

DSi kompakt

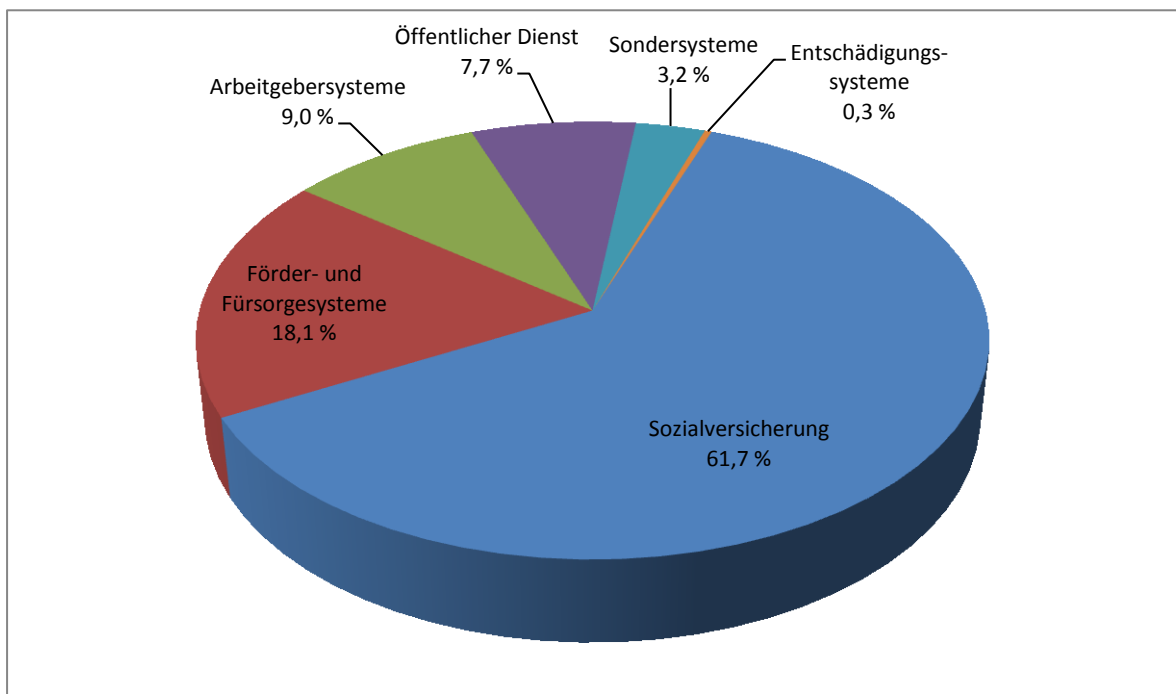
Zum Sozialbudget 2013

von Damian Fichte

Ende Juli 2014 veröffentlichte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das Sozialbudget 2013. Darin werden die Höhe und die Entwicklung der Sozialleistungen in Deutschland dargestellt.

Die erfassten Sozialleistungen enthalten nicht nur staatlich bereitgestellte Leistungen, sondern auch Arbeitgeberleistungen (z. B. Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall) sowie betriebliche und private Versicherungsleistungen. Dies sind zwar keine direkten staatlichen Leistungen, jedoch sind sie aufgrund gesetzlicher Bestimmungen staatlich veranlasst. Gemäß dieser Abgrenzung lagen die Sozialleistungen 2013 bei **812,2 Mrd. Euro** und damit um 26,8 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Der größte Anteil entfiel auf die gesetzlichen Sozialversicherungen (siehe *Abbildung 1* und im Anhang *Tabelle 2*).

