

DIE FINANZIERUNG DER SOZIALEN SICHERUNG¹

In diesem MISSOC-Info wird die Finanzierung von Sozialen Sicherungssystemen in den an MISSOC teilnehmenden Staaten insbesondere im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit dargestellt. Das Thema ist durch die Wechselwirkungen von Volkswirtschaften und ihren Sozialschutzsystemen komplex und deshalb in drei Teilen näher betrachtet:

- I. Ausgaben und Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*
- II. Notwendige Maßnahmen zur Nachhaltigkeit von Sozialen Sicherungssystemen*
- III. Übersicht über die Finanzierungssysteme der Sozialen Sicherung*

I. Ausgaben und Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme

In der Europäischen Union sind die Ausgaben für Sozialschutz (pro Einwohner) in den letzten fünf Jahren (2000 – 2004) um etwa 16% angestiegen, wohingegen sich das BIP nur um etwa 13% erhöht hat.² Die Ursachen für den Anstieg der Sozialschutzausgaben liegen in der Wechselwirkung vieler Faktoren, hauptsächlich aber in der demographischen Entwicklung, im Anstieg der Gesundheitsausgaben (auf Grund des technologischen und wissenschaftlichen Fortschrittes und der steigenden Lebenserwartung), in den Veränderungen im Bereich Arbeit und Familie und in den gesunkenen wirtschaftlichen Wachstumsraten.

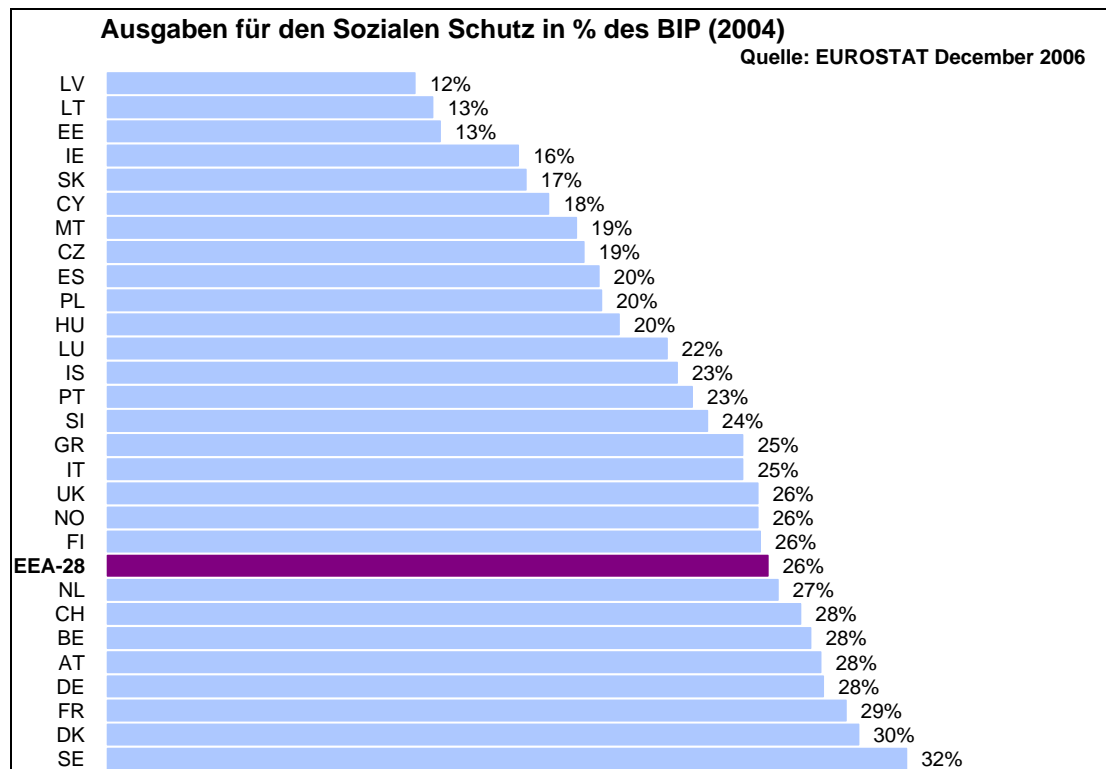
2004 betrug der BIP-Anteil an Sozialschutzausgaben in den 28 EWR-Ländern durchschnittlich 26%, am niedrigsten war er in Lettland (12%), am höchsten in Schweden (32%). Die Europäische Union strebt eine Maximierung des Anteils der Union am Weltmarkt und gleichzeitig die Aufrechterhaltung von sozialem Zusammenhalt und Wohlstand an. Insbesondere Länder, deren Sozialschutzausgaben bereits einen hohen Prozentsatz am BIP ausmachen, versuchen, ihre Sozialschutzsysteme den neuen demografischen, arbeitsbezogenen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen, um ihre Aufgabe weiterhin effektiv zu erfüllen. Dies bedeutet, dass soziale Risiken hauptsächlich mit dem Instrument der Sozialversicherung in Kombination aus sozialer Solidarität und dem Beitragsprinzip abgedeckt werden³.

¹ Der hier so verwendete Begriff beinhaltet Sozialversicherung, Sozialhilfe und Gesundheitsdienste.

² Quelle: EUROSTAT (Dez. 2006). Bitte beachten Sie, dass die Daten nicht inflationsbereinigt sind, da sie nicht für alle 25 EU-Mitgliedsstaaten verfügbar sind.

³ Gemeint ist hier, dass Beiträge und Leistungen korrespondieren.

