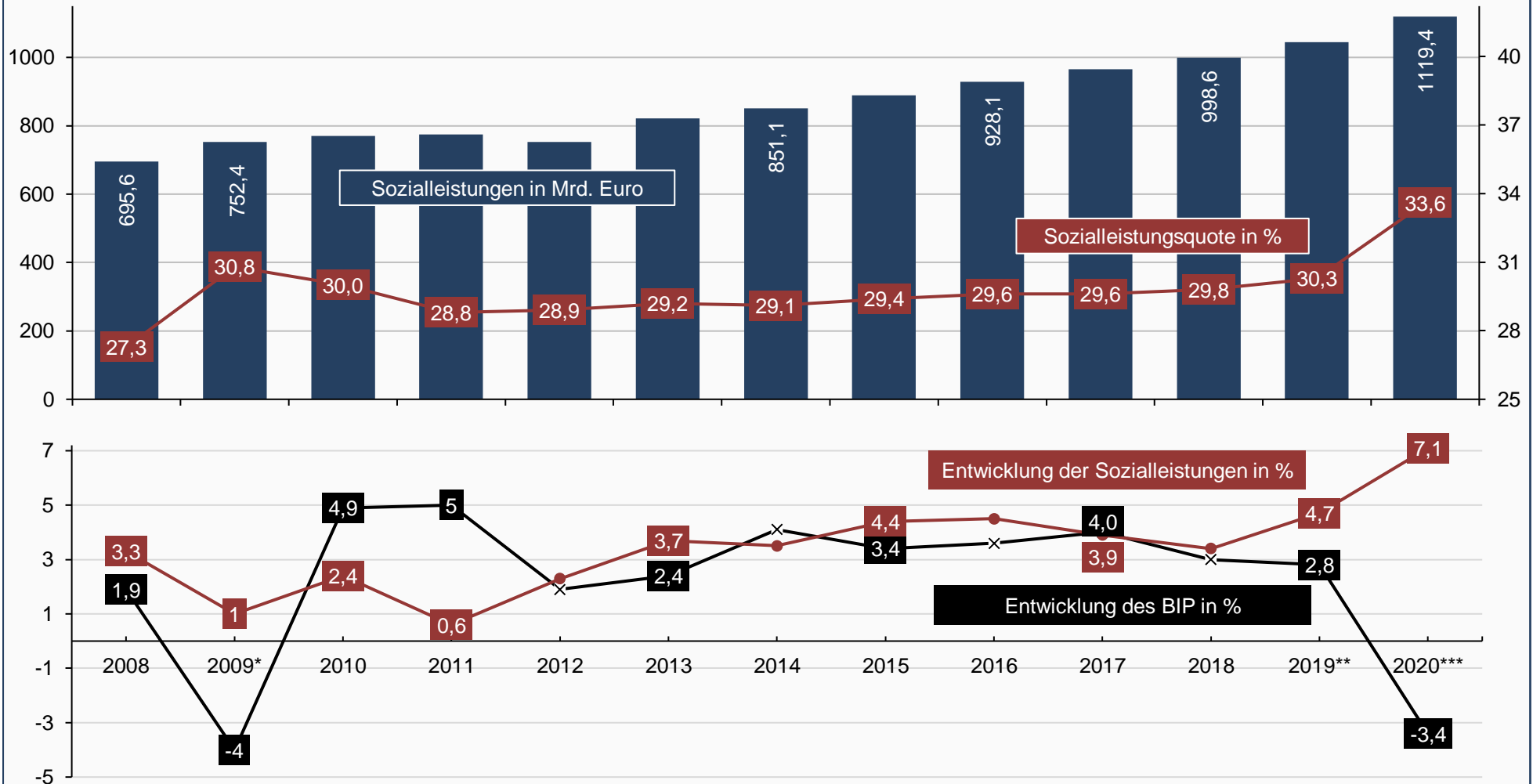


Entwicklung von Sozialleistungen, Sozialleistungsquote und Bruttoinlandsprodukt 2008 - 2020



* Ab 2009: Einschließlich der mit der GKV vergleichbaren Grundleistung der Privaten Krankenversicherung. Vergleich mit den Vorjahren nur eingeschränkt möglich. ** Vorläufiger Wert *** Geschätzter Wert

