

Rohwer, Anja

Article

Bismarck versus Beveridge: Ein Vergleich von Sozialversicherungssystemen in Europa

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Rohwer, Anja (2008) : Bismarck versus Beveridge: Ein Vergleich von Sozialversicherungssystemen in Europa, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 61, Iss. 21, pp. 26-29

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164611>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Bismarck versus Beveridge: Ein Vergleich von Sozialversicherungssystemen in Europa

26

Anja Rohwer

Bei einem europäischen Vergleich der Finanzierungssysteme für die Sozialversicherung sind erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern ersichtlich. Allerdings lassen sich die Systeme grob klassifizieren. In Europa werden im Wesentlichen zwei Systeme unterschieden. Das so genannte Bismarck-System stützt sich bei der Finanzierung primär auf Sozialabgaben, während sich die Finanzierung beim Beveridge-System aus Steuern ergibt. Anders ausgedrückt, führt ein optimales Bismarck-System zu keiner Umverteilung zwischen unterschiedlichen Einkommensgruppen, während es in einem Beveridge-System zu einer Umverteilung kommt (vgl. Kolmar 2007; Cremer und Pestieau 2003). Allerdings ist ein Trend zur Annäherung der verschiedenen Finanzierungssysteme in Europa erkennbar.

Das Bismarck-System geht auf Otto von Bismarck zurück, der im 19. Jahrhundert mit der Einführung einer gesetzlichen Krankenkasse (1883) in Deutschland den Weg für ein umfassendes Sozialversicherungssystem ebnete. Das Ziel Bismarcks war es, einerseits sozialen Unruhen und dem Sozialismus zu begegnen und andererseits bereits bestehenden, freiwilligen Sozialversicherungen der Gewerkschaften und der kirchlichen Arbeiterverbände die wirtschaftliche Grundlage zu entziehen (vgl. Franke 2004). Charakterisiert werden kann das Bismarck-System durch folgende Punkte:

1. Zu den gesicherten Personen zählen Arbeitnehmer bzw. Erwerbstätige.
2. Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge, gestaffelt nach Einkommen.
3. Die Bemessung der Geldleistung beruht auf der Grundlage der ausgefallenen Löhne/Gehälter.

Das Beveridge-System ist nach William Henry Beveridge benannt, der dem britischen Unterhaus 1942 einen umfangreichen Report zur Sozialpolitik vorlegte. Dieser Report machte konkrete Vorschläge zur Errichtung eines umfassenden Systems sozialer Sicherheit, das in erster Linie die Zusammenführung der Sozialversicherungen, die Schaffung eines die Absicherung bei Arbeitsunfällen einschließenden allgemeinen Gesundheitsdienstes, die Einführung von Familienzuschüssen, die Aufrechterhaltung einer hohen und stabilen Beschäftigungsquote sowie den Schutz vor Massenarbeitslosigkeit umfasst (vgl. Franke 2004). Diese Vorschläge wurden im Rahmen des Beveridge-Systems als Grundlage für die britische Sozialversicherung nach dem Zweiten Weltkrieg genommen. Das Beveridge-System wird durch folgende Punkte gekennzeichnet:

1. Es deckt die gesamte Bevölkerung ab.
2. Es wird vorwiegend aus dem Staatsbudget finanziert.
3. Es sieht einheitliche Pauschalleistungen vor.

Damit ist ersichtlich, dass das Bismarck-System auf die Lebensstandardsicherung abzielt, während beim Beveridge-System die Sicherung des Existenzminimums im Vordergrund steht.

Welches EU-Land welchem Finanzierungssystem zuzuweisen ist, ist nicht immer eindeutig. Bei einem Vergleich der beiden Systeme innerhalb Europas ist auffällig, dass in keinem Land eines der beiden Systeme in reiner Form anzutreffen ist, wobei die Abweichungen bei den einzelnen Leistungszweigen mehr oder weniger stark zum Ausdruck kommen können (vgl. Tab. 1¹). Im Zeitablauf sind auch Verschiebungen, zumindest in Teilbereichen, festzustellen. Dies gilt für beide Richtungen, also vom Bismarck- zum Beveridge-System wie auch umgekehrt. Somit ist eine eindeutige Zuordnung nicht immer möglich (vgl. Berié und Fink 2000).

