

Anita Tiefensee u.a.

Sozialstaat und Soziale Demokratie

Lesebuch der Sozialen Demokratie 03



Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
info@fes.de

Herausgebende Abteilung

Abteilung Politische Bildung und Dialog

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion

Jonathan Menge, Jochen Dahm

Kontakt

Jochen Dahm
soziale.demokratie@fes.de

Design/Layout

Daniela Rusch, dieprojektoren.de

Druck und Herstellung

AC medienhaus GmbH, Wiesbaden

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Mai 2026

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-874-7

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:

➤ www.fes.de/publikationen

Anita Tiefensee u. a.

Sozialstaat und Soziale Demokratie

Lesebuch der Sozialen Demokratie 03

Inhalt

Vorwort zur 3., vollständig überarbeiteten Auflage	4
1. Einleitung	6
2. Sozialstaat im Wandel.	8
3. Gerechtigkeit im Sozialstaat.	18
3.1 Befähigung, Selbstbestimmung und Beteiligung.	21
3.2 Gleichheit.	24
3.3 Leistungsgerechtigkeit	27
3.4 Bedarfsgerechtigkeit.	29
3.5 Chancengleichheit.	31
3.6 Geschlechtergerechtigkeit	33
3.7 Zusammenfassung	41
4. Materialien, Bauweisen und Architekturen des Sozialstaats	42
4.1 Baumaterialien und Werkzeuge des Sozialstaats.	43
4.2 Architekturen des Sozialstaats.	45
4.3 Konsequenzen der Sozialstaatsarchitekturen.	52
5. Herausforderungen für den Sozialstaat	55
5.1 Globalisierung	57
5.2 Digitaler Strukturwandel	62
5.3 Demografischer Wandel.	67
5.4 Sozialer Wandel	69
5.5 Migration und Integration	71

6. Sozialpolitische Positionen der Parteien	76
6.1 In Freiheit leben – Grundsatzprogramm der CDU	77
6.2 Verantwortung für die Freiheit – Karlsruher Thesen der FDP	80
6.3 Hamburger Programm – Grundsatzprogramm der SPD	82
6.4 Veränderung schafft Halt – Grundsatzprogramm von Bündnis 90/Die Grünen	85
6.5 Das Programm der Partei Die Linke	88
6.6 Programm für Deutschland – Grundsatzprogramm der AfD.	90
6.7 Zusammenfassung	92
7. Zentrale Bereiche des Sozialstaats.	94
7.1 Steuern.	95
7.2 Arbeit	113
7.3 Rente	129
7.4 Gesundheit	142
7.5 Alterung der Gesellschaft und Pflege	160
7.6 Bildung.	169
8. Weiterdenken	182
Autorinnen und Autoren / Redaktion / Mitarbeit	184
Literatur	186

Vorwort zur 3., vollständig überarbeiteten Auflage

Der Sozialstaat ist für die Soziale Demokratie kein Beiwerk. Er ist Bedingung von Demokratie. Er sichert gleiche Freiheit – ganze Freiheit.

Ein starker Sozialstaat ist ein zentrales Instrument gegen gesellschaftliche Ungleichheit. Ungleichheit ist Gift für demokratisches und gesellschaftliches Vertrauen. Besonders in Krisenzeiten und in Zeiten von Unsicherheit zeigt der Sozialstaat seine Kraft und Bedeutung. Aber er muss auch sonst für gesellschaftlichen Fortschritt wirken – als Motor für mehr Chancengleichheit, mehr Gleichberechtigung, mehr Zukunftsvertrauen.

Im Sozialstaat wird der Freiheitsbegriff der Sozialen Demokratie konkret. Er umfasst nicht nur den Schutz vor willkürlichen Übergriffen des Staates oder der Gesellschaft – etwa die Freiheit des Gewissens und der Meinung. Ganze Freiheit bedeutet auch die Freiheit von Not und Furcht, die materielle Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben.

Das ist der Anspruch, der sich an eine Sozialpolitik der Sozialen Demokratie immer wieder stellt. Konkrete Schritte gilt es auf der Höhe der Zeit jeweils neu zu bestimmen und es gilt, sich des eigenen Weges neu zu vergewissern. Zu dieser Vergewisserung will dieses Lesebuch beitragen.

Es beschreibt den fundamentalen Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Demokratie, zeigt, welche Gerechtigkeitsbegriffe und Prinzipien den Sozialstaat prägen, und erläutert, in welchen Sozialstaatstypen unterschiedliche Länder gesellschaftliche Solidarität organisieren. Es beschäftigt sich mit populärer Kritik am Sozialstaat und zeigt tatsächliche Herausforderungen

auf, gibt einen Überblick über die sozialpolitische Programmatik der Parteien und diskutiert im Detail die Bereiche Steuern, Arbeit, Rente, Gesundheit, Alterung der Gesellschaft und Pflege sowie Bildung. Auch dieses Lesebuch will keine Antworten mit Ewigkeitsanspruch geben, sondern zum Lesen und Weiterdenken einladen.

„Sozialstaat und Soziale Demokratie“ ist der dritte Band von derzeit neun Bänden in der Reihe der Lesebücher der Sozialen Demokratie. Er baut auf dem Lesebuch „Grundlagen der Sozialen Demokratie“ auf. Dort werden die Grundwerte der Sozialen Demokratie erläutert, die Gesellschaftsmodelle der liberalen, der konservativen und der Sozialen Demokratie verglichen und die Unterschiede zwischen libertärer Demokratie und der Sozialen Demokratie dargestellt.

Diese vollständig überarbeitete Auflage wurde wesentlich von Anita Tiefensee geprägt. Wir möchten ihr dafür sehr herzlich danken. Genau so herzlich ist unser Dank an Wolfgang Schroeder, der zentral zur Überarbeitung weiter Teile des Textes beigetragen hat, und Jonathan Overmeyer, der uns wesentlich in der Überarbeitung unterstützt hat.

Außerdem gilt unser Dank unseren geschätzten Kolleg_innen Iva Figenwald, Susan Javad und Florian Dähne, die ebenfalls zum Gelingen der Überarbeitung beigetragen haben. Auch möchten wir uns bei den Autor_innen bedanken, die Kapitel komplett neu für diese Ausgabe gefasst haben: Gänzlich neu hinzugekommen sind das Kapitel zu Geschlechtergerechtigkeit von Barbara Stiegler sowie eine komplett neue Fassung des Rentenkapitels, das von Elmar Stracke verfasst wurde, sowie ein neues Kapitel zum Thema

Bildung von Jelena Büchner Spielberger und Rita Nikolai. Schließlich gilt er noch immer den Autor_innen und Redaktionsmitgliedern der ersten Auflage, auf deren Fundament auch dieser Band noch immer steht – insbesondere Alexander Petring, Tobias Gombert und Thomas Rixen.

Für ihren Einsatz, ihr Engagement und die hervorragende Zusammenarbeit gebührt ihnen großer Dank; etwaige Unzulänglichkeiten gehen zu unseren Lasten.

Dieses Buch erscheint in einer Zeit, in der intensiv und grundsätzlich über die Zukunft des Sozialstaats diskutiert wird.

Aus den unterschiedlichen politischen Lagern werden sehr verschiedene Vorschläge unterbreitet. Absicht und Gehalt der Vorschläge variieren dabei stark.

Jonathan Menge

*Projektleitung Lesebücher
(bis Oktober 2025)*

Wir hoffen, dass dieses Lesebuch dabei helfen kann, die unterschiedlichen Vorschläge zu bewerten, sie fachlich und politisch einzuordnen und den eigenen Standpunkt in der Debatte zu bestimmen.

Das Symbol der Akademie für Soziale Demokratie ist ein Kompass. Mit den Angeboten der Akademie möchte die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Rahmen und Raum bieten, um Standpunkte und Orientierungen zu klären. Wir würden uns freuen, wenn Sie unsere Angebote nutzen, um Ihren politischen Weg zu bestimmen. Soziale Demokratie lebt davon, dass Bürger_innen sich immer wieder mit ihr auseinandersetzen und sich für sie engagieren.

Jochen Dahm

*Leiter der Akademie
für Soziale Demokratie*

1. Einleitung



Der Sozialstaat ist ein Kernelement der Sozialen Demokratie. Er ist der Garant dafür, dass Grundrechte nicht nur formal gewährt werden, sondern auch aktiv gelebt werden können.

Die Debatten über den Sozialstaat werden in der Regel von allen politischen Lagern mit besonderem Nachdruck geführt. Das ist nachvollziehbar und richtig, da sich im Sozialstaatsverständnis nicht zuletzt auch das Verständnis von Demokratie und Grundwerten ausdrückt. Dieses Lesebuch will helfen, in diesen Debatten den eigenen Standpunkt zu finden, ihn zu klären und vertreten zu können.

Die Grundwerte der Sozialen Demokratie lauten Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Sie bilden die Basis für das Verständnis des Sozialstaats, das dieses Lesebuch prägt. Der fundamentale Zusammenhang von Sozialstaat und Sozialer Demokratie steht daher im Zentrum des folgenden Kapitels (Kapitel 2).

Dabei wird deutlich: Wer über Sozialpolitik spricht, spricht über Verteilungsfragen. Es geht darum, nach welchen Prinzipien etwa Bildung, Berufschancen und Einkommen, Macht, Sicherheit, Rechte und Pflichten verteilt werden. Weil es um solch zentrale Lebensfragen geht, besteht die Anforderung, dass die Verteilung gerecht vonstattengeht. Aber was ist gerecht? Was bedeutet Gerechtigkeit in den einzelnen Bereichen? Gibt es ein Prinzip, das für die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung genauso gilt wie für das Bildungssystem und die Gesundheitspolitik? Diesen Gerechtigkeitsfragen widmet sich Kapitel 3.

Im internationalen Vergleich haben sich verschiedene Arten von Sozialstaaten entwickelt. Sie alle bedienen sich der gleichen Materialien und Bauweisen. Ihre Architektur und die Konsequenzen für ihre Einwohner_innen unterscheiden sich aber deutlich. Diesen Unterschieden widmet sich Kapitel 4.

Der Sozialstaat ist oft das Ziel populärer oder auch populistischer Kritik. Kapitel 5 ordnet diese Kritik ein, zeigt, vor welchen tatsächlichen Herausforderungen der deutsche Sozialstaat steht, und gibt erste Hinweise, wie ihnen begegnet werden kann.

Nachdem Begriffe und Herausforderungen geklärt sind, widmet sich Kapitel 6 der Frage, wie die Parteien, die im 20. oder 21. Deutschen Bundestag vertreten waren, sich in der Sozialpolitik positionieren. Wir fragen, welches Leitbild von Sozialstaat sie vertreten und welche Reformmaßnahmen sie vorschlagen.

Der Anspruch der Sozialen Demokratie ist es, gleiche Freiheit zu gewährleisten. Damit ist das Ziel klar. Allerdings ist damit noch nicht gesagt, welche konkrete Form die einzelnen Bereiche des Sozialstaats annehmen sollten. Diesen Fragen widmet sich Kapitel 7.

Es lassen sich fünf Kernbereiche identifizieren, die einen modernen Sozialstaat ausmachen: Weil der Sozialstaat die großen Lebensrisiken absichern und die Würde des Menschen gewährleisten muss, sind Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung elementare Bestandteile des Sozialstaats (Kapitel 7.2 bis 7.5).

Weil der Sozialstaat darüber hinaus die Teilhabe aller Bürger_innen zum Ziel hat, gehört zu einem modernen Sozialstaatsbegriff auch die Bildungspolitik (Kapitel 7.6). Denn Bildung ist zunächst die Voraussetzung für die Wahrnehmung demokratischer Rechte, sie ist aber auch entscheidend für die Verteilung materieller Ressourcen. Bildung bedeutet Teilhabe und Chancen.

Ein weiteres Element eines modernen Sozialstaatsbegriffs ist die Steuerpolitik. Sie sollte nicht nur deswegen unter sozialpolitischen Gesichtspunkten diskutiert werden, weil über Steuern und Abgaben die Leistungen des Sozialstaats finanziert werden. Steuern sind auch ein zentrales Instrument, mit dem die Verteilung von Einkommen und Vermögen in einer Gesellschaft beeinflusst wird (Kapitel 7.1).

2. Sozialstaat im Wandel¹



In diesem Kapitel

- wird das Verhältnis von Sozialstaat und Demokratie besprochen;
- wird das auf den Grundwerten Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität beruhende Sozialstaatsverständnis der Sozialen Demokratie erörtert;
- wird die Entwicklung des deutschen Sozialstaats aufgezeigt;
- werden aktuelle und zukünftige Herausforderungen des Sozialstaats beleuchtet.

*Deutschland: ein sozialer
Bundesstaat*

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Dies ist der erste Satz des Artikels 20 im deutschen Grundgesetz, der das Demokratieprinzip, das Sozialstaatsprinzip und das Rechtsstaatsprinzip beinhaltet und der nach dem Willen der Verfassungsmütter und -väter ewige Gültigkeit besitzen soll. Während das Demokratieprinzip und die Rechtsstaatlichkeit im Grundgesetz an vielen Stellen näher erläutert werden, fehlt eine vergleichbare Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips.

Wer kann welche Leistungen unter welchen Voraussetzungen in Anspruch nehmen? Welche Pflichten sind damit verbunden? Diese Fragen werden in den zwölf Sozialgesetzbüchern geregelt. In ihrer Auslegung kommt den Arbeits- und Sozialgerichten eine wichtige Rolle zu.

Die Ausgestaltung des Sozialstaats ist eine Gerechtigkeitsfrage und politisch umkämpft

Aber: Wenn es um den Sozialstaat geht, geht es im Kern auch immer um Verteilungsfragen. Es geht darum, was gerecht ist. Diese Fragen sind politisch stets umkämpft. Denn darüber, was Gerechtigkeit bedeutet, herrscht seit Anbeginn der Menschheit Uneinigkeit und mitunter Streit. Der Sozialstaat befindet sich auch deswegen in einem andauernden Wandel und Anpassungsprozess.

¹ Bei der Erarbeitung dieses Kapitels wurde auf die Ideen von Kneip (2003), Preuß (1990), Scanlon (2005), Kaufmann (2003), Ritter (1991), Dobner (2007), Ebert (2018), Evers (2010), Hockerts (2011), Klenk (2010), Nullmeier (2013), Oschmiansky/Kühl (2012), Schroeder (2012) und Thibaut (2010) zurückgegriffen.

Die Frage der Gestaltung eines gerechten Sozialstaats, die Vor- und Nachteile des bestehenden Systems und die Suche nach alternativen Konstruktionsmöglichkeiten werden den größten Teil des vorliegenden Bandes ausmachen. Bevor wir uns jedoch mit den unterschiedlichen Bereichen und Aspekten der Sozialpolitik im Detail befassen, ist es ratsam, uns zunächst dem grundlegenden Verhältnis von Demokratie und Sozialstaatlichkeit zu widmen.

„Sozialstaat bezeichnet einen demokratischen Staat, der verfassungsgemäß nicht nur die Grundrechte, persönliche und wirtschaftliche Freiheiten garantiert (Rechtsstaat), sondern auch rechtliche, finanzielle und materielle Maßnahmen ergreift, um soziale Gegensätze und Spannungen (bis zu einem gewissen Maß) auszugleichen. Das Sozialstaatsprinzip schließt insofern an das rechtsstaatliche Ziel der Gerechtigkeit an und ist in Art. 20 und 28 GG festgelegt.“

(Politiklexikon 2011: 281)

Sozialstaat: zentral für die Demokratie

Bedeutung des Sozialstaats für die Demokratie

Sozialpolitik ist nicht einfach ein Politikfeld unter vielen anderen. Ihr kommt schon deswegen eine besondere Bedeutung zu, weil sie im Bundeshaushalt den größten Ausgabenblock darstellt. Von insgesamt 476,8 Milliarden Euro entfielen im Bundeshaushalt des Jahres 2024 218,3 Milliarden auf die Bereiche soziale Sicherung, Familie, Jugend und Arbeitsmarkt (siehe Abbildung 1) (IAQ 2025). Der Großteil der Ausgaben für Sozialversicherungen sowie für Bildung wird dabei allerdings noch nicht einmal erfasst. Sie werden über die Beitragszahlungen an die Sozialversicherung (Krankenkassen, Rentenkassen, Arbeitslosenversicherung, Pflegeversicherung) beziehungsweise die Haushalte der Bundesländer (insbesondere Bildung) finanziert.

