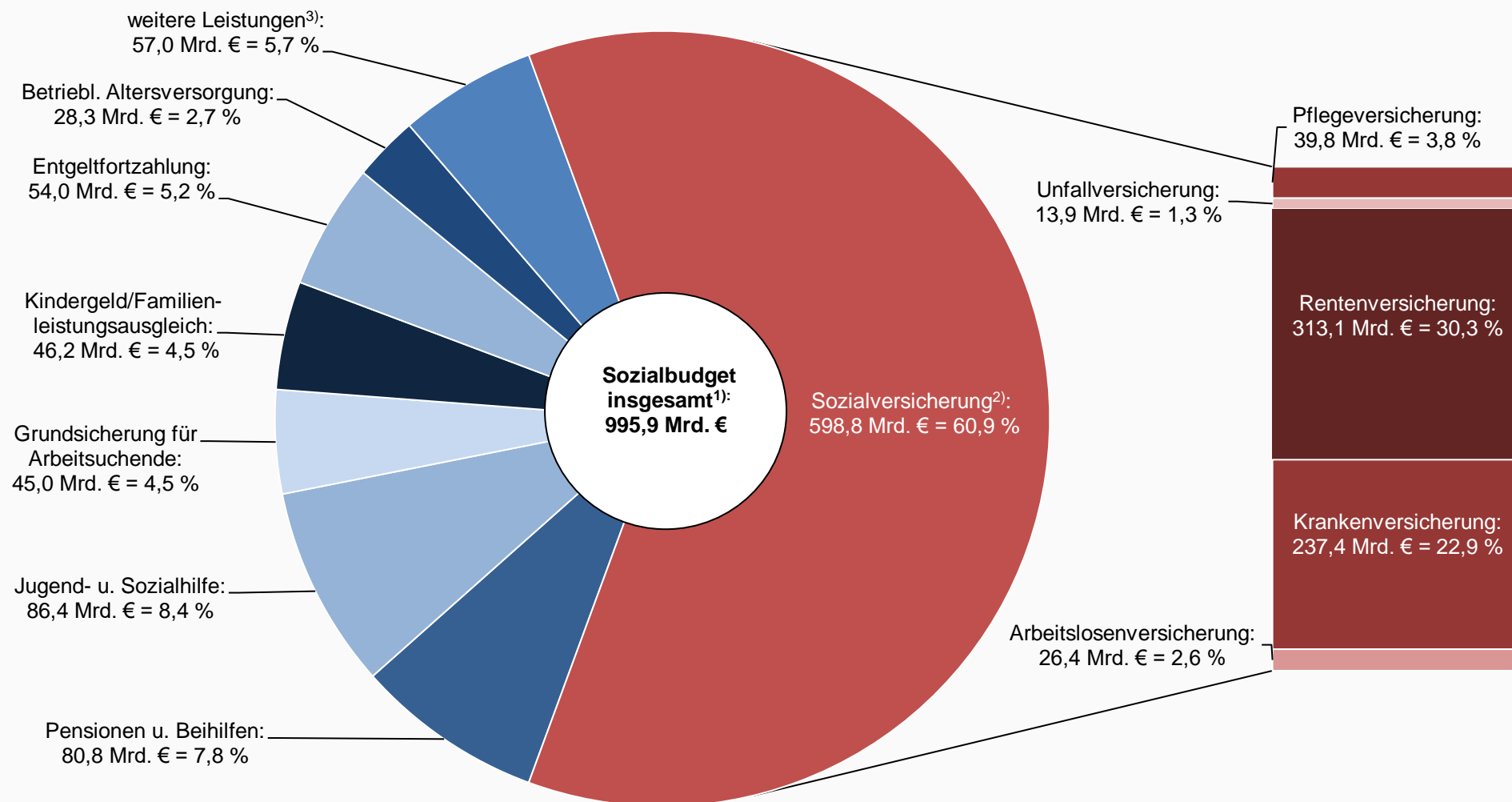


## ■ Struktur der Sozialleistungen nach Leistungsarten 2018\*

In Mrd. Euro und in % aller Sozialleistungen



\*) Geschätzte Werte <sup>1)</sup> Sozialbudget insgesamt u. allgemeine Systeme konsolidiert um Beiträge des Staates <sup>2)</sup> Ohne wechselseitige Verrechnung der einzelnen Institutionen. Summenbildung ist nicht möglich. <sup>3)</sup> u.a. Wohngeld, BAföG, Elterngeld, PKV

