

Beschäftigungswirkungen einer Reduzierung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall

Eine Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall führt zu einem Rückgang der Lohnnebenkosten. Die daraus resultierende Verbesserung der Wettbewerbsposition des Faktors Arbeit fördert für sich genommen einen Beschäftigungsaufbau, der den Arbeitsmarkt entlastet. Eine eingeschränkte Lohnfortzahlung führt jedoch auch zu einer Senkung der Bruttoeffektivlöhne, die – isoliert betrachtet – die Nettolohn- und -gehaltssumme vermindert. Damit sinkt das verfügbare Einkommen, so daß sich kontraktive Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und auf das Beschäftigungsniveau ergeben. Die Technik der Simulation erlaubt eine Beurteilung darüber, ob die komplexen Wirkungen der gegenläufigen Effekte einer allgemeinen Kürzung der Lohnfortzahlung insgesamt tatsächlich zu einem Beschäftigungsgewinn führen. Die hier mit dem makroökonomischen Modell des IWH durchgeführten Rechnungen zeigen, daß die potentiellen Nettobeschäftigungswirkungen der jetzt gesetzlich möglichen Einschränkung der Lohnfortzahlung eher gering sind. Die Ergebnisse machen deutlich, daß ein nachhaltiger Beschäftigungsaufbau eine stärkere Absenkung der Arbeitskosten erforderlich macht.

Die Komponenten der Arbeitskosten: Direktentgelte und Personalzusatzkosten

Die Kosten des Faktors Arbeit werden üblicherweise in das Entgelt für geleistete Arbeit – dem Direktentgelt – und die Personalzusatzkosten aufgespalten. Die Personalzusatzkosten ergeben sich

aus gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen (z.B. Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung, Beiträge zur Berufsgenossenschaft, bezahlte Abwesenheit bei Urlaubs-, Krankheits- oder Feiertagen) sowie aus freiwilligen Leistungen (etwa Regelungen zur betrieblichen Altersversorgung und zur Aus- und Fortbildung der Arbeitnehmer). Seit den siebziger Jahren hat sich zunehmend eine Schere zwischen den Direktentgelten und den Lohnnebenkosten herausgebildet. So lag der Anteil der Personalzusatzkosten an den gesamten Arbeitskosten im Jahr 1972 noch bei 33,6 Prozent, während er 1992 bereits 44,2 Prozent betrug. Entsprechend hat der Anteil der Direktentgelte an den Arbeitskosten abgenommen. Diese Entwicklung verteuert den Einsatz des Faktors Arbeit über die Tarifabschlüsse hinaus und verschlechtert so die Bedingungen für einen nachhaltigen Beschäftigungsaufbau.

Eine Begrenzung der Dynamik der Lohnnebenkosten, die die relative Wettbewerbsfähigkeit abhängiger Beschäftigung erhöht, hat daher eine hohe arbeitsmarktpolitische Bedeutung. Die unlängst vom Gesetzgeber beschlossene Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ist jedoch nur als Einstieg in einen erforderlichen Abbau der Personalzusatzkosten zu werten. Tatsächlich liegt der Anteil der Zahlungen bei Krankheit an den Arbeitskosten im Produzierenden Gewerbe bei etwa 3 Prozent. Er ist im Zeitablauf relativ stabil, so daß die Dynamik der Lohnnebenkosten hauptsächlich von anderen Komponenten, wie etwa den Beiträgen der Arbeitgeber zur gesetzlichen Sozialversi-

Tabelle 1:
Entwicklung der Arbeitskosten im Produzierenden Gewerbe Westdeutschlands

	1972	1975	1981	1984	1988	1992
Arbeitskosten je Beschäftigtenstunde in DM	12,64	18,09	27,49	31,65	37,57	46,75
Anteil Direktlohn in vH	66,4	62,6	57,9	56,7	56,3	55,8
Anteil Personalzusatzkosten in vH	33,6	37,4	42,1	43,3	43,7	44,2
<i>darunter:</i>						
Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in vH	3,1	3,1	3,1	2,6	2,7	2,9
Vergütung von Urlaubs- und Feiertagen in vH	10,6	12,8	11,4	11,4	11,5	12,0
Beiträge der Arbeitgeber zur gesetzlichen Sozialversicherung in vH	10,5	11,4	11,8	12,3	12,8	12,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Reihe 5; Berechnungen des IWH.

cherung und den tariflichen Urlaubsvereinbarungen, bestimmt wird (vgl. Tabelle 1). Die vom Gesetzgeber ermöglichte Kürzung der Lohnfortzahlung bezieht sich damit nur auf einen geringen Teil der gesamten Arbeitskosten.