Abbildung 1: Anteil einzelner Systeme am Sozialbudget

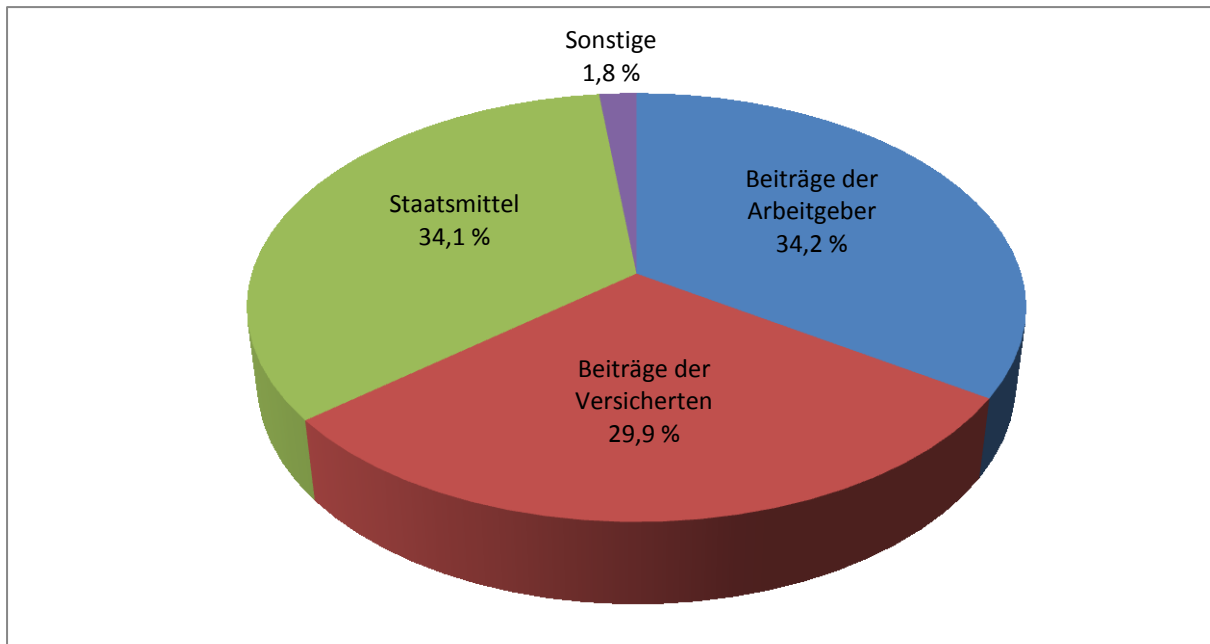


Quelle: BMAS (2014), S. 10.

Finanziert werden die Sozialleistungen überwiegend über Sozialbeiträge (Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber) sowie über allgemeine Haushaltsmittel des Staates (siehe *Abbildung 2*). Die Sozialbeiträge machten 64,1 Prozent der gesamten Finanzierungsmittel aus. Davon entfielen 34,2 Prozentpunkte auf die Beiträge der Arbeitgeber und 29,9 Prozentpunkte auf die Beiträge der Versicherten. Der Staat finanzierte aus dem allgemeinen Haushalt 34,1

Prozent der Sozialleistungen. Die restlichen 1,8 Prozent entfielen auf sonstige Finanzierungsmittel.

