fiskalischen Einsparungen auf 9,5 Milliarden Euro pro Jahr. Selbst bei Verwendung vorsichtiger Schätzungen über den Einfluss der 58er-Regelung auf die Erwerbsquote verursacht die Regelung also derzeit fiskalische Kosten in Milliardenhöhe.

Die Finanzierung dieser Kosten erfolgt weitgehend über Sozialversicherungsbeiträge. In dem Maße, wie diese infolge der 58er-Regelung überhöht sind, verursacht die Regelung indirekt einen Verlust von Arbeitsplätzen, der sich in einem angenommenen Extremfall auf bis zu 310.000 Jobs belaufen kann. Die von einem solchen Effekt der Sozialversicherungsbeiträge zusätzlich ausgehenden Kosten sind in den vorliegenden Rechnungen noch gar nicht eingerechnet.

Die geplante Neuregelung wird immerhin mindestens 548 Millionen Euro an fiskalischen Einsparungen pro Jahr erbringen. Allerdings können auch dann noch Kosten in Milliardenhöhe verbleiben. Wie hoch das Einsparpotenzial wirklich ist, bleibt letztlich

eine Frage der Vermittlungs- und Aktivierungsstrategie der Arbeitsverwaltung. Sollte die Neuregelung nur einen geringen Teil der negativen Erwerbsanreize der 58er-Regelung beseitigen, bleibt der weit größere Teil der fiskalischen Kosten der 58er-Regelung bestehen.

2 *Inhalt der 58er-Regelung*

Die sogenannte 58er-Regelung beruht auf § 428 SGB III und sieht vor, dass sich Arbeitslose, die mindestens 58 Jahre alt sind, vom Arbeitsmarkt zurückziehen können, ohne deswegen ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld zu verlieren. Wer von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, verpflichtet sich im Gegenzug dazu, zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Rente zu gehen, zu dem dies ohne Abschläge möglich ist.

Da ein abschlagsfreier Zugang in die Rente de facto nur noch ab dem 65. Lebensjahr möglich ist, sichert die Regelung den Betroffenen eine Absicherung auf dem Niveau ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld I bzw. Arbeitslosengeld II bis zum Erreichen des 65. Lebensjahres zu. Ein bestehender Anspruch auf Arbeitslosengeld I wird durch die Regelung jedoch nicht verlängert. Nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I erlangen die Betroffenen Anspruch auf die Zahlung von Arbeitslosengeld II zuzüglich der in den ersten beiden Jahren des Bezugs von Arbeitslosengeld II gewährten Übergangszahlungen.

Die 58er-Regelung schützt überdies Bezieher von Arbeitslosengeld II vor der Zwangsverrentung. Aufgrund der Nachrangigkeit von Leistungen der Grundsicherung gegenüber allen übrigen Einkommensquellen wären die zuständigen Sozialbehörden ansonsten berechtigt, im Namen des Transferbeziehers die Verrentung zu beantragen. Die Betroffenen hätten in diesem Fall Rentenabschläge von 0,3 Prozentpunkten pro vorgezogenem Renteneintrittsmonat hinzunehmen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich der Terminus „abschlagsfreier Rentenzugang“ in der 58er-Regelung ausschließlich auf Abschläge bezieht, die infolge eines vorzeitigen Renteneintritts erfolgen. Gleichwohl sind im Fall der 58er-Regelung Abschläge in Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit hinzunehmen. Phasen der Arbeitslosigkeit führen nämlich grundsätzlich zu einer geringeren Gutschrift von Entgeltpunkten für die Rentenanwartschaft als Phasen eines entsprechenden Erwerbseinkommensbezugs.

Ökonomisch betrachtet handelt es sich bei der 58er-Regelung um einen staatlichen Anreiz zur Frühverrentung, auch wenn die Betroffenen keine unmittelbaren finanziellen Vorteile daraus ziehen. Die Vorteile ergeben sich in Kombination mit Abfindungszahlungen der Unternehmen, denen die Entlassung von älteren Mitarbeitern erleichtert wird. Der Anreiz für die Unternehmen besteht darin, dass die Abfindung geringer ausfallen kann als sie es ohne staatliche Absicherung wäre. Selbst wenn für die betroffenen

Arbeitnehmer dann immer noch ein Einkommensverlust gegenüber der Erwerbstätigkeit resultiert, entsteht für sie ein Wohlfahrtsgewinn durch den früheren Ausstieg aus dem Erwerbsleben. Es handelt sich hier um den klassischen Fall von Verträgen zu Lasten unbeteiligter Dritter in Form der Solidargemeinschaft.

Die 58er-Regelung wurde bereits Mitte der 1980er Jahre eingeführt. Solange attraktivere Formen der Frühverrentung existierten, lag die Zahl derjenigen, die von der 58er-Regelung Gebrauch machten, in der Größenordnung von weniger als 100.000 Personen pro Jahr. Mit fortschreitender Einschränkung alternativer Formen der Frühverrentung erlangte die 58er-Regelung allerdings zunehmende Bedeutung. Derzeit machen nach Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit ca. 420.000 Personen von der Regelung Gebrauch, darunter 220.356 Bezieher von Arbeitslosengeld I.¹ Der Anteil der Arbeitslosengeld-I-Leistungsbezieher welche die 58er-Regelung nutzen, ist in den letzten Jahren auf mehr als 60 Prozent aller Arbeitslosengeld-I-Bezieher in der betreffenden Altersgruppe der 58-64-Jährigen gestiegen.

In ihrer derzeit bestehenden Form ist die 58er-Regelung bis zum 31.12.2007 befristet. Die Bundesregierung plant jedoch eine modifizierte Verlängerung, die eine Zwangsverrentung für Empfänger nach SGB II ab dem 63. Lebensjahr zulässt. In diesem Fall müssen die Betroffenen im Extremfall Rentenabschläge von bis zu 7,2 Prozentpunkten hinnehmen.