Die neue gesetzliche Regelung zur Lohnfortzahlung

Mit dem Inkrafttreten des arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetzes zum 1. Oktober 1996 wurde auch die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall neu geregelt. Seither ist die gesetzlich vorgeschriebene Mindesthöhe der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und bei Maßnahmen der Rehabilitation auf 80 Prozent des Arbeitseinkommens abgesenkt worden. Um einen krankheitsbedingten Entgeltausfall zu vermeiden, kann der Arbeitnehmer alternativ für je 5 Krankheitstage die Anrechnung eines Urlaubstages verlangen. Darüber hinaus besteht bei neubegründeten Arbeitsverhältnissen in den ersten 4 Wochen kein Anspruch auf Lohnfortzahlung. Es steht den Tarifparteien jedoch frei, über den gesetzlichen Mindestrahmen hinausgehende Vereinbarungen zu treffen.

Die Dauer der Lohnfortzahlung ist von der neuen Regelung nicht betroffen. Sie verpflichtet den Arbeitgeber wie bisher, für sechs Wochen eine Entgeltfortzahlung zu leisten. Nach Ablauf dieser Frist wird das Krankengeld in Höhe von 70 Prozent des Nettoarbeitsentgelts durch die Krankenkassen übernommen.

Eine Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ist mit Blick auf die Regelungen in anderen Ländern der Europäischen Union durchaus vertretbar. So erhalten etwa die schwedischen Arbeitnehmer nach einem Karenztag 75 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts für die Dauer von höchstens zwei Wochen. In den Niederlanden sind die Arbeitgeber verpflichtet, die Einkommenssicherung im Krankheitsfall für ein Jahr zu übernehmen, jedoch nur in Höhe von 70 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts. Schließlich erhalten die Arbeitnehmer in Frankreich für dreißig Tage 90 Prozent des letzten Nettolohns und für weitere dreißig Tage zwei Drittel des Bruttolohns.

Innerhalb der Länder der Europäischen Union werden also verschiedene Modelle der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall angewendet, die zu einer unterschiedlichen Belastung der Arbeitskosten

und zu einer Verschiebung der relativen Wettbewerbspositionen an den Weltmärkten beitragen können. Selbst nach einer vollständigen Übernahme der gesetzlichen Neuregelung in die Manteltarifverträge würde sich Deutschland noch eher im vorderen Feld der sozialen Absicherung bei Krankheit befinden, so daß die daraus resultierende Arbeitskostenbelastung im europäischen Vergleich nach wie vor hoch wäre.

Makroökonomische Folgen einer eingeschränkten Lohnfortzahlung im Krankheitsfall

Bei einer Reduzierung der Lohnfortzahlung sind gesamtwirtschaftlich gegenläufige Effekte zu erwarten. Sie ergeben sich zum einen aus der Absenkung der Arbeitskosten und dem daraus resultierenden Beschäftigungsaufbau. Die Lohndrift, die sich als Spanne zwischen den Bruttoeffektiv- und Tariflöhnen ergibt, wird abgebaut. Dieser expansiven Reaktion stehen zum anderen kontraktive Wirkungen entgegen, da die inländische Konsumnachfrage geschmälert wird. Dies ist im Fall einer Absenkung der Lohnfortzahlung auf 80 Prozent unmittelbar einsichtig, da die individuellen Löhne entsprechend sinken. Ein Rückgang der Konsumnachfrage kann aber auch durch die Alternative der Inanspruchnahme von Urlaubstagen nicht verhindert werden. In diesem Fall bleibt das individuelle Arbeitseinkommen zwar konstant. Die Personalkosten sinken jedoch trotzdem, weil die Jahresarbeitszeit steigt, was letztlich zu einem Rückgang des Personalbedarfs und damit insgesamt zu einer geringeren Bruttolohn- und -gehaltssumme führt.