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Einnahmen des Sozialschutzes nach Typ, angegeben in Prozent der Gesamteinnahmen für die Jahre 1995, 2000 und 2005 (siehe auch Eurostat 2005). Danach ist ersichtlich, dass die wichtigste Finanzierungsquelle für den Sozialschutz in der EU-27 für das Jahr 2005 die Sozialversicherungsbeiträge² sind, die 59,1% der Gesamteinnahmen ausmachen. Die staatlichen Zuweisungen aus den Steuereinnahmen belaufen sich auf 37,6%. Des Weiteren gibt es noch sonstige Einnahmen³, die 3,4% der Gesamteinnahmen ausmachen.

In der Tschechischen und Slowakischen Republik sowie in Österreich, Belgien, Estland, Frankreich und Slowenien überschreitet der aus den Sozialversicherungsbeiträgen stammende Finanzierungsanteil 65% der Gesamteinnahmen.

Hingegen finanzieren Zypern, Dänemark, Irland, das Vereinigte Königreich sowie Norwegen ihre Sozialschutzsysteme im Wesentlichen aus Steuern, deren Anteil an den Gesamteinnahmen bei über 50% liegen.

Diese Unterschiede haben historische Gründe. Die nord-europäischen Länder sind stark an das Beveridge-System gebunden, während in den mitteleuropäischen Ländern das Bismarck-System vorherrscht. Aber über die Zeit hinweg betrachtet, schwächen sich die Unterschiede zwischen den europäischen Ländern nach und nach ab. So nahm in den letzten zehn Jahren zum Beispiel die Finanzierung durch Steuern in den Ländern, in denen sie bisher gering war (Frankreich, Italien und Portugal), zu,

¹ Die hier dargestellte Tabelle ist der DICE-Datenbank entnommen.

² Die Sozialversicherungsbeiträge untergliedern sich in Beiträge zu Lasten der geschützten Personen (abhängig Beschäftigte, Selbständige, Rentner und andere Personen) und Beiträge zu Lasten der Arbeitgeber.

³ Zu den sonstigen Einnahmen zählen u.a. Zinsen und Dividenden.

Tab. 1
Überblick über die Einnahmen des Sozialschutzes (in Prozent der Gesamteinnahmen)

