

■ UMSTELLUNG DES ABFERTIGUNGSRECHTES: AUSWIRKUNGEN AUF DIE ARBEITSKOSTEN

Mit der Beendigung eines Dienstverhältnisses, das mehr als drei Jahre bestand, ist zur Zeit die Zahlung einer Abfertigung verbunden. Die Umstellung auf ein neues beitragsbezogenes Abfertigungssystem gewährleistet eine gleichmäßigere Belastung der Unternehmen mit Arbeitskosten. Während der Übergangsphase vom alten auf das neue System tritt eine Steigerung der Arbeitskostenbelastung gegenüber dem derzeitigen Zustand ein. Die langfristige Auswirkung auf die Arbeitskosten hängt vom Beitragssatz und der Definition anspruchsberechtigter Dienstverhältnisse ab.

Die aktuelle gesetzliche Regelung der Abfertigung für unselbständig Beschäftigte sieht einen Stufentarif vor, nach dem die Abfertigungszahlung stufenförmig mit der Verweildauer im Unternehmen steigt. Damit sind stoßweise Zahlungsströme zum Zeitpunkt der Beendigung eines Dienstverhältnisses verbunden. Wenn ein Unternehmen im Voraus ausreichend hohe Abfertigungsrückstellungen bildet, kann es die Abfertigungskosten gleichmäßig über mehrere Geschäftsjahre verteilen. Zum Zeitpunkt der Auszahlung ist dann die Kostenbelastung geringer, das Unternehmen muss allerdings die notwendige Liquidität im vollen Umfang bereitstellen. Wenn ein Unternehmen keine Abfertigungsrückstellung bildet, entsteht gleichzeitig mit der Auszahlung die volle Kostenbelastung. Dies dürfte besonders für Klein- und Mittelbetriebe der Fall sein, sodass dort Liquiditätsprobleme auftreten.

Die Umstellung vom Stufentarif auf eine gleichmäßige Beitragszahlung hat in Bezug auf die Finanzierungsrechnung von Unternehmen jedenfalls Vorteile. Anstelle der stoßweisen Zahlung an Arbeitnehmer tritt eine gleichmäßige periodische Zahlung an einen Abfertigungsfonds. Mit der Zahlung an den Fonds sind die Verpflichtungen des Unternehmens erfüllt. Die Verpflichtung zur Auszahlung der Abfertigung geht vom Unternehmen an den Fonds über. Diese Reform der Abfertigung ist ein Systemwechsel und verursacht Übergangskosten. Sie hängen von der Ausgestaltung des Übergangs zum neuen System ab und sind in den beiden Initiativanträgen von ÖVP und SPÖ unterschiedlich formuliert (siehe Kasten „Die Abfertigungsmodelle“ in Mayrhuber, Ch., „Umstellung des Abfertigungsrechtes: Impuls oder Hemmnis auf dem österreichischen Arbeitsmarkt?“, in diesem Heft).

Begutachtung: Alois Guger, Christine Mayrhuber • Wissenschaftliche Assistenz: Ursula Glauninger • E-Mail-Adressen: Thomas.Url@wifo.ac.at, Ursula.Glauninger@wifo.ac.at

Ausgangspunkt für die Berechnung der Kosten einer Umstellung auf ein neues System sind die aktuellen Abfertigungszahlungen. In der Übergangsphase muss die Schätzung der Kosten die unterschiedliche Regelung der beiden Vorschläge berücksichtigen. Langfristig sollte das neue System eine konstante Kostenbelastung durch Beiträge zur Folge haben, jedoch hängt das gesamtwirtschaftliche Ausmaß von der Behandlung kurzfristiger Beschäftigungsverhältnisse und dem Beitragsatz ab.

Das Volumen der Abfertigungszahlungen wird in Österreich nur teilweise erhoben. Das WIFO schätzt die gesetzlichen Abfertigungszahlungen auf 19,2 Mrd. S (1997) bzw. 2,3% der Bruttolohn- und -gehaltssumme. Weitere 0,5% der Lohnsumme werden für freiwillige Abfertigungen ausgegeben.

Das Ausmaß der Abfertigungszahlungen wird in Österreich für die Gesamtwirtschaft nicht gesondert erfasst. Im Rahmen der Konjunkturerhebung von Statistik Österreich werden Unternehmen in der Sachgütererzeugung über ihre Abfertigungsleistungen befragt. Die Zahlen von Statistik Österreich beruhen auf Daten von etwa 90% der Unternehmen im produzierenden Bereich. Unabhängig davon erhebt die Wirtschaftskammer Österreich in einer unregelmäßig besetzten Stichprobe die Lohnkosten der Industrie. Übersicht 1 gibt die Zahlen von Statistik Österreich im Verhältnis zur Bruttolohn- und -gehaltssumme wieder¹⁾. Sie schwanken zwischen 1,2% in der Bauwirtschaft und 5,4% im Bergbau. In der gesamten Sachgüterproduktion werden laut Statistik Österreich etwa 2,7% der Lohnsumme für Abfertigungen ausgegeben.

Unternehmen in Branchen mit hoher Fluktuation der Arbeitnehmer sind kaum durch Abfertigungszahlungen belastet, während in Branchen mit vergleichsweise langer Verweildauer die Kostenbelastung durch Abfertigungen überdurchschnittlich ist. Da in der Sachgüterproduktion im Allgemeinen die Verweildauer im Unternehmen länger ist als in der Gesamtwirtschaft (Mayrhuber – Url, 1999), sollte der gesamtwirtschaftliche Aufwand für Abfertigungszahlungen unter 2,7% liegen. Zusätzlich gelten in großen Industriebetrieben kollektivvertragliche oder freiwillige Abfertigungszahlungen, die über das gesetzliche Maß hinausgehen. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Abfertigungsregelung können daher nicht vollständig aus den Werten für die Sachgütererzeugung abgeleitet werden.