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (zuletzt 2021), Sozialbudget

Starker Anstieg der Sozialleistungsquote im Jahr 2020: Kein Ausdruck eines Problems, sondern einer Problemlösung

Kurz gefasst

- Die Summe aller Sozialleistungen ist im Zeitverlauf kontinuierlich angestiegen und beträgt im Jahr 2020 nach den Berechnungen des Sozialbudgets der Bundesregierung rund 1.119 Mrd. Euro. Auch die Sozialleistungsquote, die die Höhe der Sozialleistungen ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) setzt, hat mit einem Wert von 33,6 % einen historischen Höchststand erreicht.
- Die Auffassungen mehren sich, die den Sozialstaat als überzogen, überteuert und nicht mehr finanzierbar ansehen. Gefordert werden Kürzungen von Sozialleistungen und die umgehende Rückführung der öffentlichen Neuverschuldung. Übersehen wird dabei allerdings, dass es sich 2020 um einen außerordentlichen Sonderfall handelt, der sich durch die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie und der eingeleiteten (sozial)politischen Gegenmaßnahmen erklären lässt.
- Höhe und Entwicklungstrend der Sozialleistungsquote hängen davon ab, in welchem Verhältnis Sozialleistungen einerseits und BIP andererseits stehen. Die Veränderungsraten von BIP und Sozialleistungen verlaufen nicht gleichmäßig, sondern unterschiedlich. Zu einem starken Anstieg der Quote kommt es, wenn das BIP einbricht und sich gleichzeitig die Sozialleistungen erhöhen.
- Genau diese Konstellation prägt die Situation im Jahr 2020: Es kommt zu einem krisenbedingten Rückgang des BIP um 3,4 %. Zugleich hat die Politik auf die Krise reagiert und durch vielfältige Maßnahmen dafür gesorgt, die soziale und finanzielle Lage der Bevölkerung zu stabilisieren. Eine zentrale Bedeutung kommt hier der massiven Ausweitung der Kurzarbeit und der entsprechenden Zahlung von Kurzarbeitergeld zu. Hinzu kommen temporäre Entlastungen von Familien und Niedrigeinkommensbezieher*innen im Rahmen der Sozialschutzpakete.
- Insgesamt weisen die Sozialleistungen im Jahr 2020 einen Zuwachs von 7,1 % aus. Deren Finanzierung erfolgte und erfolgt nicht zuletzt durch eine starke Ausweitung der staatlichen Neuverschuldung. Gleichzeitig sind wegen des Rückgangs des BIP und der schwachen Lohnentwicklung Beitrags- und Steuermindereinnahmen zu verzeichnen.
- Die (Sozial)Politik hat damit entscheidend zu einer Abschwächung der wirtschaftlichen Krise beigetragen: Die Kaufkraft der Bevölkerung wurde stabilisiert und ein dramatischer Anstieg der Arbeitslosigkeit vermieden. Ohne diese Gegenreaktionen wäre der Einbruch des BIP noch stärker ausgefallen und die Finanzierung von hoher Arbeitslosigkeit hätte zu noch höheren Ausgaben geführt.
- Der Anstieg der Sozialleistungsquote ist kein Ausdruck eines Problems. Vielmehr handelt es sich um den Ausdruck einer Problemlösung. Das Sozialleistungssystem erweist sich als ein Krisen- und Konjunkturstabilisator. Sozialpolitik und Sozialstaat sind keine Belastung der Ökonomie, die abgebaut werden muss. Beide Systeme ergänzen sich.

Entwicklung von Sozialleistungen, Sozialleistungsquote und Bruttoinlandsprodukt: 2008 bis 2020

Die Summe aller Sozialleistungen liegt im Jahr 2020 nach den Berechnungen des Sozialbudgets der Bundesregierung bei rund 1.119 Mrd. Euro (vgl. [Tabelle II.1](#)). Der Informationsgehalt dieses Wertes bleibt allerdings gering, da er keine Aussage darüber zulässt, in welchem Verhältnis die Sozialleistungen zur Größe (Einwohnerzahl) oder zur wirtschaftlichen Leistungskraft des Landes stehen. Erst wenn das Verhältnis bekannt ist, lässt sich beurteilen – auch im Vergleich zu anderen Ländern oder im zeitlichen Vergleich –, ob das Leistungsniveau als „hoch“ oder gar „zu hoch“ einzuschätzen ist. Als zentraler Indikator für die wirtschaftliche Leistungskraft eines Landes gilt das Bruttoinlandsprodukt (BIP), also die Summe der in einem Jahr im Inland erzeugten Güter und Dienstleistungen. Deshalb ist es üblich, die Sozialleistungen in Beziehung zum BIP zu setzen. Die so ermittelte Sozialleistungsquote zeigt für das Jahr 2020 einen Wert von 33,6 %.

