

Wagner, Norman

Article

Sozialstaatsfinanzierung in der Krise - alles wie gehabt?

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Wagner, Norman (2012) : Sozialstaatsfinanzierung in der Krise - alles wie gehabt?, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 38, Iss. 3, pp. 549-565

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332885>

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.

Sozialstaatsfinanzierung in der Krise – alles wie gehabt?

Norman Wagner

Die schwere Wirtschaftskrise, die im Jahr 2008 ihren Anfang genommen hat, brachte in praktisch der gesamten EU einen starken Einbruch von Wirtschaftsleistung und Beschäftigung mit sich. Aufgrund der sozialen Sicherungssysteme konnten die Auswirkungen der Krise zum Teil abgefedert werden, nicht jedoch ohne starken Anstieg der öffentlichen Verschuldung. Das veranlasste die meisten EU-Staaten zum Schnüren von Sparpaketen, von denen auch die Struktur der öffentlichen Einnahmen verändert wurde – mit teilweise erheblichen Auswirkungen auf die langfristige Finanzierbarkeit der sozialen Sicherung.

In diesem Beitrag werden die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme untersucht. Dabei werden verschiedene europäische Wohlfahrtsstaatssysteme gegenübergestellt, wobei die Analyse den Fokus auf die Konsolidierungsmaßnahmen der öffentlichen Haushalte legt, wie sie meist ab 2010 einsetzten. Damit wird ihnen der Vorrang gegeben vor den Konjunkturpaketen, die nach dem Ausbruch der Krise geschnürt wurden und die hier nur überblicksmäßig Erwähnung finden. Der Beitrag zeigt, dass Sozialsysteme, die sich primär über Steuerbeiträge finanzieren, nach 2008 weniger Erfolg hatten, die Stabilität der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten als jene, die sich zu einem erheblichen Teil über (Sozial-)Versicherungsbeiträge finanzieren. Ein wesentlicher Grund dafür war, dass diese durch beschäftigungsstabilisierende Maßnahmen die Arbeitslosigkeit gering hielten, was sich positiv auf die öffentliche Einnahmensituation auswirkte.

Der Beitrag ist eine gekürzte und aktualisierte Fassung des Working Paper 2011.09 des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (EGI) „Financing social security – business as usual?“ Daher bezieht er sich primär auf den Zeitraum 2007 bis 2010, inklusive eines Ausblicks auf mögliche zukünftige Entwicklungen.

Wichtige Beiträge zum Thema der Finanzierung der sozialen Sicherung leisteten in den letzten Jahren u. a. Bäcker (2005), Püss, Viies, Kerem (2005), Ganßmann, Himmelreicher (2009), Schmähl (2006 und 2009), oder Seils (2009). Im Unterschied zu ihnen werden im vorliegenden Artikel vor allem krisenbedingte Änderungen der Finanzierung betrachtet, sei es

direkt, durch Änderungen im Bereich der Steuer- oder Sozialversicherungsbeiträge, oder indirekt durch die Entwicklung der Gehaltsabschlüsse, der Arbeitslosigkeit oder der Veränderungen im privaten Konsum.

1. Entwicklungen seit 2000

Die Finanzierung der sozialen Sicherheit wird seit Beginn des Jahrtausends zunehmend schwieriger. Die internationale Arbeitsteilung hat den Druck auf Löhne und (Unternehmens-)Steuerquoten kontinuierlich erhöht und dazu geführt, dass viele westliche Industrieländer Kapitalflucht durch steuerliche Zugeständnisse zu verringern versuchen. Gemeinsam mit der Alterung der Bevölkerung, der vorschreitenden Atypisierung von Arbeits- und Lebensformen¹ und stärkeren Restriktionen der öffentlichen Haushalte² führte und führt dies zur zunehmenden Einschränkung der Möglichkeiten der Finanzierung der sozialstaatlichen Aufgaben. Speziell in Ländern, die sich stark über die Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten finanzieren, wurde die Lage im letzten Jahrzehnt deutlich schwieriger.³

In der Folge werden die Vor- und Nachteile von Steuer- und Beitragsfinanzierung gegenübergestellt. Im zweiten Teil wird kurz auf die Auswirkungen der Krise und der darauffolgenden Konjunkturmaßnahmen eingegangen, während in Teil 3 die Konsolidierungspakete und ihre Konsequenzen für die Sozialstaatsfinanzierung beschrieben werden, inklusive möglicher langfristiger Folgen. Die Ergebnisse werden anhand von fünf EU-Staaten mit jeweils unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Strukturen dargestellt.

Zur Illustrierung der Entwicklungen werden EU-Staaten als Beispiele gewählt, die, entsprechend der modernen Wohlfahrtsstaatsliteratur,⁴ für unterschiedliche Zugänge stehen. Als Beispiel für ein steuerzentriertes Finanzierungsmodell wird das Vereinigte Königreich (Beveridge-System) herangezogen, mit tendenziell niedrigen Finanzierungsbeiträgen und entsprechend geringer sozialer Absicherung. Schweden steht als Beispiel für das universelle oder sozialdemokratische Wohlfahrtssystem, das sich, ähnlich wie das Beveridge-Modell, primär über Steuern finanziert, jedoch mit einem hohen Abgabenniveau und entsprechend hohen Sozialstandards. Österreich und Deutschland sind Beispiele für das korporatistisch/kontinentale System mit relativ starker sozialer Absicherung und großer Bedeutung der Erwerbsbeteiligung zur Generierung der relevanten Einnahmen. Ungarn wurde als Beispiel für ein mittelosteuropäisches Land mit einem verhältnismäßig stark ausgebauten Sozialsystem gewählt, jedoch ohne eine langjährige Tradition stabiler Steuer- oder Sozialversicherungsquoten.

2. Möglichkeiten der Sozialstaatsfinanzierung

Grundsätzlich bestehen drei Quellen, aus denen öffentliche Einnahmen generiert werden können: direkte Steuern, indirekte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Da die Inanspruchnahme jeder dieser Quellen sich unterschiedlich auf die Einkommensverteilung, auf den Arbeitsmarkt und viele andere Variable auswirkt, ist es für eine seriöse Diskussion über die Finanzierung der sozialen Sicherheit unerlässlich, sich mit dem Ausmaß von Steuer- bzw. Beitragsfinanzierung in einem System zu befassen.