Außerdem betrifft der Sozialstaat fast alle Bürger_innen – direkt (durch den Empfang von Leistungen) oder indirekt (durch die Finanzierung über Steuern und Beiträge). Aber der Sozialstaat hat auch darüber hinaus eine besondere Relevanz. Darauf deutet bereits die Erwähnung im Grundgesetz hin. Worin besteht aber nun das besondere Verhältnis von Demokratie und Sozialstaat?

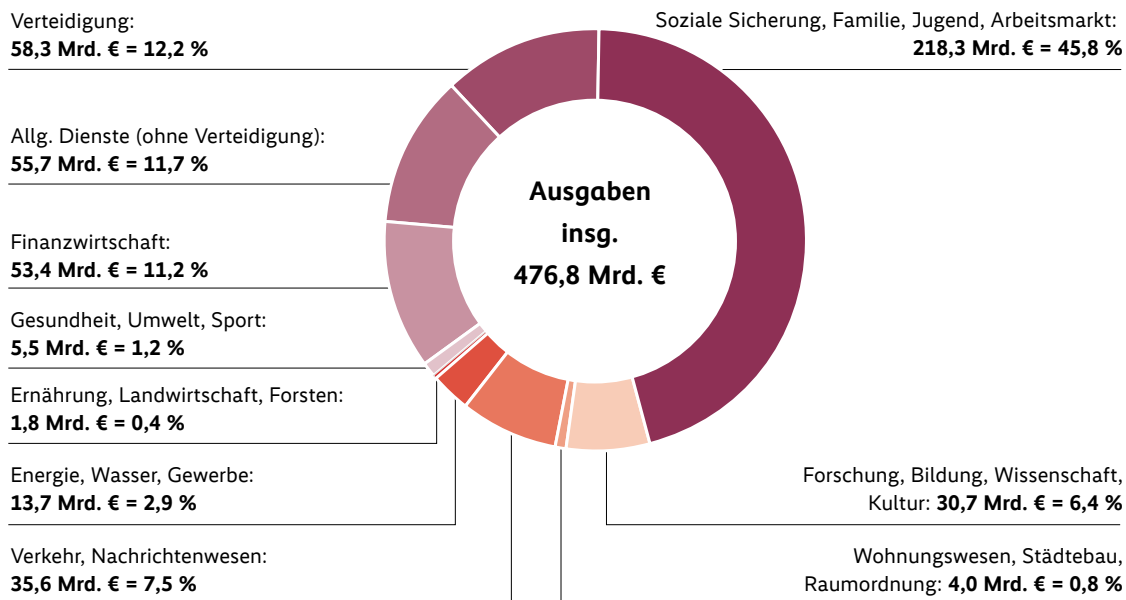
Demokratie bedeutet, dass alle Bürger_innen das gleiche Recht auf Freiheit und politische Mitbestimmung haben. Alle Menschen haben die gleiche Würde und verdienen den gleichen Respekt. Dies mag wie ein Allgemeinplatz oder eine Banalität erscheinen, ist allerdings aus einer historischen Perspektive keineswegs selbstverständlich.

Sozialpolitik ist kein Politikfeld wie jedes andere

Alle Menschen haben die gleiche Würde und verdienen den gleichen Respekt

Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts 2024

Sollwerte in Mrd. Euro und in Prozent aller Ausgaben



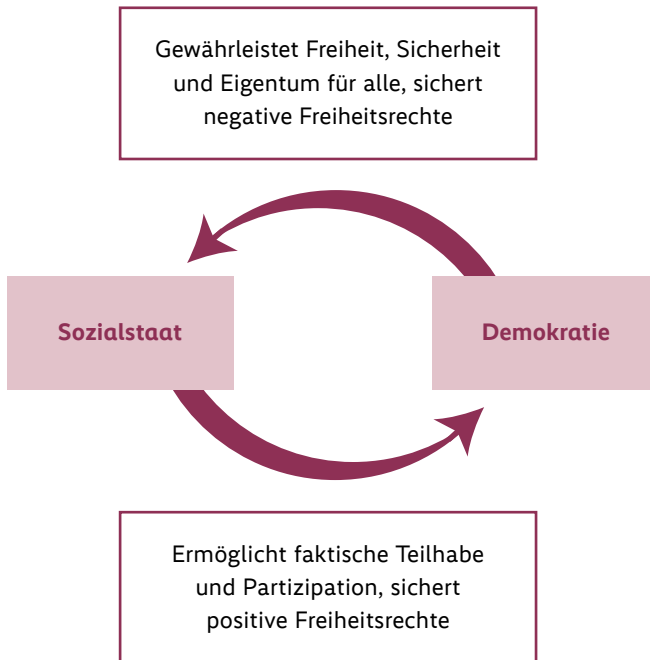
Quelle: IAQ (2025).

Politische Gleichheit ist keine Selbstverständlichkeit

Aristoteles, dessen Ideen in vielerlei Hinsicht noch heute wirksam sind, war fest davon überzeugt, dass es Menschen gibt, die nicht frei leben können: Er war der Meinung, dass es Sklaven von Natur aus gebe. Auch Frauen sollten seiner Meinung nach dem Mann nicht gleichgestellt sein. Für die Entwicklung des Gedankens gleicher politischer Rechte ist das Frauenwahlrecht ein gutes Beispiel: In Deutschland sind Frauen seit 1919 wahlberechtigt, in der Schweiz dauerte es hingegen bis 1971. Diese umfassendere Idee der politischen Gleichheit ist also keinesfalls eine Banalität und in mancher Hinsicht sogar eine relativ junge Errungenschaft, die in allen Ländern zunächst einmal erstritten und erkämpft werden musste.

Politische Freiheit setzt auch Freiheit von Not voraus

Gleichheit in Würde, Respekt und Selbstbestimmung ist also die Voraussetzung und Bedingung von Demokratie. Sie ist aber, wie die Beispiele zeigen, keinesfalls von Natur aus gegeben. Sie muss zudem durch weitere Instrumente ergänzt werden. Selbstachtung und Selbstbestimmung setzen eine materielle Grundversorgung voraus, ohne die die größte formale Freiheit wenig wert ist. Der Sozialstaat dient dazu, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Freiheit und Demokratie als gleiche Freiheit für alle verwirklicht werden können (siehe Abbildung 2).



Neben grundlegenden Gütern wie Nahrung, Wohnung, Gesundheitsversorgung, Bildung, Informationen, Verkehr und Energie sind weitere Ressourcen zu gewährleisten, wenn Demokratie nicht zur Worthülse verkommen soll. Die Absicherung von Armutsrisiken und die Gewährleistung von Gesundheit und Bildung dürfen nicht als freiwillige Wohltätigkeit oder tugendhafte Solidarität aufgefasst werden. Folglich ist echte Demokratie ohne Sozialpolitik nicht möglich. Ein demokratischer Staat braucht den Sozialstaat.

Echte Demokratie: ohne Sozialpolitik nicht möglich

Soziale Demokratie und Sozialstaat – historisch verbunden

Für die Soziale Demokratie war der Zusammenhang zwischen Demokratie und sozialer Absicherung immer von zentraler Bedeutung. Schon der „Vereinstag der Deutschen Arbeitervereine“ formulierte 1868 in der Sprache seiner Zeit, dass „die politische Freiheit [...] die unentbehrliche Vorbedingung zur ökonomischen Befreiung der arbeitenden Klassen [ist]. Die soziale Frage ist mithin untrennbar von der politischen, ihre Lösung durch diese bedingt und nur möglich im demokratischen Staat“ (zitiert nach Dowe/Klotzbach 2004: 158). In den mehr als 150 Jahren, die seitdem vergangen sind, wurde dieser Zusammenhang in der Sozialen Demokratie immer wieder neu durchdacht und gestaltet.

Zentral für den deutschen Sozialstaat in seiner heutigen Form ist ein ausdifferenziertes System von Sozialversicherungen. Sie machen etwa zwei Drittel der gesamten Sozialausgaben aus. Das Ziel: die Bürger_innen vor sozialen Risiken zu schützen und ihre Lebenschancen zu verbessern. Die Unfall-, Kranken- und Rentenversicherung haben ihre Wurzeln im deutschen Kaiserreich des späten 19. Jahrhunderts. Die Arbeitslosen- (1927) und die Pflegeversicherung (1995) sind dagegen Nachzügler.

Hervorgegangen ist der deutsche Sozialstaat aus der „sozialen Frage“ des 19. Jahrhunderts. Durch die zunehmende Urbanisierung im Zeichen der industriellen Revolution kam es zu einer Massenverelendung, aus der letztlich politische Unruhen folgten. Als Antwort darauf führte der damalige Reichskanzler Otto von Bismarck ein paritätisch finanziertes Sozialversicherungssystem ein. Das entsprach nicht unbedingt seinen eigenen politischen Vorstellungen. Aber er wollte die sozialen Konflikte entschärfen, sie institutionalisieren und vor allem den Sozialdemokrat_innen den „Wind aus den Segeln“ nehmen.

In der Weimarer Republik wurden über die Sozialversicherungen hinaus weitere Elemente des modernen Sozialstaats rechtlich verankert. Eines davon war die Anerkennung der Sozialpartnerschaft in Form von Tarifverträgen, aber auch die Wohnungs- sowie die Bildungspolitik und die Krankenversorgung wurden ausgebaut. All dies waren wichtige Errungenschaften der Sozialdemokratie. Auch die enge Kooperation zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden (ab 1924) prägte sich in dieser Zeit aus.

Das Ende des Zweiten Weltkriegs 1945 stellte für den Sozialstaat folglich keine „Stunde null“ dar: Es gab viele strukturelle Kontinuitäten. Aber es gab auch eine Fülle von Veränderungen. Wie sollte man mit den sozialen Folgen von Krieg und Diktatur umgehen? Wohnungen waren knapp, die Geflüchteten litten Not, Altersarmut war weitverbreitet. In der Beantwortung der Fragen standen gewerkschaftlich-sozialdemokratische Positionen christlich-sozialen und bürgerlich-neoliberalen Kräften gegenüber. In den Anfangsjahren der jungen Republik formten diese Kräfte in wechselnden Konstellationen verschiedene Kompromisse. Im Vordergrund stand die Kriegsfolgenbewältigung, die viel sozialpolitischen Pragmatismus erforderte (vgl. Hockerts 2011: 29).

Um die Altersarmut zu reduzieren, wurde 1957 die bruttolohnbezogene dynamische Rente etabliert. Sie wurde durch das sogenannte Umlagesystem finanziert, auch um zu einer besseren Generationengerechtigkeit beizutragen (siehe auch Kapitel 7.3 Rente). Kurzum: Die moderne sozialstaatliche Ära, die eine armutsverhindernde, lebensstandardsichernde Lebensgestaltung ermöglichte, begann erst in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre.

Deutschlands Sozialstaat ist bis heute in hohem Maße ein Sozialversicherungsstaat. Er finanziert sich durch paritätisch erhobene Beiträge

von Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen. Die Beitragshöhe richtet sich nach dem individuellen monatlichen Einkommen. Damit steht der deutsche Sozialstaat im Kontrast zu anderen, stärker steuerfinanzierten Sozialstaatssystemen. Beispiele sind hier der angelsächsisch-liberale oder der skandinavisch-sozialdemokratische Sozialstaat (siehe hierzu Kapitel 4).

Das deutsche Sozialstaatssystem gilt als „konservativ“. Es erhält – also konserviert in vielen Sozialstaatsbereichen – das Lebenshaltungsniveau, weil es die Höhe der Leistungen an den Beiträgen und damit den Löhnen orientiert. Wer mehr einzahlt, erhält auch mehr. Dies gilt besonders in den Bereichen Rente und Arbeitslosigkeit, die sich außerordentlich stark an der Statussicherung orientieren. Hier kommt das sogenannte Äquivalenzprinzip zur Anwendung. Innerhalb des Systems gibt es daher lediglich eine geringe Umverteilung (siehe hierzu Kapitel 7.2 Arbeit und 7.3 Rente). Anders verhält es sich im Gesundheitssystem in der gesetzlichen Krankenversicherung. Hier steht das Bedarfprinzip im Vordergrund. Es orientiert sich stärker an der Idee gleicher Teilhabe und ist deutlich mehr auf Umverteilung ausgerichtet als die anderen Sozialsysteme (siehe hierzu Kapitel 7.4 Gesundheit).

In den Jahren von 1960 bis in die frühen 1970er wurde der Sozialstaat stark ausgebaut. Dazu trugen unter anderen das Bundessozialhilfegesetz von 1961, Kindergeld- und Ausbildungsförderung, die Berufsbildungsgesetzgebung und die Idee einer modernen Arbeitsmarktförderung (1969) bei.

Mitte der 1970er Jahre verschärfte sich die Globalisierung der Märkte. Die Wirtschaft durch nationale Konjunkturprogramme und höhere Staatsausgaben zu beleben, entsprechend den Ideen von John Maynard Keynes, schien nicht mehr möglich (siehe Lesebuch 2: Wirtschaft und Soziale Demokratie). Als Antwort darauf wurden seit den 1980er Jahren sozialstaatliche Leistungen eingedämmt, Maßnahmen gekürzt und Instrumente umgebaut. Aber es kamen auch neue Leistungen hinzu. Diese Umwälzungen des Sozialstaats verunsicherten allerdings viele Menschen und wurden zum Teil scharf kritisiert.

Auch in der seit 1990 erfolgten Politik der Wiedervereinigung spielte der deutsche Sozialstaat eine zentrale Rolle. Der westdeutsche Sozialstaat wurde im Rahmen eines Institutionentransfers auf Ostdeutschland ausgeweitet. Um unter den schwierigen Bedingungen des Transformationsprozesses wirken zu können, wurden vielfältige Sonder- und Übergangsregeln installiert. Ohne das umlagenorientierte Sozialversicherungswesen wäre die deutsche Einheit wesentlich schwieriger zu realisieren gewesen.

Die nächste Etappe, die die Sicht auf den deutschen Sozialstaat maßgeblich prägte, war mit der Agenda 2010 (2003) verbunden. Die bis heute viel kritisierte Agendapolitik war als Antwort auf die Krise der deut-

Der moderne deutsche Sozialstaat: ein „konservativer“ Sozialversicherungsstaat

1960er bis 1980er Jahre: Ausbau und Kürzungen

Agenda 2010: ein Paradigmenwechsel

schen Wirtschaft („Deutschland als kranker Mann Europas“), die Erosion des industriegesellschaftlichen Verteilungsmodells und das Versagen des „Bündnisses für Arbeit“ (1998–2003) konzipiert. Die Agenda sollte eine Antwort auf den beschäftigungspolitischen Strukturwandel von den Industrie- hin zu den Dienstleistungsbranchen geben.

Die in vielerlei Hinsicht experimentell ausgerichtete Agenda 2010 war vor allem wegen Leistungskürzungen umstritten. Außerdem erhöhte sie die Anforderungen an die Leistungsempfänger_innen bis hin zu Sanktionen („Fördern und Fordern“). Einige der Maßnahmen und Instrumente mussten wieder zurückgenommen werden, andere wurden im Laufe der Zeit vielfach modifiziert.