Höhe und Entwicklungstrend der Sozialleistungsquote hängen insofern davon ab, in welchem Verhältnis Sozialleistungen einerseits und BIP andererseits stehen. Erhöhen sich die Sozialleistungen um den gleichen Prozentsatz wie das BIP, bleibt die Quote konstant. Kommt es jedoch zu einem stärkeren Zuwachs der Sozialleistungen im Vergleich zum BIP, erhöht sich die Quote. Im umgekehrten Fall sinkt sie. Zu erkennen ist, dass die Veränderungsraten von BIP und Sozialleistungen nicht gleichmäßig verlaufen, sondern unterschiedlich. Zu einem starken Anstieg der Quote kommt es, wenn das BIP einbricht und sich gleichzeitig die Sozialleistungen erhöhen.

Der Verlauf der Sozialleistungsquote seit dem Jahr 1990 zeigt, dass sich die bei einer ausschließlichen Betrachtung der absoluten Zahlen nahe-liegende Aussage, der Sozialstaat werde Jahr für Jahr immer „teurer“ und überfordere die öffentlichen Finanzen, nicht bestätigen lässt (vgl. [Abbildung II.1a](#)). Auch im europäischen Vergleich liegt Deutschland zwar im oberen Bereich, jedoch nicht an der Spitze (vgl. [Abbildung X.26](#)).

Corona-Pandemie und Maßnahmen der Krisenbewältigung

Aktuell besonders augenfällig ist allerdings der abrupte Anstieg der Quote von 30,3 % im Jahr 2019 auf 33,6 % im Jahr 2020. Bei diesem historischen Höchststand handelt es sich um einen Sonder- bzw. Ausnahmefall, der sich durch die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie erklären lässt:

- Auf der einen Seite ist das BIP massiv eingebrochen. In Folge des wiederholten und z.T. langandauernden Lockdowns in weiten Bereich des Dienstleistungssektors, aber auch der Mobilitätseinschränkungen und der tiefgreifenden weltwirtschaftlichen Verwerfungen kommt es im Jahr 2020 zu einem Rückgang des Sozialprodukts von minus 3,4 % (vgl. [Abbildung II.1b](#)).
- Auf der anderen Seite hat die Politik auf die Krise reagiert und durch vielfältige Maßnahmen dafür gesorgt, die soziale und finanzielle Lage der Bevölkerung zu stabilisieren. Diese Maßnahmen beziehen sich vor allem auf die Anwendung und Ausweitung von sozialpolitischen Leistungen. Eine zentrale Bedeutung kommt hier der massiven Ausweitung der Kurzarbeit und der entsprechenden Zahlung von Kurzarbeitergeld zu. Hinzu treten temporäre Entlastungen von Familien und Niedrigeinkommensbezieher*innen im Rahmen der Sozialschutzpakete

(u.a. Kinderbonus, Kinderkrankengeld, Grundsicherung). Um die Existenz von Unternehmen und Selbstständigen zu sichern, sind darüber hinaus umfangreiche Wirtschaftshilfen gezahlt worden (, die in der Sozialbudgetberechnung aber nicht als Sozialleistungen verbucht werden).

Diese Maßnahmen haben zu erheblichen Mehrausgaben vor allem der Bundesagentur für Arbeit, aber auch der gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen und der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden geführt. Insgesamt weisen die Sozialleistungen im Jahr 2020 einen Zuwachs von 7,1 % aus. Deren Finanzierung erfolgte und erfolgt durch eine enorme Ausweitung der staatlichen Neuverschuldung und nicht durch Beitrags- und/oder Steuererhöhungen. So übernimmt der Bund die Defizite der BA (die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld haben zu einer Verdoppelung der Ausgaben der Arbeitslosenversicherung gegenüber dem Vorjahr geführt, vgl. [Abbildung IV.62](#)), leistet Zuschüsse an die Krankenversicherung (hier insbesondere für die Krankenhäuser) und finanziert die Sozialschutzpakete. Gleichzeitig sind wegen des Rückgangs des BIP und der schwachen Lohnentwicklung Beitrags- und Steuermindereinnahmen zu verzeichnen.

