

Auswirkungen einer Verkürzung der Arbeitszeit auf die öffentlichen Haushalte

Der Trendbruch im Wirtschaftswachstum seit Mitte der siebziger Jahre hat die Zahl der Arbeitslosen in den OECD-Staaten auf nunmehr etwa 32 Millionen steigen lassen. Während die Konjunkturbelebung in den letzten zwei Jahren einige wichtige wirtschaftliche Rahmenbedingungen verbesserte, konnte sie die Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt kaum verringern; in Westeuropa nimmt die Arbeitslosigkeit sogar weiter zu, wenn auch nur mehr langsam. Auch die mittelfristigen Prognosen lassen eher eine weitere Verschärfung des Problems befürchten.

Die ungünstigen Aussichten, durch rascheres Wachstum die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen, haben den Überlegungen, durch Verkürzung der wöchentlichen Normalarbeitszeit zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, Auftrieb gegeben. In vielen Ländern können sich diese Überlegungen inzwischen auf eingehende ökonomische Analysen der Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung auf die wichtigsten Zielgrößen der Wirtschaftspolitik stützen¹⁾.

Auch in Österreich wird die Frage der Arbeitszeitverkürzung als Instrument der Beschäftigungspolitik diskutiert. Eine Arbeitsgruppe des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen hat in einer umfassenden Studie neben anderen Aspekten auch die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Arbeitszeitverkürzung untersucht. Dafür wurde, ähnlich wie in ausländischen Studien, ein adaptiertes makroökonomisches Simulationsmodell des Institutes für Höhere Studien herangezogen²⁾. Es bildet die Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung auf die wichtigsten Zielvariablen wie Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsniveau, Preisentwicklung und funktionelle Einkommensverteilung ab. Neben diesen Zielgrößen ist auch die Veränderung des Gebarungssaldos der öffentlichen Haushalte durch eine Arbeitszeitverkürzung von großer Bedeutung. Zum Teil wird die Meinung vertreten, daß die hohen Defizite der öffentlichen Haushalte ein gravierendes Hindernis für eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung darstellen. Eine kürzere Arbeitswoche müßte gerade im öffentlichen Dienst durch eine Ausweitung der Beschäftigung kompensiert werden, da hier die Rationalisierungsmöglichkeiten gering seien. Der zusätzliche Personalaufwand würde so die bestehenden Budgetprobleme noch bedeutend verschärfen.

¹⁾ Eine zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse von Modellsimulationen zur Arbeitszeitverkürzung aus mehreren Ländern findet sich in *Breuss* (1985).

²⁾ Siehe *Beirat* (1984) sowie *Maurer — Pichelmann* (1984).

Eine nähere, über das Modell hinausgehende Analyse der Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung auf den öffentlichen Sektor erweist sich aus mehreren Gründen als notwendig:

- Die ökonometrischen Simulationsmodelle bilden den öffentlichen Sektor meist nur in groben Ansätzen ab. Einnahmen- und Ausgabenströme scheinen nicht hinreichend disaggregiert, um Änderungen ihrer Zusammensetzung berücksichtigen zu können. Wichtige Rückwirkungen — etwa auf Grund von Änderungen des Preisniveaus — auf die Steuereinnahmen und den laufenden Aufwand des Staates bleiben außer Betracht. Die Ergebnisse von Simulationsrechnungen weisen daher in diesem Bereich einen großen Unsicherheitspielraum auf.
- Modelle stützen sich auf die Erfahrungen und Verhaltensweisen in der Vergangenheit. Diese "Strukturkonstanz" ist angesichts der grundlegend geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der geänderten Zielsetzung der Arbeitszeitverkürzung — als beschäftigungspolitisches Instrument statt wie bisher als Abgeltung des Produktivitätsfortschritts — problematisch. Auf Grund seines hohen Gewichts und des Spielraums in der Gestaltung seiner Personalpolitik kommt dem öffentlichen Dienst eine Schlüsselrolle in den Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung zu.
- Die Analyse im Modellablauf unterstellt, daß die Wirtschaftspolitik im Lauf der Beobachtungsperiode unverändert bleibt. Die Länge des Simulationszeitraums von 9 Jahren und die Bedeutung der Budgetpolitik als Steuerungsinstrument lassen diese Annahme jedoch als unrealistisch erscheinen. Vielmehr ist zu erwarten, daß bei Auftreten unvorhergesehener und unerwünschter Folgewirkungen einer Arbeitszeitverkürzung die öffentliche Hand korrigierend eingreift.

Ergänzend zu den Modellrechnungen und unter den gleichen Annahmen wurden daher für den öffentlichen Sektor zusätzliche Schätzungen durchgeführt, um realistischere Anhaltspunkte für die Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung auf die Gebarung zu gewinnen. Diese Schätzungen veränderten teilweise die ursprünglichen Modellannahmen, sodaß Iterationen zur Herstellung der Konsistenz zwischen den getrennten Schätzungen für den öffentlichen Sektor und den makroökonomischen Modellergebnissen notwendig waren.

Etappenweise Verkürzung von 40 auf 35 Wochenstunden

Wie in den Modellsimulationen wurde auch in den Schätzungen der Effekte für den öffentlichen Sektor angenommen, daß die wöchentliche Normalarbeitszeit in drei Etappen von 40 auf 35 Wochenstunden gesenkt wird: im Jahr 1 von 40 auf 38 Stunden, im Jahr 3 auf 37 Stunden und im Jahr 6 auf 35 Stunden pro Woche. Dieses Zeitprofil wurde, um Spekulationen auf allfällige künftige Entscheidungen zu vermeiden, dem Modell der Verkürzung von 45 auf 40 Wochenstunden Anfang der siebziger Jahre entlehnt. Die Auswirkungen auf die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen werden für jene Jahre untersucht, in denen die Normalarbeitszeit verkürzt würde, sowie für das Jahr 9, um — drei Jahre nach dem letzten Verkürzungsschritt — langfristige Effekte festzustellen.

Die Annahmen über die Lohnpolitik konzentrieren sich auf die Frage, inwieweit die Senkung der Wochenarbeitszeit auch zu einer Verringerung der Wochen- (und Monats-)verdienste führt bzw. ob diese durch eine Anhebung der Stundenlöhne kompensiert wird. Hierzu wurden zwei Varianten gerechnet:

Variante A Die Lohnerhöhungen orientieren sich an der laufenden Preissteigerungsrate und dem Produktivitätsfortschritt der Vorperiode. In den Jahren der Arbeitszeitverkürzung werden die Stundenlöhne nicht zusätzlich angehoben, um die geringere Arbeitszeit auszugleichen. Allerdings wird angenommen, daß die Arbeitszeitverkürzung nicht nur vorübergehend, sondern ständig die Produktivität erhöht³⁾. Diese Produktivitätseffekte werden in der Folgeperiode in den Stundenlöhnen abgegolten ("produktivitätsorientierte" Lohnpolitik, siehe *Beirat*, 1984, S. 56ff, Variante 1).

Variante B In den Jahren der Arbeitszeitverkürzung werden die Stundenlöhne im Ausmaß von rund 70% der prozentuellen Senkung der Arbeitszeit angehoben; weiters werden die laufenden Preissteigerungen (einschließlich der durch die Arbeitszeitverkürzungen ausgelösten Preiseffekte) und die "normalen" Produktivitätszuwächse der Vorperiode in den Stundenlöhnen abgegolten. Die durch die Arbeitszeitverkürzung induzierten (zusätzlichen) Produktivitätssteigerungen werden nicht berücksichtigt (siehe *Beirat*, 1984, S. 56ff, Variante 3).

