4

SOZIALVERSICHERUNGEN UNTER REFORMDRUCK

I. Einleitung

II. Die Finanzen der Sozialversicherungen
1. Bestimmungsfaktoren
2. Bisherige Entwicklung

III. Effekte von Änderungen der Beitragssätze
1. Steuer- und Abgabenkeil im internationalen Vergleich
2. Lang- und kurzfristige Inzidenzen
3. Effekte auf die Konsumnachfrage und das Arbeitsangebot der privaten Haushalte
4. Effekte auf die Arbeitsnachfrage und Standortentscheidungen
5. Effekte im Allgemeinen Gleichgewicht

IV. Handlungsfelder
1. Ausgabenseite
2. Einnahmenseite

Eine andere Meinung

Anhang

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

↘ Aufgrund des demografischen Wandels ist unter geltendem Recht bis zum Jahr 2040 ein Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes von derzeit 42,3 % der beitragspflichtigen Einnahmen auf fast 50 % zu erwarten.

↘ Ein Anstieg der Beitragssätze verringert das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und erhöht die Arbeitskosten der Unternehmen. Beides dämpft das gesamtwirtschaftliche Wachstum.

↘ Eine Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung könnte über eine Begrenzung des Ausgabenwachstums in Verbindung mit einer Stärkung der Einnahmenbasis gelingen.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

In den kommenden Jahren dürfte die Zahl der Leistungsbeziehenden in der Gesetzlichen Renten- (GRV), Kranken- (GKV) und Pflegeversicherung (SPV) durch den demografischen Wandel deutlich steigen, während die Zahl der Beitragszahlenden abnimmt. Projektionen des Sachverständigenrates lassen einen deutlichen Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes in den kommenden Jahrzehnten erwarten. Im Basisszenario steigt der Beitragssatz von 42,3 % der beitragspflichtigen Einnahmen im Jahr 2026 unter geltendem Recht auf 45,4 % im Jahr 2030. Bis zum Jahr 2040 erhöht sich der Beitragssatz bei kontinuierlichem Anstieg auf 49,7 %. Danach setzt sich der Trend abgeschwächt fort. Damit verschärft sich der Zielkonflikt zwischen angemessenem Leistungsniveau und tragfähiger Finanzierung.

Die Abgabenbelastung von Arbeitseinkommen ist in Deutschland im internationalen Vergleich hoch. Ein Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge vergrößert den Keil zwischen Arbeitskosten und Nettolohn. Die Belastung wird von Unternehmen und Beschäftigten in Deutschland etwa hälftig finanziert. Bei privaten Haushalten verringert der Beitragsanstieg das verfügbare Einkommen und damit den privaten Konsum. Zugleich kann ein höherer Abgabenkeil die Erwerbsanreize verschlechtern und dadurch das Arbeitsangebot dämpfen. Bei Unternehmen führen höhere Sozialversicherungsbeiträge zu steigenden Arbeitskosten. Dies belastet die Arbeits- und Investitionsnachfrage. Simulationen zeigen, dass der projizierte Anstieg des Gesamtbeitragssatzes um rund 6 bis 7 Prozentpunkte bis zum Jahr 2035 das Bruttoinlandsprodukt im Vergleich zu einem Szenario ohne Beitragssatzsteigerungen um 0,5 bis 0,9 % senkt.

Die Beitragssatzentwicklung sollte primär durch die Begrenzung des Ausgabenanstiegs gedämpft werden. Für die GRV wurden im Jahresgutachten 2023 Reformoptionen aufgezeigt. In der GKV können Strukturreformen in der Krankenhausversorgung, eine stärker am Zusatznutzen orientierte Arzneimittelpreisbildung und Prävention den Ausgabenanstieg begrenzen, ohne die Versorgungsqualität zu beeinträchtigen. In der SPV können eine Begrenzung des Leistungszugangs auf das fachlich empfohlene Maß, die Rücknahme einzelner wenig zielgenauer Leistungen und eine kohortenspezifische Kapitaldeckung zu einer nachhaltigeren Finanzierung beitragen.

Auf der Einnahmenseite sollten nicht beitragsgedeckte Leistungen (NBL) vollständig steuerfinanziert werden, soweit sie klar begründete gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllen. Kritisch zu prüfen ist, ob einzelne NBL sachlich gerechtfertigt sind. Eine Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage auf Nichtlohneinkommen erscheint in Versicherungszweigen mit Lohnersatzfunktion wenig sachgerecht. Die Bemessungsgrundlage lässt sich durch Maßnahmen und Reformen stabilisieren, die eine längere Erwerbsphase, eine höheres Arbeitsvolumen sowie eine Steigerung des Produktivitätswachstums fördern.

I. EINLEITUNG

315. Die **Sozialversicherungen**, bestehend aus Arbeitslosen- (ALV), Unfall- (UV), Renten- (GRV), Kranken- (GKV) und Pflegeversicherung (SPV), bilden eine **zentrale Säule der sozialen Sicherung** in Deutschland. ↘ KASTEN 24 Sie sollen private Haushalte gegen wesentliche Lebens- und Erwerbsrisiken absichern, indem sie ihr Einkommen bei Eintritt versicherter Risiken stützen. Damit tragen sie zur Glättung des Konsums über den Lebenszyklus (Gruber, 1997a; Gertler und Gruber, 2002) sowie zur Minderung von Armutsrisiken bei (Jacques et al., 2021). Für Unternehmen wirken stabile und verlässliche Sozialversicherungen vorteilhaft, da sie zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung beitragen und z. B. über bessere Gesundheit die Arbeitsmarktteilnahme sowie die Produktivität stützen (Miller et al., 2021).

316. Gemäß dem **Versicherungsprinzip** ↘ KASTEN 24 erfolgt diese Absicherung über beitragsfinanzierte Versicherungen mit entsprechenden Leistungsansprüchen. Diese sind an den Eintritt bestimmter versicherter Risiken geknüpft. Gemäß dem **Solidarprinzip** ↘ KASTEN 24 werden individuelle Risiken, vor allem in der Kranken- und Pflegeversicherung, gemeinschaftlich von Erwerbspersonen und Unternehmen getragen, wobei einkommens- und risikobezogene Unterschiede teilweise innerhalb der Versichertengemeinschaft ausgeglichen werden. Das bedeutet, dass sich die Beiträge in der Kranken- und Pflegeversicherung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit richten, während Leistungen nach Bedarf gewährt werden.

317. **Die Sozialversicherungen werden überwiegend aus Beiträgen und im sogenannten Umlageverfahren** ↘ GLOSSAR **finanziert.** Bei einer Umlagefinanzierung werden die Beiträge nicht für zukünftige Leistungen angespart, sondern für laufende Leistungen direkt wieder verwendet. Die Beitragsbemessung knüpft in den einzelnen Versicherungszweigen primär an das Arbeitseinkommen an und wird durch Beitragsbemessungsgrenzen sowie, je nach Versicherungszweig, durch eine unterschiedliche Reichweite der versicherten Personengruppen begrenzt. Ergänzend werden Bundeszuschüsse gewährt, die vor allem zum Ausgleich nicht beitragsgedeckter Leistungen (NBL) dienen. ↘ PLUSTEXT 13

318. **Der Zielkonflikt zwischen einem angemessenen Leistungsniveau der Sozialversicherungen und ihrer nachhaltigen Finanzierbarkeit** wird sich in Deutschland aufgrund des demografischen Wandels in den kommenden Jahren verschärfen. ↘ ZIFFERN 325 FF. ↘ PLUSTEXT 11 Ein demografisch bedingter Anstieg der Leistungen bei unverändertem oder sinkendem Arbeitsvolumen, wie es in den kommenden Jahrzehnten zu erwarten ist, ↘ ZIFFERN 332 F. erfordert höhere Beitragssätze oder höhere öffentliche Zuschüsse, wenn der Leistungsumfang je Versicherten unverändert bleibt. Höhere Beitragssätze können aufgrund geringerer Nettoentgelte den Konsum und das Arbeitsangebot der privaten Haushalte vermindern. ↘ ZIFFERN 360 FF. Für Unternehmen steigen mit höheren Beiträgen die Arbeitskosten, was die Arbeits- und Investitionsnachfrage dämpfen kann. ↘ ZIFFERN 374 FF.

↘ PLUSTEXT 11

Hintergrund: Zielkonflikt zwischen einem angemessenen Leistungsniveau und nachhaltiger Finanzierbarkeit in den Sozialversicherungen

Die Angemessenheit des Leistungsniveaus und die Nachhaltigkeit der Finanzierung von Sozialversicherungssystemen sind zwei zentrale, teils konkurrierende Ziele. Ein angemessenes Leistungsniveau bedeutet eine Absicherung gegen Lebens- und Erwerbsrisiken durch vorhersehbare Leistungen, die bei Eintritt des Versicherungsfalls eine Glättung des Konsums erlauben und das Armutsrisiko mindern. ↘ KASTEN 24 Nachhaltigkeit ist dann gegeben, wenn das im geltenden Recht vorgesehene Sicherungsniveau langfristig gehalten werden kann, ohne dass hierzu erforderliche höhere Beitragssätze und Bundeszuschüsse zu spürbaren Verzerrungen bei Beschäftigung und Wachstum führen oder zukünftige Generationen unverhältnismäßig belasten (BMGS, 2003; JG 2023 Ziffer 363).

319. Die Entwicklung der Finanzen der Sozialversicherungen wird durch drei Faktoren bestimmt: i) die Zahl der Leistungsbeziehenden, die v. a. von der demografischen Struktur der Versicherten bestimmt wird; ii) die Entwicklung der Ausgaben je Leistungsfall, die stark von der Lohnentwicklung und im Gesundheits- und Pflegebereich zudem vom medizinisch-technischen Fortschritt geprägt ist und schließlich iii) die Entwicklung der beitragspflichtigen Bemessungsgrundlage, die vom gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen, der Lohnsumme und der Beschäftigungsstruktur abhängt. Beitragssätze steigen entsprechend auch dann, wenn bei unverändertem Leistungsumfang demografisch bedingt die Anzahl der Leistungsbeziehenden zunimmt oder wenn sich die beitragspflichtige Einkommensbasis schwächer entwickelt als die Ausgaben.

320. Der **Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz**, d. h. die Summe der Beitragssätze von Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung, ist seit der Wiedervereinigung von 35,6 % im Jahr 1990 auf 42,3 % im Jahr 2026 deutlich angestiegen. ↘ ABBILDUNG 75 Diese Entwicklung ist sowohl auf eine Ausweitung des Leistungsumfangs und Verbesserungen der Leistungsqualität als auch auf demografisch bedingt steigende Bedarfe zurückzuführen. ↘ ZIFFERN 342 FF. Besonders stark wuchs im Zeitverlauf der Beitragssatz der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Die Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und, insbesondere ab dem Jahr 2015, zur Sozialen Pflegeversicherung (SPV) sind aber ebenfalls gestiegen. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung (ALV) ist seit dem Jahr 2007 aufgrund der rückläufigen Arbeitslosenquote spürbar gesunken.

321. Das vorliegende Kapitel analysiert vor diesem Hintergrund die künftige Entwicklung der gesamten Sozialversicherungsbeiträge ↘ ZIFFERN 325 FF. und zeigt auf, wie diese Entwicklung den privaten Konsum, die Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrage- sowie Investitionsentscheidungen von privaten Haushalten und Unternehmen sowie die öffentlichen Haushalte beeinflussen kann. ↘ ZIFFERN 350 FF. Die nachfolgenden beiden Kapitel befassen sich mit der Beitrags- und Leistungsentwicklung in der Kranken- und in der Pflegeversicherung ↘ ZIFFERN 432 UND 538 und erörtern, wie beide Systeme mit Blick auf die bevorstehende demografische Alterung gestärkt werden können. Bereits im Jahresgutachten 2023 hat der

Sachverständigenrat Reformoptionen für die GRV diskutiert, die dabei helfen können, die Folgen des demografischen Wandels zu bewältigen (JG 2023 Ziffern 387 ff.). ↘ ZIFFER 383

322. Eine Simulation des Sachverständigenrates basierend auf Projektionen der Bevölkerungsentwicklung und des langfristigen Wachstums zeigt, wie sich die Finanzen der Sozialversicherungen in den kommenden Jahrzehnten entwickeln könnten. ↘ ABBILDUNG 76 **Im Basisszenario steigt die Summe der Beitragssätze der betrachteten Sozialversicherungszweige von derzeit 42,3 % bis zum Jahr 2030 auf 45,4 %** und bis zum Jahr 2040 weiter auf etwa 49,7 %. Danach setzt sich der Anstieg mit geringerer Dynamik fort.

Dauerhaft höhere Beitragssätze können die gesamtwirtschaftliche Aktivität dämpfen, indem sie das verfügbare Einkommen mindern, die Arbeitskosten erhöhen und so Beschäftigung, Konsum und Investitionen und preisliche Wettbewerbsfähigkeit belasten. Ein Anstieg des aggregierten Beitragssatzes um rund 6 bis 7 Prozentpunkte bis zum Jahr 2035 geht gegenüber dem Basispfad mit einem um etwa 0,5 % bis 0,9 % niedrigeren realen Bruttoinlandsprodukt (BIP) einher (Hüther et al., 2025; Ochsner, 2026). ↘ KASTEN 25

323. Zur Stabilisierung der Finanzen der Sozialversicherungen im demografischen Wandel muss die Ausgabendynamik in GRV, GKV und SPV sozialverträglich begrenzt und zugleich die Einnahmenbasis gestärkt werden. Die Handlungsfelder umfassen eine Stärkung des Arbeitsvolumens über höhere Erwerbsbeteiligung und längere Erwerbsphasen, Vereinfachungen der Erwerbsmigration ↘ ZIFFERN 395 F. und Verbesserungen des Produktivitätswachstums ↘ ZIFFER 397 sowie Reformen zur Begrenzung der Ausgabendynamik und zur klaren Abgrenzung beitrags- und steuerfinanzierter Aufgaben. ↘ ZIFFERN 383, 385 F. UND 391

II. DIE FINANZEN DER SOZIALVERSICHERUNGEN

324. Die verschiedenen Versicherungszweige der deutschen Sozialversicherungen adressieren unterschiedliche Lebens- und Erwerbsrisiken, sind jedoch finanziell und strukturell eng miteinander verflochten. ↘ KASTEN 24 ↘ ZIFFER 328 Ihre Finanzentwicklung wird langfristig vor allem durch das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die demografische Alterung bestimmt. Mit dem demografischen Wandel steigt die Zahl der Leistungsbeziehenden, während die Zahl der Beitragszahlenden weniger stark zunimmt. Die **zentrale Herausforderung für die Finanzierung der Sozialversicherungen besteht** in den kommenden Jahren darin, **ein angemessenes Leistungsniveau sicherzustellen** und zugleich die mit der Finanzierung der Leistungen **verbundenen Belastungen für Haushalte und Unternehmen auf ein nachhaltiges Niveau zu begrenzen**.

325. **In Systemen mit Umlageverfahren werden steigende Finanzierungsbedarfe grundsätzlich über Anpassungen der Beitragssätze gedeckt.** Beitragssätze steigen entweder aufgrund einer Ausweitung des Leistungsumfangs oder aufgrund von Veränderungen der Beitragsbasis. Diese entstehen beispielsweise, wenn die Zahl der Leistungsbeziehenden demografisch bedingt zunimmt oder wenn sich das Arbeitsvolumen und das Wachstum der beitragspflichtigen Einnahmen schwächer entwickeln als die Ausgaben. Kurzfristig können Rücklagen der Sozialversicherungen die Anpassung der Beitragssätze verzögern. Der Umfang der Bundesmittel für die Sozialversicherungen ist hingegen gesetzlich festgelegt.

Um die Auswirkungen der zukünftigen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums und der Demografie auf die Sozialversicherungen abzuschätzen, projiziert der Sachverständigenrat die Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes auf Basis von Projektionen der Bevölkerungsentwicklung und des Potenzialwachstums. ↘ PLUSTEXT 12 Zur Einordnung der Projektionsergebnisse werden in Sensitivitätsanalysen zentrale Annahmen zur demografischen Entwicklung, zum Wanderungssaldo sowie zur Erwerbsquote von Frauen und zur durchschnittlichen Jahresarbeitszeit aller Erwerbstätigen variiert. ↘ ABBILDUNG 83

↘ KASTEN 24

Hintergrund: Ziele und Organisationsprinzipien der Sozialversicherungen

Die Leistungen der Sozialversicherungen sollen private Haushalte gegen wesentliche Lebens- und Erwerbsrisiken absichern, die private Märkte aufgrund von Informationsasymmetrien, unvollständigen Verträgen und kollektiven Risiken nur unzureichend abdecken. Darüber hinaus rechtfertigen verhaltensökonomische Faktoren wie Gegenwartspräferenzen, begrenzte Rationalität und eine systematische Unterbewertung zukünftiger Risiken die Ausgestaltung als Pflichtversicherung, da Individuen ansonsten häufig nicht ausreichend vorsorgen würden (Anderson, 2003; Rice, 2013). Die Sozialversicherungen stabilisieren bei Eintritt versicherter

Risiken das verfügbare Einkommen privater Haushalte und tragen damit dazu bei, den Konsum über den Lebenszyklus zu glätten (vgl. Gruber, 1997a; Gertler und Gruber, 2002). Darüber hinaus erfüllen sie eine Schutzfunktion im Hinblick auf Armutsrisiken und soziale Ausgrenzung, insbesondere bei anhaltenden Erkrankungen oder sehr hohen Behandlungskosten sowie bei Erwerbsminderung und im Alter.

Auch für Unternehmen haben Sozialversicherungen Vorteile. Indem sie Gesundheits- und Einkommensrisiken absichern, tragen sie zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung bei. Die Evidenz zeigt, dass bessere Gesundheit mit höherer Arbeitsmarktteilnahme und besseren Arbeitsmarktergebnissen einhergeht (Currie und Madrian, 1999) und dass Krankenversicherungsschutz mit weniger Ausfalltagen bzw. höherer Produktivität verbunden sein kann (Miller et al., 2021). Zudem erhöhen soziale Sicherungssysteme die Einkommenssicherheit in Übergängen und unterstützen damit Anpassungs- und Mobilitätsprozesse am Arbeitsmarkt.

Das deutsche Sozialversicherungssystem beruht auf zwei zentralen Organisationsprinzipien. Das Versicherungsprinzip stellt sicher, dass bei Zahlung der Beiträge im Versicherungsfall klar definierte Leistungsansprüche bestehen. Das Solidarprinzip ordnet die Höhe der Beiträge nach Leistungsfähigkeit und die Leistungsgewährung nach Bedarf. In den einzelnen Versicherungszweigen sind beide Prinzipien unterschiedlich stark ausgeprägt. In der GKV und SPV gilt beispielsweise das Bedarfsprinzip, sodass Leistungsansprüche weitgehend unabhängig von der individuellen Beitragshöhe sind und sich ausschließlich am medizinischen bzw. pflegerischen Bedarf orientieren. ↘ ZIFFERN 428 UND 536 Umgekehrt verstärkt der Grundsatz der Beitragsäquivalenz in der GRV und in der ALV die Versicherungslogik, indem er Leistungsansprüche stärker an Höhe und Dauer der Beitragszahlungen bindet (JG 2023 Ziffer 499).

Die GRV dient dem Ersatz des Einkommens nach Beendigung der Erwerbsphase aus Altersgründen, bei vorzeitiger Erwerbsminderung oder nach dem Tod eines erwerbstätigen Ehepartners. Aufgrund ihres Volumens, sowohl beim Beitragsaufkommen als auch bei den Leistungszahlungen, kommt der GRV eine große Bedeutung im Sozialversicherungssystem zu.

Die GKV ↘ ZIFFERN 428 FF. gewährleistet eine medizinische Versorgung nach dem Bedarfsprinzip und schützt private Haushalte vor erheblichen Gesundheitskosten.

Die SPV ↘ ZIFFERN 524 FF. UND 533 sichert das finanzielle Risiko im Fall von Pflegebedürftigkeit ab und stellt Leistungen zur ambulanten und stationären Pflege bereit.

Die ALV sichert das Risiko vorübergehender Erwerbslosigkeit ab und stellt sowohl passive Leistungen in Form des Arbeitslosengeldes als auch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, beispielsweise zur Förderung von Arbeitskräftereallokation, bereit. Sie trägt damit zur Glättung der Haushaltseinkommen sowie zur verbesserten Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts bei.

Die Unfallversicherung (UV) sichert die Folgen von Arbeitsunfällen und berufsbedingten Erkrankungen ab. Anders als die anderen Sozialversicherungen wird die UV mit risikoorientierten Beiträgen allein von den Arbeitgebern finanziert. Dies sorgt zum einen dafür, dass die Kosten entsprechend des Arbeitsunfalls- und Berufskrankheitsrisikos verschiedener Berufe und Branchen verteilt werden, und erzeugt zum anderen Anreize für die Unternehmen, die bei ihnen entstehenden Betriebsgefahren möglichst gering zu halten.

1. Bestimmungsfaktoren

326. Die finanzielle Entwicklung der Sozialversicherungen ergibt sich aus dem Zusammenspiel i) der Entwicklung der Zahl der Leistungsbeziehenden, ii) der Ausgabendynamik je Leistungsfall und iii) der Entwicklung der beitragspflichtigen Bemessungsgrundlage. Die Entwicklung der Anzahl der Leistungsfälle wird bei

gegebener Rechtslage und Risikoprävalenz, d. h. der Häufigkeit und Dauer von Arbeitslosigkeit, Erkrankungen (Morbidität ↘ GLOSSAR) bzw. Pflegebedürftigkeit bezogen auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe, im Wesentlichen durch die Altersstruktur der Versicherten bestimmt. Die **beitragspflichtige Einnahmenbasis hängt maßgeblich vom Arbeitsvolumen und vom gesamtwirtschaftlichen Wachstum ab**. Steigende Produktivität erhöht die Löhne und damit die beitragspflichtige Bemessungsgrundlage. Darüber hinaus kann Lohnwachstum die Ausgaben je Leistungsfall erhöhen, da Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und im Alter daran angepasst werden und höhere Löhne in arbeitsintensiven Bereichen wie Gesundheit und Pflege ebenfalls zu höheren Ausgaben führen. Zudem nimmt mit steigendem Einkommen auch die Zahlungsbereitschaft für Gesundheitsausgaben zu. ↘ ZIFFERN 334 FF.

327. Die **demografische Struktur beeinflusst beide Seiten der Sozialversicherungsbudgets**. ↘ ZIFFERN 329 FF. Sie bestimmt das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen und damit auch das Wirtschaftswachstum sowie die steuer- und beitragspflichtigen Einnahmen, aus denen die Einnahmen der Sozialversicherungen generiert werden. Gleichzeitig beeinflusst die Demografie die Zahl der Leistungsbeziehenden und damit die Ausgaben der Sozialversicherungen. Die Ausgaben hängen zudem auch von den Kosten je Leistungsfall ab. ↘ ZIFFERN 460 FF.

328. **Ausgabenvolumina und -strukturen unterscheiden sich in den verschiedenen Versicherungszweigen deutlich.** Die GRV weist das höchste Ausgabenvolumen auf. Ihre Ausgabenentwicklung ist stark durch die demografische Struktur geprägt, die sich damit maßgeblich auf die langfristige Entwicklung des Gesamtbeitragssatzes auswirkt (JG 2023 Ziffern 363 f.). Die Ausgabenentwicklung in der GKV und SPV wird maßgeblich von Morbidität, Pflegeprävalenz und demografischen Veränderungen geprägt. Der zuletzt beobachtete Ausgabenanstieg in der GKV wurde jedoch vor allem durch den medizinisch-technischen Fortschritt getrieben. ↘ ZIFFER 337 Das finanzielle Gewicht der ALV ist im Vergleich zu den anderen Sozialversicherungszweigen geringer und gegenüber der demografischen Entwicklung relativ wenig sensitiv. Sie besitzt jedoch eine große konjunkturelle Bedeutung als automatischer Stabilisator ↘ GLOSSAR.