Als Alternative schätzt das WIFO die aktuellen Kosten der gesetzlichen Abfertigungsregelung mit einer hypo-

¹⁾ Im Folgenden wird verkürzt von der Lohnsumme gesprochen, damit ist immer die Bruttolohn- und -gehaltssumme ohne Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung nach dem ESVG 1995 gemeint.

thetischen Abfertigungszahlung. Diese wird aus der Verknüpfung von Daten über die Verweildauer von Unselbständigen in einem Unternehmen mit deren Lohn bzw. Gehalt im letzten Monat der Beschäftigung berechnet (Synthesis, 1997)²⁾. Die Daten beruhen auf einer Querschnittsuntersuchung aller sozialversicherten Arbeitnehmer mit aufrechtem Regelarbeitsverhältnis im Jahr 1997, d. h. Sonderformen der Beschäftigung wie etwa geringfügig Beschäftigte, Werkverträge und Beamte sind in der Grundgesamtheit nicht enthalten. Die Bauwirtschaft wurde ausgeklammert, weil für Bauarbeiter eigenständige Abfertigungsregeln bestehen. Das Einkommen im letzten Erwerbsmonat wird auf das Jahreseinkommen einschließlich der Sonderzahlungen hochgerechnet und dient als Basis für die Berechnung der hypothetischen Abfertigungszahlung.

In einer ersten Annäherung (Übersicht 1) wird angenommen, dass alle Arbeitnehmer unabhängig von der Art der Auflösung ihres Dienstverhältnisses eine Abfertigung im Ausmaß des gesetzlichen Anspruchs erhalten. Durch diese Annahme wird die Abfertigungsleistung überschätzt, weil auch Kündigungen durch den Arbeitnehmer und Übertritte in den Ruhestand nach einer Verweildauer von weniger als zehn Jahren mit einer hypothetischen Abfertigungszahlung verbunden sind.

Die Branchenabgrenzung der Synthesis-Daten erlaubt einen Vergleich mit den Werten von Statistik Österreich. Im Bereich Bergbau, Steine, Erden unterschätzt das WIFO die erhobenen Werte; in den anderen Sektoren sind die hypothetischen Abfertigungszahlungen zu hoch. In der Bauwirtschaft werden Abfertigungen nur an Angestellte gezahlt, für Bauarbeiter besteht eine Urlaubs- und Abfertigungskasse. Zahlungen in diesen Fonds sind laufende Beiträge und werden in der statistischen Erhebung nicht den Abfertigungen zugerechnet. Die Auszahlungen der Urlaubs- und Abfertigungskasse werden ebenfalls nicht erfasst. Die Abweichung der WIFO-Schätzung entsteht durch die Annahme einer gleichartigen Abfertigung für Angestellte und Arbeiter. In den anderen Sektoren und in der Gesamtwirtschaft dürfte durch die Annahme eines generellen Abfertigungsanspruchs bei Beendigung des Dienstverhältnisses eine Verzerrung der WIFO-Schätzung nach oben entstehen.

In der Arbeitskräfteerhebung werden jeweils im März Arbeitslose nach der Art der Beendigung ihres Dienstverhältnisses gefragt. 43% der 1997 aufgelösten Dienstverhältnisse standen mit dem Übertritt in den Ruhestand in Zusammenhang, 28% mit der Kündigung durch den Dienstgeber, 25% mit Selbstkündigung bzw. einvernehmlicher Trennung, und 4% der Trennungen beruhen auf Ablauf eines Zeitvertrags. Die Berücksichtigung von

²⁾ Die Verteilung der durchschnittlichen Einkommen über die Verweildauern ist einer Spezialauswertung der Synthesis-Datenbank entnommen.

Übersicht 1: Schätzung der ausgezahlten Abfertigungen 1997

	Statistik Österreich	WIFO ¹⁾	WIFO ²⁾
	In % der Bruttolohn- und -gehaltssumme		
Insgesamt	–	2,56	2,30
Bergbau, Steine und Erden	5,36	4,62	–
Sachgütererzeugung	3,11	3,32	–
Energie- und Wasserversorgung	3,40	3,55	–
Bauwesen	1,20	3,09	–
Produzierender Bereich insgesamt	2,74	–	–

Q: Statistik Österreich, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Hypothetische Abfertigung an alle Dienstnehmer mit getrenntem Dienstverhältnis, unabhängig von der Art der Trennung. – ²⁾ Unter Berücksichtigung, dass 4,3% der Trennungen durch Pensionierung ohne Abfertigung und 8,3% durch Selbstkündigung erfolgen.

Trennungen ohne Abfertigungsanspruch ist nur für die Gesamtwirtschaft möglich, weil die Arbeitskräfteerhebung nicht nach Branchen unterscheidet.