Die wichtigsten gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten (Wachstum, Beschäftigung, Einkommen u. a.) und

³⁾ Die Richtigkeit dieser Annahme läßt sich allerdings aus früheren Arbeitszeitverkürzungen nicht eindeutig ableiten. Der Einbau dieser Annahme in das Simulationsmodell bedeutet, daß die kostentreibenden (inflationären) Effekte einer Arbeitszeitverkürzung möglicherweise unterschätzt und die Beschäftigungseffekte überschätzt werden; siehe dazu *Pollan* (1984)

ihre Veränderung als Folge einer Arbeitszeitverkürzung werden hier in Anlehnung an die Simulationsergebnisse angenommen. So wird z. B. die Verringerung des Arbeitsvolumens in der Variante A zu etwa drei Vierteln und in der Variante B zu rund 60% durch zusätzliche Beschäftigung ausgeglichen. Diese Werte müssen wohl als Obergrenze angesehen werden.

Beschäftigungseffekte einer Arbeitszeitverkürzung im öffentlichen Sektor

Inwieweit eine Arbeitszeitverkürzung zu einer Mehrbeschäftigung im öffentlichen Dienst selbst führen wird, ist im voraus schwer abzuschätzen. Es gibt Bereiche, in denen öffentliche Dienstleistungen weitgehend "von außen" (d. h. durch die Nachfrage) bestimmt sind — z. B. bei Bahn und Post, im Unterrichtswesen u. a. Hier wird eine Arbeitszeitverkürzung voraussichtlich vorwiegend zu mehr Beschäftigten oder Überstunden führen, wenn das reale Leistungsangebot (Öffnungszeiten u. a.) unverändert aufrecht bleiben soll. Dagegen könnte in der allgemeinen Verwaltung (Zentralstellen) ein relativ großer Teil der Kürzung der Arbeitszeit durch "Rationalisierung" wettgemacht werden. Jedenfalls scheint im öffentlichen Sektor eine nicht unbedeutende "Gestaltungsmöglichkeit" in der Höhe des Beschäftigungseffekts gegeben zu sein. Auch die Erfahrungen der letzten Arbeitszeitverkürzung zwischen 1970 und 1975 — damals wurde die Zahl der Planstellen beim Bund nur unbedeutend erhöht — sind nur beschränkt aussagekräftig, da seinerzeit Arbeitskräfte knapp und viele Planstellen unbesetzt waren. Auf Grund einer näheren Analyse der einzelnen Verwaltungsbereiche sowie aus Gesprächen mit Vertretern mehrerer Personaldienststellen des Bundes wurde eine Schätzgröße gewonnen, wonach eine Arbeitszeitverkürzung je Wochenstunde zu einer Steigerung der Beschäftigtenzahl im gesamten öffentlichen Dienst um rund 9.300 führt. Bei einer Gesamtzahl von etwa 620.000 entspricht dies weniger als zwei Dritteln des rechnerischen Arbeitszeitverkürzungseffekts. Diese Beschäftigungswirkung wäre relativ geringer als jene, die die Modellrechnungen für die Gesamtwirtschaft ermitteln, was angesichts der Dienstleistungsfunktion des öffentlichen Sektors wenig plausibel scheint. Ökonometrische Beschäftigungsfunktionen zeigen ebenfalls eine hohe Reagibilität der Beschäftigung bzw. relativ geringe Produktivitätssteigerungen im öffentlichen Sektor (siehe *Beirat*, 1984, S. 51). Es wurde daher doch ein höherer Beschäftigungseffekt angenommen. Demnach werden längerfristig (Jahr 9) in der Variante A etwas über 80% der Verringerung des Arbeitsvolumens beschäftigungswirksam, in der Variante B 70%.

Budgetwirkungen einer Arbeitszeitverkürzung

Direkte Effekte

Eine allgemeine Verkürzung der Wochenarbeitszeit wirkt sich grundsätzlich in dreifacher Weise auf die Gebarung der öffentlichen Hand aus:

- in zusätzlichen Ausgaben für (neu eingestelltes) Personal und für eine höhere Zahl von Überstunden;
- in zusätzlichen Einnahmen an Steuern und Sozialbeiträgen auf Grund der höheren Zahl von Beschäftigten und Überstunden in der Gesamtwirtschaft. Eine Arbeitszeitverkürzung hat — je nach Lohnausgleichsregel — unterschiedliche Wirkungen auf die funktionelle Einkommensverteilung sowie Höhe und Struktur der effektiven Nachfrage. Diese sind daher auch im Aufkommen der Gewinnsteuern und der indirekten Steuern zu berücksichtigen;
- in einer Entlastung bei den öffentlichen Transferzahlungen an Arbeitslose und — in geringerem Ausmaß — an Bezieher von Frühpensionen⁴⁾.

Preis- und Einkommenseffekte

Neben den durch eine Arbeitszeitverkürzung direkt induzierten Einnahmen- und Ausgabenwirkungen sind auch solche zu berücksichtigen, die aus Preisüberwälzungen resultieren sowie aus Änderungen der Pro-Kopf-Verdienste (je Woche bzw. Monat) in der Gesamtwirtschaft, die von der Lohnbildungsregel herrühren. So liegt beispielsweise der Deflator des privaten Konsums bei einer Arbeitszeitverkürzung mit Lohnpolitik nach Variante B längerfristig (in der Periode 9) um knapp 4% höher als in einem Szenario ohne Arbeitszeitverkürzung (Ausgangsszenario). Dies wirkt sich ceteris paribus in einer Steigerung des öffentlichen Sachaufwands sowie in einem erhöhten Aufkommen an indirekten Steuern aus. Umgekehrt sinken in der Variante mit produktivitätsorien-

tiertes Lohnpolitik die Pro-Kopf-Verdienste kurzfristig um etwa 4%, längerfristig um 9% unter das Vergleichsniveau (bei konstanter Arbeitszeit). Da der Wochen- bzw. Monatsverdienst die Grundlage für die Bemessung der Lohnsteuer und der Sozialbeiträge bildet, muß sich diese Lohndämpfung auch im Steuer- und Beitragsaufkommen spiegeln. Gleichzeitig bedeutet sie aber auch eine relative Entlastung bei den öffentlichen Personalausgaben sowie bei jenen Transferzahlungen, die mit der Verdienstentwicklung quasi-indiziert sind (Pensionen, Arbeitslosenunterstützung u. a.).

Zur Entwicklung der öffentlichen Transfers

Die quantitativ weitaus bedeutendste öffentliche Transferleistung sind die Pensionen. Der gesamte Aufwand hierfür beträgt 1985 in der Sozialversicherung schätzungsweise 125 Mrd. S. Die Pensionen werden jährlich um einen Prozentsatz erhöht, der sich an der Entwicklung der Pro-Kopf-Verdienste (d. h. der Lohnsumme je Beschäftigten) orientiert. Im Falle einer Arbeitszeitverkürzung mit produktivitätsorientierter Lohnpolitik (Variante A) ergibt sich aus der Mechanik der Pensionsanpassung in manchen Jahren eine deutliche Dämpfung des Realeinkommens für Pensionisten. Es ist fraglich, ob den Pensionisten aus dem Titel einer Arbeitszeitverkürzung für die aktiven Beschäftigten eine solche mehrfache Dämpfung ihrer Realeinkommen zugemutet werden kann. Aus diesem Grund wurden bei der Berechnung der öffentlichen Transfers der Variante A zwei Alternativen berücksichtigt:

Variante A1: eine Indizierung mit der Lohnsumme je Beschäftigten (sie entspricht in groben Zügen dem gegenwärtigen System der Pensionsanpassung);

Variante A2: eine Indizierung mit dem Deflator des privaten Konsums

Die beiden Alternativen der Indizierung wurden nur für die produktivitätsorientierte Lohnbildungsregel berechnet. Für eine Arbeitszeitverkürzung gemäß Variante B ist eine Indizierung der Transfers mit dem Konsumdeflator nicht relevant, da hier die reale Kaufkraft der Pensionen gewahrt bleibt und daher kein Grund besteht, von der herkömmlichen Pensionsanpassung abzugehen.