Abbildung 1:

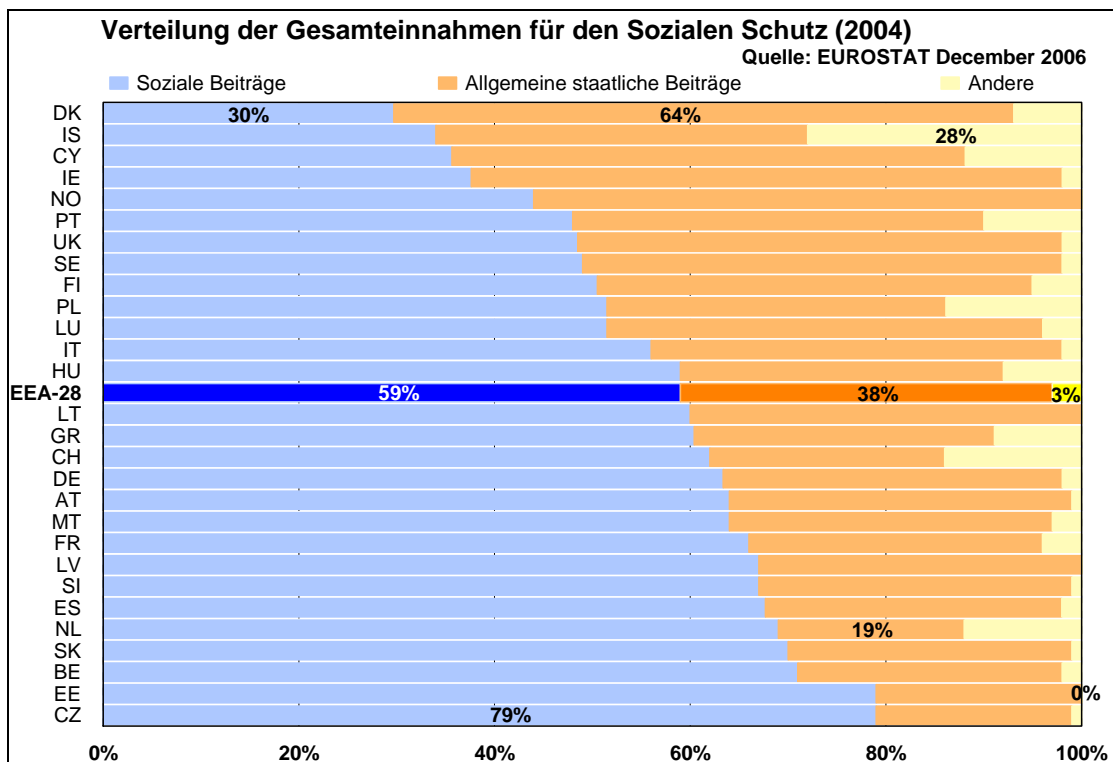


In allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist für den Sozialschutz – mit einer deutlichen Spreizung – ein recht hoher Anteil des Bruttosozialproduktes erforderlich. Es besteht das Risiko, dass sich das Wirtschaftswachstum verlangsamt, was wiederum ungünstige Auswirkungen auf die Einkommen und die Höhe des Sozialschutzes hat. Folglich liegt das Hauptaugenmerk nicht in der Art und Weise, in welcher Form der Sozialschutz finanziert wird (Besteuerung oder Beiträge), sondern darin, wie ein angemessenes Wirtschaftswachstum aufrechterhalten und die Beschäftigungsrate erhöht werden kann. Denn durch eine steigende Beschäftigungsrate sinken die notwendigen Mittel, die aufgrund von Arbeitslosigkeit (Leistungen bei Arbeitslosigkeit, bei frühzeitigem Renteneinstieg aufgrund von Altersarbeitslosigkeit) aufgewendet werden müssen, und gleichzeitig steigt die finanzielle Basis für alle Zweige der Sozialen Sicherung. Zudem sind Sozialversicherungsleistungen und generell Sozialschutzleistungen ein Faktor für Wirtschaftswachstum, da sie den Umsatz von Waren und Dienstleistungen erhöhen. Daher gehen Wirtschaftswachstum und Sozialschutz Hand in Hand.

Bei den Finanzierungssystemen für den Sozialschutz handelt es sich in allen EWR-Ländern um Mischsysteme aus Sozialabgaben (von Arbeitnehmern, Arbeitgebern, Einwohnern gezahlten Abgaben), staatlichen Zuweisungen (Steuern) und anderen Quellen. In den EWR-Ländern beträgt der Anteil der Sozialabgaben durchschnittlich 59%, wohingegen der Steueranteil 38% beträgt, andere Quellen machen 3% aus. Allerdings unterscheiden sich die Finanzierungssysteme der einzelnen Länder erheblich: In Dänemark machen Sozialabgaben den niedrigsten Anteil der betrachteten Länder aus (30%), wohingegen in der Tschechischen Republik der Anteil an Sozialabgaben am höchsten ist (79%). Demgegenüber spielen in Dä-

nemark Steuern mit einem Anteil von 64% die größte Rolle, in den Niederlanden beträgt dieser Anteil nur 19%.

Abbildung 2:



Zur nachhaltigen Gestaltung der Sozialschutzsysteme sind Maßnahmen auf der Einnahme- und auf der Ausgabenseite erforderlich. Im Bereich der Einnahmeseite sind Konzepte notwendig, mit denen ein hohes Wirtschaftswachstum aufrechterhalten werden kann, das die Sozialschutzsysteme unterstützt. Ein Aspekt in diesem Bereich betrifft auch die Auswirkungen der Finanzierungssysteme und ihrer Umstrukturierung auf die Situation am Arbeitsmarkt⁴.

II. Notwendige Maßnahmen zur Angemessenheit und Tragfähigkeit von Sozialschutzsystemen

Aufgrund des Anstiegs der Sozialschutzausgaben wurden in zahlreichen Ländern gesetzliche Bestimmungen beschlossen, die unterteilt werden in solche, die isoliert betrachtet werden können, und solche, die Teil einer umfassenden Strategie sind.

a) Einzelmaßnahmen

Isolierte Maßnahmen zielen hauptsächlich darauf ab, wirtschaftliche Defizite auszugleichen bzw. die öffentlichen Schulden zu senken. Dies kann durch eine Senkung der Ausgaben für Sozialversicherungsleistungen und eine Steigerung der Einnahmen für die Sozialversicherungsträger erreicht werden.

⁴ OECD (März 2007): Financing social protection: the employment effects.

Maßnahmen zur Ausgabensenkung sind beispielsweise im Rentenbereich die Anhebung der Altersgrenzen (dies wird derzeit in Zypern diskutiert), für die Leistungsbezieher „ungünstigere“ Formeln zur Errechnung der Renten (z. B. durch die Einbeziehung der Gehälter des gesamten Arbeitslebens, nicht nur der letzten Jahre), die Verlängerung der Mindestwartezeit (dies wird ebenfalls derzeit in Zypern diskutiert), die Änderung von Lohnangleichung und Sozialversicherungsleistungen (dies wird derzeit in Luxemburg diskutiert) usw.