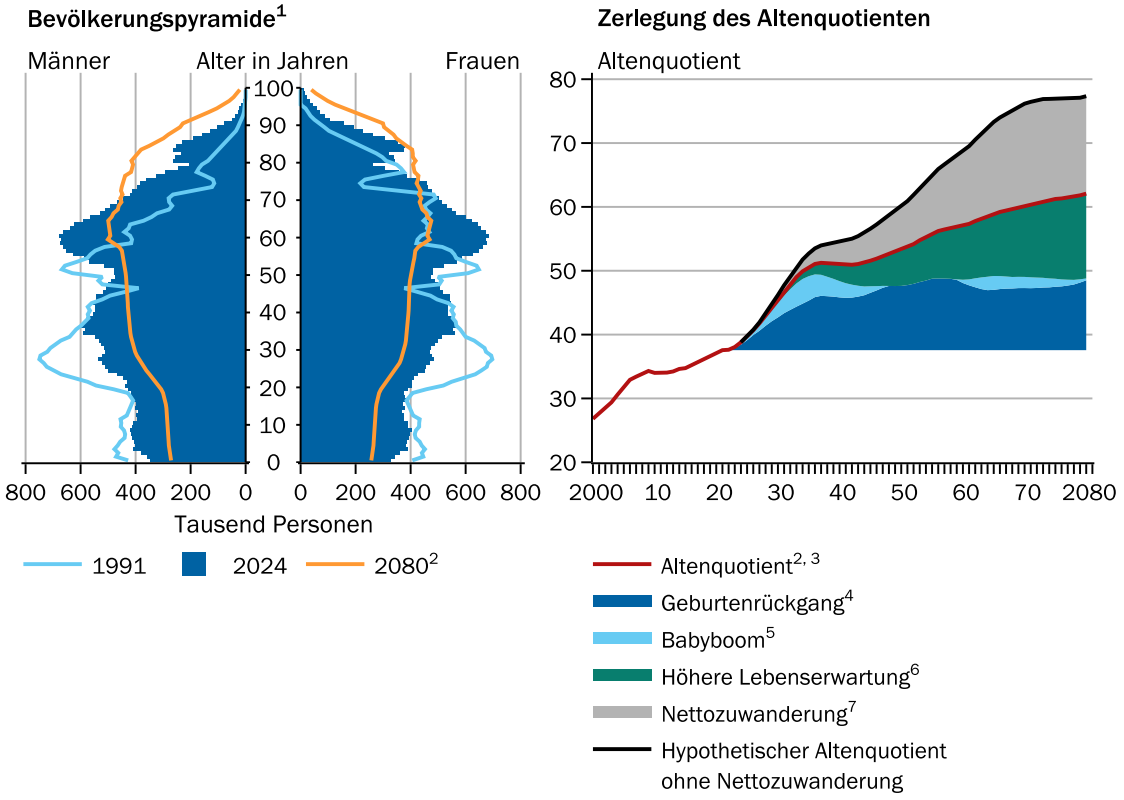
Zwischen den einzelnen Sozialversicherungszweigen bestehen vielfältige Interaktionen, die sowohl die Kostenstrukturen als auch den Leistungsbezug beeinflussen. Zwischen GKV und SPV wirkt die medizinische Versorgung auf Eintrittswahrscheinlichkeit und Ausmaß der Pflegebedürftigkeit, während pflegerische Bedarfe zugleich zusätzliche medizinische Leistungen auslösen können.

Demografie und Arbeitsvolumen

329. Die **demografische Entwicklung zwischen den Jahren 1990 und 2024 war in Deutschland von demografischer Alterung bei anhaltendem Bevölkerungswachstum geprägt**. ↘ ABBILDUNG 71 LINKS Die Bevölkerung stieg von 79,8 Millionen Personen im Jahr 1990 auf 83,6 Millionen Personen im Jahr 2024. Die Geburtenziffer lag im Jahr 1990 bei etwa 1,5 Kindern je Frau, fiel bis Mitte der 2000er-Jahre deutlich, erholte sich zeitweise bis auf rund 1,6 um das Jahr 2021 und ging zuletzt wieder zurück. Insgesamt blieb die Geburtenziffer seit dem Jahr 1990 erheblich unter dem Wert von 2,1 Kindern je Frau, der not-

↘ ABBILDUNG 71

Alterspyramide und Zerlegung der Entwicklung des Altenquotienten



1 – Stichtag jeweils 31.12. 2 – Referenzszenario auf Basis des Bevölkerungsstands für das Jahr 2024 und Annahmen der mittleren Variante zu Geburtenhäufigkeit (G2), Lebenserwartung (L2) gemäß der 16. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung sowie einer Nettozuwanderung von 200 000 Personen im Durchschnitt aller Jahre im Projektionszeitraum. 3 – Der Altenquotient ist definiert als die Anzahl der Personen ab 65 Jahren je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren. 4 – Effekt des Rückgangs der Geburtenrate in den 1970er-Jahren. 5 – Zusätzlicher Effekt durch Babyboom. Erster Ausschlag durch Primäreffekte und zweiter Ausschlag als Echoeffekt des Babybooms. 6 – Effekt des Anstiegs der Lebenserwartung bei Geburt. 7 – Effekt der Nettozuwanderung.

Quellen: Human Mortality Database, SIM.24, Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 26-055-01

Daten (CSV)

wendig wäre, um die Bevölkerung bei ausgeglichenem Wanderungssaldo (und ohne Änderungen der Lebenserwartung) konstant zu halten.

Gleichzeitig nahm die Lebenserwartung bei Geburt kontinuierlich zu, von 79 (72,5) Jahren für Frauen (Männer) zu Beginn der 1990er auf 83,5 (78,9) Jahre im Jahr 2024. Trotz der gestiegenen Lebenserwartung war die natürliche Bevölkerungsentwicklung über weite Teile des Zeitraums negativ. Der Altenquotient ↘ GLOSSAR, die Anzahl der Personen ab 65 Jahren je 100 Personen im Erwerbsalter von 20 bis 64 Jahren, stieg infolge niedriger Geburtenraten und zunehmender Lebenserwartung fast durchgängig von 24 im Jahr 1991 auf 39 im Jahr 2024. ↘ ABBILDUNG 71 RECHTS Damit hat sich die Anzahl der Leistungsbeziehenden durch die fortschreitende demografische Alterung bereits in den zurückliegenden Jahrzehnten deutlich erhöht. Die Nettozuwanderung hat den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials in den vergangenen Jahren zwar teilweise kompensiert und das Bevölkerungswachstum gestützt. Sie verändert den langfristigen Trend der Alterung bei dauerhaft niedriger Fertilität aber nur begrenzt. Das beobachtete Bevölkerungswachstum ist im Wesentlichen auf positive Nettomigration zurückzuführen.

330. Das **Arbeitsvolumen**, gemessen als Summe der geleisteten Arbeitsstunden, ist für die Finanzierung der Sozialversicherungen zentral, weil es einen wesentlichen Bestimmungsfaktor der beitragspflichtigen Lohnsumme und damit der Einnahmenbasis der umlagefinanzierten Systeme darstellt. Die Entwicklung des Arbeitsvolumens lässt sich in vier Komponenten zerlegen: (i) die Bevölkerung im Erwerbsalter, (ii) die Erwerbsbeteiligung, (iii) die Erwerbslosigkeit sowie (iv) die durchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen. ↘ ABBILDUNG 73 RECHTS

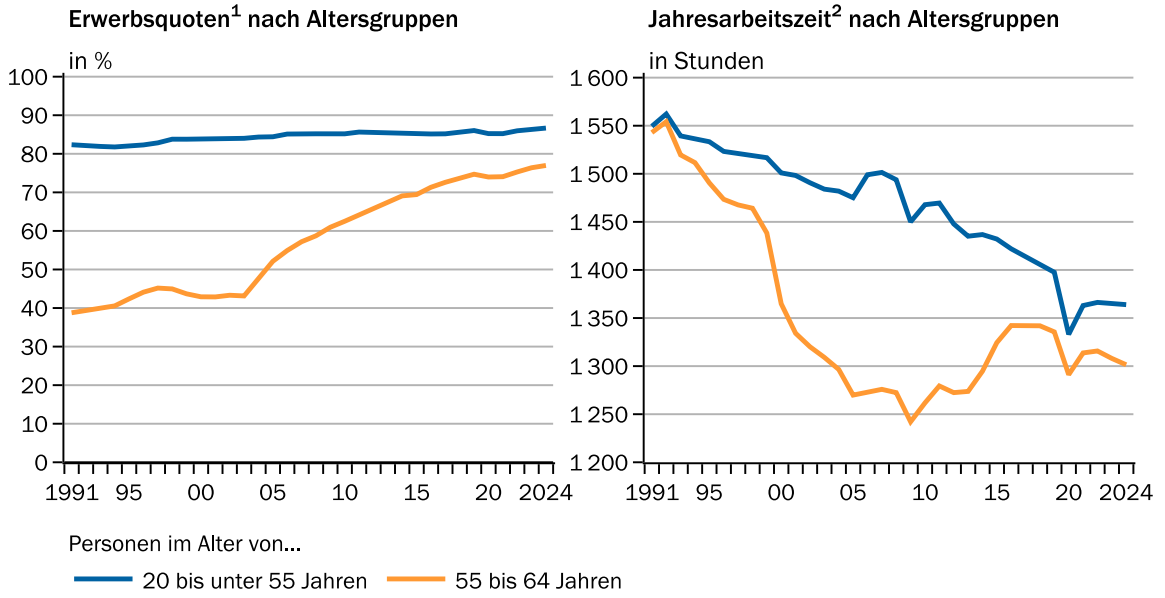
Diese Determinanten werden durch den demografischen Wandel in unterschiedlicher Weise beeinflusst. Für die lange Frist ist insbesondere die Bevölkerung im Erwerbsalter die maßgebliche Größe, da sie das Potenzial an Arbeitskräften vorgibt und damit die Obergrenze des möglichen Arbeitsvolumens bestimmt. Änderungen der Erwerbsbeteiligung, der Erwerbslosigkeit und der Arbeitszeit pro Kopf können den demografischen Trend dämpfen oder verstärken, aber nicht vollständig kompensieren.

331. Demografische Veränderungen wirken nicht nur über die Anzahl der Erwerbspersonen auf das Arbeitsvolumen, sondern auch über die **Unterschiede der altersbezogenen Erwerbsstruktur und Arbeitsintensität zwischen verschiedenen Altersgruppen**. Mit der Alterung der Bevölkerung steigt der Anteil der Personen im höheren Erwerbsalter, deren Erwerbsquoten niedriger sind als in den mittleren Altersgruppen. ↘ ABBILDUNG 72 LINKS Im Jahr 2024 lag die Erwerbsquote der 20- bis 55-Jährigen bei 87 %, gegenüber 77 % bei Personen im Alter von 55 bis 64 Jahren (im Jahr 1991: 82 % bzw. 39 %). Zudem ist die durchschnittliche Arbeitszeit älterer Erwerbstätiger geringer, ↘ ABBILDUNG 72 RECHTS unter anderem aufgrund höherer Teilzeitquoten. Im Jahr 2024 lag die durchschnittliche Jahresarbeitszeit bei den 55- bis 64-Jährigen bei 1 301 Stunden, gegenüber 1 364 Stunden bei den 20- bis 55-Jährigen (im Jahr 1991: 1 543 bzw. 1 549 Stunden). Der demografische Wandel reduziert damit nicht nur die Anzahl der Erwerbspersonen, sondern auch die durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbsperson. Der Rückgang des Arbeitsvolumens fällt entsprechend stärker aus als es die Bevölkerungsentwicklung allein nahelegen würde.

332. Um die **künftige demografische Entwicklung** abzuschätzen, stützt sich der Sachverständigenrat als Basisszenario auf die Annahmen G2 und L2 der 16. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (kBv). ↘ PLUSTEXT 12 ↘ ABBILDUNG 71 LINKS Damit werden die mittleren Annahmen innerhalb der Varianten der 16. kBv zur Geburtenhäufigkeit (G2) und Lebenserwartung (L2) kombiniert. Ausgehend von einer zusammengefassten Geburtenziffer von 1,35 Kindern je Frau im Jahr 2024 wird in G2 (und seiner Fortschreibung ↘ ZIFFER 413) unterstellt, dass sich die Geburtenrate langfristig erholt und bis zum Jahr 2080 auf 1,47 Kinder je Frau ansteigt. Im Pfad L2 steigt die Lebenserwartung bei Geburt bis zum Jahr 2080 gegenüber dem Jahr 2024 um 7,2 Jahre bei Männern und um 5,5 Jahre bei Frauen auf 86,1 Jahre (Männer) und 89 Jahre (Frauen). Dadurch wird die Bevölkerung im Durchschnitt älter. Der Wanderungssaldo sinkt nach Annahme des Sachverständigenrates bis zum Jahr 2030 auf 200 000 Personen, als mittleres Szenario zwischen den Varianten W1 (150 000 Personen) und W2 (250 000 Personen) der 16. kBv, und bleibt anschließend konstant. Das entspricht einer Nettozuwanderung von insgesamt 11,3 Millionen Personen im Zeitraum von 2025 bis 2080.

↘ ABBILDUNG 72

Heterogenität in Erwerbsquoten und Arbeitsstunden



1 – Erwerbsquoten sind als Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe definiert. Erwerbspersonen umfassen Erwerbstätige und Erwerbslose. Zu den Erwerbstätigen zählen nach OECD/ILO-Definition abhängig Beschäftigte, Selbständige und mithelfende Familienangehörige. Die Bevölkerung im Erwerbsalter wird in Anlehnung an die OECD als Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren definiert. 2 – Durchschnittliche Jahresarbeitszeit aller Erwerbstätigen.

Quellen: IAB, OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-045-04

Daten (CSV)

333. **Im Basisszenario nimmt die Bevölkerung langfristig ab** und dürfte bis zum Jahr 2080, trotz des positiven Effekts der Migration, auf 71 Millionen Personen sinken. Die demografische Alterung durch das Ausscheiden großer Jahrgänge (unter anderem der Babyboomer, geboren in den Jahren 1955 bis 1969) aus dem Erwerbsleben und den geringeren Ersatz durch jüngere Jahrgänge führt dazu, dass der Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung stark sinkt. Parallel dazu steigt das Durchschnittsalter der Erwerbspersonen (20 bis 64 Jahre) deutlich, von 45 im Jahr 2024 auf 50 im Jahr 2080. Der Altenquotient erhöht sich im Projektionszeitraum kontinuierlich. Insbesondere bis zum Jahr 2035 steigt er steil auf 51 an und liegt im Jahr 2080 bei 62. ↘ ABBILDUNG 71 RECHTS Durch die fallende Anzahl der Erwerbspersonen und die Alterung der Bevölkerung verringert sich künftig das Arbeitsvolumen und damit die Einnahmenbasis der Sozialversicherungen, während die Anzahl der Leistungsbeziehenden steigt.

↘ PLUSTEXT 12

Hintergrund: Projektionsverfahren für die Simulationen der künftigen Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes

Das Modell SIM.24 („Social Insurance Model“, Datenstand: 2024) ist ein langfristiges Simulationsmodell, das die Finanzentwicklung der gesetzlichen Sozialversicherungen bei gegebener Rechtslage über viele Jahrzehnte projiziert (Werding et al., 2026). Ausgangspunkt ist ein Demografie-Modul, das, angelehnt an die 16. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, ↘ ZIFFER 413 die Größe und Altersstruktur der Bevölkerung bis zum Jahr 2080 fortschreibt. Die 16. kBv umfasst insgesamt 27 Varianten, die unterschiedliche Annahmen zur Entwicklung der Geburten-

häufigkeit, Lebenserwartung und Migration kombinieren. Diese werden für Sensitivitätsanalysen herangezogen. Für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung werden Annahmen in Anlehnung an die Potenzialprojektion genutzt. ↘ZIFFER 414 Für GRV, GKV, SPV und ALV bildet das Modell Versichertenkreise, beitragspflichtige Einnahmen, Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsgewährung in enger Anlehnung an den jeweiligen Rechtsstand ab und berechnet daraus die jährlichen Ausgaben, die langfristig durch Einnahmen gedeckt werden müssen. Bundeszuschüsse werden entsprechend dem geltenden Recht fortgeschrieben und keine diskretionären Erhöhungen unterstellt. Der verbleibende Finanzierungsbedarf schlägt sich daher im Modell überwiegend in höheren Beitragssätzen nieder.

Langfristige Entwicklung der Produktivität und des Einkommens

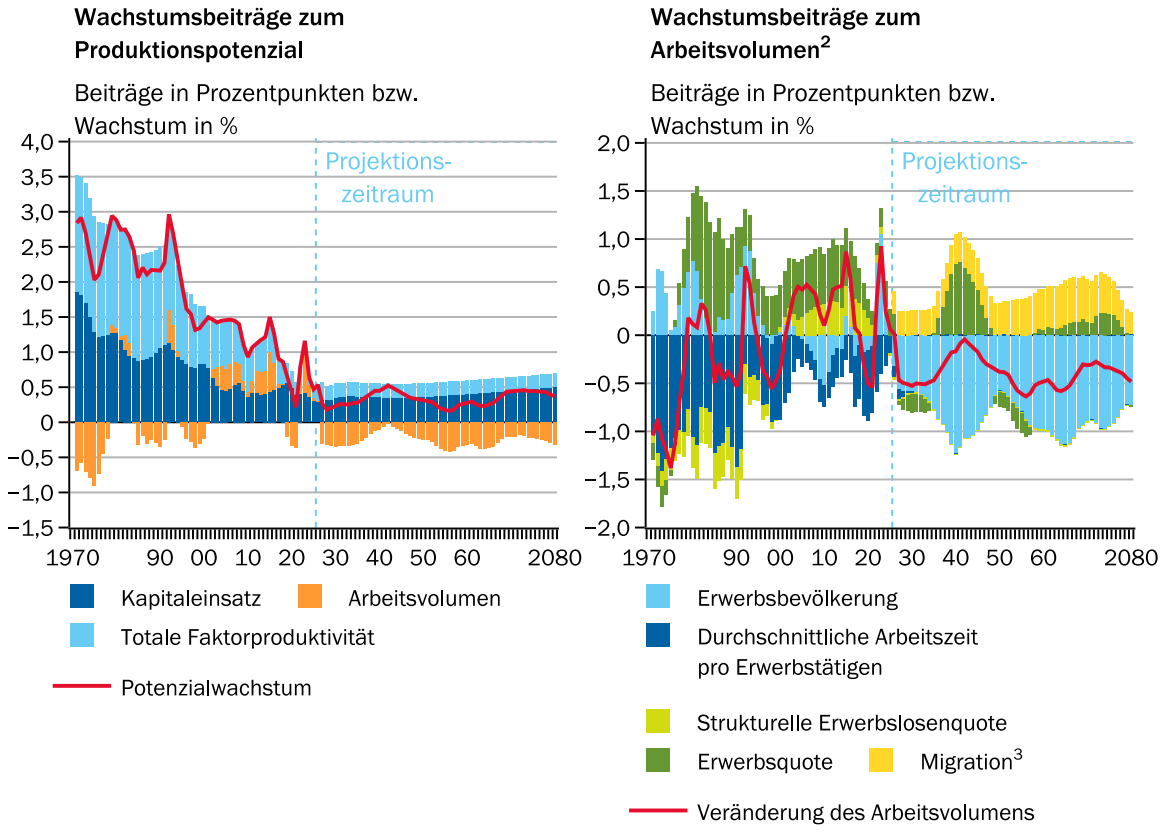
334. Das **Produktivitätswachstum ist ein weiterer Bestimmungsfaktor der finanziellen Nachhaltigkeit der Sozialversicherungen**. Es wirkt sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite. Auf der Einnahmenseite erhöht es die Mittelzuflüsse, weil es den Anstieg des realen Einkommens je Erwerbstätigenstunde bestimmt und damit bei gegebenen Beitragssätzen die beitragspflichtige Bemessungsgrundlage erhöht. Steigende Einkommen erweitern die Verteilungsspielräume zwischen privaten Haushalten, Unternehmen und Staat und erleichtern es, höhere Leistungsbedarfe zu finanzieren, ohne Beitragssätze anzuheben. Bei schwachem Produktivitätswachstum verschärft sich dagegen der Zielkonflikt zwischen einem angemessenen Leistungsniveau und der nachhaltigen Finanzierbarkeit von Leistungen. ↘PLUSTEXT 11 Die zuletzt für Deutschland beobachtete Abschwächung des Produktivitätswachstums ↘ABBILDUNG 73 LINKS verstärkt vor diesem Hintergrund die demografisch bedingten Herausforderungen für die Finanzierung der Sozialversicherungen, weil reale Lohnzuwächse und damit Steigerungen der beitragspflichtigen Einnahmen gebremst werden, während der demografisch getriebene Ausgabenbedarf für Renten-, Kranken- und Pflegeleistungen zunimmt.

335. **Die Wirkung höherer Produktivität und damit in der langen Frist höherer Einkommen bzw. Löhne auf die Finanzen der einzelnen Sozialversicherungen unterscheidet sich zwischen diesen.** Steigende Löhne wirken sich beispielsweise in der GRV nach geltendem Recht direkt auf die jährlichen Rentenanpassungen aus. Dies gilt erst recht, wenn die Anpassungsformel nicht mehr einen Lohnfaktor und weitere Korrekturfaktoren enthält, sondern direkt auf ein konstantes Sicherungsniveau („Haltelinie“) zielt (JG 2023 Ziffer 374). Für die GKV kann durch höhere Einkommen Aufwärtsdruck auf die Gesundheitsausgaben entstehen. In theoretischen Modellen steigen Gesundheitsausgaben überproportional zum Einkommen, da mit steigendem Einkommen der Grenznutzen zusätzlichen Güterkonsums sinkt und der relative Wert von Gesundheit und einer längeren Lebensdauer steigt. Entsprechend nimmt der Anteil der privaten und öffentlichen Gesundheitsausgaben an den gesamtwirtschaftlichen Konsumausgaben zu (Hall und Jones, 2007).

Auch für Deutschland zeigt sich eine Entwicklung, die mit diesen Überlegungen im Einklang steht. Der Anteil der gesundheitsbezogenen Konsumausgaben privater und öffentlicher Haushalte am BIP stieg von 2,9 % im Jahr 1992 auf 3,5 %

↘ ABBILDUNG 73

Wachstumsbeiträge der Komponenten des Produktionspotenzials und des Arbeitsvolumens[1]



1 – Berechnungen des Sachverständigenrates. 2 – Die Produktionselastizität des Faktors Arbeit beträgt 0,66. 3 – Ab dem Jahr 2025 explizit modelliert; bis zum Jahr 2024 in Erwerbsbevölkerung inbegriffen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-004-01

Daten (CSV)

im Jahr 2023 (4,1 % im Jahr 2022). Allerdings lässt diese Beobachtung keine Rückschlüsse auf die Einkommenselastizität der Gesundheitsausgaben als (zentrale) Ursache dieses Anstiegs zu. Ältere makroökonomische Ländervergleiche finden zwar typischerweise, dass die Gesundheitsausgaben auf Länderebene mit dem Einkommen überproportional steigen (Newhouse, 1977). Allerdings kann der Zusammenhang auf Individualebene deutlich schwächer ausfallen, etwa weil Versicherungssysteme einen großen Teil der Gesundheitskosten von individuellen Einkommensunterschieden entkoppeln (Getzen, 2000). Eine neuere Paneldatenanalyse für OECD-Staaten von Baltagi und Moscone (2010) findet niedrigere Elastizitäten von deutlich unter eins, bestätigen aber eine enge langfristige Kopplung der Gesundheitsausgaben an das Einkommensniveau.