Auswirkungen auf die Finanzlage der öffentlichen Haushalte

Die Übersichten 1 bis 3 zeigen die Auswirkungen einer schrittweisen Arbeitszeitverkürzung von 40 auf 35 Wochenstunden auf die Gebarung des gesamten öffentlichen Sektors. In Übersicht 1 ist eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik unterstellt sowie eine

⁴⁾ Die Ausgabenentlastung, die sich auf Grund des durch die Arbeitszeitverkürzung bewirkten Beschäftigungseffekts für die Arbeitslosenversicherung ergibt, ist im Prinzip für den Saldo des Bundesbudgets unwirksam, da je nach dem Ausgabenerfordernis der Beitragssatz angehoben werden muß bzw. gesenkt werden kann. Etwaige Überschüsse oder Defizite werden über den Reservefonds ausgeglichen. (Anders als in der Pensionsversicherung trägt der Bund in der Arbeitslosenversicherung keine Ausfallhaftung.) In den Ergebnissen der Berechnungen wurde daher diese Ausgabenentlastung für den Saldo der Einnahmen- und Ausgabenwirkungen nicht berücksichtigt. Sie wäre allenfalls dann in Rechnung zu stellen, wenn die Senkung (relativ zur Ausgangsbasis) des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung durch die Anhebung eines anderen Steuer- oder Beitragssatzes ausgeglichen würde (wie z. B. in der Vergangenheit Mittel vom Familienlastenausgleichsfonds zur Pensionsversicherung umgeschichtet wurden).

Übersicht 1

**Effekte einer Arbeitszeitverkürzung von 40 auf
35 Wochenstunden bei produktivitätsorientierter Lohnpolitik**
 Variante A1

	1. Jahr	3. Jahr	8. Jahr	9. Jahr
	Differenz zum Ausgangsszenario in Mrd. S			
<i>Zusätzliche Ausgaben</i>				
Beschäftigte	+ 3,3	+ 6,7	+ 15,5	+ 23,1
Überstunden	+ 4,1	+ 4,9	+ 5,9	+ 0,0
Preiseffekte ¹⁾	- 7,4	- 13,7	- 28,4	- 42,2
Summe	- 0,0	- 2,0	- 7,0	- 19,1
<i>Zusätzliche Einnahmen</i>				
Lohnsteuer der Beschäftigten	+ 0,9	+ 2,8	+ 6,1	+ 10,0
Überstunden	+ 2,2	+ 1,3	+ 3,0	+ 0,0
Preiseffekte	- 6,9	- 7,8	- 20,8	- 25,4
Zusammen	- 3,8	- 3,7	- 11,7	- 15,3
Sozialbeiträge der Beschäftigten	+ 2,7	+ 8,9	+ 19,3	+ 32,0
Überstunden	+ 3,7	+ 2,1	+ 5,0	+ 0,0
Preiseffekte	- 8,9	- 10,1	- 27,0	- 33,0
Zusammen	- 2,5	+ 0,9	- 2,7	- 0,9
Gewinnsteuern	+ 4,0	+ 0,4	+ 3,2	- 4,8
Indirekte Steuern	- 1,4	- 0,8	- 2,5	- 2,4
Summe	- 3,7	- 3,3	- 13,6	- 23,5
<i>Entlastung der Sozialausgaben</i>				
Arbeitslosengeld ²⁾	+ 0,9	+ 2,9	+ 6,5	+ 10,8
Frühpensionen	+ 0,5	+ 1,5	+ 3,5	+ 5,8
Summe	+ 1,3	+ 4,4	+ 10,0	+ 16,6
Saldo	- 3,2	+ 0,3	- 3,1	+ 1,4

¹⁾ Öffentliche Transfers mit der Lohnsumme je Beschäftigten indiziert (verzögert) —

²⁾ Für den Saldo nicht wirksam

(verzögerte) Indizierung der Sozialtransfers mit den Pro-Kopf-Verdiensten der Aktiven, etwa nach gegenwärtiger Praxis

Durch die Arbeitszeitverkürzung erhöht sich im öffentlichen Sektor der Personalaufwand zunächst um 3,3 Mrd. S und langfristig um schätzungsweise 23,1 Mrd. S (zu laufenden Preisen, jeweils gegenüber der Entwicklung ohne Arbeitszeitverkürzung). Für Überstunden muß kurzfristig um rund 4 Mrd. S und mittelfristig um knapp 6 Mrd. S mehr aufgewendet werden, wenn sich, wie angenommen, ein Drittel bzw ein Sechstel des rechnerischen Arbeitszeitverkürzungseffekts in Überstunden niederschlägt (längerfristig werden sie wieder auf das Niveau des Ausgangsszenarios abgebaut). Diese Mehrausgaben werden jedoch durch die Dämpfung der Preis- und Einkommensentwicklung auf Grund der Lohnbildungsregel mehr als wettgemacht. Gegenüber dem Ausgangsszenario wird nicht nur die Entwicklung der Pro-Kopf-Verdienste aller öffentlich Bediensteten gedämpft, sondern in weiterer Folge auch die Ausgaben für die an die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung gekoppelten Transfers.

Die durch die Arbeitszeitverkürzung ausgelöste Steigerung der Beschäftigtenzahl in der Gesamtwirtschaft bedeutet Mehreinnahmen an Lohnsteuer von rund 10 Mrd. S und an Sozialbeiträgen von 32 Mrd. S (jeweils im Jahr 9). Auch die vorübergehend höhere Zahl der Überstunden steigert den Ertrag der direk-

ten Abgaben. Diesen Mehreinnahmen stehen jedoch massive Mindereinnahmen auf Grund der Dämpfung der Pro-Kopf-Verdienste aller Beschäftigten gegenüber. Der Ausfall an Lohnsteuer ist infolge der Progressionswirkung besonders gravierend (schätzungsweise 25,4 Mrd. S⁵⁾. Bei den Sozialbeiträgen fällt der hohe Anteil von 44% an der Brutto-Lohn- und -Gehaltssumme ins Gewicht (Einnahmenausfall 33 Mrd. S). Die Senkung der Pro-Kopf-Einkommen dämpft auch den privaten Konsum und führt zu Mindereinnahmen bei den indirekten Steuern (längerfristig um rund 2,4 Mrd. S).

Durch die Steigerung der Beschäftigung vermindert sich relativ zum Ausgangsszenario der Aufwand für Arbeitslosenunterstützung (im Jahr 9 um 10,8 Mrd. S). Da von den neu aufgenommenen Arbeitskräften ein großer Teil auf Jugendliche entfallen dürfte, die noch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben, sollte allerdings der Entlastungseffekt nicht allzu hoch veranschlagt werden (Für den Saldo wurde dieser Effekt nicht berücksichtigt.) Auch die Zahl der Frühpensionen dürfte infolge der Arbeitszeitverkürzung etwas schwächer zunehmen.