	Staatliche Beiträge			Gesamt						Sozialversicherungsbeiträge						Geschützte Personen ^{a)}			Sonstige Einnahmen ^{b)}		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	Arbeitgeber			1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005			
							1995	2000	2005												
Österreich	34,4	32,5	33,1	64,6	66,2	65,3	38,5	39,1	37,9	26,1	27,1	27,4	0,9	1,3	1,6						
Belgien	26,1	25,3	24,7	71,1	72,2	73,4	49,0	49,9	51,4	22,1	22,3	22,0	2,9	2,5	1,9						
Bulgarien	n.a.	n.a.	36,1	n.a.	n.a.	60,7	n.a.	n.a.	42,4	n.a.	n.a.	18,3	n.a.	n.a.	3,1						
Zypern	n.a.	45,0	53,7	n.a.	37,3	34,7	n.a.	20,5	19,7	n.a.	16,8	15,0	n.a.	17,7	11,6						
Tschechische Republik	20,8	25,0	18,1	78,1	73,8	80,7	53,4	49,8	54,3	24,7	24,0	26,4	1,2	1,2	1,2						
Estland	n.a.	20,6	20,4	n.a.	79,0	79,4	n.a.	79,2	79,0	n.a.	n.a.	0,4	n.a.	0,2	0,1						
Dänemark	69,7	63,9	63,2	24,0	29,4	28,8	10,2	9,1	10,3	13,8	20,3	18,5	6,3	6,7	8,0						
Finnland	45,8	42,9	43,7	47,4	50,0	50,2	33,7	38,0	38,8	13,7	12,0	11,4	6,9	7,0	6,1						
Frankreich	21,5	30,3	30,6	74,9	65,9	65,6	47,4	46,0	44,7	27,5	19,9	20,9	3,5	3,8	3,8						
Deutschland	28,3	31,8	35,6	69,2	66,1	62,7	40,5	38,5	35,0	28,7	27,6	27,7	2,5	2,1	1,6						
Griechenland	29,0	29,2	30,7	60,9	60,8	58,4	37,4	38,2	35,5	23,5	22,6	22,9	10,0	10,0	11,0						
Ungarn	n.a.	31,6	34,8	n.a.	59,8	57,9	n.a.	47,0	42,0	n.a.	12,8	15,9	n.a.	8,7	7,3						
Irland	62,8	58,3	53,9	36,3	40,2	40,0	22,3	25,1	24,7	14,0	15,1	15,3	0,8	1,5	6,1						
Italien	30,0	40,6	41,4	67,6	57,7	57,0	50,3	42,8	41,7	17,3	14,9	15,3	2,3	1,6	1,6						
Lettland	n.a.	33,5	35,3	n.a.	66,5	64,0	n.a.	50,2	47,1	n.a.	16,3	16,9	n.a.	0,0	0,7						
Litauen	n.a.	38,9	39,6	n.a.	59,6	59,8	n.a.	53,7	53,8	n.a.	5,9	6,0	n.a.	1,5	0,5						
Luxemburg	47,0	46,9	45,3	47,8	48,5	51,3	25,9	24,7	26,9	21,9	23,8	24,4	5,2	4,6	3,4						
Malta	32,3	30,5	34,5	64,2	66,8	62,7	45,5	45,3	43,5	18,7	21,5	19,2	3,4	2,6	2,8						
Niederlande	17,1	14,4	19,9	63,8	67,5	67,8	21,0	29,4	33,4	42,8	38,1	34,4	19,2	18,1	12,3						
Polen	n.a.	32,5	39,2	n.a.	55,3	50,3	n.a.	30,5	28,0	n.a.	24,8	22,3	n.a.	12,2	10,4						
Portugal	31,9	39,1	42,2 ^{c)}	53,6	53,0	47,4 ^{c)}	35,9	35,6	31,7 ^{c)}	17,7	17,4	15,7 ^{c)}	14,5	7,9	10,4 ^{c)}						
Rumänien	n.a.	n.a.	11,7	n.a.	n.a.	73,2	n.a.	n.a.	49,7	n.a.	n.a.	23,5	n.a.	n.a.	15,0						
Slowakische Republik	35,5	31,0	14,0	62,6	66,8	80,5	46,4	48,3	62,0	16,2	18,5	22,4	1,9	2,2	1,5						
Slowenien	n.a.	31,5	31,7	n.a.	66,3	67,4	n.a.	27,0	27,4	n.a.	39,3	40,0	n.a.	2,2	0,8						
Spanien	30,3	29,4	33,3	67,1	68,0	64,5	50,0	51,8	48,9	17,1	16,2	15,6	2,7	2,6	2,1						
Schweden	49,8	45,8	48,0	42,3	49,9	49,8	37,0	40,5	41,0	5,3	9,4	8,8	7,9	4,3	2,3						
Vereinigtes Königreich	50,5	46,4	50,5	47,9	52,4	47,9	25,4	29,9	32,4 ^{d)}	23,3	22,5	15,5	0,9	1,2	1,6						
EU-27	n.a.	n.a.	37,6 ^{e)}	n.a.	n.a.	59,1 ^{d)}	n.a.	n.a.	38,3 ^{d)}	n.a.	n.a.	20,8 ^{d)}	n.a.	n.a.	3,4 ^{d)}						
EU-25	n.a.	35,4	37,7	n.a.	60,9	59,0	n.a.	38,7	38,2	n.a.	22,2	20,8	n.a.	3,6	3,3						
EU-15	32,1	35,6	37,9	63,9	60,9	58,9	39,2	38,7	38,2	24,7	22,2	20,7	4,0	3,5	3,2						
Norwegen	62,2	60,5	55,8	37,0	38,4	44,1	22,6	24,4	29,5	14,4	14,0	14,6	0,9	1,1	0,1						
Schweiz	19,2	21,0	22,2	62,0	60,4	59,7	31,8	29,3	27,6	30,2	31,1	32,1	18,8	18,6	18,0						

