

RHEINAHRCAMPUS REMAGEN

SYSTEMISCHE SOZIALPOLITIK

SKRIPT

*Prof. Dr. Olaf Winkelhake*

10. Februar 2026

# Inhaltsverzeichnis

1 Vorbemerkungen	2
I Die Aufgaben des Staats	8
2 Alternative Staatskonzepte	9
3 Instrumente von Sozialpolitik	14
II Verteilung und Wachstum	18
4 Wachstumszwang	19
5 Messung ökonomischer Ungleichheit	24
III Sozialpolitische Baustellen	30
6 Demographie	31
7 Überblick über die Baustellen	36
IV Lösungsvorschläge und Schlussfolgerungen	42
8 Drei Konzepte	43
9 Schlussfolgerungen	49

# Kapitel 1

## Vorbemerkungen

### 1.1 Prüfung

Am Ende des Semesters findet eine Open-Book-Klausur statt, wie Sie sie aus der *Einführung Ökonomie* und den *Grundzügen der Gesundheitsökonomie* kennen. So wie im 2. Semester können Sie beliebige Unterlagen aus Papier in die Prüfung mitnehmen und in diesen Unterlagen herummalen, Notizen machen, Klebezettel verwenden, ... Die Punkte aus dieser Klausur gehen mit 1/3 in die Modulnote ein.

Inzwischen haben Sie einige Erfahrung mit diesem Prüfungstyp und wissen, dass es in der Prüfung keine Auswendiglernfragen geben wird, sondern 100% Analyse und Anwendung. Weil die Veranstaltung neu konzipiert worden ist, gibt es noch keine ehemaligen Klausuraufgaben zur Übung.

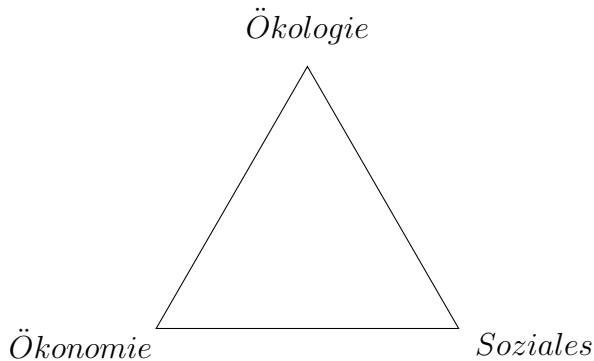
### 1.2 Materialien und Ablauf der Sitzungen

Diese Veranstaltung läuft zu großen Teilen so ab, wie Sie das aus dem ersten und zweiten Semester gewohnt sind.

- Das Skript hat weniger Kapitel als Semesterwochen. Wir werden also hin und wieder mehr als eine Sitzung für ein Kapitel brauchen. Hinweise darauf finden Sie hier:
- Es gibt jeweils einen Arbeitsplan, der auflistet, was in der Sitzung passieren soll und was dafür vorzubereiten ist.
- Die Seiten, die ich auf dem Visualizer beschreibe, lade ich als Protokoll auf OLAT hoch

### 1.3 Rückblick auf das Nachhaltigkeitsdreieck

In der *Einführung Ökonomie* haben Sie das Nachhaltigkeitsdreieck kennengelernt. Wir haben damals schon festgestellt, dass die drei „Ecken“ konkurrierende Ziele sind. Umgangssprachlich setzen wir Nachhaltigkeit mit *Ökologie* gleich, aber in diesem Kontext meint man mit Nachhaltigkeit „funktioniert auch langfristig“.



Ein Beispiel für nicht nachhaltige *Wirtschaftspolitik* können Sie jeden Tag, den Sie nach Remagen fahren, erleben: Über Jahrzehnte hat der Staat nicht genug in die Verkehrsinfrastruktur reinvestiert und die Steuergelder lieber an anderer Stelle ausgegeben. Irgendwann fällt einem das auf die Füße. Wir leiden zur Zeit unter einer maroden Infrastruktur, die zumindest in meiner Lebenszeit, nicht mehr das Niveau erreichen wird, dass sie in den 1980er Jahren hatte.

Aus ökologischen Gesichtspunkten ist das vielleicht auch gar nicht so schlecht, weil Mobilität <sup>1/5</sup> unseres  $CO_2$ -Fußabdrucks ausmacht und allein dieser Posten doppelt so groß ist, wie der ökologisch nachhaltige Fußabdruck. Das bedeutet, dass der *wirtschaftlich* motivierte historische Ausbau der Verkehrsinfrastruktur *ökologisch* nicht nachhaltig war.

Ich muss mich nicht sehr verrenken, um eine Verbindung zu *Soziales* zu finden. Je maroder die Infrastruktur ist, umso größer der Anreiz, in die Nähe des Arbeitsplatzes zu ziehen. Das führt in Ballungsräumen dazu, dass die Mietpreise steigen und dazu, dass Einkommensschwäche die Mieten irgendwann nicht mehr zahlen können und durch die Einkommensstärkeren im Rahmen von Gentrifizierung verdrängt werden.

In diesem Semester geht es aber nicht um *Verkehrs-* sondern um *Sozialpolitik*. Wir fokussieren auf die „*Soziales*“ - Ecke in unserem Dreieck, aber es ist klar, dass wir auch dann die anderen Ecken im Auge behalten müssen, weil alle drei Ecken zusammenhängen und im Regelfall leider nicht positiv, sondern als konkurrierende Ziele.

*Nachhaltigkeit* bedeutet in diesem Kontext, dass wir alle drei Ecken im Blick behalten müssen, weil das ganze System aus dem Ruder läuft, wenn eine Ecke zu stark vernachlässigt wird. Die eine Ecke gerät aus dem Ruder und weil die Ecken so stark miteinander verbunden sind, die anderen Ecken auch.

## 1.4 Systemische Sozialpolitik

### Traditionelle Sozialpolitik

Wenn Sie sich Lehrbücher der Sozialpolitik<sup>1</sup> anschauen ähnelt sich der Aufbau:

1. Aufbau eines normativen Rahmens, der definiert, was man unter „Gerechtigkeit“ verstehen soll

---

<sup>1</sup>z.B. Althammer, Jörg und Lampert, Heinz. Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin 10. Aufl., 2021. Dietz, Berthold und Toens, Katrin. Sozialpolitik kompakt, Wiesbaden: Springer VS 4. Aufl., 2022, Boeckh, Jürgen et al. Sozialpolitik in Deutschland, Wiesbaden: Springer VS 4. Aufl., 2017.

2. Ableitung von „gerechten“ Ansprüchen<sup>2</sup> einzelner sozial schwacher Personengruppen an die Gesellschaft
3. Ausgestaltung der Leistungen

Das bedeutet, dass man auf die „Soziales“ - Ecke im Nachhaltigkeitsdreieck fokussiert und nicht allzu weit in Richtung der anderen beiden Ecken schaut. Das scheint mir ein sinnvoller Ansatz für einen Studiengang *Soziale Arbeit* zu sein, wenn das Berufsziel die konkrete Arbeit mit sozial schwachen Personengruppen ist. Für uns als Ökonomen passt das aber nicht gut, weil wir die Leute sind, die für die Bestimmung und Verwendung von Budgets zuständig sind.

## Systemischer Ansatz

Das Adjektiv *systemisch* ist ein wenig zu einem Modewort geworden. Es bedeutet, dass etwas Teil eines größeren Systems ist. In unserem Fall bedeutet das, dass Sozialpolitik nicht im luftleeren Raum hängt. Mit dem Rückgriff auf das Nachhaltigkeitsdreieck habe ich das schon deutlich gemacht. Wenn wir in diesem Semester *systemische* Sozialpolitik betreiben, bedeutet das, dass wir alle drei Ecken im Blick behalten wollen, wobei klar ist, dass wir als *Ökonomen* die Spezialisten für die „Ökonomie-Ecke“ sind und wir keine *Sozialarbeiter* sind. Wir sind auch keine *Ökologen*. Dieser letzte Aspekt wird in dieser Veranstaltung am kürzesten kommen. Wir werden nicht allzu viel über *Umweltökonomie* sprechen, aber am Ende des Semesters werden wir uns z.B. mit der *Klimadividende* ein Instrument anschauen, wie man mit einem *ökonomischen* Instrument *ökologische* Ziele verfolgt, die *sozial* Schwäche nicht überfordern soll.

## 1.5 Erweiterung

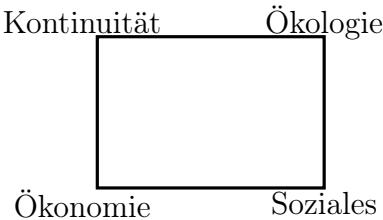
Der Soziologe Philipp Staab hat mich auf eine Idee gebracht.<sup>3</sup> Er geht der Frage nach, wieso der ökologische Umbau der Gesellschaft auf so viel Widerstand stößt. Auch bei den ökologisch Sensibilisierten und denen, die von diesem Umbau profitieren würden. Staab schaut sich also die „Ökologie-Ecke“ an. Das ist aber nicht weit weg von unserem Thema, weil seine Diagnose ist, dass der Ursprung dieses Widerstands darin liegt, dass der ökologische Umbau sehr absehbar viele Lebensentwürfe über den Haufen wirft, was den Menschen im Regelfall nicht gefällt, weil die Menschen an ihrem Lebensstil hängen.

Vielleicht halten Sie das für ein „Boomer-Problem“. Ich glaube, das stimmt nicht. Ich habe mir daher eine Gruselgeschichte für Sie ausgedacht, die vielleicht besser passt. Wegen [wichtigen Grund bitte hier einfügen] sollen *Handies* und *Social Media* verboten werden. Nach meiner Beobachtung haben Sie einen großen Teil Ihres Lebens darauf hin ausgerichtet, dass es diese Dinge gibt. Wenn es die nun nicht mehr geben soll, ist meine Erwartung, dass der Widerstand von GenZ extrem sein würde, selbst wenn klar ist, warum [wichtigen Grund bitte hier einfügen] es dringend geboten wäre, Handies und Social Media sofort stillzulegen.

---

<sup>2</sup>Ich habe *gerecht* in Anführungsstriche gesetzt, weil ziemlich unklar ist, worin Gerechtigkeit besteht. Dazu aber mehr im nächsten Kapitel.

<sup>3</sup>Staab, Philipp. Systemkrise - Legitimationsprobleme im grünen Kapitalismus, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 2025.



Diesen Aspekt habe ich *Kontinuität* genannt und ihn als vierten Aspekt in das (jetzt) Nachhaltigkeitsviereck eingebaut. Im Kontext der Nachhaltigkeit bedeutet das, dass man nicht nur die drei Ecken austarieren muss, sondern dieses Austarieren auch noch möglichst „geräuschlos“ stattfinden soll. Anders herum: Ein Austarieren, dass ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltig ist, aber den Menschen gravierende Änderungen an ihrem Lebensstil abverlangt, wird auf Widerstand stoßen.

## 1.6 Überblick über das Semester

Die Veranstaltung ist in vier Teile geteilt:

### I. Aufgaben des Staats

Etwa  $\frac{1}{3}$  des BIPs in Deutschland entfallen auf staatliche Sozialleistungen. Ist das viel, angemessen oder zu wenig? Die Antwort hängt sehr stark davon ab, welche Aufgaben der Staat haben soll. Ich habe das bewusst im Konjunktiv geschrieben. Ich habe mein ganzes Leben in Deutschland gelebt. Sie vielleicht auch. Da liegt es nahe, die Aufgaben des Staats genau dort zu sehen, wo wir das in Deutschland gewohnt sind. Nun ist für die Forderung „*Der Staat hat die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass X*“ die Begründung „*weil das immer so war*“ vielleicht nicht die beste.

In diesem Teil werden wir uns zwei extreme Staatskonzepte ansehen und die soziale Marktwirtschaft, in der wir leben, als Mittelweg kennenlernen.

In einem solchen Staat, der ein „best of“ Planwirtschaft und Marktwirtschaft sein soll, stellt sich die Frage, auf welche Weisen er aktiv wird. Das schauen wir uns im dritten Kapitel an.

### II. Wachstum und Verteilung

In der *Einführung Ökonomie* haben wir schon darüber nachgedacht, ob die Wachstumsorientierung der Politik nicht ein wenig über das Ziel hinausschießt. Mehr als ein Schnitzel auf einmal kann man nicht essen und vielleicht wäre es eine gute Idee, bei gleichem Einkommen weniger zu arbeiten. Vielleicht würde das zu einer höheren Lebensqualität führen.

Das Problem ist, dass wir als Gesellschaft bisher einen großen Teil der Sozialpolitik aus diesem Wachstum finanziert haben. Wenn die Wirtschaft aber nicht mehr wächst, funktioniert Sozialpolitik nur noch, indem man an die Bestände der Wohlhabenderen geht. Mein Eindruck ist, dass die gesellschaftlichen Konflikte die wir (nicht nur in Deutschland) wahrnehmen, zu einem großen Teil darauf zurückzuführen sind, dass diese Verteilungsspielräume kleiner geworden sind.

In diesem Kontext gibt es die These des Wachstumszwangs, der besagt, dass die westlichen Industrieländer nur funktionieren, wenn sie wachsen und kollabieren, wenn das nicht mehr so ist. Diese These schauen wir uns an.

Das zweite Thema in diesem Teil wird sich mit der Frage befassen, wie man *Ungleichheit* messen kann. Wenn es bei Ungleichheit um Körpergröße ginge, würden wir einen Zollstock nehmen, aber Körpergröße ist sozialpolitisch nicht besonders relevant. Wir werden uns mit *ökonomischer* Ungleichheit befassen, weil sich viele andere Formen von Ungleichheit auf ökonomische Ungleichheit zurückführen lassen.<sup>4</sup>

### III. Sozialpolitische Baustellen

Ich habe gesagt, dass die Verteilungskonflikte zunehmen. Ein Grund dafür ist der demographische Wandel, d.h. die Unwilligkeit der Boomer, GenX/Y und demnächst Z, mehr Kinder zu bekommen. Das führt derzeit schon dazu, dass die Boomer aus dem Erwerbsleben ausscheiden, aber viel weniger GenZ ins Berufsleben einsteigt, aber die Boomer auch Rente haben wollen.

Ein Stück weit sind wir dann wieder beim Thema *Wachstum*, weil das BIP von weniger Menschen erwirtschaftet werden wird, was wieder die Verteilungsspielräume einengt. Demographie ist also ein Querschnittsthema.

Im zweiten Semester haben wir uns ausführlich mit dem Gesundheitssystem beschäftigt und gesehen, welche sozialpolitischen Nebenziele die GKV verfolgt. Mit der gleichen Intensität könnten wir uns die anderen sozialpolitischen Handlungsfelder ansehen. Machen wir aber, rein aus Zeitgründen nicht. Wir schauen uns nur die wichtigsten Baustellen kurz an.

### IV. Lösungsvorschläge

In diesem Teil werden wir uns zuerst drei Konzepte anschauen, die derzeit als mögliche Lösung sozialpolitischer Probleme gehandelt werden:

1. Die Klimadividende,
2. eine kapitalgedeckte Rentenversicherung und
3. das bedingungslose Grundeinkommen.

Diese drei Konzepte sind nicht so schwer zu verstehen. Daher habe ich die Beschreibung ziemlich knapp gehalten. Das Problem ist aber, dass es überraschende Nebenwirkungen gibt, wenn man genauer hinschaut. Das werden wir sehen, wenn wir Modellrechnungen „from scratch“ bauen werden.

In der letzten Sitzung ziehen wir ein Fazit und überlegen uns, welche sozialpolitische Handlungsebene am erfolgversprechendsten ist.

---

<sup>4</sup>Mit „Körpergröße“ habe ich mir ja eine Suppe eingebrockt. Könnte man nicht sagen, dass sehr sehr kleine Menschen irgendwie benachteiligt sind? Ja. Was wir ja nicht machen können, ist, diese Menschen normalgroß zu zaubern. Also geht es darum, ob diese Benachteiligung irgendwie abfederbar ist. Hier kommt das Einkommen ins Spiel. Alice ist 1,39m groß und per definitionem kleinwüchsig. Mit normalen Autos kann sie nicht fahren, weil die Sitze zu tief sind und zu weit von den Fußpedalen entfernt sind. Man kann diese Autos aber umrüsten. Das kostet aber Geld. usw.

## 1.7 Volkswirtschaftliche Ausrichtung

Diese Veranstaltung *Sozialpolitik* habe ich sehr stark volkswirtschaftlich ausgerichtet. Nun bilden wir Sie ja nicht zu Volkswirten, sondern Betriebswirten aus. Man könnte nun denken, dass es für Betriebswirte wichtiger wäre, sich mit den Details der sozialen Sicherung auszukennen. Das halte ich aus mehreren Gründen für weniger wichtig:

- Wenn Sie im zweiten Semester einen Blick in das Gesundheitssystem - Lehrbuch von Simon geworfen haben, haben Sie gesehen, dass es dort Tausende von Details gibt, über die man sprechen kann. Das ist in den anderen Bereichen sozialer Sicherung ganz genauso. Sich hier flächendeckend auch nur ansatzweise auskennen zu wollen, ist aussichtslos.
- Wenn Sie später im Sozialbereich arbeiten sollten, werden Sie sich schnell in die 5% für Sie relevanten sozialpolitischen Wissen einarbeiten, ohne dass Sie die 95 irrelevanten Prozent in Ihrem Studium auf Vorrat in mitschleppen mussten.
- Wenn Sie im Sozialbereich arbeiten, werden Sie nicht direkt mit der sozialpolitischen Zielgruppe arbeiten. Sie sind kein Sozialarbeiter, sondern Betriebswirt. Sie arbeiten also im kaufmännischen Bereich. Ihr Job ist es, Einnahmen und Ausgaben im Blick zu behalten. Besonders für die Einnahmeseite ist es wichtig, dass Sie verstehen, wie der „Markt“ auf dem Sie agieren, funktioniert.
- Den Begriff *Markt* habe ich in Anführungszeichen gesetzt, weil die Einnahmeseite der Unternehmen nicht dadurch gespeist wird, dass man sich innovative Produkte ausdenkt, für die man möglichst zahlungsbereite Käufer findet. Die Einnahmeseite Ihres Unternehmens wird sich zu einem großen Teil aus öffentlichen Geldern speisen und dann muss man sich die volkswirtschaftliche Brille aufsetzen, um die Spielregeln zu verstehen.

# Teil I

## Die Aufgaben des Staats

# Kapitel 2

## Alternative Staatskonzepte

### 2.1 Politische Philosophie

Im letzten Kapitel habe ich den Aufbau der traditionellen Sozialpolitik beschrieben. Der erste Schritt ist, zu begründen, warum der Staat überhaupt so etwas wie Sozialpolitik betreiben soll. Das ist nicht selbstverständlich, wie uns der Blick in andere Länder, wie z.B. die USA, zeigen. Dort wird Sozialpolitik in viel geringerem Umfang betreiben.<sup>1</sup> In den USA ist die Forderung verbreitet, diesen Umfang noch drastisch weiter zu verringern.

Das kommt uns wahrscheinlich komisch vor, weil wir das anders gewohnt sind. Vielleicht sind diese US-Amerikaner irre oder asozial. Vielleicht ist es aber auch nicht ganz so einfach. Wenn wir skeptisch in Richtung USA schauen, ist es nicht überraschend, dass viele US-Amerikaner skeptisch in unsere Richtung schauen und *uns* für irre halten. Hier scheint es also unterschiedliche „Traditionen“ oder „Denkschulen“ zu geben. Wenn das so ist, ist es sinnvoll, sich nicht nur die Position anzuschauen, in der man selbst sozialisiert ist, sondern auch die andere(n).