Unter Berücksichtigung aller drei Komponenten führt eine Arbeitszeitverkürzung bei produktivitätsorientierter Lohnbildung kurzfristig zu einer mäßigen Nettobelastung der öffentlichen Haushalte, da die preis- und einkommendämpfenden Effekte auf der Einnahmenseite stärker durchschlagen als auf der Ausgabenseite. Unter den Annahmen des Modells und den darauf basierenden Berechnungen verschlechtert sich der Saldo kurzfristig nach einem Verkürzungsschritt jeweils um über 3 Mrd. S (zu laufenden Preisen). Langfristig ergibt sich jedoch ein etwa ausgeglichenes Nettoergebnis.

Mittel- und längerfristig verschlechtert sich die Geburgen des öffentlichen Sektors deutlich, wenn angenommen wird, daß die Reallohndämpfung der Aktiven nicht auch bei den Empfängern der öffentlichen Transfers im gleichen Maße auftritt (siehe Übersicht 2). In diesem Fall sinken die öffentlichen Ausgaben weniger stark unter das Niveau des Ausgangs-

⁵⁾ In der Variante A sinkt die Lohnsumme je Beschäftigten im Verhältnis zur Ausgangsbasis kurzfristig um rund 4¼% und langfristig um etwa 9¼%. Durch den "negativen Progressionseffekt" kommt es zu beträchtlichen Ausfällen an Lohnsteuer. Es wurde angenommen, daß der Rückgang der Bruttoverdienste das Lohnsteueraufkommen um 30% mindert, das entspricht etwa dem Grenzsteuersatz des gegenwärtigen Durchschnittsverdienstes. Dieser Satz von 30% wurde für die gesamte Simulationsperiode konstant gehalten. Das bedeutet, daß der Anstieg der Grenz- und Durchschnittsteuersätze auf Grund der nominellen Verdienstentwicklung ("fiscal drag") durch entsprechende Anpassungen im Steuertarif ausgeglichen wird, also eine Quasi-Indizierung des Steuertarifs. Ist diese Indizierung nicht vollständig, d. h. steigt längerfristig der Grenzsteuersatz des Pro-Kopf-Verdienstes, so sind auch die Lohnsteuerausfälle höher anzusetzen als in den vorliegenden Berechnungen.

Übersicht 2

Effekte einer Arbeitszeitverkürzung von 40 auf 35 Wochenstunden bei produktivitätsorientierter Lohnpolitik Variante A2

	1. Jahr	3. Jahr	6. Jahr	9. Jahr
	Differenz zum Ausgangsszenario in Mrd. S			
<i>Zusätzliche Ausgaben</i>				
Beschäftigte	+ 3,3	+ 6,7	+ 15,5	+ 23,1
Überstunden	+ 4,1	+ 4,9	+ 5,9	+ 0,0
Preiseffekte ¹⁾	- 7,4	- 9,8	- 23,5	- 31,7
Summe	- 0,0	+ 1,9	- 2,1	- 8,6
<i>Zusätzliche Einnahmen</i>				
Lohnsteuer der Beschäftigten	+ 0,9	+ 2,8	+ 6,1	+ 10,0
Überstunden	+ 2,2	+ 1,3	+ 3,0	+ 0,0
Preiseffekte	- 6,9	- 7,8	- 20,8	- 25,4
Zusammen	- 3,8	- 3,7	- 11,7	- 15,3
Sozialbeiträge der Beschäftigten	+ 2,7	+ 8,9	+ 19,3	+ 32,0
Überstunden	+ 3,7	+ 2,1	+ 5,0	+ 0,0
Preiseffekte	- 8,9	- 10,1	- 27,0	- 33,0
Zusammen	- 2,5	+ 0,9	- 2,7	- 0,9
Gewinnsteuern	+ 4,0	+ 0,4	+ 3,2	- 4,8
Indirekte Steuern	- 1,4	- 0,8	- 2,5	- 2,4
Summe	- 3,7	- 3,3	- 13,6	- 23,5
<i>Entlastung der Sozialausgaben</i>				
Arbeitslosengeld ²⁾	+ 0,9	+ 2,9	+ 6,5	+ 10,8
Frührenten	+ 0,5	+ 1,5	+ 3,5	+ 5,8
Summe	+ 1,3	+ 4,4	+ 10,0	+ 16,6
Saldo	- 3,2	- 3,6	- 8,0	- 9,1

¹⁾ Öffentliche Transfers teilweise mit dem Konsumdeflator indiziert (verzögert) —
²⁾ Für den Saldo nicht wirksam

Übersicht 3

Effekte einer Arbeitszeitverkürzung von 40 auf 35 Wochenstunden bei teilweisem Lohnausgleich Variante B

	1. Jahr	3. Jahr	6. Jahr	9. Jahr
	Differenz zum Ausgangsszenario in Mrd. S			
<i>Zusätzliche Ausgaben</i>				
Beschäftigte	+ 3,5	+ 7,0	+ 14,7	+ 21,7
Überstunden	+ 3,7	+ 4,2	+ 8,7	+ 0,0
Preiseffekte ¹⁾	+ 1,2	+ 1,9	+ 4,3	+ 6,9
Summe	+ 8,4	+ 13,1	+ 27,7	+ 28,6
<i>Zusätzliche Einnahmen</i>				
Lohnsteuer der Beschäftigten	+ 0,6	+ 2,4	+ 5,2	+ 9,0
Überstunden	+ 2,3	+ 1,1	+ 2,7	+ 0,0
Preiseffekte	+ 0,8	- 0,7	+ 0,7	- 0,3
Zusammen	+ 3,8	+ 2,8	+ 8,5	+ 8,7
Sozialbeiträge der Beschäftigten	+ 2,0	+ 7,4	+ 16,0	+ 27,5
Überstunden	+ 3,8	+ 1,8	+ 4,4	+ 0,0
Preiseffekte	+ 1,0	- 0,9	+ 0,8	- 0,3
Zusammen	+ 6,8	+ 8,3	+ 21,2	+ 27,2
Gewinnsteuern	- 1,6	- 4,4	- 11,2	- 18,0
Indirekte Steuern	+ 0,4	+ 0,8	+ 2,7	+ 4,5
Summe	+ 9,3	+ 7,5	+ 21,2	+ 22,3
<i>Entlastung der Sozialausgaben</i>				
Arbeitslosengeld ²⁾	+ 0,8	+ 2,9	+ 6,1	+ 10,5
Frührenten	+ 0,3	+ 1,2	+ 2,5	+ 4,5
Summe	+ 1,1	+ 4,1	+ 8,7	+ 15,0
Saldo	+ 1,2	- 4,4	- 3,9	- 1,8

¹⁾ Öffentliche Transfers mit der Lohnsumme je Beschäftigten indiziert (verzögert) —
²⁾ Für den Saldo nicht wirksam

szenarios. Der Saldo der öffentlichen Haushalte verschlechtert sich längerfristig um etwa 9 Mrd. S. Die finanziellen Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung nach Variante B sind in Übersicht 3 dargestellt. Trotz der höheren Pro-Kopf-Verdienste als in Variante A liegt hier der zusätzliche Personalaufwand im öffentlichen Dienst infolge des geringeren Beschäftigungseffekts längerfristig etwas niedriger. Für die übrigen öffentlich Bediensteten weicht der Personalaufwand kaum von der Ausgangssituation ab, da die Pro-Kopf-Verdienste in beiden Fällen mit annähernd gleicher Rate steigen. Aus diesem Grund ist auch der Aufwand für die "indizierten" Transfers nahezu identisch. Der Preiseffekt (langfristig knapp 7 Mrd. S) ergibt sich ausschließlich aus dem teureren Sachaufwand (der Konsumdeflator liegt in dieser Variante langfristig um knapp 4% über dem Niveau der Ausgangsbasis). Insgesamt führt die Arbeitszeitverkürzung in dieser Variante zu Mehrausgaben in der Größenordnung von 8,4 Mrd. S (kurzfristig) bzw. schätzungsweise 28,6 Mrd. S (langfristig). Der Mehraufwand der öffentlichen Hand wird jedoch in dieser Variante durch Mehreinnahmen aus Lohnsteuer und Sozialabgaben der gesamten Wirtschaft weitgehend ausgeglichen. Zwar ist der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekt geringer als in Variante A — daher ist auch das zusätzliche Steuer- und Beitragsaufkommen etwas niedriger —, doch