*Ab 2005: Debatte über
vorsorgende Sozialpolitik und
Europäisierung*



Zum Weiterlesen:
*Lesebuch 4: Europa und
Soziale Demokratie.*

Im Bewusstsein, dass eine moderne Sozialpolitik nicht allein nachsorgend agieren und an Krisensymptomen laborieren kann, setzte etwa 2005 eine neue Debatte ein. Die Frage lautete, wie die bestehenden Instrumente durch eine vorsorgende Sozialpolitik ergänzt werden könnten (Schroeder 2012). Der Ansatz vorbeugender oder vorsorgender Sozialpolitik zielt darauf ab, so früh und so intensiv wie möglich zu fördern. Parallel können wir seit den 1990er Jahren eine allmähliche Europäisierung von Sozialpolitik beobachten. Diese Europäisierung wurde durch das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Vertrags (1998), die offene Methode der Koordinierung, das Europäische Semester, die soziale Säule des europäischen Modells und nicht zuletzt Maßnahmen zur Eindämmung der Eurokrise institutionalisiert.

Demokratie braucht Beteiligung

Kritik und Herausforderungen des Sozialstaats

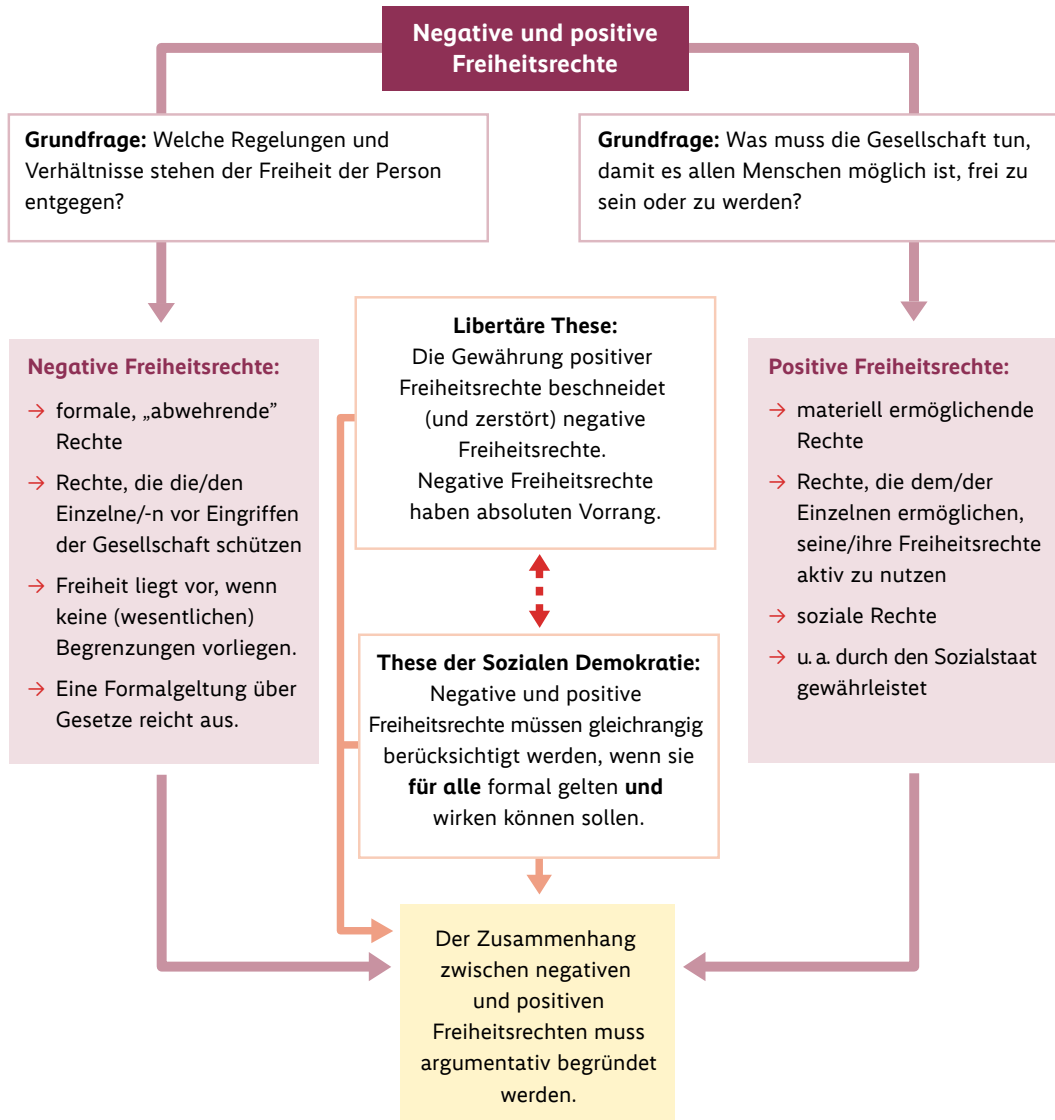
Demokratie braucht mehr als bloße Existenzsicherung, das hat die Demokratieforschung in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder gezeigt. Das Ausmaß der politischen Beteiligung – die Teilnahme an Wahlen, das Engagement in Parteien und andere Formen politischer Aktivitäten – ist eng mit dem Zugang zu materiellen und immateriellen Ressourcen verbunden.

*Beteiligung braucht
angemessene soziale und
ökonomische Lebensumstände*

Wer arbeitslos ist oder nur über ein geringes Einkommen verfügt, wer eine geringe Bildung besitzt, macht in der Praxis auch weniger Gebrauch von seinen politischen Rechten. Die gleiche Wahrnehmung von Freiheitsrechten und politischen Rechten – also die Grundbedingung der Demokratie – ist an Mindestbedingungen sozialer und kultureller Teilhabe im Sinne angemessener sozialer und ökonomischer Lebensumstände gebunden.²

² Hier zeigt sich deutlich der Zusammenhang von negativen und positiven Freiheitsrechten, der in der Sozialen Demokratie stark verankert ist. Siehe hierzu auch Lesebuch 1: Grundlagen der Sozialen Demokratie, Kapitel 2.1 sowie Abbildung 3.

Negative und positive Freiheitsrechte



Viele Debatten über den Sozialstaat kreisen um die Kosten, die er verursacht. Oder es wird behauptet, Sozialpolitik behindere wirtschaftliches Wachstum. Vor dem Hintergrund des untrennbaren Verhältnisses von Demokratie und Sozialstaat erscheinen manche Argumente geradezu absurd: Über die Effektivität des Sozialstaats und einzelner Maßnahmen kann man und sollte man streiten. Aber mit der Überzeugung: Demokratie kann und darf keine Frage des Preises sein. Freiheit und Demokratie sind nicht mit Wirtschaftswachstum aufzuwiegen.

Zudem halten viele Kritikpunkte, die immer wieder gegen den Sozialstaat vorgebracht werden, einer genaueren Überprüfung nicht stand. So finden sich unter den reichsten Demokratien gleichzeitig jene Länder, die über die leistungsfähigsten Sozialstaaten verfügen. Auch für die Behauptung, dass ein umfangreicher Sozialstaat nicht solide zu finanzieren sei und deshalb zwangsläufig eine hohe Staatsverschuldung mit sich bringe, lässt sich kein Beleg finden. Zwar gibt es Länder mit hoher Staatsverschuldung und umfangreichem Sozialstaat – es gibt aber ebenso Beispiele für Länder mit hohen Sozialausgaben und niedriger Staatsverschuldung.

Die Frage nach der Finanzierung des Sozialstaats führt zu einem weiteren populären Kritikpunkt an ihm. Sozialpolitik bedeutet Umverteilung – diejenigen, die viel haben, geben etwas ab und jene, die wenig haben, bekommen etwas. Diesen Vorgang sehen manche als nicht zu rechtfertigenden Akt der Bevormundung oder gar als Enteignung an.

*Der Sozialstaat kostet nicht nur,
er leistet auch viel*

Die Frage, was der Sozialstaat kostet, darf allerdings nicht isoliert betrachtet werden und muss unbedingt ergänzt werden durch die Frage: Was leistet er? Jenseits seiner grundlegenden Bedeutung für die Legitimation des politischen Systems, den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die Teilhabe, die Lebensstandardsicherung und die Armutsverhinderung geht es auch um den Zusammenhang zwischen Institutionen, Maßnahmen, Instrumenten und den Adressat_innen sozialstaatlicher Leistungen. In diesem Kontext spielen die neuen sozialen Risiken eine verstärkte Rolle, also jene Risiken, die der etablierte Sozialstaat bislang nur unangemessen bearbeitet. Dies betrifft insbesondere die soziale Lage von Alleinerziehenden, Migrant_innen und Geringqualifizierten. Es stellt sich also die Frage: Wie lässt sich die soziale Lage von Hilfebedürftigen noch ziel- und wirkungsgenauer fördern?

*Aktuelle Herausforderungen für
den Sozialstaat: Digitalisierung
und demografischer Wandel*

Eine treibende Kraft für den wirtschaftlich-gesellschaftlichen Strukturwandel geht von der Digitalisierung aus. Auch wenn die Konsequenzen der Digitalisierung noch lange nicht vollständig ersichtlich sind, so zeigen sich doch schon einige grundlegende Herausforderungen. Dazu zählt die insbesondere von der Plattformökonomie ausgehende Infragestellung dessen, was ein Betrieb, wer Arbeitgeber_in beziehungsweise Arbeitnehmer_in ist (siehe hierzu Kapitel 5.2 Digitaler Strukturwandel). Zudem kommt dem Thema Weiter- und Fortbildung eine wachsende Bedeutung zu. Schließlich stellt sich die Frage, ob die Basis für die Finanzierung des Sozialstaats perspektivisch weiter in der Erwerbsarbeit liegen kann. So vertreten manche die Ansicht, dass zukünftig neue Formen der Maschinenbesteuerung notwendig seien; andere sehen die Antwort in einem bedingungslosen Grundeinkommen, das die etablierten Sozialversicherungssysteme ablösen soll (siehe auch Kapitel 7.2 Arbeit). Abzusehen ist jedoch bereits, dass durchaus weitreichende Veränderungen notwendig sind, um die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen.

Auch die demografische Entwicklung verlangt weitere sozialstaatliche Anpassungen. Durch die Alterung der Gesellschaft entsteht Druck auf die Rentenversicherung. Auch die Gesundheitssysteme werden durch die notwendige längere und intensivere medizinische Versorgung gefordert. Eine der größten Herausforderungen stellt allerdings die Pflege älterer Menschen dar, zumal bereits heute ein gravierender Fachkräftemangel in der Altenpflege herrscht (siehe auch Kapitel 7.5 Alterung der Gesellschaft und Pflege).

Ein Grund für die Alterung der Gesellschaft ist, dass die Geburtenrate in Deutschland relativ niedrig ist. Zwar ließ sich in den Jahren vor der Covid-19-Pandemie durchaus ein positiver Trend zu mehr Geburten beobachten, der vor allem einer progressiven Familien- und Gleichstellungspolitik zu verdanken war. In den letzten Jahren sind die Geburtenziffern wieder stark gesunken. Ohne Zuwanderung würde die Gesellschaft allerdings schrumpfen und noch schneller altern (siehe auch Kapitel 5.3 Demografischer Wandel). Deutschland wird auch zukünftig auf Zuwanderung angewiesen sein – vor allem von Fachkräften oder solchen, die es werden wollen (Ebert 2018: 38).

Migration, die gut organisiert ist, kann in vielerlei Hinsicht zu einer Bereicherung für unsere Gesellschaft werden. Unzureichende Antworten auf die Probleme bei der Migration und Integration können jedoch das Gegenteil bewirken. Für den Sozialstaat ist Migration deshalb meist ein zweiseitiges Schwert. Auf der einen Seite wirkt sich stetiger Zuzug positiv auf die Demografie aus. Die positiven Wirkungen sind jedoch an eine engagierte und investive Politik der Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt geknüpft (siehe dazu auch Kapitel 5.5 Migration und Integration). Wird Integrationspolitik nur halbherzig betrieben, kann aber auch Druck auf die Finanzierung der Sozialsysteme entstehen und sich gesellschaftlicher Widerstand gegen Zuwanderung entwickeln. Der Sozialstaat ist gleichzeitig aber ein zentrales Element erfolgreicher Integrationspolitik.



3. Gerechtigkeit im Sozialstaat³

In diesem Kapitel

- werden Befähigung, Selbstbestimmung und Beteiligung als Grundbegriffe vorgestellt, die Orientierung für die Ausgestaltung des Sozialstaats geben können;
- werden die vier Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit – Gleichheit, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Chancengleichheit – und ihr Verhältnis zueinander betrachtet;
- werden die übergreifenden Gerechtigkeitsprinzipien Geschlechter- und Generationengerechtigkeit beleuchtet.

Welche Werte und Ziele können uns Orientierung geben, wenn es um die Ausgestaltung des Sozialstaats geht? Wie sieht das normative Fundament für die Architektur des Sozialstaats in der Sozialen Demokratie aus?

*Aufgaben des Sozialstaats:
Lebensrisiken absichern und
gleiche Freiheit für alle fördern*

Befähigung, Selbstbestimmung und Beteiligung sind Grundlage dafür, dass alle Menschen sich an den Lebensmöglichkeiten einer Gesellschaft beteiligen können. Gleiche Freiheit für alle Bürger_innen zu fördern ist ebenso eine Aufgabe des Sozialstaats wie der Schutz und die Absicherung vor sozialen Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Alter.

*Wie soll der Staat gerecht
verteilen?*

Gerechtigkeit ist ein Kriterium, mit dem das Verhalten gegenüber anderen beschrieben und bewertet wird. Soziale Gerechtigkeit bezieht sich ebenfalls auf das Verhalten gegenüber anderen, allerdings ist der Handelnde hier der Staat beziehungsweise die Gesellschaft. Es geht also um die Frage, welchen Verteilungsmaßstab der Staat anwenden soll. Die Grundlage der staatlichen (Um-)Verteilung wurde bereits genannt: Ausgehend von der gleichen Würde sollen alle Bürger_innen die gleichen Möglichkeiten zu einem selbstbestimmten Leben und zu politischer Teilhabe besitzen.

³ Bei der Erarbeitung dieses Kapitels wurde auf die Ideen von Becker/Hauser (2004), Gosepath (2004), Kersting (2000), Petring/Henkes (2007), Döring (1998), Kersting (2001) und Lessenich (2003) zurückgegriffen.

„Gerechtigkeit gründet in der gleichen Würde jedes Menschen. Sie bedeutet gleiche Freiheit und gleiche Lebenschancen, unabhängig von Herkunft oder Geschlecht.“

(Hamburger Programm 2007: 15)

Doch wie ist das zu erreichen? Sollen alle Bürger_innen das Gleiche bekommen? Oder sollen alle Bürger_innen im Ergebnis das Gleiche besitzen? Oder sollen die individuellen Bedürfnisse aller Bürger_innen im gleichen Maße erfüllt werden? Sollen Leistungen und Verdienst die Grundlage der Verteilung sein? Oder sollen weniger Güter, sondern Chancen gleichmäßig verteilt werden?

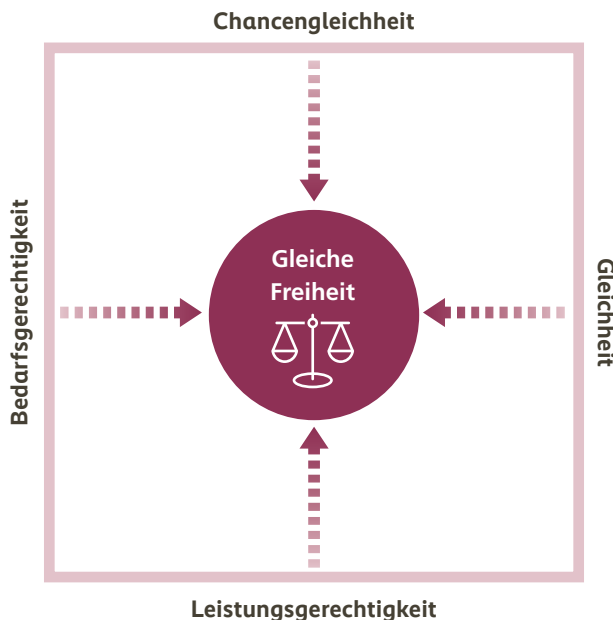
Worin genau diese Prinzipien der Gleichheit, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Chancengleichheit bestehen und in welchen Bereichen des Sozialstaats diese Kernprinzipien der Verteilungsgerechtigkeit Wirkung entfalten, soll im Folgenden genauer untersucht werden.