Die dritte Spalte von Übersicht 1 zeigt die um den Effekt des Kündigungsverhaltens korrigierte WIFO-Schätzung der gesetzlichen Abfertigungszahlungen. Zur näheren Bestimmung dieses Wertes müssen Annahmen über das Kündigungsverhalten getroffen werden: Ein Drittel der Trennungen mit einvernehmlicher Auflösung bzw. Kündigung durch den Arbeitnehmer (8,33%) und ein Zehntel der Trennungen wegen Übertritts in den Ruhestand (4,3%) erfolgen ohne einen Abfertigungsanspruch, d. h. insgesamt sind 12,6% der Trennungen mit keinem Abfertigungsanspruch verbunden. Mit dieser Korrektur werden also im Fall eines Pensionsantritts überwiegend Dienstverhältnisse mit einer Dauer von mehr als zehn Jahren unterstellt und die Laufzeit von Zeitverträgen mit mehr als drei Jahren angenommen. Die Berücksichtigung der Kündigungsart senkt den Anteil der gesetzlichen Abfertigungszahlungen außerhalb des Bausektors auf 2,3% der Lohnsumme. Eine Auswertung aller Bezüge gemäß § 67 Abs. 3 bis 8 EStG – das sind alle Bezüge ohne Sozialversicherungspflicht – durch das Bundesministerium für Finanzen weist darauf hin, dass weitere 0,5% der Lohnsumme an freiwilligen Abfertigungen gezahlt werden.

Der Unterschied zwischen den WIFO-Schätzungen für einzelne Sektoren und für die Gesamtwirtschaft entsteht nur durch die unterschiedliche Verweildauer von Arbeitnehmern auf demselben Arbeitsplatz. Die Abfertigungszahlungen der Unternehmen betragen 1997 insgesamt 19,2 Mrd. S (Übersicht 2). In diesem Betrag sind hypothetische Abfertigungszahlungen von 18,7 Mrd. S enthalten; hinzugezählt wurde die Hälfte der 1997 aus dem Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds an Arbeitnehmer ausgezahlten Abfertigungen (1 Mrd. S)³⁾.

Künftige Abfertigungsansprüche können steuerrechtlich durch den Aufbau einer Rückstellung bereits vorzeitig im Betriebsaufwand berücksichtigt werden. Daher ist die Kostenbelastung der Unternehmen nicht mit der Auszah-

³⁾ Dieser Wert wurde freundlicherweise vom Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur Verfügung gestellt.

Übersicht 2: Bruttolohn- und -gehaltssumme 1997

	Mrd. S
Nicht abfertigungsrelevante Bruttolohn- und -gehaltssumme	203,5
Beamte	145,4
75% der PTA	13,0
Bauarbeiter	45,1
Abfertigungsrelevante Bruttolohn- und -gehaltssumme	836,4
Insgesamt	1.039,9
Gesetzliche Abfertigungen	19,2
In % der abfertigungsrelevanten Bruttolohn- und -gehaltssumme	2,30

Q: Statistik Österreich, WIFO-Berechnungen.

lungssumme an Abfertigungen des laufenden Jahres identisch. Zur Einschätzung der Kostenbelastung muss somit der Umfang der Rückstellungen bekannt sein. Da auch diese Information nur für bestimmte Branchen oder Unternehmensformen erhoben wird, schätzt das WIFO die Abfertigungsrückstellungen mit Hilfe der oben angeführten hypothetischen Abfertigungsansprüche der Arbeitnehmer.

Durch die Auflösung von Abfertigungsrückstellungen ist der Abfertigungsaufwand niedriger als der ausgezahlte Betrag an Abfertigungen. Das WIFO schätzt für 1997 die Rückstellungen für gesetzliche Abfertigungen auf 75,2 Mrd. S, die damit verbundene Wertpapierdeckung auf 37,6 Mrd. S.

Zur Berücksichtigung von Unternehmen, die keine Rückstellung bilden, muss in der Schätzung ein Abschlag festgelegt werden. Dieser Abschlag kann nur über Annahmen fixiert werden, die auf der Sektor- und Größenklassenverteilung unselbständig Beschäftigter basieren. In den typischen Bereichen ohne oder mit niedriger Rückstellung wie etwa Handel, Verkehr und sonstige Produzenten (vorwiegend Gewerbe) sind 53% der Unselbständigen beschäftigt; in den Kleinbetrieben mit bis zu 49 Mitarbeitern sind es 43%. Für den Abschlagsfaktor bilden diese beiden Werte eher eine Höchstgrenze. Er wird mit 20% angenommen, d. h. 20% der bestehenden Abfertigungsansprüche sind nicht durch Rückstellungen gedeckt. Die Schätzungen mit dieser Methode ergeben einen Betrag von 75,2 Mrd. S an Rückstellungen und 37,6 Mrd. S an Wertpapierdeckung.

Der Wert der aktuellen Rückstellungen ist für die Ermittlung der Übergangsbelastung außerordentlich wichtig, weil durch die Übertragung der Wertpapiere an Abfertigungsfonds ein liquiditätsneutraler Umstieg auf das neue System zumindest teilweise möglich ist. Weiters ist die Auflösung der Rückstellungen aufwandsneutral und bringt nur eine Cash-Flow-Belastung der Unternehmen mit sich. Andererseits erzeugt der Abbau hoher Rückstellungen während der Umstellungsphase eine Finanzierungslücke in den Unternehmen.