Abbildung 2: Finanzierung der Sozialleistungen

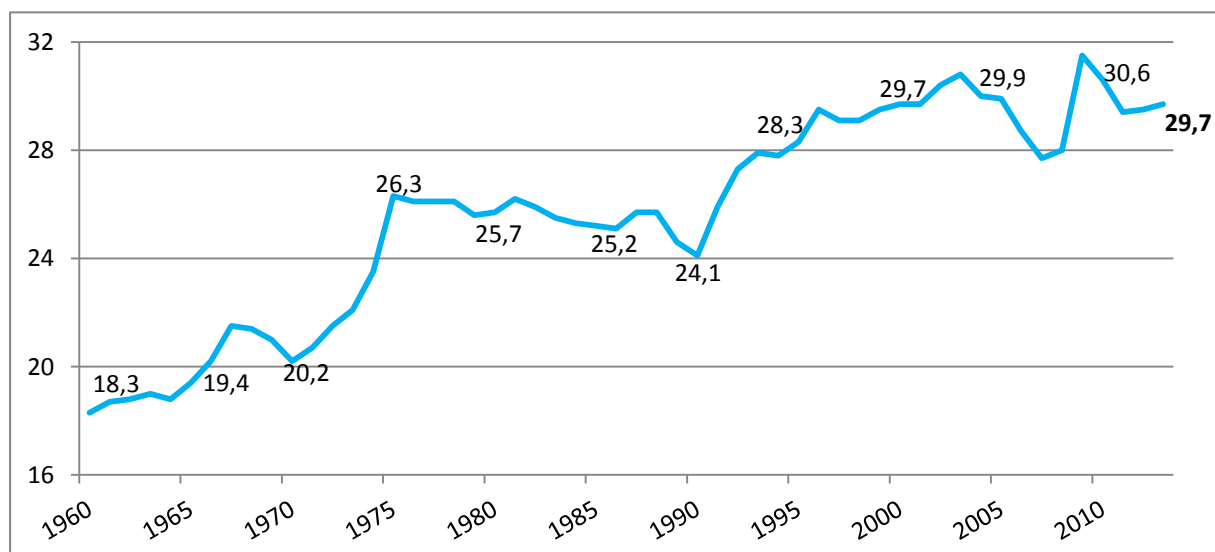


Quelle: BMAS (2014), S. 14.

Entwicklung der Sozialleistungsquote und internationaler Vergleich

Die Sozialleistungsquote (Sozialleistungen in Relation zum BIP) lag 2013 bei **29,7 Prozent** und damit 0,2 Prozentpunkte höher als im Vorjahr. Im historischen Rückblick sieht man einen deutlichen Anstieg seit 1960, als sie bei lediglich 18,3 Prozent lag. Allerdings schwankt die Sozialleistungsquote seit etwa zwei Jahrzehnten mit einer Abweichung von etwa zwei Prozentpunkten um den heutigen Wert (siehe *Abbildung 3*).

Abbildung 3: Entwicklung der Sozialleistungsquote in Prozent



Quelle: BMAS (2014), S. 8.

Beim Jahresvergleich der Sozialleistungsquoten müssen strukturelle Änderungen berücksichtigt werden. Seit 2009 umfassen die Sozialleistungen auch die mit den Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung vergleichbaren Grundleistungen der Privaten Krankenversicherung. Seit 2010 werden hingegen die sogenannten steuerlichen Leistungen (insbesondere Ehegattensplitting) nicht mehr in der Sozialleistungsquote berücksichtigt (vgl. *BMAS* 2014, S. 4).

An der Sozialleistungsquote lässt sich indes nicht ablesen, ob das Sozialleistungsniveau zu hoch oder zu niedrig ist (vgl. *Fuest/Pimpertz* 2006, S. 3). Eine Aussage dazu kann erst dann getroffen werden, wenn die einzelnen Leistungen auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit überprüft werden (siehe unten S. 4).

Zur Beurteilung des Sozialleistungsniveaus wird häufig der internationale Vergleich der Sozialleistungsquoten herangezogen. Um eine Vergleichbarkeit der europäischen Sozialleistungsquoten herzustellen, wendet *Eurostat* eine einheitliche Systematik zu ihrer Bemessung an (vgl. *Europäische Kommission* 2008). Die aktuellen, vorläufigen Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2011. Danach liegt die hiesige Sozialleistungsquote zwar etwas über dem EU-Durchschnitt, jedoch unter dem Durchschnittswert der Euroraum-Staaten (siehe *Tabelle 3* im Anhang).

Allerdings ist der internationale Vergleich nur bedingt aussagekräftig, weil die Sozialsysteme in den einzelnen Staaten unterschiedlich ausgestaltet sind (vgl. *Fuest/Pimpertz* 2006, S. 3f.; *Schmidt* 2012). Der internationale Vergleich zeigt zudem lediglich die Unterschiede in der Höhe der gesamten Leistungsausgaben an, jedoch nicht, ob diese Leistungen auch erforderlich und effizient sind.