2.1 Beitrags- und Steuerfinanzierung

Obwohl die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben in fast allen OECD-Ländern aus einer Mischung aus Steuer- und Sozialversicherungsbeiträgen besteht,⁵ variiert der Schwerpunkt sehr deutlich. In Systemen, die sich primär über (Sozial-)Versicherungsbeiträge finanzieren, spielt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eine wichtige Rolle, indem ein enger Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen besteht. Das hat zur Konsequenz, dass Leistungskürzungen in budgetär schwierigen Zeiten unwahrscheinlicher sind als in hauptsächlich steuerfinanzierten Systemen.⁶ Ein weiterer Vorteil ist ein geringerer Steuerwiderstand, da den Beiträgen in der Regel eine erkennbare (zukünftige) Leistung gegenübersteht, inklusive einer Höchstbeitragsgrundlage.⁷ Von zentraler Bedeutung ist die Beitragsfinanzierung in den korporatistisch/kontinentalen Sozialsystemen Mittel- und Westeuropas. Die Beitragsfinanzierung wirkt bis zur jeweiligen Höchstbeitragsgrundlage proportional, für Einkommen, die über diese hinausgehen, hat sie regressive Verteilungswirkungen.

Aufgrund der Veränderungen in der Arbeitswelt im Laufe des letzten Jahrzehnts (Atypisierung, Rückgang der Lohnquote⁸) erhöhte sich der Druck auf die beitragsfinanzierten Systeme kontinuierlich. Ein zentrales Problem dieser Finanzierungsart ist die sogenannte Fehlfinanzierung, die Finanzierung von versicherungsfremden Aufgaben durch die Beiträge der Versicherten. Ein bekanntes Beispiel ist die Verwendung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung für die Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik. Dies kann negative ökonomische Konsequenzen haben, da es die Kosten des Faktors Arbeit im Verhältnis zum Faktor Kapital erhöht und somit zu einer Substituierung in Richtung kapitalintensiver Produktion führt und gleichzeitig die Akzeptanz der Sozialversicherung reduziert.⁹

In primär steuerfinanzierten Systemen überwiegt meist das Leistungsfähigkeitsprinzip, mit höheren Steuerquoten auf hohe Einkommen als auf niedrigere. Diese progressive Form der Besteuerung tritt am ehesten bei direkten Steuern auf. Höchstbeitragsgrenzen wie bei beitragszentrierten Systemen existieren bei der Steuerfinanzierung keine, während Leis-

tungserwartungen dadurch weit geringer sind, wodurch die Umverteilung der Einnahmen erleichtert wird.

Die Finanzierung durch indirekte Steuern, wie die Mehrwertsteuer, hat im Normalfall regressive Verteilungswirkungen. Sie trägt jedoch in allen EU-Mitgliedsstaaten erheblich zu den öffentlichen Einnahmen bei, da sie finanziell vergleichsweise ergiebig und einfach anzupassen ist. So kann eine geringfügige Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes (z. B. ein Prozentpunkt) einen enormen Einfluss auf die Einnahmensituation eines Staates haben. Für einen detaillierteren Vergleich von Steuer- und Beitragsfinanzierung siehe Bäcker (2005) und Schmähl (2006).

2.2 Einflussfaktoren auf die Sozialstaatsfinanzierung

Eine lange Reihe direkter und indirekter Faktoren übt Einfluss auf die Finanzierung der sozialen Sicherheit aus.

Das Senken von Steuer- und Versicherungsbeiträgen hat insoweit offensichtliche direkte Auswirkungen, als es zu einem Einnahmenrückgang der öffentlichen Haushalte führt. Abhängig von der konkreten Vorgangsweise können sich allerdings auch positive Effekte auf den privaten Konsum und auf die Beschäftigung ergeben, die wiederum zu einem Einnahmenanstieg führen können. Im Gegensatz dazu wird die Anhebung der Abgaben zwar kurzfristig zusätzliche Einnahmen generieren, ein potenzieller Anstieg von Preisen und Lohnkosten kann langfristig auch zu einem Sinken der Einnahmen führen. Weitere Optionen sind die (Wieder-)Einführung neuer Abgaben, z. B. einer Vermögenssteuer oder einer Steuer auf Finanztransaktionen, sowie die Ausweitung der für die Abgaben relevanten Bemessungsgrundlage, wie z. B. in Frankreich durch den Allgemeinen Sozialbeitrag.¹⁰

Abhängig von der Nachfrageelastizität und dem Ziel der Besteuerung (z. B. Konsum, Arbeit) ist es notwendig, die Effekte vorsichtig zu evaluieren. So wird beispielsweise eine Erhöhung der Mehrwertsteuer als Kompensation für die Reduktion der Sätze auf direkte Steuern, wie die Lohnsteuer, die Verteilungswirkung des Steuersystems verändern.

Aufgrund der Komplexität ökonomischer Zusammenhänge sind auch indirekte Effekte auf die Finanzierung der sozialen Sicherheit zu berücksichtigen. Eine Zunahme der Arbeitslosigkeit beispielsweise wird sich negativ auswirken, da die Zahl der Menschen, die Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge zahlen, zurückgeht. Dem gegenüber stehen beschäftigungsstabilisierende Maßnahmen, wie Kurzarbeit, die es Unternehmen zwar erlauben, die Lohnkosten zu reduzieren, nicht aber zu einem Rückgang der Beschäftigung führen und so die lohnabhängigen Abgaben stabil halten. Dem gegenüber stehen jedoch gestiegene Ausgaben der öffentlichen Hand für die Lohnsubventionierung. Ein anderer relevanter Faktor

sind die Ergebnisse der jährlichen Lohnabschlüsse, wie sich anhand der Daten für 2009 zeigt: moderat steigende Löhne verbunden mit einem starken Rückgang des BIP haben zu einem markanten Anstieg der Lohnquote geführt, was einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des privaten Konsums stellte, der wiederum stabilisierend auf die Staatseinnahmen wirkte (siehe Kapitel 3.1).¹¹

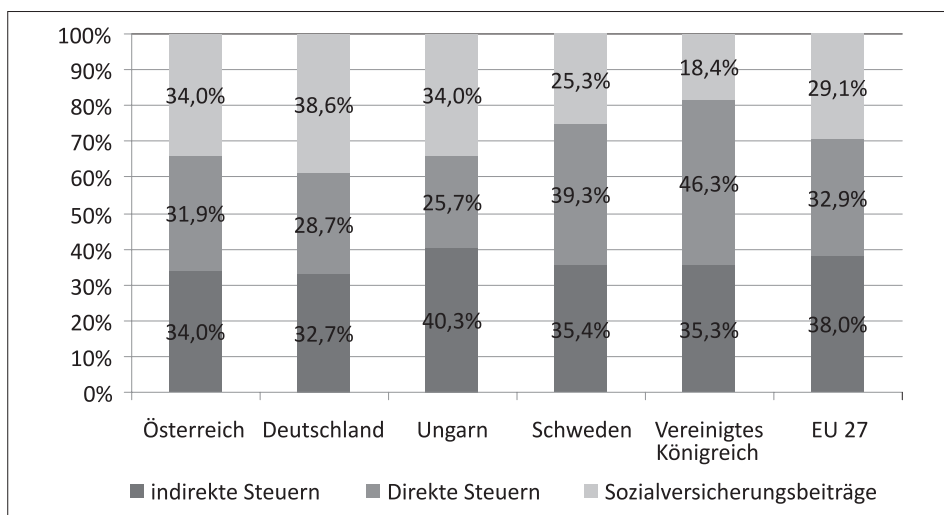
3. Die Auswirkungen der Krise auf die Sozialstaatsfinanzierung

