



Sachstand

Die Beitragsbemessungsgrenze in der Arbeitslosenversicherung Einordnung und Überblick

Die Beitragsbemessungsgrenze in der Arbeitslosenversicherung
Einordnung und Überblick

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 115/18
Abschluss der Arbeit: 15. November 2018
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Die Beitragsberechnung in der Sozialversicherung	4
1.1.	Beitragssätze	4
1.2.	Beitragsbemessungsgrundlage und Beitragsbemessungsgrenzen	5
1.2.1.	Höhe der Beitragsbemessungsgrenzen	5
1.2.2.	Funktion	6
2.	Die Beitragsbemessungsgrenze in der Arbeitslosenversicherung	7

1. Die Beitragsberechnung in der Sozialversicherung

Das Wesen der Sozialversicherung wird insbesondere durch den Risikoausgleich und die Deckung des Bedarfs durch die Beteiligten der solidarischen Versicherung gedeckt. Die Mittel werden aus Beiträgen der Versicherten, der Arbeitgeber und Dritter, durch staatliche Zuschüsse und durch sonstige Einnahmen gewonnen, wobei die Beiträge die wichtigsten Einnahmen der Sozialversicherungsträger sind.

Die Höhe der Beiträge folgt aus dem jeweiligen Beitragssatz und der Bemessungsgrundlage, gegebenenfalls begrenzt durch eine Beitragsbemessungsgrenze.

Am 3. November 2017 hat der Bundesrat der Verordnung der Bundesregierung über die maßgeblichen Rechengrößen der Sozialversicherung für 2018 (Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung 2018) zugestimmt.¹ Mit der Verordnung² erfolgt eine Fortschreibung der jeweiligen Vorjahreswerte entsprechend der Steigerungsrate der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer.³ Die Lohnzuwachsrate beträgt im Jahr 2016 2,33 Prozent (alte Bundesländer) beziehungsweise 3,11 Prozent (neue Bundesländer), was einer gesamtdeutschen Veränderungsrate von 2,42 Prozent entspricht.

1.1. Beitragssätze

Der Beitrag zur gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung wird jeweils in einem Prozentsatz vom sozialversicherungspflichtigen Bruttolohn bemessen. Diese Beitragssätze zur Sozialversicherung sind zum Jahreswechsel 2017/2018 weitestgehend stabil geblieben. Der Struktur des Beitragssatzes zur gesetzlichen Krankenversicherung entsprechend (§ 242 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V)) bleibt es bei der verbindlichen Beitragsuntergrenze von 14,6 Prozent. Der allein vom Arbeitnehmer ggf. zu tragende Zusatzbeitrag einzelner Krankenkassen beträgt im Durchschnitt 1,0 Prozent. Der Beitrag in der sozialen Pflegeversicherung wird bis 2022 stabil bleiben,⁴ der Beitragssatz in der Künstlersozialversicherung sinkt auf 4,2 Prozent.⁵ In der gesetzlichen Rentenversicherung sinkt der Beitragssatz aufgrund der guten Wirtschaftslage um 0,1 Prozentpunkte auf dann 18,6 Prozent bzw. 24,7 Prozent in der knapp-schaftlichen Rentenversicherung.⁶ Das Beitragsniveau soll ausweislich des Rentenversicherungsberichts 2017 in der mittleren Variante bis 2021 bestehen und in der knappschaftlichen Rentenversicherung bis 2022 erhalten bleiben. Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung ändert

1 Bundesratsdrucksache 657/17.

2 BGBl. Teil I, S. 3778.

3 Vgl. § 68 Abs. 2 S. 1 SGB VI.

4 Bundestagsdrucksache 18/13582.

5 BGBl. Teil I, S. 3056.

6 Den Senkungen hat der Bundesrat am 15. Dezember 2017 zugestimmt, vgl. Bundesratsdrucksache 718/17.

sich nicht, obwohl aufgrund wachsender Überschüsse ausreichende Finanzreserven bestünden, und daher verschiedentlich gefordert wurde, diesen um 0,3 Prozent auf 2,7 Prozent zu senken.⁷

1.2. Beitragsbemessungsgrundlage und Beitragsbemessungsgrenzen

Die Beitragsbemessungsgrundlage Versicherungspflichtiger sind die beitragspflichtigen Einnahmen. Dies sind regelmäßig⁸ das Arbeitsentgelt beziehungsweise das Arbeitseinkommen.

1.2.1. Höhe der Beitragsbemessungsgrenzen

Die Beitragsbemessungsgrenze ist der Betrag, bis zu dem die Beitragsbemessungsgrundlage bei der Beitragsberechnung berücksichtigt wird. Übersteigt der Bruttolohn danach die Beitragsbemessungsgrenze, wird der Versicherungsbeitrag höchstens von diesem Grenzbetrag erhoben. Vom Erreichen der Beitragsbemessungsgrenze an bleiben die absoluten Beiträge zur jeweiligen Versicherung konstant, sodass der prozentuale Anteil am Bruttoeinkommen sinkt.