Maßnahmen zur Anhebung der Einnahmen auf Seiten der Sozialversicherungsträger sind die Erhöhung von Beiträgen oder Steuern oder von staatlichen Subventionen (z. B. stiegen 1999-2002 in Malta die Sozialversicherungsbeiträge für Angestellte von 25% auf 30%). Viele Länder ziehen eine Konsumbesteuerung vor, insbesondere auf Tabak und Alkohol. In Österreich z. B. für die Gesundheitsfürsorge, allerdings beträgt der Anteil dieser Einnahmen weniger als 1% der Gesamteinnahmen dieser Steuer. In Rumänien werden über Tabak- und Alkoholsteuern die Infrastruktur und staatliche Gesundheitsprogramme finanziert. Die Einnahmen aus diesen Steuern betragen 37,8% der gesamten für den Haushalt des Gesundheitsministeriums 2007 bewilligten Gelder. Die Einführung solcher Steuern wird ebenfalls in Luxemburg diskutiert. In Frankreich gibt es außerdem eine Debatte darüber Arbeitgeberbeiträge zu ersetzen durch neue Steuern oder durch einen zusätzlichen Anteil der MwSt.

Eine weitere Maßnahme ist der Einsatz einfacherer und effizienterer Verfahren zur Einziehung und/oder Verwaltung der Beiträge, z. B. durch die Übertragung dieser Aufgabe an eine einzelne Steuerbehörde (in Großbritannien z. B. zieht die hoheitliche Finanzbehörde Sozialbeiträge und Steuern ein, in Italien legen die Angestellten den Steuerbehörden und den Sozialversicherungsträgern eine einzige Jahreserklärung vor, in Bulgarien ist die Staatliche Steuerbehörde zuständig für die Einziehung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern) oder an mehrere Steuerbehörden. Die rumänische Regierung hat den Empfehlungen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank folgend beschlossen, die Einziehung von Gesundheits-, Arbeitslosen- und Rentenbeiträgen mit der Einziehung von Lohnsteuern zusammenzufassen und die eingezogenen Sozialabgaben direkt und sofort an die zuständige Steuerbehörde [Staatliche Finanzverwaltungsbehörde] zu überweisen. In den Niederlanden ist das Finanzministerium und in Ungarn die Staatliche Steuerbehörde ebenfalls verantwortlich für die Einziehung von Steuern und allen Sozialversicherungsbeiträgen. Wird die Einziehung von Sozialversicherungsbeiträgen den Steuerbehörden übertragen, nähert sich im Allgemeinen das Lohnkonzept in der Sozialgesetzgebung dem Lohnkonzept in der Steuergesetzgebung an. In Slowenien obliegen der Steuerverwaltung die Sozialversicherungsbeiträge mit Ausnahme von Gesundheitsfürsorge und Renten. In Norwegen werden die Beiträge von den örtlichen Steuerbehörden eingezogen. In Portugal ist das „Institut für die Finanzverwaltung der Sozialversicherung“ zuständig für die Verwaltung von Sozialversicherungseinnahmen und das „Institut für die Verwaltung des Fonds zur finanziellen Stabilisierung der Sozialversicherung“ für die Verwaltung des finanzierten Teils des Systems. In Spanien ist das TGSS verantwortlich für die Verwaltung von Geldern, Kapital und Krediten sowie für die Verwaltung von Dienstleistungen im Hinblick auf die Einziehung und Zahlung von Verbindlichkeiten des Sozialversicherungssystems.

Mit isolierten Maßnahmen werden die volkswirtschaftlichen Zusammenhänge nicht umfassend in den Blick genommen, und sie leisten – im Allgemeinen – keinen Beitrag zum Anstieg des BIP, was ein Hauptziel ist. Maßnahmen wie diese werden schnell an ihre Grenzen sto-

Ben, sofern sie es nicht schon sind. Sozial, politisch und wirtschaftlich wird dann eine weitere Ausgabensenkung oder eine kontinuierliche Erhöhung der Beiträge und Steuern eventuell nicht mehr toleriert.

b) Umfassende Strategien

Bei umfassenden Maßnahmen werden Interventionen in den Bereichen Arbeit, Sozialversicherung und Steuern als Teil eines allgemeinen Plans für Wirtschaftswachstum miteinander kombiniert.

Zu diesen Maßnahmen gehören unter anderem angemessene und nachhaltige Investitionen, die einen Einnahmenanstieg auf Seiten der Sozialversicherungsträger garantieren, der proportional zum Wirtschaftswachstum verläuft. Es wird erwartet, dass der weltweite Wohlstand in den kommenden Jahren ansteigt, und die Frage ist, wie die Sozialversicherungsträger davon profitieren werden und einen Teil dieses Wohlstands für die Sozialleistungen in Anspruch nehmen. (In Griechenland gibt es momentan eine Debatte über die Modernisierung des institutionellen Rahmens in Bezug auf Investitionen, auf die Verwaltung der Zahlungsmittel und allgemein auf das Eigentum der Sozialversicherungsträger. In der Slowakei gibt es eine Diskussion über die Überweisung eines Teils der Beiträge an private Verwaltungsunternehmen.) Andere Maßnahmen fördern die Beschäftigung. Es werden Anreize für längere Arbeitszeiten geschaffen, und die Verbindung zwischen Beiträgen und Leistungen wird gefestigt.

Es werden besondere Maßnahmen ergriffen, um die Beschäftigung in großen Bevölkerungsgruppen zu fördern, die heute nicht oder unzureichend beschäftigt sind. Viele Frauen sind aufgrund ihrer familiären Situation nicht berufstätig, dazu gehört nicht nur die Erziehung von Kleinkindern, sondern auch die Pflege älterer Familienangehöriger. Werden Familien- und Berufsleben miteinander in Einklang gebracht, kann diese große Gruppe ins berufstätig werden bzw. länger berufstätig bleiben. Maßnahmen gegen Diskriminierung bei der Arbeitsplatzvergabe auf Grund von Behinderungen, Alter, Rasse, Religion und Überzeugungen zielen darauf ab, wirtschaftlich und sozial schwache Bevölkerungsgruppen mit einzubeziehen. Nicht zuletzt werden Maßnahmen ergriffen, die auf die Ausbildung und Weiterbildung der Beschäftigten abzielen. Der internationale Wettbewerbsmarkt verlangt Personal mit Fachwissen und Qualifikationen. Gut aus- und weitergebildete Arbeitnehmer/innen haben deshalb beste Chancen, Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Viele Staaten verschaffen den Arbeitgebern Anreize, etwa Entlastungen bei den Lohnkosten oder Beiträgen, um die Umsetzung aller oben genannten Kategorien zu fördern oder neue oder mittlere und kleine Unternehmen zu stärken. Diese Maßnahmen zielen auf bestimmte Personenkategorien ab. Sie können aber auch auf bestimmte Beschäftigungsbereiche (das geschieht in Malta in Form von Steuergutschriften) oder auf neue oder kleine Unternehmen angewandt werden.