3.1 Die öffentlichen Einnahmen vor der Krise

Im (gewichteten) EU-Durchschnitt waren im Jahr 2007 38,0% der Einnahmen indirekte Steuern, 32,9% direkte Steuern und 29,1% Sozialversicherungsbeiträge. Aufgrund der in der EU vollzogenen Mehrwertsteuerharmonisierung gab es bei den indirekten Steuern verhältnismäßig geringe Unterschiede zwischen den fünf verglichenen Mitgliedsstaaten (zwischen 32,7% in Deutschland und 40,3% in Ungarn). Am größten waren die Unterschiede bei den Sozialversicherungsbeiträgen, die im Vereinigten Königreich 18,4% der öffentlichen Einnahmen ausmachten, in Deutschland hingegen 38,6%.

Abbildung 1 zeigt die vergleichsweise große Relevanz direkter Steuern in Schweden und im Vereinigten Königreich, wogegen Österreich, Ungarn und vor allem Deutschland sich überdurchschnittlich stark über Sozialversicherungsbeiträge finanzierten.

Abbildung 1: Verteilung der öffentlichen Einnahmen 2007



Quelle: EU-Kommission (2010b).

3.2 Maßnahmen zur Krisenbekämpfung

Die Wirtschaftskrise, die im Jahr 2008 ihren Ausgang genommen hat, führte europaweit zu außergewöhnlich negativen Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum, öffentlichen Finanzen und Beschäftigung. So kam es von 2008 auf 2009 im EU-Schnitt zu einem BIP-Rückgang von 4,2%.¹² Als Konsequenz wurden Konjunkturpakete im Ausmaß von 1,79% bis 2%¹³ der Wirtschaftsleistung der EU geschnürt, um die Krisenfolgen zu bekämpfen.

3.2.1 Anstieg der öffentlichen Ausgaben

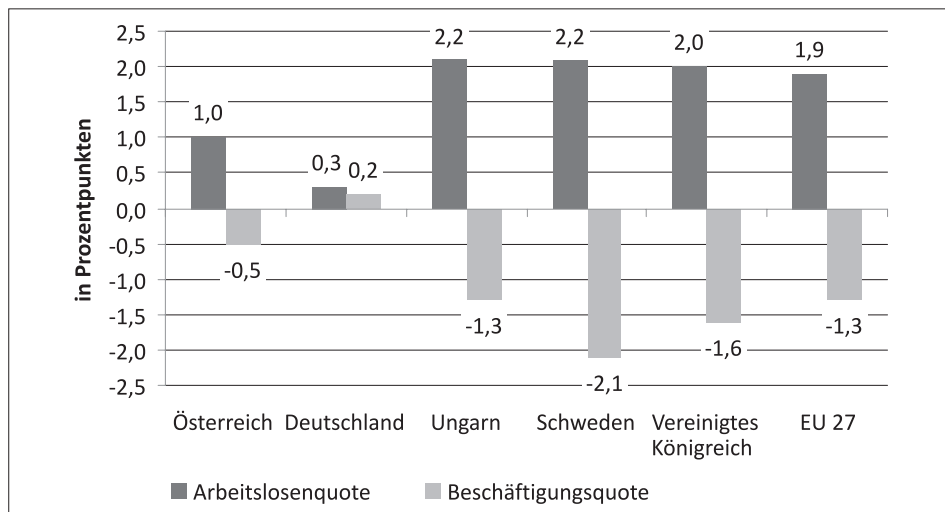
In Phasen wirtschaftlichen Abschwungs wirken Leistungen wie jene aus der Arbeitslosenversicherung als automatische Stabilisatoren, die verhindern, dass arbeitslose Personen einen (zu) starken Rückgang von Einkommen (und in der Folge Konsum) erfahren. Laut Internationaler Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) konnten Staaten mit umfassenden Sozialversicherungssystemen diese als Puffer und Stabilisatoren gegen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise nutzen.¹⁴ Zu den wesentlichsten Maßnahmen dabei zählte die sozialpartnerschaftlich vereinbarte Einführung bzw. Ausweitung der Kurzarbeit in Österreich und, in verstärktem Ausmaß, in Deutschland, was wesentlich zur Stabilität der Beschäftigungssituation in diesen Ländern beitrug (Abbildung 2).¹⁵

3.2.2 Rückgang der öffentlichen Einnahmen

In der EU-27 kam es zwischen 2008 und 2009 zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit von 1,9 Prozentpunkten, bei einem gleichzeitigen Rückgang der Beschäftigungsquote um 1,3 Prozentpunkte. Das führte, gemeinsam mit einer schlechter werdenden Auftragslage bei vielen Unternehmen zur Erosion der Einkommens- und Unternehmenssteuern. Abbildung 2 zeigt die relativ stabile Entwicklung von Beschäftigungsquote und Arbeitslosigkeit in Deutschland und Österreich, im Verhältnis zur Entwicklung in den anderen untersuchten Staaten.

Als Konsequenz der Beschäftigungsentwicklung zeigt sich eine für Deutschland und Österreich vergleichsweise erfreuliche Entwicklung der Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen (Abbildung 3). Während diese zwischen 2008 und 2009 in Ungarn und Schweden um jeweils mehr als 15% zurückgegangen sind, stiegen sie in Österreich und Deutschland leicht an.