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019), Sozialbudget

## Sozialstaat Deutschland = Sozialversicherungsstaat: Struktur der Sozialleistungen nach Leistungsarten 2018

### Kurz gefasst:

- Das System der sozialen Sicherung in Deutschland weist eine Vielzahl von Leistungen auf. Die Liste reicht von A bis Z, von der Ausbildungsförderung bis zur Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst. Sämtliche Leistungen werden im Sozialbudget, das von der Bundesregierung regelmäßig ermittelt und veröffentlicht wird, erfasst. In der Summe aller Leistungen errechnet sich für 2018 ein Volumen von rund 996 Mrd. Euro.
- Strukturiert man diese Leistungen nach Leistungsarten bzw. Systemen wird ersichtlich, warum der deutsche Sozialstaat als Sozialversicherungsstaat bezeichnet werden kann. Nahezu zwei Drittel aller Leistungen (60,9 %) entfallen auf die fünf Zweige der Sozialversicherung. Allein die Gesetzliche Rentenversicherung und die Gesetzliche Krankenversicherung decken mit 30,3 % und 22,9 % insgesamt mehr als die Hälfte aller Sozialausgaben ab. Dieses hohe Gewicht der Sozialversicherung hat sich in den zurückliegenden Jahren kaum verändert.
- Im Vergleich zur Renten- und Krankenversicherung fallen die quantitativen Dimensionen der anderen Systeme außerhalb der Sozialversicherung, die entweder als Arbeitgeberleistungen ausgestaltet sind (so Entgeltfortzahlung und betriebliche Altersversorgung) oder als steuerfinanzierte Leistungen unmittelbar über die öffentlichen Haushalte abgewickelt werden, deutlich ab.
- Von beachtlichem Gewicht sind hier die Pensions- und Beihilfeausgaben für die Beamten. Mit einem Leistungsanteil von 7,8 % haben sie eine weitaus größere Bedeutung als die nach dem Fürsorgeprinzip ausgerichtete „Grundsicherung für Arbeitsuchende/SGB II“ (4,5 %). Die in die kommunale Zuständigkeit fallende Jugendhilfe (4,5 %) und Sozialhilfe (3,9 %) machen zusammengefasst (8,4 %) nur wenig mehr aus als die Sozialleistungen für Beamte.
- Die Arbeitgeberleistungen „Entgeltfortzahlung“ und „betriebliche Altersversorgung (Privatwirtschaft)“ kommen zusammen auf einen Anteil von 7,9 %. Davon entfallen zwei Drittel auf die Entgeltfortzahlung; die Bedeutung der ausgezahlten (!) Betriebsrenten ist immer noch gering.
- Die Ausgaben im Rahmen des Familienleistungsausgleichs umfassen im Wesentlichen die Kosten für das Kindergeld bzw. für die steuerlichen Freibeträge (4,5 %).
- Die anderen, in der Abbildung nicht weiter differenzierten Ausgaben setzen sich aus einer Fülle von Positionen zusammen. Zu nennen u.a. sind die Ausbildungsförderung, das Elterngeld, das Wohngeld, die Entschädigungssysteme (Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich), die Alterssicherung für Landwirte, die Versorgungswerke der freien Berufe, die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und die Grundleistungen der privaten Kranken- und Pflegeversicherung.