Für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung gilt bundeseinheitlich die Jahresarbeitsentgeltgrenze, die 75 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung (West) beträgt.⁹ Die Jahresarbeitsentgeltgrenze der Krankenversicherung ist für diese auch die Versicherungspflichtgrenze, ab der Versicherte sich entweder freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung oder privat krankenversichern können. Die Versicherungspflichtgrenze und die Beitragsbemessungsgrenze sind in der Krankenversicherung inzwischen unterschiedlich hoch.¹⁰ Die Beitragsbemessungsgrenze beträgt für 2018 53.100 Euro, demgegenüber beträgt die Versicherungspflichtgrenze im selben Jahr 59.400 Euro.

In der gesetzlichen Rentenversicherung hat die Beitragsbemessungsgrenze nur die Bedeutung für die Beitragsberechnung, weil es hier anders als in der Krankenversicherung keine Versicherungspflichtgrenze gibt. Sie beträgt im Jahr 2018 78.000 Euro (West) beziehungsweise 69.600 Euro (Ost).¹¹

Die Beitragsbemessungsgrenze in der Arbeitslosenversicherung entspricht gemäß § 341 Abs. 4 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) in ihrer Höhe und Funktion der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung.

7 *Richter*, Ronald, in: Deutsches Steuerrecht 2017, S. 2823 mit weiteren Nachweisen.

8 Es existieren verschiedene Ausnahmen, etwa für freiwillig Versicherte oder für in geschützten Werkstätten beschäftigte behinderte Menschen.

9 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Übersicht über das Sozialrecht, Ausgabe 2017, S. 131.

10 Grund hierfür ist eine aus Finanzierungsproblemen resultierende deutliche Anhebung der Arbeitsentgeltgrenze zum Jahr 2003 mit dem Beitragssicherungsgesetz vom 23. Dezember 2002 (BGBl. Teil I, S. 4637). Um bis dahin nicht Versicherungspflichtige von der dann bestehenden gesetzlichen Versicherungspflicht zu befreien, schuf man eine besondere Jahresarbeitsentgeltgrenze, die seitdem mit der Verweisung in § 223 Abs. 3 SGB V (für die Krankenversicherung) und § 55 Abs. 2 SGB Elftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) (für die Pflegeversicherung) Beitragsbemessungsgrenze ist.

11 In der knappschaftlichen Rentenversicherung liegt der Betrag bei 96.000 Euro (West) und 85.800 Euro (Ost), vgl. auch §§ 159, 160 und 275a SGB VI.

1.2.2. Funktion

Die Funktion der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung wird in § 157 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) beschrieben. Danach ist sie der für die Begrenzung der Einkommensbelastung durch die Beiträge verantwortliche Faktor.¹² Mit ihr werde die verfassungsrechtlich gebotene Beschränkung des mit der Versicherungspflicht verbundenen Eingriffs in das durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Recht zur Eigenvorsorge gewährleistet.¹³ Mit ihr werde sichergestellt, dass sich die verfassungsrechtlich zulässige¹⁴ Pflichtabsicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bewegt.¹⁵

Die Beitragsbemessungsgrenze in der Arbeitslosenversicherung ist durch den Verweis auf die allgemeine Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung in § 341 Abs. 4 SGB III bestimmt. Sie ist in der Arbeitslosenversicherung - wie in der Rentenversicherung - spiegelbildlicher Ausdruck des Umstandes, dass die Sozialversicherung an sich lediglich eine Grundsicherung - wenn auch im Vergleich zur Grundsicherung auf gehobenem Niveau - garantieren und keinen vollen Risikoausgleich verwirklichen, insbesondere nicht in jedem Fall den bisherigen Lebensstandard aufrechterhalten will und ihre Leistungen daher der Höhe nach beschränkt sind.¹⁶ Wenn aber die Leistungen eine bestimmte Obergrenze nicht überschreiten, dann ist es sachgerecht und entspricht dem Prinzip der Beitragsäquivalenz, dass dies auch in der kohärenten Begrenzung der Beitragserhebung seinen Ausdruck findet.

Eine solche Leistungsbeschränkung gibt es in der gesetzlichen Krankenversicherung demgegenüber nicht. Der Anspruch auf Gesundheitsleistungen besteht vielmehr unabhängig von der Bei-

12 Vgl. *Kreikebohm*, Ralf, in: Kommentar zum Sechsten Buch Sozialgesetzbuch, 5. Auflage, 2017, § 159, Rn. 3.

13 *Ebsen*, Ingwer, in: Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 3, Rentenversicherung, § 4 Rn. 48.