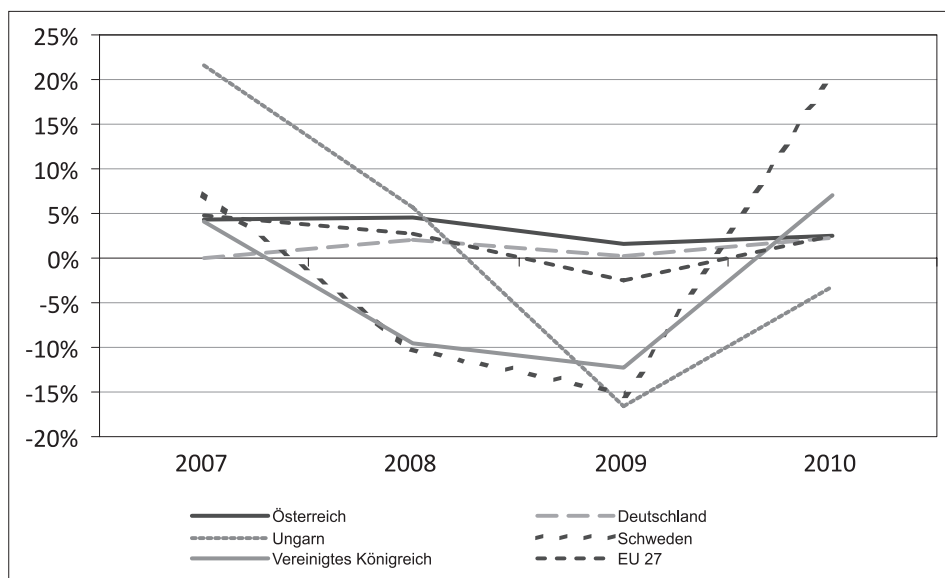
Abbildung 2: Veränderung von Beschäftigungsquote und Arbeitslosigkeit 2008 auf 2009



Quelle: Eurostat, eigene Berechnung.

Definition Beschäftigungsquote: Anteil der selbstständig und/oder unselbstständig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren.

Abbildung 3: Jährliche Veränderung der Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen



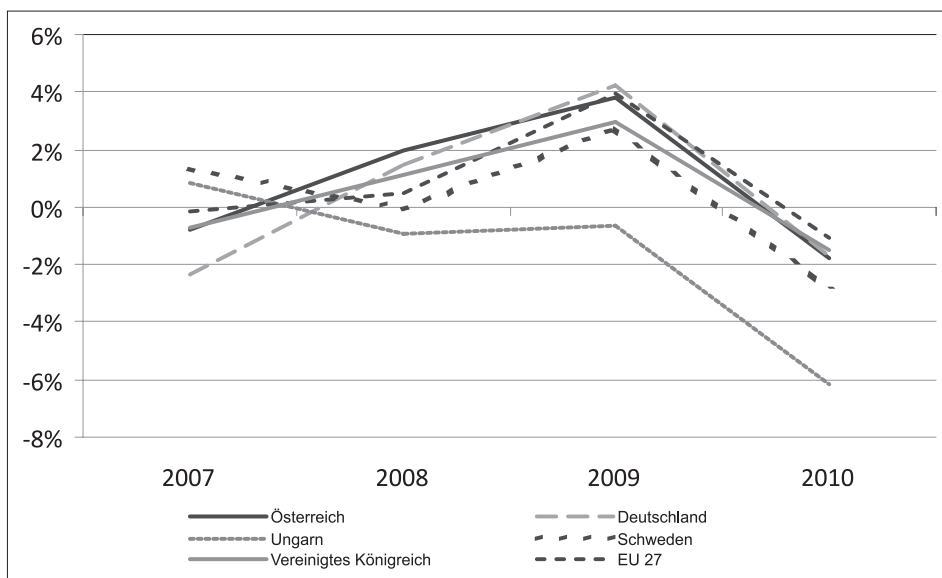
Quelle: Ameco, eigene Berechnung.

3.3 Lohnentwicklungen

Zwischen 2008 und 2009 sank die Inflation in der EU im Jahresdurchschnitt von 3,7% auf 1,0%. Gründe dafür waren die Preisentwicklung bei Rohstoffen und Energie sowie die generell schwache wirtschaftliche Entwicklung, die sich negativ auf den privaten Konsum auswirkte. Dies führte, gemeinsam mit einem Rückgang der Produktivität je ArbeitnehmerIn und der geleisteten Arbeitsstunden (aufgrund von Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung, wie der Kurzarbeit), zu einem Rückgang des lohnpolitischen Verteilungsspielraums von 1,1% in der EU.¹⁶ In vielen EU-Staaten bewirkte das, gemeinsam mit den trotz Wirtschaftskrise relativ kräftigen Tariflohnsteigerungen, 2009 erhebliche Reallohnsteigerungen und einen Anstieg der Lohnquote, in allen beobachteten Staaten außer Ungarn (Abbildung 4). Laut Schulten ist eine derartige antizyklische Entwicklung für Krisenperioden durchaus typisch.¹⁷

Die Entwicklung der realen Effektivverdienste kann stark von jener der realen Tariflöhne abweichen.¹⁸ Trotzdem führte die oben erwähnte Tariflohnentwicklung in allen betrachteten Ländern außer Ungarn zu einem Anstieg der realen Effektivverdienste, der 2009 größer war als die Produktivitätsentwicklung. Diese Entwicklung war besonders für Deutschland und Österreich relevant, da dort die Lohnentwicklung eine wichtige Rolle für die Sozialstaatsfinanzierung spielt. Im Jahr 2010 legten die Tarifpartner wieder verstärkt den Fokus ihrer Verhandlungen auf Beschäftigungssiche-

Abbildung 4: Jährliche Veränderung der Lohnquote



Quelle: Ameco, eigene Berechnung.

rung, wodurch die Reallohnentwicklung wieder abflachte.¹⁹ Für 2011 ist ein Rückgang der Reallöhne prognostiziert, von dem voraussichtlich negative Impulse auf die Einnahmensituation der öffentlichen Haushalte und auf die wirtschaftliche Entwicklung im Allgemeinen ausgehen werden.²⁰

3.4 Defizitentwicklung und die Notwendigkeit zu konsolidieren

Spätestens 2010 begann man sich in den Staaten der EU intensiv mit der Konsolidierung der durch die Krisenbekämpfungsmaßnahmen stark beanspruchten öffentlichen Haushalte. Zwar hatte die Mehrzahl der Maßnahmen das Ziel einer Ausgabenreduktion, ein Teil wurde jedoch mit dem Ziel zusätzlicher Einnahmen konzipiert.

Als Konsequenz auf die stark gestiegenen Budgetdefizite²¹ empfahl die OECD, die Konsolidierung spätestens 2011 in Angriff zu nehmen.²² Viele EU-Staaten reagierten bereits im Frühjahr 2010 mit entsprechenden Maßnahmen.