- Um die Höhe der Sozialleistungen einzuschätzen, reicht es nicht, lediglich auf die absoluten Zahlen Bezug zu nehmen. Entscheidend ist, in welchem Verhältnis die Sozialleistungen zur wirtschaftlichen Leistungskraft des Landes stehen. Als zentraler Indikator dafür gilt das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Wenn die Sozialleistungen auf das BIP bezogen werden, errechnet sich eine Sozialleistungsquote von 29,4 %. Dieser Wert weist seit nunmehr vielen Jahren nur geringfügige Schwankungen auf. Die häufig geäußerte Aussage, der Sozialstaat werde immer „teurer“, lässt sich nicht bestätigen.

## Hintergrund

Zur besseren Überschaubarkeit der Sozialleistungen und ihrer finanziellen Dimensionen erstellt die Bundesregierung regelmäßig ein Sozialbudget. In diesem Sozialbudget werden (nahezu) alle Leistungen des Systems der sozialen Sicherung zusammengestellt, die öffentlich finanziert werden und/oder auf gesetzlicher Grundlage beruhen. Unberücksichtigt bleiben damit jene Felder sozialstaatlicher Gestaltung, die zwar Kosten verursachen, aber nicht in Preise übersetzt und direkt budgetwirksam werden, sondern über gesetzliche Regelungen bestimmte Gebote und Verbote aussprechen und das Handeln von Personen und Unternehmen beeinflussen (z.B. Arbeitsrecht, Arbeitsschutz, Betriebs- und Unternehmensverfassung). Ausgeklammert bleibt zudem der gesamte Bereich des Bildungswesens, der nach dem vorherrschenden Verständnis nicht der Sozialpolitik zugeordnet wird.

Das Sozialbudget gliedert sich nach institutionellen und funktionellen Kriterien. Die institutionelle Aufgliederung zeigt, von welchen Einrichtungen und Trägern die Leistungen vergeben werden und welches Gewicht diese Institutionen im Gesamtsystem haben. Bei den „Institutionen“ im Sinne des Sozialbudgets handelt es sich um

- die verschiedenen Leistungen der Träger der fünf Zweige der Sozialversicherung, nämlich Gesetzliche Rentenversicherung, Gesetzliche Krankenversicherung, Gesetzliche Unfallversicherung, Soziale Pflegeversicherung und Arbeitslosenversicherung/Arbeitsförderung;
- Leistungen der Förder- und Fürsorgesysteme wie Grundsicherung, Elterngeld, Wohngeld, Kindergeld, Ausbildungsförderung;
- die Leistungen der beamtenrechtlichen Systeme, die den Sicherungsschutz der Personengruppe der Beamten und ihrer Angehörigen über Pensionen und Beihilfen organisieren;
- Arbeitgeberleistungen, die gesetzlich vorgeschrieben sind (so die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall) oder aber auf freiwilliger bzw. tarifvertraglicher Grundlage beruhen (so die betriebliche Altersversorgung und die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst);
- die Leistungen von Sondersystemen, die für die Angehörigen bestimmter Personengruppen gelten (so Altershilfe für Landwirte und die Versorgungswerke freier Berufe); berücksichtigt werden auch die gesetzlich vorgeschriebenen Grundleistungen der privaten Kranken- und Pflegeversicherung;

- Entschädigungen wie Kriegsopferversorgung und Lastenausgleich.

Eine überragende Bedeutung im sozialen Sicherungssystem hat die Sozialversicherung: Mehr als die Hälfte (60,9 %) aller Sozialleistungen werden über die Sozialversicherung abgewickelt. Darunter befinden sich die Rentenversicherung mit einem Anteil von 30,3 % und die Krankenversicherung mit einem Anteil von 22,9 %. An dritter Stelle folgt die soziale Pflegeversicherung mit einem Anteil von 3,8 %. Die Charakterisierung des deutschen Sozialstaats als „Sozialversicherungsstaat“ findet hier ihre empirische Bestätigung.

Die Förder- und Fürsorgesysteme stehen mit einem Anteil von 18,2 % an zweiter Stelle. Darunter befinden sich mit einer Anteilsrelation von jeweils 4,5 % bis 4 % die Grundsicherung, das Kindergeld (einschließlich der steuerrechtlichen Freibeträge), die Kinder- und Jugendhilfe (hier insbesondere die Kindertagesstätten) sowie die Sozialhilfe.