Sollen einfach alle das Gleiche bekommen?

Vier Gerechtigkeitsbegriffe

Abb. 4

Vier Prinzipien: Gleichheit, Chancengleichheit, Leistung und Bedarf



Die zentrale Frage der Verteilungsgerechtigkeit lautet: Wie soll der Staat mit Unterschieden zwischen Bürger_innen umgehen? Dabei finden in unterschiedlichen Bereichen unterschiedliche Prinzipien Anwendung. Neben den bereits erwähnten Kernprinzipien müssen zwei

weitere wichtige Gerechtigkeitsprinzipien mitgedacht werden: Generationengerechtigkeit und Geschlechtergerechtigkeit. Die Gleichstellung der Geschlechter und das Prinzip, nach dem das Handeln in der Gegenwart die Lebensgrundlage zukünftiger Generationen schützen soll, sind jedoch nicht auf einzelne Politikbereiche beschränkt. Sie müssen grundlegende Leitbilder der (Sozial-)Politik sein.

Während die zentralen Fragen von Geschlechtergerechtigkeit im Sozialstaat in Kapitel 3.6 (Geschlechtergerechtigkeit) ausführlicher diskutiert werden, soll im Folgenden ein knapper Blick auf die Frage der Generationengerechtigkeit geworfen werden.

*Übergreifendes Prinzip:
Generationengerechtigkeit*

Generationengerechtigkeit thematisiert die Verteilung von Gütern zwischen Jung und Alt einerseits sowie jetzigen und künftigen Generationen auf der anderen Seite. Als klassische Fälle fehlender Generationengerechtigkeit gelten etwa die Zerstörung der Umwelt sowie der unzureichende Kampf gegen den Klimawandel. Immer wieder wird der Begriff aber auch mit Blick auf die Finanzierung des Sozialstaats und steigende Staatsverschuldung benutzt, etwa als Rechtfertigung für die Schuldenbremse. Diese Sichtweise lässt zwei Dinge außer Acht: Erstens hinterlassen die heute lebenden Generationen der kommenden ja nicht nur Finanzen, sondern auch die Infrastruktur. Hier lässt sich schon ganz nüchtern ausrechnen, dass frühe Investitionen in Straßen, Brücken, Eisenbahnschienen, schnelles Internet, eine moderne digitale Verwaltung, aber auch in ein gutes Bildungssystem, innere und äußere Sicherheit und ein vorsorgendes Gesundheitssystem sich für die Gesellschaft langfristig auszahlen.

Außerdem wird oft außer Acht gelassen: Deutsche Staatsanleihen werden überwiegend von Deutschen gehalten. Zwischen den Generationen werden also sowohl die Schulden als auch die Forderungen gegen den Staat weitergegeben. Die kommende Generation ist nicht verschuldeter als die aktuelle – nur das Verhältnis von öffentlichen und privaten Vermögen ändert sich. Das ist etwas, was auch die Politik mit einer entsprechenden Steuergesetzgebung beeinflussen kann.

*Ein umfassender Begriff der
Generationengerechtigkeit*

Das Hamburger Programm der SPD etwa formuliert einen umfassenden Begriff von Generationengerechtigkeit: „Eine solide Finanzpolitik heißt für uns, dass wir heute nicht auf Kosten zukünftiger Generationen leben. Allerdings darf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht dazu führen, dass wir der kommenden Generation eine marode Infrastruktur hinterlassen. Unsere Verpflichtung gegenüber kommenden Generationen bedeutet: Wir müssen die Verschuldung der öffentlichen Haushalte senken und gleichzeitig mehr Geld in Bildung, Forschung und Infrastruktur investieren“ (Hamburger Programm 2007: 46).

3.1 Befähigung, Selbstbestimmung und Beteiligung

Die Begriffe „Befähigung“, „Selbstbestimmung“ und „Beteiligung“ sind normative Grundbegriffe, die sich als Zielperspektiven der deutschen Sozialstaatsdebatte anbieten. Der Sozialstaat erfüllt dabei eine doppelte Rolle in seinem wechselseitigen Verhältnis zu den Bürger_innen: Einerseits sichert er das Individuum vor den klassischen sozialen Risiken wie etwa Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Alter ab. Andererseits ist der Sozialstaat als Teil des demokratischen Systems dazu verpflichtet, die gleiche Freiheit für alle zu fördern. Für einen Chancenausgleich zwischen den Bürger_innen sind befähigende Instrumente wichtig, die die Kompetenzen und Fähigkeiten des Individuums fördern und aktiv soziale und politische Teilhabe ermöglichen. Diese wiederum bildet das Fundament für ein selbstbestimmt – also in eigenverantwortlicher Freiheit – geführtes Leben.

Das übergeordnete Ziel des Zusammenspiels von Befähigung, Selbstbestimmung und Beteiligung ist also darauf ausgerichtet, eine gewisse Verteilungs- und Chancengerechtigkeit herzustellen, um die Teilhabe aller Menschen an den Lebensmöglichkeiten einer Gesellschaft zu gewährleisten (Kaufmann 1997: 34). Dies bedeutet auch, dass der Sozialstaat mit seinen Maßnahmen unterstützend und nicht bevormundend wirkt. Indem er den Bürger_innen aktiv hilft, generiert er seine Legitimation und sichert die Soziale Demokratie als anerkannte Staatsform ab.

Befähigung

Mit dem Begriff der Befähigung sind zwei Prinzipien angesprochen. Erstens geht es um die „Hilfe zur Selbsthilfe“. Mit dieser Idee ist das Subsidiaritätsprinzip eng verbunden. Es besagt: Der Staat soll erst dann unterstützen, wenn keine Selbsthilfe möglich ist. Zweitens bezieht sich der Befähigungsansatz auch auf Teilhabe. Teilhabemöglichkeiten zu gewährleisten ist eine Grundvoraussetzung für eine selbstbestimmte und freiheitliche Lebensweise.

Wichtig ist zudem die Kombination von „Schutz“ und „Förderung“ (Bothfeld 2017: 365). Einerseits geht es um Schutz vor sozialen Risiken und gegebenenfalls die nachträgliche Kompensation, wenn sie eintreten. Andererseits gilt es aber, die individuellen Fähigkeiten und Kompetenzen zu fördern, um Chancen auszugleichen. Es geht also auch um einen vorbeugenden, proaktiven Ansatz, der sozialen Risiken entgegenwirken kann, bevor sie entstehen. In diesem Sinne ist Befähigung ein wichtiger Teil eines auf kollektive Solidarität aufbauenden Systems sozialer Sicherung.

Gleiche Chancen brauchen auch Befähigung zur aktiven sozialen und politischen Teilhabe

Befähigung: Hilfe zur Selbsthilfe und Teilhabe gewährleisten

Schutz vor sozialen Risiken + Förderung von Fähigkeiten und Kompetenzen

Der Kerngedanke der Befähigung besteht folglich darin, jedem Individuum die bestmögliche Unterstützung zur Entfaltung seiner Fähigkeiten und Kompetenzen zukommen zu lassen, um ein größtmögliches Maß an individueller und selbstbestimmter Beteiligung und Teilhabe zu ermöglichen (Sen 2010: 256).

Selbstbestimmung

Die Fähigkeit, das eigene Leben zu gestalten, ist eine zentrale Leitidee moderner Sozialstaatlichkeit und das Fundament liberaler Demokratien. Gestalten bedeutet, eigene Entscheidungen treffen und auch umsetzen zu können. Für die Sozialpolitik stellt sich damit die Frage, mit welchen Maßnahmen es gelingen kann, eine solche Autonomie sicherzustellen. Ähnlich dem Befähigungsansatz kann dies nicht ausschließlich über die Kompensation fehlenden Einkommens gelingen.

Natürlich ist die ausreichende Ausstattung mit materiellen Gütern eine notwendige Bedingung für individuelle Handlungsfreiheit. Die Schutzkomponente muss jedoch durch nichtmaterielle Instrumente ergänzt werden. Diese müssen es den Bürger_innen ermöglichen, ihre Lebensentwürfe auch zu verfolgen und umzusetzen. Um diese Autonomie zu gewährleisten, ergeben sich für die Sozialpolitik daher drei Herausforderungen: Erstens muss sie eine leistungsfähige Infrastruktur bereitstellen, die wirkungsvollen sozialen Schutz und Fördermöglichkeiten garantiert und dabei nicht bevormundend wirkt. Dabei muss sie, zweitens, mit den gesellschaftlichen Erwartungen kompatibel sein und drittens müssen die Maßnahmen aus einer „gerechtigkeitspolitischen Perspektive vermittelbar sein“ (Bothfeld 2017: 364).

Der Sozialstaat garantiert also Selbstbestimmung, indem er materielle und ideelle Freiheit absichert. Die so mögliche Selbstverwirklichung ist die Voraussetzung politischer Freiheit und Teilhabe: die zentrale und legitimierende Idee einer Sozialen Demokratie (Forst 1996). Das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit wird so praktisch fassbar:

„Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“

(Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz)

Dabei geht unsere Verfassung gleichzeitig davon aus, dass die Autonomie einer Person nur so weit reicht, wie durch das eigene Handeln die Freiheit und Selbstbestimmung anderer nicht eingeschränkt werden.

*Selbstbestimmung: ein wichtiges
Fundament liberaler Demokratie*

*Zentrale Idee Sozialer Demokratie:
Selbstverwirklichung als
Voraussetzung politischer Freiheit
und Teilhabe*

*Grenze der Freiheit: die Freiheit
und Selbstbestimmung anderer*

Beteiligung

Befähigung und Selbstbestimmung sollen eine größtmögliche Teilhabe der Menschen an den Lebensmöglichkeiten einer Gesellschaft gewährleisten. Damit ist gemeint, dass sich jede_r Staatsbürger_in im Rahmen ihrer oder seiner Fähigkeiten und Präferenzen an den sozialen, kulturellen und politischen Aktivitäten einer Gesellschaft ohne gravierende Einschränkungen oder daraus entstehende persönliche Nachteile beteiligen kann. Diese Vorstellung entspricht dem Ziel einer Sozialen Demokratie, alle Bürger_innen an der gesellschaftlichen Entwicklung teilhaben zu lassen. Auch für die Demokratie selbst ist die Beteiligung ihrer Bürger_innen eine unverzichtbare Voraussetzung, da erst die Partizipation am politischen Prozess die Artikulation und Durchsetzung gruppenspezifischer Interessen ermöglicht (Schultze 2011: 437 ff.). Wie wichtig die Gewährleistung von Teilhabe aus einer sozialpolitischen Perspektive ist, wird daran deutlich, dass sich Beteiligungschancen ungleich verteilen, wenn Gruppen nicht gut organisiert sind beziehungsweise wenn der Staat sich nicht aktiv für deren Belange einsetzt.

Sichtbar wird das etwa am Zusammenhang zwischen Einkommens- oder Bildungsniveau und der konkreten Partizipationspraxis (siehe hierzu auch Kapitel 7.6 Bildung). Niedrige Einkommen und Bildungsabschlüsse gehen in der Regel mit einer geringeren Beteiligung und Einbindung einher, weil den betroffenen Personen hierfür sowohl die materiellen Ressourcen als auch die Fähigkeiten fehlen (Bödeker 2012: 6). So lag im Jahr 2021 beispielsweise die Quote von Personen, die sich stark oder sehr stark für Politik interessieren, unter Menschen mit Abitur bei etwa 55 Prozent und damit um 15 Prozentpunkte über dem Bevölkerungsdurchschnitt (Weßels 2024: 346).

Sind Personen dauerhaft materiell, sozial und kulturell gegenüber anderen benachteiligt, kann sich dies äußerst negativ auf ihre Beteiligung am sozialen, politischen und kulturellen Leben auswirken. Der Staat sollte daher einerseits mithilfe befähigender Maßnahmen präventiv darauf hinwirken, dass sozioökonomische Ungleichheiten nicht zu stark anwachsen. Andererseits sollte er sich darum bemühen, diese nachträglich zu kompensieren, wenn sie aufgrund sozialer Risiken doch entstehen. Dadurch wirkt er auch darauf hin, dass sich alle gesellschaftlichen Schichten am politischen Prozess beteiligen und Repräsentationsdefizite vermieden werden, die zu einem Rückzug ins Private und/oder zu politischer Apathie führen können.

Teilhabe aller Bürger_innen als wichtiges Ziel Sozialer Demokratie

Ungleichheit und politische Beteiligung

Ungleichheit bekämpfen, um gleichberechtigte Teilhabe an der Demokratie zu ermöglichen

Politische Maßnahmen

Befähigung, Selbstbestimmung und Beteiligung sind also eng miteinander verwoben und stellen zentrale begriffliche Orientierungen des modernen Sozialstaats und der Sozialen Demokratie dar. Sie sind zudem mit konkreten Zielen verbunden, die der Staat aktiv durch Maßnahmen und Instrumente zu fördern versucht. Hierbei handelt es sich allerdings nicht ausschließlich um finanzielle und nachträglich kompensierende Transferleistungen, sondern auch um proaktive und befähigende Angebote in Form von Weiterbildungs- oder Qualifikationsmöglichkeiten oder den Ausbau von öffentlicher Infrastruktur wie Kinderbetreuungsangeboten.

Befähigung, Selbstbestimmung und Beteiligung sind Begriffe, die zwar je eigene Implikationen für den Sozialstaat beinhalten, ihre beabsichtigte Funktion und Wirkung können sie jedoch erst im wechselseitigen Zusammenspiel entfalten.

3.2 Gleichheit

18. und 19. Jahrhundert:
wachsene Forderung nach
rechtlicher und politischer
Gleichstellung

Gleichheit als Verteilungsprinzip verlangt, dass zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft keine Unterschiede hinsichtlich ihrer rechtlichen, politischen, sozialen und ökonomischen Stellung bestehen. Während der Französischen Revolution 1789 war die Forderung nach „Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit“ das Leitmotiv. Seit dem 19. Jahrhundert engagierte sich die Arbeiter_innenbewegung für die rechtliche und politische Gleichstellung aller Bürger_innen. Es ging der Arbeiter_innenbewegung also nicht nur um die Emanzipation der Arbeiter_innen, sondern um gleiche Freiheit für alle:

„Der Kampf für die Emanzipation der arbeitenden Klassen ist nicht ein Kampf für Klassenprivilegien und Monopole, sondern für gleiche Rechte und gleiche Pflichten.“

(Programm des Vereinstags der Deutschen Arbeitervereine, Nürnberg 1868, zitiert nach Dowe/Klotzbach 2004: 157–158)



Zum Weiterlesen:

Du willst mehr über Elisabeth Selbert erfahren? Hier geht es zu ihrem Profil – sie ist eine unserer 49 „Vordenker_innen der Sozialen Demokratie“: <https://www.fes.de/asd/vordenker-innen/elisabeth-selbert>

Im Hinblick auf die rechtliche und politische Gleichheit („Gleichberechtigung“) sind die größten Fortschritte gemacht worden. Im Grundgesetz wird etwa in Artikel 3 im ersten Absatz festgehalten: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“ Im zweiten Absatz werden die Gleichstellung von Männern und Frauen und der Auftrag des Staates, bestehende Nachteile zu beseitigen, festgehalten. Dieser Absatz ist vor allem Elisabeth Selbert, einer der vier Mütter des Grundgesetzes, zu verdanken. Im dritten Absatz werden noch einmal Geschlecht, aber auch Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat und Herkunft, Glauben, religiöse und politische Anschauungen als Benachteiligungsgrund ausgeschlossen – und dass niemand wegen einer Behinderung benachteiligt werden darf.