SIMULATION DER UMSTELLUNG AUF BEITRAGSZAHLUNGEN

Die Umstellung der aktuellen gesetzlichen Abfertigungsregelung auf ein beitragsbezogenes System entspricht – zumindest steuerrechtlich – dem Umstieg von einem teilweise kapitalgedeckten zu einem vollständig kapitalgedeckten System. Nach dem Steuerrecht wird die Bildung einer Abfertigungsrückstellung nur bis zum Ausmaß von 50% der bestehenden Abfertigungsverpflichtungen gewinnmindernd anerkannt. In der Handelsbilanz besteht die Verpflichtung zu vollständiger Rückstellungsbildung für künftige Abfertigungserfordernisse, daher erzeugt die Umstellung mit einem aufwandsneutralen Beitragssatz keine zusätzliche Kostenbelastung für Unternehmen, die auch eine gesonderte Handelsbilanz legen. Für solche Unternehmen entsteht nur ein Liquiditätsengpass, weil die Rückstellungen zur Unternehmensfinanzierung gebunden sind. Im Allgemeinen dürfte jedoch die Rückstellungsbildung der Unternehmen an den steuerrechtlichen Vorgaben ausgerichtet sein, sodass sich in der Übergangsphase selbst bei einem aufwandsneutralen Beitragssatz eine Kostenbelastung für die Unternehmen ergibt. Viele Kleinbetriebe bilden gar keine Rückstellung und finanzieren Abfertigungszahlungen aus den laufenden Einnahmen.

In der Simulation wird ein Beitragssatz von 2,5% der Bruttolohn- und -gehaltssumme angesetzt. Dieser Wert liegt leicht über dem derzeitigen Verhältnis zwischen Abfertigungszahlungen und Lohnsumme von 2,3%. Für die Simulation künftiger Zahlungen und Leistungen wird angenommen, dass die nominelle Lohnsumme um durchschnittlich 3% pro Jahr wächst; der nominelle Zinssatz beträgt 5,5%, und die Verwaltungskosten der Abfertigungsfonds machen 1% der laufenden Beiträge und 0,25% des Kapitalbestands aus.

Diese Werte werden in ein eigens erstelltes Modell übertragen, in dem alle Arbeitnehmer 40 volle Arbeitsjahre im Berufsleben verbringen. Das Modell ist im Detail in *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit* (2000, Anhang IV) dokumentiert. In der Simulation wird angenommen, dass die Mobilität von Arbeitnehmern nach der Umstellung konstant bleibt, d. h. die Verweildauer beendeter und fortgesetzter Dienstverhältnisse verändert sich nicht. Diese Annahme ist nur für den Übergangszeitraum beider Vorschläge wichtig, weil danach nur mehr laufende Beitragszahlungen in Abfertigungsfonds erfolgen. In der Simulation wird weiters angenommen, dass zu jedem Zeitpunkt 40 gleich große Generationen von Dienstnehmern tätig sind. Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit durch Arbeitslosigkeit, Karenz oder Präsenzdienst werden genauso vernachlässigt wie die prognostizierten demographischen Veränderungen.

ABFERTIGUNGSZAHLUNGEN IM ALTEN UND IM NEUEN SYSTEM

Der ÖVP-Vorschlag sieht Abfertigungszahlungen nach altem Recht für alle Mitarbeiter vor, die vor der Umstellung bereits im Unternehmen tätig waren und nach der Umstellung ihr Dienstverhältnis mit einem Abfertigungsanspruch beenden. Gemäß dem SPÖ-Vorschlag haben alle Arbeitnehmer mit bestehendem Dienstvertrag weiterhin nach altem Recht einen Abfertigungsanspruch, gleichzeitig wird für sie auch ein Beitrag in den Abfertigungsfonds gezahlt. Mit Beendigung des Dienstverhältnisses wird allerdings eine Vergleichsrechnung zum Anspruch an den Abfertigungsfonds angestellt. Solange die direkten Abfertigungsansprüche an das Unternehmen höher sind als die Auszahlung aus dem Abfertigungsfonds, muss der Arbeitgeber den Differenzbetrag zum alten Abfertigungsmodell nachschießen (Nachschusspflicht). Die Abfertigungszahlung eines Unternehmens im SPÖ-Modell entspricht also dem Anspruch nach altem Recht abzüglich der Auszahlung des Abfertigungsfonds.

Die alte Abfertigungsregelung läuft in den beiden Modellen unterschiedlich lange weiter. Während im ÖVP-Modell noch im 39. Jahr nach der Einführung die letzte Zahlung der Unternehmen erfolgt, sind im SPÖ-Modell bereits nach etwa 15 Jahren keine Nachschusszahlungen mehr notwendig, weil der Kapitalbestand in den Fonds bereits die Abfertigungsansprüche der Arbeitnehmer deckt. Diese Aussage gilt nur für das Aggregat der Abfertigungszahlungen. Für einzelne Betroffene kann es durchaus nach mehr als 15 Jahren zu Abfertigungsnachschüssen kommen. Insgesamt sind jedoch die Auszahlungen der Abfertigungsfonds größer als die Abfertigungsansprüche nach altem Recht. Daher werden letztere für die verbleibende Simulationsperiode auf Null gesetzt. Abbildung 1 zeigt den unterschiedlichen zeitlichen Verlauf der Abfertigungszahlungen nach dem alten System. Der niedrigere Startwert im SPÖ-Modell entsteht durch die Anrechnung der ersten Fondseinzahlung und von deren Zinserträgen auf den Abfertigungsanspruch. Der weitere Verlauf ist zusätzlich durch die unterschiedliche Struktur der Verweildauern aktiver und beendeter Dienstverhältnisse bestimmt.