Mit einem Anteil von etwa 7,8 % aller Ausgaben schlagen die steuerfinanzierten beamtenrechtlichen Systeme zu Buche.

Bei den Arbeitgeberleistungen, die 9,4 % aller Sozialleistungen ausmachen, sind vor allem die Ausgaben für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall sowie für die betriebliche Altersversorgung von Bedeutung.

Insgesamt verteilen sich die Sozialausgaben zu etwa 58 % auf Einkommensleistungen, zu 38 % auf Sachleistungen und zu 4 % auf Verwaltungsausgaben.

Die Gliederung des Sozialbudgets lässt erkennen, dass mehrere Institutionen Leistungen für denselben sozialen Zweck bereitstellen. Diese parallele Aufgabenerfüllung gilt beispielsweise für Rentenleistungen an ältere Menschen, die von der Rentenversicherung, der Beamtenversorgung, der betrieblichen Altersversorgung, der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und von den berufsständischen Versorgungswerken übernommen werden. Gesundheitsleistungen wiederum zählen zum Aufgabenfeld von Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Rentenversicherung, Unfallversicherung, Beamtenbeihilfe und Entgeltfortzahlung. Fasst man die Leistungen nach diesen Zwecksetzungen bzw. nach Gefährdungsbereichen zusammen, so zeigt sich eine funktionelle Gliederung des Sozialbudgets (vgl. [Abbildung II.2b](#)),

Die Summe aller Sozialleistungen liegt im Jahr 2018 bei rund 996 Mrd. Euro. 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 weist für 2018 einen Wert von 29,4 % auf (vgl. [Abbildung II.1a](#)). Beobachtet man die Entwicklung der Sozialleistungsquote im Zeitverlauf, so zeigt sich seit etwa 2011 eine weitgehende Konstanz. Die bei einer ausschließlich Betrachtung der absoluten Zahlen naheliegende Aussage, der Sozialstaat werde immer aufwändiger und

„teurer“, bestätigt sich nicht. Auch im europäischen Vergleich liegt Deutschland nicht in der Spitze, sondern im oberen Mittelfeld (vgl. [Abbildung X.3](#)).

### **Methodische Hinweise**

Die Daten entstammen aus der Sozialbudgetrechnung der Bundesregierung. Die Werte für 2018 sind geschätzt. Die Einzelpositionen berücksichtigen nicht die wechselseitige Verrechnung der einzelnen Institutionen. Summenbildung und isolierte Prozentuierung sind deshalb nicht möglich. Die Anteilswerte sind den Daten des Sozialbudgets entnommen.

Erfasst werden alle Leistungen, die öffentlich finanziert werden und/oder auf gesetzlicher, verpflichtender Grundlage beruhen. Nicht erfasst werden hingegen die freiwilligen (und nicht geförderten) privaten Aufwendungen im Feld der sozialen Sicherung, z. B. für private Lebensversicherungen. Berücksichtigt werden zudem nur jene Leistungen, deren Erbringung erwerbsförmig und gegen Entgelt erfolgt. Dies bedeutet, dass die unentgeltlichen sozialen Hilfsleistungen im Kontext von Familie, Nachbarschaft, Selbsthilfegruppen und sozialem Ehrenamt außerhalb des Blickfeldes bleiben.

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 2010 die Grundleistungen der privaten Krankenversicherung als Sozialleistungen erfasst. Nicht mehr berücksichtigt hingegen werden steuerlichen Leistungen jenseits des Familienleistungsausgleichs (über Freibeträge und Splittingverfahren), was zu einer Reduzierung der ausgewiesenen Ausgaben führt.

#### **Monatsgrafik Oktober 2019 – Kontakt:**

Prof. Dr. Gerhard Bäcker | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | 0203 379 2573 | [gerhard.baecker@uni-due.de](mailto:gerhard.baecker@uni-due.de)