14 BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 1970, Az. 1 BvR 307/68.

15 Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Beitragsbemessungsgrenze, ihrer Erhöhung und Abschaffung (1) am Beispiel der Krankenversicherung vgl. Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste (2010): Ist die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Krankenversicherung aus rechtlicher Sicht möglich?, Ausarbeitung, WD 3 - 3000 - 491/10, abrufbar im Internetauftritt des Bundestages: <https://www.bundestag.de/blob/423774/40ae3fcc47aa58fe44d2584e62e1cbdc/wd-3-491-10-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 14. November 2018; *Bieback*, Karl-Jürgen, Verfassungs- und sozialrechtliche Probleme einer Änderung der Beitragsbemessungsgrenze in der GKV, Hans-Böckler-Stiftung 2014; (2) am Beispiel der Rentenversicherung vgl. Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste (2012): Beitragsbemessungsgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung, Sachstand, WD 6 - 3000 - 099/12 (unveröffentlicht) und (2017): Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung bei regressiver Abflachung der Rentenhöhe, Ausarbeitung, WD 6 - 3000 - 129/16, abrufbar im Internetauftritt des Bundestages: <https://www.bundestag.de/blob/501066/80c5d0f76a1bf2cdfd1115178e93a9c5/wd-6-129-16-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 14. November 2018; zu den Konsequenzen einer Anhebung für Verteilung und Wachstum vgl. nur *Jess*, Heinrich, Konsequenzen einer Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze für Verteilung und Wachstum, in: Die Angestelltenversicherung, 12/2002, S. 490 f.

16 Vgl. *Rolfs*, Christian, in: Kommentar zum Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch, 70. Auflage, 2018, § 341 SGB III, Rn. 13; *Ulmer*, Mathias, in: Beck'scher Online-Kommentar zum Sozialrecht, Drittes Buch Sozialgesetzbuch, 50. Edition, September 2018, § 341, Rn. 1.

tragshöhe und richtet sich nach dem Maß des individuellen Bedarfs und bedeutet einen prinzipiell gleichen Kriterien unterworfenen Leistungsanspruch (Bedarfsprinzip). Alle Versicherten sind in gleichem Umfang abgesichert.

2. Die Beitragsbemessungsgrenze in der Arbeitslosenversicherung

Die Existenz einer Beitragsbemessungsgrenze in der Arbeitslosenversicherung und der Rentenversicherung mag hiernach aus Sach- wie aus Rechtsgründen gerechtfertigt erscheinen. Unklar bleibt indes, worauf der Verweis in § 341 Abs. 4 SGB III beruht, warum also die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung auch für die Arbeitslosenversicherung herangezogen und nicht etwa - die Notwendigkeit einer Beitragsbemessungsgrenze unterstellt - nicht unabhängig von der Rentenversicherung bestimmt wird.

Ein Blick in die Entstehungsgeschichte der Arbeitslosenversicherung offenbart, dass die Bezugnahme auf die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung keinesfalls von Anfang an bestanden hat. Sowohl der Entwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung vom 16. Dezember 1926¹⁷ als auch das spätere Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16. Juli 1927¹⁸ stellen in § 131 AVAVG (Entwurf) beziehungsweise § 150 AVAVG (Gesetz) insoweit auf die maßgeblichen Grenzen in der Krankenversicherung ab. Dass dieser Schritt letztlich nicht ohne Einwand erfolgte, aber jedenfalls für den Moment alternativlos erschien, ergibt sich aus einer Fußnote in der Begründung des Gesetzentwurfes. Dort heißt es: „solange aber das Beitragsverfahren der Arbeitslosenversicherung den Krankenkassen obliegt, ist eine andere Berechnungsgrundlage unmöglich, wenn man nicht ganz auf die Vereinfachung verzichten will, die durch den Anschluß an die Krankenversicherung erreicht ist.“ Und weiter: „Immerhin ist der Einwand so erheblich, dass er bei einer späteren Prüfung der Frage, ob ein anderer Weg für das Beitragsverfahren zweckmäßiger ist, nicht unbeachtet bleiben darf.“

Auch im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 17. März 1955¹⁹ wird die Frage nach der Bezugnahme auf die Krankenversicherung aufgeworfen, aber letztlich ebenfalls mit Verweis auf die nach wie vor bestehende Kopplung des Beitragseinzugs beibehalten. Bemerkenswert erscheint an dieser Stelle noch, dass im weiteren Beratungsprozess nach einem entsprechenden Beschluss des Ausschusses für Arbeit im Absatz 4 (zwischenzeitlich Absatz 2b) des § 150 AVAVG eine besondere

17 Reichstagsdrucksache 3/2885, vgl. zur Entstehungsgeschichte des Gesetzes auch den mündlichen Bericht des 9. Ausschusses (Soziale Angelegenheiten) über den Entwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung vom 2. Juli 1927, Reichstagsdrucksache 3/3507.