Die Rechtswissenschaft hat daraus den allgemeinen Grundsatz entwickelt, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden muss. Das heißt zum Beispiel, dass einem Menschen, der in einem Rollstuhl sitzt, nur deswegen kein Job verwehrt werden darf, den er gut erledigen könnte. Aber dass die Krankenkasse ihm einen Rollstuhl finanziert, ist natürlich richtig. Das entspricht der Idee der Bedarfsgerechtigkeit, die wir unten noch diskutieren werden.

Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandeln

Ungleichbehandlung als Instrument (zur Förderung von mehr Gleichheit) ist also von einer Ungleichheit im Ergebnis zu unterscheiden. Entsprechend kann es also notwendig sein, strukturell benachteiligte Personen bevorzugt zu behandeln – wie es etwa auch bei Quotierungen von Frauen geschieht. In der Realität kann man leider oft beobachten, dass von dem Gleichheitsgrundsatz abgewichen wird.

„Rechtliche Gleichheit bedeutet noch keine Gleichstellung. Gerade in Berufs- und Arbeitswelt bestehen alte Benachteiligungen fort. Immer noch ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ganz überwiegend ein Problem der Mütter, verdienen Frauen weniger als Männer, verlieren Frauen leichter ihre Arbeitsplätze und sind häufiger von Armut bedroht.“

(Hamburger Programm 2007: 10)

Wenn wir mit Ungleichheit konfrontiert sind, erwarten wir also eine Rechtfertigung. Ausgehend von gleicher Würde, dem gleichen Recht auf ein selbstbestimmtes Leben in Freiheit und dem gleichen Recht auf politische Mitsprache und Mitgestaltung sind Ungleichheiten begründungsbedürftig.

Aber: Gilt dies nur für politische und soziale Rechte oder auch für die Einkommens- und Güterverteilung? Trotz des scheinbar klaren Gleichheitsprinzips stellen sich hier zunächst weiter gehende Fragen: Sollte die Gleichheit für Haushalte oder Personen gelten? Geht es um das gleiche Einkommen oder um die Gleichheit der Lebenslagen? Und um welche zeitliche Dimension geht es bei der Herstellung der Gleichheit (zu einem Zeitpunkt, zu bestimmten Lebensabschnitten, fortwährend)?

Aber was heißt eigentlich Gleichheit?



Lebenslagenansatz

Von Knut Lambertin und Christian Krell

Der Lebenslagenansatz ist ein Konzept, geprägt unter anderem von Gerhard Weisser⁴, das den mehrdimensionalen Charakter von Armut und Reichtum in den Blick nimmt.

Die Aussage „Verteilt werden Lebenslagen“ steht im Kern seines verteilungspolitischen Ansatzes. Er ging davon aus, dass bei verteilungspolitischen Überlegungen nicht nur materielle Größen, sondern alle Aspekte des menschlichen Bedarfs, auch Handlungsspielräume, soziale Netzwerke oder kulturelle Errungenschaften, berücksichtigt werden müssen. Es geht ihm nicht nur um sozio-ökonomische Dimensionen, sondern auch um die damit verbundenen Chancen auf Wohlbefinden – und diese hängen von mehr als nur von materiellen Fragen ab.

Mit seinem Lebenslagenansatz gelang Gerhard Weisser eine Synthese aus theoretischer Arbeit und praktischem Bezug. Er hat nicht nur das Godesberger Programm der SPD geprägt. Seine Arbeit hat auch das Bundessozialhilfegesetz und die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung beeinflusst.

In der Forderung nach „Gleichheit in der Verteilung von Einkommen, Vermögen und Macht“ und der mahnenden Forderung nach Teilhabe und gleichen Lebenschancen finden sich seine Ideen zudem im Hamburger Programm der SPD von 2007.

Eine Möglichkeit wäre, die Gleichheit als materielle Ergebnisgleichheit zu interpretieren. Gleichgültig, was und wie viel jemand geleistet hat, erhalten alle vom Staat den gleichen materiellen Betrag.

Beispiel: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!

Gegen ein solches Modell sprechen schwerwiegende Gegenargumente: Eine konsequente Realisierung des Gleichheitsziels ist mit einer Marktwirtschaft nicht zu vereinbaren und sie gerät in Konflikt mit dem Bestand persönlicher Rechte (zum Beispiel dem Eigentumsrecht), der in modernen Demokratien fest verankert ist. Noch wichtiger ist aber, dass Gleichheit als einziges Verteilungsprinzip der am weitesten verbreiteten Intuition widerspricht, was wir als gerecht empfinden.

Leistung und Bedarf sind zwei andere wichtige Prinzipien, nach denen sich die Verteilung von Gütern und Ressourcen richten kann. Können diese Kriterien also Ungleichheiten rechtfertigen?

⁴ Gerhard Weisser (1898–1989) war Minister, Sozialwissenschaftler, Professor an der Universität zu Köln, aktiver Protestant und engagierter Sozialdemokrat. Von 1954 bis 1970 war er Vorstandsvorsitzender der Friedrich-Ebert-Stiftung.

3.3 Leistungsgerechtigkeit

Dasjenige Gerechtigkeitsprinzip, das in den Augen der meisten Menschen am ehesten geeignet ist, unterschiedliche Verteilungen zu rechtfertigen, ist die Leistungsgerechtigkeit. Leistungsgerechtigkeit (oder: das Verdienstprinzip) fordert, gleiche Leistungen gleich und ungleiche Leistungen ungleich zu behandeln. Ein typisches Beispiel für diese Gerechtigkeitsmaxime ist die Forderung „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!“.

Hohe Akzeptanz

„Die Sozialdemokratie hat – um ein zähes Vorurteil, das immer mal wieder gegen sie in Stellung gebracht wird, zu widerlegen – Unterschiede in der Verteilung von Gütern und Ressourcen immer als legitim betrachtet. Solange diese in einem spezifischen Bedürfnis oder Verdienst begründet sind oder auf wahrnehmbaren, erkennbaren und bewertbaren Leistungsdifferenzen basieren.“

(Thierse 2005: 14)

Es ist allerdings oft gar nicht so einfach zu sagen, wie genau die Leistung oder das Verdienst festgestellt werden soll. Ist es gleichbedeutend mit dem Ergebnis der Tätigkeit? Oder mit der Anstrengung (also Mühe und Fleiß), die mit der Tätigkeit verbunden war? Und: Welche Rolle spielen unterschiedliche Talente bei der Bewertung der Leistungen? Sollten besondere Begabungen – die man in die Wiege gelegt bekommt und für die man also nichts geleistet hat – belohnt werden oder nicht?

Frage: Was ist Leistung?

„Nur Gott, der weiß, welche Geheimnisse in den Herzen der Menschen wohnen, wäre in der Lage, die notwendigen Verteilungen vorzunehmen. Wären es menschliche Wesen, die diese Aufgabe zu erfüllen hätten, dann befände sich der Verteilungsapparat sehr bald in den Händen einer Schar von Aristokraten (so würden sie sich selber nennen), die genau wüssten, was unter gut, besser, am besten und unter besonders verdienstvoll zu verstehen sei, und die für die mannigfaltigen Vorzüge und Verdienste des Rests ihrer Mitbürger blind wären.“

(Walzer 2006: 56)

Befragungen und Experimente zeigen, dass die Mehrzahl der Menschen Leistung als Kombination aus drei Faktoren versteht: Ergebnis, Anstrengung und Begabung. Dabei sind das Ergebnis und die Anstrengung die wichtigsten Faktoren.

Ergebnis, Anstrengung,
Begabung

Die individuelle Begabung empfinden hingegen die meisten nur in Kombination mit der Anstrengung als bewertungsrelevant.⁵ Gerade Anstrengung, Mühe und Fleiß sind jedoch etwas, das man von außen nicht ohne Weiteres beurteilen kann.

Die konsequente Anwendung des Leistungsprinzips ist also nicht ganz einfach. Die unkomplizierteste Lösung besteht darin, dem Markt die Definition über die erbrachte Leistung zu überlassen. Dieser Lösungsweg hat jedoch Folgen. Denn der Markt entlohnt Leistung im Sinne von individueller Anstrengung und Einsatzbereitschaft nicht zwingend.

Meist: Bewertung des Ergebnisses

Stattdessen orientiert er sich in der Regel am Ergebnis. Das führt übrigens dazu, dass die von den Bürger_innen als leistungsgerecht empfundenen Einkommensunterschiede deutlich geringer ausfallen als die tatsächlich existierenden Unterschiede (Miller 2008: 112).

Zwei Probleme

Ein noch viel grundlegenderes Problem kommt hinzu: Viele Leistungen, insbesondere in der Familie, werden unentgeltlich erbracht (Versorgung, Erziehung, Pflege). Und weil diese Leistungen bis heute überproportional von Frauen erbracht werden, ergibt sich gleich ein doppeltes Gerechtigkeitsdefizit:

1. Die Leistung vieler Menschen wird in großen Teilen überhaupt nicht vergütet.
2. Es sind vor allem Frauen, die von dieser Ungerechtigkeit betroffen sind.

Eine wichtige Rolle spielt das Gerechtigkeitsprinzip in der Arbeitslosenversicherung und in der Rentenversicherung. In beiden Fällen ist die Höhe der Leistungen abhängig von der Höhe der geleisteten Beiträge: Bei den Renten sind es die im Verlauf der Berufstätigkeit gezahlten Beiträge, in der Arbeitslosenversicherung bestimmt der durchschnittliche Lohn des jeweils letzten Jahres die Höhe (siehe hierzu auch Kapitel 3.6 Geschlechtergerechtigkeit).

Im Gesundheitssystem hingegen findet die Leistungsgerechtigkeit nur eingeschränkt Anwendung: Durch die Aufteilung in gesetzliche und private Krankenkassen, die wiederum lohnabhängig ist, findet jedoch indirekt eine leistungsabhängige Zuteilung von Gesundheitsleistungen statt.⁶

⁵ Für einen interessanten Überblick der Gerechtigkeitseinstellungen siehe Kapitel 4 in Miller (2008).

⁶ Eine ausführliche Diskussion der Gerechtigkeitsprinzipien, die in den unterschiedlichen Bereichen des Sozialstaats Anwendung finden, wird in den jeweiligen Abschnitten von Kapitel 7 geführt.

Und auch im Bildungssystem sehen wir die Anwendung dieses Prinzips. Hier werden nicht Geld oder Gesundheitsleistungen verteilt, sondern Bildung. Nach einer Grundversorgung erhalten jedoch nur jene das Anrecht auf weitere staatliche Bildung, die bestimmte Leistungskriterien erfüllen. Während in den bereits genannten Bereichen das (frühere) Einkommen der Leistungsindikator ist, sind es im Bildungssystem vornehmlich Noten und Abschlüsse, die über die weiteren Zugangsrechte entscheiden.

3.4 Bedarfsgerechtigkeit

Die Bedarfsgerechtigkeit war es, die Karl Marx in seiner Auseinandersetzung mit dem Gothaer Programm der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei einst forderte: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen!“ Als Aufgabe der Politik sah er dies jedoch nicht an. Er war der Auffassung, dass sich dieses Prinzip in einer späteren Phase der kommunistischen Gesellschaft von selbst verwirklicht und der Begriff der Gerechtigkeit damit überflüssig wird.

Marx: nach Fähigkeiten und Bedürfnissen

Was für ein Verständnis von Bedarf oder Bedürfnis ist nun geeignet, um als Grundlage für die Verteilung von Gütern in einer modernen Gesellschaft zu dienen? Eine Möglichkeit: Man könnte Bedürfnis als gleichbedeutend mit individuellen Wünschen verstehen. Das Bedürfnis mancher Menschen könnte dann darin bestehen, ein Dach über dem Kopf zu haben, während andere sich wünschen, in einer Villa mit riesigem Park zu wohnen. Beide Wünsche als gleichberechtigt anzuerkennen scheint wenig überzeugend. Hinzu kommt: Orientiert sich der Staat an einem solchen Bedürfnisbegriff, würde er angesichts knapper Ressourcen schnell an seine Grenzen stoßen.

Bedarf: Was ist angemessen?

Die Alternative besteht darin, unter Bedarf jene Bedingungen zu verstehen, die für ein menschenwürdiges Leben in einer Gesellschaft notwendig sind. Ein solches an den menschlichen Grundbedürfnissen orientiertes Verständnis von Bedarfsgegenständen hatte übrigens bereits der schottische Nationalökonom Adam Smith im 18. Jahrhundert:

„Unter lebenswichtigen Gütern verstehe ich nicht nur solche, die unerlässlich zum Erhalt des Lebens sind, sondern auch Dinge, ohne die achtbaren Leuten, selbst der untersten Schicht, ein Auskommen nach den Gewohnheiten des Landes nicht zugemutet werden sollte.“

(Smith 1978 [1776]: 747)

Das Ziel der Bedarfsgerechtigkeit wird also überwiegend auf die Sicherung einer angemessenen, durchschnittlichen oder minimalen Deckung von Grundbedürfnissen bezogen. Doch auch wenn eine solche

Abgrenzung die oben genannte Villa nicht mehr als Grundbedürfnis akzeptiert, sind damit noch keine konkreten Bedürfnisse definiert.

Wandel im Zeitverlauf

Was sind also genau jene Waren und Güter, die ein würdiges Leben zur Voraussetzung hat? Offenkundig ist dies eine Frage, die nur im Zusammenhang mit den jeweiligen gesellschaftlichen Umständen zu klären ist. Heutzutage wird man Telefon- und Internetanschluss, vielleicht sogar ein Smartphone, zu den Grundgütern zählen, bis in die 1960er Jahre galt dies weder für Telefon- noch für Fernsehanschlüsse.

Doch nicht nur durch technische und lebensweltliche Veränderungen entstehen Probleme beziehungsweise Anpassungsbedarf. Wie verhält es sich mit den Ansprüchen von Menschen, deren Bedürftigkeit nicht infolge von Missgeschick, Zufall oder anderen Umständen aufgetreten ist, die außerhalb des Verantwortungsbereichs dieser Person liegen? Was ist mit Menschen, die für ihre missliche Lage voll und ganz verantwortlich sind? Ist der Staat hier in dem gleichen Maße zur Hilfe verpflichtet wie in einem Fall, wo der oder die Bedürftige alles versucht hat, um den Schaden abzuwenden?

Problem: unteilbare Güter

Noch schwieriger kann sich die Anwendung der Bedarfsgerechtigkeit bei Gütern erweisen, die nicht teilbar sind. Dies ist zum Beispiel bei Spenderorganen der Fall. Wie soll man entscheiden, bei wem die lebenswichtige Transplantation vorgenommen wird, wenn es mehr als eine bedürftige Person gibt?

Offenkundig entspricht die Grundidee der Bedarfsgerechtigkeit durch den Rückbezug auf ein Leben in Würde in besonderer Art und Weise dem Gedanken, der zur Aufnahme des Sozialstaatsprinzips in das Grundgesetz geführt hat. Es ist ebenso deutlich zu erkennen, dass auch hier die konkrete Anwendung nicht immer leicht ist.

Es ist dennoch in einigen zentralen Bereichen des deutschen Sozialstaats wirksam. Im Gesundheitssystem kommt dieses Prinzip relativ deutlich zur Anwendung. Die Behandlung von Krankheiten erfolgt im Wesentlichen nach Bedarf – auch wenn es in einigen Bereichen Einschränkungen durch das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit gibt.