Bei der Auswahl der Maßnahmen müssen auch ihre sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen berücksichtigt werden. Wird die Sozialversicherung zum Beispiel über Steuern finanziert, ist die Art der Steuer (direkt, indirekt) von hoher Bedeutung, weil jede Steuer unterschiedliche Vor- und Nachteile im Hinblick auf Beschäftigung, Wettbewerb, Wirtschaftswachstum,

Gleichheit und Gerechtigkeit mit sich bringt⁵. Alle diese Maßnahmen sollten nach einer Beratung der Sozialpartner im Konsens ergriffen werden.

Das Gleichgewicht zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe, privatem und öffentlichem Sektor, Solidarität und Beitragsprinzip, Freiheit und Gleichheit ist spezifisch für jeden Staat. Allerdings könnte ein Austausch von Meinungen und Erfahrungen und die offene Methode der Koordinierung hilfreich sein, um im breiteren europäischen Zusammenhang das gemeinsame Ziel Wirtschaftswachstum und Tragbarkeit der Sozialschutzsysteme und die hierfür ergriffenen Maßnahmen genauer zu erörtern.

Die Auswirkungen der oben genannten Maßnahmen auf das Konzept der Sozialversicherung sind von entscheidender Bedeutung. In allen Mitgliedsstaaten sind zwei Trends zu beobachten: Erstens hin zum Privatrecht⁶ und zu Marktmechanismen und zweitens hin zur Sozialhilfe. Charakteristische Beispiele hierfür sind beispielsweise die Einführung und Entwicklung von zusätzlicher Altersversorgung, Vorschriften zur Verwaltung und Aufbau von Rücklagen der Sozialversicherungsträger, um bessere Einnahmen zu erzielen, sowie die Übertragung einiger Eventualverbindlichkeiten an Privatversicherungen unter einem speziellen staatlichen Kontrollsystem (zum Beispiel im Gesundheitswesen der Niederlande).

Andererseits ist die Einführung eines bedarfs- oder bedürftigkeitsabhängigen Mindesteinkommens ein Beispiel für den Trend zur Sozialhilfe. Hier besteht das Risiko einer rückläufigen Entwicklung der Rechte der Versicherten, da bei der Sozialversicherung weder eine Bedarfs- oder Bedürftigkeitsprüfung gilt noch die Leistung nach dem Ermessen der zuständigen Behörden zuerkannt wird.

III. Übersicht über die Sozialschutz-Finanzierungssysteme in Europa

1. Maßnahmen, die direkt mit dem Finanzierungssystem in Verbindung stehen

a) Das Bismarck- und Beveridge-Modell

Die Unterscheidung zwischen Sozialversicherungssystemen, die dem Bismarck-Modell folgen, und Systemen, die dem Beveridge-Modell folgen, verläuft nicht mehr in klaren Grenzen. Die europäischen Sozialversicherungssysteme weisen gemischte Eigenschaften auf. Systeme, die bisher auf Beiträgen basierten, führen eine Teilfinanzierung aus Steuern ein. Umgekehrt führen Systeme, die bislang über Steuern finanziert wurden, auch Beiträge zur Teilfinanzierung ein.

Hauptsächlich über Beiträge finanzierte Systeme

In 20 am MISSOC teilnehmenden Ländern wird der Sozialschutz hauptsächlich über Beiträge finanziert, wobei die Bereiche der Sozialversicherungssysteme weit überwiegend durch Beiträge und die allgemeinen Versorgungs- und Fürsorgesysteme in der Regel durch Steuern

⁵ OECD (März 2007): Financing social protection: the employment effects.

⁶ In Rechtssystemen, die zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht unterscheiden. Diese Systeme werden auch als "kontinentale" Systeme bezeichnet im Gegensatz zu den "angelsächsischen" Systemen, die diese Unterscheidung nicht treffen.

finanziert werden⁷. Die Beiträge setzen sich aus verschiedenen Quellen zusammen: In den meisten Ländern bezahlen Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Beiträge. In einigen Ländern trägt zudem der Staat einen bestimmten Prozentsatz bei, z. B. über die Einkommensteuer, oder der Staat fängt ein mögliches Defizit auf.

In den vergangenen Jahren ist die Beteiligung des Staates auch in den ‚klassischen‘ Versicherungsbereichen angestiegen: Entweder werden die einzelnen Bereiche der Sozialversicherung nun auch über Steuern finanziert (z. B. Italien) oder die Steuerfinanzierung betrifft das System insgesamt (z. B. Belgien). In Belgien werden direkte und indirekte Steuern, etwa ein Teil der MwSt., zur Finanzierung der Sozialversicherung eingesetzt; der Prozentsatz der Steuern steigt stufenweise an, um die Beiträge der Arbeitgeber niedrig zu halten. In Frankreich machen Beiträge, die bis 1980 80% des Einkommens ausmachten, heute nur noch 2/3 aus. Gleichzeitig ist der Anteil der Finanzierung über Steuern gestiegen, um die Finanzierung des Sozialversicherungssystems sicherzustellen. Es wurden neue Steuern eingeführt, so etwa der „Allgemeine Sozialbeitrag“, der auf alle Arten von Einkommensquellen erhoben wird (Arbeit, Eigentum, Investitionen, Renten, Lotterien usw.). Die derzeitige Debatte über künftige Reformen zur Finanzierung der Sozialen Sicherung bezieht sich auf die Übernahme von Arbeitgeberbeiträgen durch neue Steuern oder durch einen weiteren Anteil der MwSt. Ziel ist es, das System der Sozialen Sicherung langfristig tragfähig zu gestalten.