Der Oberbegriff für diese Denkschulen heißt *Politische Philosophie*. Das „politisch“ bezieht sich nicht auf Parteien, sondern auf „polis“, das griechische Wort für *Staat*. Es geht also um Staatsphilosophie. Im Rahmen dieser Veranstaltung können wir hier nur an der Oberfläche kratzen und eine ganz grobe Landkarte zeichnen. Einen guten Überblick bietet *Sandel, Michael J. Gerechtigkeit - wie wir das Richtige tun, Berlin: Ullstein, 2013.*

### 2.2 Die französische Revolution als roter Faden

Aus dem Geschichtsunterricht kennen Sie die Parole der französischen Revolution:

*Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit*

Der Begriff *Brüderlichkeit* ist etwas angestaubt und wir sollten das besser als *Solidarität* übersetzen.

An dieser Stelle geht es mir nicht um Geschichtsunterricht, sondern darum, dass man sich hier drei Begriffe auf die Fahnen schreibt, die, wenn man näher hinsieht, konkurrierende Ziele sind. Das kennen wir von unserem Nachhaltigkeitsdreieck und das ist hier ähnlich. Wieder haben wir es mit Zielen zu tun, die wir, jeweils einzeln betrachtet, alle gut finden, die sich aber gegenseitig im Weg stehen. Wenn ich frei sein will, dann bedeutet

---

<sup>1</sup>Im Master werden wir uns das US-Gesundheitssystem etwas näher anschauen.

das, dass ich einen anderen Lebensentwurf verfolgen kann als andere. Dann sind wir aber nicht mehr gleich und die Frage ist, welche Solidarität ich dann noch einfordern kann.

Wenn wir uns die verschiedenen Denkschulen der politischen Philosophie anschauen, sieht es so aus, als würde man einen dieser drei Begriffe als Ausgangspunkt seines Denkens wählen und die beiden anderen als nachrangig oder irrelevant behandeln.

## 2.3 Libertarianismus

Bei der Idee des Libertarianismus<sup>2</sup> steht die Freiheit des Einzelnen im Mittelpunkt. Diese Denkschule ist in den USA verbreiteter als bei uns.<sup>3</sup> Vielleicht ist das der Grund dafür, dass dort *Sklaverei* ein zentrales abschreckendes Beispiel ist. Ein Sklave arbeitet, darf das, was er erarbeitet, aber nicht behalten, sondern muss es seinem Besitzer abliefern. Der tut gut daran, seinem Sklaven einen Teil zurückzugeben, wenn er nicht will, dass der Sklave verhungert. Dann müsste er einen neuen Sklaven kaufen. Auf Dauer ist das teuer.

Ein bedenkenswertes Argument ist, dass die Existenz eines Staates bedeutet, dass die Bürger Teilzeitsklaven sind, weil sie Steuern bezahlen müssen. Wenn die Steuer- und Abgabenquote in Deutschland 2024 bei etwa 40% gelegen hat, bedeutet das, dass die Bürger über diese 40%, die sie erwirtschaftet haben, nicht verfügen können, sondern gezwungen sind, dieses Geld dem Staat zu überlassen. Sie haben keine Alternative. Die Struktur ist absolut identisch.

Natürlich bekommen die Bürger dafür auch Gegenleistungen. Der Sklave aber auch. Entscheidend ist, dass weder Sklave noch Bürger individuell entscheiden können, welche Gegenleistungen für welche Abgabenquote erfolgen soll. Das ist eine gravierende Einschränkung der Freiheit, die (so die Position) nicht akzeptabel ist.

Die Konsequenz daraus ist, dass man einen *Minimalstaat* einführt, der für Gesetze, Recht und Ordnung sorgt, aber sonst nichts tut, weil jede zusätzliche Aufgabe Steuergelder erfordert und damit den Grad der Unfreiheit erhöht.<sup>4</sup> Die Idee des *Ultraminimalstaats* kann das noch toppen, indem man diesen Minimalstaat nicht als Pflicht einführt, sondern staatliche Strukturen nur innerhalb von *gated communities* herrschen. Außerhalb herrscht das Recht des Stärkeren. Man muss sein Recht in die eigene Hand nehmen, zahlt aber auch keine Steuern.

Wir sind es gewohnt, staatliche Leistungen umsonst oder zu nicht kostendeckenden Preisen zu erhalten. Das geht in diesem Konzept natürlich nicht, weil das den Finanzierungsbedarf des Staates steigert. Die Lösung ist, dass diese Güter über *Märkte* angeboten werden sollen. In einem Minimalstaat müssten Sie für Ihr BWL-Studium in Remagen etwa 1.200€ je Monat zahlen. Das würde Ihnen, auch wenn Ihre Eltern das nicht finanzieren können, nicht allzu schwer fallen, weil es dann einen größeren Markt für Bildungskredite gäbe. Natürlich würden Sie dann mit mehreren Zehntausend Euro Schulden ins Berufsleben starten, aber - vergessen Sie das nicht - Sie zahlen auch kaum Steuern. Die Schulden sind dann schnell abbezahlt.

---

<sup>2</sup>Achtung: Es heißt LiberTArismus, nicht LiberRALismus. In beiden steckt das lateinische Wort für Freiheit *libertas*.

<sup>3</sup>Auf Sandel, Michael J. Gerechtigkeit - wie wir das Richtige tun, Berlin: Ullstein, 2013 als Überblick habe ich schon hingewiesen. Ausführlicher und gut lesbar ist die zentrale Quelle für diese Denkschule Nozick, Robert. Anarchie, Staat, Utopia, München: Olzog, 2011.

<sup>4</sup>Eine andere Bezeichnung für diese Idee ist „Nachtwächterstaat“.

Für staatliche Sozialpolitik gibt es dementsprechend auch keinen Spielraum. Gibt es also gar keine *Solidarität*? Doch. Aber diese Solidarität besteht nicht in einem *Recht* auf staatliche Unterstützung, sondern in privat organisierten und finanzierten Wohltätigkeitsseinrichtungen.

## 2.4 Zentrale Planwirtschaft

In den *Grundzügen der Gesundheitsökonomie* haben wir uns das Konzept der Zünfte angeschaut. Die Idee stammt aus einer Zeit des Lebens am Existenzminimum. Durch die Planung des Angebots sollte verhindert werden, dass Menschen verhungern. Man wollte auf der Angebotsseite ruinöse Konkurrenz verhindern und auf der Angebotsseite eine Ausbeutung der Kunden durch unangemessen hohe Preise.

Die zentrale Planwirtschaft greift diese Idee auf. Der Hintergrund ist aber nicht mehr der, dass man am Existenzminimum lebt und ohne Planung Menschen sterben, sondern der, dass ohne Planung ein Teil der Bevölkerung zwar nicht verhungert, aber durch den anderen Teil der Bevölkerung, der ein viel höheres Einkommen hat, ausgebeutet wird. Es geht also in erster Linie nicht um die Einkommenshöhe, sondern um Einkommensunterschiede, die man vermeiden will. Wir sind also bei der Parole „Gleichheit“.

Der zentrale Motor dieser Ausbeutung ist (so die These) das Eigentum an Unternehmen. Karl Marx hat das *Privateigentum an Produktionsmitteln* genannt.<sup>5</sup> Zu Marx' Zeiten konnte man noch an „den“ Unternehmer denken, also einer Person, der das Unternehmen gehört. Heute denken wir eher an den Aktionär.

Um diese Ausbeutung durch die Unternehmenseigentümer (Kapitalisten) zu unterbinden, befinden sich dann alle Unternehmen im Staatsbesitz, so dass es keine Privatpersonen mehr gibt, die die Gewinne einstreichen können. Diese Staatsunternehmen werden zentral gelenkt, d.h. die Entscheidungen über Preise und Produktionsmengen fallen nicht im Unternehmen, sondern in einer zentralen Planungskommission.<sup>6</sup>

## 2.5 Probleme der Konzepte

Der Minimalstaat und die zentrale Planwirtschaft sind theoretische Konzepte. Wenn wir uns die Geschichte anschauen, finden wir keine Beispiele für diese Konzepte, sondern Mischformen. Das liegt daran, dass diese Konzepte ein bestimmtes Menschenbild voraussetzen und nicht gut funktionieren, wenn es Personen gibt, die diesem Menschenbild nicht entsprechen.

Der Minimalstaat setzt ein hohes Maß an Selbstverantwortung voraus. Wenn man schlechte Entscheidungen trifft, muss man die Konsequenzen selbst tragen. Das hört sich gut an, solange man nicht an Menschen denkt, die mit diesem Maß an Selbstverantwortung überfordert sind. Man muss gar nicht an Menschen mit kognitiven Behinderungen denken.

---

<sup>5</sup>Marx, Karl. Das Kapitel Bd.1, Berlin: Dietz, 1979.

<sup>6</sup>Es gibt auch Varianten dieser Idee, die die Unternehmen nicht verstaatlichen wollen, sondern in das Eigentum der Beschäftigten überführen. Apple gehört dann den Apple-Mitarbeitern. Diese Feinheiten führen uns hier zu weit und diese Idee hat es nicht bis ans Tageslicht gebracht, sondern ist 1968 (Prager Frühling) von der Sowjetunion militärisch niedergeschlagen worden. Ganz gut lesbar: Sik, Ota. Argumente für den dritten Weg, Hamburg, 1973. Eine Variante, von der ich nicht weiß, ob man dieses Rad noch einmal halb neu erfunden hat oder sich ohne Namensnennung dreist bedient hat, ist Felber, Christian. Gemeinwohl-Ökonomie, München: Piper, 2018.

Etwa 8% der erwachsenen Personen in Deutschland sind überschuldet.<sup>7</sup> Das ist ein starker Hinweis darauf, dass diese Gruppe nicht gut mit Geld umgehen kann.

Ein weiteres Problem des Minimalstaats ist, dass die Fähigkeiten der Menschen nicht nur vom Himmel fallen, sondern durch das soziale Umfeld und die Geschichte ihrer Familie mitbestimmt werden. Wenn bei Alice zu Hause nur Türkisch gesprochen wird, dann wird es für sie schwieriger, lesen zu lernen, weil sie in der Anlauttabelle das „i“ über „i wie Igel“ lernen soll, sie dieses stachelige Tier aber unter dem Namen *kirpi* kennt. Dementsprechend muss Alice im Vergleich viel mehr leisten als Bob, der zu Hause keinen Nachtisch bekommt, wenn er „wegen“ mit Dativ benutzt.

Die DDR war zwar auch keine 100% zentrale Planwirtschaft, aber an ihrer Geschicktheit können wir das zentrale Probleme dieses Konzepts gut erkennen.<sup>8</sup> Die Fokussierung auf (Einkommens-)Gleichheit bedeutet, dass Einkommen als *Leistungsanreiz* weitgehend wegfällt. Der Hauptgrund für den Bau der Mauer 1961 war, die Abwanderung der Bevölkerungsteile zu verhindern, für die dieser Leistungsanreiz wichtig war und die dann in der Volkswirtschaft der DDR fehlten.

Wenn man *Fehlen von Leistungsanreizen* umkehrt, bedeutet das *wenig Nachteile durch Passivität*. Die Innovationsschwäche der DDR war dann eine Folge. Zum einen wanderten viele Hochqualifizierte (so lange das noch ging) in den Westen ab, zum anderen war der Anreiz zu Innovationen für die Verbliebenen geringer, weil man die späteren Gewinne ja nicht privat einstecken konnte. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Erziehung zu einer „sozialistischen Persönlichkeit“ im Bildungssystem im Mittelpunkt stand,<sup>9</sup> die sich gesellschaftlich und ökonomisch engagiert. Etwas überspitzt gesagt, wäre das eine Gesellschaft die zu 100% auf Ehrenamt basieren würde.

## 2.6 Soziale Marktwirtschaft als Synthese

Das Konzept der sozialen Marktwirtschaft ist der Versuch, die Vorteile einer libertaristischen Marktwirtschaft und einer planwirtschaftlichen Sozialpolitik zu kombinieren und deren jeweilige Nachteile nach Möglichkeit zu vermeiden.<sup>10</sup>

In der *Einführung Ökonomie* haben wir die Marktformen *Polypol* und *Monopol* miteinander verglichen. Diese Unterscheidung ist für das Konzept der sozialen Marktwirtschaft zentral. Die Sorge, dass die Kapitalisten die anderen Marktteilnehmer (Kunden und Arbeitnehmer) ausbeuten, setzt voraus, dass die Unternehmen *Marktmacht* besitzen. Eine zentrale Aufgabe des Staats ist, das zu verhindern und den Wettbewerb auf den Märkten zu stärken. Das ist auch notwendig, weil schon den Klassikern Adam Smith und Karl Marx klar war, dass die Unternehmen kein Interesse an Wettbewerb haben und Wettbewerb tendenziell instabil ist.

In den *Grundzügen der Gesundheitsökonomie* haben wir einen Innovationszyklus durchgespielt und gesehen, dass innovative Unternehmen auch unter Wettbewerbsbedingungen

<sup>7</sup><https://www.creditreform.de>

<sup>8</sup>Einen Überblick bietet Steiner, André. Von Plan zu Plan - eine Wirtschaftsgeschichte der DDR, Berlin: Aufbau-Verl.-Gruppe, 2007.

<sup>9</sup>Kerbel, Barbara, "Wie der sozialistische Staat die Bildungseinrichtungen prägte", Bundeszentrale für politische Bildung 1.7 2016.

<sup>10</sup>Die klassische Quelle für Deutschland ist Erhard, Ludwig. Wohlstand für alle, Köln: Anaconda Verl., 2009. Das Buch ist erstmals in den späten 1950er Jahren erschienen. Ludwig Erhard, der damalige Wirtschaftsminister, verwendet eine andere Terminologie.

eine Zeit lang Pioniergewinne erzielen können und deswegen einen Anreiz haben, die Effizienz zu steigern. Diese gestiegene Effizienz führt zu Wachstum und aus diesem Wachstum, so die Idee, kann Sozialpolitik finanziert werden. Ludwig Erhard hat das so formuliert:

*Es ist sehr viel leichter, jedem einzelnen aus einer immer größer werdenden Kuchen ein größeres Stück zu gewähren als einen Gewinn aus einer Auseinandersetzung um die Verteilung<sup>11</sup>*

Auf diese Weise hat man auf der einen Seite Märkte, auf denen sich die Marktteilnehmer frei bewegen können, so lange sie sich an die Gesetze halten. Auf der anderen Seite gibt es Spielraum für Sozialpolitik, weil die soziale Marktwirtschaft nicht für alle Menschen gut funktioniert.

## 2.7 Veränderte Rahmenbedingungen und Kontinuität

Die beschriebenen Konzepte funktionieren meist ein paar Jahre oder Jahrzehnte gut, bis sich die Rahmenbedingungen ändern und das Konzept an seine Grenzen gerät. So hat die DDR bis in die 1970er Jahre ähnliche Wachstumsraten wie Westdeutschland erzielt.<sup>12</sup><sup>13</sup>

Auf Dauer hat das Konzept der DDR nicht funktioniert. Das Konsumniveau im Westen war höher. Die Bevölkerung konnte das durch das „Westfernsehen“ beobachten und war unzufrieden mit dem eigenen materiellen Lebensstandard. Die Lösung, die man *Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik* nannte<sup>14</sup>, war, dass man den volkswirtschaftlichen Kapitalstock veralten ließ, um mehr Ressourcen für Konsumgüter einsetzen zu können. Auf diese Weise hoffte man, Systemloyalität erzeugen zu können.<sup>15</sup> Diese Idee ging nicht auf, weil der Loyalitätseffekt (wenn es ihn denn überhaupt gibt) nicht rechtzeitig eintrat, bevor der DDR - Kapitalstock völlig marode war.<sup>16</sup>

Damit möchte ich kein DDR-Bashing betreiben, sondern deutlich machen, dass sich Rahmenbedingungen ändern können und Lösungen, die bisher gut funktioniert haben, dann nicht mehr funktionieren. Wenn dann noch die Erwartung hinzukommt, dass die neuen Lösungen keine Auswirkungen auf die bisherigen Lebensentwürfe hat (das ist die „Kontinuitäts-Ecke“ unseres Vierecks) und man von der Zukunft eine Art Gegenwartsverlängerung<sup>17</sup> erwartet, hat man ein massives Problem. Wir werden uns noch mit der Frage befassen, welche Auswirkungen das in den letzten Jahrzehnten spürbar nachgelassene Wachstum auf Sozialpolitik hat, d.h. was passiert, wenn Erhards Kuchen nicht mehr größer wird. Vielleicht laufen wir in ein ähnliches Problem wie die DDR vor 40 Jahren.<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup>Erhard, Ludwig. Wohlstand für alle, Köln: Anaconda Verl., 2009, S. 18.

<sup>12</sup>Busch, Ulrich, "Die DDR als staatssozialistische Variante des Fordismus", Jahrbuch für Forschungen zur Geschichte der Arbeiterbewegung 2009. S.34-56.

<sup>13</sup>Eine interessante Beobachtung, die ich bei westdeutschen Büchern aus der Zeit - z.B. Baade, Fritz. Der Wettkampf zum Jahre 2000, Berlin: Union, 1966 - gemacht habe, war, dass es für die Autoren damals offen war, welches Wirtschaftssystem auf lange Frist ökonomisch erfolgreicher sein würde.

<sup>14</sup>Mittag, Günter. Um jeden Preis - im Spannungsfeld zweier Systeme, Berlin, Weimar: Aufbau-Verlag, 1991.

<sup>15</sup>Steiner, André. Von Plan zu Plan - eine Wirtschaftsgeschichte der DDR, Berlin: Aufbau-Verl.-Gruppe, 2007.

<sup>16</sup>Mau, Steffen. Lütten Klein - Leben in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft, Berlin: Suhrkamp, 2019. S.115

<sup>17</sup>Dieser schöne Begriff stammt aus Staab, Philipp. Systemkrise - Legitimationsprobleme im grünen Kapitalismus, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 2025.

<sup>18</sup>Plumpe, Werner, "Ausgeträumt", Frankfurter Allgemeine Zeitung 9.12. 2024. S.6.

# Kapitel 3

## Instrumente von Sozialpolitik

### 3.1 Gesetzgebung

In der *Einführung Ökonomie* haben wir uns, im Kontext des Themas *Personal- und Arbeitsmarkt* mit dem Mindestlohn befasst. Dieser Mindestlohn ist ein Beispiel für sozialpolitisch motivierte Gesetzgebung, die die sozioökonomische Position einer Gruppe (hier die der Schwachqualifizierten) verbessern soll, indem man Spielregeln für die Beteiligten festlegt.

Dieses Beispiel macht ein verbreitetes Problem solcher Gesetze deutlich: Die als Unterstützung gedachten Gesetze führen zu einer Diskriminierung der Zielgruppe bzw. die Regelungen werden informell umgangen. Bei unserem Beispiel des Mindestlohns, bei dem die Produktivität der Arbeitsplätze den Mindestlohn nicht erwirtschaftet, weichen die Arbeitgeber über unbezahlte Überstunden aus oder bauen die Arbeitsplätze ab. Der Grund ist, dass die Gesetze die Kosten der Sozialpolitik bei den Unternehmen abladen wollen und die Unternehmen diesen schwarzen Peter nicht haben wollen und eine Ausweichstrategie entwickeln.