3 Konzeption zur Berechnung der fiskalischen Kosten der 58er-Regelung

Es ist davon auszugehen, dass die 58er-Regelung zu einer Änderung des Verhaltens der Adressaten führt. Gäbe es die 58er-Regelung nicht, wären Unternehmen, die ältere Mitarbeiter entlassen müssen oder wollen, mit den Bestimmungen des Kündigungsschutzes konfrontiert, die eine Entlassung relativ teuer und damit seltener machen. Arbeitnehmer müssten nach ihrer Entlassung für die Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, mit dem Risiko, eine Stelle antreten zu müssen, bei der sie weniger verdienen als vorher.

Um die Kosten der 58er-Regelung bestimmen zu können, müsste man daher idealerweise eine Situation, in der die 58er-Regelung gilt, mit einer Situation vergleichen, in der unter sonst gleichen Bedingungen die 58er-Regelung nicht gilt. Dann könnten die fiskalischen Effekte der 58er-Regelung anhand der mit den Verhaltensunterschieden in beiden Situationen einhergehenden fiskalischen Konsequenzen bilanziert werden. Ein solcher kontrafaktischer Vergleich ist im vorliegenden Fall leider nicht durchführbar.

¹ Stand August 2007; vgl. Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht November 2007

Gleichwohl ist es möglich, anhand von Fallstudien Anhaltspunkte für die minimalen und maximalen Kosten der Regelung zu finden. Als Referenzszenario wird dazu von einem Durchschnittsverdiener² ausgegangen, der bis zum Renteneintrittsalter von 65 Jahren erwerbstätig ist. Im Vergleich dazu wird ein Durchschnittsverdiener betrachtet, der zwischen dem 58. und 64. Lebensjahr arbeitslos wird und die 58er-Regelung in Anspruch nimmt, d.h. bis zum 65. Lebensjahr arbeitslos bleibt. Für beide Fälle lassen sich die fiskalischen Einnahmen und Ausgaben bilanzieren, die in Steuer- und Beitragszahlungen einerseits und Unterstützungsleistungen und Rentenanwartschaften andererseits bestehen.

Ein solcher Vergleich ist aus mehreren Gründen sinnvoll. Erstens gestatten die ermittelten Größen, die fiskalischen Kosten der 58er-Regelung in Abhängigkeit vom angenommenen Grad der Inanspruchnahme zu bestimmen und diese mit den Kosten einer unveränderten Inanspruchnahme der geplanten Neuregelung zu vergleichen. Zweitens lässt sich abschätzen, welche fiskalischen Einsparungen sich ergeben, falls eine Neuregelung zu einer Verhaltensänderung führen sollte. So können die fiskalischen Einsparungen der Neuregelung in Abhängigkeit von der sich ergebenden Veränderung des Erwerbsverhaltens der Betroffenen angegeben werden.

Interessant ist darüber hinaus ein Vergleich mit den Kosten eines Auslaufens der 58er-Regelung. In diesem Fall wäre mit Zwangsverrentungen zu rechnen, sobald ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II entsteht und das frühestmögliche Renteneintrittsalter erreicht ist. Hier entstehen im Regelfall zwar einerseits höhere Unterstützungsansprüche bis zum Erreichen des 65. Lebensjahres, aber danach spart der Staat gegenüber der 58er-Regelung, weil die erworbenen Rentenansprüche tendenziell niedriger sind als nach der 58er-Regelung. Um die Einsparungen bei den Rentenansprüchen nach dem 65. Lebensjahr quantifizieren zu können, müssen diese unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Restlebenserwartung nach Erreichen des 65. Lebensjahres diskontiert werden. Mit Hilfe der Zwangsverrentung spart der Staat also vor allem durch die entsprechenden Abschläge bei den Rentenversicherungen. Tendenziell ist davon auszugehen, dass die Einsparungen die Kosten überwiegen.

Insgesamt folgt daraus, dass eine Strategie, die darauf hinausläuft, die 58er-Regelung abzuschaffen, in jedem Fall zu Kostensenkungen führt, im günstigsten Fall dadurch, dass die Betroffenen bis zum vorgesehenen Renteneintrittsalter arbeiten.

4 *Methodisches Vorgehen*

Entsprechend der dargestellten Konzeption wird eine Schätzung aller Zahlungen benötigt, die Einfluss auf die fiskalischen Gesamtkosten nehmen. Dazu werden (jeweils

² Vorläufiges Bruttodurchschnittsentgelt in der Rentenversicherung 2007: 29.488 Euro.

für das Fallbeispiel eines verheirateten und eines alleinstehenden Durchschnittsverdieners) die Höhe des Anspruches auf Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II und mögliche Übergangszahlungen in den ersten zwei Jahren nach Auslaufen des Anspruches auf Arbeitslosengeld I berechnet, außerdem die Höhe einer eventuellen Frührente ab 63 bzw. 60 Jahren. Fiskalische Kosten von Arbeitslosigkeit ergeben sich auch durch die entgangenen Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Beitrag³) und Steuern, die ein Durchschnittsverdiener bei weiterer Erwerbstätigkeit gezahlt hätte.

Den fiskalischen Kosten müssen die resultierenden Erträge durch verminderte Ausgaben der Sozialversicherungskassen gegenüber gestellt werden. Diese werden hauptsächlich durch Unterschiede in den Rentenansprüchen hervorgerufen. So erhalten Arbeitslose weniger Renten-Entgeltpunkte und damit später eine geringere Rente. Personen, die vor dem 65. Lebensjahr in Rente gehen, erhalten darüber hinaus Abschläge auf ihre Rente. Auch die Ausgaben der Krankenkassen für arbeitslose Versicherte dürften geringfügig sinken, da Arbeitslose keinen Anspruch auf Krankengeld haben. In den Tabellen 1-6 auf der folgenden Seite werden die fiskalischen Einsparungen den fiskalischen Ausgaben durch Arbeitslosigkeit gegenübergestellt.