Für die Schätzung der Auszahlungen aus den Abfertigungsfonds muss eine stark vereinfachende Annahme getroffen werden: Alle Arbeitnehmer lassen ihren Abfertigungsanspruch bis zum Pensionsantritt in den Fonds ruhen, erst danach erfolgt die Auszahlung. Diese Annahme verzerrt die Kostenschätzung für den SPÖ-Vorschlag nach unten, weil der Kapitalbestand kontinuierlich wächst und damit der Zinsertrag höher ist. Die Nachschusspflicht im SPÖ-Modell fällt dadurch niedriger aus. Zur Rechtfertigung dieser Annahme kann auf die bevorzugte steuerliche Behandlung der Abfertigung hingewiesen werden. Gemäß den Initiativanträgen sind

die Einzahlungen in Abfertigungsfonds wie die alten Abfertigungszahlungen voll als Betriebskosten absetzbar. Für Arbeitnehmer ist die Beitragszahlung nicht einkommensteuerpflichtig, und die Zinserträge sind in der Ansparphase kapitalertragsteuerfrei. Die Abfertigungsbeiträge in Fonds sind damit steuerlich sogar attraktiver als die Beiträge eines Arbeitgebers an Pensionskassen, weil keine Versicherungssteuer anfällt. Die ausgezahlten Beträge unterliegen zudem nur dem bevorzugten Einkommensteuersatz von 6%. Unter diesen Umständen würden sich nur Anspruchsberechtigte mit sehr hohem Liquiditätsbedarf ihre Abfertigung vorzeitig auszahlen lassen.

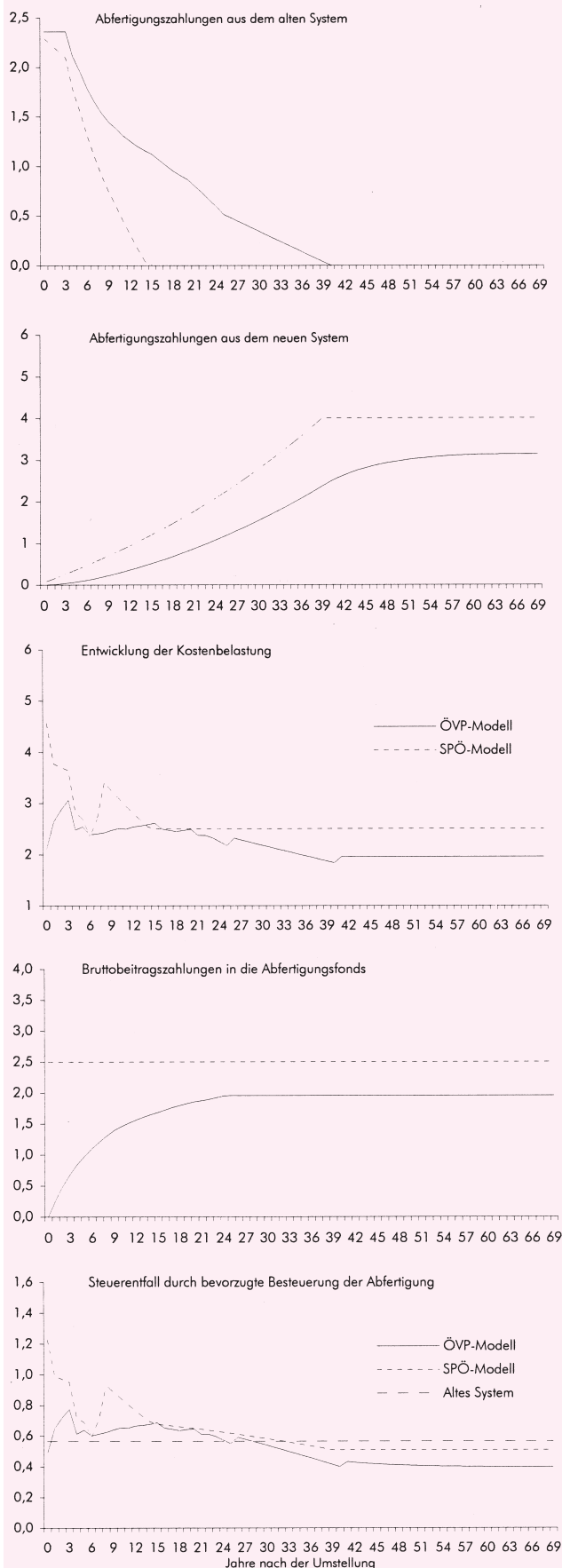
Wenn Arbeitnehmer ihre Abfertigung bis zum Pensionsantritt in den Fonds belassen, ist der Anpassungszeitraum im ÖVP-Vorschlag länger als im SPÖ-Vorschlag (Abbildung 1). Im SPÖ-Modell sind nach etwa 15 Jahren alle Arbeitnehmer in das neue Schema eingetreten und erhalten die volle Auszahlung aus den Fonds. Im ÖVP-Modell scheiden die letzten Anspruchsberechtigten nach altem Recht erst nach 40 Jahren aus dem Erwerbsleben aus, und weitere 25 Jahre wird für die letzten Neueintretenden die volle Beitragszahlung geleistet. Erst danach erhalten alle Arbeitnehmer ihre Abfertigung vollständig aus den Fonds. Das System befindet sich damit nach 64 Jahren im langfristigen Gleichgewicht, d. h. alle Größen sind relativ zur Lohnsumme stabil. Die Auszahlungen an die Arbeitnehmer sind gemäß dem ÖVP-Vorschlag niedriger als gemäß dem SPÖ-Modell, weil für Arbeitnehmer im ersten Jahr ihres Beschäftigungsverhältnisses keine Beiträge in den Fonds eingezahlt werden und die Beitragszahlungen auf 25 Jahre beschränkt sind.