Am offensichtlichsten begegnet man dem Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit in der Grundsicherung, dem früheren Arbeitslosengeld II (ALG II) beziehungsweise der früheren Sozialhilfe. Hier ist der Gedanke einer Grundsicherung, die allen Bürger_innen ein würdiges Mindestniveau des Lebensstandards gewährleisten soll, eindeutig zu erkennen.

Die Höhe der Leistungen ist regelmäßig Gegenstand erhitzter Debatten: Die einen halten das Niveau für zu niedrig, um davon in Würde leben zu können. Für andere hingegen sind die Leistungen so hoch, dass kein oder lediglich ein zu geringer Anreiz zur (Wieder-)Aufnahme von Beschäftigung bestehe.

Allerdings ist Letzteres zunächst kein Gerechtigkeits-, sondern ein Effizienzargument. Effizienzgründe, gleich welcher Art, sollten allerdings nicht ausreichen, um den Verfassungsgrundsatz der Achtung der Menschenwürde zu relativieren. Streng genommen dürfte sich die strittige Frage also nur darauf beziehen, ob die Leistungen ausreichend sind, um die Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben zu gewährleisten.

3.5 Chancengleichheit

Die Chancengleichheit als viertes der hier besprochenen Gerechtigkeitsprinzipien unterscheidet sich in einem wesentlichen Punkt von den übrigen dreien: Ergebnisgleichheit, Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit stehen in vielen Situationen im Widerspruch zu einander.

Die Chancengleichheit vereinbart hingegen nicht nur Aspekte der Leistungs- und Ergebnisgleichheit miteinander, in gewisser Weise ist sie sogar die Voraussetzung für die Anwendung dieser beiden Prinzipien. Doch der Reihe nach.

Zunächst fällt bei dem Begriff der Chancengleichheit auf, dass er anders als die vorherigen Begriffe auf eine bestimmte Art von Gütern Bezug nimmt. Es geht bei diesem Prinzip nicht allgemein um die Verteilung von Gütern und Ressourcen, sondern explizit um die gleiche Verteilung von Chancen. Anders gesagt: um die Gleichheit der Ausgangsbedingungen.

Wenn diese Gleichheit gewährleistet ist, dann ist auch die darauffolgende Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen, Status und anderen Dingen gerecht. Das Leistungsprinzip kann angewendet werden, denn die Startbedingungen sind für alle gleich. Aber was sind diese Ausgangsbedingungen für ein selbstbestimmtes Leben, die sowohl zwischen Menschen wie auch zu verschiedenen Zeitpunkten im Leben eines Menschen zunächst sehr ungleich verteilt sind? Die Ungleichheit der Chancen ergibt sich zum Beispiel infolge von Unterschieden in den angeborenen Fähigkeiten, unterschiedlichen Möglichkeiten der Eltern, geschlechtsspezifischen Rollenverteilungen, unterschiedlichen Bildungs- und Ausbildungswegen.

Bei der Chancengleichheit ist man jedoch mit dem Problem konfrontiert, dass auch einmal herbeigeführte chancengleiche Verhältnisse sich relativ schnell wieder in ungleiche verwandeln können. Moderne Theorien der Chancengleichheit stellen deshalb eine „Lebenschancengleichheit“ in den Mittelpunkt. Die Gerechtigkeit erfordert nach diesem Konzept nicht nur einen einmaligen Eingriff des Staates, sondern es bedarf fortlaufender Korrekturen, um sie herzustellen und aufrechtzuerhalten.

Andere Ebene

Gleiche Ausgangsbedingungen

Immer neue Chancen?

Doch auch hier stellt sich die Frage: Was genau muss zur Herstellung der Chancengleichheit gleich verteilt werden? Ein Vorschlag ist, dies an der Ursache der Ungleichheit festzumachen. Ungleiche Lebenslagen, die auf individuellen Absichten beruhen, rechtfertigen keine staatlichen Eingriffe. Ungleichheiten, die hingegen aus nicht zu beeinflussenden Begabungen und Talenten erwachsen (der „Lotterie der Natur“), sollten durch staatliche Kompensationen möglichst ausgeglichen werden. Diese Trennung klingt zwar plausibel, in der Praxis ist eine klare Unterscheidung von gerechten und ungerechten Ursachen der Ungleichheit jedoch selten möglich.

„Einerseits müssen wir, auch wenn wir dabei das Gleichheitsgebot verletzen, eine ungleiche Verteilung von Ressourcen innerhalb einer Gesellschaft zulassen, die sich aufgrund von unterschiedlichem Fleiß, Engagement und Ambitionen der Menschen ergibt. Wir dürfen aber andererseits keinesfalls eine ungleiche Verteilung hinnehmen, die aufgrund unterschiedlicher Begabungen zustande kommt – so wie es in der Laissez-faire-Politik die Regel ist.“

(Dworkin 1981: 311, Übersetzung A. P.)

Andere haben deshalb vorgeschlagen, die Verteilung von „Befähigungen“ (*capabilities*) in den Mittelpunkt zu stellen. Alle Menschen sollen mit Kompetenzen ausgestattet werden, die sie in die Lage versetzen, ihre Lebenspläne tatsächlich zu verfolgen. Um die Lebenschancen der einzelnen Bürger_innen zu sichern, soll die Sozialpolitik nicht nachträglich Ungleichheit reduzieren. Vielmehr zählt die Ausstattung der Bürger_innen mit Mitteln zur Verhinderung unfreiwilliger, dauerhafter sozialer Benachteiligung oder gar Ausgrenzung zu den Kernaufgaben des Sozialstaats. Bei der Frage der Chancengleichheit stellt sich natürlich auch die Frage nach *affirmative action* beziehungsweise positiver Diskriminierung. Damit werden Maßnahmen bezeichnet, mit denen bestimmte benachteiligte Gesellschaftsgruppen aktiv unterstützt werden. Darunter fallen zum Beispiel Quoten – etwa Frauenquoten für Vorstände von Unternehmen oder Aufnahmequoten für bestimmte ethnische Gruppen, wie es sie in den USA lange gab. Politisch sind sie oft hochumstritten. Befürworter_innen betonen, dass Chancengleichheit nur entsteht, wenn mit solchen Instrumenten zumindest zeitweise der strukturellen Benachteiligung entgegengewirkt wird. Langfristig würde die Gesellschaft von der gleichmäßigeren Verteilung der Chancen profitieren. Gegner_innen sehen die Leistungsgerechtigkeit ausgehebelt – auch wenn sie meist die unterschiedlichen Voraussetzungen, unter denen Leistungen jeweils erbracht werden, ausblenden. Das Problem der Bewertung von Leistung wurde ja bereits im Vorhergehenden thematisiert.

Wenn bei der Chancengleichheit faire Ausgangsbedingungen so deutlich im Zentrum der Überlegungen stehen, dann liegt es auf der Hand, dass die Bildungspolitik eines der zentralen Anwendungsgebiete ist. Öffentliche Einrichtungen von Kindertagesstätten bis hin zur Berufsausbildung verdeutlichen, dass der Staat es als seine Aufgabe versteht, allen den Zugang zu Bildung zu ermöglichen. Die Ergebnisse unter anderem der PISA-Studien in den vergangenen Jahren zeigen aber auch, dass Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem nur sehr eingeschränkt besteht (vgl. Kapitel 7.6 Bildung).

3.6 Geschlechtergerechtigkeit

Von Barbara Stiegler

Geschlechtergerechtigkeit – was heißt das?

Geschlechtergerechtigkeit gilt als „übergeordnetes Prinzip der Gerechtigkeit“, aber was lässt sich darunter genauer verstehen? Geschlechtergerechtigkeit ist hergestellt, wenn jede Person die Freiheit hat, das eigene Leben so zu gestalten, wie es den eigenen Vorstellungen entspricht. Dazu gehören die Freiheit von Geschlechternormen, die vorgezeichnete Seins- und Lebensweisen bestimmen, sowie eine soziale Infrastruktur, die alle Lebensweisen unterstützt. Geschlechtergerechtigkeit ist nur möglich, wenn in einer Gesellschaft jedes Geschlecht Anerkennung und Wertschätzung erfährt und materielle Ressourcen, Macht und Teilhabe zwischen Geschlechtern gleich verteilt sind.



Um Geschlechtergerechtigkeit zu erreichen, müssen auf der strukturellen Ebene die gesellschaftlichen, organisationalen und institutionellen Voraussetzungen für Geschlechtergerechtigkeit durch politische Maßnahmen geschaffen werden. Auf der symbolischen Ebene gilt es, die Kultur mit ihren oft androzentrismen – also nur auf die männliche Lebensweise bezogenen – und sexistischen Werten und Normen zu verändern (Pimminger 2014; Gender Glossar o. D.). Auf der subjektbezogenen Ebene sind es geschlechtsbezogene Auffassungen und Bewertungen, die die individuelle Freiheit einschränken.

Unterscheidung: strukturelle und symbolische Ebene

Lange Zeit beherrschte unsere Vorstellung ein binäres Geschlechterbild, in dem nur zwei Geschlechter existieren: das männliche und das weibliche. Zudem wird in dieser Vorstellung davon ausgegangen, dass beide diametral verschieden sind (Polarität) und in einer klaren Hierarchie zueinander stehen, in der das Männliche dem Weiblichen überlegen ist. Dieses dominante Geschlechterbild hat zentrale Bedeutung für die Fremd- und Selbstwahrnehmung von Personen und es entsteht Druck, sich diesen Geschlechterstereotypen zuzuordnen und anzupassen. Allerdings entsprechen diese Vorstellungen schon lange

Mehr als zwei Geschlechter

nicht mehr der gesellschaftlichen Lebenswirklichkeit, in der vielfältige Geschlechtsidentitäten und sexuelle Orientierungen real gelebt werden.⁷ Solchen Stereotypen und Vorurteilen gilt es daher auch in allen gesellschaftlichen Bereichen, vor allem in den Medien und in der Bildung, entschieden entgegenzuwirken.

Grundgesetz verpflichtet den Staat zur Gleichstellungspolitik

Was hat der Sozialstaat mit Geschlecht zu tun?

Schon das deutsche Grundgesetz fordert eine aktive Rolle des Staates bei der Umsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“ (Artikel 3 Absatz 2). Damit ist nicht nur gemeint, dass Männern die gleichen Rechte wie Frauen zustehen. Es geht auch darum, dass Männer wie Frauen die gleichen Chancen haben, ein von Geschlechternormen freies und selbstbestimmtes Leben zu führen.

Sozialstaat setzt Rahmen

Der Sozialstaat schafft und beeinflusst wesentlich die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für die Freiheit der einzelnen Personen. Er bestimmt nach seinen zugrunde liegenden Leitbildern, wie sich die Geschlechterverhältnisse gestalten. Die Sozialpolitik, die Arbeitsmarktpolitik, die Bildungs-, Familien-, Gleichstellungs- und Steuerpolitik sind dabei besonders relevant: Im Sozialrecht geht es um die Verteilung materieller Ressourcen, vor allem durch finanzielle Absicherung in Krisen wie Krankheit, Arbeitslosigkeit und im Alter, sowie um die Rechte auf staatliche Sozialleistungen. Im Arbeitsrecht geht es um die Gestaltung der rechtlichen Bedingungen zwischen Arbeitnehmer_in und Arbeitgeber_in. Die Bildungspolitik beeinflusst die Chancen der einzelnen Personen, die eigenen Fähigkeiten zu entfalten. Im Familienrecht werden die Rechte und Pflichten in Partnerschaften und Familienzusammenhängen festgelegt. In der Gleichstellungspolitik werden alle Felder der Diskriminierung und Benachteiligungen nach Geschlecht in den Blick genommen, besonders der Schutz von Frauen vor Gewalt. Mit dem Steuerrecht wird bestimmt, wofür und wie viel Steuern zu bezahlen sind und wofür nicht. Alle diese Gesetze und Regelungen haben – beabsichtigte oder nicht beabsichtigte – Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse. Daher muss ein Sozialstaat von den bestehenden Ungleichheiten in den Geschlechterverhältnissen ausgehen und seine Leistungen auch darauf ausrichten, die Ursachen für die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern zu beseitigen, um das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit zu erreichen (Stiegler 2007).

⁷ Auch historisch lässt sich belegen, dass die Stereotype oftmals nicht den gelebten Realitäten entsprachen.

Aber dafür müssen die Ursachen von Ungleichheiten zunächst als solche erkannt werden. Seit den 1990er Jahren beschäftigen sich feministische Sozialstaatsforscherinnen zunehmend mit den verschiedenen Formen des Sozialstaats in Europa. Zunächst haben sie die herrschenden Kategorien, die im Mainstream der Sozialstaatsforschung entwickelt wurden, als unzureichend kritisiert: Diese Kategorien waren nämlich geschlechtsblind und adressierten nur Personen statt Männer und Frauen. Erst diese Kritik führte zu einer Neuordnung in der wissenschaftlichen Betrachtung der Sozialstaaten. Die Einführung der „Geschlechterbrille“ brachte dann auch bahnbrechende, neue Erkenntnisse. Die Forscherinnen deckten auf, dass die meisten europäischen Sozialstaaten, und insbesondere der deutsche Sozialstaat, auf der Idee einer traditionellen Arbeitsteilung zwischen Männern (Erwerbsarbeit) und Frauen (unbezahlte Care-Arbeit) und damit der Vorstellung der traditionellen Kleinfamilie mit einem Ernährer aufbauen (Ernährermodell) und sie gleichzeitig befördern.

Weitgehend blind für Care-Arbeit

Eine ganz grundsätzliche Problematik liegt darin, dass in den meisten Sozialstaaten nur die bezahlte Arbeit als „Arbeit im eigentlichen Sinne“ verstanden wird. Die unbezahlte Arbeit, deren Zeitvolumen sogar größer ist als das der Erwerbsarbeit und die überwiegend von Frauen geleistet wird, bleibt unberücksichtigt. Unbezahlte Arbeit ist vor allem private Versorgungsarbeit im Haushalt und privat geleistete Kinder-, Kranken- und Altenbetreuung. Diese sogenannten Care-Arbeiten sind die Basis der Gesellschaft, ohne sie funktioniert auch die Wirtschaft nicht. Im klassischen ökonomischen Denken wird Care-Arbeit allerdings überhaupt nicht berücksichtigt und geht zum Beispiel auch nicht in die Berechnung des Bruttosozialprodukts ein. Die Fehlannahme, dass diese Arbeit nur aus Liebe geleistet wird oder weil ihre Erledigung der Natur der Frau entspricht, scheint immer noch unter-schwellig verbreitet zu sein. Mit der Einführung von Elternzeit und Elterngeld gibt es erste Schritte der Anerkennung, die aber bei Weitem noch nicht die gesamte Care-Arbeit umfassen.

Eng verbunden mit dieser unzureichenden Definition von Arbeit ist die große Bedeutung, die der Ehe im Leitbild des deutschen Sozialstaats beigemessen wird. Ilona Ostner (1995) drückte es so aus: Die Ehefrauen sind „einen Ehemann weit“ von der Armut entfernt. Aber auch das Umgekehrte gilt: Sie sind nur dem Ehemann entsprechend am Wohlstand beteiligt. Das Einkommen des Mannes bestimmt den Lebensstandard der Hausfrau.

*Armut: „nur einen Ehemann
weit“ weg*

Wie geschlechtergerecht ist der deutsche Sozialstaat?

Auch unterschiedliche Frauenbewegungen betonten immer wieder, dass Care-Arbeit Arbeit ist. Sie prangerten unter anderem an, dass es in den Sozialversicherungssystemen keine eigenständigen Ansprüche aus der Arbeit von Müttern gab, die ausschließlich private Care-Arbeit leisteten. Die Erkenntnisse aus der Wissenschaft und die Kraft der Frauenbewegungen führten zu kleinen Verbesserungen, schafften aber noch keine grundsätzliche Abkehr vom Ernährermodell und den durch die Ehe gestützten Abhängigkeiten in den sozialen Sicherungssystemen.