In diesem Kontext ist der Begriff *Konnexitätsprinzip* wichtig<sup>1</sup>, denn nicht immer sind die *Unternehmen* diejenigen, denen man den schwarzen Peter zuschiebt. Ein beliebter Schachzug ist, dass Gesetze auf *Bundesebene* erlassen werden, die den Bund nichts kosten, weil die *Länder* oder *Kommunen* die Kosten tragen. Ein Beispiel dafür ist das Recht auf einen KiTa-Platz, das ein Bundesgesetz ist, wobei die Kitas von den Gemeinden finanziert werden.

### 3.2 Eigenproduktion

Ein Aspekt von Sozialpolitik besteht in der Bereitstellung von Gütern. Der sozialpolitische Aspekt dieser Güter besteht darin, dass diese Güter über den Markt entweder gar nicht oder zu unerwünscht hohen Preisen bereitgestellt werden.

Solche Güter werden vom Staat selbst produziert. Sie sitzen gerade vor einem solchen Gut. Dem Skript. Ich werde aus Steuermitteln bezahlt und im Rahmen dessen, was ich dafür tue, schreibe ich dieses Skript.

Ein häufig übersehenes Problem ist, dass Eigenproduktion auch Geld kostet, bzw. Kapazitäten bindet. Wenn die ausgelastet sind, muss man andere Dinge dann lassen.

---

<sup>1</sup>Grob übersetzt: „Wer bestellt, bezahlt“.

### 3.3 Auftragsproduktion

Die Alternative könnte sein, das Skript nicht von mir, aus Steuergeldern schreiben zu lassen, sondern jemanden damit zu beauftragen, das zu tun. Beim Skript ist das etwas fernliegend. Ein besseres Beispiel ist der Straßenbau. Die Straßen werden aus Steuermitteln finanziert, aber von Privatunternehmen gebaut. Der Staat hat genügend Straßen, dass er ein staatseigenes Unternehmen damit auslasten könnte. Tut er aber nicht, sondern beauftragt Unternehmen, deren Hauptkunde der Staat ist.

In manchen Branchen gibt es auch parallele Angebote. Privatschulen sind private Unternehmen, die sich aber zu über 90% aus Steuermitteln finanzieren und nur den Rest in Form von Schulgeld von den Eltern bekommen. Etwa 10% aller Schulen sind solche Privatschulen. Die anderen 90% sind Schulen, die sich vollständig aus Steuermitteln finanzieren.

Eine solche Fremdvergabe ist nur dann sinnvoll, wenn die Leistung von den Externen billiger erbracht werden kann als vom Staat selbst. Dazu habe ich mir ein Zahlenbeispiel ausgedacht, bei dem diese Rechnung aufgeht.

	Kosten	Gewinn	$\sum$
Staat	100	-	100
privates Unternehmen	80	10	90

Das private Unternehmen ist in der Lage, die Leistung 10% günstiger anzubieten als der Staat, obwohl in dem niedrigeren Preis noch eine Rendite von  $10/90 = 11,1\%$  steckt. Der Grund ist, dass die Kosten im Vergleich um 20% niedriger liegen.

Die Zahlen in meinem Beispiel sind, wie gesagt, ausgedacht, aber es ist klar, dass die Kostenvorteile enorm sein müssen, weil ja trotz niedrigerem Preis noch eine Rendite für das Unternehmen übrig bleiben muss. In meinem Beispiel würde ein Kostenvorteil von 10% nicht ausreichen, um ein attraktives Angebot machen zu können.

Die Gründe für diese Kostenvorteile liegen nicht auf der Hand. Das Argument, dass die privaten Unternehmen geschickter sind und mehr auf Effizienz achten, lässt die Frage offen, warum öffentliche Unternehmen nicht in der Lage sind, diese Geschicklichkeit einfach zu imitieren.

In vielen Fällen liegt der Grund darin, dass die Konditionen der Tarifverträge für die Privatunternehmen günstiger sind. Ein externer Krankenhaus-Caterer würde NGG-Tariflöhne zahlen, der interne Betrieb VERDI-Tarife, die höher sind. Das Hauptmotiv für Outsourcing ist in solchen Fällen Tarifflucht.

### 3.4 Public Private Partnership

Die Idee von Public Private Partnership (PPP)<sup>2</sup> ist, dass nicht nur private Unternehmen die Güter produzieren (Auftragsproduktion), sondern sie auch *finanzieren*. Sie stellen das

---

<sup>2</sup>Auch als ÖPP (öffentliche-private-Partnerschaft) bezeichnet. Siehe Zaboji, Niklas, "So lassen sich Autobahnen schneller ausbauen", Frankfurter Allgemeine Zeitung 5.11. 2025. S.22. Ein anderes Beispiel sind Schulen: Brunner, Gregor, "Wer baut bald noch Schulen?", Frankfurter Allgemeine Zeitung 8.8. 2025. S.20.

Gut dann zur Verfügung und erhalten über einen festgelegten Zeitraum eine Kompensation. Im Regelfall wird ein Zeitraum (z.B. 30 Jahre) vereinbart, zu dem das Gut in den Besitz der öffentlichen Hand übergeht.

Im Wesentlichen ist PPP eine Variante der Kreditfinanzierung, deren Attraktivität in folgenden Punkten besteht:

1. PPP ist eine Alternative, wenn der Rahmen für neue Kreditaufnahmen erschöpft ist.
2. Die rechtlichen Regelungen für den Bau von Infrastruktur sind für Privatunternehmen häufig lockerer als für die öffentliche Hand.
3. Der private Partner hat ein Interesse an Reinvestition in die Infrastruktur, weil der öffentliche Partner seine Zahlungen reduzieren kann, wenn eine vereinbarte Qualität unterschritten wird.

Diese Punkte sind seltsam, weil sie im Wesentlichen darin bestehen, dass der Staat Schlupflöcher für Regelungen, die er selbst geschaffen hat, sucht (Punkt 1 und 2) bzw. sicherstellen will, dass reinvester wird (Punkt 3), was der Staat ja selbst tun *könnte*, aber nicht hinreichend tut. PPP ist also letztlich ein Mittel, mit dem der Staat seine eigene Dysfunktionalität mildern will. Dafür muss er dann bereit sein, dem privaten Partner eine akzeptable Rendite zu zahlen.

### 3.5 Transfers

Die Formen staatlichen Handelns, die wir bisher betrachtet haben, bestanden darin, dass der Staat Güter kostenlos bzw. zu subventionierten Preisen zur Verfügung stellt, also *Sachleistungen*. Die Alternative dazu sind *Geldleistungen*, d.h. man ermöglicht der Zielgruppe, die Güter auf einem Markt nachzufragen. Um die Organisation dieses Marktes und der Anbieter muss der Staat sich dann nicht kümmern, weil die Marktteilnehmer das schon selbst übernehmen wird.

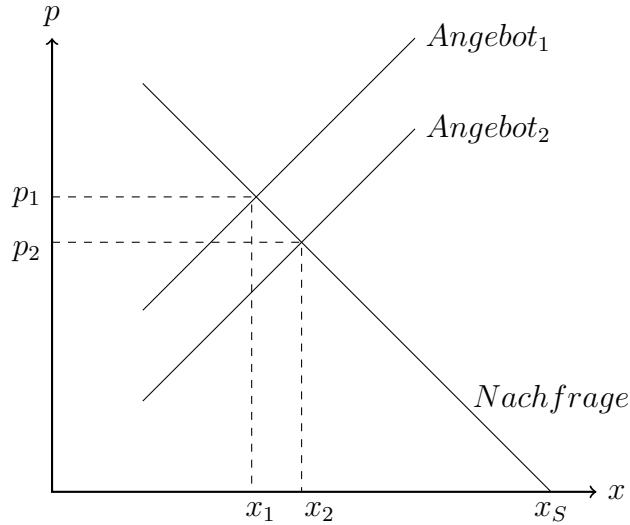
Der Vorteil (und damit gleichzeitig der Nachteil) von Transfers ist, dass der Empfänger frei darüber entscheiden kann, wofür er den Transfer verwendet, weil der Transfer eben in Geld und keiner konkreten Sache besteht und der Empfänger den Transfer für Dinge verwendet, für die er nicht gedacht war.

Ein Beispiel dafür stellt die Diskussion um das Betreuungsgeld (auch „Herdprämie“ genannt) dar, dass es von 2013-2015 für Haushalte gab, die ihre Kleinkinder nicht in eine KiTa gaben. Die Idee war, die familiäre Erziehung finanziell zu fördern, also die Kinder zu unterstützen. Das Gegenargument ist, dass nicht sichergestellt ist, dass die Kinder nicht vernachlässigt werden und das Geld für Alkohol und Tabak ausgegeben wird. Das wäre für die Kinder schlechter als der KiTa-Besuch.

### 3.6 Pigou-Steuer und Subventionen

In der *Einführung Ökonomie* haben Sie die Pigou-Steuer kennengelernt. Unser Beispiel dort war der ökologisch motivierte Wunsch, durch eine Steuererhöhung die Zahl der Flugreisen zu senken.

Diese Idee funktioniert auch in die andere Richtung bei Gütern, deren Nachfrage man aus *sozialpolitischen* Gründen *erhöhen* möchte. Betrachten wir einen Markt, bei dem die Nachfragemenge von  $x_1$  unerwünscht niedrig ist.



Das sozialpolitische Ziel sei nun, dass die Menge  $x_2$  nachgefragt wird. Ein kostenloses Angebot ist nicht sinnvoll, weil dann die Sättigungsmenge  $x_S$  nachgefragt werden würde. Wenn man nun an der Grundidee festhalten will, dass Unternehmen das Gut auf einem Markt anbieten, dann muss man den Preis dieses Produktes irgendwie auf  $p_2$  senken, damit die gewünschte Menge  $x_2$  nachgefragt wird.

Das kann man tun, indem der Staat die Kosten des Unternehmens durch Steuervergünstigungen reduziert oder indem er Zuschüsse (Subventionen) gewährt. Oder beides. Entscheidend ist, dass das Ergebnis ein Preis ist, der unter dem Preis liegt, den eine reine Marktlösung ergeben würde.

# Teil II

## Verteilung und Wachstum

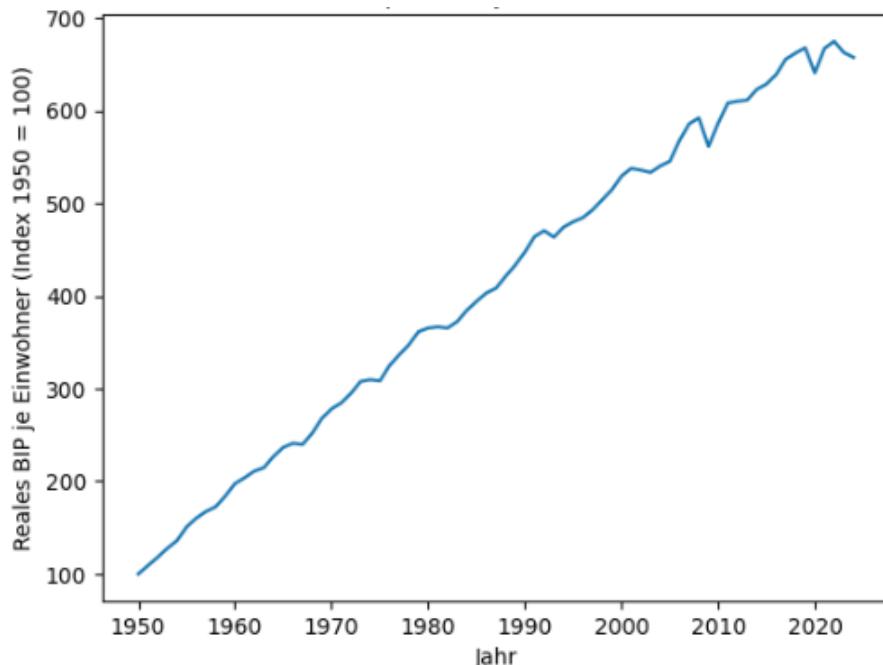
# Kapitel 4

## Wachstumszwang

In der *Einführung Ökonomie* haben wir uns mit dem Thema *Wachstum* bereits befasst. Wir greifen dieses Thema jetzt noch einmal auf. Der Begriff *Wachstumszwang* bezeichnet die These, dass Marktwirtschaften nur dann funktionieren, wenn es Wachstum gibt. Ohne Wachstum kollabieren solche Wirtschaften.

### 4.1 Historisches Wachstum in Deutschland

Wenn wir uns das reale BIP pro Kopf über die letzten 75 Jahre<sup>1</sup> anschauen, sehen wir, dass diese Kennzahl ziemlich genau linear gewachsen ist, also jedes Jahr etwa um den gleichen absoluten Betrag.<sup>2</sup>



<sup>1</sup>Quelle: Bundesbank, eigene Berechnungen

<sup>2</sup>Das ist kein deutsches Phänomen. Vergleichbare Länder wie Frankreich, Großbritannien und die USA weisen ähnliche Verläufe auf.

Wir sind es gewohnt, bei Wachstum nicht in *absoluten* Zuwächsen zu denken, sondern in *Wachstumsraten*. Die öffentliche Erwartung ist, dass die Wachstumsrate konstant ist. Wenn das Wachstum aber absolut konstant ist, bedeutet das, dass die Wachstumsrate immer weiter sinkt. Das muss mathematisch so sein. Ich habe das einmal für einen Zeitraum von jeweils 10 Jahren ausgerechnet.

Jahr	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
BIP in % von 1950	100	197	278	365	458	530	587	641
10-Jahres Wachstum		97%	41%	31%	23%	18%	11%	9%
Wachstumsrate p.a.		7,0%	3,5%	2,7%	2,1%	1,7%	1,0%	0,9%

In der *Einführung Ökonomie* haben wir Techniken gelernt, Wachstumsschwankungen über längere Zeiträume „glattzubügeln“. Das ist häufig hilfreich, hier nicht. Was (sehr sehr grob gerundet) ziemlich kontinuierlich passiert ist, ist dass das Pro-Kopf-BIP sich alle 10 Jahre um den 1950er Wert erhöht hat. Von 100 auf 200 und dann von 200 auf 300 usw. Deswegen sieht die „Kurve“ auch so linear aus.

Nehmen wir das jetzt einfach einmal so hin und überlegen uns, welche Konsequenzen das hat.

## 4.2 Sozialpolitischer Druck

Erinnern Sie sich an das Zitat des „Vaters der sozialen Marktwirtschaft“:

*Es ist sehr viel leichter, jedem einzelnen aus einer immer größer werdenden Kuchen ein größeres Stück zu gewähren als einen Gewinn aus einer Auseinandersetzung um die Verteilung*<sup>3</sup>

Der Kuchen wird tatsächlich auch nach sieben Jahrzehnten noch größer, aber wir merken das kaum noch, weil wir gewohnt sind, bei Wachstum in Prozenten zu denken und nicht Euro. Wenn das Pro-Kopf-BIP aber nicht mehr spürbar wächst, die Erwartung aber ist, dass der Staat umfangreichere Leistungen erbringen soll, funktioniert das nicht mehr dadurch, dass man einen Teil des Zuwachses für Sozialpolitik ausgibt, sondern über Umverteilung von Besitzständen. Das ist unter dem Aspekt *Kontinuität* nicht nachhaltig. Daher ist es nicht verwunderlich, dass mehr Wachstum attraktiv ist, weil das Verteilungskämpfe entschärft.

## 4.3 Ökologischer Druck

Der Nachhaltigkeitsaspekt *Ökologie* geht an dieser Stelle in eine ganz andere Richtung. Das BIP verursacht  $CO_2$  Emissionen. Man kann ausrechnen, wie viel Gramm  $CO_2$  jeder Euro des BIPs verursacht. 1991 waren das 418 gr. 2024 159 gr.<sup>4</sup> Das bedeutet, dass der erhard'sche Kuchen grüner geworden ist, aber eben auch etwas größer.

Die Idee des *grünen Wachstums* besteht aus zwei Komponenten.<sup>5</sup>

<sup>3</sup>Erhard, Ludwig. Wohlstand für alle, Köln: Anaconda Verl., 2009, S. 18.

<sup>4</sup>[https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland/kohlendioxid-emissionen?utm\\_source=chatgpt.com#kohlendioxid-emissionen-2024](https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland/kohlendioxid-emissionen?utm_source=chatgpt.com#kohlendioxid-emissionen-2024)

<sup>5</sup>McAfee, Andrew. Mehr aus weniger, München: DVA, 2020.

1. Umwelttechnologie ist eine Wachstumsbranche, die wegbrechende „schmutzige“ Branchen nicht nur ersetzt, sondern überkompensiert, so dass das BIP über diese Branche kräftig wachsen wird.
2. Diese Umwelttechnologie wird das  $CO_2/\text{€}$  so stark senken, dass die Gesamtemission trotz starkem Wachstum stark sinken wird.

Insbesondere der zweite Punkt ist sehr optimistisch. Das  $CO_2/\text{€}$  müsste um  $\frac{4}{5}$  sinken.<sup>6</sup> Wenn das unrealistisch ist, ist ökologische Nachhaltigkeit selbst bei sinkendem  $CO_2/\text{€}$  nur bei sinkendem BIP/Kopf möglich. Diese Position wird *Degrowth* genannt.<sup>7</sup> In einem Degrowth-Szenario verschärft sich der Verteilungskampf noch zusätzlich, weil der erhard'sche Kuchen *schrumpft* und Sozialpolitik vollständig über Umverteilung erfolgen muss.

Leider ist auch der erste Punkt problematisch. Bei Wachstum denken wir spontan an ein Wachstum an *Konsumgütern*. Die Vorstellung ist, dass das nächste Auto etwas größer sein wird als das jetzige. Das Auto könnte noch etwas größer sein, wenn die Sozialpolitik den Wachstumskuchen nicht umverteilen würde, aber größer wird es schon sein. Wenn der Wachstumsmarkt aber *Umwelttechnologie* ist, dann sind das aber eben genau *keine* Konsumgüter, sondern Geräte, die z.B.  $CO_2$  aus der Atmosphäre herausfiltern oder Wärmepumpen, die auch in Altbauten effizient sind.

## 4.4 Ökonomischer Druck

Die Grundidee einer Investition in einer Marktwirtschaft ist, aus Geld *mehr* Geld zu machen. Das, so ein Argument, bedeutet, dass es ohne Wachstum keine Investitionen gibt und ohne Investitionen keine (kapitalistische) Marktwirtschaft.<sup>8</sup> Stagnation oder gar Schrumpfen sind daher im Rahmen der bestehenden Wirtschaftsordnung keine Option.<sup>9</sup>

Man muss nun nicht den Optimismus des grünen Wachstums teilen, aber was passieren wird, wenn *ökologische Nachhaltigkeit* nicht völlig ignoriert wird (und das System über diese Ecke zum Kippen kommt) ist, dass Umwelttechnologie eine Wachstumsbranche ist, in der man hohe Renditen wird erzielen können. Gleichzeitig wird es viele Branchen geben, die schrumpfen werden, allein wenn Produkte für längeren Gebrauch konstruiert werden und Sie nicht mehr alle zwei Jahre ein neues iPhone kaufen. In Summe kann also ein Schrumpfen an vielen Stellen mit ertragreichen Investitionen an anderer Stelle zusammengehen.