Da die fiskalischen Ausgaben und Einsparungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Leben der Betroffenen erfolgen, muss die sich ergebende Zahlenreihe mit Annahmen über Wachstumsraten und Diskontierungssatz⁴ sowie Sterberaten⁵ korrigiert werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine betrachtete Person zu einem bestimmten Zeitpunkt lebt, entspricht zugleich der Wahrscheinlichkeit, dass die fiskalischen Kosten oder Einsparungen dieses Jahres überhaupt anfallen. Aus diesem Grund werden die anfallenden Zahlungen mit der Überlebenswahrscheinlichkeit des Betroffenen gewichtet. Im Fallbeispiel des Ehepaares wird die gemeinsame Überlebenswahrscheinlichkeit des Rentenberechtigten und des mitversicherten Ehepartners berücksichtigt. Für Konstellationen, in denen der mitversicherte Ehepartner den Rentenberechtigten überlebt, werden die entsprechenden Ansprüche auf Hinterbliebenenrente angerechnet.

Die nachfolgenden Tabellen fassen die Ergebnisse der Berechnungen zusammen, für ein Berechnungsbeispiel siehe Anhang.

³ Verwendete Beitragssätze: Siehe Anhang.

⁴ Getroffene Annahmen: Siehe Anhang.

⁵ Berechnung der Sterberaten bzw. der Überlebenswahrscheinlichkeit: Siehe Anhang.

Fallbeispiel: Durchschnittsverdiener, alleinstehend

Tabelle 1: Fiskalische Kosten der 58er-Regelung

Referenz: Erwerbstätiger Durchschnittsverdiener, alleinstehend

Jahre Arbeit	Verteilung							Fiskalische Ausgaben und Einsparungen							Summe
	58	59	60	61	62	63	64	Steuern und SV	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Entgeltpunkte	Abschläge	
(im Alter 58-64)	58	59	60	61	62	63	64								
7	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	15766,51	10357,37	0,00	0,00	0,00	-848,54	0,00	0,00
5	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	31691,86	20819,08	0,00	0,00	0,00	-1697,08	0,00	0,00
4	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG II++	47759,15	21016,68	8555,32	0,00	0,00	-5858,93	0,00	0,00
3	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	63956,00	21195,03	8641,52	7645,64	0,00	-9474,79	0,00	0,00
2	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	ALG II	80263,59	21352,88	8718,54	7722,67	6735,97	-13363,65	0,00	0,00
1	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	ALG II	ALG II	96667,75	21489,07	8788,84	7791,50	13539,80	-17252,50	0,00	0,00
0	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	ALG II	ALG II	113155,43	21607,38	8848,93	7854,33	20404,27	-21141,36	0,00	0,00

Tabelle 2: Fiskalische Kosten der geplanten Neuregelung

Referenz: Erwerbstätiger Durchschnittsverdiener, alleinstehend

Jahre Arbeit	Verteilung							Fiskalische Ausgaben und Einsparungen							Summe
	58	59	60	61	62	63	64	Steuern und SV	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Entgeltpunkte	Abschläge	
(im Alter 58-64)	58	59	60	61	62	63	64								
7	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	15766,51	10357,37	0,00	0,00	0,00	-848,54	0,00	0,00
5	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	31691,86	20819,08	0,00	0,00	0,00	-1697,08	0,00	0,00
4	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG I	Rente	47759,15	21016,68	0,00	0,00	0,00	-5939,77	-6659,34	12171,48
3	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG II++	Rente	Rente	63956,00	21195,03	0,00	0,00	0,00	-10182,47	-13013,20	24040,76
2	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	Rente	Rente	80263,59	21352,88	8718,54	0,00	0,00	-14071,33	-12733,20	23523,49
1	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Rente	Rente	96667,75	21489,07	8788,84	7791,50	0,00	-17960,18	-12453,20	23006,22
0	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Rente	Rente	113155,43	21607,38	8848,93	7854,33	6864,47	-21849,04	-12173,21	22468,94

Tabelle 3: Fiskalische Kosten bei ersatzlosem Wegfall der 58er-Regelung

Referenz: Erwerbstätiger Durchschnittsverdiener, alleinstehend

Jahre Arbeit	Verteilung							Fiskalische Ausgaben und Einsparungen							Summe
	58	59	60	61	62	63	64	Steuern und SV	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Entgeltpunkte	Abschläge	
(im Alter 58-64)	58	59	60	61	62	63	64								
7	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	15766,51	10357,37	0,00	0,00	0,00	-848,54	0,00	0,00
5	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	31691,86	20819,08	0,00	0,00	0,00	-1697,08	0,00	0,00
4	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG I	Rente	47759,15	21016,68	0,00	0,00	0,00	-5939,77	-6659,34	12171,48
3	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG II++	Rente	Rente	63956,00	21195,03	0,00	0,00	0,00	-10182,47	-13013,20	24040,76
2	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	Rente	Rente	80263,59	21352,88	8718,54	0,00	0,00	-14225,17	-19061,59	35581,23
1	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Rente	Rente	96667,75	21489,07	8788,84	7791,50	0,00	-18667,86	-24804,50	46770,12
0	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Rente	Rente	113155,43	21607,38	8848,93	7854,33	0,00	-22910,56	-30241,94	57580,23

Quelle: IZA; eigene Berechnungen

Fallbeispiel: Durchschnittsverdiener, verheiratet

Tabelle 4: Fiskalische Kosten der 58er-Regelung

Referenz: Erwerbstätiger Durchschnittsverdiener, verheiratet

Jahre Arbeit	Verteilung							Fiskalische Ausgaben und Einsparungen							Summe
	58	59	60	61	62	63	64	Steuern und SV	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Entgeltpunkte	Abschläge	
(im Alter 58-64)	58	59	60	61	62	63	64								
7	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	12575,24	12248,59	0,00	0,00	0,00	-1067,64	0,00	0,00
5	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	25277,18	24620,58	0,00	0,00	0,00	-2135,27	0,00	0,00
4	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG II++	38092,33	24854,25	11699,49	0,00	0,00	-7028,25	0,00	0,00
3	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	51010,81	25065,17	11817,36	11166,54	0,00	-11921,22	0,00	0,00
2	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	ALG II	64017,61	25251,84	11922,69	11279,04	10633,59	-16814,19	0,00	0,00
1	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	ALG II	ALG II	77101,45	25412,91	12018,82	11379,57	21374,31	-21707,17	0,00	0,00
0	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	ALG II	ALG II	90251,89	25552,81	12100,99	11471,33	32210,76	-26600,14	0,00	0,00