Der kontraktiven Reaktionskette steht jedoch ein expansiv verlaufender Prozeß gegenüber. Eine sinkende Lohndrift bewirkt nämlich zugleich einen Rückgang der Arbeitskosten, der Produktion und Beschäftigung stimuliert. So ist z.B. die Arbeitsnachfrage im Verarbeitenden Gewerbe direkt von den Arbeitskosten und der Bruttowertschöpfung dieser Branche abhängig, die ihrerseits von Aggregaten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bestimmt wird. Der Anstieg der Beschäftigung hat expansive Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. So wird eine wachsende Arbeitsnachfrage den Konsum beleben, während die Senkung der Arbeitskosten zusätzliche Investitionen und Exporte induzieren kann. Die gegensätzlichen Anstoßmechanismen erschweren eine eindeutige

Aussage über die Nettoeffekte, da die entsprechenden Elastizitäten nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Diese Frage kann daher nur auf der Basis von Simulationsrechnungen beantwortet werden.

Operationalisierung der Problemstellung

Der empirischen Analyse liegt das makroökonomische Modell des IWH zugrunde, das mit ungefähr 210 Gleichungen die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland beschreibt.¹ Das Modell enthält u.a. einen Wirkungszusammenhang zwischen Tariflöhnen, Bruttoeffektivlöhnen und Arbeitskosten. Letztere wirken auf die Arbeitsnachfrage, die in der Zahl der Personen gemessen ist. Bei einer Kürzung der Lohnfortzahlung auf 80 Prozent schlägt sich die Dämpfung der Lohndrift in einer Rückführung der Bruttoeffektivlöhne nieder, die sich von den Arbeitskosten um die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber unterscheiden. Die Simulation basiert auf der Annahme, daß die Kürzung der Lohnfortzahlung stets zu einer Reduktion der Bruttoeffektivlöhne führt, so daß die Alternative, die in der Inanspruchnahme eines Urlaubstages für 5 Krankheitstage besteht, nicht gesondert berücksichtigt wird. Die Wirkungen dieser Alternative dürften sich jedoch nicht allzu stark von den Effekten unterscheiden, die sich bei einer Reduktion der Lohnfortzahlung auf 80 Prozent einstellen. Von größerem Interesse ist vielmehr die Frage, welche Beschäftigungswirkungen bei einer vollständigen Einstellung der Lohnfortzahlung zu erwarten sind. Zwar ist dieses Szenario unter den gegenwärtigen Bedingungen in hohem Maße als unrealistisch anzusehen. Letztlich soll damit nur die Frage untersucht werden, ob eine stärkere Absenkung der Lohnnebenkosten zu einer deutlicheren Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen kann.

Die Kürzung der Lohnfortzahlung wirkt letztlich auf die Senkung der Arbeitskosten. Tatsächlich ist für die Simulation nur dieser Aspekt relevant. Streng genommen spielt es dafür keine Rolle, ob die Arbeitskostensenkung von der Reduktion

der Lohnfortzahlung oder einer direkten Senkung der Arbeitsentgelte ausgeht.