bleiben die Pro-Kopf-Verdienste gegenüber dem Ausgangsszenario nahezu unverändert. Allerdings geht in diesem Fall die Arbeitszeitverkürzung stärker zu Lasten der Gewinne, weshalb mittel- und längerfristig die Gewinnsteuern deutlich geringere Erträge liefern. Infolge des relativ geringeren Beschäftigungseffekts in dieser Variante sind hier auch die "Einsparungen" bei den Sozialausgaben etwas mäßiger. Jene in der Arbeitslosenversicherung werden auch in dieser Variante als für den Saldo unwirksam angenommen. Insgesamt ergibt sich unter den getroffenen Annahmen bei einer Arbeitszeitverkürzung nach Variante B kurzfristig eine Verbesserung des Gebarungssaldos der öffentlichen Haushalte um rund 1,2 Mrd. S, langfristige eine geringe Verschlechterung (—1,8 Mrd. S).

Zur Interpretation der Ergebnisse

Die Ergebnisse obiger Berechnungen müssen mit Vorsicht interpretiert werden. Zwar haben sie gegenüber den makroökonomischen Modellsimulationen den Vorzug, daß für die auf Grund der Arbeitszeitverkürzung zusätzlich Beschäftigten ein realistischeres Niveau der Durchschnittsverdienste (unter dem Durchschnitt aller Beschäftigten) berücksichtigt werden konnte, daß die Auswirkungen der Lohnbildungs-

regel auf das Lohnsteueraufkommen exakter erfaßt werden (mittels Grenzsteuersätzen), und daß die Indizierung der Sozialtransfers analog der bestehenden gesetzlichen Regelung erfolgte⁶⁾. Dennoch bleiben auch hier einige Aspekte unberücksichtigt

So hat z. B. die Anpassung der öffentlichen Transferzahlungen an die Preis- bzw. Lohnentwicklung Auswirkungen nicht nur auf die öffentlichen Ausgaben, sondern in weiterer Folge auf das verfügbare Einkommen der Haushalte, den privaten Konsum und damit auch auf das Aufkommen der Mehrwertsteuer. Eine geringere Anpassung (z. B. Variante A1 gegenüber A2) dämpft zwar die öffentlichen Ausgaben, führt aber letztlich auch zu niedrigeren Einnahmen. Da diese Rückwirkungen nicht berücksichtigt wurden, fällt das Gebarungsergebnis in der Variante A1 im Vergleich zu A2 wahrscheinlich etwas zu günstig aus.

Wie in den Modellsimulationen bleiben auch in den hier dargestellten Berechnungen Veränderungen im monetären Sektor außer Betracht. Durch Arbeitszeitverkürzung bewirkte Veränderungen in der Inflationsrate oder im Leistungsbilanzsaldo — auch wenn sie laut den Modellergebnissen nicht sehr ins Gewicht fallen — können das nominelle Zinsniveau beeinflussen und damit, unmittelbar oder über die Investitionsneigung, die Gewinnsteuern. Der Gebarungssaldo der öffentlichen Haushalte könnte sich dadurch in der Variante A (produktivitätsorientierte Lohnpolitik) relativ zur Variante B etwas verbessern. Die Berechnungen gehen für beide Varianten von konstanten Steuersätzen über den gesamten Beobachtungszeitraum aus. Die öffentlichen Einnahmen entwickeln sich in der Variante A deshalb relativ ungünstig, weil die Pro-Kopf-Verdienste viel langsamer in die Steuerprogression "hineinwachsen" als in der Variante B. Allerdings ist zu bedenken, daß bei gedämpfter Lohn- und Gehaltsentwicklung die Forderung nach einer Anpassung der Steuertarife relativ später erhoben werden dürfte. Auch dies könnte das Ergebnis der Variante A vergleichsweise etwas günstiger erscheinen lassen.

Ein direkter Vergleich dieser Berechnungen mit den Werten des Simulationsmodells ist nur beschränkt möglich, da einzelne Teilaggregate unterschiedlich definiert sind und zum Teil auch divergierende Annahmen getroffen wurden. Eine adaptierte Modellversion für die Variante A bestätigt weitgehend die hier wiedergegebenen Ergebnisse. Sie zeigt auch, daß die Form der Indizierung der öffentlichen Transfers für das Endergebnis eine entscheidende Rolle spielt. Nur unter der Annahme, daß sich die durch eine Arbeitszeitverkürzung mit produktivitätsorientierter Lohnpolitik bewirkte Dämpfung des Lohn- und Preisauftriebs

auch auf die Transferzahlungen erstreckt (und daß weiters die Ausgabenentlastung in der Arbeitslosenversicherung für den Budgetsaldo wirksam wird), kann sich der Ausgaben-Einnahmen-Saldo des öffentlichen Sektors etwas verbessern; andernfalls ist mit einem höheren Defizit als im Ausgangsszenario zu rechnen.

Schwierig ist auch ein Vergleich mit ausländischen Simulationsergebnissen. Je nach den zugrundeliegenden Annahmen und der jeweiligen Modellstruktur streuen die Ergebnisse stark (siehe *Breuss*, 1985). Im allgemeinen verändert eine Arbeitszeitverkürzung — unabhängig von der Lohnbildungsregel — den konsolidierten Gebarungssaldo der öffentlichen Haushalte nicht gravierend (weder in positiver noch in negativer Richtung). In den meisten Fällen bleibt die Veränderung deutlich unter 1% des Brutto-Inlandsproduktes, so auch in den österreichischen Modellen.

Im allgemeinen zeigen die ausländischen Modellergebnisse ein relativ günstigeres Ergebnis für die öffentliche Hand, wenn die Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich erfolgt. Ein günstigeres Ergebnis für die Variante mit Lohnausgleich, wie sie in den Berechnungen für Österreich anklingt, zeigt sich nur im Modell des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung für die BRD. Ein Erklärungsgrund für das "abweichende Verhalten" Österreichs könnte darin liegen, daß hier die Lohnnebenkosten (Steuern und Sozialbeiträge) relativ hoch sind, und daß daher jede Veränderung der Lohnsumme stark auf die Staatseinnahmen durchschlägt. Die Lohndämpfung (gegenüber der Ausgangsbasis) in der Variante A führt daher zu einem massiven Einnahmefall in den öffentlichen Budgets, der auch durch die zusätzlichen Beschäftigten (auf Grund der Arbeitszeitverkürzung) und deren Steuer- und Beitragsleistung nicht ausgeglichen werden kann. Diese These von der im internationalen Vergleich relativ starken Wirkung der automatischen Stabilisatoren in Österreich müßte allerdings noch gesondert verifiziert werden.

Alternative: Senkung des Pensionsalters

Neben der Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit wird häufig die Senkung des Pensionsalters als Maßnahme zur Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme zur Diskussion gestellt. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen der vorzeitigen Alterspension leisten schon jetzt einen wichtigen Beitrag, die statistisch ausgewiesene Arbeitslosigkeit zu verringern. Darüber hinaus bestehen Sonderregelungen zur Frühpensionierung nach dem Sonderunterstützungsgesetz (z. B. die "Aktion 57/52" in Teilen der eisenerzeugenden Industrie) und nach dem Nachtschicht-Schwerarbeitergesetz.