Österreich präsentierte seine Konsolidierungspläne erst im Herbst 2010, was sich im Nachhinein als Vorteil erwies, da bis zu diesem Zeitpunkt bereits eine wirtschaftliche Erholung eingesetzt hatte, wodurch die Sparvorhaben weniger restriktiv zu sein hatten. Das Ausmaß der Konsolidierung sollte zwischen 0,4% des BIP 2011 und 1,1% 2014 betragen und zu rund 40% aus zusätzlichen Einnahmen bestehen.²³ Die EU-Kommission befand dieses Paket letztlich jedoch als zu wenig ambitioniert und drängte die österreichische Regierung auf eine Defizitreduktion von mindestens 0,75% pro Jahr zwischen 2011 und 2013.²⁴

Deutschland will bis 2014 insgesamt 81,6 Mrd. € (rund 3,3% des deutschen BIP 2009) einsparen, dabei aber fast zur Gänze auf zusätzliche Einnahmen verzichten. Etwa 37% der Konsolidierung sollen vom Sozialbereich getragen werden, vor allem durch Kürzungen bei der Bundesagentur für Arbeit und bei den staatlichen Zuschüssen zur Sozialversicherung.²⁵

In Ungarn führte die 2010 neu gewählte Regierung eine umfangreiche Steuerreform durch, inklusive der Einführung einer *Flat-tax* von 16% auf alle Einkommen natürlicher Personen, der Reduktion der Körperschaftsteuer für kleine und mittlere Unternehmen und einer Gehaltskürzung im öffentlichen Sektor von 15%. Weiters wurde u. a. eine Bankenabgabe eingeführt, die 700 Mio. €²⁶ an Einnahmen generieren sollte.²⁷ Einige Monate später wurde das verpflichtende System privater Pensionsvorsorge aufgelöst und den öffentlichen Haushalten einverleibt, um deren finanzielle Manövrierfähigkeit zu sichern, die von den beschriebenen Steuersenkungen stark beeinträchtigt wurde.²⁸ Ende 2011 musste Ungarn ein zweites Mal²⁹ um Unterstützung bei Internationalem Währungsfonds und EU ansuchen, als offensichtlich wurde, dass die zuvor durchgeführten Maßnahmen nicht im erwarteten Ausmaß das Wirtschaftswachstum stimulieren konnten.³⁰

Schweden erwirtschaftete im Jahr 2010 ein BIP-Wachstum von 5,6% (das höchste in Europa), wodurch auf ein Konsolidierungspaket verzichtet werden konnte. Der zentralstaatliche Haushalt war, trotz des starken Rückgangs der öffentlichen Einnahmen, 2010 bereits beinahe ausgeglichen und 2011 wieder positiv.³¹ Diese privilegierte Position erlaubte Schweden die Einführung ausgabensteigernder Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation.³²

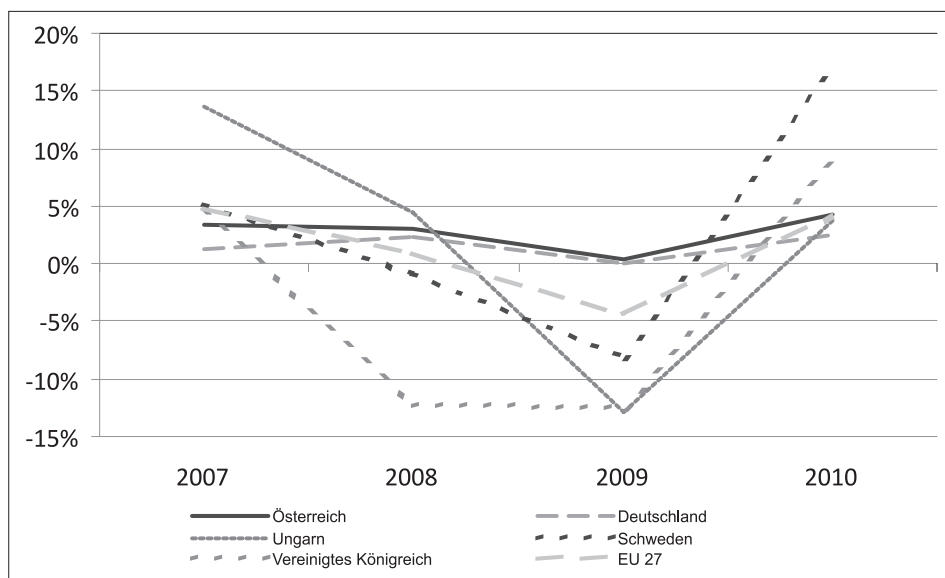
Das Vereinigte Königreich führte im Frühjahr 2010 einen zusätzlichen Grenzsteuersatz für Einkommen über 150.000 GBP (rund 170.000 €) ein und erhöhte die Sozialversicherungsbeiträge von ArbeitnehmerInnen, ArbeitgeberInnen und Selbständigen sowie einige Verbrauchssteuern. In weitere Folge kam es zu einer Erhöhung der Kapitalertrags- und der Mehrwertsteuer. Unter den untersuchten Ländern war das Vereinigte Königreich schließlich das einzige, das für die kommenden Jahre eine massive Reduktion der Stellen im öffentlichen Dienst ankündigte.³³

4. Konsequenzen für die Sozialstaatsfinanzierung

4.1 Entwicklung der öffentlichen Einnahmen

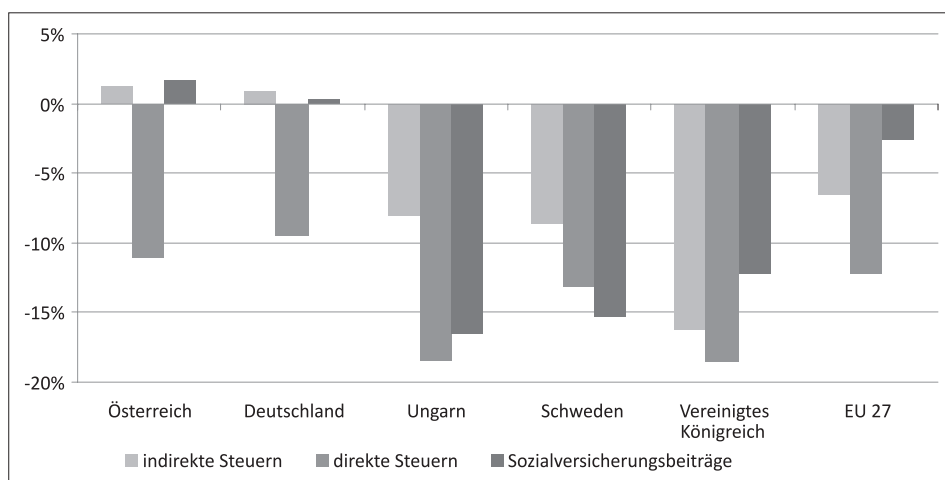
Zwischen 2008 und 2009 sanken die öffentlichen Einnahmen im Schnitt der EU-27 um 6,9% und damit weit stärker als in Deutschland und Österreich (jeweils –2,0%). Ungarn (–10,8%), Schweden (–12,2%) und der Vereinigten Königreich (–18,8%) andererseits hatten Einnahmenausfälle zu verzeichnen, die weit über dem EU 27-Schnitt lagen. Das Vereinigte Königreich wird – nach Schätzungen vom Jänner 2012 – voraussichtlich noch bis 2013 brauchen, um das Einnahmenniveau vor der Krise zu erreichen.

