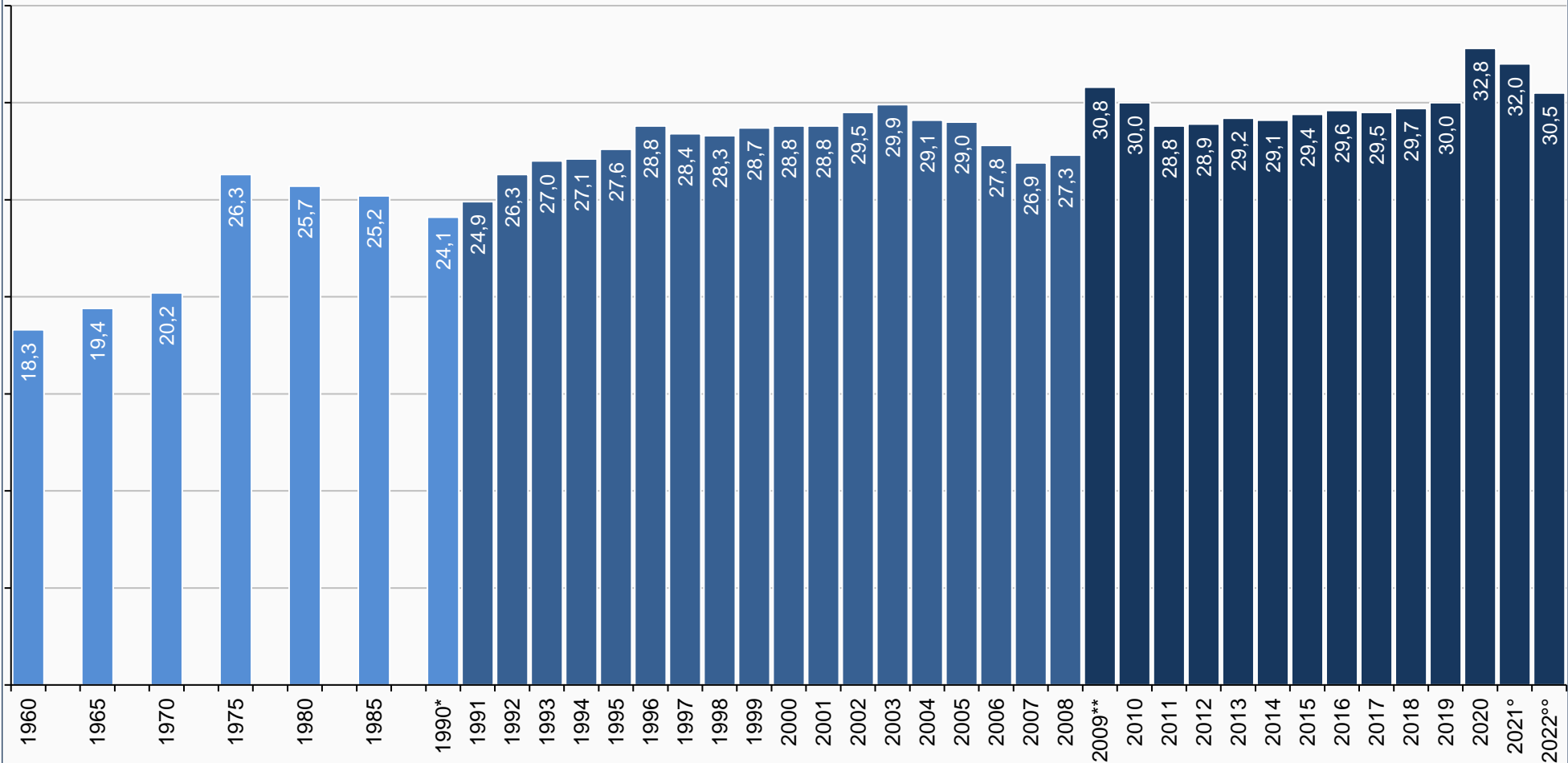


## ■ Sozialleistungsquote 1960 - 2022

Summe aller Sozialleistungen in % des BIP; bis 1990 nur alte Bundesländer



\* Bis 1990: nur alte Bundesländer; Werte unrevidiert und daher nur eingeschränkt vergleichbar. \*\* Ab 2009: Einschließlich der mit der GKV vergleichbaren Grundleistungen der Privaten Krankenversicherung. Vergleich mit den Vorjahren nur eingeschränkt möglich.

° Vorläufiger Wert °° Geschätzter Wert

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (zuletzt 2023), Sozialbudget

## Sozialleistungsquote 1960 - 2022

Die Summe aller Sozialleistungen liegt im Jahr 2022 nach den Berechnungen des Sozialbudgets der Bundesregierung bei rund 1.178,5 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, ob das Leistungsniveau als „hoch“ oder gar „zu hoch“ einzuschätzen ist. Das gilt auch für den Vergleich mit den Vorjahren oder mit anderen Ländern. 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 2022 einen Wert von 30,5 % an.

Höhe und Trend der Sozialleistungsquote hängen daher 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 überproportional starken Zuwachs der Sozialleistungen im Vergleich zum BIP, erhöht sich die Quote. Im umgekehrten Fall sinkt sie.

Betrachtet man die Sozialleistungsquote langfristig im zeitlichen Verlauf so fällt auf, dass die Quote in den Jahren zwischen 1960 und 1985 (in den alten Bundesländern) kräftig angestiegen ist. Das lässt sich auf den zu dieser Zeit umgesetzten Ausbau des Sozialstaats zurückführen. In den Jahren danach hat sich die Quote dann auf einem vergleichsweise konstanten Niveau zwischen 26 % und 25 % eingependelt. Seit Anfang der 1990er Jahre lässt sich ein leichter Anstieg erkennen - auf bis zu 29,9 % im Jahr 2003. Die sozialen Folgekosten der deutschen Einheit auf der einen Seite und die schwache wirtschaftliche Entwicklung mit der Folge ansteigender Arbeitslosigkeit machen sich hier bemerkbar.