⁶⁾ Eine versuchsweise Adaptierung des Simulationsmodells bestätigte weitgehend die hier dargestellten Schätzergebnisse.

Übersicht 4

Auswirkungen einer Verkürzung der Lebensarbeitszeit auf den Arbeitsmarkt

	Variante A	Variante B	Variante C
	Differenz zum Ausgangsszenario für 1984 absolut		
Zahl der ASVG-Pensionen	+ 54.300	+ 18.000	+ 60.000
Belastungsquote in der Pensionsversicherung der Unselbständigen (absolut) ¹⁾	538	527	539
Beschäftigte	-21.700	- 7.200	-24.000
Arbeitslose	-16.300	- 5.400	-18.000
Arbeitslosenrate (in %) ²⁾	4,7	5,0	4,6

¹⁾ Pensionsbezieher je 1 000 aktive Pensionsversicherte; 1983 = 522 - ²⁾ 1984 = 5,2%

Mit Hilfe von Modellrechnungen wurde versucht, die direkten und indirekten Kosten zu ermitteln, die den öffentlichen Haushalten aus einer Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch Senkung des Pensionsalters erwachsen. Drei Varianten wurden gerechnet:

Variante A: Senkung des Pensionsalters für die normale Alterspension um 5 Jahre (Männer 60, Frauen 55 Jahre);

Variante B: Senkung des Mindestalters für die vorzeitige Alterspension um 1 Jahr (Männer ab 59, Frauen ab 54 Jahre);

Variante C: Senkung des Mindestalters für die vorzeitige Alterspension um 3 Jahre (Männer ab 57, Frauen ab 52 Jahre).

Die Berechnungen umfassen ausschließlich die Auswirkungen einer Senkung des Pensionsalters für die Unselbständigen (Pensionsversicherung nach dem ASVG). Es wurde unterstellt, daß die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug einer Pension (insbesondere die erforderlichen Versicherungszeiten) jeweils dem niedrigeren Pensionsalter angepaßt werden.

Eine Vorverlegung des Pensionsalters belastet die Pensionsversicherungsträger mit zusätzlichem Aufwand für Pensionsleistungen; daneben fallen indirekte Kosten durch entgangene Einnahmen an Sozialbeiträgen an. Die Gebietskörperschaften müssen mit Mindereinnahmen an Lohnsteuer rechnen, wenngleich auch die Pensionen grundsätzlich lohnsteuerpflichtig sind. Die indirekten Kosten für die öffentliche Hand werden dadurch gedämpft, daß ein Teil der Pensionsabgänger durch neue Arbeitskräfte ersetzt wird und diese Lohnsteuer und Sozialbeiträge entrichten. Durch die Verringerung der Arbeitslosigkeit ergeben sich Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung⁷⁾. Für die Berechnungen wurde angenommen, daß bei Vorverlegung des normalen Pensionsalters (Variante A) 85% der Beschäftigten in der entsprechenden Altersgruppe davon Gebrauch machen, von der Ausdehnung der Frühpensionierung (Varianten B

⁷⁾ Rückwirkungen, die sich aus der Senkung des Pensionsalters auf das Einkommen an indirekten Steuern ergeben bleiben bei den Berechnungen außer Betracht.

Übersicht 5

Kosten einer Verkürzung der Lebensarbeitszeit für die öffentlichen Haushalte

	Variante A	Variante B	Variante C
	Differenz zum Ausgangsszenario für 1984 in Mrd. S		
Mehraufwand für Pensionen	+ 6,9	+ 3,0	+ 9,9
Abgabenausfall	+ 6,3	+ 2,1	+ 6,9
Lohnsteuer	+ 1,4	+ 0,5	+ 1,6
Sozialversicherungsbeiträge	+ 4,8	+ 1,6	+ 5,3
Abgaben der zusätzlichen Beschäftigten	- 2,6	- 0,9	- 2,9
Lohnsteuer	- 0,5	- 0,2	- 0,6
Sozialversicherungsbeiträge	- 2,1	- 0,7	- 2,3
Einsparungen der Arbeitslosenversicherung	- 0,5	- 0,2	- 0,6
Nettokosten für die öffentlichen Haushalte	+ 10,1	+ 4,0	+ 13,4

und C) knapp 60% (Details zu den Berechnungen finden sich im Anhang).

Die Ergebnisse der Berechnungen für den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Haushalte sind in den Übersichten 4 und 5 dargestellt. Demzufolge werden — unter den getroffenen Annahmen — durch eine Vorverlegung des normalen Anfallsalters für die Alterspension rund 22.000 Arbeitsplätze frei (Variante A); eine generelle Ausweitung der Frühpensionierungen um einen Jahrgang bietet rund 7.000 bis 8.000 Personen eine Beschäftigung (Varianten B und C). Die Arbeitslosenrate sinkt in Variante A um schätzungsweise 0,5 Prozentpunkte, in Variante B und C pro Altersjahrgang, der in die Frühpensionierung einbezogen wird, um etwa 0,2 Prozentpunkte. Zum Unterschied von der Verkürzung der Wochenarbeitszeit erweist sich die Senkung des Pensionsalters für die öffentliche Hand als relativ "teure" Maßnahme zur Verringerung der Arbeitslosigkeit. Die Nettokosten betragen bei der Senkung des normalen Pensionsalters auf 60 bzw. 55 Jahre rund 10 Mrd. S pro Jahr, für jeden Altersjahrgang zusätzlicher Frühpensionen etwa 4 bis 5 Mrd. S. Sie müssen überwiegend vom Bund (unmittelbar oder über die Ausfallhaftung in der Pensionsversicherung) getragen werden. Für die Unternehmungen bedeutet die Verkürzung der Lebensarbeitszeit mit Sicherheit eine Entlastung bei den Personalkosten — da sich die Beschäftigung insgesamt verringert und die neueingestellten Arbeitskräfte im Durchschnitt ein niedrigeres Verdienstniveau haben dürften als die ausscheidenden —, auch wenn Abfertigungszahlungen und Einstellungskosten zu berücksichtigen sind.

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die vorliegende Arbeit versucht, die Auswirkungen verschiedener Formen einer Arbeitszeitverkürzung auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte festzustellen. Hierbei werden zwei Varianten der schrittweisen Einführung der 35-Stunden-Woche —