Die Organisation der Finanzierung des Sozialschutzes mit gemischten Systemen (Beiträge und Steuern von verschiedenen Seiten, die von verschiedenen Institutionen eingezogen werden, die wiederum für verschiedene Bereiche verantwortlich sind) kann überaus kompliziert und ineffizient sein. Malta und die Niederlande haben die Einziehung der Sozialschutzeinkünfte vereinfacht. In Malta wird das beitragsgebundene System (dessen Grundbegründungsvoraussetzung darin liegt, dass bestimmte Beitragsbedingungen erfüllt werden) über Sozialversicherungsbeiträge finanziert, das beitragsfreie System, das einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegt, über Steuern. Alle Einkünfte (Beiträge, Steuern, Darlehen, Zuschüsse, Subventionen usw.) gehen in einen konsolidierten Fonds, mit dem alle Regierungsausgaben finanziert werden, darunter auch Sozialversicherungsleistungen. In den Niederlanden können die Sozialversicherungssysteme eingeteilt werden in Wohlfahrtseinrichtungen für Angestellte und in eine Volksversicherung für Gebietsansässige. Die Beiträge für die Sozialversicherungssysteme werden – in einem einzigen Betrag zusammen mit der Lohnsteuer – als Prozentsatz des steuerbaren Einkommens aus der Arbeit und aus den Kapitalerträgen erhoben. Die Selbstständigen und die nicht arbeitende Bevölkerung werden durch die Volksversicherung abgedeckt. Ihre Beiträge werden von der Steuerverwaltung mittels ihrer Einkommensteuererklärung erhoben. Auch die einkommensbezogenen Beiträge für das Gesundheitswesen werden vom Versicherten mittels Einkommensteuererklärung bezahlt.

In Frankreich zielt die staatliche Politik darauf ab, die Zahlungsverfahren zu vereinfachen und die Beziehungen zwischen Versicherten und Sozialversicherungsträgern zu verbessern.

⁷ Siehe Abbildung 2, Quelle: Eurostat Dezember 2006.

Hauptsächlich über Steuern und andere Quellen finanzierte Systeme

In 9 „MISSOC-Ländern“ beträgt der Anteil der Beiträge zur Finanzierung der Sozialschutzsysteme 50% oder weniger. In Finnland (50% Beiträge im Jahr 2004) werden Mindestrenten, Gesundheitsfürsorge, Grundarbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe und Familienleistungen über Steuern finanziert. Das einkommensbezogene Rentensystem, die Krankenversicherung, die Unfallversicherung und die Versicherung gegen Berufskrankheiten sowie die einkommensbezogene Arbeitslosenunterstützung basieren ausschließlich auf Beiträgen.

In Großbritannien (49% Beiträge) werden die Leistungen des Nationalen Versicherungsfonds durch das Umlageverfahren finanziert. Beitragsfreie Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit und berufsbedingte Verletzungen oder Krankheiten sowie allgemeines Kindergeld werden über Steuern durch den *Konsolidierten Staatsfonds* finanziert.

In Zypern (36% Beiträge) wird das Sozialversicherungssystem (das Renten und andere Geldleistungen zur Verfügung stellt) vollständig über Beiträge von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Staat finanziert. Ein *Fonds für Sozialen Zusammenhalt*, der über Beiträge allein der Arbeitgeber finanziert wird (2%), erbringt Leistungen an bestimmte Personenkategorien. Sach- oder Barleistungen der staatlichen Sozialfürsorge, des Dienstes für die Pflege und Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen und die Beihilfen und Leistungen des Gesundheitsministeriums werden über Steuern finanziert.

In Dänemark (30% Beiträge) werden nur die ergänzende soziale Sicherheit, Arbeitslosigkeit und berufsbedingte Verletzungen und Krankheiten ausschließlich über Beiträge finanziert. Die Finanzierung der anderen Sozialausgaben erfolgt über Steuern und Beiträge. In den vergangenen Jahren wurden Verbrauchssteuern eingeführt, um einen weiteren Anstieg der Einkommensteuern zu vermeiden. Es wurde ein Beitrag an den *Marktfonds* eingeführt, um die Arbeitslosenunterstützung und die Gesundheitsleistungen für wirtschaftlich schwache Personen zu finanzieren. Dieser Beitrag beläuft sich auf 8% der Gehälter oder des Nettoeinkommens. Eine weitere lokale Steuer in Höhe von 8% wurde eingeführt, um die Gesundheitsausgaben der örtlichen Behörden zu finanzieren.

b) Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern

Die Beitragsanteile von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sind wirtschaftlich nicht von großem Interesse, da Beiträge Produktkosten sind. Einige Staaten wie z. B. Luxemburg, Deutschland oder Liechtenstein sehen gleich große Beiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor, andere sehen unterschiedliche Anteile je nach Sicherungszweig vor (in Österreich z. B. für die Arbeitslosenversicherung). Die Senkung der Arbeitgeberbeiträge hat zum Ziel, Produktionskosten zu senken. Gewöhnlich wird diese Maßnahme von einem Anstieg staatlicher Gelder an die Sozialversicherungsträger begleitet. Wird hierfür aber eine Verbrauchssteuer neu eingeführt, oder die bereits vorhandene angehoben, dann ist ein positiver Effekt zweifelhaft.

c) Art und Eigenschaften der Steuern

Direkte Steuern sind die leicht bevorzugte steuerliche Einnahmequelle: So wurde beispielsweise in Luxemburg eine Steuer von 0,07 € pro Liter Benzin und von 0,01 € pro Liter Kraftstoff für den Bedarf des Beschäftigungsfonds eingeführt. In der Schweiz werden soziale Für-

sorgeleistungen hauptsächlich durch direkte Steuern finanziert. Ein Teil der MwSt. sowie ein Teil der Steuern auf Glücksspiele geht allerdings an die erste Rentensäule, Auch Tabak- und Alkoholsteuer finanzieren Altersrenten, Renten für Hinterbliebene und Berufsunfähigkeitsrenten der ersten Rentensäule. In Belgien wurden anfangs ausschließlich indirekte Steuern zur alternativen Finanzierung herangezogen; 2004 wurde die Finanzierung um einen Teil der direkten Steuern erweitert. In Österreich wird fast $\frac{1}{4}$ der Kosten des Gesundheitssystems über indirekte Steuern finanziert. In Liechtenstein dient eine indirekte Steuer auf schwere Transportfahrzeuge zur Finanzierung von Alters- und Unterhaltsberechtigtenleistungen. In Estland gehen 32% der Steuer auf Glücksspiele als Unterstützung von Projekten in den Bereichen Familie, Medizin, Fürsorge, Senioren und Behinderte. In Spanien fließen Steuern auf Benzin und andere Sondersteuern in die Gesundheitsfürsorge und in Unterstützungsleistungen für Kranke.