*Europäischer Vergleich:
Deutschland im Mittelfeld*

Trotz einiger Fortschritte liegt der deutsche Sozialstaat heute im europäischen Vergleich bezüglich der Gleichstellung der Geschlechter lediglich im Mittelfeld auf dem elften Platz (Gender Equality Index 2025: 35, siehe auch S. 51). Die soziale Lage einer Person, besonders ihre materiellen Ressourcen, ist in Deutschland immer noch stark über ihre Geschlechtszugehörigkeit bestimmt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass im deutschen Sozialstaat strukturelle Bedingungen herrschen, die nicht zu mehr Geschlechtergerechtigkeit führen:

Was ist Arbeit?

→ Der Sozialstaat **trennt öffentliche und private Arbeit** und setzt auf die unbezahlte Arbeit im Rahmen von Ehe und Familie: Frauen leisten 43,8 Prozent mehr unbezahlte Arbeit als Männer – auch als **Gender Care Gap** bezeichnet (Statistisches Bundesamt 2024a). Fast zwei Drittel der wöchentlichen Gesamtarbeitszeit von Frauen sind unbezahlt. Bei Männern ist es weniger als die Hälfte. Deutschland ist also noch weit von einer geschlechtergerechten Verteilung der gesamten Arbeit in der Gesellschaft entfernt: zwischen Männern und Frauen in Bezug auf die Hausarbeit, zwischen Vätern und Müttern in Bezug auf die Kinderbetreuung, zwischen Söhnen und Töchtern, (Ehe-)Partnern und (Ehe-)Partnerinnen in Bezug auf die häusliche Pflege.

Was ist normal?

→ Der Sozialstaat **sichert lebenslange Erwerbsarbeit sozial ab**, andere Arbeitsbiografien jedoch nicht beziehungsweise nur in geringer oder abhängiger Weise: Die **männliche Normalarbeitsbiografie** mit lebenslanger Vollzeitarbeit ist die Norm fast aller sozialpolitischen Regelungen. Den erwerbsarbeitenden Ehemann schützen eine Krankenversicherung, eine Arbeitslosenversicherung und eine Rentenversicherung vor den Risiken im Leben. Eine Hausfrau in der traditionellen Familie hat demgegenüber nur abgeleitete Ansprüche an diese sozialen Sicherungen. Diese Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme der nicht erwerbstätigen Ehepartnerinnen garantieren nur eine fragile soziale Sicherheit, die im Falle der Auflösung der Ehe durch Scheidung oder durch den Tod des erwerbstätigen Ehepartners zerbricht. Oft sind die Frauen dann auf Fürsorgeleistungen des Staates angewiesen, der die Lebensrisiken mit erheblicher Kontrolle der Lebensumstände auf unterstem Niveau absichert (Grundsicherung, Wohngeld).

→ Der Sozialstaat **bevorzugt die Ehe als soziales Sicherungssystem**: Mit dem Splittingvorteil schafft das Steuerrecht sogar für Eheleute unabhängig davon, ob sie Kinder haben oder nicht, einen Anreiz für das Ernährermodell. Die Steuerklasse V verringert den monatlichen Nettoverdienst und mindert dadurch auch die Lohnersatzleistungen wie das Arbeitslosengeld, Unterhaltsgeld, Krankengeld, Verletztengeld, Übergangsgeld, Mutterschaftsgeld und Elterngeld. Das alles betrifft vor allem die Frauen.

Was ist Familie?

→ **Auf den Arbeitsmärkten spielt das Geschlecht eine große Rolle**: Arbeiterinnen waren bis in die 1950er Jahre besonderen Diskriminierungen ausgesetzt. Ihre Arbeitsverhältnisse und Arbeitsbedingungen waren schlechter als die der Männer. Frauenabschläge in den Entgeltordnungen, später Leichtlohngruppen genannt, spezielle Arbeitsverbote und die Doppelbelastung durch die private Care-Arbeit waren charakteristisch für ihre Lebenslage. Heute werden Frauen dagegen nicht mehr direkt wegen ihres Geschlechts benachteiligt. Dennoch gibt es eine horizontale (Branchen) und vertikale (Betriebshierarchie) Spaltung der Arbeitsmärkte nach Geschlecht. Spezielle Frauenlöhne sind abgeschafft, aber dafür wird die Arbeit, für die Frauen geeignet erscheinen, abgewertet und geringer bezahlt. Im Ergebnis kommen Frauen auch heute noch durchschnittlich auf einen Bruttostundenlohn, der um 16 Prozent niedriger liegt als der der Männer, diese Differenz wird auch als **Gender Pay Gap** bezeichnet. Die Gründe hierfür sind vielfältig:

Wer wird wie bezahlt?

- Die **Zweiteilung der Ausbildungssysteme** für als solche verstandene „Männer- und Frauenberufe“: eine duale Ausbildung für „Männerberufe“, ein Schulberufssystem mit zersplitterten Zuständigkeiten, mangelhaften Kontrollen und ohne einheitliche Qualifikationsstandards für „Frauenberufe“.
- Die **charakteristischen Merkmale der „Frauenberufe“ sind angepasst an die „weibliche Normalbiografie“** (Sackgassenberufe ohne Aufstiegschance, Zweitverdiener_innen-Berufe, Übergangsberufe), angepasst an die Geschlechterhierarchie (Assistentenberufe) und angepasst an die „weibliche Bestimmung“ in der Familie (Semiprofessionalisierung). Zudem nutzen „Frauenberufe“ ein für natürlich gehaltenes „weibliches Arbeitsvermögen“, die Eignung wird durch das biologische Geschlecht begründet (insbesondere im Bereich der Pflege- und Sorgeberufe). Bislang sind der gewerkschaftliche Organisationsgrad und auch die Politikfähigkeit dieser Berufe begrenzt.
- **„Frauenberufe“ sind insgesamt schlechter bezahlt**, ihre Arbeitstätigkeiten schlechter bewertet. Die beruflichen Anforderungen und Belastungen im Rahmen überwiegend weiblicher Erwerbsarbeit werden geringer entlohnt als die gleichen Anforderungen und gleichen Belastungen im Rahmen überwiegend

männlicher Erwerbsarbeit. Das betrifft besonders Sorgeberufe in Pflege und Gesundheit (Klammer et al. 2018).

- Die weibliche Normalbiografie weist viele „**Ausfallzeiten**“ für **Sorgearbeit** auf. Frauen nehmen viel häufiger als Männer Teilzeitbeschäftigung in Anspruch. Beides mindert den Wert ihrer Arbeitskraft für die Arbeitgeber_innen und führt zu Beschäftigungsschranken.
- Hinzu kommt eine Reihe von eng verbundenen Phänomenen: Teilzeitarbeit wird geringer bezahlt. Die besser bezahlten Führungspositionen stehen Frauen immer noch nicht gleichermaßen offen wie den Männern, und Minijobs werden, wenn sie die einzige Erwerbsquelle sind, zu 60 Prozent von Frauen genutzt, mit ihnen gehen keine beziehungsweise nur minimale Ansprüche auf soziale Absicherung einher.
- Frauen verfügen **generell über geringere materielle Ressourcen** als Männer: Sie verdienen im Laufe ihres Lebens nur 42 Prozent dessen, was Männer verdienen, was im **Lifetime Earnings Gap** Ausdruck findet (BMFSFJ 2016). Nach Daten des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) können mehr als die Hälfte (53 Prozent) der Frauen im Haupterwerbsalter ihre Existenz langfristig nicht allein durch ihr Einkommen sichern (Pimminger 2025: 17). Frauen beziehen im Durchschnitt ein um 49 Prozent niedrigeres Alterssicherungseinkommen als Männer (**Gender Pension Gap**). Ab dem 65. Lebensjahr liegen ihre Alterseinkünfte bei rund 17.800 Euro brutto im Jahr, die der Männer bei rund 25.400 Euro (Statistisches Bundesamt 2023b). Der Gender Gap zeigt sich in allen Bestandteilen der Alterseinkünfte: Besonders groß ist er in der betrieblichen Altersversorgung mit 50 Prozent, in der betrieblichen Altersversorgung im öffentlichen Dienst mit noch 37 Prozent, in berufsständischen Versorgungswerken mit 32 Prozent, in der Beamtenversorgung mit 30 Prozent. In der gesetzlichen Rentenversicherung beträgt er 22,4 Prozent (BMAS 2020). Die gesetzliche Rentenversicherung ist die wichtigste Quelle für 92 Prozent aller Frauen – und sie ist durch die sozialen Komponenten Hinterbliebenenrente und Kindererziehungszeiten die mit dem geringsten Gender Gap. Besonders im Alter erhöht sich das Armutsrisiko für Frauen: Rund jede fünfte Person ab 65 Jahren ist armutsgefährdet. Frauen haben mit circa 21,5 Prozent ein wesentlich größeres Risiko als Männer mit circa 17,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2026).

Geschlechtergerechte Perspektiven für den Sozialstaat

Der Sozialstaat braucht ein neues Leitbild für die Geschlechterverhältnisse in allen Bereichen. Eine Abkehr vom Ernährermodell zugunsten eines universellen oder Zweiverdiener_innen-Modells (*adult worker model* oder *dual earner model*), wie es einer modernen Arbeitsmarkt-

Es braucht ein neues Leitbild

und Sozialpolitik zu entsprechen scheint, ist keine Lösung. Der Grund: Dieses Modell vernachlässigt weiterhin die notwendige, unbezahlte Betreuungs-, Erziehungs- und Pflegearbeit, die im familiären Rahmen geleistet wird. Bei doppelter Vollzeit bleibt im Grunde keine Zeit für Kinder oder pflegebedürftige Angehörige. Geschlechtergerechtigkeit kann daher nur durch ein gleichberechtigtes „Erwerbs- und Sorgemodell“ (*dual earner/dual carer model* oder *universal caregiver model*) erreicht werden (BMFSFJ 2017: 100 f.). Gemäß diesem Leitbild sind alle Geschlechter gleichermaßen sowohl in den Arbeitsmarkt integriert als auch in der Sorgearbeit engagiert: Jede erwachsene Person, gleich welchen Geschlechts, sorgt für ihre eigenständige Existenz und leistet gleichzeitig in den verschiedenen Lebensphasen die notwendige private Sorgearbeit, ohne Nachteile zu erfahren. Dieses Modell wird am ehesten in den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens umgesetzt (vgl. Kapitel 4).

Bereits heute hat das Ernährermodell an einigen Stellen schon seine Wirkungen verloren: Die meisten Frauen wollen von unbezahlter Sorgearbeit entlastet werden, eine notwendige Voraussetzung für ihre ökonomische Eigenständigkeit über den Lebensverlauf. Viele Frauen, auch Mütter würden heute ihre berufliche Tätigkeit ausweiten, wenn es eine Entlastung von der Care-Arbeit gäbe, durch den Partner und/oder durch ausreichende Betreuungs-, Bildungs- und Pflegeangebote. Eine Aufgabe des Sozialstaats ist es, die entsprechende soziale Infrastruktur für Betreuung und Pflege, für Erziehung und Bildung bereitzustellen. So kann die privat zu leistende Arbeit verringert werden. Darüber hinaus ist jede finanzielle Absicherung für unbezahlte Care-Arbeit ein Schritt zu mehr Geschlechtergerechtigkeit, sei es durch eine Familienstartzeit, Elterngeld, Kinderkrankengeld, Pflegegeld oder Rentenpunkte für Erziehungszeiten. Letztlich ist Geschlechtergerechtigkeit jedoch nur durch eine gerechte Verteilung unbezahlter Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern zu erreichen. Denn es ist weder möglich noch erstrebenswert, diese vollständig in öffentlich finanzierte Infrastruktur auszulagern.

Auch neue Konzepte werden diskutiert: Unter dem Schlagwort „New Work“ geht es um veränderte Arbeitsweisen durch selbstbestimmte Arbeitszeiten, mobiles Arbeiten, Jobsharing, Führen in Teilzeit und aus der Ferne sowie den Abschied von der Präsenzkultur, um Menschen mit Fürsorgeaufgaben in ihrer Karriereentwicklung nicht zu benachteiligen. Das Konzept der Familienarbeitszeit bietet eine gewisse finanzielle Unterstützung für Betreuungsarbeit, die besonders die gerechte Verteilung dieser Arbeit zwischen den Geschlechtern fördern will: Eltern jüngerer Kinder, die beide mit einer Arbeitszeit von 80 bis 90 Prozent berufstätig sind (also zwischen 28 und 36 Wochenstunden), sollen ein Familiengeld in Höhe von 300 Euro monatlich erhalten (je 150 Euro für die Mutter und für den Vater).

Ernährermodell verliert an Wirkung

Konzept: Familienarbeitszeit

Das Optionszeitmodell sieht eine weitreichende Veränderung der Lebensarbeitszeit mit der finanziellen Absicherung der privat zu leistenden Care-Arbeit für alle Beschäftigten vor: Grundsätzlich soll allen Menschen in ihrem Erwerbsverlauf ein Zeitbudget von etwa neun Jahren zur Verfügung stehen. Dieses Zeitbudget soll ihnen ermöglichen, ihre Erwerbsarbeit zugunsten gesellschaftlich relevanter Tätigkeiten (zum Beispiel Care-Arbeit) zu unterbrechen beziehungsweise zu reduzieren und gleichzeitig während dieser Zeit finanziell abgesichert zu sein (KDFB 2023).

Zur Bekämpfung der Armut, die aufgrund der Geschlechterverhältnisse entstehen kann, können dienen:

- Schaffung einer eigenständigen Gesundheits- und Alterssicherung für jede Person, damit die individuelle Sicherheit nicht mehr auf Ansprüchen beruht, die durch eine Ehe begründet sind
- Abschaffung der Steuerklasse V und Individualbesteuerung statt Ehegattensplitting
- Ersatz prekärer Arbeitsverhältnisse durch sozialversicherte Beschäftigungsverhältnisse

*Instrumente für mehr
Geschlechtergerechtigkeit*

Um mehr Geschlechtergerechtigkeit im Sozialstaat zu erreichen, können gleichstellungsorientierte Verfahren angewendet werden. So könnte ein Gender-Budgeting des gesamten Bundeshaushalts zu mehr Geschlechtergerechtigkeit führen. Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung und Gender-Prüfungen von Maßnahmen (Gender Impact Assessment [GIA]) sollten in allen Ressorts angewendet werden. Damit würden zukünftige Reformen auf (unbeabsichtigte) Folgen für die Geschlechterverhältnisse geprüft. Am wirkungsvollsten geschähe das aus einer intersektionalen Perspektive. Intersektionale GIAs können etwa zeigen, ob zum Beispiel die angestrebte Verbesserung der Lage einer Teilgruppe die Lage einer anderen Teilgruppe verschlechtern könnte. Beispiel: Wenn hoch qualifizierte Frauen in Führungspositionen gefördert werden, könnten sich möglicherweise die Arbeitsverhältnisse für migrantische Arbeitnehmer_innen im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen verschlechtern.

Der Sozialstaat schafft die Strukturen, die die Geschlechterordnung prägen. Die heutigen Geschlechterverhältnisse verweisen immer noch auf unterschiedliche Lebens- und Unsicherheitslagen und ungleiche Teilhabechancen aufgrund des Geschlechts. Entsprechend gilt es, den Sozialstaat weiterzuentwickeln, denn Geschlechtergerechtigkeit ist erst dann erreicht, wenn Männer und Frauen die gleichen Rechte, die gleichen Ressourcen und die gleiche Macht und Anerkennung haben und, nicht durch Geschlechternormen beschränkt, ihr Leben selbstbestimmt führen können.