^{a)} Arbeitnehmer, Selbständige, Rentner und Sonstige. – ^{b)} Einnahmen unterschiedlicher Art, u. a. Zinsen und Dividenden. – ^{c)} 2004. – ^{d)} Geschätzter Wert.

Quelle: Eurostat, Datenbank für Lebensbedingungen und Sozialleistungen, Sozialschutz, Sozialschutzeinnahmen nach Einnahmeart, 2008.

wie auch die Bedeutung der Beiträge in den Ländern, in denen die staatlichen Zuweisungen hoch waren, stieg (Slowakische Republik).

Da eine Annäherung der beiden Systeme im Ländervergleich über die Zeit ersichtlich ist, stellt sich die Frage nach den Gründen der Annäherung. Beide Systeme, sowohl das Bismarck- als auch das Beveridge-System, wurden Ende des 19. Jahrhunderts im Hinblick auf zwei Ziele entwickelt (vgl. Purton 1996). Zum einen sollten die Probleme von Armut und Einkommensungleichheit für bestimmte Gesellschaftsgruppen gelöst werden, der soziale Zusammenhalt vorangebracht und die Effizienz der Wirtschaft als Ganzes gesteigert werden. Zum anderen hatten beide Systeme das Ziel, die individuelle Sicherheit zu erhöhen und unbekannte soziale Risiken zu mindern. Dies sollte durch eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit und gegen das Alter erfolgen.

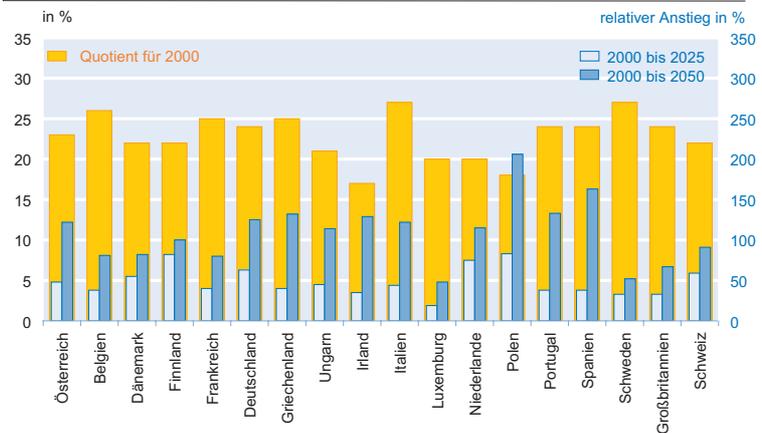
Seither hat sich jedoch das wirtschaftliche und soziale Klima in Europa verändert. Dazu zählen u.a. auch demographische Veränderungen (vgl. Thode 2003), auf die hier näher eingegangen werden soll. So führt eine Zunahme der Lebenserwartung zu einer Ausdehnung von längerer Untätigkeit und Abhängigkeit. Darüber hinaus haben auch Veränderungen in den Fertilitätsraten⁴ einen Einfluss auf die Finanzierung des Sozialsystems. Damit einher gehen Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung. So nimmt der Anteil der Personen im Alter von 65+ zu, während es gleichzeitig zu einer Abnahme der jüngeren Bevölkerungsschicht kommt.

Berechnet man den Altersabhängigkeitsquotienten⁵, so ist hier eine starke Zunahme ersichtlich. Abbildung 1 stellt den Altersabhängigkeitsquotienten für das Jahr 2000 sowie den relativen Anstieg bis 2025 und 2050 dar. Das Zusammenwirken von einer Erhöhung der durchschnittlichen Lebenserwartung und dem Rückgang der Fertilitätsrate wird eine Verdoppelung des Altersabhängigkeitsquotienten bewirken. Während im Jahr 2000 das Zahlenverhältnis zwischen den über 65-Jährigen und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 1:4 war, wird es bis zum Jahr 2050 nahezu 1:2 erreichen.