In Staaten, in denen weite Teile der sozialen Sicherung über Steuern finanziert werden, sind Zentralität, Regionalität oder Lokalität der Steuern von hoher Bedeutung: In Dänemark werden die Renten von Staat und Gemeinden finanziert. Das Gesundheitswesen wird von den Regionen und Gemeinden finanziert. In Finnland finanzieren die örtlichen Behörden das Gesundheitswesen über örtliche Steuern und Gebühren, die von den Nutzern der Dienstleistungen bezahlt werden. Zusätzlich überweist der Staat den örtlichen Behörden einen Pauschalbetrag für die Finanzierung von Sozialleistungen und Gesundheitsdiensten. In Estland sind die Staatssteuern Einkommensteuer, Sozialsteuer, Grundsteuer, Steuer für Glücksspiele, MwSt., Zoll, Verbrauchsteuern und die Steuer auf schwere Transportfahrzeuge. Die lokalen Steuern sind Umsatzsteuer, Bootssteuer, Werbesteuer, Steuer für die Sperrung von Wegen und Straßen, Kraftfahrzeugsteuer, Tiersteuer, Vergnügungssteuer, Parkgebühr usw.

d) Finanzierungsmethode in Abhängigkeit von der Art des sozialen Risikos

In den MISSOC-Ländern unterscheiden sich die Finanzierungsarten je nach Art des Risikos. Ausnahmen hiervon sind Belgien und Malta, wo alle Bereiche der sozialen Sicherheit durch ein gemischtes System mit allgemeinen Beiträgen und Steuern finanziert werden.

In den meisten Ländern wird die *Altersrente* nur über Beiträge oder über Beiträge und Steuern finanziert.⁸ Ausnahmen hiervon sind Dänemark und Estland, wo die staatliche Rente nur über Steuern finanziert wird. *Berufsunfälle und -krankheiten* werden in fast allen Ländern (mit Ausnahme von Großbritannien) über Beiträge oder ein gemischtes System finanziert. Dabei werden die Beiträge normalerweise nur von den Arbeitgebern (und Selbstständigen) bezahlt. *Sachleistungen bei Krankheit* werden in unterschiedlicher Form finanziert, d. h. nur Beiträge (Italien, Schweiz), hauptsächlich Beiträge und Steuern (die meisten Länder), hauptsächlich Steuern (Irland, Norwegen, Großbritannien) und nur Steuern (Dänemark, Spanien, Island, Zypern, Portugal, Schweden). In einigen Ländern, in denen Sachleistungen bei Krankheit hauptsächlich über Beiträge finanziert werden, sind bestimmte Bevölkerungsgruppen durch Mittel des Staatshaushaltes geschützt (z. B. Niederlande, Bulgarien, Liechtenstein). Schließlich wird auch das *Risiko der Arbeitslosigkeit* mit Ausnahme von Luxemburg in

⁸ Vgl. auch zu den folgenden Ausführungen MISSOC, Vergleichende Tabellen, Tabelle I: Finanzierung.
http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_tables_en.htm

fast allen Ländern über Beiträge oder ein gemischtes System bezahlt. Deutschland, Estland und Großbritannien haben des Weiteren ein zweiteiliges System mit Arbeitslosengeld (finanziert über Beiträge) und Fürsorgeleistungen bei Arbeitslosigkeit (finanziert über Steuern).

Weitere Leistungen wie Familienleistungen und Leistungen bei Armut werden überwiegend über Steuern (staatliche soziale Solidarität) finanziert. Der Gedanke, dass diese Kosten die gesamte Gesellschaft und nicht nur die versicherte Bevölkerung betreffen, ist hierbei vorherrschend. Die Familienleistungen werden in 21 MISSOC-Ländern über Steuern finanziert. In den übrigen MISSOC-Ländern werden sie mit einem gemischten System (Belgien, Frankreich, Luxemburg, Malta, Österreich und Portugal) oder über Beiträge (Griechenland, Italien, Liechtenstein und Schweiz) finanziert. Zusätzlich werden z. B. in Finnland *Maßnahmen zum Elternurlaub* entsprechend der gemeinsamen Verantwortung finanziert. Alle Arbeitgeber beteiligen sich an dieser Finanzierung.

f) Einführung des Kapitaldeckungsprinzips

Das Kapitaldeckungsprinzip wird in Form von ergänzenden Sozialversicherungssystemen, durch die Bildung von Sonderfonds oder durch die Übertragung eines Teils des öffentlichen Systems in ein privatfinanziertes System eingeführt. Der vorherrschende Gedanke dabei ist, einen Kapitalstock aufzubauen, um die zusätzlichen Sozialversicherungsausgaben aus den Kapitalgewinnen zu finanzieren. In Bulgarien wurde 2000 eine obligatorische Zusatzversorgungseinrichtung eingerichtet, die aus Einzelkonten besteht, von zugelassenen Rentenversicherungsgesellschaften verwaltet wird und von der Kommission für Finanzaufsicht reguliert wird.

In der Schweiz wird die erste Rentensäule über ein Umlageverfahren finanziert, und zwar mit dem Kapitalisierungselement des *Ausgleichsfonds*. Die zweite Säule und die Gesundheitsleistungen werden über das Kapitaldeckungsprinzip finanziert. Die Erwerbsunfähigkeits- und Hinterbliebenenrente werden durch das Rentenwertumlageverfahren finanziert.

In Großbritannien sieht das Gesetz unterschiedliche Beitragssätze für diejenigen vor, die aus dem öffentlichen System „herausgetreten“ sind. Im Jahr 2012 wird ein neues System mit persönlichen Konten eingeführt. Alle Arbeitnehmer werden automatisch für ein persönliches Konto oder für ein qualitätsgesichertes, vom Arbeitgeber getragenes System registriert. Die Arbeitnehmer werden mindestens 4% ihres Bruttogehalts beitragen, ihre Arbeitgeber 3%. Dafür ist eine Steuererleichterung in Höhe von 1% vorgesehen.