Zentral für die Einnahmenentwicklung ist, neben den direkten Effekten aus Steuer- und Beitragsausfällen, nicht zuletzt die damit in Zusammenhang stehende Entwicklung des privaten Konsums. Obwohl viele Staaten nach Ausbruch der Krise Steuern und Sozialversicherungsbeiträge gesenkt hatten, waren die Auswirkungen auf den Konsum sehr unterschiedliche. Abbildung 5 zeigt die Entwicklung des privaten Konsums zwischen 2007 und 2010. Auffällig dabei ist, dass es zwischen 2008 und 2009 weder in Deutschland noch in Österreich zu einem Einbruch gekommen ist, wodurch die Einnahmen aus indirekten Steuern (vor allem der Mehrwertsteuer) konstant geblieben sind. Grund dafür ist der geringe Einbruch der verfügbaren Einkommen aufgrund der stabilen Beschäftigungssituation in diesen Ländern (siehe oben). In Ungarn, Schweden und dem Vereinigten Königreich andererseits kam es spätestens 2009 zu einem massiven Einbruch des privaten Konsums, der sich erst 2010 wieder stabilisiert hat.

Abbildung 5: Jährliche Veränderung des privaten Konsums

Quelle: Ameco, eigene Berechnung.

Abbildung 6 zeigt die Auswirkungen der Krise auf die drei Formen der öffentlichen Einnahmen. Die Einnahmen aus direkten Steuern gingen in allen untersuchten Ländern und im EU-27-Schnitt stark zurück, wenn auch mit beträchtlichen Niveauunterschieden. Massive Differenzen zwischen

Abbildung 6: Veränderung des Abgabenaufkommens zwischen 2008 und 2009

Quelle: Ameco, eigene Berechnung.

den betrachteten Ländern zeigen sich bei den indirekten Steuern und bei den Sozialversicherungsbeiträgen, wo sowohl in Deutschland wie auch in Österreich das Aufkommen leicht anstieg, während es in Ungarn, Schweden und im Vereinigten Königreich zu starken, über dem EU-27-Schnitt liegenden Einbrüchen kam.

4.2 Kurzfristige Auswirkungen der Krise auf die Sozialstaatsfinanzierung

Die Wirtschaftskrise und die daraufhin verabschiedeten Konjunkturprogramme hatten in den untersuchten Ländern unterschiedliche Auswirkungen auf die Finanzierung der sozialen Sicherheit. Deutschland und, in geringerem Ausmaß, Österreich konzentrierten ihre Bemühungen auf die Stabilisierung der Beschäftigung, was zur Folge hatte, dass ihre Sozialversicherungsbeiträge nicht einbrachen. Die Tatsache, dass die beiden Ländern Beispiele für das korporatistisch/kontinentale Wohlfahrtssystem sind, legt den Schluss nahe, dass dieses, kombiniert mit der Strategie der Beschäftigungsstabilisierung, die Krise besser überstanden hat als die anderen Systeme. In Schweden und dem Vereinigten Königreich, beides Länder mit steuerzentriertem Abgabensystem, kam es zu einem starken Rückgang der öffentlichen Einnahmen, nicht zuletzt aufgrund eines erheblichen Beschäftigungseinbruchs. Trotz der kurzfristig stark negativen Einnahmenentwicklung zwischen 2008 und 2009 erholte sich die schwedische Wirtschaft so schnell, dass keine Konsolidierungsmaßnahmen notwendig wurden. Die Situation in Ungarn ist schwer zu beurteilen, da viele der Änderungen im Abgabensystem mit dem politischen Machtwechsel begründet zu sein scheinen und nicht mit den Folgen der Wirtschaftskrise.

Für die EU insgesamt ist die Aussage zulässig, dass der Finanzierungsanteil von Sozialversicherungsbeiträgen etwas zurückgegangen ist, zugunsten einer Erhöhung der indirekten Steuern. Die Staaten waren im Vergleichszeitraum eher geneigt, die öffentlichen Ausgaben zu senken, als neue Einnahmequellen zu erschließen.

4.3 Mögliche langfristige Konsequenzen

Mit der Ausnahme von Ungarn, wo die Änderungen im Abgabensystem, wie erwähnt, eher politisch motiviert waren als wirtschaftlich, blieben die Modifikationen eher gering. Als in den Jahren 2009 und 2010 die Notwendigkeit schwerwiegender Konsolidierungsmaßnahmen offensichtlich wurde, meldeten sich Gewerkschaften und andere Organisationen der Zivilgesellschaft immer häufiger zu Wort, um ihren Frust darüber kundzutun, dass die EU keine Maßnahmen zu fairerer Aufteilung der Kosten der Krise setzte, wie eine Besteuerung von Finanzmarkttransaktionen oder eine er-

weiterte Vermögensbesteuerung.³⁴ Inwieweit diese Initiativen erfolgreich sein werden, ist noch offen. Zweifellos erhöhen sie jedoch den Druck auf die politischen EntscheidungsträgerInnen, aktiv zu werden.

Wie Schulten (2010, S. 201) zeigt, blieben Reallohnsteigerungen über der Produktivitätsentwicklung wie 2009 eine Ausnahme. Bereits 2010 lag der Anstieg wieder unter der Produktivitätsentwicklung, ein Trend, der sich 2011 voraussichtlich fortsetzt und damit den Druck auf Wohlfahrtsstaaten korporatistisch/kontinentaler Prägung weiter erhöht. Da eine hohe Steuer- und Beitragsbelastung des Faktors Arbeit zu hohen Lohnkosten führt, die sich negativ auf die Beschäftigung auswirken können, ist langfristig gesehen eine entsprechende Entlastung wahrscheinlich notwendig.³⁵ Die erfolgreichen Krisenbekämpfungsmaßnahmen in Deutschland und Österreich scheinen jedoch, vorläufig zumindest, strukturelle Reformen hintanhaltend. Schweden konnte trotz eines massiven Rückgangs der öffentlichen Einnahmen im Jahr 2009 bereits 2010 wieder ausgeglichen budgetieren und 2011 einen Überschuss erzielen. Die Änderungen in der Sozialstaatsfinanzierung hatten kaum Auswirkungen auf die Einnahmenentwicklung der öffentlichen Hand. Das Vereinigte Königreich wurde sehr stark von der Wirtschaftskrise getroffen. Einem moderaten Konjunkturprogramm folgten einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen, inklusive der Erhöhung von Steuer- und Abgabenquoten und einem Abbau von mindestens 490.000 Stellen im öffentlichen Dienst.³⁶ Die Veränderungen in Ungarn gehen voraussichtlich noch über das Ausmaß jener im Vereinigten Königreich hinaus, denn die Struktur der Sozialstaatsfinanzierung wurde hier massiv verändert. In beiden Fällen ist davon auszugehen, dass Kürzungen der für die soziale Sicherheit zur Verfügung stehenden Mittel bevorstehen, was jede weitere Krise voraussichtlich umso mehr zu einer sozialen Katastrophe werden lassen wird.