Tabelle 5: Fiskalische Kosten der geplanten Neuregelung

Referenz: Erwerbstätiger Durchschnittsverdiener, verheiratet

Jahre Arbeit	Verteilung							Fiskalische Ausgaben und Einsparungen							Summe
	58	59	60	61	62	63	64	Steuern und SV	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Entgeltpunkte	Abschläge	
(im Alter 58-64)	58	59	60	61	62	63	64								
7	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	12575,24	12248,59	0,00	0,00	0,00	-1067,64	0,00	0,00
5	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	25277,18	24620,58	0,00	0,00	0,00	-2135,27	0,00	0,00
4	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG I	Rente	38092,33	24854,25	0,00	0,00	0,00	-7473,45	-8378,80	12728,88
3	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG I	ALG II++	Rente	51010,81	25065,17	0,00	0,00	0,00	-12811,63	-16373,26	25041,71
2	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	Rente	Rente	64017,61	25251,84	11922,69	0,00	0,00	-17704,60	-16020,97	24502,90
1	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Rente	Rente	77101,45	25412,91	12018,82	11379,57	0,00	-22597,58	-15668,67	23964,09
0	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Rente	Rente	90251,89	25552,81	12100,99	11471,33	10836,45	-27490,55	-15316,38	23425,28

Tabelle 6: Fiskalische Kosten bei ersatzlosem Wegfall der 58er-Regelung

Referenz: Erwerbstätiger Durchschnittsverdiener, verheiratet

Jahre Arbeit	Verteilung							Fiskalische Ausgaben und Einsparungen							Summe
	58	59	60	61	62	63	64	Steuern und SV	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Entgeltpunkte	Abschläge	
(im Alter 58-64)	58	59	60	61	62	63	64								
7	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	12575,24	12248,59	0,00	0,00	0,00	-1067,64	0,00	0,00
5	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	25277,18	24620,58	0,00	0,00	0,00	-2135,27	0,00	0,00
4	Arbeit	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG I	Rente	38092,33	24854,25	0,00	0,00	0,00	-7473,45	-8378,80	12728,88
3	Arbeit	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG I	ALG II++	Rente	51010,81	25065,17	0,00	0,00	0,00	-12811,63	-16373,26	25041,71
2	Arbeit	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	Rente	Rente	64017,61	25251,84	11922,69	0,00	0,00	-18149,81	-23963,37	36921,57
1	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Rente	Rente	77101,45	25412,91	12018,82	11379,57	0,00	-23487,98	-31209,12	48353,66
0	ALG I	ALG I	ALG II++	ALG II+	ALG II	Rente	Rente	90251,89	25552,81	12100,99	11471,33	0,00	-28826,16	-38050,53	59321,33

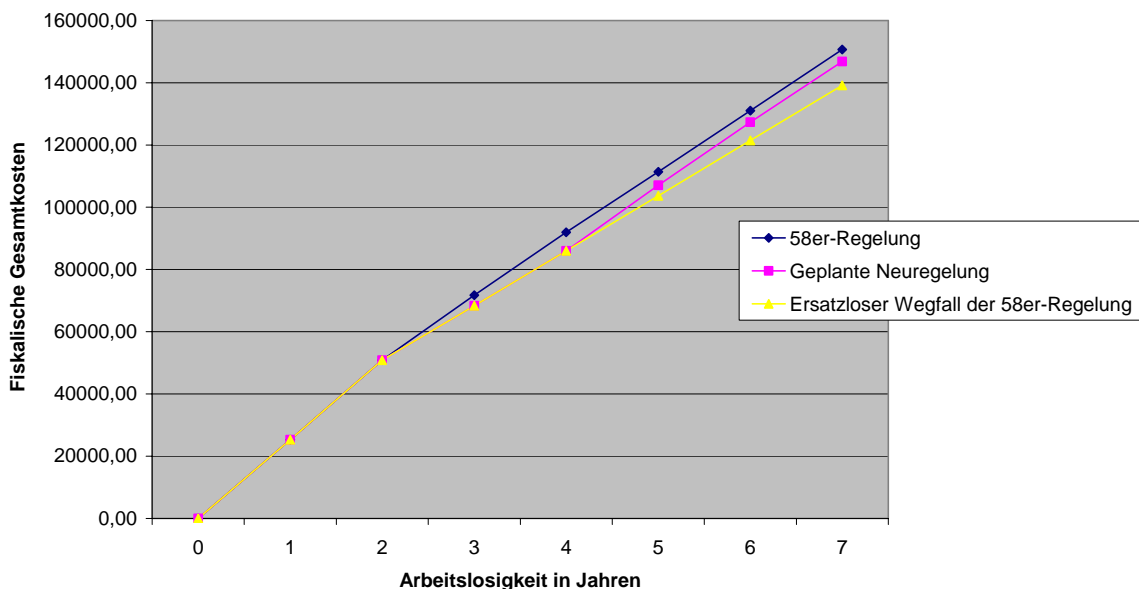
Quelle: IZA; eigene Berechnungen

5 Ergebnisse

Für einen alleinstehenden Durchschnittsverdiener, der im Alter von 58 Jahren arbeitslos wird, belaufen sich die fiskalischen Kosten der 58er-Regelung auf insgesamt bis zu 150.000 Euro, wenn er ohne die Regelung bis zum 65. Lebensjahr durchgearbeitet hätte (vgl. Grafik 1). Bei einem weitgehend linearen Kostenverlauf entspricht dies Kosten von etwas mehr als 20.000 Euro pro Arbeitslosigkeitsjahr. Bemerkenswerterweise sind diese fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit unter der geplanten Neuregelung (mit einer möglichen Zwangsverrentung ab 63 Jahren) fast so hoch wie im Falle der derzeitigen 58er-Regelung.