Diese Konstellation hat zugleich entscheidend zu einer Abschwächung der wirtschaftlichen Krise beigetragen: Die Kaufkraft der Bevölkerung wurde stabilisiert und ein dramatischer Anstieg der Arbeitslosigkeit vermieden (vgl. [Abbildung IV.33](#)). Ohne diese Gegenreaktionen wäre der Einbruch des BIP noch stärker ausgefallen (im europäischen und internationalen Vergleich weist Deutschland eine noch günstige wirtschaftliche Entwicklung auf) und die Finanzierung von hoher Arbeitslosigkeit hätte zu noch höheren Ausgaben geführt. Das Sozialleistungssystem erweist sich damit als ein Krisen- und Konjunkturstabilisator. Dazu trägt auch das Anpassungsverfahren der Lohnersatzleistungen (insbesondere der Renten) bei. Denn die jährliche Rentenerhöhung nach der Rentenanpassungsformel folgt der Lohnentwicklung nur zeitlich verzögert. Dieser time-lag von gut einem Jahr bedeutet, dass Schwankungen in der Nachfrage der privaten Haushalte eingebnet werden.

Die in Wellen verlaufende Covid-19 Pandemie beeinträchtigt auch im laufenden Jahr 2021 die wirtschaftliche und soziale Lage in Deutschland. Der Wiederanstieg des BIP kommt nur langsam voran, und die krisenbedingten Sozialleistungen reduzieren sich nur schrittweise. Deshalb deutet alles darauf hin, dass sich die Sozialleistungsquote ebenfalls nur begrenzt rückläufig entwickeln wird.

Finanzkrise 2008/2009

Ein vergleichbar starker Anstieg der Sozialleistungsquote zeigt sich im Jahr 2009. Auch hier ist dieser die Folge des durch die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise verursachten Rückgangs des BIP um 4,0 % (vgl. [Abbildung II.41](#)). Die auch damals stark ausgeweitete Kurzarbeit (vgl. [Abbildung IV.41](#)) hat auf der Ausgabenseite des Sozialstaates zugleich zu deutlichen Zuwächsen geführt.

Allerdings unterschied sich die Finanz- und Wirtschaftskrise teilweise deutlich von der Corona-Krise. Im Zuge der Finanzkrise zeigte sich kein Rückgang der Erwerbstätigkeit und der Rückgang des Arbeitsvolumens blieb moderat (vgl. [Abbildung IV.66](#)). Bereits im Folgejahr 2010 wurde der Rückgang des BIP durch einen starken Aufschwung nahezu ausgeglichen. Im Jahr 2020 sind dagegen erstmals seit langem die Erwerbstätigenzahlen gesunken und auch der Einbruch des Arbeitsvolumens war deutlich. Der Anstieg der Kurzarbeit erreichte mit fast 3 Mio. Kurzarbeiter*innen eine nie dagewesene Höhe. Anders als sonst, kam es nicht nur hauptsächlich im verarbeitenden Gewerbe zu Kurzarbeit, sondern

vielmehr in vielen Branchen des Dienstleistungsbereichs (vgl. [Abbildung IV.41c](#)). Zahlreiche Prognosen sehen zwar eine positive Entwicklung des BIP für 2021, die jedoch u.a. von der weiteren Entwicklung der COVID-19-Pandemie abhängt und nicht so steil verläuft wie zunächst angenommen.

Der Sozialstaat als Problemlösung

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass der krisenbedingte Anstieg der Sozialleistungsquote kein Ausdruck eines Problems ist, das durch rasche Leistungskürzungen und durch einen Abbau der Neuverschuldung zu bekämpfen wäre. Vielmehr handelt es sich um den Ausdruck einer Problemlösung. Die Auffassung, der Sozialstaat sei überzogen, überteuert und nicht mehr finanzierbar, verkennt die Rahmenbedingungen.