In der Slowakei basiert die zusätzliche Sicherung für Altersrücklagen auf einem von den Arbeitgebern finanzierten Prinzip, nach dem Beiträge auf die Konten der jeweiligen Arbeitnehmer eingezahlt werden. Die Beiträge werden von 6 privaten Rentenverwaltungsgesellschaften verwaltet. Zudem wird die Einführung einer obligatorischen Sozialversicherung für Personen diskutiert, deren Beiträge vom Staat bezahlt werden und für das zusätzliche freiwillige Rentenversicherungssystem werden steuerliche Anreize gegeben.

In Griechenland untersucht eine Arbeitsgruppe die Einführung von Steueranreizen im Hinblick auf betriebliche Fonds der sozialen Sicherheit.

In Spanien ist die Bildung von Reserven eine der nach dem „Toledo-Abkommen“ ergriffenen Maßnahmen, um das finanzielle Gleichgewicht des Sozialversicherungssystems sicherzustellen. Der Reservenfonds in der allgemeinen Finanzverwaltung für soziale Sicherheit soll künftige Verbindlichkeiten des Systems im Hinblick auf Beitragsleistungen erfüllen.

2. Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung

Diese Maßnahmen haben eine direkte – allerdings begrenzte – wirtschaftliche Auswirkung auf die Finanzierung der sozialen Sicherheit, da sie hauptsächlich über Steuern finanziert werden. Außerdem haben sie eine indirekte Wirkung auf die Finanzierung der sozialen Sicherheit, weil sich durch sie der Anteil der aktiven Bevölkerung erhöht. Es werden spezifische Maßnahmen für die Beschäftigung spezifischer Gruppen ergriffen, etwa Arbeitslose und insbesondere Langzeitarbeitslose, Menschen mit Behinderungen, ältere bzw. junge Arbeitnehmer, Auszubildende, Selbstständige und andere besondere Gruppen (Alleinerziehende, Niedriglohnarbeiter oder Rentner usw.). In Malta richten sich Steueranreize an bestimmte Beschäftigungssektoren (z. B. in den Bereichen Wissenschaft und Technologie oder an Firmen, die ein weiterführendes Studium ihrer Angestellten erleichtern). Darüber hinaus werden in Portugal für bestimmte Tätigkeiten niedrigere Beiträge verlangt, insbesondere gemeinnützige Tätigkeiten oder Tätigkeiten mit niedrigem Gehalt.

In Norwegen ist das Kriterium nicht eine bestimmte Bevölkerungsgruppe, sondern das Niveau der Wirtschaftsentwicklung in verschiedenen geografischen Zonen. Nach diesem Kriterium werden die Beiträge festgesetzt, wodurch die Beschäftigung gefördert werden soll.

a) Arbeitslose

Bei den Maßnahmen für Arbeitslose kann unterschieden werden zwischen Steueranreizen (Polen), einer allgemeinen Entlastung bei den Lohnkosten (Polen, Slowakei, Rumänien) und der Senkungen der Sozialbeiträge (Belgien, Griechenland, Polen, Irland). In Finnland können Arbeitgeber wirtschaftliche Unterstützung erhalten, wenn sie Arbeitslosen eine Beschäftigung anbieten. In Polen sollen Steueranreize, etwa die Befreiung von Vermögenssteuern, von Steuern auf privatrechtliche Transaktionen usw. beschäftigungsfördernd wirken. Die Maßnahmen für bestimmte Arbeitslosengruppen bestehen in der teilweisen Rückerstattung der Kosten für Vergütung, Sondervergütungen und Sozialversicherungsbeiträge. Diese Rückerstattungen werden aus dem Beschäftigungsfonds bezahlt. In Ungarn wird für die Beschäftigung registrierter Arbeitsloser eine Befreiung von der gesundheitsrechtlichen Pauschalsteuer, vom 3%-igen Arbeitgeberbeitrag und vom gesamten 29%-igen Sozialversicherungsbeitrag angeboten. Für „Einsteiger ins Berufsleben“ gibt es keine Befreiungen, allerdings eine Senkung des 29%-igen Sozialversicherungsbeitrags. Für die Schaffung neuer Arbeitsstellen werden ebenfalls Entlastungen bei den Lohnkosten und Sozialversicherungsentlastungen angeboten. In Bulgarien werden die Arbeitgeberbeiträge aus dem Staatshaushalt bezahlt, wenn die Arbeitgeber arbeitslose Alleinerziehende, arbeitslose Frauen über 50 Jahren und arbeitslose Halbtagskräfte nach Empfehlung der Arbeitsvermittlung einstellen.

In der Slowakei werden die Löhne für die Einstellung benachteiligter Arbeitssuchender wie Langzeitarbeitsloser und junger oder alter Arbeitsloser subventioniert. In Griechenland werden außerdem die Arbeitgeberbeiträge subventioniert, wenn die Arbeitgeber Personen aus

bestimmten Bevölkerungsgruppen einstellen, darunter Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitslose usw. In Belgien soll über die Senkung der Beiträge für bestimmte Gruppen, etwa junge und alte Arbeitnehmer, Arbeitnehmer im Niedriglohnssektor usw. deren Beschäftigung gefördert werden.

In Rumänien haben die Arbeitgeber für einen bestimmten Zeitraum (12 Monate) das Recht auf eine Entlastung bei den Lohnnebenkosten. Dazu gehört die Verpflichtung, Hochschulabsolventen für einen Mindestzeitraum (drei Jahre) einzustellen. Außerdem erhalten die Arbeitgeber die Arbeitgeberbeiträge für die Absolventen innerhalb des Zeitraums (12 Monate) zurückerstattet. Arbeitgeber, die Absolventen nach dem Mindestzeitraum (drei Jahre), der für den Erhalt der Entlastung bei den Lohnnebenkosten erforderlich ist, weiter für einen bestimmten Zeitraum (zwei Jahre) behalten, erhalten außerdem die Arbeitgeberbeiträge zurückerstattet, die für die Absolventen in diesem Zeitraum angefallen sind. In Luxemburg erstattet der Beschäftigungsfonds die Arbeitgeberbeiträge für die Anstellung von Arbeitslosen über 45 Jahre.

In Österreich wird eine Befreiung von den Lohngebühren oder deren Senkung für Langzeitarbeitslose und Wiedereinsteiger ins Berufsleben, ältere Arbeitnehmer, erstmalige Arbeitnehmer und Firmenneugründungen gewährt.