Entwicklung der Ausgaben für einzelne Sozialleistungen

Interessant ist, welche einzelnen Leistungsausgaben in den letzten Jahren am stärksten gestiegen sind. Hierbei ragen vor allem die Ausgaben der Arbeitgeber für die Entgeltfortzahlung heraus, die seit 2010 um 35 Prozent und seit 2005 um 80 Prozent gestiegen sind (vgl. *BMAS* 2014, S. 9). Ursachen dafür sind insbesondere der Anstieg der Beschäftigung und der Löhne sowie auch des Krankenstands (vgl. *IW* 2012).

Tabelle 1: Entwicklung der Ausgaben für einzelne Sozialleistungen

Sozialleistung	Ausgabenanstieg seit 2010 in Prozent	Ausgabenanstieg seit 2005 in Prozent
Kinder- und Jugendhilfe	20,2	61,4
Ausbildungs- und Aufstiegsförderung	17,7	47,4
Sozialhilfe	16,1	35,8
Pflegeversicherung	13,0	36,2
Krankenversicherung	10,9	35,7
Erziehungsgeld/Elterngeld	10,6	68,3
<i>Sozialleistungen gesamt</i>	6,3	22,0
<i>weitgehend steuer- und beitragsfinanzierte Leistungen gesamt¹</i>	5,0	16,8

¹ Sozialleistungen ohne Arbeitgeber- und Sondersysteme (ausschl. Alterssicherung der Landwirte)

Quelle: *BMAS* (2014), S. 9 und eigene Berechnungen.

Aus Sicht der Steuer- und Beitragszahler ist indes von besonderer Relevanz, welche steuer- und beitragsfinanzierten Leistungsausgaben das höchste Wachstum aufweisen. Deutlich überdurchschnittlich gewachsen sind die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe. Ausgabentreiber ist hierbei der beschleunigte Ausbau der Kindertagesbetreuung (vgl. *Bundesregierung* 2013, S. 155). Weitere vor allem seit 2010 stark gewachsene Ausgabenbereiche sind die Ausbildungs- und Aufstiegsförderung sowie die Sozialhilfe. Im Vergleich zu 2005 sind vor allem die Ausgaben für das Elterngeld mit 68 Prozent am stärksten gestiegen (siehe *Tabelle 1*).

Zukünftige Entwicklung der Sozialleistungsausgaben und der Sozialleistungsquote

Prognosen zur Entwicklung der Sozialleistungsausgaben bzw. der Sozialleistungsquote sind naturgemäß schwierig. Aktuelle Politikmaßnahmen lassen darauf schließen, dass zumindest die Ausgaben in den kommenden Jahren weiter steigen werden. Bedingt wird dies durch einige quantitativ bedeutende Leistungsausweitungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung („Rentenpaket“), durch den weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuung und Ausweitung des Eltern- und Betreuungsgeldes.

Langfristig drohen indes infolge der demografischen Entwicklung deutliche Ausgabensteigerungen in den Sozialversicherungssystemen und dem Pensionssystem des öffentlichen Dienstes (vgl. *Benz/Haigst/Raffelhüschchen* 2011). Ob auch die Sozialleistungsquote steigt, hängt maßgeblich von der Konjunkturentwicklung ab.

Einzelne Sozialleistungen entbehrlich

Für die Beurteilung, ob die Mittel effizient eingesetzt werden, ist weniger der Blick auf die aggregierten Sozialleistungsausgaben oder die Sozialausgabenquote als vielmehr auf einzelne Leistungssysteme und Leistungen entscheidend. Dabei muss beispielsweise geprüft werden, ob 1. die Leistungen überhaupt sozialpolitisch erforderlich sind, 2. sie geeignet sind, ihre anvisierten Ziele zu erreichen und 3. ihre Gewährung effizient organisiert ist.