336. **Der Baumolsche Kosteneffekt ist ein weiterer struktureller Ausgabentreiber**, der eng mit dem gesamtwirtschaftlichen Einkommens- und Produktivitätsfortschritt verknüpft ist (JG 2025 Kasten 43). In arbeitsintensiven und nur begrenzt automatisierbaren Bereichen wie Gesundheit und Pflege steigt die Arbeitsproduktivität langsamer als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Dennoch müssen die Löhne in diesen Bereichen mit der allgemeinen Lohnentwicklung Schritt halten, um Arbeitskräfte zu gewinnen. Dies führt zu einem steigenden Ausgabenanteil am BIP. Für den Gesundheitssektor liefert Hartwig (2008) mit Paneldaten für OECD-Länder empirische Hinweise, dass Gesund-

heitsausgaben von gesamtwirtschaftlichen Lohnsteigerungen getrieben werden, die das Produktivitätswachstum übersteigen. Colombier (2017) schätzt für OECD-Staaten, dass Baumols Kosteneffekt zwischen rund 0,15 und 0,4 Prozentpunkten zum jährlichen Wachstum der realen Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben beiträgt. Bates und Santerre (2013) dokumentieren vergleichbare Ergebnisse für die US-Bundesstaaten.

337. **Der Effekt des medizinisch-technischen Fortschritts auf die Ausgabendynamik der GKV ist a priori uneindeutig.** Die Ausgaben können sinken, wenn beispielsweise durch Digitalisierung Effizienzgewinne realisiert werden (Prozessinnovationen). Kostensteigerungen entstehen primär durch die Ausweitung der Indikationen und Behandlungsmöglichkeiten (Produktinnovationen), etwa weil Innovationen das Spektrum behandelbarer Krankheiten erweitern und zusätzliche Leistungen in Anspruch genommen werden. Empirische Studien deuten insgesamt auf einen ausgabensteigernden Nettoeffekt des medizinisch-technischen Fortschritts hin. ↘ ZIFFERN 459 F.

338. Die Potenziale von Automatisierung und Digitalisierung werden in den Sozialversicherungen bislang nur begrenzt gehoben. Grundsätzlich können digitale Pro- zessinnovationen sowohl in der Verwaltung der Sozialversicherungen als auch in der Leistungserbringung Effizienzen steigern, die Ressourcenallokation verbessern und durch die Nutzung von Daten zu Leistungsverbesserungen und -innovationen beitragen. Beispielsweise können durch KI-gestützte Automatisierungen von Verwaltungsverfahren oder durch den Einsatz robotischer Systeme für logistische Routinetätigkeiten Effizienzgewinne erzielt werden. Zugleich können Digitalisierung und Automatisierung in den Sozialversicherungen neue Geschäftsfelder für Unternehmen eröffnen sowie Impulse für neue Geschäftsmodelle und Gründungen setzen (Bratan et al., 2022; EFI, 2022). In der Pflege bleibt die Entlastung der Beschäftigten durch Automatisierung bislang gering. Der Einsatz von Robotik beschränkt sich auf erste Pilotprojekte. ↘ ZIFFER 532 Ein flächendeckender Datenaustausch zu Patientendaten oder im Pflegepersonal-Monitoring schreitet nur langsam voran. ↘ KASTEN 37 Im Bereich der GKV gilt die elektronische Patientenakte als zentraler Baustein der Digitalisierung mit erheblichen Potenzialen für Produktivitätssteigerungen und Kostensenkungen. Die Nutzung der digitalen Patientenakte sowohl durch Versicherte als auch durch Praxen ist jedoch bisher gering. ↘ ZIFFERN 458 FF.

339. In der langen Frist zeigt sich nach Schätzungen des Sachverständigenrates ein **säkularer Rückgang des Wachstums des Produktionspotenzials** (JG 2023 Ziffern 81 f.). ↘ ABBILDUNG 73 LINKS Während das Potenzialwachstum zwischen den Jahren 1970 und 1990 im Mittel bei etwa 2,5 % pro Jahr lag, ist es seit der Wiedervereinigung im Trend kontinuierlich gefallen. Seit dem Jahr 2010 lag es durchschnittlich bei 0,9 %. Der Rückgang lässt sich auf eine Abschwächung des Wachstumsbeitrags der Totalen Faktorproduktivität (TFP) sowie einen im Trend geringeren Beitrag des Kapitaleinsatzes (von etwa 1,5 Prozentpunkten in den 1970er-Jahren auf rund 0,4 bis 0,6 Prozentpunkte seit den 2010er-Jahren) zurückführen.

340. Da die Entwicklung der TFP fundamental unsicher ist, unterstellt der Sachverständigenrat in seiner Projektion des Potenzialwachstums eine konstante TFP-Wachstumsrate auf dem aktuellen Niveau von 0,24 Prozentpunkten im Jahr.

Zur Einordnung der Projektionsergebnisse werden Sensitivitätsanalysen durchgeführt, in denen die TFP-Wachstumsrate gegenüber der Basisannahme um jeweils 0,2 Prozentpunkte nach oben und unten variiert wird. ↘ ABBILDUNG 83 Unter der Basisannahme weist die Projektion ab dem Jahr 2026 über lange Zeit ein im historischen Vergleich niedriges Potenzialwachstum aus, weil dem demografisch bedingten Rückgang des Arbeitsvolumens (nur geringe) positive Beiträge des Kapitaleinsatzes und der TFP entgegenwirken. ↘ ABBILDUNG 73 **Daher liegt das erwartete Potenzialwachstum Ende der 2020er-Jahre und zu Beginn der 2030er-Jahre nur bei rund 0,2 % pro Jahr.** Für die 2030er-Jahre ist eine leichte Erholung zu erwarten, in der das Potenzialwachstum auf 0,4 % ansteigt. Diese Verbesserung geht vor allem darauf zurück, dass der negative Beitrag des Arbeitsvolumens vorübergehend weniger stark ausfällt, während der Beitrag des Kapitaleinsatzes im Projektionszeitraum insgesamt moderat bleibt (etwa 0,3 Prozentpunkte pro Jahr in den späten 2020er-Jahren).

In den 2040er-Jahren ist erneut eine ausgeprägte demografische Schwächephase zu erwarten. Das Potenzialwachstum sinkt in diesem Zeitraum wieder deutlich, von rund 0,5 % in den frühen 2040er-Jahren auf etwa 0,3 % zu Beginn der 2050er-Jahre. Der negative Beitrag des Arbeitsvolumens kann dabei zeitweise bis in die Größenordnung von −0,3 Prozentpunkten reichen. Erst danach normalisiert sich das Potenzialwachstum allmählich.

2. Bisherige Entwicklung

341. Beiträge und Bundeszuschüsse decken gemeinsam (fast) alle Ausgaben der Sozialversicherungen. Diese sind in den vergangenen Jahrzehnten vor allem aufgrund von Leistungsausweitungen und Qualitätsverbesserungen bei der Leistungserbringung ↘ ZIFFERN 461 FF. UND 541 angestiegen (JG 2023 Ziffern 368 f.). Lediglich in der ALV hat die günstige wirtschaftliche Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte zu einem sinkenden Anteil der Ausgaben am BIP geführt.

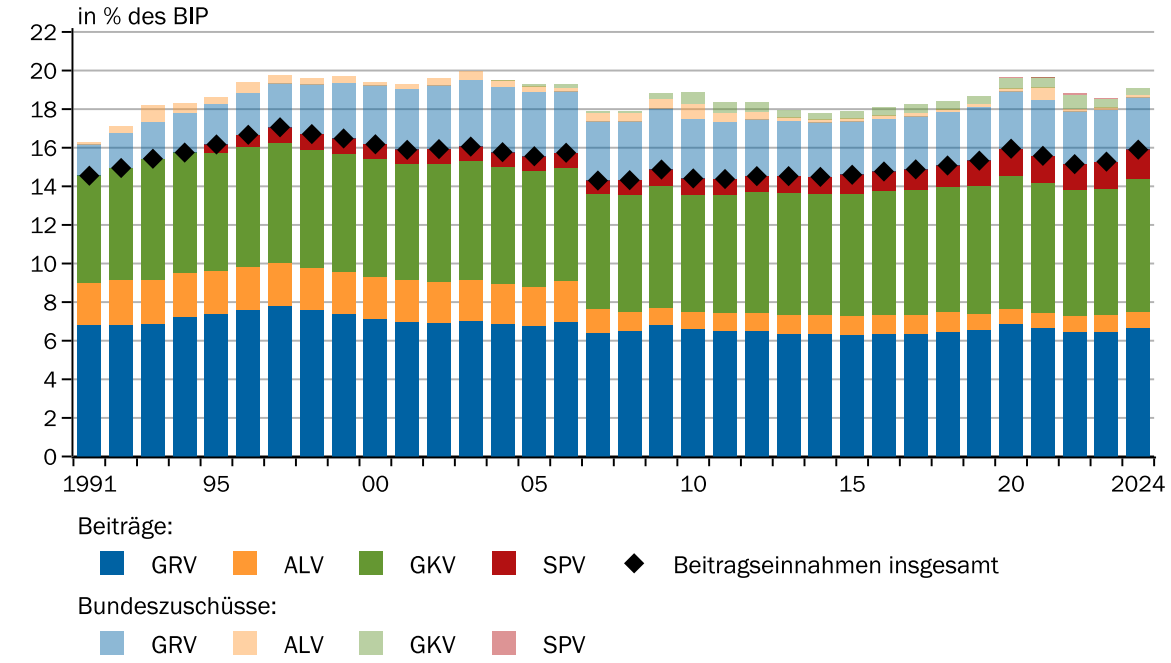
342. **Im Zeitraum von 1991 bis 2024 lagen die Beiträge und Zuschüsse in Relation zum BIP zwischen 16 % und 20 %.** ↘ ABBILDUNG 74 Für das Jahr 2024 ergaben sich 19,1 % des BIP.

Die Einnahmenstruktur wurde im gesamten Zeitraum maßgeblich durch die Einnahmen der GRV und GKV geprägt. ↘ ABBILDUNG 74 So lagen die Einnahmen der GRV in den 2010er-Jahren zwischen 9 % und knapp 10 % des BIP, die Einnahmen der GKV bei etwa 7 % des BIP. Die Einnahmen der SPV blieben über den gesamten Zeitraum die kleinste Komponente unter allen Versicherungszweigen, nahmen im Zeitablauf jedoch erkennbar zu. Nach ihrer Einführung im Jahr 1995 stieg das Einnahmenvolumen von rund 0,4 % im Jahr 1995 auf 1,5 % des BIP im Jahr 2024. Die Einnahmen der ALV schwankten langfristig zwischen rund 1 % und 3 % des BIP. Die Einnahmen der UV sind mit zuletzt etwa 0,4 % des BIP gesamtwirtschaftlich deutlich weniger bedeutend.

343. **Beiträge stellen im gesamten Zeitraum für alle Versicherungszweige den mit Abstand größten Teil der aggregierten Einnahmen dar.** ↘ ABBILDUNG 74 Der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz ist seit der Wiedervereinigung deutlich von 35,6 % im Jahr 1990 auf 42,3 % der beitragspflichtigen Ein-

↘ ABBILDUNG 74

Entwicklung der Einnahmen in den Zweigen der Sozialversicherung[1]



1 – Ohne Landwirtschaftliche Alterskassen und Gesetzliche Unfallversicherung; ohne sonstige Einnahmen der Sozialversicherungen. GRV-Gesetzliche Rentenversicherung, ALV-Arbeitslosenversicherung, GKV-Gesetzliche Krankenversicherung, SPV-Soziale Pflegeversicherung.

Quellen: SIM.24, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-011-02

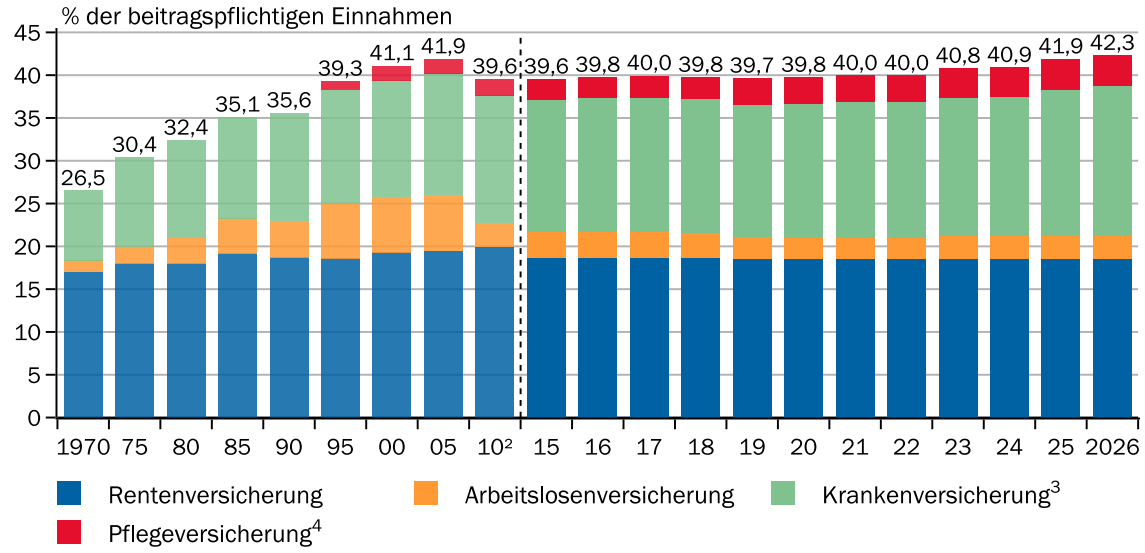
Daten (CSV)

nahmen im Jahr 2026 angestiegen. ↘ ABBILDUNG 75 Seit den 2000er-Jahren ist der überwiegende Teil der Beitragssatzsteigerungen durch die Ausgabensteigerung in der GKV und SPV bedingt. Der Beitragssatz der GRV war – aufgrund von Reformmaßnahmen und einer sehr günstigen Entwicklung der Erwerbspersonenzahl wegen niedriger Arbeitslosigkeit und vergleichsweise hoher Erwerbsmigration – weitgehend stabil. Der Anteil der ALV am Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz sank infolge der günstigen Arbeitsmarktentwicklung nach dem Jahr 2005 mehrfach.

344. **Über alle Sozialversicherungszweige hinweg beliefen sich die Bundeszuschüsse im Jahr 2024 auf rund 3,2 % des BIP.** ↘ ABBILDUNG 74 Seit 2015 machten Bundeszuschüsse durchschnittlich rund 18 bis 21 % der Gesamteinnahmen der Sozialversicherungen aus. Der mit Abstand größte Teil entfiel dabei mit rund 2,7 bis 3,0 % des BIP auf die GRV. Die Bundeszuschüsse dienen überwiegend der Finanzierung NBL und reduzieren, insbesondere in der GRV, den Finanzierungsbedarf durch Beiträge. ↘ PLUSTEXT 13 In der GKV blieben Bundeszuschüsse bislang nachrangig und lagen in der Regel deutlich unter 1 % des BIP. ↘ ZIFFER 433 Auch die Einnahmen der SPV sind fast vollständig beitragsfinanziert. ↘ ZIFFER 539

↘ ABBILDUNG 75

Entwicklung der Beitragssätze in den Zweigen der Sozialversicherung[1]



1 – Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland. 2 – Krankenversicherung ab Juli 2010: 15,5 % anstelle bisher 14,9 %. 3 – Durchschnittlicher Beitragssatz; ab dem Jahr 2009 einheitlicher Beitragssatz zum Gesundheitsfonds. Inklusive durchschnittlicher kassenspezifischer Zusatzbeiträge, die bis zum Jahr 2018 allein von den Versicherten zu tragen waren; seit dem Jahr 2019 werden diese paritätisch von Versicherten und Arbeitgebern getragen. 4 – Ohne Berücksichtigung von Beitragszuschlägen und -abschlägen nach Kinderzahl.

Quelle: Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen
© Sachverständigenrat | 26-001-01

Daten (CSV)

↘ PLUSTEXT 13

Hintergrund: Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung

In der GRV (JG 2023 Kasten 23), GKV ↘ KASTEN 26 und SPV ↘ KASTEN 36 gibt es Leistungen, die nicht dem Versicherungszweck entspringen, sondern sonstigen sozialpolitischen Zielen dienen. Speziell in der GRV gehen diese „versicherungsfremden Leistungen“ nicht auf frühere Beitragszahlungen zurück, sodass ihre Finanzierung aus laufenden Beiträgen nicht der Logik des Umlagesystems entspricht.

Eine eindeutige Abgrenzung solcher „versicherungsfremden Leistungen“ gibt es nicht. In der GRV werden etwa die Anrechnung von Kindererziehungszeiten sowie der Grundrentenzuschlag dazugerechnet (DRV Bund, 2024). Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) zählt im Kontext der GKV hierzu familienpolitisch motivierte oder gesamtgesellschaftlich begründete Leistungen, etwa die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnerinnen und Ehepartner und Kindern sowie Leistungen rund um Schwangerschaft und Mutterschaft (BMG, 2026).

Zur Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen leistet der Bund Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen (bzw. für die Erziehungszeiten ab 1992 geborener Kinder eigene Beiträge). Für das Jahr 2025 beliefen sich die Bundeszuschüsse zur GRV auf rund 94,1 Mrd Euro. Diese bestehen aus drei Komponenten (§ 213 SGB VI), die überwiegend einer pauschalen, d. h. nicht einzelnen Leistungen zugerechneten, Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen dienen und zugleich die Beitragsentwicklung dämpfen sollen (DRV Bund, 2024; JG 2023 Ziffer 370): (1) Der allgemeine Bundeszuschuss (60,8 Mrd Euro) wird jährlich mit der Lohnentwicklung fortgeschrieben und bei Änderungen des Beitragssatzes proportional angepasst. (2) Der zusätzliche Bundeszuschuss (15,7 Mrd Euro) wird jährlich mit der Veränderungsrate des Umsatzsteueraufkommens fortgeschrieben. (3)

Der Erhöhungsbetrag (17,6 Mrd Euro) wird jährlich mit der durchschnittlichen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer (§ 213 Abs. 4 SGB VI) fortgeschrieben.

In der GKV erfolgt der Bundeszuschuss als pauschaler, gesetzlich fixierter Betrag: Der Bund leistet jährlich 14,5 Mrd Euro in monatlichen Teilbeträgen an den Gesundheitsfonds (§ 221 SGB V). Daneben wurden in den vergangenen Jahren befristete überjährige Bundesdarlehen an den Gesundheitsfonds gewährt, im Jahr 2023 in Höhe von 1 Mrd Euro sowie in den Jahren 2025 und 2026 in Höhe von jeweils 2,3 Mrd Euro, die die Beitragssatzentwicklung in der GKV stabilisieren sollten. Für die SPV gibt es seit dem Jahr 2022 ebenfalls pauschale Bundesmittel von 1 Mrd Euro pro Jahr. Eine automatische Fortschreibung ist nicht vorgesehen, die Zahlungen sind für die Jahre 2024 bis 2027 jedoch ausgesetzt und sollen ab dem Jahr 2028 wieder aufgenommen werden (§ 61a SGB XI).

Künftige Entwicklung

345. Die Simulationen des Sachverständigenrates zeigen, wie sich die Beitragssätze und Bundesmittel zu den Sozialversicherungen bis zum Jahr 2080 entwickeln (Werding et al., 2026). Sie basieren auf der Projektion der demografischen Entwicklung und des Produktionspotenzials ↘ PLUSTEXT 12 unter der Annahme, dass erhöhte Finanzierungsbedarfe durch eine Erhöhung der Beitragssätze ausgeglichen werden. Bundeszuschüsse werden hingegen regelbasiert, unter anderem auf Basis der Beitragssatzentwicklung, fortgeschrieben. ↘ PLUSTEXT 13 Die künftige Dynamik der Finanzierungsbedarfe der Sozialversicherungen wird bei gegebener Rechtslage in den kommenden Jahrzehnten im Kern von drei Entwicklungen bestimmt. Erstens steigt in GRV, GKV und SPV demografisch bedingt die Anzahl der Leistungsfälle. Zweitens steigen die Ausgaben je Leistungsfall. Drittens entwickelt sich die Bemessungsgrundlage langsamer als die Ausgaben. Der daraus resultierende Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes konzentriert sich auf die 2030er und 2040er-Jahre. Danach nimmt er mit nachlassender Geschwindigkeit weiter zu.

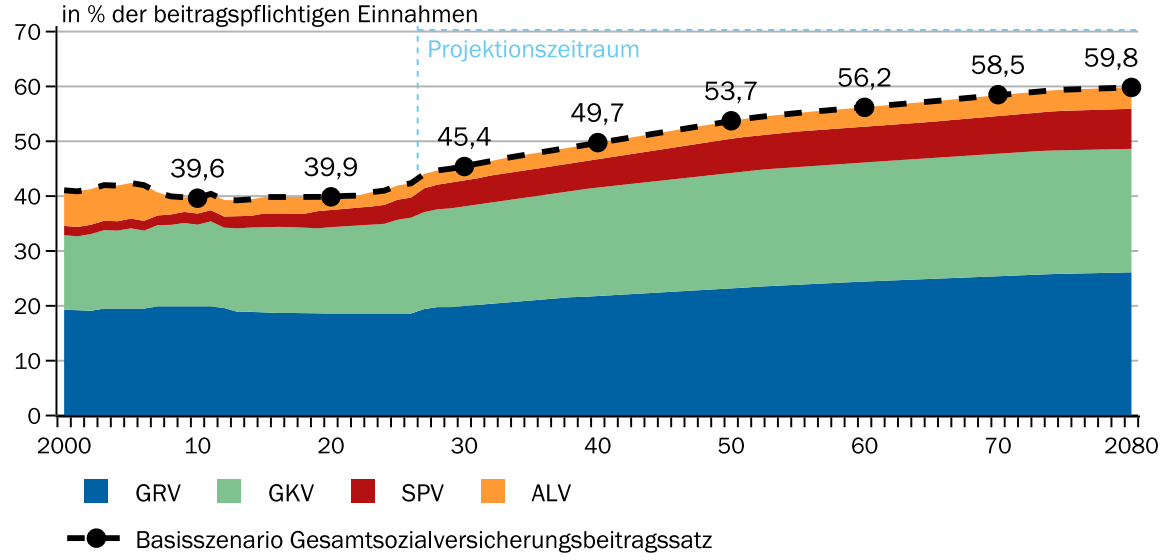
Projektion des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes

346. **Im Basisszenario erhöht sich der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz von 42,3 % der beitragspflichtigen Einnahmen im Basisjahr 2026 zunächst auf 45,4 % im Jahr 2030.** ↘ ABBILDUNG 76 In den darauffolgenden Jahren setzt sich der Anstieg in ähnlichem Tempo fort. Bis zum Jahr 2040 steigt der Beitragssatz auf 49,7 %. Innerhalb von 14 Jahren erhöht sich die Abgabenbelastung damit um 7,4 Prozentpunkte, wobei der stärkste Zuwachs in den 2030er-Jahren erfolgt. Nach dem Jahr 2040 hält der Anstieg an, wenngleich mit etwas geringerer Steigung.

Ursächlich für die Entwicklung der Beitragssätze in der GRV ist vor allem die demografische Alterung. ↘ ABBILDUNG 71 Mit dem Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand verringert sich in der GRV das Verhältnis von Beitragszahlenden zu Leistungsbeziehenden deutlich. Zugleich führt die wachsende Anzahl älterer Menschen auch zu steigenden Ausgaben in der GKV und SPV. Dabei

↘ ABBILDUNG 76

Projizierte Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes[1]



1 – GRV-Gesetzliche Rentenversicherung, GKV-Gesetzliche Krankenversicherung, SPV-Soziale Pflegeversicherung, ALV-Arbeitslosenversicherung. Angaben für GKV und SPV inkl. durchschnittlicher Zusatzbeiträge bzw. Beitragszuschläge und -abschläge nach Kinderzahl.