Mir scheint dieser Aspekt der am wenigsten gravierende zu sein.

---

<sup>6</sup> von Weizsäcker, Ernst Ulrich et al. Faktor Fünf - Die Formel für nachhaltiges Wachstum, München, 2009.

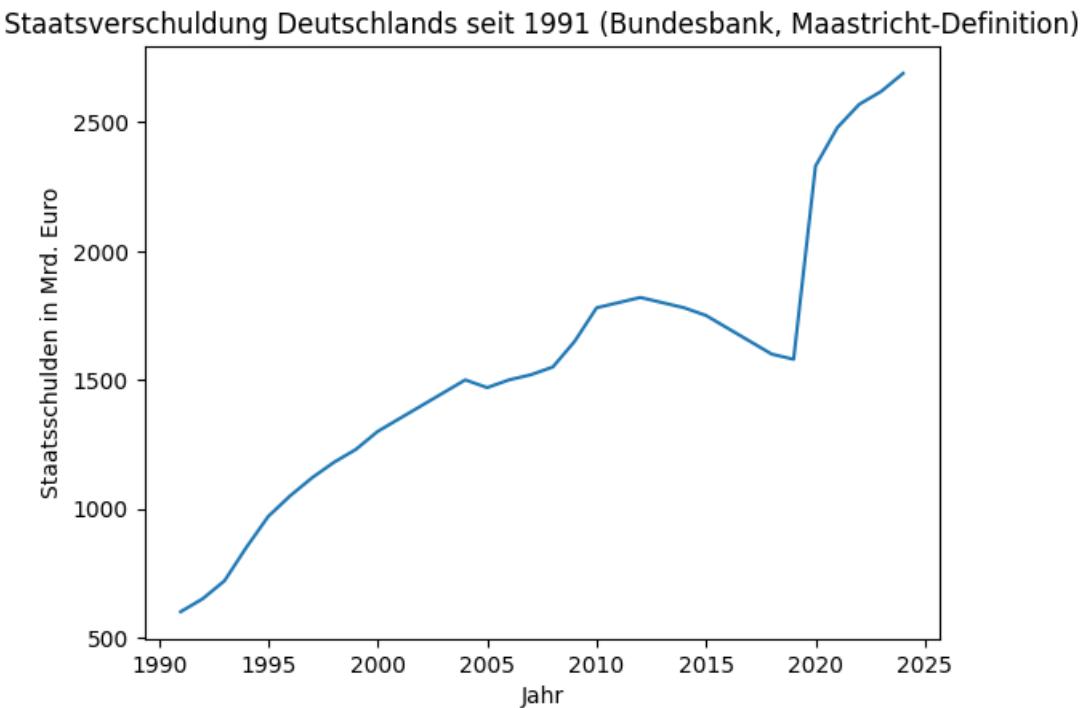
<sup>7</sup> Paech, Niko, "Grünes Wachstum?" in: Sauer, Thomas Hg. Ökonomie der Nachhaltigkeit, Marburg: Metropolis 2013 , 161-182. Degrowth

<sup>8</sup> Binswanger, Mathias. Der Wachstumszwang, Weinheim: Wiley, 2019.

<sup>9</sup> Vogel, Tobias, "Wachstumszwänge und das Verhältnis von Ethik und Ökonomie, 19 (2) 2018. S.220, Binswanger, Hans Christoph. Die Wachstumsspirale - Geld, Energie und Imagination in der Dynamik des Marktprozesses, Marburg: Metropolis, 2013.

## 4.5 Finanzpolitischer Druck

In den letzten 35 Jahren haben sich die Staatsschulden etwa verfünfacht.<sup>10</sup>



Die Idee von Schulden ist, dass man sie irgendwann zurückzahlt. Bis dahin muss man Zinsen zahlen. Die Zinsen verringern den Ausgabenspielraum, insbesondere, wenn die Zinsen relativ hoch sind. An der Grafik können Sie erkennen, dass (mit Ausnahme der 10er Jahre) die Schulden nicht getilgt werden, sondern sich kontinuierlich erhöht haben.

Mir fallen dazu zwei Erklärungsmöglichkeiten ein:

1. Man hat immer mehr Schulden gemacht, weil man gehofft hat, durch diese Schulden eine Wachstumsrate wie in den 1950er Jahren zu erzielen. Über dieses Wachstum würden sich die Steuereinnahmen so stark erhöhen, dass sich der Kredit von selbst bezahlt.<sup>11</sup> Dummerweise hat das seit mehreren Jahrzehnten nicht funktioniert. Aber man kann es ja noch ein weiteres Mal probieren, weil man meint, jetzt den Fehler vom letzten, vorletzten, vorvorletzten,... Mal gefunden zu haben.
2. Man hat die Schulden gemacht, obwohl einem klar war, dass man das Problem vergrößert, aber das Kartenhaus erst zusammenbricht, wenn man selbst nicht mehr im Amt ist. Da das nicht unmittelbar droht, kann man so Finanzmittel akquirieren und als Förderung/Subvention/Transfer/Sozialleistung unter das Volk bringen.

Beide Varianten führen zum gleichen Ergebnis: Die Politik muss auf Wachstum hoffen, weil sonst Sozialpolitik nicht mehr finanziert werden kann. Zum einen weil die Zinsbelastung steigt, zum anderen, weil die Kreditaufnahme irgendwann so hoch ist, dass der Staatsbankrott droht.

<sup>10</sup><https://www.bundesbank.de>

<sup>11</sup>Diese Idee stammt von John Maynard Keynes aus den 1930er Jahren und wird *deficit spending* genannt.

## 4.6 Wachstumstheorien

In den letzten Abschnitten haben wir gesehen, dass das Thema *Wachstum* alle vier Ecken unseres Nachhaltigkeitsvierecks betrifft. Unglücklicherweise nicht in gleicher Richtung. In jedem Fall ist es an dieser Stelle sinnvoll, darüber nachzudenken, inwieweit Wachstum *steuerbar* ist. Das ist das Thema der volkswirtschaftlichen Wachstumstheorie, die wir (Sie kennen das schon) hier nur kurz aufrufen können.

Wachstumstheorien gibt es in zwei „Geschmacksrichtungen“. Bei *exogenen* Wachstumstheorien fällt das Wachstum irgendwie vom Himmel. Eine Theorie geht davon aus, dass es alle paar Jahrzehnte eine unglaublich tolle Innovation gibt, die der Wirtschaft einen Boost gibt und langsam verebbt, bis die nächste Innovation kommt.<sup>12</sup> *Endogene* Wachstumstheorien gehen davon aus, dass man diese Innovationen fördern kann, indem man Geld in Entwicklung und Ausbildung steckt.<sup>13</sup> Natürlich wird der Staat auch in Flops investieren, aber das tut auch jeder Risikokapitalgeber. Der Unterschied ist, so die Theorie, dass der Staat einen längeren Planungshorizont hat als Privatinvestoren.

## 4.7 Andere Länder

Die *endogenen* Wachstumstheorien sind die neueren. Ich bin nun kein Wachstumstheorie-spezialist und kann diese Denkschulen nicht allzu kompetent bewerten.

Was mich aber nachdenklich macht ist, dass die Wachstumsschwäche, die wir in *Deutschland* beobachten, kein deutsches Phänomen ist, sondern in den USA, Frankreich, Großbritannien, ... ziemlich genauso auftritt.<sup>14</sup>

Die Frage, ob es denn in anderen Ländern besser läuft, ist meistens hilfreich. Oft kommt man zu dem Ergebnis, dass es dort anders, aber auch nicht viel anders und besser läuft. Das deutet dann darauf hin, dass das Problem nicht daran liegt, dass wir in Deutschland das Pech haben, besonders dämliche Politiker erwischt zu haben, die nicht kapiert haben, wie man Wachstum erzeugt. Es scheint dann ein allgemeines Problem hochentwickelter Volkswirtschaften zu sein. Man muss dann an anderer Stelle suchen.

Was ist aber mit Ländern, die kräftig wachsen? Kann man sich von denen ein paar Tricks abschauen? Ein Kandidat dafür ist *China*.<sup>15</sup> Eine denkbare Schlussfolgerung ist, dass der Erfolgsfaktor in dem autoritären, protektionistischen politischen System stecken könnte. Vielleicht ist das eine Idee, die auch die Trump-Administration umtreibt. Es könnte aber auch sein, dass die Wachstumsraten einfach nur ein Ausdruck des sehr geringen Basisniveaus sind. Wir haben das ja am Beispiel Deutschlands gesehen. Wenn das Pro-Kopf-Einkommen gering ist, sind schon ein paar Euro mehr 1% Wachstumsrate.

---

<sup>12</sup>Nefiodow, Leo A. *Der sechste Kondratieff - Wege zur Produktion und Vollbeschäftigung im Zeitalter der Information*, Sankt Augustin: Rhein-Sieg Verlag, 2001. Nefiodow bezieht sich hier auf Kondratieff, den „Erfinder“ dieser Langfristzyklen-Wachstumstheorie. Der kam auf fünf Zyklen und alle paar Jahre greift jemand die Idee auf und behauptet, das  $x$  jetzt der nächste Zyklus ist.

<sup>13</sup>Mazzucato, Mariana. *Das Kapital des Staats*, Frankfurt/Main: Campus, 2023.

<sup>14</sup>Es gibt z.B. den französischen Begriff der *Trente Glorieuses*, also der glorreichen Dreissig, die den Zeitraum von 1945-1975 bezeichnen, als die Wachstumswelt in Frankreich noch heil war.

<sup>15</sup>Skeptisch: Theile, Gustav, "China zwischen Tech-Boom und Krise", Frankfurter Allgemeine Zeitung 7.3. 2025. S.17.

# Kapitel 5

## Messung ökonomischer Ungleichheit

### 5.1 Fokussierung auf *ökonomische* Ungleichheit

Wir haben schon über den Slogan der französischen Revolution gesprochen: *Freiheit, Gleichheit, Solidarität*. Wir haben darüber gesprochen, dass das konkurrierende Ziele sind und wir *Gleichheit* wohl nicht so verstehen wollen, dass wir alle die gleiche Frisur haben. Also finden wir *Ungleichheit* als Folge individueller Entscheidung gar nicht so schlecht. Die Soziologie sieht diese gewollte Ungleichheit sogar als ein grundlegendes Merkmal der gegenwärtigen Gesellschaft.<sup>1</sup>

Alice hat ein iPhone. Bob hat ein Handy, das 100€ gekostet hat. In der Handy-Status-Hackordnung steht Alice weit über Bob. Die Frage ist nun, woher diese Handy-Ungleichheit kommt. *Kann* Bob sich kein iPhone leisten, weil ... oder *will* er das nicht, weil er

- sein Geld lieber für etwas anderes ausgibt und Handies ihm nicht wichtig sind, oder
- er insgesamt weniger Geld ausgibt, damit er nur halbtags arbeiten muss und mehr Freizeit hat.

Mein Handy-Beispiel läuft nicht auf ein „Grundrecht auf iPhone“ hinaus. Bei den letzten beiden Gründen würden wir vermutlich sagen, dass Bobs Handy-Armut eine Folge seines Lebensentwurfs ist und es keinen Grund für den Staat gibt, tätig zu werden. Der erste Grund ist spannender, weil *ökonomische* Ungleichheit die Ursache für viele Formen von *unfreiwilliger* Ungleichheit ist, nämlich die, die man durch „mehr Geld“ beheben kann. Das deckt nicht 100% unfreiwilliger Ungleichheit ab, aber doch ziemlich viel. Weil wir auch noch Ökonomen sind, ist das die Form von Ungleichheit, zu der wir am meisten sagen können.

### 5.2 Absolute und relative Armut

Wenn wir von *Armut* sprechen, denken wir vermutlich an Menschen, die hungern und auf der Straße leben. Dieses Phänomen nennt man *absolute Armut*. Man kann über Währungen und Wechselkurse diskutieren, aber eine verbreitete Definition der Weltbank ist, dass

---

<sup>1</sup>Reckwitz, Andreas, "Die Gesellschaft der Singularitäten - zum Strukturwandel der Moderne 2018.

ein Einkommen von weniger als \$3/Tag die Grenze zur absoluten Armut ist.<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang gibt es zwei erfreuliche Nachrichten:

1. Global gesehen hat die Zahl der armen Menschen in den letzten Jahrzehnten abgenommen.<sup>3</sup>
2. Für Deutschland spielt *absolute* Armut keine Rolle.<sup>4</sup>

Wenn wir über Armut in Deutschland reden, sprechen wir über *relative* Armut, also nicht über Hunger, sondern über *Einkommensungleichheit*, die man nicht mehr akzeptabel findet. Es könnte sein, dass diese Ausweitung des Armutsbegriffs nicht hilfreich ist. Wir werden gleich sehen warum.

### 5.3 Medianeinkommen

Als *armutsgefährdet* wird in Deutschland eine Person bezeichnet, die weniger als 60% des Haushalts-Medianeinkommens hat.<sup>5</sup> An dieser Definition wird der Grad an Willkürlichkeit deutlich, denn es gibt keine inhaltliche Begründung, warum dieser Wert genau bei 60% und nicht ein Prozent höher oder niedriger liegt. Wir könnten also auf einen Schlag die Zahl der Armutsgefährdeten in Deutschland dramatisch reduzieren, indem wir die Quote auf 50% absenken.<sup>6</sup>

In der Definition geht es um 60% des *Medianeinkommens*, also des *mittleren* Einkommens. Ich denke mir eine Volkswirtschaft mit fünf Einwohnern und ihrem Monatseinkommen aus:

Alice	Bob	Carol	Dave	Eve
1.200	1.400	2.300	2.500	10.000

Wir können sehen, dass Carol einkommensmäßig genau in der Mitte liegt (zwei Einwohner verdienen mehr, zwei weniger). Die 60% ihres Einkommens sind  $0,6 * 2.300\text{€} = 1.380\text{€}$ . Das ist der Wert der Armutsgrenze für einen Single-Haushalt 2024 in Deutschland. Alice ist armutsgefährdet, Bob nicht. Die Armutgefährdungsquote in unserer Mini-Volkswirtschaft liegt dann bei 1/5. Das ist etwas mehr als der 2024er Wert für Deutschland.

---

<sup>2</sup><https://www.bmz.de/de/service/lexikon/armut-14038>

<sup>3</sup>Rosling, Hans. Factfulness - wie wir lernen, die Welt so zu sehen, wie sie wirklich ist, Berlin: Ullstein, 2018.

<sup>4</sup>Wenn ich mein ganzes Geld für Zigaretten ausgebe, kann es natürlich sein, dass ich am Monatsende kein Geld mehr habe und hungrig. Das ist dann aber keine Folge von Armut sondern einer extremen Verteilung des eigenen Budgets.

<sup>5</sup>[https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrung/_inhalt.html)

<sup>6</sup>Damit möchte ich nicht zum Ausdruck bringen, dass die 60% viel zu hoch sind und das 50% der bessere Wert wären. Ich möchte damit sagen, dass „wir“ uns diese 60% ausgedacht haben, weil „wir“ die für eine gute Idee halten. Wenn das so ist, können wir diese Zahl aber nicht für immer in Stein meißeln, sondern müssen uns immer wieder überlegen, ob diese Zahl immer noch eine gute Idee ist oder ob wir uns eine andere Definition ausdenken sollten.

## 5.4 Medianeinkommen und Wachstum

Stellen wir uns jetzt vor, es gäbe ein unglaubliches Wirtschaftswachstum und die Einkommen *aller* Personen würden sich verdoppeln. Dann verdoppelt sich das Einkommen von Alice (die wir bisher als arm definiert haben), aber auch Medianeinkommen von Carol und Alice ist immer noch arm, weil sie weniger als 60% des *neuen* Medianeinkommens hat. Weiter oben habe ich gesagt, dass die Bezeichnung von Armut für Einkommensungleichheit nicht hilfreich ist. Hier wird klar, dass es überhaupt nicht darum geht, welchen Lebensstandard Alice mit ihrem Einkommen haben kann, sondern „nur“ darum, dass Carol deutlich mehr hat. Hinter dieser Armutdefinition steckt also die Annahme, dass es grundsätzlich schlecht ist, wenn es genügend viele Leute gibt, die *mehr* haben als andere. Das ist dann eine *soziale* Definition von Armut. Hier klingt „sozial“ harmlos, aber letztlich sprechen wir hier über *Neid*. Wenn Alice einen Porsche fährt, dann ist das beklagenswert, wenn alle anderen einen Lamborghini fahren und Alice sich schlecht fühlt, weil sie ein solches Unterschichtauto fahren muss. Das ist jetzt polemisch formuliert. Wenn wir die Polemik ein bisschen zurückfahren, bleibt aber die Frage übrig, ob Alice ein Recht hat, im Vergleich zu anderen nicht neidisch sein zu müssen.<sup>7</sup>

Mit dieser Frage bewegen wir uns auf dünnem Eis, denn es wäre ja komisch, wenn wir diesen Neidaspekt nur auf ökonomischer Ebene berücksichtigen. Alice ist zwar arm, hat aber eine Figur, die gesellschaftlich als attraktiv gilt. Carol hat Geld wie Heu, ist aber sehr dick. Wenn wir Neid als grundlegende menschliche Eigenschaft ansehen<sup>8</sup>, die wir nicht aufkommen lassen wollen, müssten wir Alice eigentlich dazu verpflichten, immer einen Fatsuit zu tragen, damit Carol sich auf der Ebene „Aussehen“ nicht sozial abgehängt fühlt. Das finden wir vermutlich absurd, aber wir werden Schwierigkeiten haben, zu begründen, warum es in einem Fall Handlungsbedarf gibt, im anderen nicht.

## 5.5 Äquivalenzeinkommen

In meiner Tabelle habe ich einfach nur Personen aufgelistet, ohne mir ihren sozialen Kontext anzuschauen. Alice und Bob sind ein Paar und leben zusammen. Sie haben ein Haushaltseinkommen von zusammen 2.600€. Das wären 1.300€ je Person und beide wären dann, nach unserer Definition, armutsgefährdet.

Nun ist es aber so, dass Mehrpersonenhaushalte effizienter wirtschaften können als Singlehaushalte. Alice und Bob brauchen weniger Wohnraum, weil sie sich Bad und Küche teilen und im Supermarkt nicht immer die kleinen abgepackten Single-Portionen kaufen müssen, die teuer sind.

Das berücksichtigt man über die sogenannte *Äquivalenzgröße*, die im Fall eines Haushalts mit zwei Erwachsenen 1,5 beträgt.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup>Es wird noch komplizierter. Wir bezeichnen Alice als arm, fragen aber nicht nach dem Grund. Es könnte sein, dass sie sich nur einen Porsche leisten kann, weil sie halbtags arbeitet und die Lambo-Fahrer alle Vollzeit. Das wird uns im Kontext der „working poor“ in Kapitel 8 noch beschäftigen. Ein Großteil dieser Gruppe hat ein so geringes Einkommen, weil sie so wenig arbeiten. Nicht weil der Lohn unterirdisch niedrig ist. Wenn Alice nur zehn Stunden die Woche arbeitet, wird sie auch bei einem Mindestlohn von 20€ nach unserer Definition arm bleiben. Vgl. Creutzburg, Dietrich, "Gegen Armut hilft kein Mindestlohn", Frankfurter Allgemeine Zeitung 14.12. 2020.