Auffallend hoch sind aus dieser Perspektive auch die Kosten pro Arbeitslosigkeitsjahr im Falle des ersatzlosen Wegfalls der 58er-Regelung. Das heißt, dass der Staat selbst bei einer rigorosen Zwangsverrentung gegenüber der bestehenden 58er-Regelung pro Arbeitslosem kaum Geld spart, weil die Kosten einer bis zu siebenjährigen Alimentierung durch die verringerten Rentenansprüche kaum aufgefangen werden. Die Kosten eines Wegfalls der 58er-Regelung sind im Extremfall nur um 11.000 Euro geringer als die Kosten der 58er-Regelung selbst, wenn man sie mit der Alternative einer durchgehenden Erwerbstätigkeit bis zum Erreichen des 65. Lebensjahres vergleicht.

Grafik 1: Kostenvergleich von 58er-Regel und Alternativen
(Fallbeispiel: Durchschnittsverdiener, alleinstehend)



Quelle: IZA; eigene Berechnungen

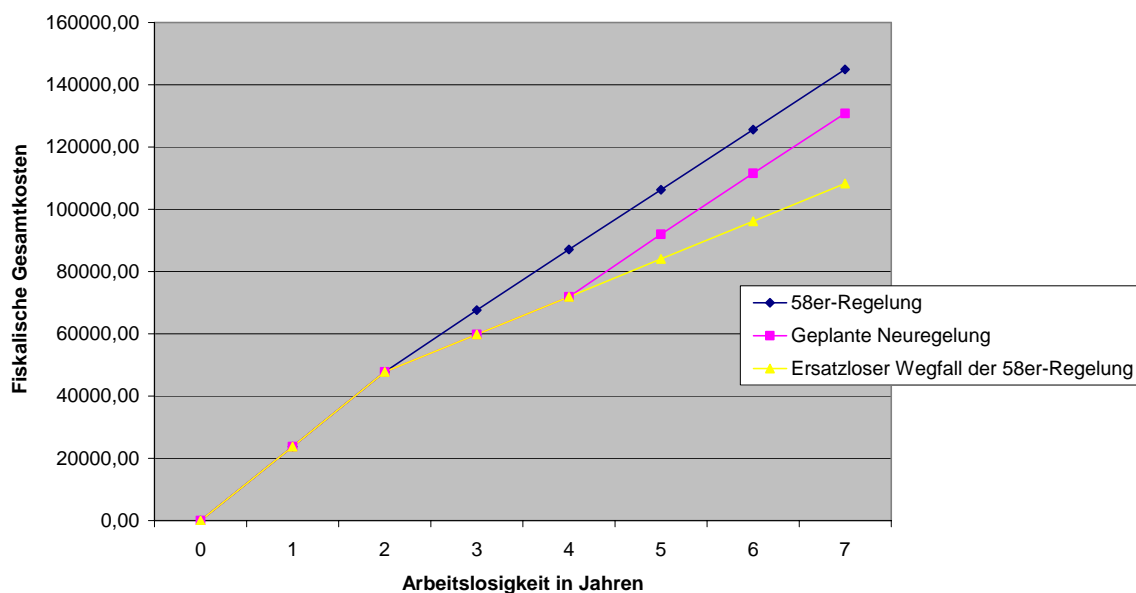
Zusammenfassend ist festzustellen:

- Bei Personen die nur kurzzeitig arbeitslos sind (also etwa unmittelbar vor altersgemäßem Renteneintritt mit 65 Jahren arbeitslos werden), ergeben sich keinerlei fiskalische Einsparungen durch eine Neuregelung. Diese Personen haben ein Anrecht auf 24-monatigen Bezug von Arbeitslosengeld I, welches von Änderungen bei der 58er-Regel nicht betroffen ist.
- Einsparpotenziale ergeben sich dagegen bei Langzeitarbeitslosen, welche bei einer Neugestaltung der 58er-Regel ab dem 63. Lebensjahr vorzeitig in Rente gehen müssten, statt ALG II zu beziehen. Doch selbst bei dieser Gruppe sind die fiskalischen Einsparungen im betrachteten Fallbeispiel des alleinstehenden Durchschnittsverdieners mit etwa 4.000 Euro pro Person (geplante Neuregelung mit Verrentung ab 63) bzw. 11.000 Euro pro Person (ersatzloser Wegfall der 58er-Regel und Verrentung ab 60) relativ gering.
- Die fiskalischen Einsparungen sind deshalb relativ gering, weil die Einsparungen an Arbeitslosengeldzahlungen, wie sie unter der Neuregelung erzielt werden würden, klein sind im Vergleich zu den Kosten durch Verlust von Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen bei Arbeitslosigkeit.

Das Bild ändert sich – wenn auch nur geringfügig – wenn man statt eines alleinstehenden einen verheirateten Durchschnittsverdiener betrachtet (vgl. Grafik 2). Bei kurzzeitiger Arbeitslosigkeit ergeben sich ebenfalls keinerlei fiskalischen Einsparungen. Die geplante Neuregelung wirkt sich jedoch etwas positiver auf die fiskalischen Kosten von Langzeitarbeitslosigkeit aus. Die geplante Neuregelung spart bis zu 14.000 Euro pro Person, ein ersatzloser Wegfall der 58er-Regelung bringt in diesem Fall Einsparungen von 36.000 Euro pro Person. Da sich jedoch die fiskalischen Kosten für einen verheirateten Durchschnittsverdiener, der im Alter von 58 Jahren arbeitslos wird, auch unter der geplanten Neuregelung auf bis zu 130.000 Euro belaufen, sind diese Einsparungen weiterhin vergleichsweise klein.

Die fiskalischen Kosten der 58er-Regelung sind im Fallbeispiel des verheirateten Durchschnittsverdieners relativ ähnlich zu denen des Alleinstehenden. Zwar entgehen dem Staat bei Arbeitslosigkeit der verheirateten Person geringere fiskalische Einnahmen, da ein verheirateter Erwerbstätiger durch Einstufung in eine andere Steuerklasse weniger Steuern und Sozialversicherungseinnahmen zahlt als die alleinstehende Person; andererseits muss der Staat der verheirateten Person höheres Arbeitslosengeld I und (unter Berücksichtigung des Mehrbedarfs des Partners) höheres Arbeitslosengeld II zahlen.