Quellen: BA, BMAS, BMF, BMG, DRV, SIM.24, Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 26-013-01

Daten (CSV)

dürfte auch der medizinisch-technische Fortschritt weiterhin erheblich zu Kostensteigerungen in der GKV beitragen. ↘ ZIFFER 459

347. **Andere Simulationen deuten auf ein ähnlich schnelles Wachstum des Sozialversicherungsbeitragssatzes bis Mitte der 2030er-Jahre hin.** So projizieren Ochmann et al. (2025) die Beitragssatzentwicklung aller Sozialversicherungszweige bis zum Jahr 2035. Im Basisszenario steigen die Beitragssätze dort auf etwa 46 % im Jahr 2030 und knapp 49 % im Jahr 2035. Damit steigen die Beitragssätze in den kommenden zehn Jahren noch etwas schneller als in den Simulationen des Sachverständigenrates (45,4 % in 2030 und 47,7 % in 2035).

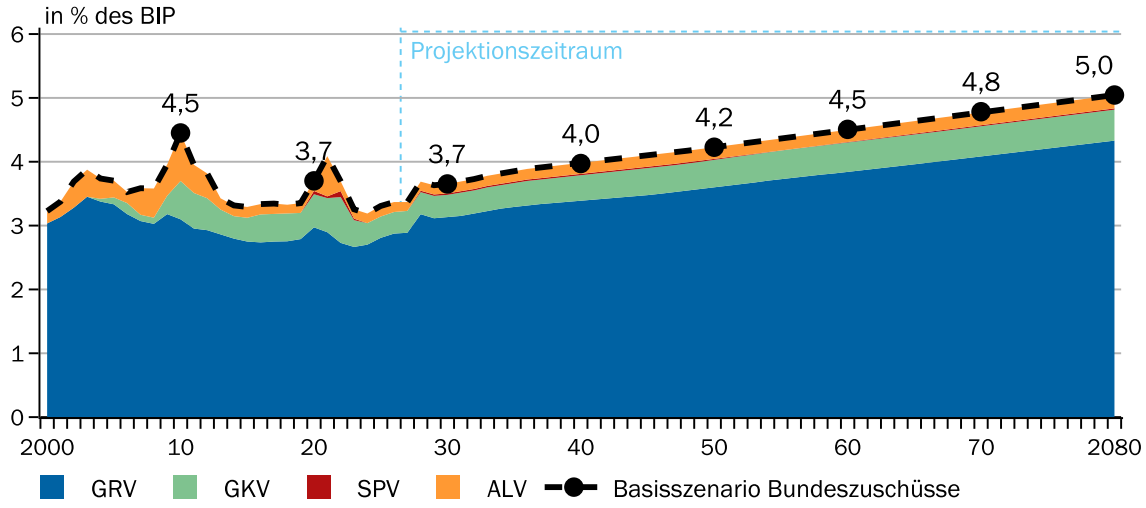
Projektion der Bundeszuschüsse

348. **Im Basisszenario steigen die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen deutlich auf 3,7 % des BIP im Jahr 2030** (Werding et al., 2026). In den 2030er-Jahren setzt sich der Anstieg fort. Bis 2040 erreichen sie 4,0 % des BIP. ↘ ABBILDUNG 77 Der Anstieg wird nahezu vollständig von den Zuschüssen an die GRV getragen. Deren Bundeszuschüsse beliefen sich im Jahr 2024 auf 2,7 % des BIP und steigen im Basisszenario bis zum Jahr 2030 auf 3,1 % sowie bis zum Jahr 2040 auf 3,4 %. Die Bundeszuschüsse an die GKV steigen demgegenüber moderat. Nach 0,3 % des BIP im Jahr 2024 erhöhen sie sich bis zum Jahr 2030 auf 0,4 % und verbleiben bis zum Jahr 2040 auf diesem Niveau. Die Zuschüsse an die SPV bleiben über den gesamten Projektionszeitraum mit rund 0,02 % des BIP sehr gering. Bundesmittel für die ALV (SGB III) verharren nach dem Jahr 2024 bei etwa 0,2 % des BIP und tragen nicht wesentlich zur Dynamik bei. Ab dem Jahr 2030 steigen die Bundeszuschüsse gleichförmig an. Der über-

wiegende Teil des langfristigen Anstiegs der Bundeszuschüsse entfällt ebenfalls auf die GRV.

↘ ABBILDUNG 77

Projizierte Entwicklung der Bundeszuschüsse in den Sozialversicherungen[1]



1 – GRV-Gesetzliche Rentenversicherung, GKV-Gesetzliche Krankenversicherung, SPV-Soziale Pflegeversicherung, ALV-Arbeitslosenversicherung.

Quelle: BA, BMG, DRV, SIM.24, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-015-02

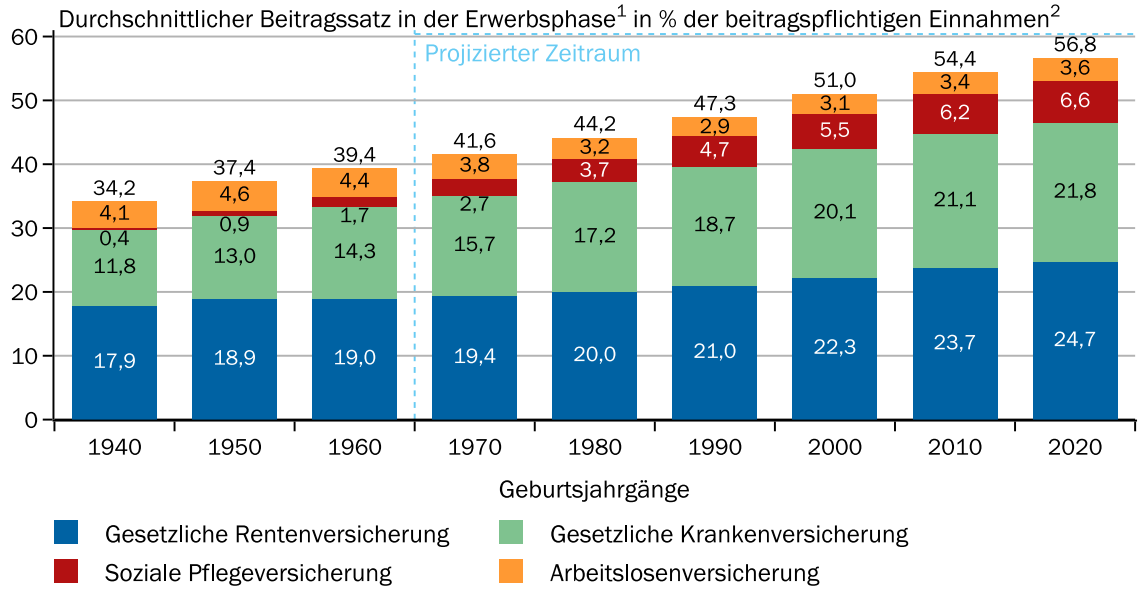
Daten (CSV)

Verteilung der intergenerationellen Beitragssatzbelastung

349. Aus den Simulationen des Sachverständigenrates für die Beitragssätze der Sozialversicherungen berechnen Werding et al. (2026) die durchschnittlichen Beitragssätze in % des Lebenserwerbseinkommens verschiedener Geburtsjahrgänge. ↘ ABBILDUNG 78 Die durchschnittliche Belastung der Lebenserwerbseinkommen durch die Summe der Sozialversicherungsbeitragssätze für den Geburtsjahrgang 1960 betrug 39,4 %. Für den Geburtsjahrgang 2020 wird ein Anstieg um 17,4 Prozentpunkte auf 56,8 % projiziert. Steigende Sozialversicherungsbeiträge können die Erwerbschancen der betrachteten Jahrgänge beeinträchtigen. ↘ ZIFFERN 350 FF.

↘ ABBILDUNG 78

Projizierte Entwicklung der Beitragssätze in den Zweigen der Sozialversicherung nach Geburtsjahrgängen



1 – Erwerbsphase für die Geburtsjahrgänge 1940 und 1950 entspricht dem Alter von 20 bis 65 Jahren, für den Geburtsjahrgang 1960 von 20 bis 66 Jahren, für die Geburtsjahrgänge von 1970 bis 2020 von 20 bis 67 Jahren. 2 – Die Berechnungen neutralisieren die Veränderung der Durchschnittsentgelte der Versicherten im Erwerbsverlauf.

Quelle: SIM.24
© Sachverständigenrat | 26-136-01

Daten (CSV)

III. EFFEKTE VON ÄNDERUNGEN DER BEITRAGSSÄTZE

350. Die Steuer- und Abgabenbelastung von Arbeitseinkommen ist in Deutschland im internationalen Vergleich hoch und wird bei Durchschnittsverdienenden vor allem durch Sozialversicherungsbeiträge geprägt. **Dauerhaft höhere Beitragssätze vergrößern den Keil zwischen Arbeitskosten und Nettolohn.** Die zusätzliche Last finanzieren Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland annähernd hälftig. Für private Haushalte dämpfen geringere Nettolohnzuwächse das Wachstum der verfügbaren Einkommen und damit den privaten Konsum. Darüber hinaus können höhere Beitragssätze die Erwerbsanreize schwächen und dadurch das Arbeitsangebot mindern. Für Unternehmen erhöhen sich die Arbeitskosten, was Arbeitsnachfrage und Investitionen belasten kann. **Die für die kommenden Dekaden projizierte Beitragssatzsteigerungen können damit das BIP-Wachstum merklich dämpfen.**

1. Steuer- und Abgabenkeil im internationalen Vergleich

351. **Deutschland weist im internationalen Vergleich einen relativ hohen Steuer- und Abgabenkeil auf.** ↘ ABBILDUNG 79 Im Jahr 2024 betrug er für Al-

leinstehende ohne Kinder mit Durchschnittseinkommen 47,9 % der Arbeitskosten. ↘ ABBILDUNG 79 LINKS Im Vergleich der 38 OECD-Staaten lag Deutschland damit auf Rang 2, unmittelbar hinter Belgien. Der Durchschnitt der EU 14 Staaten betrug 42,2 %, der OECD-Durchschnitt 34,9 %.

↘ PLUSTEXT 14

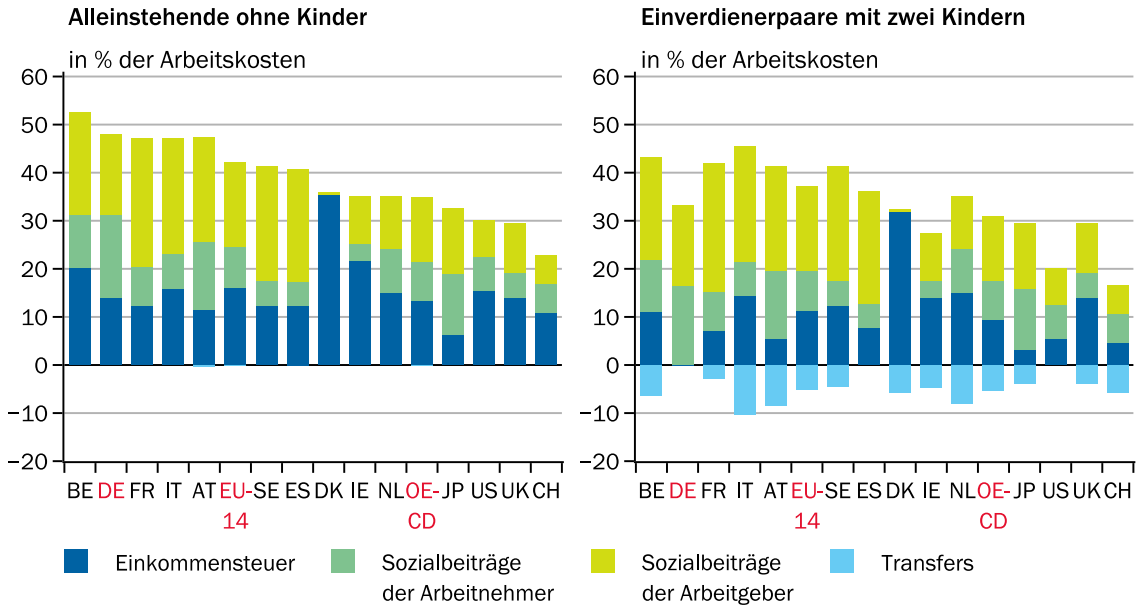
Hintergrund: Steuer- und Abgabenkeil

Der Steuer- und Abgabenkeil misst die Belastung der Arbeitseinkommen und -kosten durch Steuern und Abgaben als Differenz zwischen den Arbeitskosten des Arbeitgebers und dem Nettolohn des Arbeitnehmers in % der Arbeitskosten. Er umfasst die Einkommensteuer sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, abzüglich staatlicher Transferleistungen.

352. Der vergleichsweise hohe Steuer- und Abgabenkeil für Alleinstehende ohne Kinder mit Durchschnittseinkommen in Deutschland ist vor allem auf die Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen. Die Arbeitnehmerbeiträge belaufen sich auf 17,3 % der Arbeitskosten und liegen damit deutlich über dem Durchschnitt der EU 14 Staaten von 8,6 %. Die Arbeitgeberbeiträge sind mit 16,8 % leicht unter dem EU 14-Durchschnitt von 17,5 %. Die Belastung durch die Einkommensteuer liegt in Deutschland mit 13,9 % unter dem EU 14-Durchschnitt von 16,2 %. Dagegen liegt Deutschland bei allen Komponenten über dem OECD-Durchschnitt, der 8,1 % der Arbeitskosten für die Arbeitnehmerbeiträge, 13,4 % für die Arbeitgeberbeiträge und 13,4 % für die Einkommensteuer beträgt (OECD, 2025a).

↘ ABBILDUNG 79

Steuer- und Abgabenbelastung für Durchschnittseinkommen im internationalen Vergleich[1]



1 – BE-Belgien, DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, AT-Österreich, EU14-Durchschnitt der abgebildeten Mitgliedstaaten sowie Finnland, Griechenland, Luxemburg und Portugal, SE-Schweden, ES-Spanien, DK-Dänemark, IE-Irland, NL-Niederlande, OECD-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, JP-Japan, US-USA, UK-Vereinigtes Königreich, CH-Schweiz.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-002-04

Daten (CSV)

Dieser Vergleich berücksichtigt ausschließlich verpflichtende Steuern und Sozialversicherungsabgaben an öffentliche Systeme. Das ermöglicht den Vergleich der gesamten Steuer- und Abgabenlast über Systeme mit unterschiedlichen Finanzierungslogiken hinweg. Die Teilkomponenten sind jedoch nur eingeschränkt vergleichbar, da sich die Rolle von Sozialbeiträgen und Einkommensteuern bei der Finanzierung öffentlicher Leistungen zwischen Ländern unterscheidet. Bei ähnlichem Steuer- und Abgabenkeil kann sich die Belastung daher zwischen den Komponenten verschieben – etwa im Vergleich zwischen Dänemark und Deutschland. Zudem werden keine verpflichtenden, privaten Versicherungen einbezogen. Die Berücksichtigung privater Pflichtabgaben erhöht in 9 von 34 OECD-Staaten den Steuer- und Abgabenkeil um mehr als 5 Prozentpunkte (OECD, 2025b). Deutschland bleibt auch dann ein Land mit hoher Abgabenbelastung und liegt im OECD-Vergleich auf Rang 3 hinter Belgien und den Niederlanden.

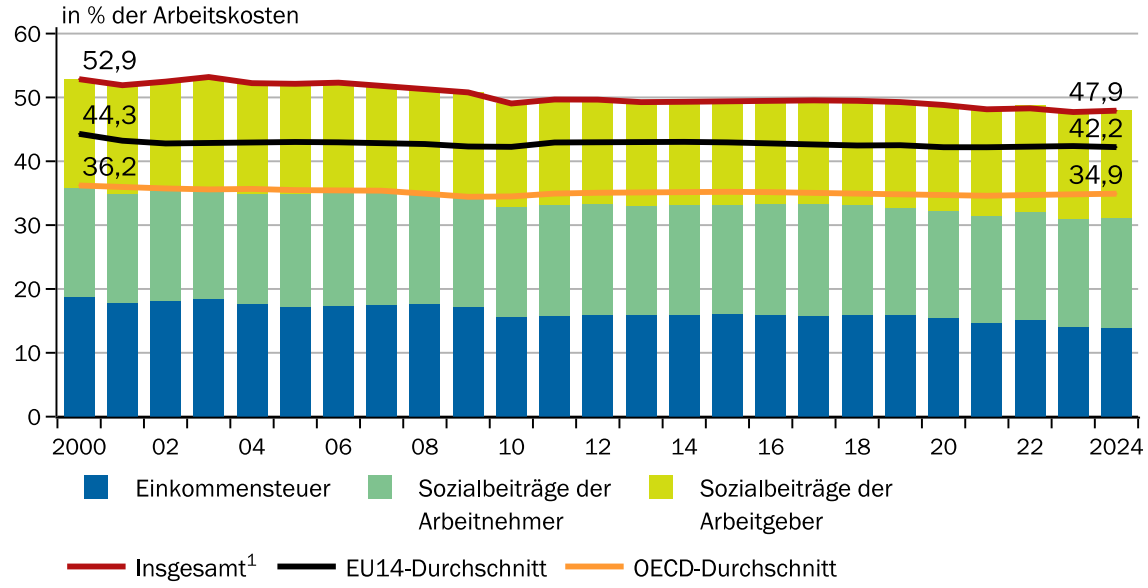
353. **Der internationale Vergleich der Steuer- und Abgabenbelastung unterscheidet sich deutlich für verschiedene Haushaltstypen.** Der Steuer- und Abgabenkeil für Einverdienerpaare mit zwei Kindern und einem Durchschnittseinkommen lag in Deutschland im Jahr 2024 mit 33,3 % auf Rang 10 und damit deutlich niedriger als für Alleinstehende ohne Kinder auf Rang 2. ↘ ABBILDUNG 79 Der Grund dafür ist, dass die Einkommensteuer für Durchschnittsverdienende infolge von Kinder- und Ehegattenentlastungen nahezu vollständig entfällt, während die Sozialbeiträge weitgehend unverändert bleiben. Dabei wird der Vorteil der beitragsfreien Familienversicherung ↘ ZIFFER 497 allerdings nicht berücksichtigt, da der OECD-Indikator lediglich die Höhe der gezahlten Beiträge erfasst, nicht aber, wie viele Personen dadurch leistungsberechtigt sind bzw. Leistungen in Anspruch nehmen können.

354. **Seit dem Jahr 2000 ist der Steuer- und Abgabenkeil in Deutschland** ↘ PLUSTEXT 14 für alleinstehende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Durchschnittseinkommen von 52,9 % auf 47,9 % **gesunken**. Die niedrigeren EU 14- und OECD-Mittelwerte sind im selben Zeitraum weniger stark zurückgegangen. ↘ ABBILDUNG 80 Auf der gesetzgeberischen Seite wirkten vor allem die stufenweisen Tarifentlastungen bei der Einkommensteuer (Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002; Steuersenkungsgesetz 2000). Aus dem Aufkommen der ökologischen Steuerreform in den Jahren 1999 bis 2003, mit höheren Energiesteuersätzen und der Einführung einer Stromsteuer, wurden höhere Bundeszuschüsse zur GRV finanziert und damit der Anstieg der Rentenbeitragssätze gedämpft (Bach et al., 2019). ↘ ZIFFER 343 Ab dem Jahr 2007 folgte eine deutliche Senkung des Beitragssatzes zur ALV, ermöglicht durch die günstige Arbeitsmarktlage und höhere Bundeszuschüsse (JG 2008 Ziffern 497 und 705).

↘ ABBILDUNG 80

Durchschnittliche Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland im Zeitverlauf

Alleinstehende ohne Kinder mit Durchschnittseinkommen



1 – Der Steuer- und Abgabenkeil umfasst weiterhin Transferleistungen, die als Negativwert in die Berechnung eingehen. Für den dargestellten Haushaltstyp betrugen diese im Jahr 2022 0,44 % der Arbeitskosten und für die restlichen Jahre Null.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-059-01

Daten (CSV)

2. Lang- und kurzfristige Inzidenzen

355. Der Steuer- und Abgabenkeil bildet die Gesamtbelastung von Arbeitseinkommen ab und weist Arbeitnehmer- und Arbeitgebersozialbeiträge entsprechend der **statutorischen Inzidenz** aus, also danach, wer die Beiträge an die Sozialversicherung formal finanziert. In der gesetzlichen Ausgestaltung werden die Beiträge in Deutschland derzeit etwa hälftig auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber verteilt. Die **ökonomische Inzidenz** beschreibt die tatsächliche Verteilungswirkung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, also wer die Belastung unabhängig von der gesetzlichen Zahlungspflicht trägt (Fullerton und Metcalf, 2002).

356. In theoretischen Modellen mit einem kompetitiven Arbeitsmarkt mit flexiblen Löhnen und ohne bindende institutionelle Einschränkungen (wie Tarifverträge) wird die ökonomische Inzidenz von Beitragssatzänderungen nur durch die Elastizitäten von Arbeitsangebot und -nachfrage bestimmt, d. h. dadurch, wie stark Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auf Lohnänderungen reagieren. Im Arbeitsmarktgleichgewicht entfällt der größere Teil der Last auf die weniger elastische ↘ GLOSSAR Marktseite, deren Arbeitsangebot bzw. -nachfrage auf Lohnänderungen nur schwach reagiert. Ist das Arbeitsangebot relativ unelastisch und reagiert die Arbeitsnachfrage der Unternehmen stark auf Veränderungen der Arbeitskosten, gleichen Unternehmen Beitragserhöhungen nicht vollständig über höhere Bruttolöhne aus, sodass die Nettolöhne der Beschäftigten nur wenig steigen oder sogar sinken (Gruber, 2022). Empirische Studien für Volkswirtschaften mit schwachen Arbeitsmarktinstitutionen stützen dies und zeigen eine Überwälzung von Beitragssatzänderungen auf die Löhne, jedoch kaum Effekte auf die

Arbeitsnachfrage (Gruber, 1997b; Kim et al., 2022). Umgekehrt fällt bei relativ unelastischer Arbeitsnachfrage, etwa in stark regulierten oder wenig international ausgerichteten bzw. wenig wettbewerbsintensiven Sektoren, ein größerer Anteil der Belastung bei den Unternehmen an. ↘ ZIFFERN 372 FF. Nur wenn Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot gleich elastisch bzw. unelastisch sind, werden die Lasten mittel- bis langfristig gleich verteilt.

357. Aufgrund institutioneller Rahmenbedingungen hängt die Lohnfindung in vielen Staaten wesentlich von Lohnrigiditäten und den Regeln der Lohnsetzung ab. Tarifverträge begrenzen den Spielraum für betriebsindividuelle Lohnanpassungen. Im Jahr 2024 arbeiteten rund 49 % der Beschäftigten in Deutschland in Betrieben mit Branchen- oder Haustarifvertrag (Hohendanner und Kohaut, 2025). Zudem sind Tarifverträge häufig mehrjährig. Für 81,1 % der erfassten Beschäftigten lag die Laufzeit der im Jahr 2024 gültigen Tarifverträge bei 24 Monaten oder länger (Schulten, 2025). **Kurzfristig, insbesondere solange Bruttolöhne nur begrenzt anpassbar sind, wird die ökonomische Inzidenz von Beitragssatzänderungen wesentlich von der statutorischen Inzidenz geprägt** (Adam et al., 2019).

