



Sozialpolitik im Brennpunkt 20



Erfolgsfaktoren bei Beitragseinzug und Durchsetzung der Bestimmungen

Die vorliegende Ausgabe von *Sozialpolitik im Brennpunkt* identifiziert Erfolgsfaktoren für die Verbesserung der wichtigen Verwaltungsaufgabe des Beitragseinzugs und der Durchsetzung der Bestimmungen. Neben der Sicherstellung von Rechtsansprüchen, der Angemessenheit von Leistungen, der finanziellen Solidität und dem öffentlichen Ansehen von Programmen der sozialen Sicherheit kann ein Erfolg bei Beitragseinzug und Durchsetzung der Bestimmungen Bemühungen zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit unterstützen. Aufgrund der Ergebnisse einer Umfrage unter den IVSS-Mitgliedsorganisationen kommt dieser *Brennpunkt* zum Schluss, dass Verbesserungen bei Beitragseinzug und Einhaltung der Bestimmungen stark vom breiteren nationalen politischen Umfeld abhängen, dass aber Organisationen der sozialen Sicherheit zum Erreichen dieser Ziele beitragen können, indem sie vorrangig Governance-Verbesserungen anstreben.

Hans-Horst Konkolewsky, Generalsekretär der IVSS

Finanzierung von Leistungen der sozialen Sicherheit

Weltweit werden Leistungen der sozialen Sicherheit vorwiegend über Beitragszahlungen finanziert.

Neben den Herausforderungen, die Beitragshinterziehung und Betrug beim Leistungsbezug darstellen, bedroht weltweit eine Reihe von Risiken die finanzielle Tragfähigkeit von beitragsfinanzierten Sozialversicherungsprogrammen. Eine Gruppe von Risiken umfasst demografische Trends in Form höherer Lebenserwartung, abnehmenden Geburtenziffern und steigender geografischer Mobilität. Eine weitere Gruppe beruht auf strukturellen Veränderungen am Arbeitsmarkt und sich wandelnden Beschäftigungsmustern und insbesondere auf einem Trend zu stärkerer Informalisierung und Prekarisierung der Arbeit.

Diese Ausgabe

- Erklärt die Bedeutung von Beitragseinzug und Einhaltung der Bestimmungen
- Diskutiert Erfolgsfaktoren und Herausforderungen für die Verbesserung von Beitragseinzug und Einhaltung der Bestimmungen
- Stellt nationale Beispiele für gute Praxis bei Beitragseinzug und Durchsetzung der Bestimmungen vor
- Unterstreicht, dass Good Governance in der Verwaltung der sozialen Sicherheit wesentlich ist

Diese Risiken machen ergänzende Finanzierungsquellen (Einnahmen aus Staatsfonds, Anlagefondserträge der sozialen Sicherheit, Haushaltssubventionen usw.) und Reformen in der Ausgestaltung von Programmen der sozialen Sicherheit immer nötiger. Bleiben sie aus, werden die Folgen des sich verschlechternden Altersabhängigenquotienten und niedrigerer Beitragseinnahmen im Vergleich zu den wachsenden Ausgaben viele beitragsfinanzierte Programme sehr wahrscheinlich ins finanzielle Ungleichgewicht bringen.

Wichtige Zahlen und Fakten

- Meist finanzieren obligatorische Beiträge die öffentlichen Sozialversicherungsprogramme, aber die Beiträge können auch individuelle Sparpläne finanzieren (z.B. nationale Vorsorgefonds und obligatorische individuelle Sparkonten für Rente oder Arbeitslosigkeit).
- Beitragshinterziehung kann ein ernstes Problem für die Systeme der sozialen Sicherheit darstellen: Es kann ein Druck entstehen, die Beitragssätze für Personen, die ihre Beiträge entrichten, zu erhöhen oder die Leistungen zu kürzen oder beides.
- In den letzten Jahrzehnten sind einige europäische Länder zu einheitlichen Systemen für die Erhebung von Beiträgen und Steuern übergegangen (zum Beispiel Irland, Schweden und das Vereinigte Königreich). Weitere Länder, die einheitliche Systeme anwenden, sind Australien, Kanada, Neuseeland, die Vereinigten Staaten und Usbekistan. In all diesen Ländern sind jedoch die Aufgaben und Rollen der nationalen Einzugsorganisationen ganz unterschiedlich.
- Es scheint nur ein Beispiel für die Entwicklung in die umgekehrte Richtung zu geben, also vom zentralisierten System zu einem dezentralisierten – die Russische Föderation.
- Ein Trend geht dahin, dass Systeme der sozialen Sicherheit Leistungen zunehmend über Steuern finanzieren, und die Bedeutung der Finanzierung über Beiträge abnimmt.
- Eine Verbesserung bei Beitragseinzug und Einhaltung der Bestimmungen ist notwendig, um die Rechte und Werte, die mit Sozialversicherungsprogrammen assoziiert werden, zu verteidigen und Entwicklungen zugunsten eher residualer Ansätze im Sozialschutz entgegenzutreten.
- Die Verbesserung der Einhaltung von Bestimmungen durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer lässt sich durch eine Reihe von gezielten Maßnahmen erzwingen, darunter eine Verstärkung der Inspektionsaufgaben, die Ahndung von Nichtzahlungen mit Geldstrafen, öffentliches „Nennen und Verurteilen“ (*naming and shaming*) zahlungsunwilliger Arbeitgeber und durch Öffentlichkeitsarbeit mit Kampagnen zur Stärkung des Wissens über die Bedeutung der Einhaltung der Bestimmungen.