Grafik 2: Kostenvergleich von 58er-Regel und Alternativen
(Fallbeispiel: Durchschnittsverdiener, verheiratet)



Quelle: IZA; eigene Berechnungen

Die größeren fiskalischen Einsparungen der geplanten Neuregelung im Fallbeispiel des verheirateten Durchschnittsverdieners gegenüber dem des Alleinstehenden ergeben sich dagegen hauptsächlich dadurch, dass Verheiratete durch ihren Anspruch auf Hinterbliebenenrente eventuell mehr Rente beziehen und deswegen von Rentenkürzungen wie sie etwa durch Frühverrentung unter der geplanten Neuregelung entstehen könnten stärker betroffen wären als alleinstehende Personen.

Bemerkenswert ist also, dass die von der Bundesregierung beabsichtigte Modifikation der 58er-Regelung gegenüber dem Status Quo in fiskalischer Hinsicht nur geringe Veränderungen erbringt, sofern damit keine Verhaltensänderungen bezüglich des Erwerbsverhaltens der Betroffenen einhergehen. Stärkere fiskalische Einsparungen sind allenfalls dann zu erwarten, wenn die Neuregelung positive Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung hat. Positive Auswirkungen in der Erwerbsbeteiligung werden sich ergeben, wenn das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben für die Betroffenen ohne die bisherige 58er-Regelung finanziell größere Auswirkungen hat und damit Erwerbsarbeit relativ attraktiver wird. Die Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung hängen auch davon ab, wie sich das Vermittlungs- und Aktivierungsverhalten der Arbeitsverwaltung verändert.

5.1 Auswirkungen der 58er-Regelung auf die Sozialversicherungsbeiträge

Die Kosten für die Sozialversicherungskassen, die entstehen, wenn ein Durchschnittsverdiener im Alter von 58 Jahren arbeitslos wird, lassen sich auch in Beitragsjahren ausdrücken. Nach den vorliegenden Berechnungen wird in den folgenden sieben Jahren in Arbeitslosigkeit ein Beitragsvolumen verbraucht, das dem Beitragsaufkommen von etwa 11 Jahren entspricht. Dies bedeutet zugleich, dass von potenziell 45 Beitragsjahren nur 34 zur Absicherung der Risiken der Solidargemeinschaft zur Verfügung stehen. Der Rest wird im Maximalfall mit Sicherheit von dem jeweiligen Versicherten selbst in Anspruch genommen. Die Finanzierung einer sicher vorhersagbaren Inanspruchnahme ist jedoch nicht Aufgabe der Sozialversicherung.

Die Beiträge zur Sozialversicherung sind mithin um den Teil zu hoch bemessen, der der 100-prozentigen Realisierung der Versicherungsansprüche entspricht. Könnten die Anreize zur sicheren Inanspruchnahme der Sozialversicherung am Ende des Erwerbslebens vollständig beseitigt werden, könnten die entsprechenden Beiträge für die betroffenen Personen grob gerechnet um bis zu 24,44 Prozent⁶ (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge) bzw. 48,88 Prozent (nur Arbeitgeberbeiträge) niedriger ausfallen als sie es tatsächlich sind. Trifft man eine Annahme für den Anteil der Erwerbstätigen, der gegen Ende des Erwerbslebens die Regelung in Anspruch nimmt, ergibt sich wie stark der derzeit geltende Beitragssatz zur Sozialversicherung für alle Arbeitnehmer abgesenkt werden könnte. Würde in einem Extremfall beispielsweise 1/3 aller Erwerbstätigen die 58er-Regelung nutzen um frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszutreten, könnte bei einer Abschaffung der 58er-Regelung der Arbeitgeber-Beitragssatz von 19,85 Prozent auf gut 16,65 Prozent abgesenkt werden.⁷

Schätzungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle gehen davon aus, dass jeder zusätzliche Beitragspunkt in der Sozialversicherung etwa 100.000 Arbeitsplätze kostet.⁸ Hochgerechnet wäre somit im betrachteten Extremfall mit einem Verlust von bis zu 320.000 Arbeitsplätzen zu rechnen, der aus staatlich induzierten Fehlanreizen auf das Erwerbsverhalten durch die 58er-Regelung resultiert. Die davon ausgehenden Sekundäreffekte in Form eines wiederum erhöhten Finanzierungsbedarfs in der Sozialversicherung sind dabei nicht einmal eingerechnet.

Die Berechnung zeigt, wie die fiskalischen Kosten der 58er-Regelung Druck auf die Sozialversicherungskassen ausüben. Je mehr Betroffene die 58er-Regelung in Anspruch

⁶ $11/45 \approx 24,44\%$.

⁷ Absenkung: $48,88\% \times 33\% \times 19,85 \approx 3,2$.

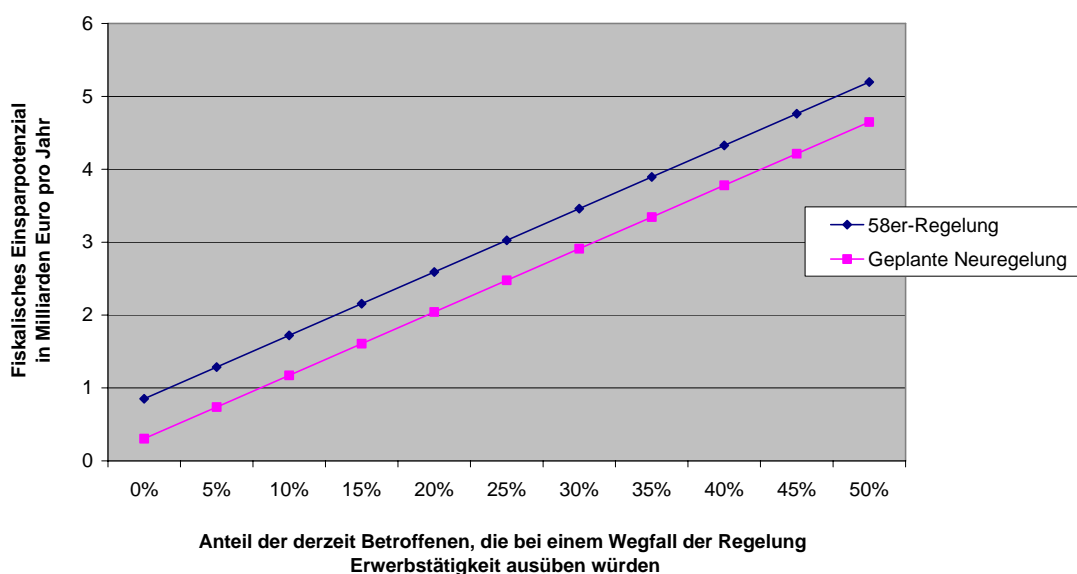
⁸ Dreger, C. (1996): Beschäftigungswirkungen einer Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung: Ergebnisse einer Simulationsrechnung, in: *Wirtschaft im Wandel*, 16/1996.