Mit Auslaufen von Tarifverträgen können Unternehmen versuchen, höhere Lohnnebenkosten über moderatere Lohnabschlüsse zu kompensieren. Die ökonomische Inzidenz kann sich damit mittelfristig zulasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verschieben. Wie weit dies gelingt, hängt von der Verhandlungsmacht der Tarifvertragsparteien und der Regelgebundenheit der Entgeltfindung ab. Studien zeigen, dass die statutorische Aufteilung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen in solchen institutionell geprägten Lohnsetzungssystemen die ökonomische Inzidenz auch mittel- bis langfristig beeinflusst (Saez et al., 2012; Carloni, 2021).

358. Der gesetzliche Mindestlohn begrenzt im unteren Lohnsegment zudem die Möglichkeit, höhere Abgaben über niedrigere (Netto-)Löhne zu überwälzen. Vor allem in diesem Segment kann ein Teil der Belastung dauerhaft über Beschäftigungs- und Preisanpassungen der Unternehmen kompensiert werden (Kramarz und Philippon, 2001).

359. **Für Deutschland zeigen Studien, dass die ökonomische und statutorische Inzidenz langfristig zusammenfallen.** Neumann (2017) und Müller und Neumann (2017) schätzen dies mithilfe von mikroökonometrischen Verfahren für die Jahre 1997 bis 2001 bzw. 1975 bis 2010. Neuere Berechnungen von Ochsner (2026) auf Grundlage eines bayesianischen, makroökonometrischen Modells für Deutschland stützen dieses Ergebnis. Die Simulationen zeigen, dass von einer permanenten, unerwarteten Erhöhung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes um 1 Prozentpunkt nach zwölf Quartalen im Median 47 % auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und 53 % auf Unternehmen entfallen. Die 68-%- und 90-%-Kredibilitätsintervalle enthalten für Haushalte und Unternehmen allerdings jeweils die Hälfte der Gesamtbelastung. Dies erscheint vor dem Hintergrund der im internationalen Vergleich starken Arbeitsmarktinstitutionen in Deutschland sowie geringer Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageelastizitäten plausibel. Die Studienlage lässt allerdings keine klaren Rückschlüsse auf die Inzidenz in unterschiedlichen Bereichen der Lohnverteilung zu.

3. Effekte auf die Konsumnachfrage und das Arbeitsangebot der privaten Haushalte

360. **Ein dauerhafter Anstieg der Beitragssätze dämpft das Wachstum** der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Dies reduziert bei konstanter Sparquote das Wachstum des privaten Konsums. Darüber hinaus können private Haushalte auf die geringeren Nettoeinkommen mit einer Veränderung ihres Arbeitsangebots reagieren. Für das Arbeitsvolumen ist entscheidend, wie die Steuer- und Abgabenbelastung über die Einkommensverteilung und zwischen Haushaltstypen variiert und auf Gruppen trifft, die unterschiedlich stark auf Änderungen des Nettolohns reagieren. In der empirischen Literatur werden diese Effekte typischerweise über Arbeitsangebotselastizitäten auf der extensiven und intensiven Marge erfasst, die quantifizieren, wie Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeit auf Änderungen des (Netto-)Lohns reagieren. ↘ZIFFERN 418 F. Darüber hinaus können hohe Abgaben auf Arbeitseinkommen die Standortattraktivität Deutschlands für Erwerbsmigration, insbesondere für international mobile Hochqualifizierte, verringern.

361. Ein **permanenter Anstieg der Beitragssätze kann die Konsumnachfrage der privaten Haushalte dämpfen**, weil er das Wachstum der verfügbaren Nettoeinkommen schwächt. Bei kurzfristig weitgehend stabiler Sparquote geht damit auch eine geringere Konsumnachfrage einher (Hayo und Uhl, 2017; Gechert et al., 2021). In konjunkturellen Abschwüngen wirken Sozialversicherungsbeiträge und beitragsfinanzierte Transfers hingegen stabilisierend: Sinkende Beitragszahlungen und steigende Transferleistungen federn Einkommensverluste teilweise ab und stützen so den Konsum, insbesondere bei privaten Haushalten mit niedrigen Einkommen und hoher Konsumneigung (Auerbach und Feenberg, 2000; Dolls et al., 2012).

362. **Sozialversicherungsbeiträge unterscheiden sich in ihrer Wirkung auf das Arbeitsangebot von Lohnsteuern, weil sie Leistungsansprüche begründen** und damit teilweise als aufgeschobene Entlohnung interpretiert werden können. Für die Arbeitsangebotsreaktionen ist daher nicht der Gesamtbeitrag relevant, sondern nur der implizite Steueranteil, also der Teil der Beiträge, dem kein entsprechender künftiger Leistungsanspruch gegenübersteht. Je stärker und transparenter die Verknüpfung zwischen Beiträgen und späteren Leistungen ist, desto geringer ist der für Arbeitsangebot und Inzidenz relevante implizite Steuerkeil im Vergleich zu einer gleich hohen Steuer. Beitragssatzänderungen wirken dann weniger verzerrend auf die Erwerbsanreize, weil ein größerer Teil der Beiträge als aufgeschobene Entlohnung wahrgenommen werden kann (Bozio et al., 2025). Über die Versicherungszweige hinweg dürfte eine enge Beitrags-Leistungs-Verknüpfung vor allem in der GRV bestehen. Einen Anteil impliziter Steuern enthalten GRV-Beiträge vor allem, soweit ihre interne Rendite hinter derjenigen anderer, kapitalgedeckter Wege zur Altersvorsorge zurückbleibt. In der ALV dürfte der Zusammenhang von Beiträgen und Leistungen schwächer ausgeprägt sein, da letztere nur bei Eintritt von Arbeitslosigkeit und zeitlich begrenzt fließen. In der GKV und SPV ist der implizite Steueranteil voraussichtlich am höchsten, weil die Leistungen primär vom Gesundheitszustand

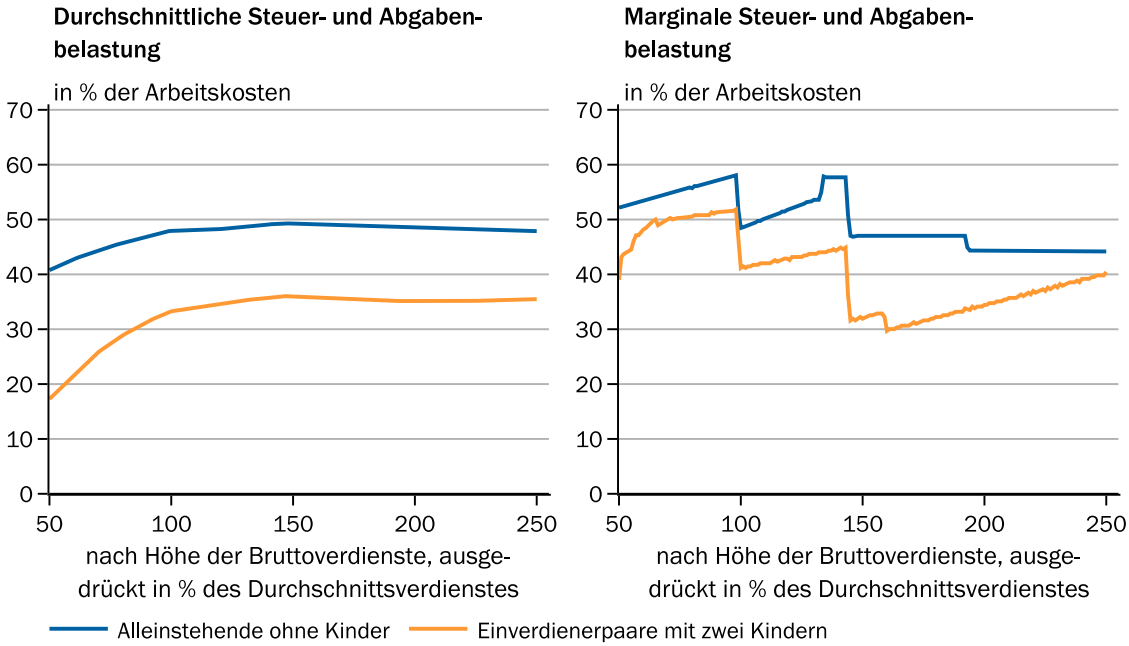
bzw. Pflegebedarf und kaum von der Höhe der individuellen Beitragszahlungen abhängen (Komamura und Yamada, 2004; Bozio et al., 2025).

363. **Für Erwerbsanreize ist die Steuer- und Abgabenbelastung des zusätzlichen Einkommens von Bedeutung.** Die durchschnittliche Belastung dieses Einkommens (Partizipationsbelastung) beeinflusst die Entscheidung Erwerbsarbeit aufzunehmen. Die marginale Belastung bestimmt die Anreize, die Arbeitszeit auszuweiten. ↘ ZIFFER 360 Beeinflusst wird die marginale Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge von den Beitragsbemessungsgrenzen sowie vom Zusammenwirken mit anderen Regelungen im Sozial- und Steuerrecht, unter anderem zum Transferentzug im unteren Einkommensbereich sowie zum Ehegattensplitting.

364. Durch die **Beitragsbemessungsgrenzen** ↘ PLUSTEXT 15 der einzelnen Sozialversicherungszweige konzentriert sich die hohe Grenzbelastung bei mittleren Einkommen. Oberhalb der Bemessungsgrenzen geht sie zurück. Die marginale Steuer- und Abgabenbelastung sinkt an zwei Stellen der Einkommensverteilung deutlich. ↘ ABBILDUNG 81 RECHTS Der erste Knickpunkt liegt im Jahr 2024 an der Beitragsbemessungsgrenze der GKV und SPV bei rund 62 000 Euro Bruttoeinkommen pro Jahr, der zweite an der Beitragsbemessungsgrenze der GRV und ALV bei rund 90 000 Euro. Oberhalb dieser zweiten Grenze fallen keine zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträge mehr an, sodass die Grenzbelastung dort im Wesentlichen durch die Progression der Einkommensteuer bestimmt wird. Etwa 30 % der Vollzeitbeschäftigten liegen über den Beitragsbemessungsgrenzen von GKV und SPV, aber weniger als 10 % über denen von GRV und ALV (Statistisches Bundesamt, 2026). Für die GRV lag der Anteil an Personen mit erzielten Jahresentgelten oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze im Jahr 2023 bei 5 % (DRV Bund, 2025).

↘ ABBILDUNG 81

Abgabenbelastung auf Arbeitseinkommen von ausgewählten Haushaltstypen im Jahr 2024



Quelle: OECD
© Sachverständigenrat | 26-113-01

Daten (CSV)

↘ PLUSTEXT 15

Hintergrund: Beitragsbemessungsgrenzen in den Sozialversicherungen

Beitragsbemessungsgrenzen (BBG) sind die gesetzlich festgelegten Einkommensobergrenzen, bis zu denen das Arbeitsentgelt in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung zur Berechnung der Beiträge herangezogen wird. Einkommen oberhalb dieser Grenzen bleiben beitragsfrei, sodass die relative Beitragsbelastung mit steigendem Einkommen abnimmt. Die BBG liegt im Jahr 2026 in der GKV und der SPV bei einem jährlichen Bruttoeinkommen von 69 750 Euro und in der GRV und der ALV bei einem jährlichen Bruttoeinkommen von 101 400 Euro. Ihre jährliche Anpassung orientiert sich an der Einkommensentwicklung.

Eine Anhebung der BBG kann die Einnahmen der Sozialversicherungen erhöhen und dazu führen, dass Einkommen oberhalb der bisherigen Grenze stärker zur Finanzierung einbezogen werden. Bei unveränderter Jahresarbeitsentgeltgrenze, die im Jahr 2026 bei 77 400 Euro Bruttoentgelt liegt und mit deren Überschreitung die Versicherungspflicht für die GKV und SPV entfällt, könnte eine Anhebung der BBG für freiwillig Versicherte allerdings den Anreiz erhöhen, in die private Kranken- und Pflegeversicherung zu wechseln. Die zusätzlichen Beitragseinnahmen für die GKV und SPV würden sich dadurch verringern. Darüber hinaus könnte eine BBG-Erhöhung zu Steuerausfällen führen, da für Einkommen über der BBG das zu versteuernde Einkommen bei gleichbleibenden Bruttoeinkommen aufgrund der Absetzbarkeit der Sozialversicherungsbeiträge sinkt.

365. **Bei sehr geringen Erwerbseinkommen wird die Grenzbelastung durch Transferentzugsraten, mit steigendem Einkommen durch Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer bestimmt** (JG 2023 Ziffer 311 und Plustext 14). Besonders hoch fällt die effektive Grenzbelastung aus, wenn Transferentzug und Steuer- bzw. Abgabenbelastungen gleichzeitig wirken. Sobald der Transferanspruch vollständig entfällt, entspricht die Grenzbelastung ausschließlich der Belastung durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (Blömer und Peichl, 2020). Bei Zweitverdienenden beeinflussen zudem Ehegattensplitting sowie Mini- und Midijobregelungen die Nettoanreize (Blömer und Peichl, 2020; JG 2023 Ziffern 312 ff. und 319 ff.). Wie stark sich die Grenzbelastung durch die Ausgestaltung im Sozial- und Steuerrecht in tatsächlichen Veränderungen des Erwerbsverhaltens niederschlägt, hängt davon ab, wie sensibel unterschiedliche Gruppen auf Änderungen des Nettoeinkommens reagieren.

366. Erwerbsanreizeffekte treten entlang zweier Dimensionen auf. Die extensive Marge bezieht sich auf die Entscheidung, ob eine Person erwerbstätig wird. Die intensive Marge bezieht sich auf den Umfang der Arbeitszeit. Staatenübergreifend zeigen Studien, dass die Eigenlohn-Elastizitäten der gesamten Arbeitsangebotsreaktion (extensiv und intensiv) eher moderat ausfallen. **Die Arbeitsangebotsreaktion erfolgt dabei überwiegend über die extensive Marge, also über Veränderungen der Erwerbsbeteiligung**, während Anpassungen über die intensive Marge, also über Änderungen der Arbeitszeit bereits Beschäftigter, meist deutlich geringer ausfallen. Reaktionen entlang beider Margen können empirisch in der Elastizität der Gesamtarbeitsstunden zusammengefasst werden (Bargain et al., 2014).

367. Potenziell **ungünstige Erwerbsanreize entstehen insbesondere im unteren Teil der Einkommensverteilung, wo hohe marginale Belastungen auf vergleichsweise hohe Arbeitsangebotselastizitäten treffen**. ↘ ABBILDUNG 81 RECHTS Bei Alleinstehenden sind die Arbeitsangebotselastizitäten in den unteren Einkommensquintilen am höchsten und nehmen mit steigendem Einkommen ab. Bei verheirateten Frauen findet sich dagegen eher ein flaches bis steigendes Profil der Elastizitäten über die Quintile des Haushaltseinkommens, während verheiratete Männer wesentlich geringere Elastizitäten und ein flaches bis fallendes Profil der Elastizitäten aufweisen (Bargain et al., 2014).

368. In Verbindung mit Einkommen, Geschlecht und Familienstand spielen für die Reagibilität des Arbeitsangebots weitere Merkmale eine Rolle. In Deutschland, wie auch in vielen anderen Staaten, reagieren Zweitverdienende, gering Qualifizierte oder Alleinerziehende besonders stark auf Veränderungen der Abgabenbelastung, während vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer im Durchschnitt geringe Elastizitäten aufweisen (Bargain et al., 2014). Das kann bei den erstgenannten Gruppen den Übergang in Erwerbstätigkeit – und in geringerem Umfang die Ausweitung der Arbeitszeit – spürbar erschweren. Für verheiratete Frauen geht ein Rückgang des Nettolohns um 1 % im Durchschnitt mit knapp 0,3 % geringeren Gesamtarbeitsstunden einher. Für verheiratete Männer sind die Elastizitäten mit einem Durchschnitt von 0,1 deutlich niedriger und die Streuung um diesen Wert ist geringer. Bei Alleinstehenden streut die Elastizität der Gesamtstunden zwischen 0 und 0,4 bei Männern bzw. zwischen 0,1 und 0,5 bei Frauen. Hohe Elastizitäten der Erwerbsbeteiligung (extensive Marge) finden sich vor allem bei Zweitverdienenden. Geschlechterunterschiede lassen sich dabei weitgehend dadurch erklären, ob Personen im Haushalt Haupt- oder Zweitverdiener sind. Besonders ausgeprägt sind diese Reaktionen bei schwacher Arbeitsmarktintegration (Bastani et al., 2021; Bartels und Shupe, 2023).

Die geschätzten Elastizitäten sind im Kontext der geringeren Erwerbsquoten und Arbeitszeiten von Frauen in Deutschland einzuordnen. Die Erwerbsquote von Frauen ist niedriger als die von Männern (80 % gegenüber 88 % der 20-64-Jährigen im Jahr 2024), mit steigender Tendenz seit den 1990er-Jahren (OECD, 2026). Die Jahresarbeitszeit von Frauen liegt weiterhin deutlich unter der von Männern, was vor allem auf hohe, oft durch die Übernahme von Sorgearbeit bedingte Teilzeitquoten zurückzuführen ist, wobei sich diese Differenz in den letzten 30 Jahren reduziert hat (IAB, 2026).

369. Erwerbsanreize werden auch durch die institutionelle Ausgestaltung der Systeme beeinflusst. So **können die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der GKV** ↘ ZIFFER 497 **sowie steuerliche Erleichterungen für Einverdienerpaare** ↘ ZIFFER 353 **insbesondere Zweitverdienende von einer Erwerbstätigkeit abhalten**, da bei Aufnahme einer Beschäftigung Beiträge fällig werden, ohne dass sich der Leistungsanspruch wesentlich verändert, und hohe Grenzbelastungen mit Steuern anfallen. In der GRV können Regelungen zum vorgezogenen Renteneintritt ein früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben begünstigen (JG 2023 Ziffern 416 ff.).

370. Ein spezielles Problem stellen **Minijobs** dar, die **von GKV-, SPV- und ALV-Beiträgen befreit** sind. Für die **Rentenversicherung** besteht eine Versicherungspflicht, von der **eine Befreiung möglich** ist. Oberhalb der Minijobgren-

ze von 603 Euro im Jahr 2026 beginnt die Gleitzone (Midijobs), in der die Sozialabgabenlast sukzessive zunimmt. Zudem sind Minijobs für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Regel steuerfrei. Insbesondere für Zweitverdienende ist ein Minijob aufgrund der gegenüber regulärer Beschäftigung geringeren individuellen Steuer- und Abgabenbelastung besonders attraktiv, während ein Zuverdienst oberhalb der Minijobgrenze häufig finanziell unattraktiv ist. Das setzt Anreize für lediglich geringfügige Beschäftigung (Blömer und Peichl, 2020). Dadurch werden sowohl das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen als auch die beitragspflichtigen Einnahmen begrenzt. Entsprechend tragen geringfügig Beschäftigte nur sehr eingeschränkt zur Finanzierung der Sozialversicherungen bei, haben allerdings z. B. über die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der GKV Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen.

371. **Hohe Abgabenbelastungen auf Arbeitseinkommen können zudem die internationale Attraktivität des Standorts Deutschland für international mobile Arbeitskräfte, insbesondere Hochqualifizierte, mindern**, weil sie deren Nettoentlohnung reduzieren. Die empirische Literatur zeigt, dass vor allem Menschen mit hohem Einkommen und Menschen in Berufen mit wenig standortspezifischem Humankapital ihre Standort- und Migrationsentscheidungen an Unterschiede in der Arbeitsbesteuerung anpassen (Kleven et al., 2020). Zugewanderte Fachkräfte mit hohem Einkommen reagieren auf Steueränderungen mit Umzügen zur Verminderung der Steuerbelastung, während Staatsbürger deutlich weniger mobil sind. Ein im internationalen Vergleich hoher marginaler Steuer- und Abgabenkeil für hohe Arbeitseinkommen kann damit die Attraktivität Deutschlands für Erwerbsmigration mindern, die für das Land aus demografischen Gründen jedoch vorteilhaft wäre (JG 2022 Ziffern 412 ff.).

4. Effekte auf die Arbeitsnachfrage und Standortentscheidungen

372. **Eine hohe Inzidenz der Sozialversicherungsbeiträge bei den Arbeitgebern erhöht die Lohnnebenkosten und damit die gesamtwirtschaftlichen Arbeitskosten.** Für Unternehmen wirkt dies wie eine Erhöhung des effektiven Lohnsatzes. In der kurzen Frist reagieren Unternehmen hierauf bei gegebener Produktnachfrage mit einer geringeren Arbeitsnachfrage, eingeschränkt durch Anpassungskosten, etwa Regelungen wie den Kündigungsschutz. Mittelfristig beeinflussen hohe Lohnnebenkosten Standort- und Investitionsentscheidungen von Unternehmen. In der langen Frist kann es zu einer verstärkten Substitution von Arbeit durch Kapital kommen (Lichter et al., 2015).

373. Eine Meta-Analyse zur Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage zeigt eine große Bandbreite von Elastizitäten. In den meisten Schätzungen liegen sie zwischen 0 und –1, mit einer mittleren Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage von –0,55 und einem Median von –0,42. Das bedeutet, dass ein Lohnanstieg um 1 % im Median mit einem Rückgang der Arbeitsnachfrage um rund 0,4 % und im Mittel um rund 0,6 % einhergeht. Seit den 1970er-Jahren ist die Arbeitsnachfrage aufgrund des technischen Fortschritts und zunehmender Globalisierung elastischer geworden (Lichter et al., 2015).

374. **Die Arbeitsnachfrageelastizitäten variieren nach Sektoren und Staaten, wobei ein geringerer Beschäftigungsschutz zu höheren Elastizitäten führt** (Saez et al., 2019). Unternehmen mit geringerer Liquidität, kleine Unternehmen und Unternehmen mit geringerer Marktmacht haben tendenziell höhere Arbeitsnachfrageelastizitäten, da sie steigende Lohnnebenkosten nicht durch Rücklagen, interne Umverteilungen oder Preissetzung abfedern können (Saez et al., 2019; Johnston, 2021; Guo, 2024; Lobel, 2024). Ausgeprägtere Reaktionen sind auch in arbeitsintensiven Branchen und in Sektoren mit starker internationaler Konkurrenz zu beobachten, da dort ebenfalls die Möglichkeit begrenzt ist, höhere Arbeitskosten über Preisanpassungen weiterzugeben. Für exportorientierte Unternehmen mit arbeitsintensiven Tätigkeiten verschlechtern steigende Lohnnebenkosten die Wettbewerbsposition gegenüber ausländischen Wettbewerbern und führen zu Rückgängen der Exporte (Muñoz, 2025). Die wichtigsten deutschen Exportindustrien, etwa Automobil, Maschinenbau oder Chemie, sind jedoch überwiegend kapitalintensiv. Darüber hinaus ist die Arbeitsnachfrage elastischer für geringqualifizierte (Lichter et al., 2015) sowie jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Guo, 2024). Mögliche Begründungen liegen in einem geringeren Kündigungsschutz oder befristeten Verträgen. Die oft höhere Substituierbarkeit von geringqualifizierten Tätigkeiten durch Kapital in der langen Frist ist ein weiterer Erklärungsansatz (Lichter et al., 2015).

375. Empirische Untersuchungen zu Standortentscheidungen von Unternehmen zeigen, dass die **Höhe der Abgaben auf Arbeit ein relevanter Faktor bei der Standortwahl** ist (Egger et al., 2013; Guo, 2023). Die Höhe der Lohnkosten beeinflusst auch die Attraktivität eines Standorts für ausländische Direktinvestitionen, da die Arbeitskosten die Investitionskosten und damit die Nettorendite beeinflussen (Egger und Radulescu, 2011; Hansson und Olofsdotter, 2014). In konjunkturellen Abschwungphasen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmen mit mehreren Standorten auf regionale Unterschiede in den Arbeitskosten mit der Schließung von Betrieben bzw. Standorten in den Regionen mit hohen Lohnnebenkosten reagieren (Guo, 2023).