Die im Modell verwendeten Arbeitskosten basieren auf Angaben aus dem Produzierenden Gewerbe, weil das Statistische Bundesamt nur für diesen Wirtschaftszweig eine Arbeitskostenrechnung ausweist. Daher muß bei den folgenden Simulationen vorausgesetzt werden, daß die Verhältnisse im Produzierenden Gewerbe repräsentativ für die Gesamtwirtschaft sind. Die Statistik weist 1992 einen Anteil von 2,9 Prozent an den gesamten Arbeitskosten aus, der auf die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall entfällt. Dagegen liegt der Anteil der Aufwendungen für die Vergütung sonstiger arbeitsfreier Tage – wie z.B. Urlaubs- und Feiertage – bei 12 Prozent. Bei stündlichen Arbeitskosten von 46,75 DM würde eine Verringerung der Lohnfortzahlung auf 80 Prozent der Bruttoentgelte eine Arbeitskostenentlastung in Höhe von ungefähr 0,27 DM pro Stunde bedeuten. Eine solche Entlastung entspricht einer Senkung der Bruttoeffektivlöhne um etwa 0,8 Prozent, wenn man in Rechnung stellt, daß auch die Arbeitgeberbeiträge anteilig zurückgehen. Bei einer vollständigen Einstellung der Lohnfortzahlung gehen die stündlichen Arbeitskosten um 1,35 DM zurück, was einem Rückgang der Bruttoeffektivlöhne um 4 Prozent entspricht.

Die hier durchgeführten Simulationen gehen davon aus, daß die Krankheitsquote trotz einer gekürzten Lohnfortzahlung unverändert bleibt. Darüber hinaus ist unterstellt, daß die neue Regelung zur Lohnfortzahlung vollständig von den Tarifparteien übernommen wird. Auch wenn sich die Tarifpartner in den aktuellen Tarifaueinandersetzungen vielfach auf eine Beibehaltung der vollen Lohnfortzahlung verständigt haben, sollte nicht außer acht bleiben, daß dafür in der Regel Entlastungen bei anderen Komponenten der Arbeitskosten vereinbart wurden. Insofern stellt die Simulation der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung durchaus ein realistisches Szenario dar.

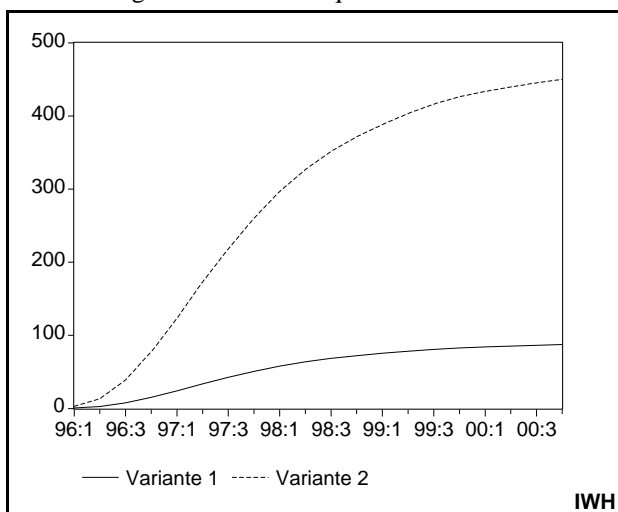
Ergebnisse der Simulation

Die Simulation der erwarteten Entwicklung erstreckt sich auf den Fünfjahreszeitraum von 1996 bis 2000. Die Resultate werden saisonbereinigt und relativ zum Status quo angegeben, dem die alte Regelung der Lohnfortzahlung zugrunde liegt. Es handelt sich also nicht um eine absolute Prognose

¹ Eine Kurzbeschreibung des Modells ist bei DREGER, C.: Beschäftigungswirkungen einer Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung: Ergebnisse einer Simulationsrechnung, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/1996, zu finden.

der zukünftigen Entwicklung. Der tatsächliche Verlauf der dargestellten Outputgrößen kann z.B. durch konjunkturelle Einflüsse beschleunigt oder gebremst werden. Hier interessiert jedoch nur der durch die Wahl einer Handlungsalternative erzielbare zusätzliche Effekt. Die simulierte Entwicklung der abhängig Beschäftigten, die sich bei einer Reduzierung der Lohnfortzahlung auf 80 Prozent ergibt (Variante 1), ist in Abbildung 1 enthalten. Darüber hinaus werden die Ergebnisse eines Alternativszenarios dargestellt, in dem die Lohnfortzahlung vollständig entfällt (Variante 2). Der Verlauf einer Auswahl weiterer Modellgrößen (Arbeitslose, Arbeitskosten, Wachstumsraten des Konsums und des Bruttoinlandsprodukts) ist in Tabelle 2 wiedergegeben.