18 RGBL. Teil I, S. 187.

19 Bundestagsdrucksache 2/1274, zum weiteren Gesetzgebungsprozess vgl. auch den Zweiten schriftlichen Bericht des Ausschusses für Arbeit (27. Ausschuss) vom 27. September 1956, Bundestagsdrucksache 2/2714 sowie die Zusammenstellung mit den Beschlüssen des Bundestags in zweiter Beratung vom 15. November 1956, Bundestagsdrucksache 2/2870.

Beitragsbemessungsgrenze eingeführt wurde, wonach fortan die Bemessung des Entgelts auf einen Maximalbetrag von 750 Deutsche Mark (DM) je Monat begrenzt war.²⁰ Dem Beschluss lag ausweislich des Ausschussberichts die Annahme zugrunde, dass „auch im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung die gleiche Beitragsgrenze eingefügt werden wird.“²¹ Nach der Neufassung des AVAVG war die Regelung zur Beitragsbemessungsgrenze mit Bekanntmachung vom 3. April 1957 sodann in § 164 AVAVG enthalten.²²

Seit dem 1. Januar 1967 erfolgte die Bemessung der Beiträge dann einheitlich nach den Bestimmungen der Rentenversicherung in § 1385 Reichsversicherungsordnung (RVO), indes blieb es bei der besonderen Beitragsbemessungsgrenze in § 164 Abs. 4 AVAVG. Der Grundlohn war bis 31. Dezember 1966 für die Bemessung der Krankenversicherungsbeiträge ohnehin „nur noch bei denjenigen krankenversicherungspflichtigen Arbeitnehmern maßgebend, die mit ihrem Arbeitsverdienst die Bemessungsgrenze in der Krankenversicherung nicht übersteigen; für die nicht mehr krankenversicherungspflichtigen, aber noch der Angestelltenversicherung unterliegenden Arbeitnehmern, deren Entgelt 600 DM monatlich nicht überschritt, galt der für die Bemessung der Rentenversicherungsbeiträge maßgebende Grundlohn (950 DM im Monat seit 1. Januar 1962) auch für die Bemessung der Arbeitslosenversicherung.“²³

Der Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Überleitung der Haushaltswirtschaft des Bundes in eine mehrjährige Finanzplanung (Finanzplanungsgesetz) vom 2. November 1966 enthält dann auch die Begründung, wonach der „Schutz der Versicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit [...] nunmehr auch auf Angestellte erstreckt werden [soll], die wegen der Höhe ihres Jahresarbeitsverdienstes bisher nicht versichert waren.“²⁴

Mit dem Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) vom 16. November 1967 wurde die Vorschrift aus dem vormaligen § 164 AVAVG in § 171 AFG (im späteren Gesetz²⁵ dann § 175 AFG) überführt, wobei die besondere Beitragsbemessungsgrenze aus Absatz 4 nicht mehr enthalten war. Nach der Gesetzesbegründung führe diese Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze zu einer Vereinfachung der Beitragsberechnung und erleichtere den Beitragseinzug.²⁶

Die Regelung zur Beitragsbemessungsgrenze behielt dann - mit geringfügigen Änderungen in der Zwischenzeit - bis einschließlich 31. Dezember 1997 ihre Gültigkeit und ging schließlich mit der

20 Mit dem Gesetz zur Änderung des Reichsknappschaftsgesetzes und des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 10. August 1966 (BGBl. Teil I, S. 482) wurde dieser Betrag auf 1300 DM erhöht.

21 Vgl. den Zweiten schriftlichen Bericht des Ausschusses für Arbeit, Bundestagsdrucksache 2/2714, S. 20.

22 BGBl. Teil I, S. 321.

23 *Schieckel*, Horst, Kommentar zum AVAVG, 3. Auflage, 1968, § 164, S. 152b².

24 Finanzplanungsgesetzesentwurf, Bundestagsdrucksache 5/1067, S. 13.

25 BGBl. Teil I, S. 582.

26 Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 5/2291, S. 92.

Neuschaffung des SGB III in § 342 SGB III²⁷ auf (im Gesetzentwurf wie in der Beschlussempfehlung²⁸ noch § 342 SGB III).

Die Materialien zu den wesentlichen Schritten von der Einführung einer Beitragsbemessungsgrenze in der Arbeitslosenversicherung bis zur heutigen Regelung in § 341 SGB III sind als Konvolut beigelegt.

- Anlage -

27 BGBl. Teil I, S. 594, 670.

28 Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz-AFRG) vom 18. Juni 1996, Bundestagsdrucksache 13/4941, S. 88 und 215 sowie Bundestagsdrucksachen 13/5676 sowie 13/5730; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) vom 29. Januar 1997, Bundestagsdrucksache 13/6845, S. 200.