DIE BEITRAGSZAHLUNGEN IN ABFERTIGUNGSFONDS

Die Beitragszahlungen in die Abfertigungsfonds erhöhen sich im SPÖ-Vorschlag im Gleichklang mit der Lohnsumme um 3% pro Jahr. Da von Beginn an für alle Arbeitnehmer in die Fonds eingezahlt wird, bleibt das Verhältnis zur abfertigungsrelevanten Lohnsumme immer konstant auf dem Niveau des Beitragssatzes (Abbildung 1 zeigt die Bruttobeiträge in die Fonds, die Nettobeiträge sind gegenüber den Bruttobeiträgen um das Ausmaß der Verwaltungskosten gekürzt). Im Gegensatz dazu fließen gemäß dem ÖVP-Modell erst nach 26 Jahren die vollen Beitragszahlungen in die Fonds. Das langfristige Verhältnis der Beiträge (bzw. Auszahlungen aus den Fonds) zur Lohnsumme wird im ÖVP-Vorschlag durch die Begrenzung der Beitragspflicht gesenkt. In der Simulation wird angenommen, dass für Arbeitnehmer genau 25 Beitragsjahre geleistet werden. Die Verzinsung der Beiträge läuft allerdings über die gesamten 40 Erwerbsjahre.

Abbildung 1: Folgen der Umstellung auf ein beitragsbezogenes Abfertigungssystem

Beitragssatz: 2,5%, in % der Bruttolohn- und -gehaltssumme



DIE KOSTENBELASTUNG DER UNTERNEHMEN

Die gesamte Zahlungsbelastung der Unternehmen entspricht der Summe aus Abfertigungszahlungen nach dem alten System und Beitragszahlungen in die Abfertigungsfonds. Diese Summe entspricht noch nicht dem tatsächlichen Aufwand, weil ein Teil durch die Auflösung vorhandener Abfertigungsrückstellungen gedeckt ist.

Besonders in der Übergangsperiode treten im SPÖ-Vorschlag deutlich höhere Arbeitskosten auf, die rasch gegen den langfristigen Wert konvergieren (Abbildung 1). Die Rückstellungen werden im Simulationsmodell etwas zu rasch abgebaut, weil das angesammelte Kapital in den Abfertigungsfonds vollständig auf die Rückstellung angerechnet wird. Dadurch entsteht im SPÖ-Vorschlag im 8. Jahr nach der Einführung eine zweite Belastungsspitze – die Rückstellungen sind nach sieben Jahren bereits vollständig abgebaut. Zwischen dem 8. und dem 15. Jahr müssen die Zahlungen daher vollständig aus den laufenden Einnahmen finanziert werden. Im ÖVP-Modell ergibt sich ein stetiger Abbau der Rückstellungen, der wegen des Auslaufens alter Ansprüche auch wesentlich länger dauert. Im Vergleich zum langfristigen Gleichgewicht entsteht in der Übergangsperiode kaum eine nennenswerte Mehrbelastung für die Unternehmen.

DER KAPITALBESTAND IN DEN ABFERTIGUNGSFONDS

Der Kapitalbestand in den Abfertigungsfonds steigt mit den Beitragszahlungen und durch die Zinseinkommen. In der Simulation wird angenommen, dass alle Arbeitnehmer ihr Kapital bis zum Pensionsantritt in den Fonds belassen. In jeder Periode entstehen Entnahmen für Neupensionisten, die den Kapitalbestand verkürzen. Am Beginn ist der Kapitalbestand der Fonds Null, weil angenommen wird, dass die Rückstellungen weiterhin in der Bilanz der Unternehmen verbleiben. Im SPÖ-Modell erfolgt durch die sofortige Beitragszahlung für alle unselbständig Erwerbstätigen ein rascher Kapitalaufbau. Das langfristige Gleichgewicht tritt ein, wenn die Auszahlungen der Abfertigungsfonds in Prozent der Lohnsumme gleich den Einzahlungen sind. Das langfristige Gleichgewichtsniveau des Kapitalbestands von 67% der Lohnsumme wird im SPÖ-Vorschlag bereits nach 38 Jahren erreicht. Im ÖVP-Modell dauert der Übergang länger und ist leicht s-förmig, weil in den Anfangsjahren die Altverträge auslaufen. Die Übergangsperiode ist hier besonders lang und dauert 63 Jahre. Vermutlich werden bereits wesentlich früher Altverträge aus verwaltungstechnischen Gründen von den Unternehmen freiwillig umgewandelt; zudem besteht ein Anreiz für Änderungskündigungen. Langfristig erreicht der Kapitalbestand im ÖVP-Vorschlag 52% der Lohnsumme.

FOLGEN DER NEUEN ABFERTIGUNGSREGEL FÜR DIE ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE

§ 67 EStG legt die Besteuerung gesetzlicher Abfertigungsbezüge mit 6% fest und bestimmt die notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung des begünstigten Steuersatzes. Die Ausgaben für Abfertigungen sind für Unternehmen vollständig absetzbar. Die vorteilhafte steuerliche Behandlung von Abfertigungen verursacht daher derzeit einen Steuerausfall in Höhe des Unterschieds zwischen dem durchschnittlichen Grenzsteuersatz für Lohn Einkommen von etwa 30% und dem bevorzugten Steuersatz von 6%.