Sozialpolitik und Sozialstaat erweisen sich nicht als eine Belastung der Ökonomie, die abgebaut werden muss. Sozialstaat und Ökonomie sind vielmehr sich ergänzende Systeme: Einerseits ist das System der sozialen Sicherung von der Leistungskraft des privaten Sektors abhängig, da die Finanzmittel aus der Wertschöpfung gespeist werden. Es kann nur das verteilt werden, was produziert wurde. Erst eine leistungsfähige Wirtschaft schafft die Voraussetzungen für die Verteilung und Finanzierung eines hohen Sozialleistungsniveaus. Andererseits wirkt das soziale System selbst als produktiver und stabilisierender Faktor auf das wirtschaftliche Geschehen zurück.

Höhe und Entwicklung von Sozialausgaben und Sozialleistungsquote sind deswegen nicht nur Ausdruck von gesamtwirtschaftlichen Belastungen. Den Aufwendungen stehen immer auch Leistungen gegenüber, die für die jeweiligen Empfänger mit einem Zufluss von Einkommen und einer Nutzungsmöglichkeit von sozialen Diensten und Einrichtungen verbunden sind. Kosten und Nutzen sind also zu bilanzieren. Das gilt aus individueller Sicht („Wer empfängt und wer zahlt?“), aber auch aus übergreifender Perspektive („Welche gesellschaftlichen Funktionen erfüllen die Sozialleistungen und welche Belastungen fallen an?“).

Methodische Hinweise

Die Daten entstammen der Sozialbudgetrechnung der Bundesregierung. Die Daten für das Jahr 2019 sind vorläufig, die Daten für 2020 geschätzt.

Erfasst werden alle Leistungen, die öffentlich finanziert werden und/oder auf gesetzlicher, verpflichtender Grundlage beruhen. Das heißt, dass nur jene Leistungen, deren Erbringung erwerbsförmig und gegen Entgelt erfolgt, berücksichtigt werden. Die unentgeltlichen sozialen Hilfsleistungen im Kontext von Familie, Nachbarschaft, Selbsthilfegruppen und sozialem Ehrenamt bleiben außerhalb des Blickfeldes. Nicht erfasst werden auch die freiwilligen (und nicht geförderten) privaten Aufwendungen im Feld der sozialen Sicherung, z.B. für private Zusatzkrankenversicherung oder für Zuzahlungen. Bei einer (Teil)Privatisierung der sozialen Sicherung sinkt insofern die Sozialleistungsquote, da sich die öffentlichen Aufwendungen vermindern. Dass zugleich die privaten Ausgaben steigen, bleibt unberücksichtigt.

In den zurückliegenden Jahren sind immer wieder – dies insbesondere in Anpassung an die Vorgaben der EU zur Erstellung einheitlicher Sozialstatistiken – Veränderungen in den Berechnungsverfahren des Sozialbudgets vorgenommen worden. So werden ab 2009 die Grundleistungen der Privaten Krankenversicherung als Sozialleistungen erfasst. Nicht mehr berücksichtigt werden demgegenüber steuerliche Leistungen (über Freibeträge und Splittingverfahren), was zu einer Reduzierung der ausgewiesenen Ausgaben bzw. Mindereinnahmen führt – in einer Dimension von gut 33 Mrd. Euro für 2020. Das macht einen exakten Vergleich der Sozialleistungsquote im Zeitverlauf schwierig.

Die von den Bundesländern zu tragenden Aufwendungen nach dem Infektionsschutzgesetz werden im Sozialbudget nicht erfasst. Das betrifft vornehmlich die Lohnersatzleistungen, die Beschäftigte erhalten, die wegen einer möglichen oder tatsächlichen COVID-19-Infektion einer behördlich angeordneten Quarantäne unterliegen.

Thema des Monats Oktober 2021 – Kontakt:

Prof. Dr. Gerhard Bäcker | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | gerhard.baecker@uni-due.de

Aufgrund der Corona-Pandemie arbeitet das Team von Sozialpolitik-aktuell.de momentan überwiegend im Homeoffice und ist nur eingeschränkt telefonisch erreichbar. Wir freuen uns über eine (erste) Kontaktaufnahme per E-Mail. Vielen Dank.