Die Bedeutung von Verbesserungen

Eine Umfrage unter Organisationen der sozialen Sicherheit, die von der IVSS durchgeführt wurde, ergab allen gemeinsame Gründe, warum die Ziele eines verbesserten Beitragseinzugs und einer besseren Einhaltung der Bestimmungen so wichtig sind.

Erstens ist die fristgerechte und volle Zahlung von Beiträgen durch und für die Versicherten nötig, wenn diese Personen auch zuallererst den Rechtsanspruch auf Mindestleistungen bekommen sollen.

Zweitens hängen die finanzielle Tragfähigkeit der Programme und die Angemessenheit der vorgesehenen Geldleistungen von der vollen und rechtzeitigen Zahlung der Beiträge ab.

Drittens ist der effiziente und effektive Beitragseinzug nötig, um die öffentliche Unterstützung für und die Legitimität von der sozialen Sicherheit als gesellschaftlicher Einrichtung zu stärken.

Viertens kann der erfolgreiche Beitragseinzug die Bestrebungen zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit erleichtern. Insbesondere dadurch, dass er hilft sicherzustellen, dass sich beitragsfinanzierte Sozialversicherungsprogramme weiterhin überwiegend selbst finanzieren, müssen Organisationen der sozialen Sicherheit weniger oft begrenzte Haushaltsmittel beantragen.

Fünftens stellt die Verbesserung von Beitragseinzug und Durchsetzung der Bestimmungen ein praktisches Mittel dar, mit dem die IVSS-Mitgliedsorganisationen die *IVSS-Strategie zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit* unterstützen können. Es wird erwartet, dass Verbesserungen in dieser Hinsicht bei der Ausweitung der Deckung helfen und die „Weltkampagne der Internationalen Arbeitsorganisation zur Ausweitung der sozialen Sicherheit für alle“ und die gemeinsame Initiative von UN-Organisationen zur Entwicklung von weltweiten „Mindestleistungen im Sozialschutz“ ergänzen.

Ein Aspekt der Governance

Die Verbesserung von Beitragseinzug und Durchsetzung der Bestimmungen hat wichtige Sozialschutz-, rechtliche, politische und haushaltspolitische Dimensionen. Aus Sicht der Verwaltung lässt sie sich jedoch auch als Aspekt der Governance betrachten.

Die öffentliche Wahrnehmung, ob eine beitragspflichtige Organisation der sozialen Sicherheit effizient, effektiv, glaubwürdig, legitim – und somit nachhaltig – ist, hängt stark davon ab, wie ihre Abläufe für Beitragseinzug und Durchsetzung der Bestimmungen beurteilt werden.

Erfolgsfaktoren

Obwohl Verbesserungen bei Einzug und Einhaltung der Bestimmungen von großer Bedeutung sind, können sie oft nur schwer erreicht werden. Trotzdem lassen sich eine Reihe von Faktoren identifizieren, die die Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs erhöhen.

Es gibt Hinweise, dass der Beitragseinzug umso wirksamer ist, je länger ein Programm schon in Betrieb ist. Und zwar deshalb, weil die beitragsziehende Stelle Zeit hatte, die Beitrags- und Überprüfungsprozesse zu verfeinern, und die Programmverwalter die Programmpolitik für einen effizienten Einzug nachbessern konnten.

Die Größe und Vielfalt der Arbeitnehmerschaft ist ein weiterer Faktor. Wo die Arbeitnehmerschaft geografisch gesehen eher verstreut und weniger formalisiert ist, erweist sich der Einzug sowohl von Steuern als auch von Sozialbeiträgen als schwieriger.