Eine solche Überprüfung zeigt, dass bestimmte Sozialleistungen entbehrlich sind (vgl. *KBI* 2011b). Im Rahmen der Sozialversicherungen besteht Einsparpotenzial bei den sogenannten versicherungsfremden Leistungen (siehe ausführlich *KBI* 2008, *KBI* 2010, *KBI* 2011a). Einige Leistungen sind nicht mit dem Bedürftigkeitsprinzip vereinbar, weil sie nicht nur bedürftigen Personen zugutekommen oder sind nicht dazu geeignet, die ihnen zugeschriebenen Ziele zu erreichen. Hierzu gehören beispielsweise das Elterngeld, Leistungen des BAföG, bestimmte Arbeitsförderungsmaßnahmen, das Wohngeld und der Kinderzuschlag. Letztere beide Leistungen führen zudem zu unnötigen Doppelstrukturen in der Verwaltung (vgl. *KBI* 2011b). Des Weiteren können Einsparpotenziale durch Optimierung der Organisation in anderen Bereichen, so beispielsweise in der Gesetzlichen Krankenversicherung¹ (vgl. *Augurzky et al.* 2008) oder der Kinder- und Jugendhilfe² (vgl. *Monopolkommission* 2014, S. 129ff.), ausgeschöpft werden. Schließlich ist das System des öffentlichen Dienstes, insbesondere das Pensionssystem, reformbedürftig (vgl. *Benz/Haigst/Raffelhüschchen* 2011).

¹ *Augurzky et al.* (2008) empfehlen, die Effizienzreserven durch Maßnahmen in sechs Bereichen zu heben, z. B. durch eine monistische Krankenhausfinanzierung statt der Mischfinanzierung durch Krankenkassen und Bundesländer oder die Freigabe der Preissetzung im Arzneimittelmarkt.

² Die *Monopolkommission* (2014) spricht sich für den Abbau von diversen Wettbewerbshindernissen in der Kinder- und Jugendhilfe aus. Bspw. plädiert die Kommission für die Ausweitung von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie des Gutscheinsystems bei der Kindertagesbetreuung.

Fazit

Auf Grundlage des Sozialbudgets und der darin enthaltenen Ausgaben für Sozialleistungen sowie der Sozialleistungsquote lassen sich keine belastbaren Aussagen zur Effizienz des deutschen Sozialleistungssystems treffen. Die Überprüfung einzelner Sozialleistungen zeigt indes, dass hier noch beträchtliches Einsparpotenzial besteht. Dahinter verbergen sich nicht die als „Sozialabbau“ gebrandmarkten Leistungskürzungen für Bedürftige, sondern die Begrenzung von Leistungen, die tendenziell einkommensstärkeren und damit nicht-bedürftigen Personen zugutekommen, der Abbau von unwirksamen Leistungen, die ihre Ziele verfehlen und schließlich die Optimierung von Organisationsstrukturen. Vor allem im Hinblick auf die drohenden demografisch bedingten Ausgabensteigerungen ist die Politik gut beraten, Effizienzreserven in den Sozialleistungssystemen auszuschöpfen.

Tabellenanhang

Tabelle 2: Ausgaben für einzelne Sozialleistungen im Jahr 2013¹

	in Millionen Euro
Sozialbudget gesamt²	812.242
Sozialversicherungssysteme	521.720
Rentenversicherung	263.264
Krankenversicherung	192.825
Pflegeversicherung	24.283
Unfallversicherung	12.462
Arbeitslosenversicherung	28.914
Sondersysteme	27.297
Alterssicherung der Landwirte	2.970
Versorgungswerke	4.757
Private Altersvorsorge	260
Private Krankenversicherung	18.410
Private Pflegeversicherung	900
Systeme des öffentlichen Dienstes	64.738
Pensionen	47.844
Familienzuschläge	3.185
Beihilfen	13.710
Arbeitgebersysteme	76.027
Entgeltfortzahlung	39.973
Betriebliche Altersvorsorge	24.020
Zusatzversorgung	11.382
Sonstige Arbeitgeberleistungen	651
Entschädigungssysteme	2.742
Soziale Entschädigung	1.437
Lastenausgleich	21
Wiedergutmachung	954
Sonstige Entschädigungen	331
Förder- und Fürsorgesysteme	153.073
Kindergeld und Familienleistungsausgleich	41.855
Erziehungsgeld/Elterngeld	5.274
Grundsicherung für Arbeitssuchende	41.198
Arbeitslosenhilfe/Arbeitsförderung	611
Ausbildungs- und Aufstiegsförderung	2.572
Sozialhilfe	29.718
Kinder- und Jugendhilfe	30.779
Wohngeld	1.067
<i>nachrichtlich: steuerliche Leistungen</i>	<i>28.357</i>
¹ Schätzwerte	
² Gesamtsumme weicht von der Summe der Einzelposten ab, da sie um Verrechnungen zwischen den staatlichen Institutionen (z. B. Beitragszahlungen der Rentenversicherung für die Krankenversicherung der Rentner) bereinigt ist.	