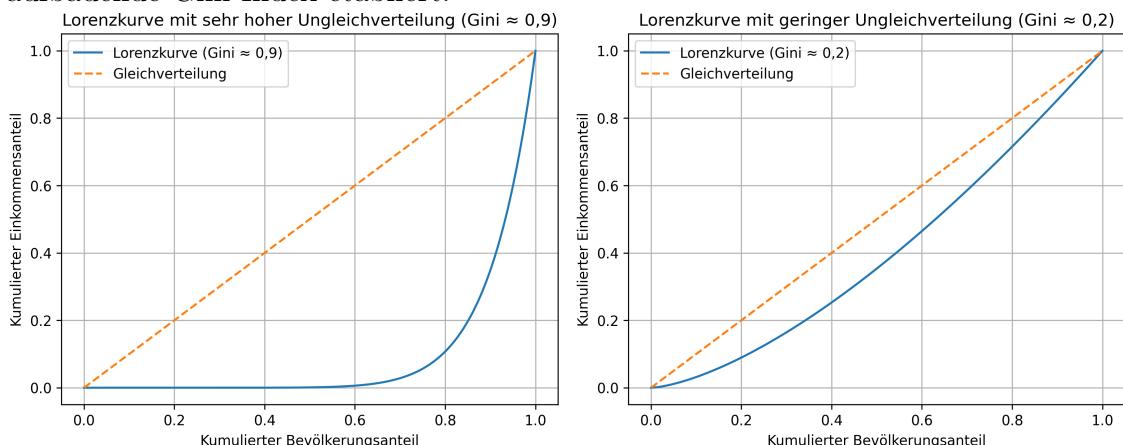
<sup>8</sup>Also nicht als persönliche Charakterschwäche.

<sup>9</sup>Der erste Erwachsene bekommt einen Wert von 1,0, jeder weitere Erwachsene (d.h. je-

Alice und Bob haben somit ein Äquivalenzeinkommen von  $\frac{2.600\text{€}}{1,5} = 1.733\text{€}$ . Das ist der fiktive! Wert, den sowohl Alice als auch Bob als Einkommen zugerechnet bekommen. Nach dieser Definition wären *beide* nicht armutsgefährdet. Das Geld, das jedem Mitglied dieses Haushalts zur Verfügung steht (in Geldscheinen gemessen: 1.300€) ist soviel wert, wie 1.733€ für jemanden, der allein lebt. Wenn Alice und Bob jetzt noch ein kleines Kind hätten, würden allen drei Personen ein Äquivalenzeinkommen von  $\frac{2.600\text{€}}{1,8} = 1.444\text{€}$  zugerechnet. Sie wären immer noch nicht armutsgefährdet.

## 5.6 Lorenzkurve und Gini - Index

Mit dem Konzept der relativen Armut versucht man, Personengruppen zu definieren, bei denen es einkommensmäßig einen Handlungsbedarf gibt. Ein anderer Ansatz ist, eine einzige Kennzahl zu verwenden, die die (Un)gleichheit der Einkommensverteilung ausdrückt. Ein denkbares Instrument wäre der Herfindahl-Index, den wir schon im ersten Semester kennengelernt haben, aber im Einkommenskontext hat sich die Lorenzkurve und der darauf aufbauende Gini-Index etabliert.



Die Idee ist die Bevölkerung nach dem Einkommen zu sortieren. Dann hat man z.B. die einkommensschwächsten 20% und misst dann, wie groß der Anteil am Einkommen der Gesamtbevölkerung ist. In der linken Grafik ist der Anteil der untersten 60% Null, d.h. diese Personen haben gar kein Einkommen. Die obersten 20% haben 90% des gesamten Einkommens. Das wäre eine sehr starke Ungleichverteilung. Rechts daneben habe ich eine gleichmäßiger Einkommensverteilung abgebildet. Beide sind ausgedacht.

Die blaue Kurve wird *Lorenzkurve* genannt. Die gestrichelte Linie stellt den fiktiven Fall dar, dass absolute Gleichverteilung herrscht. Dann hätten die untersten 10% auch 10% des Gesamteinkommens, weil ja alle das gleiche Einkommen haben und die Sortierung nach Einkommen überflüssig ist.

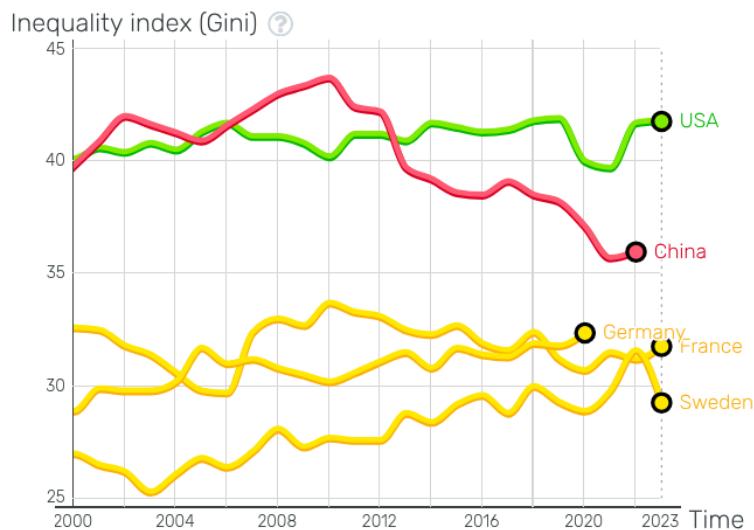
Der Gini-Koeffizient wird über die Fläche zwischen der (blauen) Lorenzkurve und der gestrichelten Kurve berechnet.<sup>10</sup> Die beiden Grafiken zeigen uns, dass die Ungleichheit umso größer ist, je größer diese Fläche ist. Der Gini wird so berechnet, dass der Wert sich theoretisch zwischen 0 (gar keine Fläche) und 1 (alle bis auf einen haben gar nichts) bewegen kann.

de Person über 15 Jahre) einen Wert von 0,5 und Kinder (d.h. Personen bis 15) 0,3.  
<https://www.bmz.de/de/service/lexikon/armut-14038>

<sup>10</sup>Im Master schauen wir uns die Berechnung im Detail an. Und rechnen. Hier nicht.

## 5.7 Ungleichverteilung im internationalen Vergleich

Wie so viele Kennzahlen ist es schwer, einen Wert ohne Vergleich mit anderen Werten zu vergleichen. Daher habe ich die Entwicklung des Gini-Koeffizienten für ein paar Länder über einen längeren Zeitraum dargestellt.<sup>11</sup>



Für Deutschland kann man sehen, dass der Wert über ein Vierteljahrhundert etwa gleich geblieben ist und etwas über 0,3 liegt.<sup>12</sup> Die skandinavischen Länder (ich habe Schweden ausgewählt) haben den Ruf, eine sehr gleichmäßige Einkommensverteilung zu haben. Sie können sehen, dass das so ist, aber kein großer Abstand zu Deutschland besteht. Was vielleicht bemerkenswert ist, ist, dass die USA einen im Vergleich ziemlich hohen Gini aufweisen. Das wird uns gleich noch beschäftigen.

## 5.8 Subjektive Wahrnehmung von Einkommensungleichheit

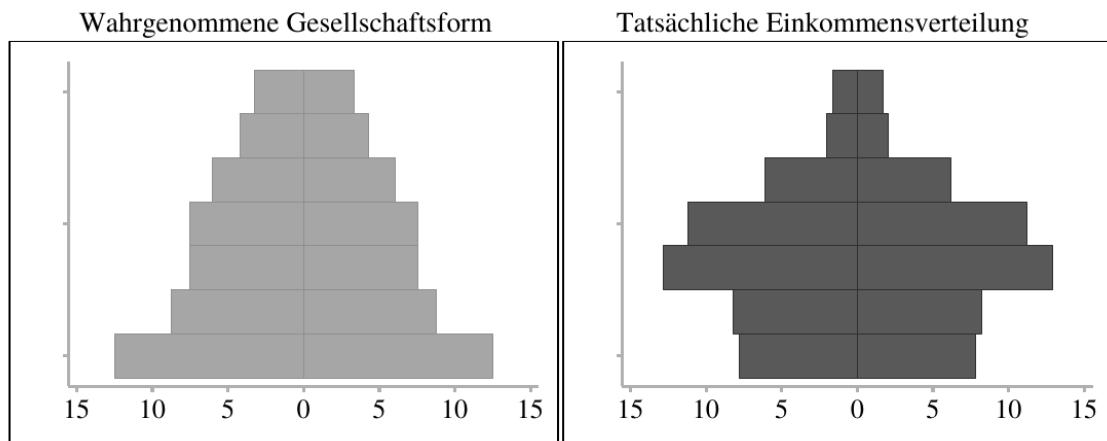
Das Problem des Gini-Indices ist, dass er so unanschaulich ist. Die obige Abbildung aus dem Gapminder hilft und es ist nicht schwer, an dieser Informationen heranzukommen, aber die Frage ist, in welchem Umfang diese Informationen wahrgenommen werden.

Eine etwas ältere Studie<sup>13</sup> hat das für eine Reihe von Ländern untersucht und Menschen befragt, von welcher Einkommensverteilung sie ausgehen. Das hat man klugerweise nicht mit dem Gini gemacht, sondern mit Grafiken. Für Deutschland sieht das Ergebnis so aus:

<sup>11</sup>Quelle: Gapminder.org. Wenn Sie ein wenig surfen, finden Sie Werte, die sich auf der zweiten Nachkommastelle unterscheiden. Dem liegt ein etwas unterschiedlicher Einkommensbegriff zugrunde. Die absolute Höhe ist aber nachrangig. Was relevant ist, ist der Ländervergleich und die zeitliche Entwicklung.

<sup>12</sup>Die Skalierung bei gapminder rechnet das in % um, was ungebräuchlich ist.

<sup>13</sup>Niehues, Judith, „Subjektive Ungleichheitswahrnehmung und Umverteilungspräferenzen“, IW-Trends (41), 2 2014. S.75-91.



Die Befragten in Deutschland vermuten also, dass es ziemlich viele Menschen mit sehr geringem Einkommen gibt. Der Umfang der ökonomischen Mittelklasse wird stark unterschätzt und die Zahl der sehr einkommensstarken überschätzt. Wenn man das als Gini umrechnen würde, wäre der vermutete Gini *viel* höher als der tatsächliche. Die Einkommensungleichheit wird also sehr stark überschätzt. In den anderen europäischen Ländern war das ähnlich.<sup>14</sup>

Aus sozialpolitischer Sicht führt das zu dem Problem, dass Erwartungen der Bevölkerung an eine staatliche Umverteilungspolitik die Gefahr haben, überzogen zu sein, da man das Problem als viel größer wahrnimmt, als es tatsächlich ist.

---

<sup>14</sup>Fun Fact: Die USA, d.h. das Land mit einer ziemlich hohen Einkommensungleichheit, war das einzige Land in der Studie, bei der die Befragten die Ungleichheit zu niedrig einschätzten.

# Teil III

## Sozialpolitische Baustellen

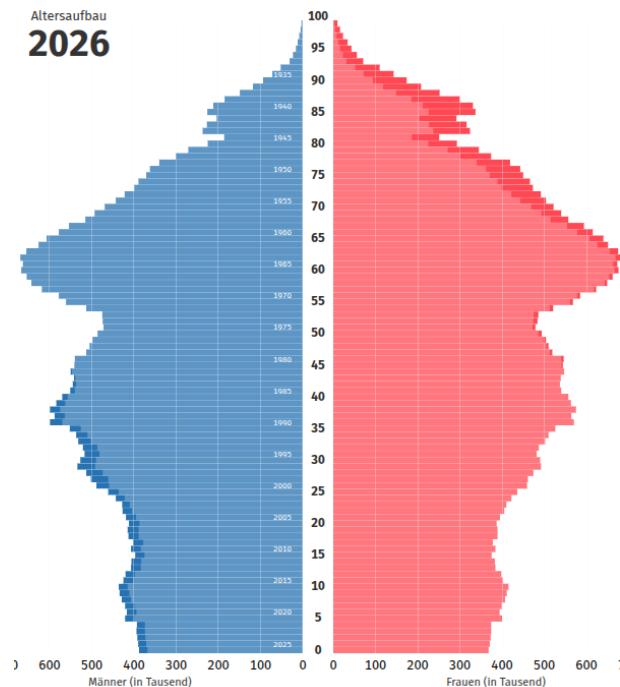
# Kapitel 6

## Demographie

### 6.1 Bevölkerungspyramide

Unter *Demographie* versteht man den Altersaufbau einer Bevölkerung. Eine klassische Darstellung der Demographie eines Landes ist die Bevölkerungspyramide. Die Pyramide zeigt, nach Geschlecht getrennt, wie viele Menschen in welchem Alter leben.

#### Deutschland 2026



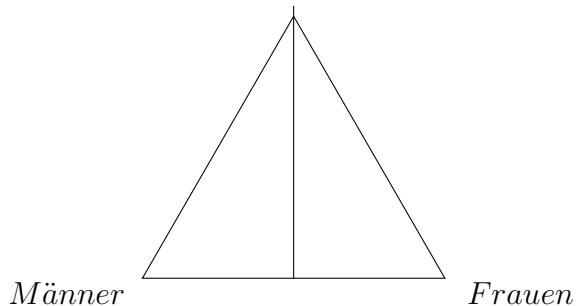
Dieses Gebilde hat für Deutschland<sup>1</sup> mit einer *Pyramide* nichts zu tun. Manche finden, diese „Pyramide“ sieht eher wie ein Pilz aus. Ich finde, *Dönerspieß* passt noch besser.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Hier die Daten für Deutschland: <https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/index.html#!y=2026>

<sup>2</sup>Je nach Ausdruck können Sie vielleicht sehen, dass es in einigen Jahrgängen am äußeren Rand noch eine zweite, kräftigere Farbe gibt, z.B. bei den Frauen ab einem Alter von ca. 65. Dieser farblich kräftigere Balken gibt an, dass es in diesem Alter mehr Frauen als Männer gibt, d.h. die „Pyramide“ nicht symmetrisch ist. Bei den Männern gibt es diesen Überhang bis zu einem Alter von etwa 40.

## Herkunft des Begriffs

Der Begriff stammt daher, dass in Deutschland vor 150 Jahren und in Entwicklungsländern heute der Bevölkerungsaufbau etwa so aussah:



Die Pyramidenform stellt die Konstellation *viele Junge - wenige Alte* dar. Bevor Sie „*das wäre doch gut, dann hätten wir viele Probleme nicht*“ denken, berücksichtigen Sie folgendes:

- Entweder muss die Sterblichkeit ganz enorm groß sein
- oder das Bevölkerungswachstum extrem hoch.

Im ersten Fall ist die Gruppe im Alter  $x + 1$  deswegen kleiner als die Gruppe im Alter  $x$ , weil in jedem Jahr ziemlich viele, die  $x$  Jahre alt geworden sind, sterben und nicht  $x + 1$  Jahre alt werden. Das fänden wir nicht gut. Im zweiten Fall ist  $x + 1$  kleiner, weil in jedem Folgejahr mehr Kinder geboren worden sind. Das muss jedes Jahr so sein, sonst gibt es keine Pyramide. Jedes Jahr mehr Kinder als im Vorjahr bedeutet kontinuierliches Bevölkerungswachstum. Beides Dinge, die wir eher nicht haben wollen.

## Erklärungsansätze

Man könnte vermuten, dass die Bevölkerungspyramide keine Pyramide mehr ist, weil Ernährung und Medizin so viel besser geworden sind und die Sterblichkeit gesunken ist. Das ist auch so, aber das würde einfach nur zu einer steileren Pyramide führen.

Die Dönerspießform bedeutet, dass die Folgejahrgänge immer kleiner werden, was daran liegt, dass immer weniger Kinder geboren werden.<sup>3</sup> Man geht davon aus, dass man im Durchschnitt 2,1 Kinder je Frau braucht, um die Bevölkerungsgröße konstant zu halten. Für Deutschland liegt diese Zahl zur Zeit bei 1,35, also deutlich unterhalb dieses Wertes. 1964 lag diese Zahl bei 2,5. Das ist der geburtenstärkste Boomer-Jahrgang. Als wichtigsten Grund für diese Verringerung wird die bessere Ausbildung der Frauen gesehen und die Entwicklung zuverlässigerer Familienplanung (Demographen-Deutsch für „Verhütungsmittel, die funktionieren“). Diese Faktoren scheinen nicht länderspezifisch zu sein. Man kann sie auch in Schwellenländern beobachten, in denen Frauen noch vor einer Generation im Durchschnitt 5 Kinder bekommen und diese Zahl jetzt halbiert haben.<sup>4</sup> Es gibt daher den Spruch, dass das zuverlässigste Verhütungsmittel darin besteht, wenn Frauen lesen lernen.

---

<sup>3</sup><https://www.destatis.de/>

<sup>4</sup>Rosling, Hans. Factfulness - wie wir lernen, die Welt so zu sehen, wie sie wirklich ist, Berlin: Ullstein, 2018, S. 110.

Eine längere Ausbildung bedeutet, dass die Frauen ihre Kinder typischerweise später bekommen<sup>5</sup> und dann einfach die biologische Uhr schneller tickt. Eine längere Ausbildung bedeutet auch, dass die Opportunitätskosten von Kindern steigen, d.h. der Einkommensverzicht bei einem Ausstieg aus dem Erwerbsleben oder Arbeitszeitreduktion steigt.

## 6.2 Alten- und Abhängigenquotient

Diese Pyramide ist ganz nett, aber es wäre schön, wenn man die Bevölkerungsstruktur irgendwie in einer Kennzahl quantifizieren könnte. Zwei solche Kennzahlen sind der Alten- und der Abhängigenquotient, die man aus der gleichen Quelle entnehmen kann.

Der Altenquotient ist definiert als  $\frac{\text{Bevölkerung im Rentenalter}}{\text{Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter}}$ . Der Abhängigenquotient ist  $\frac{\text{Bevölkerung im Rentenalter} + \text{Bevölkerung im Jugendalter}}{\text{Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter}}$ . In beiden Fällen schaut man sich nicht die individuellen Verhältnisse an, sondern berechnet einfach die Größenverhältnisse der Altersgruppen und definiert „Jugend“ als unter 20, „Alte“ als über 66 und die Erwerbsfähigen als die dazwischen.

Jahr	2000	2010	2020	2030	2040
Altenquotient	0,22	0,30	0,31	0,38	0,45
Abhängigenquotient	0,55	0,59	0,61	0,71	0,78

Die Prognosen für die kommenden Jahre zeigen, dass beide Quotienten stark steigen werden. Beide Kennzahlen haben ihre Berechtigung, weil der Altenquotient angibt, wie das Verhältnis der Altersgruppe der Rentenbezieher zu der der Altersgruppe der Erwerbstätigen aussieht. Ein Wert von 0,22 für das Jahr 2000 bedeutet, dass  $1/0,22 = 4,5$  Personen im erwerbsfähigen Alter auf einen Rentner kommen, also diesen Rentner „durchfüttern“ müssen. Im Jahr 2030 sind es nur noch  $1/0,38 = 2,6$  Personen. Der Abhängigenquotient berücksichtigt, dass aus dem BIP nicht nur die Personen, die *nicht mehr* erwerbstätig sind, finanziert werden müssen, sondern auch die, die *noch nicht* erwerbstätig sind.