⁴ Die allgemeine Fertilitätsrate gibt die Zahl der lebend geborenen Kinder je 1 000 Frauen im gebärfähigen Alter zwischen 15 und 45 Jahren (manchmal zwischen 15 und 49 Jahren) an. Die Berechnung erfolgt unabhängig vom Familienstand der Frauen bzw. der Legitimität der Kinder.

⁵ Der Altersabhängigkeitsquotient ergibt sich aus der Anzahl der Personen, die 65 Jahre und älter sind, in Relation zu den Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren. Dieser Quotient gibt an, wie hoch die Belastung einer Volkswirtschaft bzw. der Bevölkerung im produktiven Alter durch die nicht produktive Bevölkerung aufgrund der Altersstruktur ist.

Abb. 1
Altersabhängigkeitsquotient in ausgewählten Ländern, 2000



Quelle: United Nations, World Population Prospects: The 2006 Revision, Population Database.

Da die Alterspyramide kippt, müssen immer weniger Beitragszahler Leistungen für immer mehr Menschen, die keine Beiträge mehr zahlen, erbringen. Dafür fehlen in dem Bismarck-System aber die Voraussetzungen.

Auch das Beveridge-System steht unter dem demographischen Zwang. Betrachtet man z.B. das Gesundheitswesen, so führen die demographischen Veränderungen sowohl im quantitativen (mehr ältere und krankheitsanfällige Menschen) wie auch im qualitativen (teurere medizinische Leistungen und Techniken) Sinne zu einer Mehrbelastung des Steueraufkommens. Das Problem hier ist, dass die Finanzierung des Gesundheitssystems jeweils in Konkurrenz zu den Budgetanforderungen anderer politischer Bereiche steht.

Demnach sind Sozialversicherungssysteme nach Beveridge ebenfalls kaum noch zu finanzieren. Ein reiner Systemwechsel alleine würde also keine Lösung darstellen. Noch ist unklar, wie weit die Annäherung gehen wird. Eines scheint aber sicher: Solange der Lebensstandard über die europäischen Länder hinweg unterschiedlich ist, ist es nicht realistisch, eine vollständige Konvergenz zu erwarten (vgl. Pestieau 2006).

Literatur

- Berlé, H. und U. Fink (2000), *Europas Sozialmodell – Die europäischen Sozialsysteme im Vergleich, Eine volkswirtschaftliche Analyse*, WISO Institut für Wirtschaft und Soziales GmbH, Berlin.
- Cremer, H. und P. Pestieau (2003), »Social insurance competition between Bismarck and Beveridge«, *Journal of Urban Economics* 54, 181–196.
- DICE (Database for Institutional Comparisons in Europe), <http://www.cesifo.de>.
- Eurostat (2005), »Der Sozialschutz in der Europäischen Union«, *Statistik kurz gefasst* 14.
- Franke, S.F. (2004), »Soziale Sicherungssysteme, Wirtschaft, Arbeitswelt und Globalisierung«, Universität Stuttgart, Diskussionsbeitrag 2004/6.
- Kolmar, M. (2007), »Beveridge versus Bismarck public-pension systems in integrated markets«, *Regional Science and Urban Economics* 37, 649–669.

Pestieau, P. (2006), *The Welfare State in the European Union, Economic and Social Perspectives*, Oxford University Press, Oxford.

Purton, H. (1996), *European Welfare States in the 1990's: An Economic Analysis of the Challenges and Efforts at Reform*, CEPS Research Report No. 19, Brüssel.

Thode, E. (2003), »Securing Pensions for the Next Fifty Years – Achievements of Recent Reforms in Selected Countries«, *CESifo DICE Report* 1(1), 3–10.

United Nations, »World Population Prospects: The 2006 Revision«, Population Database, <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=2>.