376. **Erhöhungen der Sozialversicherungsbeitragssätze und damit der Lohnnebenkosten für Arbeitgeber können zudem Unternehmensgründungen und die Dynamik von Wachstumsunternehmen dämpfen**, da lohnbezogene Abgaben unabhängig von der Profitabilität zu entrichten sind, sodass sie die Arbeitsnachfrage und damit verbundenes Wachstum einschränken. Dementsprechend können hohe Lohnnebenkosten auch die Exit-Wahrscheinlichkeit von jungen Unternehmen erhöhen (Cockx und Desiere, 2024; Guo und Wallskog, 2025).

5. Effekte im Allgemeinen Gleichgewicht

377. **Die Verhaltensreaktionen von privaten Haushalten und Unternehmen auf Erhöhungen von Sozialversicherungsbeitragssätzen beeinflussen die öffentlichen Haushalte.** Steigende Beitragssätze erhöhen kurzfristig die Einnahmen der Sozialversicherungen, mindern jedoch das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und erhöhen die Arbeitskosten für Unternehmen. Dies kann die Lohnentwicklung und das Beschäftigungswachstum

dämpfen und damit zu einem schwächeren Aufkommen bei der Lohn- und Einkommensteuer sowie beim Solidaritätszuschlag führen. Auf Unternehmensebene können geringere Gewinnmargen und Investitionen die Körperschaft- und Gewerbesteuerbasis reduzieren. Zudem schwächen sinkende Nettolöhne und höhere Arbeitskosten den privaten Konsum, was das Umsatzsteueraufkommen mindert. Andererseits stabilisiert das Steuer- und Transfersystem in Abschwüngen die verfügbaren Einkommen, was wiederum die konjunkturelle Eintrübung und damit eine stärkere fiskalische Belastung begrenzen kann.

378. **Für Deutschland liegen nur wenige Studien vor, die die gesamtwirtschaftliche Reaktion auf Veränderungen der Finanzierung der Sozialversicherungen quantifizieren.** So schätzen Gechert et al. (2021) auf Basis von Gesetzesänderungen die makroökonomischen Effekte von Änderungen der Sozialversicherungsbeiträge und -leistungen in Deutschland. Eine exogene Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um 1 % des BIP erhöht das reale BIP kurzfristig um etwa 0,4 %, der Effekt klingt jedoch relativ schnell ab. Höhere Leistungen wirken deutlich stärker und persistenter mit einem Multiplikator von rund 1,1, vor allem über eine kräftige Konsumreaktion der Leistungsempfängerinnen und -empfänger. Die Reaktion des realen BIP nimmt langsam ab und nähert sich fünf Jahre nach dem Schock 0,4 %. Ochsner (2026) schätzt mithilfe eines bayesianischen Fehlerkorrekturmodells, dass eine permanente, unerwartete Beitragssatzsteigerung von 1 Prozentpunkt (die im Modell etwa 0,5 % des BIP entsprechen) das BIP in der langen Frist (10 Jahre) aufgrund einer permanenten Einkommensanpassung um etwa 0,2 % senkt. ↘ KASTEN 25 Enders et al. (2020) untersuchen mit einem DSGE-Modell die Wiedereinführung der paritätischen Finanzierung der GKV und die damit verbundene Reduzierung des Beitragssatzes von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern um 0,5 Prozentpunkte und eine Erhöhung des Arbeitgeberbeitrags um denselben Prozentsatz. Langfristig steigt das BIP geringfügig um rund 0,03 %, die Beschäftigung nimmt ebenfalls geringfügig zu und die Arbeitslosigkeit sinkt um etwa 0,02 Prozentpunkte. Die Stärke und Richtung der Effekte hängen jedoch von der Art der Gegenfinanzierung etwaiger Einnahmeverluste ab.

379. Drei Studien befassen sich spezifisch mit einem Beitragssatzanstieg, wie er in den kommenden Jahrzehnten zu erwarten ist. ↘ KASTEN 25 Das IfW Kiel (2026) analysiert die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Anhebung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes um 6 Prozentpunkte und nutzt dazu ein DSGE-Modell. Steigende Beitragssätze wirken dämpfend auf Nettolöhne, Beschäftigung und Arbeitsnachfrage und senken das BIP im neuen Gleichgewicht um 0,6 %. Hüther et al. (2025) schätzen, dass bei einem linearen Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2035 auf 48,6 % der private Konsum im Vergleich zu einem Szenario mit konstanten Beitragssätzen von 41,7 % nach 5 (10) Jahren um 1,2 % (2,3 %) und das reale BIP um 0,5 % (0,5 %) zurückgehen. Ochsner (2026) schätzt auf Basis eines vollständig antizipierten Beitragssatzanstiegs von etwa 6 Prozentpunkten bis zum Jahr 2035, dass sich das BIP im Vergleich zu einem Szenario mit konstanten Beitragssätzen um etwa 0,9 % verringert. Dies ist auf permanent sinkende verfügbare Einkommen und einen damit zusammenhängenden Konsumrückgang von 1,9 % zurückzuführen. Damit verbunden gehen die Beschäftigung um 0,7 %, die privaten Investitionen um 0,3 % und die Exporte um 0,3 % zurück. ↘ KASTEN 25 ↘ ABBILDUNG 82

380. Der Anstieg der Sozialbeiträge träfe die deutsche Volkswirtschaft in einer Phase schwacher gesamtwirtschaftlicher Dynamik. Bei einer Produktionslücke von rund –0,8 % im Jahr 2026 (FG 2026 Ziffer 48) und einem mittleren Potenzialwachstum von nur etwa 0,3 % pro Jahr bis zum Jahr 2031 (FG 2026 Ziffer 76) belastet ein höherer Abgabenkeil nicht nur das Produktionspotenzial, sondern kann auch kurzfristig die Erholung aus der Unterauslastung erschweren. Die BIP-Niveaueffekte von –0,5 % bis –0,9 % sind vor diesem Hintergrund erheblich, denn sie entsprechen dem Potenzialwachstum von knapp zwei bis zu drei Jahren.

Zwar ist die Finanzpolitik mit dem Finanzpaket stärker auf eine Ausweitung des Wirtschaftswachstums ausgerichtet. Dies relativiert die Belastungswirkungen höherer Sozialbeiträge jedoch nicht. Den möglichen Wachstumswirkungen stehen höhere öffentliche Verschuldung und künftige Zinslasten gegenüber. Zudem verschiebt die Kombination aus steigenden Sozialbeiträgen und schuldenfinanzierter Fiskalpolitik Lasten in besonderem Maße auf jüngere Generationen: Sie werden kurz- und mittelfristig durch höhere Beiträge und langfristig durch die Bedienung der für das Finanzpaket aufgenommenen Schulden belastet.

↘ KASTEN 25

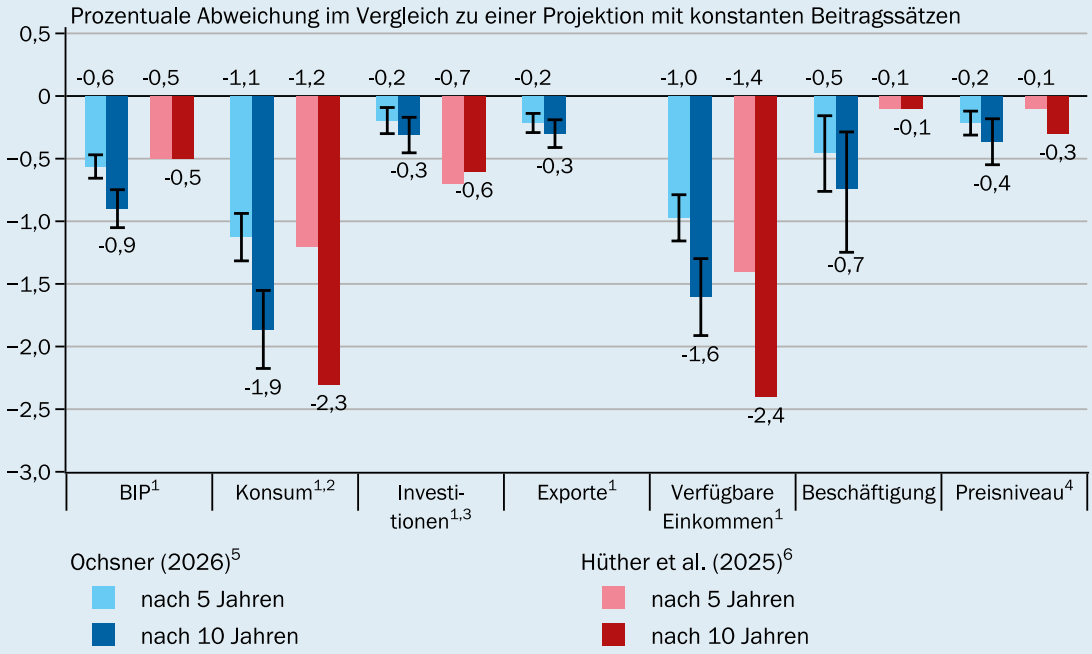
Analyse: Gesamtwirtschaftliche Effekte des Beitragssatzanstieges bis zum Jahr 2035

Hüther et al. (2025) und Ochsner (2026) präsentieren empirische Analysen der makroökonomischen Wirkung der zu erwartenden Beitragssatzsteigerungen. Hüther et al. (2025) nutzen hierfür das Modell von Oxford Economics und nehmen, basierend auf Ochmann und Albrecht (2024), eine lineare Steigerung der Beitragssätze von 41,7 % der beitragspflichtigen Einnahmen im Jahr 2025 auf 48,6 % bis zum Jahr 2035 an. Ochsner (2026) unterstellt den von Werding et al. (2026) simulierten Anstieg des Beitragssatzes von 42,3 % der beitragspflichtigen Einnahmen im Jahr 2026 auf 47,7 % im Jahr 2035 und verwendet ein bayesianisch geschätztes, hybrides Fehlerkorrekturmodell. Die Ergebnisse beider Studien sollten als Projektion und nicht als Prognose verstanden werden (Ochsner und Werding, 2026).

Beide Studien finden qualitativ vergleichbare Effekte für die wichtigsten volkswirtschaftlichen Aggregate, ↘ ABBILDUNG 82 quantitativ unterscheiden sie sich allerdings teilweise deutlich. Die volkswirtschaftliche Anpassung findet bei Ochsner (2026) in erster Linie über die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte statt. Daher sinken die Importe und der private Konsum verhältnismäßig stark. Ein großer Teil des Investitionsrückgangs ist dementsprechend einem Rückgang der Wohnbauinvestitionen aufgrund geringerer Haushaltseinkommen zuzurechnen. Die Anpassung über Ausrüstungs- und Nichtwohnbauinvestitionen, ebenso wie über die Exporte fällt hingegen relativ gering aus. Dies deutet in der Gesamtschau darauf hin, dass eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge deutlich stärker über die direkte Nachfrage als über die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft wirkt.

↘ ABBILDUNG 82

Makroökonomische Effekte steigender Sozialversicherungsbeiträge



1 – In Preisen des Jahres 2020. 2 – Nur privater Konsum. 3 – Nur private Investitionen. 4 – Gemessen am BIP-Deflator. 5 – Dargestellt sind die Mediane mit 90 %-Konfidenzintervall. 6 – Keine Daten für Exporte vorhanden sowie keine Unsicherheitsmaße angegeben.

Quellen: Hüther et al. (2025), Ochsner (2026)
© Sachverständigenrat | 26-093-01

Daten (CSV)

IV. HANDLUNGSFELDER

381. **Die langfristige Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen steht angesichts des demografischen Wandels in mehreren Versicherungszweigen unter Druck.** Für die lange Frist wird entscheidend sein, ob es gelingt, den Ausgabenanstieg in GRV, GKV und SPV sozialverträglich zu begrenzen und zugleich die Einnahmenbasis zu stabilisieren. Reformbedarf und Handlungsoptionen müssen für die verschiedenen Zweige im Einzelnen diskutiert werden. Da die Umsetzung konkreter Reformvorschläge von politischen Opportunitäten und Hemmnissen abhängt, dürfte die Aussagekraft kombinierter Reformszenarien in mehreren Versicherungszweigen gering sein. Daher sieht der Sachverständigenrat von der Diskussion kombinierter Reformszenarien ab und fokussiert im Folgenden auf grundsätzliche Überlegungen zu den wichtigsten Handlungsfeldern zur Stabilisierung der Finanzen der Sozialversicherungen.

382. **Zwischen den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung bestehen vielfältige Wechselwirkungen** sowohl bei den Kostenstrukturen als auch beim Leistungsbezug. ↘ ZIFFER 328 Reformen in einem Versicherungszweig können daher auch die Finanzlage anderer Zweige beeinflussen. So würde eine Senkung der Beitragssätze in der GKV auch die GRV entlasten, da die GRV die auf Rentenzahlungen entfallenden Krankenversicherungsbeiträge der pflichtversicherten Rentnerinnen und Rentner zur Hälfte trägt. Im Jahr 2024 beliefen sich die entsprechenden Ausgaben der GRV auf 28,7 Mrd Euro bei einem durchschnittlichen GKV-Beitragssatz von 16,3 % (DRV Bund, 2025). Eine Absenkung des GKV-Beitragssatzes um 1 Prozentpunkt würde die Ausgaben der GRV damit rechnerisch um knapp 1,8 Mrd Euro verringern.

1. Ausgabenseite

383. **Zur Dämpfung der Ausgaben der Sozialversicherungen sollten Reformen umgesetzt werden, die die Übertragung der demografischen Alterung in die Ausgaben der Sozialversicherungen abmildern.** Dazu gehört beispielsweise, in der GRV den Nachhaltigkeitsfaktor, der die Kosten der demografischen Alterung auf Beitragszahlende und Rentenbeziehende verteilt, wieder in Kraft zu setzen und zu stärken. So würden die Kosten durch eine Anhebung des Parameters α im Nachhaltigkeitsfaktor von 0,25 auf 0,5 gleichmäßig zwischen Rentnerinnen und Rentnern sowie aktiv Versicherten verteilt (JG 2023 Ziffern 421 ff.). Alternativ könnten Rentenanpassungen für Bestandsrenten künftig an die Inflationsentwicklung anstatt wie bisher an die Lohnentwicklung gekoppelt werden. Dadurch wäre die Kaufkraft der Bestandsrentnerinnen und -rentner gesichert, sie würden allerdings nicht mehr von den häufig höheren Reallohnsteigerungen profitieren.

384. Durch den demografischen Wandel können die Ziele der Sozialversicherungen, vor allem die Konsumglättung und die Verringerung von Armutsrisiken, ↘ KASTEN 24 nur durch eine Neugewichtung von Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung erreicht werden. Um die Finanzen der GRV mittel- bis langfristig teilweise von

der Demografie zu entkoppeln, bietet sich der **Ausbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge** an. Der Sachverständigenrat hat hierzu unter anderem die Einführung eines staatlich geförderten Vorsorgedepots vorgeschlagen, bei dem renditestarke, breit diversifizierte Fondsanlagen das zentrale Element bilden (JG 2025 Ziffern 422 ff.), wie es in Grundzügen nun vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde. Eine automatische Einbeziehung aller Erwerbspersonen, mit der Möglichkeit, nicht teilzunehmen (Opt-out), würde die Verbindlichkeit der Teilnahme vor allem von Haushalten mit niedrigem Einkommen erhöhen (Malmendier et al., 2025; JG 2025 Ziffern 422 ff.).

385. **In der GKV sollten Maßnahmen priorisiert werden, die den Ausgabenanstieg begrenzen, ohne die Versorgung medizinisch notwendiger Leistungen zu beeinträchtigen.** In der Krankenhausversorgung sollten Strukturreformen, stärkere Spezialisierung, verbindliche Qualitätsvorgaben und angepasste Vergütungsmechanismen dazu beitragen, Effizienzreserven zu heben. ↘ZIFFER 487 Bei Arzneimitteln sollte die Preisbildung stärker am therapeutischen Zusatznutzen ausgerichtet werden. ↘ZIFFER 493 Zusätzlich bieten sich verbindliche Standards für gesunde Ernährung in Kitas und Schulen, Werbeeinschränkungen für gesundheitsschädliche Produkte sowie gesundheitsorientierte Preissignale an, etwa durch höhere Abgaben auf Tabak, Alkohol sowie stark zucker- und fetthaltige Lebensmittel. ↘ZIFFERN 476 FF. Höhere allgemeine Kostenbeteiligungen der Versicherten sind hingegen nur begrenzt geeignet, da sie auch die Inanspruchnahme notwendiger Leistungen der Versicherten reduzieren können. ↘ZIFFER 481

386. In der SPV sollte an einer Teilversicherung festgehalten werden. Eine Dämpfung des Ausgabenanstiegs sollte über eine **Beschränkung des Zugangs zu Leistungen der SPV auf das vom Expertenbeirat im Jahr 2013 fachlich empfohlene Maß** vorgenommen werden. ↘ZIFFERN 576 FF. Der Leistungszuschlag in der stationären Versorgung ↘ZIFFER 580 und der Entlastungsbetrag ↘ZIFFER 579 sollten abgeschafft werden. Über die **Einführung einer kohortenspezifischen Kapitaldeckung** innerhalb der SPV könnte das Leistungsniveau stabilisiert und die finanzielle Lastenverteilung generationengerechter ausgestaltet werden. ↘ZIFFERN 591 FF.

2. Einnahmenseite

387. Für die Finanzierung sozialer Sicherung ist zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung zu unterscheiden. Maßgeblich für die Finanzierung konkreter Leistungen ist, ob eine spezifische Versicherungsleistung für Versicherte oder eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe finanziert wird. ↘KASTEN 31 Das **deutsche System ist eine Mischform aus Beitrags- und Steuerfinanzierung**: Beiträge sind dort sachgerecht, wo Leistungen einen hinreichenden Versicherungscharakter aufweisen. Steuern sind dort sachgerecht, wo Leistungen der allgemeinen Umverteilung oder anderen gesamtgesellschaftlichen Zielen dienen.

388. Wo eine Beitragsfinanzierung als sachgerecht erscheint, stellt sich die Frage, welche Einkunftsarten als Bemessungsgrundlage herangezogen werden sollten. Zur Diskussion steht, Sozialbeiträge über Arbeitseinkommen hinaus auf weitere

Einkunftsarten wie beispielsweise Kapitalerträge zu erheben. **Beiträge auf Nichtlohneinkommen erscheinen für ALV und GRV allerdings grundsätzlich als nicht sachgerecht**, da die Absicherung durch Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und im Alter mit lohnbezogenen Beiträgen stimmig finanziert wird. Kapitalerträge oder Mieteinnahmen stellen häufig eine Form ergänzender Altersvorsorge dar und müssen im Alter nicht ersetzt werden, sodass sie nicht in gleicher Weise mit Beiträgen belegt werden sollten. In GKV und SPV sind die Leistungen, abgesehen vom Krankengeld, keine Lohnersatzleistungen, sondern vor allem Sachleistungen im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit. Vor diesem Hintergrund lässt sich eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage auf weitere Einkunftsarten in GKV und SPV eher erwägen als in ALV und GRV. Sie bedarf jedoch einer gründlichen Prüfung der institutionellen Rahmenbedingungen in diesen Zweigen sowie der gegebenenfalls resultierenden Verteilungswirkungen.

389. Die Unterscheidung zwischen Versicherungsleistungen und gesamtgesellschaftlichen Aufgaben ist zugleich maßgeblich für die Abgrenzung der NBL innerhalb der Sozialversicherung. Dabei sollte zunächst geprüft werden, ob einzelne Leistungselemente sachlich gerechtfertigt sind und sich als gesamtgesellschaftliche Aufgaben einordnen lassen. NBL sind somit nicht nur hinsichtlich ihres Umfangs, sondern bereits ihrem Grunde nach kritisch zu überprüfen. Gegebenenfalls sollten bestimmte NBL reduziert oder abgeschafft werden (JG 2023 Ziffer 371). **Soweit mit den verbleibenden NBL gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllt werden, sollten diese vollständig steuerfinanziert sein**, um ihre Finanzierung nicht den Versicherten aufzubürden.

390. Die Abgrenzung von NBL ist häufig nicht trennscharf, sodass sich ein mögliches Missverhältnis zu den Bundeszuschüssen nur schwer beurteilen lässt (JG 2023 Ziffer 371). Die Deutsche Rentenversicherung beziffert die Höhe der NBL im Jahr 2023 mit 68,2 Mrd Euro (enge Abgrenzung) bis 124,1 Mrd Euro (erweiterte Abgrenzung), während der Bundeszuschuss im selben Jahr 84,3 Mrd Euro betrug (DRV Bund, 2024). Boysen-Hogrefe (2025) argumentiert unter Verwendung eines anderen Konzepts, dass für die Rentenversicherung, dem Versicherungszweig mit den umfangreichsten Bundeszuschüssen, eine vollständige Deckung durch Bundeszuschüsse besteht.

391. Forderungen nach rückwirkender Deckung von NBL aus weit zurückliegenden Jahren erscheinen weder als sachgerecht noch als praktikabel. Ein Ausgleich binnen weniger Jahre, solange die vergangenen Mehrausgaben nur die Rücklagen beeinflusst haben, kann angebracht sein. Bei umlagefinanzierten Sozialversicherungen sind zweckwidrige Verwendungen von Beitragsmitteln aber möglichst schon im jeweiligen Jahr zu begrenzen. Gelingt dies, fallen die laufenden Leistungen höher aus oder die aktuellen Beitragssätze niedriger. Ohne langfristige Bildung eines Kapitalstocks entstehen für spätere Versicherte regelmäßig weder Vor- noch Nachteile. Eine Nachfinanzierung würde nicht die seinerzeit belasteten Versicherten gezielt kompensieren, sondern vor allem die gegenwärtige Finanzlage der Sozialversicherung verbessern.

392. Die Erhebung von Beiträgen für bislang beitragsfrei mitversicherte Ehepartner würde die GKV entlasten und die Erwerbsanreize für Zweitverdienende stärken. Für Haushalte mit Kindern sollte die beitragsfreie Mitversicherung jedoch, zu-

mindest in den ersten Jahren der Kindererziehung, fortgelten. ↘ ZIFFER 497 Zudem erscheint eine Dynamisierung des Bundeszuschusses zur Deckung der NBL als erwägenswert, da sein Anteil an den Gesamteinnahmen ansonsten kontinuierlich sinkt. ↘ ZIFFER 495

393. Neben einer Ausweitung der Bundeszuschüsse zur Deckung der NBL wird diskutiert, die Sozialversicherungen durch zusätzliche Steuermittel zu stützen, um den Anstieg lohnbezogener Beiträge zu begrenzen. Dies wäre primär eine Umfinanzierung und würde weder zu einer dauerhaften Dämpfung der Ausgaben noch der durchschnittlichen Steuer- und Abgabenbelastung führen. Die Verteilungswirkungen sowie Verhaltensanpassungen der Haushalte und Unternehmen hängen bei dieser Finanzierungsform davon ab, ob und welche Steuerarten zur Gegenfinanzierung verändert würden oder ob eine Ausweitung der Steuerfinanzierung durch Kürzungen an anderer Stelle getragen würde. Zugleich gingen Transparenz und politische Verantwortlichkeit der Mittelverwendung im Vergleich zu einem beitragsfinanzierten System zurück.