Wir haben uns schon mit der Frage nach einem *Wachstumszwang* befasst. Ein Argument war, dass Umverteilung leichter ist, wenn der Kuchen größer wird. Jetzt sehen wir, dass wir nicht nur Probleme mit dem Wachstum haben, sondern auch das Verhältnis von Bäcker:Esser ungünstiger wird. Das bedeutet, dass die Verteilungsspielräume über die Demographie noch zusätzlich enger werden.

## 6.3 Lebenserwartung

Die Lebenserwartung ist eine zentrale demographische Kennzahl, die gern in den Medien erwähnt wird. Für 2024 gibt das statistische Bundesamt die Lebenserwartung für Frauen mit 83,2 Jahren und für Männer von 78,5 Jahren an.

In den letzten 150 Jahren ist diese Lebenserwartung stark gestiegen. 1871 lag sie bei etwa 40 Jahren.<sup>6</sup> Das bedeutet nicht, dass die Menschen damals alle in ihren 40ern gestorben sind und es keine Alten gab. Der Hauptgrund für diesen niedrigen Wert lag in

<sup>5</sup>Das Durchschnittsalter der Frauen beim ersten Kind liegt derzeit bei 30,4 Jahren.

<sup>6</sup><https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbefaelle-Lebenserwartung/sterbetafel.html>

der hohen *Kindersterblichkeit*. Wenn jemand es zu jener Zeit lebend in die Schule geschafft hat, sahen seine Perspektiven gar nicht mehr so schlecht aus, aber grob gesagt die Hälfte aller Kinder waren bis dahin schon tot.

Die Kennzahl *Lebenserwartung* ist also nicht so leicht zu verstehen, wie man vielleicht meint und wird auch etwas umständlich berechnet. Das werden wir im Detail in der Veranstaltung *Gesundheitsökonomie* im Master machen. Etwas ungenau formuliert bedeutet die Lebenserwartung, dass ein Neugeborener erwarten kann  $x$  Jahre alt zu werden, wenn die Dinge so weiterlaufen wie derzeit.

Es gab 1900 nicht nur Menschen, die älter als 53,3 waren, sondern auch Menschen, die 67 waren. Diese Gruppe konnte damit rechnen, noch gut 14 Jahre zu leben, also etwa 81 Jahre alt zu werden. Diese seltsamen Zahlen kommen dadurch zustande, dass wir bei einer 67jährigen Frau im Jahr 1900 über jemanden sprechen, der 1833 geboren worden ist und es z.B. geschafft hat, nicht bei der Geburt eines Kindes zu sterben. Die im Jahr 1900 neugeborenen Mädchen hatten dieses Risiko noch vor sich. Im historischen Verlauf sieht diese Restlebenserwartung so aus:<sup>7</sup>

	Jahr	Restlebenserwartung im Jahr						
		1900	1925	1950	1975	2000	2010	2023
Lebensalter	0 Jahre	52,3	68,57	78,63	85,51	90,1	91,35	92,45
	10 Jahre	60,74	68,42	73,41	77,23	80,54	81,71	82,78
	40 Jahre	36,26	41,06	44,46	47,8	50,92	52,01	53,02
	65 Jahre	15,78	19,59	22,01	24,72	27,22	28,12	28,95
	67 Jahre	14,36	18,06	20,37	23,01	25,42	26,28	27,09
	80 Jahre	7,03	9,11	10,69	12,46	14,14	14,77	15,37

Etwas kompakt formuliert sehen wir, dass die Lebenserwartung nicht in erster Linie dadurch gestiegen ist, dass alte Menschen noch älter werden, sondern dass weniger Menschen in jüngeren Jahren sterben. Die Menschen werden also inzwischen nicht älter, aber mehr Menschen werden alt.

Im nächsten Kapitel werden wir uns u.a. mit der Rentenversicherung befassen. Auf ein kleines Detail aus der Tabelle möchte ich Sie aber jetzt schon hinweisen. Wenn eine Frau im Jahr 2000 mit 65 Jahren in Rente ging, konnte man damit rechnen, dass sie noch 27,22 Jahre Rente beziehen würde. 2023 wäre dieser Zeitraum auf 29,19 Jahre angestiegen. Die Anhebung des Rentenalters auf 67 senkt diese Zahl von Rentenjahren fast exakt auf das 2000er Niveau.

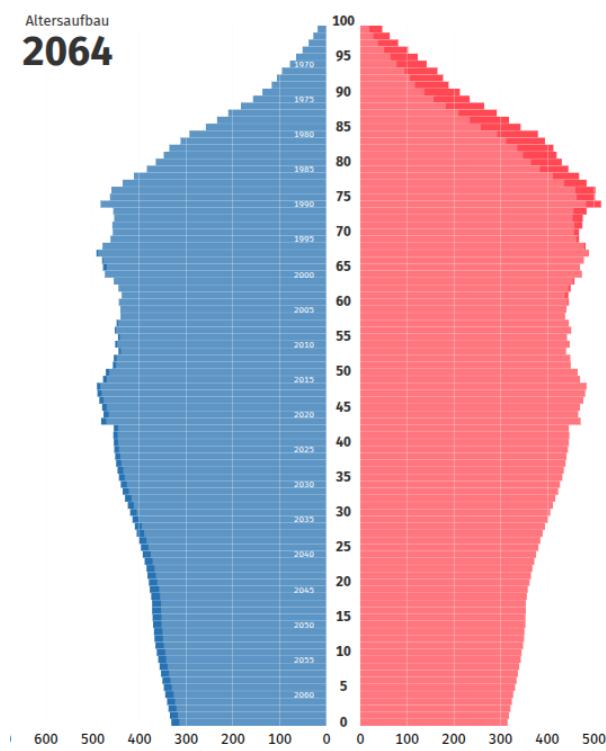
## 6.4 Langfristperspektiven

Wir haben gesehen, dass die absehbare demographische Entwicklung zu einer Belastung der sozialen Sicherungssysteme führen wird.

Schauen Sie sich die Pyramide für 2026 noch einmal an. Um das Alter 60 herum, gibt es eine Ausbuchtung. Die jüngeren Jahrgänge sind kleiner, die älteren auch. Das sind die

<sup>7</sup><https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/12621/table/12621-0003/>. Die Zahlen werden für Männer und Frauen getrennt ausgewiesen. Das hier sind die Zahlen für die Frauen. Männer haben eine über den Betrachtungszeitraum ziemlich konstant um zwei Jahre niedrigere Restlebenserwartung. So genau müssen wir es an dieser Stelle aber gar nicht wissen.

Jahrgänge der Boomer. Die (für Sie) gute Nachricht ist, dass diese Belastung durch die Boomer sich wieder abbauen wird. Man weiß natürlich nicht, ob in den nächsten Jahrzehnten eine Zombie-Apokalypse stattfindet, die Aliens kommen oder was auch immer, aber mit dem Modellrechnungs-Tool von destatis<sup>8</sup> kann man sich ein Normalszenario für die Zukunft anschauen. Für 2064 sieht es so aus:



Das Jahr 2064 habe ich gewählt, weil die paar Überlebenden des geburtenstärksten Jahrgang dann 100 Jahre alt werden. Die fallen dann nicht mehr ins Gewicht. Sie sehen, dass die Ausbuchtung weg ist, weil die demographisch problematischen Jahrgänge ausgestorben sind. Für Ihr eigenes Rentenalter sieht es also günstiger aus. Sofern Zombies und Aliens wegbleiben und Ihre Generation die Umwelt nicht noch weiter abgewirtschaftet hat. Das ist perspektivisch schön, aber bis dahin sind es noch ein paar Jahrzehnte.

---

<sup>8</sup><https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/index.html#!y=2064>

# Kapitel 7

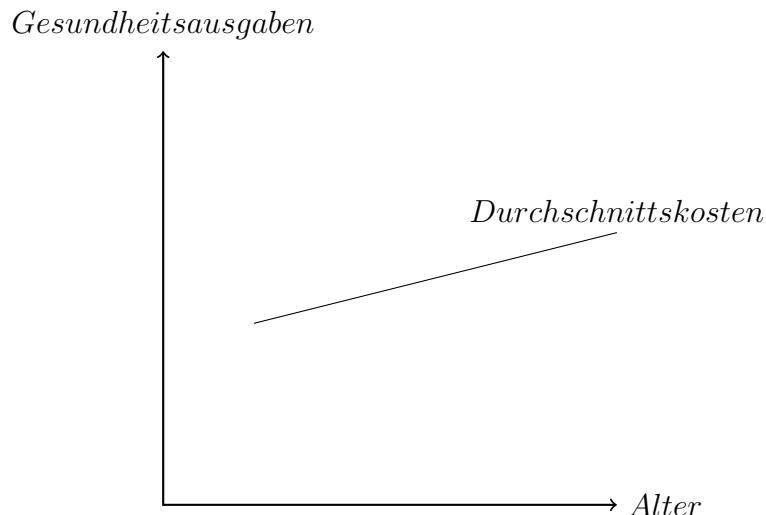
## Überblick über die Baustellen

Für dieses Semester habe ich einen *systemischen* Ansatz gewählt, d.h. mir ist es wichtig, im Nachhaltigkeits-Drei/Viereck nicht nur auf die Ecke „Soziales“ zu schauen, sondern die Querverbindungen zu den anderen Ecken im Blick zu behalten. Im Vergleich zu einer traditionellen Veranstaltung „Sozialpolitik“ bedeutet das, dass man irgendwelche Inhalte zusammenkürzen muss. In unserem Fall ist das die detaillierte Beschreibung der einzelnen Handlungsfelder und Sozialversicherungszweige. Für das Thema *Krankenversicherung* haben wir ein ganzes Modul im zweiten Semester auf dieses Thema verwendet und wir könnten das ähnlich für die anderen Baustellen tun. Für den Zuschnitt Ihres Studiengangs wäre das aber nicht sinnvoll. Daher habe ich mich dafür entschieden, die Beschreibung der für uns wichtigsten Baustellen jeweils auf ein paar Absätze zu beschränken und Sie - bei Bedarf - auf die traditionellen Lehrbücher zu verweisen.

### 7.1 Krankenversicherung

Die Finanzierung der GKV gerät von mehreren Seiten unter Druck. Wir haben im zweiten Semester gesehen, dass die Gesundheitsausgaben stärker wachsen als das BIP. Wenn das BIP aber kaum noch wächst sondern eher schrumpft, ist unklar, ob die Gesundheitsausgaben dann spiegelverkehrt stärker sinken als das BIP.

Die Demographie spielt zum ersten eine Rolle, weil der Anteil der Rentner steigt, was bedeutet, dass die Gruppe der Personen, die geringe Beiträge zahlen, größer wird. Zum zweiten steigen die Durchschnittskosten mit dem Alter an. Das scheint ein Widerspruch zu der 80:20:0 - Verteilung der personellen Gesundheitsausgaben zu sein, die wir im zweiten Semester unter der Überschrift *Kostenkonzentration* diskutiert haben.



Tatsächlich gibt es keinen Widerspruch. Nach wie vor haben wir es mit 10% Hochkostenpatienten zu tun. Diese 10% verteilen sich aber tatsächlich nicht gleichmäßig auf alle Altersgruppen. Der Anteil der Hochkostenpatienten nimmt mit dem Alter leicht zu, was ausreicht, die Durchschnittskosten entsprechend anzuheben. Die meisten älteren Menschen sind also weitgehend gesund, bzw. verursachen keine allzu hohen Kosten. Zumindest von dieser Seite ist der Druck auf die Finanzierung der GKV also nicht ganz so groß.

## 7.2 Rentenversicherung

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist auf der Finanzierungsseite der GKV sehr ähnlich. Es gibt einen Beitragssatz (2025: 18,6%) am Bruttoarbeitseinkommen und werden jeweils hälftig vom Arbeitnehmer und Arbeitgeber getragen. Auch hier gibt es eine Bemessungsgrenze. Auf der Ausgabenseite ist die GRV einfacher, weil klar ist, welcher Versicherte wieviel „kostet“, d.h. wie viel Rente er bekommt. Die *Rentenformel* arbeitet mit sogenannten Entgeltpunkten.<sup>1</sup> Im Detail ist das kompliziert, die Idee ist aber einfach. Die GRV ermittelt das Durchschnittseinkommen der Versicherten. 2025 lag es bei 50.493€.<sup>2</sup> Alice verdient 62.000€ und erhält dann  $\frac{62.000}{50.493} = 1,228$  Entgeltpunkte, die auf ihrem Rentenkonto gutgeschrieben werden. Wenn sie in Rente geht, werden die bis dahin angesammelten Entgeltpunkte mit einem Faktor multipliziert, der *aktueller Rentenwert* heißt. 2025 lag er bei 40,79€. Eine Person, die über ihr Erwerbsleben insgesamt 40 Entgeltpunkt gesammelt hat, würde 2025 eine Rente von  $40 * 40,79\text{€} = 1631,60\text{€}$  erhalten.

Vielleicht haben Sie die Debatte über *Mütterrenten* und *Nachhaltigkeitsfaktoren* mitbekommen. Bei diesen Diskussionen geht es genau um die Rentenformel. Die Mütterrente besteht in der Idee, einer bestimmten Gruppe von Müttern Entgeltpunkte zu schenken. Der Nachhaltigkeitsfaktor besteht in der Idee, den Multiplikator auch am Altersquotienten zu orientieren, denn die 40,79€ werden jährlich an die Einkommensentwicklung und die Inflationsrate angepasst. Dieser Nachhaltigkeitsfaktor ist Gesetzeslage, aber (Stand 2026) derzeit ausgesetzt. In der GRV gibt es einen Steuerzuschuss von 112 Mrd. € (Stand

<sup>1</sup>[https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Allgemeine-Informationen/Wie-wird-meine-Rente-berechnet/wie-wird-meine-rente-berechnet\\_node.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Allgemeine-Informationen/Wie-wird-meine-Rente-berechnet/wie-wird-meine-rente-berechnet_node.html)

<sup>2</sup><https://www.deutsche-rentenversicherung.de>

2023).<sup>3</sup> Das sind etwa 22% der gesamten Rentenzahlungen und bedeutet, dass die GRV sich ganz eindeutig nicht aus den Beitragszahlungen finanzieren kann und ohne diese Zahlung (*Bundesmittel* genannt) sofort kollabieren würde. Dieses Problem wäre durch ein Anheben des GRV - Beitragssatzes zu beheben. Eine (ungenaue und sehr holperige) Abschätzung wäre, dass man den Beitragssatz um 22%, also von 18,6% auf 22,7% anheben müsste. Das will man aber (wohl aus „kosmetischen“ Gründen) nicht und finanziert ein Fünftel der Rente nicht über Beiträge, sondern über Steuermittel.

### 7.3 Pflegeversicherung

Die Pflegeversicherung ist, grob gesagt, eine Art Anhängsel der GKV, die das finanzielle Risiko der Pflegebedürftigkeit im Alter abdeckt. Die Beitragsberechnung ähnelt der der GKV. Der Beitragssatz ist 3,6% und für kinderlose 4,2%. Das demographische Problem besteht auch hier darin, dass der Altenquotient steigen wird.

Die Pflegeversicherung ist auch interessant, weil sie viel jünger (1995 eingeführt) als die GKV ist. Das macht eine Eigenschaft von Sozialpolitik klarer: Der gesellschaftliche Wandel erzeugt sozialpolitische Probleme, die man zu lösen sucht. Die bismarcksche Sozialversicherung aus den 1880er Jahren hat versucht, mit den Problemen einer sich industrialisierenden Gesellschaft mit einer neu entstehenden Arbeiterschaft umzugehen. Dummerweise kann man heute nicht sagen „haben wir ja jetzt gelöst“, sondern der gesellschaftliche Wandel, der die Probleme schafft, hört ja nicht auf.

Auch vor 1-2 Generationen gab es pflegebedürftige Alte. *Das* Problem ist also nicht neu. Neu ist, dass im Sinne einer (räumlichen) Flexibilisierung der Arbeitnehmer und einer verstärkten Erwerbstätigkeit von Frauen die „klassische“ Lösung der Pflege durch nicht erwerbstätige (Schwieger)töchter nicht mehr funktioniert.<sup>4</sup>

### 7.4 Arbeitsmarktpolitik

Im Kapitel Instrumente von Sozialpolitik haben wir uns schon mit dem Problem befasst, dass sozialpolitisch motivierte Gesetzgebung häufig die Situation der schutzbedürftigen Gruppe nicht verbessert, sondern eher verschlechtert. Unser Beispiel war der Mindestlohn, der das Einstellen schwach Qualifizierter unattraktiv macht. Es ist keine Raketenwissenschaft, diese Wirkung vorherzusehen. Warum macht man das? Ein weiteres Mal wird deutlich, dass der systemische Ansatz für Sozialpolitik hilfreich ist. Es kann sein, dass man diese Form von Sozialpolitik sehenden Auges betreibt. Dann ist sie reine Augenwischerei und Wählerveräppelung. Die etwas nettere Sichtweise ist, dass man nur „seine“ soziale Ecke des Nachhaltigkeitsdreiecks im Auge hat und davon ausgeht, dass man dort schalten und walten kann, ohne dass das die anderen Ecken beeinflusst, weil irgendjemand

<sup>3</sup><https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2024/240719-bundesmittel-bundeszuschuss.html>

<sup>4</sup>Diese Formulierung enthält keine Wertung. Also weder „das waren noch die guten Zeiten“ noch „endlich ist das vorbei“. Eine solche Wertung *brauchen* wir gar nicht. Es reicht, festzustellen, dass die alte Lösung nicht mehr funktioniert, das Problem aber immer noch da ist. Es gibt weniger Töchter, die Töchter wohnen weit entfernt, die Töchter sind berufstätig und die Töchter wollen die „Care-Arbeit“ nicht leisten.

(in unserem Fall die Unternehmen) reagiert.<sup>5</sup> Diese Sichtweise ist netter, aber das Problem bleibt. Weil man die Kosten der Sozialpolitik bei den Unternehmen abladen will, suchen die nach Vermeidungsstrategien.

## 7.5 Grundsicherung

Die *Grundsicherung* ist ein neuer Begriff.<sup>6</sup> Die im wesentlichen gleiche Idee hieß vorher Bürgergeld, davor Hartz IV und davor Sozialhilfe. Es scheint so, dass die Wähler irgendwie mit der jeweiligen Regelung unzufrieden sind und man das Konzept dann leicht variiert und umbenennt, bis die Menschen herausfinden, dass sie nur alten Wein in neuen Schläuchen bekommen.

Die Grundidee ist die des *bedingungslosen* Grundeinkommens. Das bedeutet das Anrecht auf ein Minimaleinkommen. 2026 lag dieses Grundeinkommen bei 563€ für einen Alleinstehenden.<sup>7</sup> Dazu kommen noch Zahlungen für Miete und Heizung, so dass am Ende typischerweise ein Betrag von über 1.000€ herauskommt.<sup>8</sup>

Der Unterschied zum *bedingungslosen* Grundeinkommen (mit dem wir uns im letzten Teil der Veranstaltung befassen werden) ist, dass dieses Grundeinkommen an Bedingungen geknüpft ist. Die wichtigste Bedingung – Man erhält den Transfer erst dann, wenn man vorher auf eigenes Vermögen zurückgegriffen hat. Hier gibt es ein sogenanntes *Schonvermögen* von (Stand 2026) 40.000€.<sup>9</sup> Ein Antragssteller muss vorhandenes Vermögen bis zu dieser Grenze einsetzen, bevor er die Grundsicherung erhält. Der Unterschied zum *bedingungslosen* Grundeinkommen besteht darin, dass *jeder* dieses Grundeinkommen erhält, weil es eben nicht an Bedingungen geknüpft ist. Es ist unabhängig davon, ob der Antragssteller Vermögen hat oder nicht. Genau genommen muss er gar keinen Antrag stellen, sondern bekommt den Transfer automatisch. Das sieht nach einer harmlosen Variante aus. Wir werden sehen.