5. Schlussfolgerungen

In ihrer Fähigkeit, den Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu widerstehen, waren die europäischen Wohlfahrtsstaatsmodelle unterschiedlich erfolgreich. Während die Staaten des korporatistisch/kontinentalen Modells durch Beschäftigungsstabilisierung die öffentlichen Einnahmen einigermaßen konstant hielten, erlebte Schweden, als Beispiel für das universale Modell, einen massiven Einnahmeneinbruch. Diese Entwicklung unterstützt die zu Beginn formulierte These, dass Einnahmenstabilisierung über konstante Beschäftigung erfolgen kann. Noch stärker waren die negativen Auswirkungen der Krise auf die Sozialstaatsfinanzierung im Vereinigten Königreich, Beispiel des Beveridge-Modells. Im Falle Ungarns scheinen einige der Reformmaßnahmen, die seit Beginn der Krise durch-

geführt wurden, diese eher verstärkt als bekämpft zu haben. Welche langfristigen Auswirkungen das haben wird, ist momentan noch nicht absehbar.

Nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der sich aktuell eintrübenden wirtschaftlichen Erwartungen für 2012 kann noch kein abschließender Befund über die Auswirkungen der Änderungen im System der Sozialstaatsfinanzierung durch die Krise abgegeben werden. Aufgrund der derzeitigen Entwicklungen werden die bisher vorgenommenen Schritte voraussichtlich nicht ausreichen, um eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sicherzustellen. Es ist daher davon auszugehen, dass sich der Druck auf die politischen EntscheidungsträgerInnen weiter erhöhen wird, neue Einnahmequellen zu erschließen oder – weit wahrscheinlicher – staatliche Leistungen weiter zu kürzen. Die zu erwartende Konsequenz daraus ist, dass das vorhandene Volumen an finanziellen Mitteln, die der Aufgabe der sozialstaatlichen Umverteilung zur Verfügung stehen, „nach“ der Krise beträchtlich geringer sein wird als bisher. Eine baldige Rückkehr zu den Verhältnissen vor 2008 ist daher nicht zu erwarten.

Diese Entwicklung ist besonders bedenklich, da, wie erwähnt, die Leistungen der sozialen Sicherung einen großen Beitrag zur Abfederung der Kriseneffekte geleistet haben. Vielfach wurden im Zuge der Konsolidierung „übermäßige“ Sozialausgaben sogar für die hohen Defizite verantwortlich gemacht. Es ist daher wahrscheinlich, dass die Konsolidierungsbemühungen das sozialstaatliche Eingriffspotenzial verringern werden, nicht zuletzt indem sie eine nachhaltige Finanzierung beeinträchtigen, und dadurch die Entschärfung zukünftiger Krisen erheblich erschweren.

Doch noch ist es nicht so weit. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die in Ungarn (als Antwort auf die Krise) getroffen wurden, sind international diskreditiert, während das Sozialleistungsniveau in Österreich – zumindest vorläufig – trotz Konsolidierung einigermaßen stabil bleibt. Andererseits wurden in Deutschland 2010 harte ausgabenseitige Konsolidierungsschritte beschlossen, obwohl das Land die Krisenjahre 2008 bis 2010 so gut wie kaum ein anderes überstanden hat. Dies könnte sich mittelfristig durchaus als fatal erweisen, da die Möglichkeiten, auf zukünftige Krisen mit antizyklischen Maßnahmen reagieren zu können, stärker beschnitten wurden, als notwendig war.

In ganz Europa haben Regierungen nach wie vor mit den Folgen der Wirtschaftskrise zu kämpfen, während die nächste Rezession bereits bevorsteht. Die Auswirkungen der aktuell bevorstehenden Konsolidierungsmaßnahmen werden durch den bevorstehenden Abschwung sicher noch verstärkt werden. Keine erfreulichen Aussichten für Europa.

Link zur Originalfassung:

Financing social security – business as usual? (In English)

<http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Financing-social-security-business-as-usual>

Anmerkungen

- ¹ Obwohl die Beschäftigung in der EU zwischen 2000 und 2007 um 7,5% wuchs, betrug der Anstieg in Vollzeitäquivalenten lediglich 4,9%. Im gleichen Zeitraum betrug der Anstieg von Teilzeitarbeitsplätzen 17,7% (EU-Kommission 2008, 29).
- ² Im Zeitraum 1995 bis 2000 betrug das öffentliche Defizit in der EU im Durchschnitt 2,4%, zwischen 2000 und 2007 nur noch 1,7% (Ameco-Datenbank).
- ³ Vgl. Schmähl (2009) 390.
- ⁴ z. B. Esping Andersen (1990).
- ⁵ Mit Ausnahme von Australien und Neuseeland.
- ⁶ Vgl. Bäcker (2005) 359.
- ⁷ In bestimmten Fällen existiert keine Höchstbeitragsgrundlage, z. B. in Ungarn, bei den Beiträgen zur staatlichen Krankenversicherung (Missoc-Datenbank).
- ⁸ Zwischen 2000 und 2007 allein sank die bereinigte Lohnquote in der EU 27 von 58,5% auf 56,4% (Ameco-Datenbank).
- ⁹ Vgl. Schmähl (2006).
- ¹⁰ 1991 wurde in Frankreich der Allgemeine Sozialbeitrag (contribution sociale généralisée, CSG) zur Erweiterung des für die Finanzierung der sozialen Sicherheit relevanten Einkommens eingeführt. Die Beitragshöhe beträgt 7,5% der Bemessungsgrundlage für die meisten Einkommensarten, wobei für Arbeitslose und PensionistInnen geringere, für bestimmte Formen von Kapitaleinkommen höhere Betragssätze gelten. Zusätzlich wird allen Einkommensarten ein Beitrag von 0,5% für die Abtragung der Sozialversicherungsschulden (contribution pour le remboursement de la dette sociale, CRDS) abgezogen (Missoc-Datenbank, OECD 2010a).
- ¹¹ Vgl. Schulten (2010).
- ¹² Ameco-Datenbank.
- ¹³ Watt (2009) 11. Vgl. EU-Kommission (2009) 43.
- ¹⁴ Vgl. IVSS (2010) 40.
- ¹⁵ Vgl. Dublin Foundation (2009) und Bock-Schappelwein et al. (2011).
- ¹⁶ Vgl. Schulten (2010) 198.
- ¹⁷ Vgl. Schulten (2010) 200.
- ¹⁸ Abhängig von der Entwicklung der Arbeitszeit, von der Tarifbindung, oder vom Ausmaß der unternehmensspezifischen Überzahlung (Schulten 2010, 200).
- ¹⁹ Vgl. Schulten (2010) 200.
- ²⁰ Vgl. Schulten (2011) 357.
- ²¹ Die Defizite der öffentlichen Haushalte stiegen 2009 zwischen 0,7 Prozentpunkte in Ungarn und 6,4 Prozentpunkte im Vereinigten Königreich (Ameco-Datenbank).
- ²² Vgl. OECD (2010).
- ²³ Vgl. BAK (2010).
- ²⁴ Vgl. EU-Kommission (2011).
- ²⁵ Vgl. Deutsche Bundesregierung (2010).
- ²⁶ Etwa 0,77% des ungarischen BIP 2009.
- ²⁷ Vgl. Financial Times (8. Juni 2010).
- ²⁸ Vgl. Financial Times (14. Dezember 2010).