Abbildung 1:
Kumulierte Arbeitsplatzeffekte einer Reduzierung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf 80 Prozent (Variante 1) und auf 0 Prozent (Variante 2) - Änderung der abhängig Beschäftigten in 1.000 Personen im Vergleich zum Status quo -



Quelle: Berechnungen des IWH.

Eine allgemeine Übernahme der neuen gesetzlichen Regelung zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in die Manteltarifverträge würde einen Zuwachs an Arbeitsplätzen nach sich ziehen. Kurzfristig wird die Entwicklung zwar von kontraktiven Nachfrageeffekten behindert, die aus der Absenkung der Bruttoeffektivlöhne resultieren. Während der Nachfrageausfall sofort wirksam wird, reagiert die Arbeitsnachfrage meist nur verzögert auf die Senkung der Arbeitskosten. Der kontraktive Prozeß wird daher erst allmählich durch den Beschäftigungsaufbau überkompensiert. Wenn die Resul-

tate dennoch einen sofortigen, quantitativ unbedeutenden Arbeitsplatzgewinn suggerieren, ist dies in erster Linie dadurch zu erklären, daß die zu Beginn des Simulationszeitraums ausgewiesenen Wirkungen noch innerhalb der Fehlergrenzen der Modellrechnung liegen.

Tabelle 2:
Die simulierte Entwicklung einer Auswahl weiterer Modellgrößen: Abweichungen vom Status quo in Prozentpunkten

Variable	Zeitraum	Veränderung gegenüber dem Status quo in vH	
		Variante 1	Variante 2
Arbeitslose	nach 1 Jahr	-0,6	-2,9
	nach 3 Jahren	-1,4	-7,3
	nach 5 Jahren	-1,4	-7,5
Arbeitskosten	nach 1 Jahr	-0,7	-3,7
	nach 3 Jahren	-0,8	-3,8
	nach 5 Jahren	-0,8	-3,8
Wachstumsrate des privaten Verbrauchs	nach 1 Jahr	-0,4	-1,7
	nach 3 Jahren	0,1	0,6
	nach 5 Jahren	0,1	0,6
Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts	nach 1 Jahr	-0,1	-0,8
	nach 3 Jahren	0,1	0,4
	nach 5 Jahren	0,0	0,2

Quelle: Berechnungen des IWH.

Mittel- und langfristig ist der erzielbare Zuwachs an Arbeitsplätzen bei der gegenwärtigen gesetzlichen Neuregelung der Lohnfortzahlung recht bescheiden. Gemessen am derzeitigen Beschäftigtenstand würde die Nachfrage nach Arbeit nur um etwa 0,25 Prozent ausgedehnt, so daß die Elastizität einer Senkung der Arbeitskosten in bezug auf die Beschäftigung nach Ablauf aller Anpassungsvorgänge etwa 0,3 beträgt. Auch wenn die neue gesetzliche Regelung damit nur zu einer marginalen Reduktion der Arbeitskosten führt, ist dies weniger der Untauglichkeit des Instruments als vielmehr dem schwachen Eingangsimpuls zuzuschreiben. Wenn die Lohnfortzahlung vollständig entfallen würde, ist langfristig ein nennenswerter Beschäftigungsgewinn von etwa 450.000 Arbeitsplätzen zu erwarten, so daß mit zunehmender Kostenentlastung ein überproportionaler Anstieg der Beschäftigung erfolgen würde.

Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Die gegenwärtige Regelung einer Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall stellt allenfalls eine flankierende Maßnahme dar, um die Arbeits-

kosten im Interesse einer höheren Beschäftigung zu senken. Selbst wenn die neue Regelung in sämtliche Manteltarifverträge eingebettet würde, sind lediglich geringfügige Effekte am Arbeitsmarkt zu erwarten. Die gesetzlich ermöglichte Absenkung der Lohnfortzahlung kann deshalb nur ein erster Schritt zur Verringerung der Arbeitskosten sein. Ein nachhaltiger Beschäftigungsaufbau erfordert eine stärkere Reduktion der Arbeitskosten. Maßnahmen zu deren Rückführung müssen nicht zwangsläufig bei der Lohnfortzahlung ansetzen,

zumal andere Komponenten der Lohnnebenkosten quantitativ wesentlich stärker ins Gewicht fallen. Dies betrifft insbesondere die Beiträge der Arbeitgeber zur gesetzlichen Sozialversicherung sowie die Aufwendungen, die aus der Erhöhung der Urlaubstage resultieren. Diese haben seit den siebziger Jahren ursächlich die Verteuerung des Faktors Arbeit bewirkt.