Der Automatisierungsgrad bringt bedeutende Vorteile für den Erfolg. Diese Vorteile ergeben sich aus der Verwendung des Internets, aus dem elektronischen Datenabgleich, der elektronischen Meldung der Lohndaten, der Online-Managementinformation, aus der elektronischen Beitragszahlung, der Verwendung anspruchsvoller Logarithmen zur Aufdeckung von Anomalien in Zahlungsmustern, aus dem Einsatz automatisierter Kundenbetreuungsprogramme usw. Eine interessante neuere Entwicklung ist der Einsatz der Mobiltelefonie. In einem Fall ermöglicht der Pensionsfonds für Staatsbedienstete in der Vereinigten Republik Tansania mit Vodacom (M-Pesa) Tansania als Partner die Entrichtung von Beiträgen per Handy.

Die wirksame Koordination und Zusammenarbeit mit außenstehenden Organisationen, darunter Steuerbehörden und andere Sozialprogramme, Sozialpartner und Agenturen, gilt ebenfalls als wichtig für einen erfolgreichen Beitragseinzug. Zum Beispiel die Landesanstalt für Sozialversicherung (*Instituto Nazionale della Previdenza Sociale* – INPS) in Italien koordinierte ihre Anstrengungen mit der Handelskammer, um Arbeitnehmer ohne Sozialversicherungsnummern vor allem in den Sektoren Tourismus, Landwirtschaft und Gastgewerbe aufzuspüren.

Die Organisationen, die beim Beitragseinzug erfolgreich sind, überwachen und bewerten laufend ihre Abläufe und Praxis und passen sie an. Die rechtzeitige Einführung gut geplanter Änderungen der Arbeitsabläufe für den Beitragseinzug ist

Erfolgsfaktoren

- Das Alter des Sozialversicherungsprogramms
- Der Deckungsgrad sowie Größe und Vielfalt der Arbeitnehmerschaft
- Der Automatisierungsgrad
- Das Ausmaß der Koordination mit außenstehenden Organisationen
- Laufende Bewertung und Anpassung der Beitragseinzugspolitik und –praxis
- Der Umfang der Kultur der sozialen Sicherheit im jeweiligen Land
- Die Existenz einer Kultur des Einhaltens von Bestimmungen unter Arbeitgebern und Arbeitnehmern
- Die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Durchsetzung der Bestimmungen und von Strafen bei Nichteinhalten

daher ein weiterer Erfolgsfaktor. Das Zentralamt der Träger der sozialen Sicherheit (*Agence centrale des organismes de sécurité sociale* – ACOSS) in Frankreich ist in dieser Hinsicht ein gutes Beispiel.

Ein weiterer Faktor ist die Stärke dessen, was wir die nationale Kultur der sozialen Sicherheit nennen. In jedem Land trägt die öffentliche Wahrnehmung der Wirksamkeit der Verwaltung, die fristgerechten Leistungszahlungen und das öffentliche Wissen um die von den Programmen der sozialen Sicherheit bereitgestellten Leistungen zu einer entweder relativ positiven oder negativen Wahrnehmung der sozialen Sicherheit bei. Es wird erwartet, dass eine eher positive Wahrnehmung der sozialen Sicherheit die Bestrebungen zur Verbesserung von Beitragseinzug und Einhaltung der Bestimmungen unterstützt. Um zu dieser Kultur beizutragen, führt der japanische Rentendienst jedes Jahr eine einen Monat dauernde Initiative mit Publikumsveranstaltungen durch, um das Verständnis für die Wichtigkeit von Rentenprogrammen zu fördern und mit Informationen darüber zu werben.

Gemäß den Antworten auf die Umfrage unter IVSS-Mitgliedern gibt es keinen alleinigen wichtigsten Erfolgsfaktor. Es ist vielmehr in jedem nationalen Kontext eine Kombination von Faktoren, welche den größten Einfluss auf den Erfolg der Beitragseinzugsbemühungen hat.

Hindernisse für Verbesserungen

Neben diesen Erfolgsfaktoren gibt es eine Reihe verbreiteter Schwierigkeiten, die Fortschritten bei der Verbesserung von Beitragseinzug und Einhaltung der Bestimmungen entgegenstehen.

Diese Probleme deuten häufig auf Investitionsbedarf in Infrastruktur und Personal, möglicherweise auch auf Reformbedarf bei den Institutionen und Bestimmungen. Um ihnen wirksam zu begegnen, braucht es aber nicht nur Verwaltungsreformen, sondern auch den Einsatz der politischen Entscheidungsträger.