nehmen, desto höher müssen die Beitragssätze und damit die Lohnnebenkosten für alle Arbeitnehmer steigen. Dies führt in Folge wiederum dazu, dass weniger arbeitswillige Personen Arbeit finden und damit zu einer sich selbst verstärkenden höheren Inanspruchnahme der 58er-Regelung.

5.2 Fiskalische Gesamtkosten der 58er-Regelung und der geplanten Neuregelung

Wie bereits beschrieben (vgl. Abschnitt 2), können die fiskalischen Gesamtkosten der 58er-Regelung nicht genau geschätzt werden, da nicht beobachtbar ist, welcher Anteil der Betroffenen sich ohne die Möglichkeiten der 58er-Regelung für eine fortgesetzte Erwerbstätigkeit entscheiden würde. Dargestellt werden können jedoch die Gesamtkosten in Abhängigkeit von diesem Anteil. Durch Wahl einer konservativen Schätzung für den Anteil der Betroffenen, die ohne 58er-Regelung bzw. die geplante Neuregelung erwerbstätig wären, lässt sich immerhin eine Untergrenze für die fiskalischen Gesamtkosten der 58er-Regelung bzw. der Neuregelung angeben.

Grafik 3: Vergleich des fiskalischen Einsparpotenzials



Annahmen: 420.000 Betroffene⁹. Durchschnittsverdiener. Weitere Annahmen¹⁰
 Quelle: IZA; eigene Berechnungen

⁹ Die Annahme über die Zahl der Betroffenen liegt sowohl dem errechneten Einsparpotenzial der 58er-Regelung als auch der geplanten Neuregelung zugrunde. Sollte sich die Zahl der Betroffenen durch eine Neuregelung verringern, verringert sich das Einsparpotenzial proportional.

Die fiskalischen Gesamtkosten der 58er-Regelung sind auch abhängig von der genauen demografischen Zusammensetzung der Gruppe der Betroffenen (Alter, Dauer der Arbeitslosigkeit, Familienstand, vorheriges Einkommen und Erwerbsbiographie), welche nicht vollständig bekannt ist. Um die tatsächlichen Kosten möglichst nicht zu überschätzen, werden auch hier konservative Annahmen verwendet.

Aus Grafik 3 geht hervor, welche enormen fiskalischen Kosten die bisherige 58er-Regelung verursacht. Selbst wenn unterstellt wird, dass die Regelung keinen Einfluss auf die Erwerbsquote Betroffener hat, birgt sie Kosten von etwa 850 Millionen Euro pro Jahr. Geht man hingegen davon aus, dass etwa 20 Prozent der Betroffenen ohne die 58er-Regelung in Erwerbstätigkeit wechseln würden, belaufen sich die fiskalischen Kosten der Regelung bereits auf 2,6 Milliarden Euro pro Jahr. Selbst bei Verwendung konservativer Annahmen über den Einfluss der 58er-Regelung auf die Erwerbsquote verursacht die Regelung also fiskalische Kosten in Milliardenhöhe.

Die Berechnungen ergeben weiter, dass sich durch die geplante Neuregelung im Vergleich zu der bisherigen 58er-Regelung mindestens 548 Millionen Euro an fiskalischen Einsparungen ergeben werden, auch wenn von der Neuregelung kein Einfluss auf die Erwerbsquote der Betroffenen ausgeht. Die Kosten belaufen sich dann allerdings immer noch auf mindestens 300 Millionen Euro pro Jahr. Im ungünstigeren Fall können auch bei der Neuregelung Kosten in Milliardenhöhe verbleiben. Letztlich hängt das Ergebnis stark davon ab, inwiefern es gelingt, die Erwerbsbeteiligung der Betroffenen durch eine entsprechende Vermittlungs- und Aktivierungsstrategie zu erhöhen. Sollte die Neuregelung nur einen geringen Teil der negativen Erwerbsanreize der 58er-Regelung beseitigen, bleibt der weit größere Teil der fiskalischen Kosten der 58er-Regelung bestehen.

¹⁰ Weitere Annahmen:

Dauer der Arbeitslosigkeit von Betroffenen: gleichverteilt zwischen 1 und 7 Jahren (unterschätzt das Einsparpotenzial; anhand des Anteils der ALG II Empfänger unter den Betroffenen ist erkennbar, dass der Großteil langfristig arbeitslos ist und damit höhere Kosten unter der 58er-Regelung verursacht).

Familienstand von Betroffenen: je zur Hälfte alleinstehend/verheiratet (unterschätzt das Einsparpotenzial; es ist anzunehmen, dass der Anteil alleinstehender Personen in diesem Alter geringer ist; verheiratete Personen erzeugen in unserer Rechnung jedoch höhere Kosten unter der 58er-Regelung).

Verdienst von Betroffenen: Verdienst gegeben durch vorläufiges Durchschnittsentgelt in der Rentenversicherung 2007 (überschätzt möglicherweise das Einsparpotenzial; unter den von der 58er-Regelung Betroffenen wird ein Teil einen derartig geringen Rentenanspruch haben, dass sie nicht frühverrentet werden können bzw. weitere staatliche Unterstützungen erhalten müssten; dieser Anteil dürfte jedoch klein sein und die resultierende Verzerrung wird damit die Unterschätzung des Einsparpotenzials durch die anderen Annahmen nicht aufheben).