## 7.6 Bildungspolitik

Bildungspolitiker würden sagen, dass Bildung ein Wert an sich ist. Persönlich würde ich dem zustimmen. Als Ökonom und Sozialpolitiker ist Bildung für uns aber unter dem Aspekt interessant, dass Einkommen und Bildung stark miteinander korrelieren. Unter diesem Aspekt kann man Bildung als eine Art Langfristinvestition sehen, für die man *heute* auf Einkommen verzichtet, damit man *in Zukunft* ein höheres Einkommen erzielt.

---

<sup>5</sup>Damit möchte ich nicht sagen, dass Sozialpolitiker besonders anfällig für Scheuklappendenken sind. Das gilt für die anderen Ecken des Nachhaltigkeitsdreis/vierecks genauso. Im letzten Abschnitt haben wir uns mit der Pflegeversicherung befasst und gesehen, dass das der Bedarf an außerfamiliärer Pflege eine Konsequenz aus der ökonomischen Forderung nach regionaler Mobilität der Arbeitskräfte ist. Die Wirtschaftspolitiker hatten also auch nicht auf dem Radar, dass man sich so innerhalb von einer Generation das Problem schafft, dass Eltern und Kinder weit voneinander entfernt wohnen und die traditionellen flächendeckenden Familienstrukturen, von denen man bisher profitiert hat, nicht mehr existieren.

<sup>6</sup><https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kabinett-neue-grundsicherung-2399562>

<sup>7</sup>Für Paare und Familien wird die Äquivalenzierungsmethode angewendet, die wir schon kennengelernt haben.

<sup>8</sup><https://www.das-steht-dir-zu.de> hat einen schönen Online-Rechner.

<sup>9</sup><https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/buergergeld/finanziell-absichern/voraussetzungen-einkommen-vermoegen>

Eine wichtige Kennzahl in diesem Kontext ist die *Bildungsrendite*. Es gibt eine Reihe von alternativen Berechnungsverfahren. Z.B. die prozentuale Bruttolohnsteigerung durch ein weiteres Jahr an formaler Bildung.<sup>10</sup> Dieser Wert liegt bei etwa 10%.

Ich habe diese Variante vor allem wegen der Basierung auf den *Bruttolohn* gewählt. Wir haben eben über die enorme Höhe an Bundesmitteln gesprochen, die in die GRV fließen. Das ist ein Beispiel für sozialpolitische Maßnahmen, die einander in de Quere kommen. Bei einer Anhebung der Rentenversicherungsbeiträge erwirbt ein Versicherter Ansprüche, weil er mehr einzahlt. Wird die GRV stark über Steuern finanziert, zahlt der Versicherte Steuern und erwirbt *keine* Ansprüche. Das bedeutet, dass die Finanzierungsseite Verteilungswirkungen hat, die gern übersehen oder verschwiegen werden. Die Steuerfinanzierung der GKV wiederum senkt die Nettobildungsrendite, die vermutlich die ist, die für die individuelle Bildungsentscheidung relevant ist. Wenn Alice zwar weiß, dass sie brutto durch ein Studium viel mehr verdienen wird als Bob, dieser Unterschied aber zum großen Teil durch Steuern wieder nivelliert wird, ist der Anreiz, sich weiterzubilden, gering.

Einen ähnlichen Konflikt gibt es mit Arbeitsmarktpolitik, die versucht, die unteren Gehaltsbereiche gezielt zu fördern. Den Mindestlohn kennen wir ja schon. Wenn der Mindestlohn steigt und die mittleren Einkommensbereiche nicht, sinkt die Bildungsrendite und „wenig Bildung“ wird attraktiver. Hebt man die mittleren Einkommensbereiche ebenfalls an, bleibt die Spreizung ja bestehen. Wir haben die Hartnäckigkeit der relativen Armut ja durchgespielt. Wahrscheinlich handelt man sich dann auch zusätzlich noch Cost-Push-Inflation ein, weil die Unternehmen einen Teil der gestiegenen Lohnkosten auf die Preise abwälzen.

Wir haben es hier also mit einem Zielkonflikt innerhalb der Sozialpolitik zu tun. Wenn man „mehr Bildung“ will, wird das nur funktionieren, wenn man eine akzeptable Nettobildungsrendite erzielen kann und das bedeutet, dass man spürbare Einkommensunterschiede akzeptieren muss. Anders herum: Wenn man die Einkommensdifferenzen nivellieren will, demotiviert man Investitionen in Bildung.

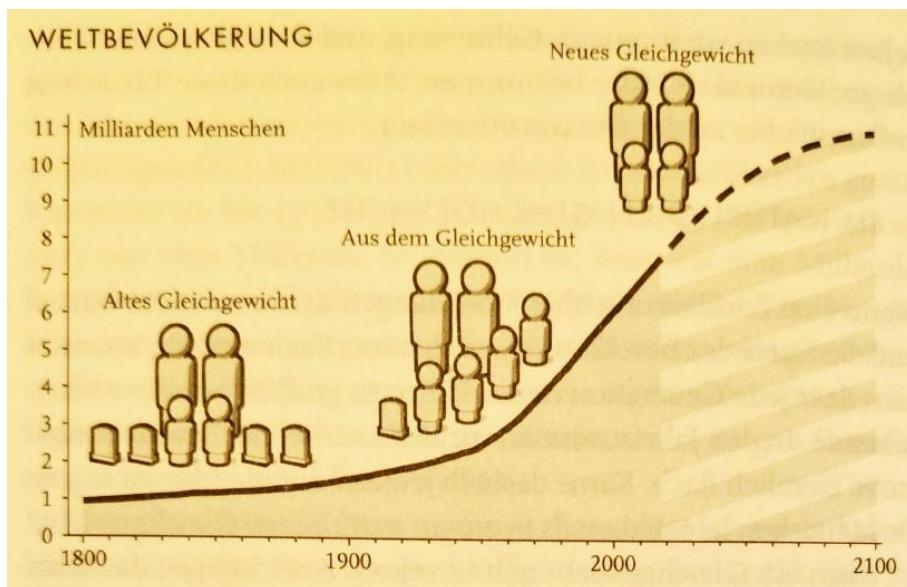
## 7.7 Familienpolitik

Die folgende Grafik<sup>11</sup> illustriert ganz gut, dass sich der Fokus von Familienpolitik über die Jahrzehnte geändert hat.

---

<sup>10</sup>Anger, Christina. Bildungsrenditen in Deutschland - Einflussfaktoren, politische Optionen und ökonomische Effekte, Köln: Inst. der Dt. Wirtschaft, 2010.

<sup>11</sup>Rosling, Hans. Factfulness - wie wir lernen, die Welt so zu sehen, wie sie wirklich ist, Berlin: Ullstein, 2018, S. 112.



Das Problem, das die klassische Familienpolitik im Blick hatte, bestand darin, dass die Lebensbedingungen von Kindern schlecht und die Kindersterblichkeit hoch war. Im Demographie-Kapitel haben wir schon gesehen, dass sich das geändert hat. Das Problem heute ist nicht, das Kinder hungern müssen, sondern es wenig Kinder gibt. In Deutschland weniger als die zwei in der Grafik. Das setzt die umlagefinanzierten Sicherungssysteme mit ihrem Generationenvertrag unter Druck und eine zentrale Idee von Familienpolitik ist daher, Geburten zu fördern.

Hier begegnen uns ein weiteres Mal Zielkonflikte, die wir schon kennen. Wenn Frauen die Care-Arbeit nicht mehr so wie früher übernehmen wollen, Väter diesen Wegfall nicht kompensieren und Omas weit entfernt wohnen, steigt der Bedarf, Kinderbetreuung „outzusourcen“, d.h. die Bedeutung von KiTas und Schulen steigt. Dieses betriebswirtschaftliche Vokabular wirkt vielleicht spontan befremdlich, hilft uns aber weiter, denn es verdeutlicht, dass die Erwerbstätigkeit von Frauen Opportunitätskosten verursacht, weil ja jemand anderes die Arbeit tun soll und (wenig überraschend) dafür bezahlt werden will. Ein Teil des Einkommens der Frauen geht also über erhöhte Steuern und Beiträge wieder verloren.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>Noch einmal: Damit soll nicht gesagt sein, dass das die Pflicht der Frauen ist. Es bedeutet nur, dass es ein traditionelles gesellschaftliches Arrangement gab, das so nicht mehr besteht. Weil die Aufgaben aber nicht weggefallen sind, ist eine Aufgabe von Sozialpolitik, hier Lösungsvorschläge anzubieten.

# Teil IV

## Lösungsvorschläge und Schlussfolgerungen

Wir haben gesehen, dass Sozialpolitik mit Zielkonflikten gespickt ist. Zielkonflikte zwischen den Nachhaltigkeitsebenen Ökonomie/Ökologie/Soziales, aber auch Zielkonflikte zwischen sozialpolitischen Zielen. In diesem letzten Teil der Veranstaltung möchte ich mit Ihnen über mehrere Lösungsvorschläge nachdenken, von denen man sich eine Entschärfung dieser Zielkonflikte erhofft.

Wir haben schon an mehreren Stellen<sup>13</sup> gesehen, dass Konzepte, die einfach aussehen, bei näherer Betrachtung seltsame Nebeneffekte haben. Eine Möglichkeit für „nähere Betrachtung“ ist es, eine Modellrechnung in Excel durchzuführen. Meine Erfahrung ist, dass man auf diese Weise Dinge entdeckt, auf die man durch bloßes „aufs Papier gucken“ nie gefunden hätte. Die Details dazu finden Sie in den Arbeitsplänen.

---

<sup>13</sup>z.B. beim Gesundheitsfonds im zweiten Semester

# Kapitel 8

## Drei Konzepte

### 8.1 Klimadividende

#### Pigou-Steuer vs. Verbot

Aus ökologischer Sicht ist klar, dass der  $CO_2$  - Fußabdruck in Deutschland viel zu groß ist. In der Einführung Ökonomie haben wir die Pigou-Steuer am Beispiel einer Verteuerung von Flugreisen durchgespielt. Ein zentraler Aspekt des „green deal“ der EU ist, diese Idee auf jede Form von  $CO_2$  - Emissionen auszuweiten.

Das positive an einer Pigou-Steuer ist, dass man keine *Verbote* aussprechen muss, weil man das Gut ja weiterhin nachfragen kann. Sofern man den höheren Preis zu zahlen bereit ist. Der sozialpolitische Nachteil ist, dass diese Wahlfreiheit für Personen mit niedrigem Einkommen deutlich stärker eingeschränkt ist. Wenn die Flugreise jetzt z.B. 500€ teurer ist, ist die Wirkung der Pigou-Steuer aus Sicht eines Geringverdieners in der Wirkung von einem Verbot nicht unterscheidbar. Für ihn gibt es keine Flugreisen mehr. Ökologisch motivierte Eingriffe haben also sozialpolitische Auswirkungen.

Man könnte jetzt zu dem Schluss kommen, dass es zur Vermeidung von „Flugreisenarmut“ besser wäre, Flugreisen für alle zu verbieten. Damit könnte man dann den Neideffekt der relativen Armut vermeiden. Das ist aber *ökonomisch* nicht nachhaltig, denn es geht ja nicht nur um Flugreisen. Wenn ein wichtiger volkswirtschaftlicher Motor darin besteht, dass Leistung sich lohnen muss<sup>1</sup> verbietet man den Leistungsträgern gerade, ihr Einkommen für Dinge auszugeben, die sie gut finden und die sie sich bisher als Belohnung für ihre Leistung geleistet haben. Wenn diese Belohnung komplett wegfällt ist anzunehmen, dass diese Menschen ihre Leistung reduzieren. Damit reduzieren sich aber auch ihre Steuerzahlungen, also die Einnahmeseite von Sozialpolitik.

#### Die Idee

Der Fokus der Pigou-Steuer liegt auf der Senkung der Nachfrage. Was mit den Steuereinnahmen passiert, spielt keine Rolle. Die verschwinden einfach im Steuerhaushalt und werden dann für irgendwas ausgegeben. Hier setzt die Klimadividende an. Die Idee ist,

---

<sup>1</sup>Ich weiß: Ein etwas plumper CDU-Spruch. Tatsächlich ist er aber eine Binsenweisheit. Das kann man erkennen, indem man sich (ein Trick, den ich gern anwende) einfach vorstellt, was man vom Gegen teil dieser Aussage hält: *Leistung darf sich nicht mehr lohnen*. Ich vermute, da findet man sehr wenig Zustimmung.

dass die Steuereinnahmen *nicht* in den allgemeinen Steuerhaushalt wandern und *nicht* zweckgebunden vom Staat ausgegeben werden<sup>2</sup> sondern als Kopfpauschale an die Bürger zurückgezahlt werden.

Unter Effizienzaspekten ist das keine gute Idee,<sup>3</sup> aber die Idee ist, die Akzeptanz der Steuer bei den Einkommensschwachen zu erhöhen, weil man diese Gruppe sonst für ökologische Ziele verlieren könnte. Alice fliegt jetzt nicht mehr dreimal im Jahr, sondern nur noch zweimal, zahlt insgesamt 1.000€ Klimasteuern, von denen sie 500€ erhält und Bob, der Geringverdiener auch 500€. Damit kompensiert man ihn dafür, dass Alice immer noch häufiger fliegt als er.

Als Ergebnis ist die Zahl der Flugreisen gesunken und Bob freut sich über netto 500€ mehr und findet Klimapolitik jetzt eigentlich ganz gut. Damit hat man drei Fliegen mit einer Klappe erschlagen.

## 8.2 Kapitalstockbildung

### Die Idee

Kapitalstockbildung bedeutet, etwas platt formuliert, dass die Leute *mehr sparen* sollen. Freiwillig oder erzwungen. Es gibt mehrere Ziele, die man damit erreichen will

- Eine ungleiche Einkommensverteilung wird gleicher, wenn die unteren Einkommen nicht nur Arbeitseinkommen erzielen, sondern auch Kapitaleinkommen in Form von Zinsen und Dividenden.<sup>4</sup>
- In der GKV und der GRV werden die Erwerbstätigen (E) finanziell belastet, weil sie die Gesundheitsausgaben bzw. Renten der Nichterwerbstätigen (NE) finanzieren müssen. Wenn die Menschen während ihrer Erwerbstätigkeit sparen, entlasten Sie so, wenn sie eines Tages alt sind, die Beitragszahler, weil sie das Geld selbst mitbringen.<sup>5</sup>

### Notwendige Voraussetzungen

Eine Binsenweisheit ist, dass sozialpolitisch nur jeweils das verteilt werden kann, was da ist.<sup>6</sup> Eine zweite Binsenweisheit ist, dass das, was verteilt werden kann, von den Erwerbstätigen erwirtschaftet wird. Beide Binsenweisheiten zusammen machen die Sache kompliziert.

- Wie man es dreht und wendet: Die Nichterwerbstätigen im Jahr  $x$  konsumieren immer Güter, die sie nicht selbst, sondern die Erwerbstätigen produziert haben. Auf einer materiellen Ebene liegen die Nichterwerbstätigen den Erwerbstätigen also immer auf der Tasche.

---

<sup>2</sup>Wie z.B. die Idee, die Tabaksteuer zur Finanzierung des Gesundheitssystems zu verwenden.

<sup>3</sup>Da sollte man das Geld nach dem Nutzen, den die Steuergelder stiften, ausgeben.

<sup>4</sup>Kromphardt, Jürgen, "Kapitalbildung in Arbeitnehmerhand und Einkommensverteilung im Gleichgewicht", Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1966. S.247-257.

<sup>5</sup>Creutzburg, Dietrich und Krohn, Philipp, "Rentenrolle rückwärts", Frankfurter Allgemeine Zeitung 4.5. 2024. S.19.

<sup>6</sup>Diese Erkenntnis wird Mackenroth-These genannt. Mackenroth, Gerhard, "Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan", Schriften des Vereins für Socialpolitik 1952.

- Eine Entlastung der Erwerbstätigen in, sagen wir, 20 Jahren findet nur dann statt, wenn das BIP durch das Sparen *heute* stärker wächst als ohne.

Wir sind also wieder beim Thema *Wachstum* angelangt. Wie so häufig hilft auch hier ein Modellrechnung mit ausgedachten Werten.

zusätzlicher Kapitalstock	BIP		
	heute	in 20 Jahren	
		X	✓
Wachstumsrate p.a		1%	2,5%
Szenario	A	B	C D
Konsum E	65	87	79 122
Konsum NE	35	35	43
Summe	100	122	165

- Szenario A stellt die (fiktive) Verteilung heute dar. 35% des Konsums fließen in den Konsum der NE.
- Szenario B und C nehmen an, dass es ein Wirtschaftswachstum von 1% gibt, das einfach „vom Himmel fällt“. Szenario B nimmt an, dass die NE keinen Anteil an diesem Wachstum haben. Szenario C nimmt an, dass die NE am allgemeinen Wachstum teilhaben.<sup>7</sup>
- Szenario D stellt nun den Fall dar, dass die NE am allgemeinen Wachstum teilhaben, die Wirtschaft aber so stark wächst, dass die 43, die sie konsumieren, nicht zu Lasten des Konsums der E geht, der weiterhin bei 122 liegt. Dann müsste das gesamte Konsumvolumen bei  $43 + 122 = 165$  liegen und die Wachstumsrate bei  $\sqrt[20]{1,65} - 1 = 2,5\%$ .

## Einschätzung

Man kann jetzt diverse weitere Varianten durchspielen, aber die Botschaft bleibt, dass man eine spürbare Entlastung der E nur dann erzielen kann, wenn die Wirtschaft sehr stark wächst. Genauer gesagt: Das Produktionsvolumen von Konsumgütern, also kein (grünes) Wachstum über Umwelttechnologien.

Es sieht nicht so aus, als gäbe es einen Kapitalmangel, der derzeit nur für ein schwaches Wachstum ausreicht und das man durch „mehr Sparen“ beheben könnte. Was es gibt, sind Anlagermöglichkeiten mit hohen Renditen, die aber auch ein hohes Ausfallrisiko haben. Es könnte also sein, dass man zwar spart, das Geld aber dann „weg“ ist.<sup>8</sup>

Ein weiteres Problem besteht darin, dass „mehr sparen“ ja „weniger konsumieren“ bedeutet. Eine Theorie des schwachen Wachstums in den letzten Jahrzehnten ist, dass die Konsumgüternachfrage der Haushalte schwächelt. Wenn man jetzt noch zusätzliches Sparen fordert oder erzwingt, wird das BIP nicht wachsen, sondern schrumpfen.

Das gravierendste Problem ist allerdings, dass eine spürbare Umstellung eines umlagefinanzierten auf ein kapitalgedecktes System die Umsteiger-Generation doppelt belastet.

<sup>7</sup>Das ist die derzeitige Regelung der GRV. Szenario B führt also zu einer relativen Verarmung der NE.