Keine einzige beste Lösung

Immer wieder wird im Zusammenhang mit Beitragseinzug und Durchsetzung der Bestimmungen betont, dass ein zentralisiertes, einheitliches System für die Erhebung von Sozialbeiträgen und Steuern mehr Effizienz verspricht. Meist wird geltend gemacht, dass eine Zentralisierung doch Einsparungen durch Größeneffekte ergeben müsste und bei der Koordination von Überprüfungen und bei der Dokumentation helfe. Aber gerade so, wie es keine einhellige Meinung über die einzige beste Lösung für alle Länder zum Erreichen von Good Governance gibt, gehen auch die Meinungen über die beste Lösung für den Beitragseinzug auseinander. Vielmehr spielen eine Reihe von Faktoren, die sich gegenseitig beeinflussen – die Politikgestaltung und die Komplexität, der Deckungsgrad und die Zusammensetzung der Arbeitnehmerschaft, der organisatorische Standort der Einziehungsstelle, der Automatisierungsgrad, kulturelle und politische Faktoren und die Geschichte der Institution – eine Rolle.

Trotz dieser Komplexität tragen die Organisationen der sozialen Sicherheit positiv zur Verbesserung von Beitragseinzug und Einhaltung der Bestimmungen bei, wenn sie im Rahmen ihres Satzungsauftrags Änderungen vornehmen, insbesondere, indem sie nach Verbesserungen ihrer Governance streben. Im Rahmen ihres strategischen Auftrags zur Förderung und Entwicklung der sozialen Sicherheit und im Bestreben, die Bedeutung von Good Governance weiter zu fördern, engagiert sich die IVSS, Instrumente und Richtlinien für die Organisationen der sozialen Sicherheit zu entwickeln, mit denen sie diese Ziele weiterverfolgen können.

Häufige Schwierigkeiten, die Fortschritte verhindern

- Das Fehlen individueller Sozialversicherungs-/Steuernummern als übliches Verfahren zur einheitlichen Identifizierung aller Beitragszahler/Leistungsbezieher.
- Datenschutzbestimmungen, die den Bestrebungen zum Datenabgleich mit anderen Organisationen im Weg stehen.
- Fehlende Automatisierung, was den Kampf gegen zu niedrige Angaben, Hinterziehung und Betrug erschwert.
- Die Alterung der Mitarbeiter der Einrichtung, die zum Verlust von Kenntnissen führt, und in einigen Fällen die Unfähigkeit, gut ausgebildete und erfahrene Mitarbeiter zu ersetzen.
- Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die ihrer Beitragspflicht nicht nachkommen, gründen ihre Entscheidung auf eine einfache Rechnung: sie hinterziehen Beitragszahlungen, wenn sie die Maßnahmen zur Durchsetzung der Beitragspflicht als schwach wahrnehmen und den wirtschaftlichen Gewinn durch die Nichteinhaltung als höher einschätzen als die finanziellen Kosten und den möglichen Imageschaden, der ihnen aus Geldstrafen und Sanktionen entstehen könnte.

Wichtige Schlussfolgerungen

- Erstens liegt es in der Macht von Organisationen der sozialen Sicherheit, den Beitragseinzug und die Einhaltung von Bestimmungen positiv zu beeinflussen, indem sie zuerst auf Verbesserungen der verwaltungstechnischen Governance hinarbeiten.
- Zweitens stellen Verbesserungen bei Beitragseinzug und Einhaltung der Bestimmungen (und Verringerung regelwidrigen Verhaltens) sicher, dass Versicherte vollen Zugang zu ihren Ansprüchen auf Leistungen genießen.
- Drittens gewährleisten höhere Niveaus von Beitragseinnahmen bessere finanzielle Nachhaltigkeit der Programme und Angemessenheit von Leistungen und stärken die Legitimität der sozialen Sicherheit als Institution und die von ihr vertretenen Werte.
- Viertens können dank Verbesserung der finanziellen Solidität von Programmen und durch weniger Bedarf an Subventionen begrenzte öffentliche Ressourcen umverteilt und anders genutzt werden, um umfassendere Prioritäten bei der Deckung durch den Sozialschutz und den sozialen Bedürfnissen anzugehen.

Quellen

Enoff, L. D.; McKinnon, R. 2011. „Beitragseinzug und Beitragspflicht in der sozialen Sicherheit: Verbesserung der Governance zur Ausweitung des Sozialschutzes“, in *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 64, Nr. 4.

IVSS. 2010. *IVSS-Strategie zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit*. Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

Nyland, C.; Thomson, S. B.; Zhu, C. J. 2011. „Arbeitgebereinstellungen zu Compliance im Bereich der Sozialversicherung in Schanghai“, in *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 64, Nr. 4.

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genf 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int