Die Daten zeigen, dass sich die bei einer ausschließlichen Betrachtung der absoluten Zahlen naheliegende Aussage, der Sozialstaat werde Jahr für Jahr immer „teurer“ und überfordere die öffentlichen Finanzen, nicht bestätigen lässt. 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

Besonders augenfällig ist allerdings der abrupte Anstieg der Quote von 30,0 % im Jahr 2019 auf 32,8 % im Jahr 2020. Bis 2022 ist die Sozialleistungsquote jedoch wieder auf 30,5 % gesunken. Bei dem historischen Höchststand 2020 (2021: 32,0 %) handelt es sich um einen Sonder- bzw. Ausnahmefall, der sich durch die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-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 kam es im Jahr

2020 zu einem Rückgang des Sozialprodukts von minus 3,4 %. Erst im Jahr 2021 ist das BIP wieder um 6 Prozentpunkte gestiegen (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 kommen 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. Das zeigt sich insbesondere im ersten Pandemiejahr 2020. Insgesamt wiesen die Sozialleistungen in diesem Jahr einen Zuwachs von 7,0 % aus. 2021 und 2022 hingegen hat sich der Zuwachs der Sozialleistungen wieder auf dem Vor-Pandemie-Niveau eingependelt. Die Finanzierung der Corona-bedingten Mehrausgaben von Sozialleistungen erfolgte vor allem durch eine Ausweitung der staatlichen Neuverschuldung und nicht durch Beitrags- und/oder Steuererhöhungen. So hat der Bund die Defizite der BA (die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld haben zu einer Verdoppelung der Arbeitslosenversicherung gegenüber dem Vorjahr geführt) übernommen, Zuschüsse an die Krankenversicherung (hier insbesondere für die Krankenhäuser) gezahlt und die Sozialschutzpakete finanziert. Gleichzeitig sind wegen des Rückgangs des BIP und der schwachen Lohnentwicklung Beitrags- und Steuermindereinnahmen zu verzeichnen. All diese Faktoren haben auf die Entwicklung der Sozialleistungsquote eingewirkt.

Gleichzeitig hat diese Konstellation aber auch 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 im Jahr 2020 noch stärker ausgefallen bzw. der Anstieg im Jahr 2021 viel schwächer gewesen. Im europäischen und internationalen Vergleich weist Deutschland eine noch günstige wirtschaftliche Entwicklung auf. Außerdem hätte die Finanzierung von hoher Arbeitslosigkeit 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 eingeebnet werden.

Die in Wellen verlaufende Covid-19 Pandemie hat auch im Jahr 2022 die wirtschaftliche und soziale Lage in Deutschland beeinträchtigt. Der Wiederanstieg des BIP ist zwar stark ausgefallen, aber die krisenbedingten Sozialleistungen reduzieren sich infolge der Belastungen durch den Ukrainekrieg nur schrittweise. Gleichwohl hat sich die Sozialleistungsquote mit 30,5 % in etwa auf den Wert von 2019 (30,0 %) eingependelt.

## **Finanzkrise 2008/2009**

Auffällige Schwankungen der Sozialleistungsquote zeigen sich auch zwischen 2009 und 2011. Der starke Anstieg der Sozialleistungsquote im Jahr 2009 ist Folge des durch die weltweite Banken- und Finanzkrise verursachten Rückgang des BIP um 4,0 %. (vgl. [Abbildung II.41](#)). Die auch damals stark ausgeweitete Kurzarbeit hat auf der Ausgabenseite des Sozialstaates zugleich zu deutlichen Zuwächsen geführt. Im Unterschied zur Corona-Krise wurde der Rückgang des BIP allerdings schon im Folgejahr durch einen starken Aufschwung nahezu ausgeglichen.

## **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. Sozialpolitik und Sozialstaat erweisen sich nicht als eine Belastung der Ökonomie, die abgebaut werden muss, sondern um 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, also nur das verteilt werden kann, 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.

## **Methodische Hinweise**

Die Daten entstammen aus der Sozialbudgetrechnung der Bundesregierung. Die Daten für 2022 sind nicht endgültig, sondern 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. Das macht einen exakten Vergleich der Sozialleistungsquote im Zeitverlauf schwierig.

Nicht mehr berücksichtigt werden steuerliche Leistungen (über Freibeträge und Splittingverfahren), was zu einer Reduzierung der ausgewiesenen Ausgaben bzw. Mindereinnahmen führt (bspw. in einer Dimension von gut 35 Mrd. Euro für 2021).

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-Infektion einer behördlich angeordneten Quarantäne unterliegen.

Die in der EU-Statistik ausgewiesenen „Sozialschutzquoten“ der einzelnen Mitgliedsstaaten errechnen sich im Grundsatz zwar wie die Sozialleistungsquote; da aber in der Summe der Sozialleistungen bestimmte Ausgaben, die im deutschen Sozialbudget enthalten sind, nicht berücksichtigt werden, fällt die Quote niedriger aus (vgl. [Abbildung X.26](#)).

Von der Sozialleistungsquote ist die Staatsquote zu unterscheiden. Sie ist ein Indikator für alle Zahlungsströme in einer Volkswirtschaft, die über den Staat laufen und ist damit wesentlich umfassender als die Sozialleistungsquote (vgl. [Abbildung II.39](#)).