<sup>8</sup>Das ist dem Versorgungswerk der Berliner Zahnärzten passiert. Preuschat, Archibald, "Berliner Zahnärzte versenken Millionen", Frankfurter Allgemeine Zeitung 11.7. 2025. S.27.

Sie müssen ihre Vorgängergeneration über das Umlageverfahren finanzieren und gleichzeitig den eigenen Kapitalstock aufbauen. Ohne Bürgerkrieg ist das nur über mehrere Generationen und eine gemäcliche Teilkapitalstockdeckung möglich und eine Jahrhundertaufgabe. Für unser demographisches Problem kommt diese Lösung um ein paar Jahrzehnte zu spät.

Trotz meiner Skepsis habe ich diesem Konzept einen Platz gewidmet, weil dieses Konzept in der öffentlichen Diskussion viel Aufmerksamkeit erhält.<sup>9</sup> Was wenig verwunderlich ist, ist, dass die Finanzdienstleister die Idee gut finden. Sie wären diejenigen, die an jeder Form intensiverer Kapitaldeckung verdienen würden. Vielleicht habe ich das entscheidende Argument aber auch übersehen.

## 8.3 Bedingungsloses Grundeinkommen

### Abgrenzung zur Grundsicherung

Wir haben schon ein paar Details zur derzeitigen Grundsicherung kennengelernt. Egal, wie man diesen Transfer nennt - er ist ein Grundeinkommen, aber kein *bedingungsloses*. Der wichtigste Unterschied ist das, was wir als *Schonvermögen* kennengelernt haben. Dieses Schonvermögen gibt es bei einem *bedingungslosen* Grundeinkommen (BGE) nicht. Jeder erhält es - auch der Millionär. Weil jeder diesen Transfer erhält, muss man auch gar keinen Antrag stellen.

- Einige Befürworter finden das wichtig. Das Argument ist, dass allein das Stellen des Antrags demütigend ist und deswegen häufiger unterbleibt und diese Menschen dann arm bleiben, weil das weniger schlimm sei als die Scham, den Antrag zu stellen.
- Andere Befürworter hoffen, viel Geld zu sparen, weil man die ganze Sozialverwaltung abschaffen könnte, weil man die gesamte Sozialpolitik in diesem Transfer zusammenfassen kann.<sup>10</sup>
- Noch andere Befürworter schätzen an diesem Konzept, dass es den Zwang zu Erwerbsarbeit aufhebt. Man ist nicht mehr gezwungen einen „Brother“ auszuüben, sondern kann Dinge tun, die man selbst und/oder die Gesellschaft wichtiger finden.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>Creutzburg, Dietrich und Krohn, Philipp, "Rentenrolle rückwärts", Frankfurter Allgemeine Zeitung 4.5. 2024. S.19.

<sup>10</sup>Man bräuchte z.B. niemanden mehr, der berechnet, ob und wieviel Eltern (je nach ihrem Einkommen) für ihren KiTa-Platz zuzahlen müssen. Auch das Kind bekommt ein (vermutlich niedrigeres) Grundeinkommen, das die Eltern verwalten und im Sinne des Kindes ausgeben können.

<sup>11</sup>Dieses Argument klingt gut, ist aber sehr wackelig, weil das ja schon unter der derzeitigen Regelung möglich ist, aber nur, wenn man sein eigenes Vermögen zuerst einsetzt. Anders herum: Das Argument ist, dass man sein eigenes Vermögen behalten möchte und gleichzeitig Dinge tun möchte, die kein Einkommen generieren. Für jemanden mit einem Vermögen unterhalb des Schonvermögens bringt das BGE keine Vorteile. Anders herum: Das BGE bringt unter diesem Aspekt nur für Personen mit nennenswertem Vermögen Vorteile, weil es einen Vermögensschutz darstellt. Ob das die Idee des BGE ist?

## Negative Einkommensteuer

Die Negative Einkommensteuer (NES) ist ein seit langem bekanntes Konzept, wie man ein BGE administrieren könnte.<sup>12</sup> Die Idee ist, dass die Organisation über die Finanzämter läuft, die jeder Person am Monatsanfang den Transfer überweist. Sagen wir 1.000€<sup>13</sup> Der derzeitige Einkommensteuertarif enthält einen Steuerfreibetrag. Den braucht man jetzt nicht mehr und kann jeden € Einkommen besteuern. Die meisten Konzepte arbeiten mit einem konstanten Steuersatz, aber das kann man (bei Bedarf) modifizieren. Nehmen wir einen Steuersatz von 40% und unsere alten Freunde Alice, Bob und Carol, die unterschiedlich viel Einkommen erzielen.

	Transfer	eigenes Brutto- einkommen	Steuerzahlung	Nettoeinkommen
Alice		0€	0	1.000€
Bob	1.000€	1.000€	400€	1.600€
Carol		5.000€	2.000€	4.000€

Alice und Bob gehören zu der Personengruppe, die besonders interessant ist, weil bei der derzeitigen Regelung bei Geringverdienern<sup>14</sup> eigenes Einkommen mit 70-90% ange rechnet wird. Da sind die 40% vergleichsweise *sehr* moderat. Nehmen wir an, dass Alice eigentlich gern arbeiten würde, ihr die 70-90% Transferentzugsrate<sup>15</sup> aber zu demotivierend sind.<sup>16</sup> Bei einer NES mit 40% fängt Alice aber an zu arbeiten.

## Finanzierungsvolumen und Steuersätze

Die 40% Steuersatz habe ich mir ja ausgedacht. Dieser Steuersatz dürfte deutlich zu niedrig sein, was deutlich wird, wenn wir Dave ins Spiel bringen. Dave verdient 2.500€. Darauf zahlt er 1.000€ Steuern und erhält 1.000 Transfer. Damit ist der Nettotransfer, den er erhält, Null. Das bedeutet, dass *jeder*, der weniger als 2.500€ verdient, einen Nettotransfer erhält, der von denen finanziert werden muss, die mehr als 2.500€ verdienen. Als wir in Kapitel 5: Messung ökonomischer Ungleichheit über relative Armut und Medianeinkommen gesprochen haben, haben wir gesehen, dass 2024 das Medianeinkommen bei 2.300€ lag. Das würde bedeuten, dass in dieser Rechnung das Medianeinkommen einen Transfer erhalten würde. Beim Medianeinkommen gibt es aber 50% der Bevölkerung, die ein höheres Einkommen haben. Anders herum: Deutlich mehr als 50% würden einen Transfer erhalten, der von deutlich weniger als 50% der Bevölkerung finanziert werden müsste.

<sup>12</sup>Scherf, Wolfgang, "Die negative Einkommensteuer: Ein problematisches Konzept der Steuer- und Sozialpolitik", Wirtschaftsdienst 1994. S.114-118.

<sup>13</sup>Das ist ein gern genannter Betrag. Siehe z.B. den dm-Gründer Werner, Götz und Goehler, Adrienne. 1.000 Euro für jeden - Freiheit, Gleichheit, Grundeinkommen, Berlin: Econ-Verl 3. Aufl. Aufl., 2010. Inflationsbedingt müsste dieser Betrag inzwischen höher liegen. Vielleicht bei den 60% des Medianeinkommens. Aber lassen Sie uns bei den 1.000€ bleiben, weil man damit gut kopfrechnen kann.

<sup>14</sup>Jemand anders bekommt das Bürgergeld ja nicht.

<sup>15</sup>So heißt dieser „Steuersatz“ in Sozialverwaltungsdeutsch.

<sup>16</sup>Für etwa 1/4 der Bürgergeldempfänger gilt das aber nicht. Sie werden „Aufstocker“ (manchmal auch „working poor“) genannt, weil sie zwar erwerbstätig sind, aber trotz Erwerbstätigkeit nicht aus der relativen Armut herauskommen und ihr Gehalt mit Bürgereinkommen (unter den genannten Abzugsraten) aufzustocken. Das bedeutet, dass diese 25% im Grunde ehrenamtlich arbeiten, weil sie finanziell kaum/keine Vorteile aus ihrer Erwerbstätigkeit haben. Details bietet Walwei, Ulrich, "Aufstocker: Die Kerngruppe der Erwerbsarmut", Sozialer Fortschritt, 72 2023. S.131-515.

Wenn man die (ohnehin kargen) 1.000€ nicht absenken will, muss man den Steuersatz deutlich anheben.

Hierzu gibt es Modellrechnungen, die bei einem Transfer von 1.000€ je Erwachsenen (500€ je Kind) auf einen linearen Steuersatz von 90% kommen.<sup>17</sup> Diese Modellrechnungen basieren auf der Annahme, dass die Erwerbstätigen ihr Arbeitsangebot angesichts dieses Steuersatzes nicht reduzieren. Das ist natürlich unrealistisch. Gibt man die Annahme auf, ist das BGE nicht finanziert.

## Experimente

Seit langem ist klar, dass die Frage, wie stark die Erwerbstätigen auf die höheren Steuersätze einer BGE reagieren, zentral ist. In den USA hat es in den 1970er Jahren mehrere größere Experimente gegeben, die ein wenig in Vergessenheit geraten sind.<sup>18</sup> Das ist insofern schade, als dass man sich mit den Erkenntnissen aus diesen Experimenten die Versuche aus den letzten Jahren hätte sparen können.<sup>19</sup> Das Problem der Experimente ist, dass sie keine sehr lange Laufzeit haben und den Teilnehmern das auch klar ist. Die Theorie würde erwarten, dass die Teilnehmer das Arbeitsangebot reduzieren. Das tun sie nicht, aber man kann nicht unterscheiden ob das Motiv „*die Steuersätze machen mir nichts aus. Ich arbeite auch dann gern*“ ist oder „*die Zeit ist zu kurz, um zu reagieren*“ ist. Das konnte man aber auch schon vorher wissen.

---

<sup>17</sup>Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Bedingungsloses Grundeinkommen, Berlin, 2021.

<sup>18</sup>Widerquist, Karl, "A failure to communicate: What (if anything) can we learn from the negative income tax", The Journal of Socio-Economics, 34 (1) 2005. S.49-81.

<sup>19</sup>Peichl, Andreas, "Grundsicherung, aber wie?", Frankfurter Allgemeine Zeitung 22.4. 2025. S.20. Pennekamp, Johannes, "Wirkt das Grundeinkommen Wunder?", Frankfurter Allgemeine Zeitung 11.4. 2025. S.19.

# Kapitel 9

## Schlussfolgerungen

### 9.1 Vergebliches? Hoffen auf Wirtschaftswachstum

Wir haben gesehen, dass die Finanzierung von Sozialpolitik von mehreren Seiten unter Druck gerät. Die Wachstumsraten flachen kontinuierlich ab und der demographische Wandel führt zu einem Sinken des Bevölkerungsanteils im erwerbstätigen Alter.

Der Ausweg über ein politisch geschickt gesteuertes stärkeres Wirtschaftswachstum erscheint nicht sehr erfolgversprechend. Auch nicht, wenn man in andere Länder schaut.

Ein *grünes* Wachstum stellt auch keinen Ausweg dar, denn die Wachstumsbranche wäre dann die *Umweltechnologie*. Die volkswirtschaftliche Produktion würde dann zwar wachsen, aber nicht im Konsumgüterbereich und nicht bei personennahen Dienstleistungen, also den Branchen, an die wir denken, wenn es um Sozialpolitik geht.

### 9.2 Erwartungsmanagement

Mein Vorschlag, das Nachhaltigkeitsdreieck um den vierten Pol „Kontinuität“ zu erweitern, hilft uns zu sehen, wie eine Lösung aussehen könnte. Die Erwartung, dass es künftig sowohl ökologische Verbesserungen, ökonomisches Wachstum als auch eine *Ausweitung* von Sozialleistungen geben kann, ist unrealistisch. Die Erwartung, dass die Zukunft zumindest eine „Gegenwartsverlängerung“<sup>1</sup> sein könnte, ebenfalls. Also wird es auch keinen Status Quo geben.

Entscheidend wird also sein, wie stark die Bereitschaft der Bevölkerung sein wird, Abstriche am Pol *Kontinuität* zu machen. Wenn diese Bereitschaft nicht groß genug ist, ist es nur eine Frage der Zeit, bis das gesamtgesellschaftliche System über einen der drei Pole Ökonomie/Ökologie/Soziales zum Kippen kommt.

Ein wichtiger Aspekt wird daher *politisches Erwartungsmanagement* sein, also die Klärung der Frage, worum sich der Staat kümmern kann - *und worum nicht*. Diese gesellschaftliche Diskussion ist noch nicht geführt worden. Solange die nicht geführt worden ist, werden die Verteilungsprobleme sich verstärken, weil die Probleme ja nicht durch Abwarten weggehen, sondern tendenziell noch weitere dazukommen, wie z.B. die aktuelle Frage, ob man mehr Geld in Rüstung stecken muss, weil die Friedensordnung der letzten Jahrzehnte jetzt definitiv zerbrochen ist.

---

<sup>1</sup>Staab, Philipp. Systemkrise - Legitimationsprobleme im grünen Kapitalismus, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 2025.

### 9.3 Eine Theorie des optimalen Neides

Im Kapitel 5. Messung ökonomischer Ungleichheit haben wir gesehen, dass ein starker sozialpolitischer Fokus auf der Minderung von Einkommensungleichheit besteht. Wir haben gesehen, dass absolute Armut für Deutschland keine Bedeutung hat und wir, wenn wir über Armut reden, über *relative* Armut reden. Ein wenig schmeichelhafter alternativer Begriff dafür wäre *Neid*. Hierbei ist es egal, ob Neid eine grundlegende menschliche Eigenschaft ist oder eine Charakterschwäche, die wir uns gesellschaftlich angewöhnt haben.

Die Klimadividende, die wir uns angesehen haben, ist ja ein primär umweltökonomisches Instrument. Sie ist aber auch sozialpolitisch interessant, weil sie den Neideffekt gezielt auszuhebeln versucht. Die Klimadividende hebt die Einkommensungleichheit nicht auf, weil die Gutverdiener sich die klimaschädlichen Güter weiterhin leisten können. Dafür müssen sie aber eine Klimasteuern zahlen und dieses Geld kommt direkt zu den unteren Einkommen.

Bei der Standardregelung von Steuern ist dieser Zusammenhang weniger klar, weil die Steuern in den allgemeinen Steuerhaushalt wandern. Es könnte hilfreich sein, die Verteilungswirkungen stärker in den Vordergrund zu stellen, wie z.B. den Umstand, dass die 10% Einkommensstärksten etwa 50% des Einkommensteueraufkommens ausmachen.<sup>2</sup>

Der Niedrigverdiener ist dann zwar immer noch neidisch auf die Gutverdiener, weil die Güter konsumieren können, die außerhalb seiner finanziellen Reichweite liegen, aber er könnte im Gegenzug erkennen, dass die öffentlichen Leistungen und Transfers, die er erhält, durch die Gutverdiener finanziert werden. Die Gutverdiener müssen also einen Preis dafür zahlen, dass sie beneidet werden. Es läuft also auf

*Ich beneide Dich, aber dafür musst Du den KiTa - Platz für meine Kinder bezahlen*

hinaus. Dieser Mechanismus will gut austariert sein, denn ein wesentlicher Anreiz für die Gutverdiener, gut zu verdienen ist ja der, dass sie sich am Ende immer noch Dinge leisten können, die sich die Geringverdiener nicht leisten können und auf die die Geringverdiener neidisch sind. Einkommensungleichheit ist dann sozialpolitisch unerwünscht, auf der anderen Seite aber der Finanzierungsmotor für Sozialpolitik.

### 9.4 Rationierung

Ein geschickter psychologischer Einsatz des Neidmotivs könnte die Akzeptanz von Einkommensungleichheit erhöhen. Das wird aber tendenziell nichts an den engeren finanziellen Spielräumen für Sozialpolitik ändern.

Wenn weniger Geld da ist und (Erwartungsmanagement!) es eine Akzeptanz für ein sinkendes sozialpolitisches Leistungsniveau gibt, ist immer noch die Frage offen, an welchen Stellen dieses Leistungsniveau abgesenkt werden soll.

Die ökonomische Antwort darauf ist die, dass als erstes die Leistungen gestrichen werden sollten, die das schlechteste Preis - Leistungs - Verhältnis haben, also vergleichsweise viel kosten und wenig bringen. In der Gesundheitsökonomie wird über dieses Problem seit Jahrzehnten unter dem Begriff *Rationierung* nachgedacht. Etwas weichgespült spricht man auch von *Priorisierung*, aber egal, wie man es nennt, denkt man über Mittelverteilung

---

<sup>2</sup>[https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.764146.de/s\\_10271.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.764146.de/s_10271.html)

nach, bei der am Ende Dinge übrig bleiben, die man gern umsetzen würde, aber kein Geld mehr hat, weil man sinnvollerweise zuerst die Dinge umsetzt, die vergleichsweise wenig kosten und viel bringen. Diese Überlegung steht im Mittelpunkt der Veranstaltung *Gesundheitsökonomie* im Master.

## 9.5 Quantifizierung

Einen Punkt, der im Master eine große Rolle spielen wird, möchte ich jetzt schon aufrufen. Wenn die zentrale Kennzahl für Sozialpolitik die des Preis - Leistungs - Verhältnisses sein wird, wird es wichtig werden, das *was-bringt-es?* sozialpolitischer Handlungen so zu messen, dass man die verschiedenen Alternativen besser miteinander vergleichen kann. Es wird nicht reichen, zu sagen

*Es ist gerecht und wichtig, dass wir A tun und es ist gerecht und wichtig, dass wir B tun,*

wenn das Budget nur für A *oder* B reicht. Wir müssen dann in der Lage sein, mit mehr als einem Bauchgefühl sagen zu können, ob A oder B das wichtigere ist. Dazu müssen wir das Ergebnis von A und B in irgendeiner Weise vergleichbar quantifizieren. Das wird Ihren Kollegen, die direkt mit den Menschen arbeiten (sei es im medizinischen Bereich oder als Sozialarbeiter) widerstreben, aber wahrscheinlich wird es schwer, Mittel zu akquirieren, wenn das Argument sich auf „*die Mitarbeiter glauben ganz fest, dass A ganz ganz wichtig ist. Gib uns viel Geld*“ beschränkt. Wenn Sie sich dann in Ihrem Unternehmen umschauen, könnte es sein, dass *Sie* der Typ sind, der für „*die Zahlen*“ zuständig ist. Die Sozialarbeiter und Mediziner werden es eher nicht sein. Also werden vielleicht *Sie* derjenige sein, der diese Quantifizierung organisiert.

## 9.6 Was nutzt Ihnen das?

Am Anfang des Skripts habe ich schon darauf hingewiesen, dass diese Veranstaltung stark volkswirtschaftlich ausgerichtet ist und warum ich das für eine gute Idee halte.

Am Ende dieses Skripts haben Sie gelernt, dass die soziale Sicherung in Deutschland unter großen ökonomischen Druck geraten wird und die Lösungsansätze nur begrenzt wirken werden. Das bedeutet, dass absehbar ist, dass diese Branche unter großen Veränderungsdruck geraten wird. Wenn Sie in einem Unternehmen dieser Branche in einer Führungsposition arbeiten (dafür bilden wir Sie aus) ist es vorteilhaft, wenn Sie die Gründidee und Spielregeln dieser Veränderung verstehen, weil die Chancen für Ihr Unternehmen, halbwegs heil aus diesem Veränderungsprozess herauszukommen, dann größer sind.