- ²⁹ Im November 2008 genehmigte der Internationale Währungsfonds (IMF) Ungarn einen Hilfskredit in der Höhe von 15,7 Mrd. US\$ (damals etwa 12 Mrd. €) (IMF 2008).
- ³⁰ Vgl. Financial Times (21. November 2011).
- ³¹ Schweden wies 2007 einen Budgetüberschuss von 3,6% des BIP aus.
- ³² Vgl. EU-Kommission (2010a).
- ³³ Vgl. ETUC (2010).
- ³⁴ Z. B. ETUC (2009).
- ³⁵ Vgl. Seils (2009).
- ³⁶ Vgl. ETUC (2010).

Literatur

- Bäcker, G., Umfinanzierung der Sozialversicherung: Lösung der Beschäftigungs- und Finanzierungskrise, in: WSI-Mitteilungen 7 (2005) 355-361.
- Bock-Schappelwein, J.; Mahringer H.; Rückert, E., Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, Arbeitsmarktservice Österreich (Wien 2011).
- Bundesarbeitskammer Österreich, Budgetanalyse 2011, Analyse des Bundesvoranschlagentwurfs 2011 durch die Bundesarbeitskammer Österreich (Wien 2010).
- Deutsche Bundesregierung, Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken (Berlin, 7. Juni 2010); http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2010/2010-06-07-eckpunkte-kabinett.property=publicationFile.pdf.
- European Foundation for the improvement of living and working conditions (Dublin Foundation), Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway (Dublin 2009).
- Esping-Andersen, G., The three worlds of welfare capitalism (Cambridge 1990).
- Europäische Kommission, Recommendation for a Council recommendation on the National Reform Programme 2011 of Austria and delivering a Council opinion on the updated Stability Programme of Austria 2011-2014 (Brüssel 2011).
- Europäische Kommission, Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010, Tax policy after the crisis (= Working Paper NO.24 2010, Brüssel 2010a).
- Europäische Kommission, Taxation trends in the European Union, 2010 edition (Brüssel 2010b).
- Europäische Kommission, Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, in: European Economy 7 (2009).
- Europäische Kommission, AMECO-Datenbank; http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm.
- Europäische Kommission, Eurostat-Datenbank; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.
- Europäische Kommission, Missoc-Datenbank; http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en.
- Europäischer Gewerkschaftsbund (ETUC), Bashing public sector wages and public sector jobs (= ETUC Austerity Watch Nr 1, Brüssel 2010).
- Europäischer Gewerkschaftsbund (ETUC), Towards a new social deal in Europe (Brüssel 2009).
- Financial Times, Hungary's bank tax (8. Juli 2010).
- Financial Times, Hungary reverses pensions reform (14. Dezember 2010).
- Financial Times, Hungary calls for IMF assistance (21. November 2011).
- Ganßmann, H.; Himmelreicher, R. K., Die Krise und die sozialen Sicherungssysteme, in: WSI Mitteilungen 12 (2009) 651-658.

- Internationaler Währungsfonds (IMF), IMF Agrees \$15.7 Billion Loan to Bolster Hungary's Finances (= IMF Survey online, 6. November 2008); <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/car110608a.htm>.
- Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS), Dynamic Social Security: Securing social stability and economic development, Developments and Trends, Global Report (Genf 2010).
- OECD, Preparing fiscal consolidation (Paris 2010).
- OECD, Fiscal Packages across OECD Countries: Overview and country details (Paris 2009).
- Püss, T.; Viies, M.; Kerem, K., Convergence Analysis of the Structure of Social Protection Financing, in: International Advances in Economic Research 11 (2005) 19-27.
- Schmähl, W., Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland (= ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/06, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen 2006).
- Schmähl, W., Sachgerechte Finanzierung der Sozialversicherung als politische Aufgabe, in: WSI Mitteilungen 7 (2009) 390-397.
- Schulten, T., Europäischer Tarifbericht des WSI 2009/2010, in: WSI Mitteilungen 4 (2010) 196-203.
- Schulten, T., Europäischer Tarifbericht des WSI 2010/2011, in: WSI Mitteilungen 7 (2011) 355-362.
- Seils, E., Die Sozialversicherung im internationalen Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 7 (2009) 347-354.
- Watt, A., A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis (= ETUI Working Paper 2009.05, Brüssel 2009).

Zusammenfassung

Die Wirtschaftskrise, die im Jahr 2008 ihren Anfang genommen hat, brachte in der EU einen starken Einbruch von Wirtschaftsleistung und Beschäftigung. Aufgrund der sozialen Sicherungssysteme konnten die Auswirkungen zum Teil abgefedert werden, nicht jedoch ohne starken Anstieg der öffentlichen Verschuldung. Das veranlasste die meisten EU-Staaten zum Schnüren von Sparpaketen, die teilweise erhebliche Auswirkungen auf die Finanzierung der sozialen Sicherheit haben. Das Paper zeigt, dass der Einbruch der öffentlichen Einnahmen in Österreich und Deutschland, beides Vertreter des korporatistisch/kontinentalen Wohlfahrtsmodells weit geringer ausfiel, als Schweden (universales Wohlfahrtsmodell), dem Vereinigten Königreich (Beveridge-Modell) oder Ungarn (Mittel-/Osteuropa). Wesentlicher Grund dafür war die stabile Beschäftigungsentwicklung in den erstgenannten Ländern, mit positiven Auswirkungen auf den Konsum und letztlich auf die Einnahmen aus indirekten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Vor allem die Einnahmefälle in Ungarn und dem Vereinigten Königreich, aber auch die scheinbar übermäßig harte Konsolidierung in Deutschland haben jedoch die finanziellen Möglichkeiten dieser Länder für eine Gegensteuerung bei zukünftigen Krisen massiv eingeengt.