In den Niederlanden werden Anreize für den Joberhalt von kranken Arbeitnehmern gegeben: Der Arbeitgeber muss dem Arbeitnehmer in den ersten beiden Krankheitsjahren weiterhin sein Gehalt bezahlen. Mit dieser Maßnahme soll der Arbeitgeber in die Pflicht genommen werden, seine Arbeitnehmer wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Gegenzug bezahlen die Arbeitgeber keine Beiträge für Leistungen bei Krankheit.

b) Menschen mit Behinderungen

Um die Einstellung von Menschen mit Behinderungen zu fördern, können entweder wirtschaftliche Anreize (hauptsächlich Steueranreize, Entlastungen bei den Lohnnebenkosten, Senkung der Sozialversicherungsbeiträge) wie bei Arbeitslosen gewährt werden, oder es werden Einstellungsquoten in Kombination mit Strafen vorgegeben, wenn die Quote unter die vorgeschriebene Grenze fällt (z. B. Rumänien, Slowenien). Folgende Maßnahmen wurden implementiert:

In Luxemburg werden die Sozialversicherungsbeiträge für Menschen mit Behinderungen vom Staat übernommen. In der Tschechischen Republik und in der Slowakei wird die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen gefördert durch *Werkstätten für Behinderte*, *Beihilfen für Arbeitgeber*, bei denen mehr als 50% der Beschäftigten behindert sind, *geschützte Arbeitsplätze* und *berufliche Rehabilitation*. In den Niederlanden sollen eine *Beitragssenkung* für die Einstellung eines teilweise Behinderten, eine Null-Risiko-Politik zum Ausgleich der Lohnkosten, eine Testvermittlung und eine Beihilferegulierung zur Anpassung des Arbeitsplatzes und anderer Einrichtungen den Arbeitgeber dazu anregen, teilweise Behinderte einzustellen. Diese Maßnahmen werden mit allgemeinen Mitteln finanziert.

In der Slowakei gibt es eine *bevorzugte Einstellung* von Menschen mit Behinderungen. Alle Arbeitgeber mit 20 oder mehr Angestellten müssen mindestens 3,2% Menschen mit Behinderungen beschäftigen. In Zypern gibt es eine gesetzliche *Bezuschussung von Beiträgen* an

den Sozialversicherungsfonds für Menschen mit Behinderungen, die in Einrichtungen des privaten Sektors beschäftigt werden. In Rumänien sind *zeitlich begrenzte Entlastungen bei den Lohnnebenkosten* Hauptbestandteil der unterstützten Beschäftigung. Dazu gehört die Verpflichtung, Behinderte über einen Mindestzeitraum einzustellen. Bei geschützter Beschäftigung, die geschützte Arbeitsplätze und geschützte Unternehmen umfasst, gibt es eine Unterstützung über Steueranreize. *Quoten* mit obligatorischer Durchsetzung sind eine weitere Maßnahme für Menschen mit Behinderungen. Eine Standardquote richtet sich sowohl an öffentliche als auch an private Arbeitgeber.

c) *Selbstständige*

Die Maßnahmen für Selbstständige beziehen sich auf das Einkommen von Selbstständigen oder auf Startup-Unternehmen. Wenn das Einkommen eines Selbstständigen unter einer bestimmten Grenze liegt, kann die Beitragsrate gesenkt werden: In Großbritannien müssen Selbstständige mit niedrigem Einkommen keine Beiträge bezahlen. Ab einem bestimmten Einkommensniveau bezahlen die Selbstständigen einen Pauschalbeitrag sowie einen prozentualen Anteil von ihrem Jahregewinn. In der Schweiz wird eine *Beitragsenkung* für Renten gewährt, wenn das Jahreseinkommen des Selbstständigen gering ist. In Polen entsprechen die Beiträge für die Alters- und Invaliditätsrente in den ersten 24 Monaten ab Geschäftsbeginn dem vom Unternehmer erklärten Betrag. Dieser Betrag kann jedoch nicht niedriger sein als 30% des Mindestlohns.

Anreize zur Unternehmensgründung werden in Form von Zuschüssen gegeben (Slowakei, Finnland): In Finnland erhält ein beschäftigungsloser Arbeitssuchender einen zweijährigen *Startzuschuss* für den Aufbau seines Unternehmens. In der Slowakei erhalten Selbstständige ebenfalls eine Startzulage.

d) *Ältere Arbeitnehmer*

Die Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer betreffen entweder eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Ältere (z. B. Slowenien) oder Entlastungen oder Lohnunterstützungen (z. B. Norwegen, Finnland). In Slowenien sollen ein Bonus-Malus-System und eine teilweise Beitragsbefreiung den Ruhestand hinauszögern. In Finnland zielt die *temporäre Niedriglohnunterstützung* darauf ab, ältere und weniger produktive Angestellte zu ermutigen, weiter zu arbeiten und sich neu einstellen zu lassen. In Norwegen wurde die Unterstützung der Einstellung von Arbeitnehmern über 62 Jahren durch Anreize ersetzt, ältere Arbeitnehmer einzustellen und zu behalten.

Die Schweiz hat eine spezielle Maßnahme für Personen, die über das gesetzliche Rentenalter hinaus beschäftigt bleiben: Die Beiträge dieser Personen werden nur auf den Teil ihres Einkommens erhoben, der einen bestimmten Betrag übersteigt (16.800 € pro Jahr).

e) *Andere Gruppen*

In Litauen wurden *Maßnahmen zur Teilnahme* an Schulungsprogrammen ergriffen, und eine *„Jobrotations“-Maßnahme* soll den Arbeitgebern dabei helfen, die temporäre Abwesenheit ihres fest angestellten Personals durch die Einstellung von Arbeitslosen auszugleichen. Arbeitgeber, die Arbeitslose nach dem Jobrotations-Prinzip einstellen, erhalten eine monatliche Ausgleichszahlung. Ein ähnliches System gibt es in Slowenien und Portugal.

IV. Abschließende Bemerkung

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben gemeinsame Werte und Ziele festgesetzt, etwa die Angemessenheit und Nachhaltigkeit ihrer Sozialschutzsysteme. Die Übersicht über die Finanzierungssysteme des Sozialen Schutzes der Mitgliedsstaaten bestätigt, dass es keine rechtliche Konvergenz gibt. Die Tatsache, dass ähnliche Maßnahmen ergriffen werden, um Angemessenheit und Nachhaltigkeit zu erreichen, kann jedoch als Schritt zu einer faktischen Konvergenz betrachtet werden.

Patrina Paparrigopoulou

Heike Engel