Quelle: BMAS (2014), S. 9.

Tabelle 3: Sozialleistungsquoten in Europa im Jahr 2011

Rang	Land	Sozialleistungsquote in Prozent
1	Dänemark	34,2
2	Frankreich	33,6
3	Niederlande	32,3
4	Belgien	30,4
5	Griechenland	30,2
6	Finnland	30,0
	<i>Euroraum-Durchschnitt</i>	<i>30,0</i>
7	Österreich	29,8
8	Italien	29,7
9	Irland	29,6
10	Schweden	29,6
11	Deutschland	29,4
	<i>EU-Durchschnitt</i>	<i>29,0</i>
12	Großbritannien	27,3
13	Schweiz	26,6
14	Portugal	26,5
15	Spanien	26,1
16	Norwegen	25,1
17	Slowenien	25,0
18	Island	25,0
19	Serbien	23,2
20	Ungarn	23,0
21	Zypern	22,8
22	Luxemburg	22,5
23	Kroatien	20,7
24	Tschechien	20,4
25	Polen	19,2
26	Malta	18,7
27	Slowakei	18,2
28	Bulgarien	17,7
29	Litauen	17,0
30	Rumänien	16,3
31	Estland	16,1
32	Lettland	15,1

Quelle: Eurostat (2014).

Literatur

Augurzky, B. et al. (2008): Effizienzreserven im Gesundheitswesen, RWI-Materialien, Heft 49, Essen.

Benz, T., Haigst, C. und Raffelhüschen, B. (2011): Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., Berlin.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014): Sozialbudget 2013, Berlin.

Bundesregierung (2014): Sozialbericht 2013, Bundestagsdrucksache 17/14332 vom 04.07.2013.

Europäische Kommission (2008): ESSOSS-Handbuch, Das Europäische System der Integrierten Sozialschutzstatistik (ESSOSS), Ausgabe 2008, Luxemburg.

Eurostat (2014): Ausgaben für den Sozialschutz in % des BIP, abrufbar im Internet: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tps00098&plugin=1>, Stand: 16.07.2014.

Fuest, W. und Pimpertz, J. (2006): Sozialschutz in Deutschland – empirische Bestandsaufnahme und methodische Probleme.

IW – Institut der deutschen Wirtschaft (2012): Viel Kohle für Kranke, in: iwd Nr. 44 vom 1. November 2012, S. 8.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2008): Hohes Einsparpotenzial in der Arbeitslosenversicherung, Schriftenreihe, Heft Nr. 104, Berlin.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2010): Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Schriftenreihe, Heft Nr. 106, Berlin.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2011a): Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, Schriftenreihe, Heft Nr. 107, Berlin.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2011b): Reduzierungspotenzial bei den Sozialausgaben des Bundes, Schriftenreihe, Heft Nr. 111, Berlin.

Monopolkommission (2014): Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, Zwanzigstes Hauptgutachtender Monopolkommission, Bonn.

Schmidt, M. G. (2012): Wirklich nur Mittelmaß? Deutschlands Sozialstaat im Spiegel neuer, international vergleichender Daten, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Heft Nr. 2/2012.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-13

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de