394. Haushaltssystematisch ist zu beachten, dass Steuermittel grundsätzlich nicht zweckgebunden sind (Prinzip der Gesamtdeckung) und Zweckbindungen eine besondere Rechtfertigung erfordern. **Die Verwendung von Steuermitteln sollte daher auf klar begründete gesamtgesellschaftliche Aufgaben im Rahmen der NBL beschränkt bleiben.** Eine weiterreichende Steuerfinanzierung, die ausschließlich Versicherten zugutekommt, wäre begründungsbedürftig und aus Sicht der Haushaltssystematik kritisch zu bewerten.

395. **Zur Stärkung der Einnahmen der Sozialversicherungen bieten sich in erster Linie Reformen an, die auf ein größeres Arbeitsvolumen abzielen**, wie z. B. eine Verlängerung der Erwerbsphase. So wäre eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze über das Jahr 2031 hinaus sinnvoll. Werden zwei Drittel zusätzlicher Lebensjahre der Erwerbsphase und ein Drittel der Rentenphase zugerechnet, ließe sich das Verhältnis von Rentenbezugsdauer zu Versicherungsjahren weitgehend stabilisieren (JG 2023 Ziffern 405 ff.). Ergänzend würde die Abschaffung der abschlagsfreien Frührente das durchschnittliche Rentenzugangsalter erhöhen (JG 2023 Ziffern 416 ff.).

396. Der demografisch bedingte Rückgang des Arbeitsvolumens lässt sich ferner dämpfen, indem Anreize und Möglichkeiten zur Aufnahme von Erwerbsarbeit bzw. zur Ausweitung der Arbeitszeit verbessert werden. Der Sachverständigenrat hat in der Vergangenheit Reformen zur Erreichung dieser Ziele vorgeschlagen, beispielsweise eine Glättung der Transferentzugsraten im Steuer-Transfer-System, die weitgehende Abschaffung des Ehegattensplittings und der Minijobs sowie eine bessere Kinderbetreuung (siehe JG 2021 Ziffern 317 ff.; JG 2023 Ziffern 321, 338 ff. und 347 ff.). Ergänzend sollte Humankapital durch Weiterbildung, Umschulungen und lebenslanges Lernen gestärkt werden, um Erwerbspotenziale zu erhalten und Reallokation zu erleichtern (JG 2022 Ziffern 370 ff. und 392 f.). Ein zentraler Hebel ist zudem Erwerbsmigration: Der Arbeitsmarktzugang und die Integration Zugewanderter sollten vereinfacht bzw. beschleunigt und administrative Verfahren verbessert werden (JG 2022 Ziffern 412 ff., 446 ff. und 452 ff.).

397. Der Sachverständigenrat hat in den vergangenen Jahren regelmäßig Handlungsoptionen aufgezeigt, die das **Produktivitätswachstum** steigern können. Zu diesen zählen Investitionen in Humankapital (JG 2021 Ziffern 342 ff.), in Anlagevermögen und in neue Querschnittstechnologien wie Künstliche Intelligenz (KI) (JG 2023 Ziffern 77, 158 ff. und 167 ff.) und die Vertiefung des europäischen Binnen- und Kapitalmarkts (JG 2025 Ziffern 186 ff.). Die wachstumshemmenden Folgen eines rückläufigen Arbeitsvolumens lassen sich insbesondere durch qualifizierte Zuwanderung, stärkere Erwerbsanreize und einen verstärkten Ersatz von Arbeit durch neue Kapitalgüter abfedern (JG 2022 Ziffern 358 ff.; JG 2023 Ziffern 163 ff.). Bessere steuerliche Rahmenbedingungen, insbesondere für Forschung und Entwicklung, bessere Bedingungen für Startups und Scale-ups sowie der Abbau von Bürokratiekosten und eine Modernisierung der Verwaltung können ebenfalls einen Beitrag leisten (JG 2025 Ziffern 200 ff., 331 ff., 609 ff. und 617 ff.). Der Bereitstellung digitaler und physischer Infrastruktur kommt ebenfalls eine zentrale Rolle zu. Das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität kann dazu in wirkungsorientierter Ausgestaltung wesentlich beitragen (JG 2025 Ziffern 116 ff.).

Eine andere Meinung

398. Ein Mitglied des Rates, Achim Truger, kann sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates im Kapitel „Sozialversicherungen unter Reformdruck“ in einigen Punkten nicht anschließen. **Die abweichende Meinung** betrifft **erstens** die von der Ratsmehrheit wegen des Primats der Beitragssatzdämpfung vorgenommene **Aufgabe oder Neugewichtung wesentlicher Ziele** der GRV und der SPV. Sie betrifft **zweitens** die **Vernachlässigung** potenziell **gravierender verteilungspolitischer Nebenwirkungen** und **sozialer Härten** der von der Ratsmehrheit vorgeschlagenen Handlungsoptionen. **Drittens** überschätzt die Ratsmehrheit systematisch die Potenziale **kapitalgedeckter Vorsorge** im demografischen Wandel und vernachlässigt **Risiken und Nebenwirkungen**.

Primat der Beitragssatzdämpfung nicht erforderlich

399. Die Ratsmehrheit gibt für die GRV weitgehend das Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter und für die SPV weitgehend das Ziel der überwiegenden Vermeidung von pflegebedingtem Sozialhilfebezug auf. Begründet wird dies mit einem Zielkonflikt zwischen Angemessenheit der Leistungen und Nachhaltigkeit der Finanzierung. Letztere hält sie für gegeben, „wenn das im geltenden Recht vorgesehene Sicherungsniveau langfristig gehalten werden kann, ohne dass hierzu erforderliche höhere Beitragssätze und Bundeszuschüsse zu spürbaren Verzerrungen bei Beschäftigung und Wachstum führen oder zukünftige Generationen unverhältnismäßig belasten“. ↘ PLUSTEXT 11 Die Ratsmehrheit betont mehrfach und ausführlich die negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des absehbaren kräftigen Anstiegs des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes oder der Beitragssätze in einzelnen Sozialversicherungszweigen sowie Probleme hinsichtlich der Generationengerechtigkeit. Dabei wird das Nachhaltigkeitsziel im Sinne eines Primats der Beitragssatzdämpfung interpretiert, welches die Einschränkung von Zielen rechtfertigt, die der Angemessenheit der Leistungen dienen.

400. **Ein solches Primat der Beitragssatzdämpfung erscheint allerdings aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht erforderlich.** Der Sachverständigenrat setzt sich in Abschnitt III ausführlich mit den Effekten von **Beitragssatzänderungen** auseinander und referiert in Abschnitt III.5 empirische Ergebnisse für die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen im allgemeinen Gleichgewicht. Die beiden ausführlicher dargestellten Studien kommen dabei insgesamt nur zu **moderaten gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen**. So führt ein starker Anstieg des Gesamtbeitragssatzes um 6 bis 7 Prozentpunkte in den kommenden 10 Jahren insgesamt nach 10 Jahren nur zu einem um 0,5 % bis 0,9 % geringeren BIP. Das BIP-Wachstum würde also um weniger als 0,05 bzw. 0,1 Prozentpunkte pro Jahr gedämpft. Ein solcher Wachstumsverlust lässt sich leicht durch die in ↘ ZIFFER 396 aufgezählten potenzialsteigernden wirtschaftspolitischen Maßnahmen überkompensieren. Trotz der suboptimalen Ausgestaltung des Finanzpaketes schätzt der Sachverständigenrat den davon ausgehenden BIP-

Effekt langfristig auf etwa 1 %; gelänge eine echte zusätzliche öffentliche Investitionsoffensive, dann wäre langfristig sogar ein um 5 % höheres BIP und über längere Zeiträume ein deutlich höheres Potenzialwachstum möglich, ohne dass dies mit einem übermäßigen Anstieg der Staatsverschuldung einherginge (JG 2025 Ziffern 109 ff. und Tabelle 14).

Auf dieser Basis hätte die Schlussfolgerung des Sachverständigenrates auch sein können, dass zwar der absehbare Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes für sich genommen mit moderat negativen gesamtwirtschaftlichen Effekten einhergeht, dass diese aber bei einer insgesamt wachstumsfreundlich ausgerichteten Wirtschaftspolitik kaum ins Gewicht fallen und damit letztlich verkraftbar sind. **Einschneidende Reformen**, die zur Aufgabe bisheriger Ziele in den Sozialversicherungen zwingen würden, lassen sich auf Basis der **empirischen Evidenz** jedenfalls **nicht rechtfertigen**.

401. **Weitreichende Zielverschiebungen lassen sich auch nicht ohne Weiteres aus Gründen der intergenerationellen Gerechtigkeit herleiten.** Die Ratsmehrheit konzentriert sich in ihren Überlegungen auf Projektionen der Verteilung der intergenerationellen Beitragssatzbelastung. ↘ZIFFER 349 Es lässt sich feststellen, dass der durchschnittliche Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz über das Erwerbsleben für die jüngeren Kohorten sehr stark ansteigt. So zahlte die Kohorte der 1940 Geborenen über ihr Erwerbsleben im Durchschnitt einen Gesamtbeitragssatz von 34,2 %, während für die Kohorte der 2020 Geborenen ein Beitragssatz von 56,8 % projiziert wird.

402. Daraus lässt sich jedoch nicht automatisch auf eine systematische Benachteiligung jüngerer Kohorten schließen. Für eine umfassendere Betrachtung müssten zusätzlich zu den entrichteten Beiträgen auch die über das Leben empfangenen Leistungen einbezogen werden. Blank et al. (2026) berechnen zu diesem Zweck mit einer auch vom Sachverständigenrat (JG 2016 Ziffern 667 ff.) bereits verwendeten Methode kohortenspezifische Renditen für die in der GRV Versicherten. Dabei zeigt sich, dass zwar die Rendite für Geburtsjahrgänge vor 1950 deutlich höher als für alle folgenden Kohorten ist. **Allerdings ist die zu erwartende Rendite für Teile der Babyboomer-Generation nicht höher als für im Jahr 2000 oder 2010 Geborene.** Zudem führen gängige Reformvorschläge, wie etwa die Erhöhung des Renteneintrittsalters zu einer Verschlechterung der Rendite für alle Kohorten ab etwa Mitte der 1970er-Jahre. Dabei verschlechtert sich auch die Rendite der etwa im Jahr 2000 oder 2010 Geborenen spürbar. Blank et al. (2026, S. 18) konstatieren: „Das oftmals geäußerte Ziel, mit einer Erhöhung der Regelaltersgrenze die jüngeren Generationen zu entlasten, wird, gemessen an den impliziten Renditen, verfehlt“.

Vernachlässigung von gravierenden verteilungspolitischen Nebenwirkungen und sozialen Härten

403. Die intergenerationellen Verteilungswirkungen über lange Zeiträume sind wichtig, und es ist richtig, dass die Ratsmehrheit sich damit beschäftigt. Es gibt aber auch noch Verteilungswirkungen im Querschnitt, also im Hier und Jetzt, die mindestens ebenso wichtig sind, und denen der Sachverständigenrat alle zwei

Jahre jeweils ein eigenständiges Kapitel im Jahresgutachten widmet. Dabei kann es z. B. um die **Einkommens- und Vermögensverteilung** oder die **Armutsrisikoquote** gehen.

Im Kontext der Reform der Sozialversicherung misst die Ratsmehrheit den Auswirkungen ihrer Politikvorschläge auf solche Verteilungsindikatoren offenbar nur eine sehr untergeordnete Bedeutung bei. So wird beispielsweise die Tatsache nicht erwähnt, dass die Dämpfung von Renten- und ggf. Pflegeversicherungsleistungen und die Schließung der entstehenden Lücke durch Aufbau eines Kapitalstocks, dessen Finanzierung allein den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufgebürdet wird, eine **massive Verlagerung von Kosten und Risiken zu Gunsten der Arbeitgeber** darstellt. Zwar ist die finale ökonomische Inzidenz unklar; ↘ ZIFFERN 355 FF. zumindest für einen Übergangszeitraum ist jedoch von einer erheblichen Umverteilung zu Gunsten der Arbeitgeberseite auszugehen.

404. Das Eigentum an Unternehmen ist sehr stark im oberen Einkommensbereich konzentriert. So geht Bach (2025) davon aus, dass 87 % der Entlastung durch eine Körperschaftsteuersenkung auf das oberste Dezil der Einkommensverteilung entfallen. Allein 72 % entfallen auf das oberste Perzentil. Eine Entlastung der Arbeitgeberseite von oder eine Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen dürfte daher auch mit spürbaren personellen Verteilungswirkungen einhergehen. Eine Entlastung dürfte die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen spürbar erhöhen, während eine Belastung dementsprechend progressiv wirken und die Ungleichheit senken dürfte. Zwar sorgt sich die Ratsmehrheit im Kontext von Beitragssatzerhöhungen um die relativ stärkere Belastung von Versicherten unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze gegenüber Versicherten oberhalb davon. **Die sehr progressive Verteilungswirkung durch den auf die Arbeitgeber entfallenden Teil der Beitragssatzanhebung findet hingegen keine Berücksichtigung.**

Zumindest für paritätische Änderungen des Beitragssatzes kann aufgrund der vom Sachverständigenrat angeführten empirischen Evidenz eine in etwa paritätische ökonomische Inzidenz angenommen werden. ↘ ZIFFER 359 **Insofern dürfte eine paritätische Beitragssatzanhebung klar progressiv wirken.**

405. Die **Ratsmehrheit vernachlässigt** die **gravierenden negativen Effekte** der von ihr befürworteten Reformmaßnahmen insbesondere im unteren Bereich der Einkommensverteilung und damit einhergehende potenzielle **soziale Härten**: Die Vorschläge für die Pflegeversicherung gehen mit einem **drastischen Anstieg der Hilfe zur Pflege-Quote** einher; ↘ ZIFFERN 604 FF. die relativ hohen Zusatzbeitragssätze für den PVF II für Rentnerinnen und Rentner dürften die Armutsrisikoquote sowie die Grundsicherungsquote im Alter spürbar erhöhen. Die Vorschläge der Ratsmehrheit, in der GRV zur Dämpfung der Rentenausgaben nur noch eine Inflationsanpassung oder einen höheren Nachhaltigkeitsfaktor zum Einsatz kommen zu lassen, würden ebenfalls zu einem **Anstieg der Armutsgefährdung im Alter** führen (JG 2023 Ziffern 424 ff.).

Risiken und Nebenwirkungen kapitalgedeckter Vorsorge vernachlässigt

406. **Eine zentrale Rolle in den Reformvorschlägen der Ratsmehrheit für die GRV und die SPV spielt die kapitalgedeckte Vorsorge.** Durch die angenommene renditestarke Anlage kommt es langfristig zu großen Finanzvermögen, die dann zur Finanzierung von Rente und Pflege eingesetzt werden sollen. Gerade bei der GRV erscheinen die ausgewiesenen Effekte eindrucksvoll (JG 2023 Ziffern 454 ff.): Wenn alle Beschäftigten ab sofort 4 % des Bruttolohns monatlich in stark aktienbasierte internationale Kapitalmarktfonds investierten, erwürben sie persönliches privates Kapital, wodurch sich mit den Jahren das erzielbare Sicherungsniveau erhöhe. Nach den Berechnungen des SVR wären das bis zum Jahr 2080 eindrucksvolle 26,9 Prozentpunkte, was die Dämpfung des Rentenniveaus in der GRV um knapp 8 Prozentpunkte weit überkompensieren würde.

407. Durch eine solche Reform würde sich jedoch die **Gesamtbelastung der Beschäftigten** für die Altersvorsorge **mit einem Schlag um volle 4 Prozentpunkte erhöhen**, die sie anders als in der GRV **ohne Beteiligung der Arbeitgeber** komplett alleine tragen müssten. Zwar mag man einwenden, es sei letztlich egal, wer die Abgabe formal abführe, weil sich die ökonomische Lastverteilung unabhängig davon am Markt ergebe (JG 2023 Kasten 20). In diesem Fall könnte man allerdings auch vorschlagen, die Arbeitgeber sollten den Beitrag zur privaten Altersvorsorge oder ggf. den Zusatzbeitrag zum PVF II zu 100 % für ihre Beschäftigten übernehmen. Zudem erscheint es nicht als konsistent, sich einerseits aus gesamtwirtschaftlicher Sicht Sorgen um den bis zum Jahr 2035 projizierten Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes um 6 bis 7 Prozentpunkte zu machen, um gleichzeitig eine sofortige Mehrbelastung von 4 Beitragspunkten bei der privaten Rente für unproblematisch zu halten.

408. Die von der Ratsmehrheit **getroffenen Renditeannahmen** im Rahmen der kapitalgedeckten Vorsorge von **5 % real nach Abzug von Kosten, sind optimistisch**. Der Verweis darauf, dass so etwas auf Basis der Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte mit entsprechenden globalen Anlageprodukten durchaus realistisch erscheine, ist problematisch. Denn diese Vergangenheit war von starkem weltwirtschaftlichem Wachstum und einem massiven Ausbau der globalen Kapitalmärkte mit entsprechenden Kursgewinnen geprägt. Ob sich das – bei übrigens weltweit alternden Gesellschaften und wahrscheinlich schwächer wachsenden Ökonomien – über die nächsten 50 Jahre wiederholen kann, ist absolut unvorhersehbar – genau das meinte auch John Maynard Keynes, als er von fundamentaler Unsicherheit sprach.

Hinzu kommen die **geopolitischen Risiken**, die durch die zoll- und bündnispolitischen Eskapaden eines Donald Trump aktuell besonders plastisch vor Augen geführt werden. Es ist schlicht nicht vorhersehbar, wie in 30 Jahren die globale Wirtschaftsordnung aussehen wird und ob darin noch die Möglichkeit eines Zugriffs auf internationale Kapitalanlagen gegeben sein wird. Ebenfalls ist unklar, ob die Entwicklungsländer in Zukunft ökonomisch stark genug sein werden, die finanziellen Ansprüche der gealterten Bevölkerung in den Industrieländern durch Exporte zu bedienen, oder ob sie falls ökonomisch und machtpoli-

tisch erstarkt dazu überhaupt bereit sein werden. **Gerade angesichts solcher Risiken wäre eine vorsichtigere Herangehensweise bezüglich der Kapitaldeckung und der Renditeannahmen angeraten gewesen.** Darüber hinaus gibt es weitere grundsätzliche Zweifel, ob eine systematische Entlastung der jüngeren Generation durch die Kapitaldeckung gelingen kann (Truger, 2025).

Stärkung der GRV und Fokussierung der SPV erforderlich

409. Reformen der Sozialversicherungen sollten die Belastungen aufgrund steigender Beitragssätze im Auge behalten und sie im Idealfall möglichst vermeiden. Dabei ist es jedoch nicht erforderlich zentrale Ziele der Sozialversicherung – in der GRV die Lebensstandardsicherung und in der SPV die Vermeidung eines Anstiegs der Hilfe-zur-Pflege-Quote – aufzugeben. **Die negativen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Beitragssatzerhöhungen sind moderat und können durch eine wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik und hohe öffentliche Investitionen bei Weitem überkompensiert werden.**

410. **Die GRV sollte als zentrale Säule der Altersvorsorge gestärkt werden.** Das geht mit einem pragmatischen Bündel an Maßnahmen. Dazu gehört eine Mischung etwa aus mittel- bis langfristig höheren Beitragssätzen, einer stärkeren Steuerfinanzierung von beitragsfreien Leistungen, perspektivisch einer Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters, einer Steigerung der Erwerbstätigkeit, insbesondere von Frauen, der Einwanderung von Fachkräften sowie der Einbeziehung von bislang nicht abgesicherten Selbstständigen in die GRV (Truger, 2025).

411. Eine Reform der Pflegeversicherung sollte wieder auf deren ursprüngliches Ziel abstellen und einen weiteren Anstieg der Hilfe-zur-Pflege-Quote wirksam verhindern. Hierzu wäre eine Variante des von der Ratsmehrheit abgelehnten Sockel-Spitze-Tausches, d. h. eine Deckelung der Eigenanteile geeignet. Diese Maßnahme wäre mit hohen Kosten und entsprechend steigenden Beitragssätzen verbunden. Dies lässt sich jedoch vermeiden, wenn die Ausgabenseite der SPV im Sinne ihrer ursprünglichen Funktion refokussiert und gleichzeitig die Einnahmenseite der SPV über die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen durch den Bund sowie eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze gestärkt wird. ↘ ZIFFERN 614 FF.

Literatur zum Minderheitsvotum

Bach, S. (2025), Investitionsbooster: Signal für den Wirtschaftsstandort, aber soziale Schieflage und unsichere Wachstumswirkungen, Stellungnahme zu Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland“ (BT-Drs. 21/323), Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gerechtigkeitslücken im Steuersystem schließen, Steuerbetrug wirksam bekämpfen und Einnahmebasis des Staates stärken“ (BT-Drs. 21/356), Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Blank, F., J. Domingues Semeano, S. Dullien, C. Logeay und U. Stein (2026), Stellschrauben und Scheinlösungen in der gesetzlichen Rentenversicherung: Simulationsergebnisse verschiedener Reformvorschläge und Arbeitsmarktentwicklungen, IMK Policy Brief 211, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Truger, A. (2025), Ausbau der privaten kapitalgedeckten Rente: Mogelpackung mit großen Risiken, Vierteljahreshefte zur Arbeits- und Wirtschaftsforschung 2 (3), 392–397.

ANHANG

1. Grundlagen der Simulationen zur künftigen Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes

412. Langfristprojektionen machen intertemporale Zusammenhänge – Budgetrestriktionen, Generationenlasten, Pfadabhängigkeiten – unter expliziten Annahmen sichtbar und damit kritisierbar (Ochsner und Werding, 2026). Ihre Aussagen sind konditional: Sie zeigen, was unter bestimmten Annahmen konsistent folgt, und bemessen sich nicht an ihrer Treffgenauigkeit, sondern an der Transparenz und theoretischen Fundierung ihrer Prämissen. Bei allen in diesem Kapitel verwendeten Modellen handelt es sich um gesamtwirtschaftliche Modelle in sogenannter reduzierter Form. Das heißt, dass insbesondere Verhaltensanpassungen und makroökonomische Feedbacks der exogenen Entwicklungen nicht vollständig berücksichtigt werden. Die Ergebnisse sollten daher nicht als punktgenaue Vorausschau gelesen werden, sondern als strukturierte Analyse von Richtungen und Größenordnungen – als Offenlegung von Zukunftsannahmen, die andernfalls implizit und unkontrolliert in politische Entscheidungen einfließen würden.

413. Die 16. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung ist die amtliche, zwischen dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Ämtern der Länder abgestimmte Projektion der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und den Ländern bis zum Jahr 2070 (Statistisches Bundesamt, 2025). Sie umfasst insgesamt 27 Varianten, die unterschiedliche Annahmen zur Entwicklung der Geburtenhäufigkeit, Lebenserwartung und Migration kombinieren. Werding et al. (2026) schreiben diese Entwicklung, gestützt auf die mittleren Annahmen zur Geburtenhäufigkeit (G2) und Lebenserwartung (L2) sowie ein mittleres Szenario aus Annahmen des Statistischen Bundesamtes zur Wanderung (W1 und W2), bis zum Jahr 2080 fort.

414. Die Projektion des Produktionspotenzials, also desjenigen BIP-Niveaus, das die deutsche Wirtschaft erreichen kann, wenn Arbeit und Kapital normal ausgelastet sind (ohne konjunkturelle Über- oder Unterauslastung) basiert auf einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion ↘GLOSSAR (Ochsner et al., 2024). Dabei ergibt sich das Produktionspotenzial aus dem Zusammenspiel von (i) potenzieller Produktivität (Totale Faktorproduktivität), (ii) potenziellem Arbeitseinsatz (gemessen in Arbeitsstunden) und (iii) Kapitaleinsatz.

2. Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen

415. Sensitivitätsanalysen ordnen die Projektionsergebnisse des Basisszenarios zum Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz ↘ZIFFERN 346 FF. und zu den Bundeszuschüssen ↘ZIFFER 348 ein. Dabei werden zentrale Annahmen zur demografischen Entwicklung, zum Wanderungssaldo, zur Erwerbslosenquote, zur Erwerbsquote

von Frauen und zur durchschnittlichen Jahresarbeitszeit aller Erwerbstätigen variiert.

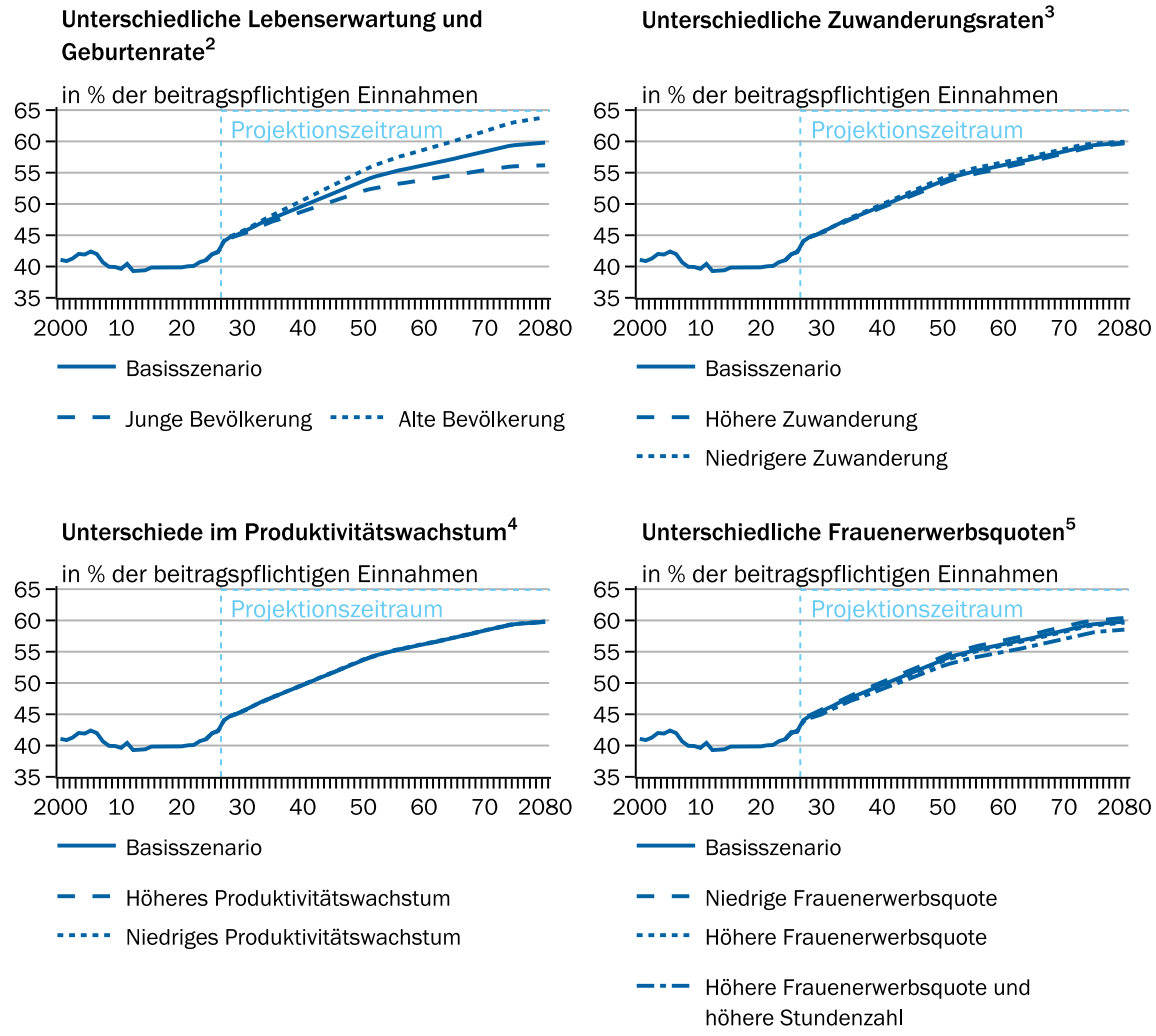
416. Für das Jahr 2030 zeigen Sensitivitätsanalysen zur Projektion des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes noch vergleichsweise geringe Abweichungen vom Basisszenario. ↘ ABBILDUNG 83 Der Beitragssatz liegt zwischen 45,0 % bei einer günstigeren Altersstruktur („junge Bevölkerung“) und 45,7 % bei stärkerer Alterung. Unterschiede bei der Zuwanderung führen zu Werten von 45,3 % bei hoher Zuwanderung und 45,5 % bei niedriger Zuwanderung. Ein höherer Anstieg der Frauenerwerbsquote reduziert den Beitragssatz im Jahr 2030 auf 45,2 %, während eine moderatere Entwicklung der Frauenerwerbsquote ihn auf 45,8 % anhebt. Abweichungen im Produktivitätswachstum wirken sich kaum aus: der Beitragssatz liegt hier zwischen 45,3 % und 45,4 %.

Im Jahr 2040 treten die Unterschiede deutlicher hervor. Bei einer jüngeren Bevölkerungsstruktur beträgt der Beitragssatz 48,9 %, bei stärkerer Alterung hingegen 50,6 %. Die demografischen Annahmen bewirken damit eine Differenz von 1,7 Prozentpunkten. Unterschiede allein bei der Zuwanderung führen im Jahr 2040 zu 49,5 % bei hoher und 50,0 % bei niedriger Zuwanderung. Die Arbeitsmarktannahmen wirken ebenfalls substanziell: 49,5 % bei einer dynamischeren Entwicklung der Frauenerwerbsquote stehen 50,2 % bei stagnierender Frauenerwerbsquote gegenüber. Bei einem höheren Anstieg der Frauenerwerbsquote und gleichzeitiger Ausweitung der Arbeitsstunden könnte der Beitragssatz auf 49,1 % sinken. Zusätzliche Varianten zur Erwerbslosenquote deuten darauf hin, dass höhere Erwerbslosenquoten mit höheren projizierten Beitragssätzen einhergehen (Werding et al., 2026). Unterschiede im Produktivitätswachstum bleiben demgegenüber auch auf Dauer gering: der Beitragssatz liegt im Jahr 2040 bei 49,7 % bzw. 49,8 %.

417. Sensitivitätsanalysen zur Projektion der Bundeszuschüsse zeigen, dass sich dieses Ergebnis bei alternativen Annahmen nur in einem begrenzten Korridor verändert (Werding et al., 2026). Je nach demografischer Entwicklung, insbesondere bei der Zuwanderung, Erwerbslosigkeit, Frauenerwerbsbeteiligung und Produktivitätswachstum bewegen sich die Bundeszuschüsse im Jahr 2040 in einer Bandbreite von 3,9 % bis 4,1 % des BIP. Eine jüngere Bevölkerung sowie höhere Zuwanderung, geringere Erwerbslosigkeit oder eine stärkere Zunahme der Frauenerwerbsbeteiligung (in Personen und in Stunden) dämpfen den Anstieg leicht. Umgekehrt führen eine stärkere Alterung, niedrigere Zuwanderung, eine höhere Erwerbslosenquote oder eine konstante Frauenerwerbsbeteiligung zu einem etwas höheren Finanzierungsbedarf und damit zu höheren Beitragssätzen, die sich über den Beitragssatzfaktor in der GRV auch in höheren Bundeszuschüssen niederschlagen. Auch alternative Annahmen zum medizinisch-technischen Fortschritt verändern das Ergebnis nur in begrenztem Umfang. Insgesamt erweisen sich die Bundeszuschüsse im Jahr 2040 als vergleichsweise robust gegenüber plausiblen Parameteränderungen. Die strukturelle Aufwärtsbewegung bis zum Jahr 2040 wird damit primär von grundlegenden demografischen Trends getragen und nicht durch einzelne Modellannahmen bestimmt.

↘ ABBILDUNG 83

Projizierte Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags unter alternativen Annahmen[1]



1 – Angaben für GKV und SPV inkl. durchschnittlicher Zusatzbeiträge bzw. Beitragszuschläge und -abschläge nach Kinderzahl. 2 – Das Basisszenario legt Variante G2L2 der 16. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde und unterstellt eine moderate Erholung der Fertilität sowie einen moderaten Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt bis zum Jahr 2070. Das Szenario „junge Bevölkerung“ basiert auf der Variante G3L1 und nimmt eine deutlich stärkere Zunahme der Fertilität bei gleichzeitig geringerem Anstieg der Lebenserwartung an. Das Szenario „alte Bevölkerung“ folgt G1L3 und unterstellt eine dauerhaft niedrige Fertilität bei stark steigender Lebenserwartung bis zum Jahr 2070. 3 – Im Basisszenario wird langfristig ein jährlicher Wanderungssaldo von 200 000 Personen unterstellt. In den Sensitivitätsanalysen wird jeweils ein um 100 000 Personen höherer bzw. niedrigerer Wanderungssaldo angenommen. 4 – Dem Basisszenario liegt eine langfristig konstante TFP-Wachstumsrate von 0,24 % pro Jahr zugrunde. Hieraus resultieren ein durchschnittliches Potenzialwachstum von 0,7 % für die Jahre 2026 bis 2080 und von 0,5 % im Endjahr 2080. In den Sensitivitätsszenarien wird die TFP-Wachstumsrate um jeweils 0,2 Prozentpunkte höher bzw. niedriger angesetzt. Daraus ergeben sich im Hochszenario (Niedrigszenario) durchschnittliche Potenzialwachstumsraten von 1,0 % (0,5 %) für die Jahre 2026 bis 2080 und von 0,8 % (0,2 %) im Endjahr 2080. Die Auswirkungen auf die Beitragssätze bleiben gering. 5 – Im Basisszenario steigt die Erwerbsquote von Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren von derzeit rund 93 % des Vergleichswerts gleichaltriger Männer bis zum Jahr 2060 auf 97,5 % und bleibt danach weitgehend konstant. Im Niedrigszenario verharrt sie bei 93 %, im Hochszenario steigt sie bis zum Jahr 2060 auf 99 %. In einem zusätzlichen Szenario nehmen die jährlichen Arbeitsstunden aller Erwerbspersonen bis zum Jahr 2060 um 5 % zu.

Quellen: BA, BMG, DRV, SIM.24, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-012-02

Daten (CSV)

3. Methodische Ansätze zur Schätzung von Arbeitsangebotselastizitäten

418. Arbeitsangebotselastizitäten messen, wie stark Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeit auf Änderungen des (Netto-)Lohns, z. B. durch Erhöhung der Sozialbeitragsbelastung, reagieren. Empirisch werden sie häufig mit strukturellen Haushaltsmodellen des Arbeitsangebots geschätzt, die Erwerbsbeteiligungs- und Stundenentscheidungen gemeinsam abbilden und die Identifikation vor allem aus den Knicken und Sprungstellen der Steuer- und Transfersysteme ableiten. Arbeitsangebotselastizitäten sind aufgrund unterschiedlicher Identifikationsansätze, Datengrundlagen und Modellannahmen nur eingeschränkt über Studien hinweg vergleichbar (Bargain et al., 2014; Bartels und Shupe, 2023).

419. Bargain et al. (2014) adressieren dieses Problem, indem sie einen einheitlichen, flexiblen Modellansatz staatenübergreifend anwenden und die Robustheit ihrer Ergebnisse systematisch über alternative Spezifikationen prüfen. Im Vergleich zu früheren Studien finden sie kleinere Elastizitäten und international eine geringere Spreizung der Eigenlohn-Elastizitäten. Neuere Studien nutzen häufiger quasi-experimentelle Reformvariationen oder Instrumenten Variablen-Strategien, um Erwerbsanreize kausal zu identifizieren. Sie berichten im Durchschnitt häufig kleine bis moderate Arbeitsangebotselastizitäten, wobei die Reaktionen stark heterogen ausfallen (Bartels und Shupe, 2023). Empirische Studien zur Schätzung der Arbeitsnachfrageelastizität variieren ebenfalls in ihren theoretischen Elastizitäten, empirischen Ansätzen und Datengrundlagen, was ihre Vergleichbarkeit einschränkt (Lichter et al., 2015).

LITERATUR

Adam, S., D. Phillips und B. Roantree (2019), 35 years of reforms: A panel analysis of the incidence of, and employee and employer responses to, social security contributions in the UK, Journal of Public Economics 171, 29–50.

Anderson, C.J. (2003), The psychology of doing nothing: Forms of decision avoidance result from reason and emotion, Psychological Bulletin 129 (1), 139–167.

Auerbach, A.J. und D.R. Feenberg (2000), The significance of federal taxes as automatic stabilizers, Journal of Economic Perspectives 14 (3), 37–56.

Bach, S., H. Buslei, M. Harnisch und N. Isaak (2019), Ökosteuer-Einnahmen sorgen noch heute für niedrigere Rentenbeiträge und höhere Renten, DIW Wochenbericht 86 (13), 223–231.

Baltagi, B.H. und F. Moscone (2010), Health care expenditure and income in the OECD reconsidered: Evidence from panel data, Economic Modelling 27 (4), 804–811.

Bargain, O., K. Orsini und A. Peichl (2014), Comparing labor supply elasticities in Europe and the United States: New results, Journal of Human Resources 49 (3), 723–838.

Bartels, C. und C. Shupe (2023), Drivers of participation elasticities across Europe: Gender or earner role within the household?, International Tax and Public Finance 30 (1), 167–214.

Bastani, S., Y. Moberg und H. Selin (2021), The anatomy of the extensive margin labor supply response, Scandinavian Journal of Economics 123 (1), 33–59.

Bates, L.J. und R.E. Santerre (2013), Does the U.S. health care sector suffer from Baumol's cost disease? Evidence from the 50 states, Journal of Health Economics 32 (2), 386–391.

Blömer, M. und A. Peichl (2020), Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

BMG (2026), Versicherungsfremde Leistungen, Bundesministerium für Gesundheit, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/v/versicherungsfremde-leistungen, abgerufen am 31.3.2026.

BMGS (2003), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin.

Boysen-Hogrefe, J. (2025), Versicherungsfremde Leistungen in der Rentenversicherung vom Bundeszuschuss gedeckt, Wirtschaftsdienst 105 (10), 753–757.

Bozio, A., T. Breda, J. Grenet und A. Guillouzouic (2025), Does tax-benefit linkage matter for the incidence of payroll taxes?, Review of Economic Studies, rdaf059.

Bratan, T. et al. (2022), E-Health in Deutschland: Entwicklungsperspektiven und internationaler Vergleich, Studie zum deutschen Innovationssystem 12-2022, Fraunhofer ISI im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

Carloni, D. (2021), Revisiting the extent to which payroll taxes are passed through to employees, CBO Working Paper 2021-06, Congressional Budget Office, Washington, DC.

Cockx, B. und S. Desiere (2024), Labour costs and the decision to hire the first employee, European Economic Review 170, 104859.

Colombier, C. (2017), Drivers of health-care expenditure: What role does Baumol's cost disease play?, Social Science Quarterly 98 (5), 1603–1621.

Currie, J. und B.C. Madrian (1999), Health, health insurance and the labor market, in: Ashenfelter, O.C. und D. Card (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Handbook in Economics 5, Bd. 3C, North-Holland, Amsterdam, 3309–3416.

Dolls, M., C. Fuest und A. Peichl (2012), Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe, Journal of Public Economics 96 (3–4), 279–294.

DRV Bund (2025), Versichertenbericht 2025, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.

DRV Bund (2024), Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2023, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.

EFI (2022), Digitale Transformation im Gesundheitswesen, in: EFI (Hrsg.), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2022, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin, 96–105.

Egger, P. und D.M. Radulescu (2011), Labor taxation and foreign direct investment, Scandinavian Journal of Economics 113 (3), 603–636.

Egger, P., D. Radulescu und N. Strecker (2013), Effective labor taxation and the international location of headquarters, International Tax and Public Finance 20 (4), 631–652.

Enders, A., D. Groll und N. Stähler (2020), Parity funding of health care contributions in Germany: A DSGE perspective, German Economic Review 21 (2), 217–233.

Fullerton, D. und G.E. Metcalf (2002), Tax incidence, in: Auerbach, A.J. und M. Feldstein (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Handbook in Economics 4, Bd. 4, North-Holland, Amsterdam, 1787–1872.

Gechert, S., C. Paetz und P. Villanueva (2021), The macroeconomic effects of social security contributions and benefits, Journal of Monetary Economics 117, 571–584.

Gertler, P. und J. Gruber (2002), Insuring consumption against illness, American Economic Review 92 (1), 51–70.

Getzen, T.E. (2000), Health care is an individual necessity and a national luxury: Applying multilevel decision models to the analysis of health care expenditures, Journal of Health Economics 19 (2), 259–270.

Gruber, J. (2022), Public finance and public policy, 7. Auflage, Worth Publishers, New York, NY.

Gruber, J. (1997a), The consumption smoothing benefits of unemployment insurance, American Economic Review 87 (1), 192–205.

Gruber, J. (1997b), The incidence of payroll taxation: Evidence from Chile, Journal of Labor Economics 15 (S3), S72–S101.

Guo, A. (2024), Payroll tax incidence: Evidence from unemployment insurance, Journal of Public Economics 239, 105209.

Guo, A. (2023), The effects of state business taxes on plant closures: Evidence from unemployment insurance taxation and multiestablishment firms, Review of Economics and Statistics 105 (3), 580–595.

Guo, A. und M. Wallskog (2025), New employer payroll taxes and entrepreneurship, Journal of Public Economics 250, 105469.

Hall, R.E. und C.I. Jones (2007), The value of life and the rise in health spending, Quarterly Journal of Economics 122 (1), 39–72.

Hansson, Å. und K. Olofsdotter (2014), Labor taxation and FDI decisions in the European Union, Open Economies Review 25 (2), 263–287.

Hartwig, J. (2008), What drives health care expenditure? Baumol's model of 'unbalanced growth' revisited, Journal of Health Economics 27 (3), 603–623.

Hayo, B. und M. Uhl (2017), Taxation and consumption: Evidence from a representative survey of the German population, Applied Economics 49 (53), 5477–5490.

Hohendanner, C. und S. Kohaut (2025), Tarifbindung und betriebliche Mitbestimmung: Keine Trendwende in Sicht, https://iab-forum.de/tarifbindung-und-betriebliche-mitbestimmung-keine-trendwende-in-sicht/, abgerufen am 10.4.2026.

Hüther, M., O. Thomas und P. Jochen (2025), Steigende Sozialversicherungsbeiträge belasten die Wettbewerbsfähigkeit, IW-Policy Paper 3/2025, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

IAB (2026), Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen nach Geschlecht und Altersgruppen 1991-2024, Ergebnisse aus der IAB-Arbeitszeitrechnung nach Alter und Geschlecht (AZR AG), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

IfW Kiel (2026), Wachstumseffekte und Wachstumshebel, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Kiel Institut für Weltwirtschaft, Forschungsgruppe Konjunktur und Wachstum, Kiel.

Jacques, P., M.-L. Leroux und D. Stevanovic (2021), Poverty among the elderly: The role of public pension systems, International Tax and Public Finance 28 (1), 24–67.

Johnston, A.C. (2021), Unemployment insurance taxes and labor demand: Quasi-experimental evidence from administrative data, American Economic Journal: Economic Policy 13 (1), 266–293.

Kim, J., S. Kim und K. Koh (2022), Labor market institutions and the incidence of payroll taxation, Journal of Public Economics 209, 104646.

Kleven, H., C. Landais, M. Muñoz und S. Stantcheva (2020), Taxation and migration: Evidence and policy implications, Journal of Economic Perspectives 34 (2), 119–142.

Komamura, K. und A. Yamada (2004), Who bears the burden of social insurance? Evidence from Japanese health and long-term care insurance data, Journal of the Japanese and International Economies 18 (4), 565–581.

Kramarz, F. und T. Philippon (2001), The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment, Journal of Public Economics 82 (1), 115–146.

Lichter, A., A. Peichl und S. Siegloch (2015), The own-wage elasticity of labor demand: A meta-regression analysis, European Economic Review 80, 94–119.

Lobel, F. (2024), Who benefits from payroll tax cuts? Market power, tax incidence and efficiency, mimeo.

Malmendier, U., C. Schaffranka, M. Schwarz und M. Werding (2025), Neustart für die private Altersvorsorge: Ein renditestarkes Vorsorgedepot für Deutschland, SVR-Arbeitspapier 04/2025, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Miller, S., N. Johnson und L.R. Wherry (2021), Medicaid and mortality: New evidence from linked survey and administrative data, Quarterly Journal of Economics 136 (3), 1783–1829.

Müller, K.-U. und M. Neumann (2017), Who bears the burden of social security contributions in Germany? Evidence from 35 years of administrative data, De Economist 165 (2), 165–179.

Muñoz, M. (2025), International trade responses to labor market regulations, American Economic Review 115 (11), 3675–3712.

Neumann, M. (2017), Earnings responses to social security contributions, Labour Economics 49, 55–73.

Newhouse, J.P. (1977), Medical-care expenditure: A cross-national survey, Journal of Human Resources 12 (1), 115–125.

Ochmann, R. und M. Albrecht (2024), Beitragsentwicklung in der Sozialversicherung: Szenarienbasierte Projektion bis zum Jahr 2035 für die DAK-Gesundheit, Kurzbericht für die DAK-Gesundheit, IGES Institut, Berlin.

Ochmann, R., M. Albrecht und D. Sonnenberger (2025), Beitragsentwicklung in der Sozialversicherung: Update der szenarienbasierten Projektion bis zum Jahr 2035, Kurzbericht für die DAK-Gesundheit, IGES Institut, Berlin.

Ochsner, C. (2026), The transmission of social insurance contribution rate shocks, mimeo.

Ochsner, C., L. Other, E. Thiel und C. Zuber (2024), Demographic aging and long-run economic growth in Germany, SVR-Arbeitspapier 02/2024, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Ochsner, C. und M. Werding (2026), Langfrist-Projektionen in der ökonomischen Politikberatung. Eine Einordnung, Wirtschaftsdienst 106, im Erscheinen.

OECD (2026), Employment and unemployment by five-year age group and sex - indicators, https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=DisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_LFS\%40DF_LF, abgerufen am 13.4.2026.

OECD (2025a), Taxing wages 2025: Decomposition of personal income taxes and the role of tax reliefs, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2025b), Taxing wages: Non-tax compulsory payments, Accompanying material for the Taxing Wages 2025 publication, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Rice, T. (2013), The behavioral economics of health and health care, Annual Review of Public Health 34, 431–447.

Saez, E., M. Matsaganis und P. Tsakloglou (2012), Earnings determination and taxes: Evidence from a cohort-based payroll tax reform in Greece, Quarterly Journal of Economics 127 (1), 493–533.

Saez, E., B. Schoefer und D. Seim (2019), Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: Evidence from a young workers' tax cut in Sweden, American Economic Review 109 (5), 1717–1763.

Schulten, T. (2025), Tarifpolitischer Jahresbericht 2024: Anhaltend hohe Tarifabschlüsse trotz rückläufiger Inflationsraten, Berichte zur Tarifpolitik 2024, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Statistisches Bundesamt (2026), Verteilung der Bruttomonatsverdienste von Vollzeitbeschäftigten im April 2025, https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/_Grafik/_Interaktiv/verteilung-bruttomonatsverdienste-vollzeitbeschaeftigung.html, abgerufen am 10.4.2026.

Statistisches Bundesamt (2025), 16. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/annahmen_ergebnisse_16te_kBv.html, abgerufen am 2025.

Werding, M. et al. (2026), Alterungsschub und Sozialbeiträge: Simulationen zu GKV und Pflegeversicherung, SVR-Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin, im Erscheinen.