6 Anhang: verwendete Annahmen und Berechnungsbeispiel

Annahmen:

Durchschnittsverdiener		
Vorläufiges Durchschnittsentgelt in der Rentenversicherung 2007		29,488 €
Beitragsätze in den Sozialversicherungen		
Arbeitnehmerbeitragsätze		
Rentenversicherung	9.95%	
Arbeitslosenversicherung	2.10%	
Gesetzliche KV* (incl. Sonderbeitrag für Arbeitnehmer)	7.85%	
Pflegeversicherung (Kinderlose)	1.10%	
	total	21.00%
Arbeitgeberbeitragsätze		
Rentenversicherung	9.95%	
Arbeitslosenversicherung	2.10%	
Gesetzliche KV*	6.95%	
Pflegeversicherung	0.85%	
	total	19.85%
*GKV: geschätzter Durchschnittsbeitragsatz. Quelle: Universität Duisburg-Essen, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/		
Arbeitslosengeld I		
Fallbeispiel alleinstehender Durchschnittsverdiener		910.86 €
Fallbeispiel verheirateter Durchschnittsverdiener		1077.18 €
ALG I Bezugsdauer: 24 Monate		
Arbeitslosengeld II		
Regelleistung		
Alleinstehende Person		347.00 €
Partner, jeweils		312.00 €
Leistungen für Unterkunft (Durchschnittswerte)*		
*Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften November 2007		
Bedarfsgemeinschaft mit einer Person		245.38 €
Bedarfsgemeinschaft mit zwei Person		311.15 €
Zuschläge beim Übergang von ALG I zu ALG II		
Zwei Drittel der Einkommensminderung durch ALG 2, im zweiten Jahr die Hälfte, maximal:		
1. Jahr Alleinstehend		160.00 €
1. Jahr Partner (insgesamt)		320.00 €
2. Jahr Alleinstehend		80.00 €
2. Jahr Partner (insgesamt)		160.00 €
Fallbeispiel alleinstehender Durchschnittsverdiener:		
Arbeitslosengeld II Leistungen, inkl. Übergangszuschlag 1. Jahr		752.38 €
Arbeitslosengeld II Leistungen, inkl. Übergangszuschlag 2. Jahr		672.38 €
Arbeitslosengeld II Leistungen, ohne Übergangszuschlag		592.38 €
Fallbeispiel verheirateter Durchschnittsverdiener, Partner insgesamt:		
Arbeitslosengeld II Leistungen, inkl. Übergangszuschlag 1. Jahr		1028.89 €
Arbeitslosengeld II Leistungen, inkl. Übergangszuschlag 2. Jahr		982.02 €
Arbeitslosengeld II Leistungen, ohne Übergangszuschlag		935.15 €
Rentenwert, Annahmen über Wachstumsraten und Diskontierungsfaktoren		
Rentenwert 2007		26.27 €
Entgeltpunkte bei abgeschlossenem Erwerbsleben (im Alter 20-64)		45 Punkte
Entwicklung der Steuerquote		konstant
Wachstumsrate Rentenwert (extrapoliert von durchschnittl. nominalem Wachstum 1991-2007)		1.0135
Wachstumsrate von ALG I, ALG II, Durchschnittsverdienst		1.025
Inflation		2%
Lebenserwartung		
Quelle: Sterbetafeln 2004/2006, Statistisches Bundesamt. Im Fallbeispiel des alleinstehenden Durchschnittsverdieners Verwendung statistischer Sterberaten eines Mannes. Im Fallbeispiel des Ehepaars darüber hinaus, zur Berechnung der Wahrscheinlichkeit von Hinterbliebenenrentenzahlungen, Verwendung statistischer Sterberaten von Frauen.		

Berechnungsbeispiel:

Für einen alleinstehenden Durchschnittsverdiener, der im Alter von 58 Jahren arbeitslos wird, entfallen im Vergleich zum Referenzfall des Erwerbstätigen potenziell 7 Jahre an Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen in die Sozialversicherungen.

Berechnungsbeispiel: entgangene Steuern und Sozialversicherungsbeiträge

Referenz: Erwerbstätiger Durchschnittsverdiener, alleinstehend

Alter	58	59	60	61	62	63	64
Sterberaten (Mann)	0.0090762	0.009918	0.010737	0.011635	0.012838	0.013669	0.014804
Überlebenswahrscheinlichkeit	0.9909238	0.981096	0.970562	0.959269	0.946954	0.93401	0.920183
Diskontfaktor	1	1.020	1.040	1.061	1.082	1.104	1.126
Wachstumsrate Durchschnittsverdienst	1	1.025	1.051	1.077	1.104	1.131	1.160
Steuern und Sozialversicherungsbeiträge	16487.67	16404.17	16307.59	16196.85	16067.29	15925.36	15766.51
Gegenwartswert	113155.43						

Unter Berücksichtigung der Wahrscheinlichkeit, dass die betrachtete Person zu einem bestimmten Zeitpunkt lebt (dritte Zeile), dem Diskontfaktor (vierte Zeile) und der Wachstumsrate des Verdienstes und damit der Wachstumsrate der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (fünfte Zeile), ergeben sich die entfallenden fiskalischen Einnahmen in die Sozialversicherung pro Jahr (sechste Zeile). Die Beträge sinken im Alter, da durch die sinkende Überlebenswahrscheinlichkeit die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass die Einnahmen im Referenzfall der Erwerbstätigkeit realisiert worden wären.

Der Gegenwartswert der insgesamt entfallenden fiskalischen Einnahmen ist damit etwa 113.155 Euro, wie es auch in der Tabelle 1 (Siehe Seite 7) angegeben ist. Die Berechnung von fiskalischen Kosten durch Zahlungen an Arbeitslosengeld und Änderungen in den Rentenzahlungen ist entsprechend.