Für den Vergleich mit der aktuellen Regelung werden die hypothetischen Abfertigungszahlungen entsprechend der Verweildauer beendeter Dienstverhältnisse in die Zukunft fortgeschrieben. Diese Projektion dient als Vergleichsgröße für die Auswirkungen der Umstellung auf den öffentlichen Haushalt. In Abbildung 1 entspricht die gerade Linie der Budgetbelastung durch die aktuelle Abfertigungsregelung in Prozent der Lohnsumme. Ein Wert über dieser Linie zeigt, dass der betreffende Vorschlag höhere Steuerausfälle bewirkt, während ein Wert unter dieser Linie niedrigeren Steuerausfällen entspricht.

Die Umstellung führt unter diesen Annahmen zu folgendem Muster der Steuerausfälle: Am Beginn der Übergangsphase entstehen im SPÖ-Vorschlag deutlich höhere Steuerausfälle durch die gleichzeitige Auszahlung von Abfertigungen und die Einzahlung der Beiträge in Abfertigungsfonds. Langfristig steigen die Einnahmen aus der Besteuerung der Abfertigungszahlungen aus den Fonds zum bevorzugten Steuersatz. So ergibt sich eine zeitliche Verschiebung der Steuereinnahmen in die Zukunft. Nach etwa 25 Jahren ist in beiden Vorschlägen bei einem Beitragssatz von 2,5% der Steuerausfall niedriger als im aktuellen Abfertigungssystem. Durch den vergleichsweise niedrigeren Abfertigungsaufwand im ÖVP-Vorschlag ist dort der Steuerausfall langfristig kleiner.

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Einschätzung gesamtwirtschaftlicher Auswirkungen einer Umstellung des Abfertigungsrechtes auf ein beitragsorientiertes System hängt stark von der Höhe der aktuellen gesetzlichen Abfertigungszahlungen und Rückstellungen ab. Für beide Größen liegen nur Schätzwerte vor. Auf Grundlage hypothetischer Abfertigungszahlungen erscheint ein Abfertigungsvolumen von 2,3% der abfertigungsrelevanten Bruttolohn- und -gehaltssumme plausibel; das entspricht 19,2 Mrd. S (1997). Die zugehörigen Rückstellungen werden auf 75,2 Mrd. S und der Wertpapierbestand auf 37,6 Mrd. S geschätzt.

In dieser Ausgangslage dauert die Übergangsperiode (ohne Änderungskündigungen und freiwillige Umstellungen) je nach Umstellungsmodell 15 Jahre (SPÖ) bis 40 Jahre (ÖVP). Ein Beitragssatz von 2,5% ist nur im ÖVP-Vorschlag langfristig arbeitskostensenkend. Kurz- und mittelfristig entsteht eine höhere Arbeitskostenbelastung – im SPÖ-Vorschlag deutlicher als im ÖVP-Vorschlag. Die Folgen für die öffentlichen Haushalte sind langfristig positiv, weil dank der Zinseinnahmen der Fonds die Abfertigungszahlungen und damit die Steuereinnahmen höher sind als in der derzeitigen Regelung. Kurzfristig entstehen allerdings Steuerausfälle durch die Umstellung auf eine nachgelagerte Besteuerung.

Gegenüber der derzeitigen Regelung ist die Umstellung auf ein Beitragssystem, das alle unselbständig Beschäftigten – unabhängig von deren Beschäftigungsdauer – umfasst, nicht branchenneutral. Die Arbeitskosten werden in Branchen mit hoher Saisonschwankung und mit kurzen Arbeitsverträgen steigen.

Der Liquiditätsbedarf der Unternehmen zur Finanzierung von Abfertigungszahlungen ist bereits im derzeitigen System hoch und tritt schubweise mit dem Abgang An-

spruchsberechtigter auf. Die Umstellung auf ein System laufender Beitragszahlungen verstetigt den Liquiditätsbedarf und erleichtert somit die Finanzplanung der Unternehmen. Dieser Vorteil besteht besonders für eigenkapitalschwache Unternehmen mit schlechter Gewinnlage und leistet einen Beitrag zur Vermeidung von Ausgleichs- und Konkursfällen. Eine Übergangslösung mit hoher Doppelbelastung aus alten und neuen Abfertigungsverpflichtungen stellt allerdings zusätzliche Herausforderungen an das Liquiditätsmanagement, die vermutlich von vielen Kleinbetrieben im Handel und Gewerbe nur sehr schwer zu meistern sein werden. In diesem Fall werden in der Übergangsphase vermehrt Konkurse auftreten.

LITERATURHINWEISE

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Abfertigung Neu – Bericht der Expertenarbeitsgruppe 1999/2000, Wien, 2000.

Mayrhuber, Ch., Url, Th., „Kurze Beschäftigungsdauer dominiert den österreichischen Arbeitsmarkt“, WIFO-Monatsberichte, 1999, 72(10), S. 693-703.

Synthesis, Erwerbskarrieren am österreichischen Arbeitsmarkt, Studie im Auftrag des AMS, Wien, 1997.

Labour-Cost Effects of a Change from Lump-Sum Severance Payments to a Contribution-Based System – Summary

The Austrian system of severance pay is the subject of two reform proposals currently before Parliament. Their effects on the development of labour costs largely depend on the level of severance pay under the current legislation and the provisions already built up on the balance sheets of firms. In the absence of official records, estimates have to be used for both figures. Based on the distribution of wages over the duration of employment, WIFO estimates current severance payments at 2.3 percent of wages and salaries, which corresponded to a total of ATS 19.2 billion in 1997. Provisions for severance payments on the balance sheets of firms are estimated at ATS 75,2 billion, the stock of assets covering such provisions being ATS 37,6 billion (1997). These numbers do not include voluntary severance payments beyond the statutory obligation.