ohne bzw. mit teilweise Lohnausgleich — einer Senkung des Pensionsalters gegenübergestellt. Entgegen einer vielfach vertretenen Meinung ist mit einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit nicht unbedingt eine nennenswerte Belastung der öffentlichen Budgets verbunden. Zwar steigt der Personalaufwand für zusätzliche Beschäftigte und Überstunden; gleichzeitig nimmt der Staat auf Grund des zu erwartenden Beschäftigungseffekts in der Gesamtwirtschaft aber auch mehr Lohnsteuer und Sozialbeiträge ein und erspart sich einen Teil der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und Frühpensionen. Bemerkenswert ist auch ein Ergebnis der Berechnungen, wonach die Einführung der 35-Stunden-Woche ohne Lohnausgleich den Staat unter Umständen mehr belastet als eine Verkürzung mit (teilweisem) Lohnausgleich: Wohl sind bei kürzerer Arbeitszeit ohne Lohnausgleich die öffentlichen Personalkosten relativ niedriger, diese "Einsparungen" werden aber dadurch mehr als ausgeglichen, daß sich das — gegenüber dem Zustand ohne Arbeitszeitverkürzung — gesunkene Lohn- und Gehaltsniveau auch in massiven Einnahmehausfällen an Lohnsteuer (wegen des Progressionseffekts) und Sozialbeiträgen (sie haben einen relativ hohen Anteil an der Lohn- und Gehaltssumme) auswirkt. Eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich führt vor allem dann zu einer Budgetverschlechterung, wenn sich die Dämpfung der Lohn- und Einkommensentwicklung nicht auch auf die öffentlichen Transferzahlungen (Pensionen, Arbeitslosenunterstützung u. ä.) erstreckt. Verläuft die Ausgabendynamik der Transferzahlungen nicht entsprechend langsamer, vergrößert die Einführung der 35-Stunden-Woche mittelfristig das Budgetdefizit um schätzungsweise 9 Mrd. S (zu laufenden Preisen). Dagegen bleibt es nahezu konstant, wenn die Transfers so wie bisher an die Lohnentwicklung (mit gewisser Verzögerung) gekoppelt sind. Auch eine Arbeitszeitverkürzung mit teilweise Lohnausgleich verändert die Finanzlage der öffentlichen Haushalte nur unwesentlich, da die höheren Aufwendungen (vor allem für Personal) durch höhere Einnahmen aus den Steuern und Beiträgen der zusätzlich Beschäftigten weitgehend ausgeglichen werden.

Anhang: Zur Methode der Berechnungen

Verkürzung der Wochenarbeitszeit (Übersicht 6)

Zusätzliche Ausgaben

(Jeweils Differenz zum Ausgangsszenario)

Beschäftigte: Zusätzliche Beschäftigte im öffentlichen Sektor · Lohnsumme pro Kopf.

Entscheidend für die Budgetsituation ist vor allem, wie groß der Beschäftigungszuwachs in der Gesamtwirtschaft ist, der sich als Folge der Arbeitszeitverkürzung ergibt. Je nach den entsprechenden Annahmen liefern Simulationsmodelle im internationalen Vergleich recht unterschiedliche Ergebnisse. Ist der Beschäftigungseffekt im öffentlichen Sektor deutlich größer als in den übrigen Wirtschaftsbereichen, so sind die Auswirkungen auf den Staatshaushalt ungünstiger als im Falle ähnlicher Beschäftigungsreaktionen. Die öffentliche Hand kann aber das "Budgetrisiko" minimieren, indem sie die Wochenarbeitszeit für ihre Beschäftigten nicht gleichzeitig mit dem privaten Sektor verkürzt, sondern erst mit gewisser Verzögerung und unter Berücksichtigung der kurzfristig eingetretenen Effekte.

Eine Senkung des Pensionsalters ist mit deutlich höheren Budgetbelastungen verbunden als die Einführung der 35-Stunden-Woche. Eine Vorverlegung des normalen Pensionsalters (auf 60 Jahre für Männer bzw. 55 für Frauen) führt zu einer jährlichen Nettobelastung von rund 10 Mrd. S; dennoch kann die Arbeitslosenrate schätzungsweise nur um ½ Prozentpunkt verringert werden. Die Erweiterung der Frühpensionierung auf einen zusätzlichen Altersjahrgang (Männer ab 59, Frauen ab 54 Jahre) "kostet" den Staat rund 4 Mrd. S jährlich, wobei die Arbeitslosenrate um etwa 0,2 Prozentpunkte verringert werden kann.

Der Modus einer Arbeitszeitverkürzung ist somit ganz entscheidend für die Einkommensverteilung zwischen den Wirtschaftssektoren. Eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit belastet vor allem den Unternehmenssektor (über höhere Arbeitskosten), wenn sie mit vollem Lohnausgleich durchgeführt wird; erfolgt sie ohne Lohnausgleich, tragen vor allem die privaten (Arbeitnehmer-)Haushalte die Kosten. Eine Senkung des Pensionsalters verbessert im allgemeinen die Kostensituation der Unternehmen und überwälzt die Kosten (bei unverminderten Pensionsansprüchen) auf den Staat.

Georg Busch

Überstunden: Lohn- und Gehaltssumme des öffentlichen Sektors · Anteil der zusätzlichen Überstunden.

Preiseffekte: Öffentlicher Personalaufwand inflationsiert mit Lohn- und Gehaltssumme pro Kopf, öffentlicher Sachaufwand (Konsum + Investitionen) inflationsiert mit Konsumdeflator, indizierte Transfers inflationsiert mit Konsumdeflator.

Basisdaten für die Berechnungen zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit

		Variante A				Variante B			
		Produktivitätsorientierte Lohnpolitik				Teilweiser Lohnausgleich			
		1. Jahr	3. Jahr	6. Jahr	9. Jahr	1. Jahr	3. Jahr	6. Jahr	9. Jahr
Zusätzliche Beschäftigte im öffentlichen Sektor	in 1.000	15,8	28,8	57,4	68,8	15,8	28,8	49,2	58,7
Lohnsumme je zusätzlichen Beschäftigten im öffentlichen Sektor	1.000 S	210,8	233,9	270,6	335,5	221,1	243,3	299,6	369,6
Lohnsumme im öffentlichen Sektor	Mrd. S	156	176	210	266	162	182	228	286
Anteil der Überstunden an der Lohnsumme im öffentlichen Sektor	in %	2,6	2,8	2,8	0	2,3	2,3	3,8	0
Personalaufwand im öffentlichen Sektor	Mrd. S	143,7	159,5	184,5	228,8	150,8	166,0	204,3	251,9
Sachaufwand im öffentlichen Sektor	Mrd. S	153,9	167,1	192,2	224,8	155,4	169,0	197,8	232,8
Transfers des öffentlichen Sektors									
mit der Lohnsumme je Beschäftigten indiziert	Mrd. S	140,0	149,0	174,8	206,5	140,0	156,2	182,1	224,5
teilweise mit dem Konsumdeflator indiziert	Mrd. S	140,0	152,9	179,7	217,0				
Zusätzliche Beschäftigte in der Gesamtwirtschaft	in 1.000	35	103	193	258	24	82	144	201
Lohnsumme je zusätzlichen Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft	1.000 S	177,2	196,7	227,6	282,1	185,9	204,6	252,0	310,8
Lohnsumme in der Gesamtwirtschaft	Mrd. S	531	601	717	906	546	604	736	909
Anteil der Überstunden an der Lohnsumme in der Gesamtwirtschaft	in %	2,1	1,1	2,1	0	2,1	0,9	1,8	0
Durch die Arbeitszeitverkürzung induzierte Gewinnveränderung	Mrd. S	+10,0	+0,9	+8,0	-12,1	-4,0	-11,0	-28,0	-45,0
Basis für indirekte Steuern: Differenz zum Ausgangsszenario	Mrd. S	-9,7	-5,7	-17,5	-17,4	2,7	5,8	19,3	31,9
Bezieher von Arbeitslosengeld	in 1.000	14	41	77	103	12	41	72	100
Arbeitslosengeld pro Kopf	1.000 S	62,6	69,5	85,0	105,2	62,6	69,5	85,0	105,2
Bezieher einer Frühpension	in 1.000	3,5	10,3	19,3	25,8	2,4	8,2	14,4	20,0
Frühpension pro Kopf	1.000 S	133,0	147,8	180,6	223,6	133,0	147,8	180,6	223,6

Zusätzliche Einnahmen

Lohnsteuer: Zusätzliche Beschäftigte in der Gesamtwirtschaft · Lohnsumme pro Kopf, Lohnsteuersatz 12,2%.

