

Kostspielige Umverteilung in der Arbeitslosenversicherung

Risikogerechte ALV-Prämien würden niedrigere Beitragssätze erlauben

NZZ, 9.9.2010

Die bei der ALV bestehenden Quersubventionen wirken sich negativ auf die Beschäftigung aus. Mit der Einführung risikogerechter Versicherungsprämien liessen sich demgegenüber die jährlich ausbezahlten ALV-Leistungen deutlich senken.

George Sheldon

Derzeit unterliegen Erwerbseinkommen bis zu einer Höhe von 126 000 Fr. pro Jahr dem Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung (ALV) von 2,0%. Darüber liegende Lohnanteile sind nicht beitragspflichtig und auch nicht gegen Lohnausfall durch Arbeitslosigkeit versichert. Der Entwurf zur vierten Teilrevision der ALV, der im Frühling vom Nationalrat verabschiedet wurde und am 26. September in einem Referendum zur Abstimmung steht, sieht vor, den Prämiensatz auf 2,2% anzuheben und darüber hinaus auch unversicherte Einkommen zwischen 126 000 und 315 000 Fr. mit einem Solidaritätsprozent zu belegen, bis der Schuldenstand der ALV von derzeit 7 Mrd. Fr. abgebaut ist. Letzteres dürfte noch Jahre dauern.

«Einkommensgerechtigkeit»

Die Gewerkschaften möchten in Sachen Solidarität noch einen Schritt weiter gehen und inskünftig alle Erwerbseinkommen, unabhängig von ihrer Höhe, mit einem einheitlichen Beitragssatz belasten, so wie das in der AHV geschieht. Dadurch könnte der Beitragssatz für alle gesenkt werden. Besserverdienende hätten dadurch natürlich höhere absolute Beiträge zu entrichten als bis anhin, aber das ist auch das Ziel der Gewerkschaften. Sie möchten durch eine Aufhebung der Einkommensgrenze für mehr «Einkommensgerechtigkeit» sorgen. Doch wie wirkt sich ein solcher Schritt auf die Beschäftigung aus, deren Sicherung die Gewerkschaften ebenfalls als Ziel verfolgen? Nimmt man die Ergebnisse der empirischen Wirtschaftsforschung zur Hand, kommt man eher zu einer pessimistischen Haltung.

Die Skepsis rührt daher, dass die Arbeitslosenversicherung keine Versicherung in herkömmlichem Sinne ist, da ihre Prämien nicht risikogerecht sind: Trotz markanten und dauerhaften Risikounterschieden zahlen alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer einen einheitlichen Beitragssatz. Risiko-undifferenzierte Versicherungsbeiträge, die systematischen Arbeitsausfalls-Risiken zwischen den Firmen nicht Rechnung tragen, haben zur Folge, dass Firmen mit chronisch instabilen Beschäftigungsverhältnissen durch solche mit stabilen Arbeitsstellen subventioniert werden, was zu sogenannten Kreuz- oder Quersubventionen führt.

Nutznieser und Finanzierer

Solche Quersubventionen sind unter dem bereits geltenden Finanzierungssystem nicht unbedeutend. Nach Schätzungen der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum der Universität Basel belaufen sie sich auf etwa einen Fünftel der Gesamteinnahmen der ALV.

Die grössten Nutzniesser der Umverteilung sind das Bau- und das Gastgewerbe. Das Gastgewerbe löst durch seine Beschäftigungspolitik rund das Dreifache und die Baubranche etwa das Zweifache dessen aus, was sie an Beiträgen in die ALV einzahlen. Die Hauptfinanzierer der Quersubventionen sind vor allem die Wirtschaftszweige Verkehr, Handel, Finanzen sowie die öffentliche Verwaltung. Auch Schlechterverdienende profitieren vom einheitlichen Beitragssatz. Nach Berechnungen der FAI zahlen Personen mit einem Erwerbseinkommen unterhalb des Medianeinkommens (unter- und oberhalb dessen jeweils die Hälfte aller Löhne liegt) nur die Hälfte dessen in die Versicherung ein, was sie an Leistungen während der Arbeitslosigkeit erhalten. Das liegt daran, dass Schlechterverdienende häufiger und länger von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Quersubventionen und Umverteilungen sind ein Wesenszug von Arbeitslosenversicherungen. Deshalb ist der Versicherungsschutz obligatorisch. Andernfalls wäre zu befürchten, dass die Nettozahler aus der Versicherung aussteigen würden. Doch das Solidaritätsprozent und erst recht eine allgemeine Aufhebung der Einkommensgrenze für die Beitragspflicht dürften die bereits bestehenden beträchtlichen Quersubventionen innerhalb der ALV nochmals deutlich ansteigen lassen.

Dabei wirken sich Quersubventionen negativ auf die Beschäftigung aus. Dies liegt zum einen daran, dass sie Arbeitgeber und Arbeitnehmer dazu animieren, Beschäftigungsverhältnisse häufiger aufzulösen, als sie es tun würden, wenn sie die Kosten ihres Tuns voll zu tragen hätten (sogenannte Anreizeffekte). Zum anderen fördern sie das Wachstum instabiler Beschäftigungsverhältnisse auf Kosten stabiler. Auf diese Weise heben sie das allgemeine Niveau der Arbeitslosigkeit an (sogenannte Allokations- oder Struktureffekte).

Die USA als Vorbild

Risiko-abgestufte Versicherungsprämien wirken den negativen Beschäftigungseffekten von Quersubventionen entgegen. Bisher sind sie aber nur in den USA implementiert worden. Dort streuen die Sätze je nach Gliedstaat und Branche zwischen 0,8% und 10%. Das Ausmass der Risikogerechtigkeit ist aber nicht überall einheitlich. Diese Unterschiede sind von Wissenschaftlern in den USA genutzt worden, um die Auswirkung von Quersubventionen auf die Arbeitslosigkeit empirisch zu untersuchen. Dabei kommen sie zum Ergebnis, dass zwischen 15% und 30% der Entlassungen in den USA auf nach wie vor bestehende Anreiz- und Allokationseffekte zurückzuführen sind.

Die Resultate deuten zudem darauf hin, dass die Einführung vollständig risikogerechter Versicherungsprämien in einem Land mit bisher einheitlichen Beitragssätzen die Summe der jährlich ausbezahlten ALV-Leistungen zwischen 10% und 33% senken könnte. Dies würde auch niedrigere Beitragssätze erlauben.

Merkwürdigerweise sträuben sich aber die Gewerkschaften in Europa gegen Risiko-abgestufte ALV-Beiträge, während sie solche Prämien bei der obligatorischen Berufsunfallversicherung widerstandslos hinnehmen. In den USA hingegen bestehen die Gewerkschaften schon seit der Einführung der ersten obligatorischen ALV im Jahre 1931 im Gliedstaat Wisconsin, wo sich mehrheitlich deutsche und skandinavische - sprich eher sozialdemokratisch zugeneigte - Einwanderer niederliessen, auf risikogerechte Beitragssätze, da sie die negativen Folgen von Quersubventionen befürchten.

George Sheldon ist Extraordinarius für Nationalökonomie und Leiter der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum (WWZ) der Universität Basel.