On the basis of these initial values, the reform proposal introduced by the Social Democratic Party requires a transition period of 15 years to take full effect, whereas the proposal submitted by the People's Party assumes a maximum of 40 years (excluding voluntary change-over to the new system). A fixed contribution rate of 2.5 percent of wages and salaries, as provided for in the ÖVP proposal, will result in a reduction of long-term labour costs. In the short to medium term, however, transition costs will arise. The SPÖ proposal will increase labour costs due to severance pay drastically in the short term and slightly in the long term.

Compared with the current situation, the change-over to a contribution-based system encompassing all employees will not be neutral with respect to different sectors of the economy. Labour costs in seasonal sectors or sectors with a high mobility of labour will increase significantly.

The budgetary effects for public households will be positive in the long run, since interest on capital widens the base for taxation, but negative in the short term. Due to deferred taxation, tax revenues under the new system will be lower in the initial years after its introduction.

The current system of severance pay imposes a heavy burden on the liquidity management of firms. Payments are made in the form of lump sums at the termination of an employment contract. The change to a contribution-based system will smooth the demand for liquidity and therefore facilitate financial planning. This will be of advantage, above all, for highly leveraged firms and firms in financial trouble. Consequently, the number of insolvencies ought to decline over time. A transition phase with high additional costs due to the co-existence of the old and new systems will be a considerable challenge to liquidity management. Small retail and manufacturing businesses are likely to encounter difficulties under such a scenario.

WORKING PAPERS

Nr. 133 • 2000

Export Orientation, Foreign Production, and the Growth of Medium Sized and Large Manufacturing Firms

Michael Pfaffermayr

Nr. 134 • 2000

Die unterschiedliche Wachstumsdynamik in den USA und Deutschland in den neunziger Jahren

Stephan Schulmeister

Nr. 135 • 2000

Prices and Factor Demand in an Endogenized Input-Output Model

Kurt Kratena

Nr. 136 • 2000

Die Entwicklung des Arbeitsvolumens und der Arbeitsproduktivität nach Branchen

Gudrun Biffi

Nr. 137 • 2000

Fiscal Policy in the Small Open Economy within the Framework of Monetary Union

Markus Marterbauer, John Smithin

Volltextversion: http://www.wifo.ac.at/publ/verzeichnisse/working_p_all.html • Verkaufspreis ATS 100,- bzw. EUR 7,27 • Bestellungen bitte an das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, Frau Christine Kautz, A-1103 Wien, Postfach 91, Tel. (1) 798 26 01/282, Fax (1) 798 93 86, E-Mail Christine.Kautz@wifo.ac.at



**Frohe Weihnachten und einen
erfolgreichen Start
ins Jahr 2001!**



ueberreuter
Print und Digimedi@

2000 • 130 Seiten •
ATS 400,- bzw.
EUR 29,07

Transportkosten in der österreichischen Wirtschaft

Wilfried Puwein

2000 • 60 Seiten •
ATS 400,- bzw.
EUR 29,07

Klimarelevanz des österreichischen Förderungssystems

Daniela Kletzan

2000 • 230 Seiten •
ATS 700,- bzw.
EUR 50,87

Begleitende Bewertung der Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung in Österreich

IHS, WIFO

2000 • 60 Seiten •
ATS 400,- bzw.
EUR 29,07

Arbeits- und Qualifikationsnachfrage im Telekom- und Mediensektor

Hannes Leo

2000 • 420 pages •
ATS 10.320,23 or
EUR 750,-

49th Euroconstruct Conference: Trends in the European Construction Industry

Conference Report

2000 • 60 Seiten •
ATS 620,- bzw.
EUR 45,06

Strukturwandel und Kooperation in textilen Netzwerken. Unter besonderer Berücksichtigung der Vorarlberger Textilindustrie

Norbert Knoll

2000 • Further
information:
<http://bm-licensing.wsr.ac.at/reports.html>

Licensing, Permits and Authorisations for Industry. Emphasising SMEs

Helmut Jeglitsch, Christine Mészáros-Knoll

2000 • 90 Seiten •
ATS 450,- bzw.
EUR 32,70

Ein Erstansatz für ein nationales CO₂-Emission-Trading-System

Daniela Kletzan, Angela Köppl (WIFO), Barbara Buchner (Universität Graz)

2000 • 90 Seiten •
ATS 500,- bzw.
EUR 36,34

Einige Aspekte der Lohnbildung in Österreich. Lohnunterschiede und die Zentralisierung der Lohnverhandlungen

Wolfgang Pollan

2000 • 140 Seiten •
ATS 800,- bzw.
EUR 58,14

Zukunft der Universaldienstleistungen

Anna Obermair, Norbert Knoll (Koordination)

2000 • 120 Seiten •
ATS 360,- bzw.
EUR 26,16

Bestimmungsfaktoren der Integration von Unternehmen in internationale Netzwerke

Peter Huber, Daniela Kletzan

<http://www.wifo.ac.at/publ/monographien/unternehmensnetzwerke.pdf> (506 KB, kostenlos)

2000 • 60 Seiten •
ATS 600,- bzw.
EUR 43,60

Benchmarking volkswirtschaftlicher Rahmenbedingungen auf Unternehmensebene

Michael Böheim

2000 • 50 Seiten •
ATS 390,- bzw.
EUR 28,34

Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit

Markus Marterbauer, Ewald Walterskirchen

Bestellungen bitte an das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, Frau Christine Kautz, A-1103 Wien, Postfach 91, Tel. (1) 798 26 01/282, Fax (1) 798 93 86, E-Mail Christine.Kautz@wifo.ac.at