Überstunden: Brutto-Lohn- und -Gehaltssumme · Anteil der zusätzlichen Überstunden, Lohnsteuersatz 20%.

Preiseffekt: Brutto-Lohn- und -Gehaltssumme des Ausgangsszenarios · Abweichung der Pro-Kopf-Verdienste in Prozent, Lohnsteuersatz 30%.

Sozialbeiträge: 44% der Brutto-Lohn- und -Gehaltssumme.

Bei Überstunden und Preiseffekt Auswirkung der Höchstbeitragsgrundlage berücksichtigt

Gewinnsteuern: Abweichung der Gewinne laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung vom Ausgangsszenario, Steuersatz 40%

Indirekte Steuern: Abweichung der Aufwendungen für privaten Konsum, öffentlichen Sachkonsum, öffentliche Investitionen und Saldo des Reiseverkehrs vom Ausgangsszenario, Steuersatz 14%.

Entlastung Sozialausgaben

Annahmen: 40% (Variante B 50%) der neuen Beschäftigten waren bisher Leistungsbezieher der Arbeitslosenversicherung 10% der zusätzlichen Beschäftigten waren Bezieher einer vorzeitigen Alterspension. Leistungsbezieher von Arbeitslosengeld bzw. Frühpension · Pro-Kopf-Leistung.

Senkung des Pensionsalters

Zur Ermittlung der (zusätzlichen) Zahl der Pensionen auf Grund der Senkung des Pensionsalters wurde in

der Variante A angenommen, daß 85% der unselbstständig Beschäftigten in der relevanten Altersgruppe (Männer 61 bis 65 Jahre; Frauen 56 bis 60 Jahre) von der Möglichkeit früher in Pension zu gehen Gebrauch machen, und daß 83% hiervon einen Pensionsanspruch nach dem ASVG haben (insgesamt rund 54.300 zusätzliche Pensionen).

In den Varianten B und C wurde der bei der derzeitigen Frühpensionsregelung gegebene Rückgang der altersspezifischen Erwerbsquoten entsprechend vorverlegt. Daraus resultierte eine Erhöhung der Zahl der ASVG-Pensionen um 18.000 in der Variante B und um 60.000 in der Variante C. Gemessen an der gegenwärtigen Beschäftigtenzahl bedeutet dies, daß jeweils rund 57% eine Frühpension in Anspruch nehmen.

Für die Errechnung des (zusätzlichen) Pensionsaufwands wurde in der Variante A ein Betrag von knapp 8.300 S pro Kopf und Monat angenommen, das entspricht etwa der durchschnittlichen Alterspension der Neuzugänger 1984.

Auf Grund der restriktiven Anspruchsvoraussetzungen sind die Frühpensionen bei langer Versicherungsdauer (§ 253b ASVG) die "teuersten" Pensionen. Der jüngste Jahrgang erzielte 1984 einen monatlichen Durchschnittswert von mehr als 10.700 S. Ein entsprechender Wert wurde auch für die Varianten B und C angenommen.

Zum Pensionsaufwand insgesamt wurden jeweils noch 10% für Nebenkosten (Krankenversicherungsbeitrag u. a.) hinzugerechnet.

Neben dem Pensionsaufwand fallen indirekte Kosten in Form von entgangenen Einnahmen an Lohnsteuer und Sozialbeiträgen an. Für ihre Berechnung wurde angenommen, daß das Pro-Kopf-Einkommen der Pensionsbewerber um 20% über dem Durch-

schnittsverdienst von 16.720 S pro Monat (einschließlich Sonderzahlungen) liegt. Der durchschnittliche Lohnsteuersatz des entsprechenden Jahreseinkommens beträgt 14,5%. Allerdings entfällt der Betrag an Lohnsteuer nicht ganz (laut Annahme zu 75%), da auch die Pensionen lohnsteuerpflichtig sind. Der Ausfall an Sozialbeiträgen beträgt 37% des Bruttoverdienstes.

Es wird angenommen, daß 60% der Pensionsabgänger durch neue Beschäftigte ersetzt werden. Hievon entfällt die Hälfte auf registrierte Arbeitslose, die an-

dere Hälfte auf die "stille Reserve". Weiters wird angenommen, daß ein Viertel der neu Beschäftigten bis dahin Bezieher von Arbeitslosengeld war. Der Großteil der zusätzlichen Beschäftigten dürfte auf Junge entfallen; ihr Pro-Kopf-Verdienst liegt laut Annahme um 20% unter dem Gesamtdurchschnitt. Der durchschnittliche Lohnsteuersatz beträgt 9,6%, der Anteil der Sozialabgaben 40% des Bruttoverdienstes. Für die Einsparungen an Arbeitslosengeld wurde ein Monatsbetrag von 5.500 S pro Leistungsbezieher unterstellt.

Literaturhinweise

Allen, R., "The Economic Effects of a Shorter Working Week", Government Economic Service Working Paper, 1980, (33) London.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Arbeitszeitentwicklung und Arbeitszeitpolitik Wien, 1984.

Breuss, F., "The Reduction of the Work Week: An International Comparison of Macro-economic Model Simulations" WIFO Working Papers 1985, (9)

Busch G., Anhang zu "Auswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 40 auf 35 Stunden auf den öffentlichen Sektor", WIFO, Wien, 1984 (hektographiert)

DIW, "Mögliche Beschäftigungseffekte der Vorruhestandsregelung" DIW-Wochenbericht, 1984, (18), S. 209-219

Ginneken van, W., "Employment and the Reduction of the Work Week: A Comparison of Seven European Macro-economic Models", International Labour Review, 1984 123(1) S. 35-52

Görres, P. A., "Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen" Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 1982, (4), S. 337-362.

IFO, Studien zur Arbeitsmarktforschung Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Verkürzung der Arbeitszeit Band 3/1 München, 1983.

Krumper A., "Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung", IFO-Schnelldienst 1983, (30), S. 8-26

Linde, R. "Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich" Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. 1983 198(5), S. 425-436

Maurer J. Pichelmann, K. "Makroökonomische Effekte einer Wochenarbeitszeitverkürzung. Eine Simulationsstudie für Österreich (IHS/II LIMA model)", Institut für Höhere Studien, Forschungsbericht, 1983, (192)

Maurer, J., Pichelmann K. Schrittweise zur 35-Stundenwoche in Österreich. Eine Simulationsstudie zu den makroökonomischen Konsequenzen (IHS/II LIMA model) Institut für Höhere Studien Wien 1984 (Kurzfassung hektographiert)

OECD, The Current Debate on Working Time Adjustments in OECD Member Countries, Inter-Governmental Conference on Employment Growth in the Context of Structural Change, SME/SC/83 6, Paris 1983

Oudiz G., Raoul, E., Sterdyniak, H., "Réduire la durée du travail quelles conséquences?" Economie et statistique, Paris 1979, S. 3-17.

Pollan W., "Die Arbeitszeitverkürzung — ein neuer Produktivitätsfaktor?" WIFO Working Papers 1984, (8).

Schebeck, F., Die Auswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit Simulationsexperimente mit einem makroökonomischen Modell der österreichischen Wirtschaft (WIFO JMX model) Wien, 1983 (hektographiert).

Schwödiauer, G., "Arbeitszeitverkürzung — auch ein Problem der Ökonometrie", Wirtschaftspolitische Blätter 1984 31(4) S. 393-403

Stille F. Zwiener R., "Was bringt der Einstieg in die 35-Stunden-Woche? Zu den ökonomischen Auswirkungen einer schrittweisen Verkürzung der tariflichen Arbeitszeit" DIW-Wochenbericht, 1983 (31), S. 383-394.