Christian Dreger (cdr@iwh.uni-halle.de)
Hans-Ulrich Brautzsch (bra@iwh.uni-halle.de)

Kommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik: Potentielle Kooperationsvorteile und fiskalische Kooperationsbarrieren

Von Kommunen gemeinsam erschlossene und betriebene Industrie- und Gewerbegebiete gelten als Hoffnungsträger der regionalen Entwicklungspolitik. Durch sie sollen regionale Ressourcen effizienter eingesetzt und damit zusätzliche Entwicklungspotentiale aktiviert werden. Interessant erscheint dieses Instrument vor allem für die neuen Länder, die als wirtschaftlich rückständige Regionen besonders auf einen effizienten Einsatz regionaler Ressourcen angewiesen sind. Mehr Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik kann hier insbesondere nicht effiziente Ergebnisse kommunaler Standortkonkurrenz kompensieren. Allerdings entstehen durch Rahmenbedingungen des kommunalen Steuer- und Transfersystems Kooperationsbarrieren, die vor allem im Stadt-Umland-Bereich das Zustandekommen einer an sich sinnvollen Zusammenarbeit verhindern können: Erstens kann sich ein Verlust kommunaler Einnahmeautonomie ergeben, wenn ein gemeinsam betriebenes Gewerbegebiet die Harmonisierung der Realsteuerhebesätze notwendig macht; zweitens kann interkommunale Zusammenarbeit zu einem unverhältnismäßig hohen Rückgang von Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich führen, wenn die Möglichkeit kommunaler Zusammenarbeit im Finanzausgleichsgesetz nicht berücksichtigt ist. Es ist daher empfehlenswert, die gesetzlichen Rahmenbedingungen entsprechend zu ändern.

In der regionalen Entwicklungspolitik wird zunehmend auf die Kooperation von für die Regional-

entwicklung relevanten Akteuren gesetzt. Auf diese Weise sollen Wachstumsimpulse für eine Region nicht nur von außen – etwa durch Subventionen – entstehen, sondern auch durch den effizienten Einsatz regionaler Ressourcen ausgelöst werden.²

Neben Regionalen Entwicklungskonzepten und „Public-Private-Partnerships“ in der Wirtschaftsförderung liegt hier vor allem interkommunale Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik im Trend.³ Von dieser verspricht man sich die Beendigung ineffizienter „Bürgermeisterkonkurrenz“ im kommunalen Standortwettbewerb, eine bessere Ausnutzung intraregional gestreuter Finanz- und Verwaltungskraft sowie eine Minderung von Stadt-Umland-Problemen in regionalen Verdichtungsräumen.⁴

Was kann dieses Instrument für Ostdeutschland leisten, und inwieweit besteht politischer Hand-

² Vgl. HEIMPOLD, G.; JUNKERNHEINRICH, M.: Regionalisierung der Regionalpolitik – ein instrumenteller Hoffnungsträger?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Heft 2/1995, S. 7-12.

³ Für einen Überblick über die verschiedenen Kooperationsformen vgl. KRIEGER, F.: Interkommunale Kooperation – Gemeinsame Industrie- und Gewerbegebiete. ILS-Schriften 84. Dortmund 1994.

⁴ Vgl. INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hrsg.): Interkommunale Gewerbegebiete (Neue Wege der regionalisierten Strukturpolitik). ILS-Schriften 74. Dortmund 1994, sowie ERTEL, R. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation bei der Planung und Entwicklung von Gewerbegebieten. NIW-Vortragsreihe 11, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover 1996.