3.7 Zusammenfassung

Absolute Gerechtigkeit gibt es nicht. Nach einem einzigen Gerechtigkeitskonzept zu streben, nach dem dann alle gesellschaftlichen und politischen Bereiche organisiert werden, ist nicht nur illusorisch. Ein solches Unterfangen wäre auch zutiefst undemokratisch. Denn es zeigt sich, dass die Meinungen über das, was gerecht ist, innerhalb der Bevölkerung oft auseinandergehen.

Die Diskussion der unterschiedlichen Gerechtigkeitsprinzipien hat gezeigt, dass in verschiedenen Politikfeldern den jeweiligen Maximen eine unterschiedliche Wichtigkeit beigemessen wird. Gleichwohl braucht Politik einen Kompass, den sie für ihre Entscheidungen zurate zieht.

Dafür kann die Soziale Demokratie – ergänzend zu den Gerechtigkeitsprinzipien – auf die Grundbegriffe „Befähigung“, „Selbstbestimmung“ und „Beteiligung“ zurückgreifen. In ihrem Zusammenwirken sind sie eine wichtige Grundlage, um die gleichen Chancen aller auf Teilhabe an einer Gesellschaft sicherzustellen.

Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Gleiche Würde und gleiche Möglichkeiten für ein selbstbestimmtes Leben und politische Teilhabe erfordern eine gerechte Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen.
- Die Frage gerechter Verteilung kann an den vier Prinzipien Gleichheit, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Chancengleichheit ausgerichtet werden.
- Diese Prinzipien müssen in unterschiedlichen Bereichen verschieden gewichtet werden. Gleichheit, Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit begrenzen einander. Chancengleichheit ist ein übergreifendes Prinzip. Sie ist die Voraussetzung für die Anwendung der anderen Prinzipien, vor allem für die Anwendung von Leistungsgerechtigkeit.
- Befähigung, Selbstbestimmung und Beteiligung sind neben der gerechten Verteilung von Ressourcen wichtige Grundbegriffe für die Ausrichtung der Architektur des Sozialstaats in der Sozialen Demokratie.
- Generationengerechtigkeit und Geschlechtergerechtigkeit sind übergreifende Gerechtigkeitsprinzipien, die als Orientierung für die Ausrichtung und Weiterentwicklung des Sozialstaats herangezogen werden müssen.





4. Materialien, Bauweisen und Architekturen des Sozialstaats

In diesem Kapitel

- werden die Baumaterialien des Sozialstaats (Geld-, Dienst- und Sachleistungen) und ihre Bedeutung für verschiedene Sozialstaatsbereiche beschrieben;
- wird die Architektur der idealtypischen Sozialstaaten, des liberalen, konservativen und sozialdemokratischen Sozialstaats, vorgestellt;
- wird gezeigt, welche Konsequenzen sich aus der Sozialstaatsarchitektur für die Bürger_innen ergeben.

Zentrale Bestandteile des deutschen Sozialstaats wie die Renten- und Arbeitslosenversicherung sind mehr als 100 Jahre alt. Seitdem wurde vieles am Sozialsystem verändert und angepasst. Manche (großen) Leitplanken haben sich allerdings nicht oder nur wenig verändert. Dieser Umstand kann dazu verleiten, dass manche Regeln und Eigenarten als unabänderlich wahrgenommen werden – auch wenn dies nicht zwingend der Fall ist.

Die europäischen Sozialstaaten unterscheiden sich

Ein Blick in benachbarte Länder zeigt schnell, dass es auch andere Möglichkeiten gibt, soziale Sicherheit zu gewährleisten. Und das, obwohl die prinzipiell verfügbaren Mittel (Geld, Dienst- und Sachleistungen) überall die gleichen sind. In einer Analogie zum Hausbau heißt das: Auch wenn die Materialien immer gleich sind, können sie je nach Bauplan unterschiedlich eingesetzt werden und sich so auch die Ergebnisse zum Teil erheblich unterscheiden.

Das führt nicht nur dazu, dass die Häuser unterschiedliche Formen besitzen. Es hat auch Auswirkungen auf die Bewohner_innen. Auf den nächsten Seiten werden also zunächst die Baumaterialien vorgestellt, um dann die unterschiedlichen Bauweisen und Architekturschulen zu beschreiben. Abschließend werden die Konsequenzen dieser verschiedenen Formen für die Bewohner_innen diskutiert.

4.1 Baumaterialien und Werkzeuge des Sozialstaats

Sozialpolitik kennt verschiedene Materialien und Werkzeuge. Das naheliegendste Mittel staatlicher Sozialpolitik sind Geldleistungen: Arbeitslosengeld, Rente oder Kindergeld werden auf das Konto von arbeitslosen Menschen, Rentner_innen oder Eltern überwiesen.

Doch neben Geldleistungen, also monetären Transfers, verfügt der Sozialstaat über weitere Instrumente. In der Gesundheits- und Pflegepolitik werden beispielsweise Dienstleistungen zur Verfügung gestellt: Diagnose und Behandlung durch Ärzt_innen, Therapeut_innen oder Pflegepersonal. Auch die Bildungs- und Familienpolitik kennt Dienstleistungen: Lehrer_innen vermitteln Bildung an Schulen, Kinder werden in Tagesstätten und Kindergärten betreut.

Neben monetären Leistungen und Dienstleistungen sind Sachleistungen ein dritter zentraler „Baustoff“ der Sozialpolitik. Ein Beispiel für Sachleistungen sind Medikamente in der Gesundheitspolitik.

Steuern und Beiträge sind ebenfalls Teil des sozialpolitischen Werkzeugkastens. Denn ihnen kommen, neben der Finanzierungsaufgabe, auch eine Umverteilungs- und eine Steuerungswirkung zu. Welche Baumaterialien kommen also in den unterschiedlichen Bereichen des Sozialstaats zur Anwendung?

*Geldleistungen, Dienstleistungen
und Sachleistungen*

Steuern und Beiträge

Materialien in der Steuerpolitik

Über Steuern, Gebühren und Beiträge erzielt der Staat Einnahmen, die unter anderem zur Finanzierung der Sozialsysteme dienen. Ein gut ausgebauter Sozialstaat ist auf entsprechend hohe Einnahmen angewiesen. Niedrige Steuern ermöglichen nur einen schwach ausgebauten Sozialstaat beziehungsweise einen ohne große Umverteilungswirkung, da überwiegend über Beiträge finanzierte Sozialstaaten diese an entsprechende Gegenleistungen knüpfen. Neben der Höhe der Einnahmen ist jedoch auch die Art und Weise der Steuererhebung ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal: Unterschiedliche Steuersysteme haben eine unterschiedliche Verteilungswirkung. Weitere Details in Kapitel 7.1 (Steuern).

Materialien in der Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung

Die Arbeitslosenversicherung ist zum einen eine klassische Lohnersatzleistung. Sie ersetzt das Einkommen und ist deswegen in allen Ländern hauptsächlich eine Geldleistung. Zum anderen werden ergänzend mittlerweile in vielen Ländern auch Dienstleistungen eingesetzt, zum Beispiel in Form von Aus- und Weiterbildungen, die die Wahrscheinlichkeit erhöhen sollen, wieder einen Job zu bekommen. Die Qualität der Angebote und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel sind jedoch je nach Land sehr verschieden. Die Grundsicherung ist

eine klassische Geldleistung und wird durch Dienst- oder Sachleistungen ergänzt (zum Beispiel Umschulungen für Arbeitssuchende). Weitere Details in Kapitel 7.2 (Arbeit).

Materialien in der Rente

Die Rentenversicherung ist ein Beispiel für einen Bereich des Sozialstaats, in dem ausschließlich die monetären Leistungen im Vordergrund stehen. Zwar steigt im Alter die Wahrscheinlichkeit, auf Gesundheits- und Pflegeleistungen angewiesen zu sein, aber diese Leistungen sind nicht Bestandteil der Rentenversicherung.

Die zentrale Frage des Rentensystems lautet, auf welchem Wege die Finanzierung geleistet werden soll. Welche Rolle spielen individuelle Beiträge im Vergleich zu Steuern? Und: Welche Bedeutung kommt privaten oder betrieblichen Anteilen der Alterssicherung zu? Die Antworten auf diese Fragen haben Konsequenzen für die Einkommensungleichheit unter Rentner_innen und das Problem der Altersarmut in einem Land. Weitere Details in Kapitel 7.3 (Rente).

Materialien in der Gesundheitspolitik

Im Hinblick auf die angewendeten „Werkzeuge“ ist das Gesundheitssystem das Spiegelbild zur Rentenversicherung. Sind es dort monetäre Leistungen, geht es in der Gesundheitspolitik hauptsächlich um die Bereitstellung von Dienst- und Sachleistungen – Gesundheit kann man sprichwörtlich nicht kaufen.

Hier stellt sich insbesondere die Frage, wie die Leistungen finanziert werden sollen und wer sie erbringt. Öffentliche Gesundheitssysteme haben oft mit dem Vorwurf der Ineffizienz zu kämpfen. Eine Zerteilung in private und öffentliche Gesundheitsvorsorge birgt hingegen die Gefahr einer Zweiklassenmedizin. Weitere Details in Kapitel 7.4 (Gesundheit).

Materialien in der Pflege

Pflege ist ein klassischer Dienstleistungsbereich. Allerdings bedeutet dies nicht, dass ein sozialstaatliches Pflegesystem die Dienstleistung an sich bereitstellt. Es gibt auch Modelle, in denen Geldleistungen ausgezahlt werden, mit denen dann die öffentlichen oder privaten Pflegedienstleistungen bezahlt werden. In vielen Ländern wurde Pflege lange ohne große öffentliche Infrastruktur organisiert, sondern in erster Linie privat in den Familien geleistet und in einigen ist es immer noch so. Neben der Finanzierung und Bereitstellung der Pflege stellt sich vor allem die Frage nach deren Qualität. Weitere Details in Kapitel 7.5 (Alterung der Gesellschaft und Pflege).

Materialien in der Bildung

Die Bildungspolitik ist ebenfalls ein Bereich, in dem Dienstleistungen im Vordergrund stehen. Hier stellt sich vor allem die Frage, wie diese Dienstleistungen organisiert werden. Gibt es eine öffentliche Kinderbetreuung? Welche Qualität hat sie? Wie viele Schultypen gibt es? Wie durchlässig sind die verschiedenen Schul- und Ausbildungswege? Weitere Details in Kapitel 7.6 (Bildung).

Es gibt also vielfältige Möglichkeiten für die konkrete Ausgestaltung der Sozialpolitik. Zwar werden meistens alle Werkzeuge und Baumaterialien eingesetzt. In den einzelnen Ländern finden jedoch einige Baustoffe öfter, andere hingegen seltener Anwendung – dies ist teilweise die Folge unterschiedlicher Sozialstaatsarchitekturen. Während Kapitel 7 die einzelnen Bereiche der Sozialpolitik im Detail untersucht und einzelne Länder miteinander vergleicht, geht es hier zunächst darum, grundsätzliche und allgemeine Unterschiede zu beschreiben. Die Frage lautet also: Welche Typen von Sozialstaaten gibt es eigentlich?

4.2 Architekturen des Sozialstaats

Die bekannteste und einflussreichste Studie über unterschiedliche Formen des Sozialstaats stammt von Gøsta Esping-Andersen aus dem Jahr 1990. In *The Three Worlds of Welfare Capitalism* beschreibt Esping-Andersen drei unterschiedliche „Welten“ von Wohlfahrtsstaaten und ordnet die westlichen Industrieländer diesen zu. Er arbeitet heraus, dass die unterschiedliche Stärke der Arbeiter_innenbewegung in verschiedenen Regionen Einfluss auf die Gründung und Grundzüge der modernen Sozialstaaten nehmen konnte. Es wird zwischen einem sozialdemokratischen, einem konservativen und einem liberalen Wohlfahrtstypus unterschieden. Diese drei Typen beziehungsweise Welten weisen auch geografische Muster auf, weswegen sich entsprechende parallele Bezeichnungen etabliert haben (Esping-Andersen 1990).

In Ländern des sozialdemokratischen Typs (skandinavisch), wie Dänemark oder Schweden, war die Arbeiter_innenbewegung so stark, dass sie in Koalition mit den Bäuer_innen ihre sozialpolitischen Forderungen fast eigenständig umsetzen konnte. In Ländern des konservativen Typs (kontinentaleuropäisch), wie Deutschland, waren vor allem Regierungskoalitionen mit konservativen Parteien federführend. In Ländern des liberalen Typs (angelsächsisch), wie dem Vereinten Königreich, war die Arbeiter_innenbewegung nicht stark genug, um das Design des Sozialstaats umfassend zu beeinflussen.

*Drei „Welten“ von
Wohlfahrtsstaaten*

*Sozialdemokratisch,
konservativ, liberal*

Seit der Veröffentlichung der Studie wurde diese Typologie vielfach weiterentwickelt, geschärft und ergänzt.⁸ Auch gibt es angesichts der immer komplexeren Sozialstaatssysteme berechtigte Kritik aus der Wissenschaft an der Erklärungskraft von Esping-Andersens Einteilung für die heutige Zeit.

Allerdings hat sich bisher keine umfassende alternative Typologisierung etabliert und auch wenn einzelne Länder inzwischen weniger klar dem einen oder anderen Typ zugeordnet werden können, die einzelnen Systeme beziehungsweise Anpassungen in den Systemen (Rente, Gesundheit usw.) können es in der Regel schon. Somit bietet die Einteilung nach wie vor einen guten Einstieg für Reformdiskussionen.

Als allgemeiner Trend lässt sich, bereits seit den 1980er Jahren, in allen Sozialstaatstypen eine Liberalisierung ausmachen – vor allem in Form von Privatisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge und der öffentlichen Infrastruktur (Höpner et al. 2011). Doch was sind nun die Merkmale der drei Architekturen und wie lassen sie sich vergleichen? Für einen Vergleich benötigt man einen Maßstab. Esping-Andersen greift dabei auf zwei Kriterien zurück: den Grad der Dekommodifizierung und das Ausmaß der Stratifikation.

Dekommodifizierung

Der Begriff „Dekommodifizierung“ stammt aus dem Englischen und enthält das Wort *commodity* (Ware). Die Ware ist hier die Arbeit. Dekommodifizierung beschreibt also das Ausmaß, in dem der Lebensunterhalt eines Menschen gesichert ist, ohne auf ein Erwerbseinkommen aus dem Arbeitsmarkt angewiesen zu sein. Ist der Arbeitsmarkt die einzige Möglichkeit, den Lebensunterhalt zu bestreiten, muss jede Arbeit angenommen werden, gleichgültig wie schlecht sie bezahlt sein mag. In diesem Fall ist die Dekommodifizierung sehr niedrig. Wenn hingegen der Staat einen Rechtsanspruch auf eine umfassende Absicherung bietet, die auch dann ein würdiges Leben ermöglicht, wenn keine Arbeit möglich (zum Beispiel aufgrund von Krankheit oder Alter) oder verfügbar ist (zum Beispiel wegen schlechter Wirtschaftslage), dann ist das Ausmaß der Dekommodifizierung hoch.

Stratifikation

Der Begriff „Stratifikation“ leitet sich von dem lateinischen Begriff *stratum* ab, der „Decke“ bedeutet. Er beschreibt die soziale Schichtung einer Gesellschaft. Der Begriff wird in der Sozialwissenschaft dazu benutzt, um unterschiedliche Gruppen in einer Gesellschaft zu beschreiben und zu untersuchen (zum Beispiel Unter-, Mittel- und Oberschicht oder Arbeiter_innenklasse und Kapitalisten). Esping-Andersen geht es vor allem darum, wie der Sozialstaat mit diesen Schichten umgeht und ob er selbst durch seine Architektur zu einer besonderen Hierarchisierung gesellschaftlicher Schichten beiträgt.

⁸ Zum Beispiel durch die Beschreibung und Kategorisierung der südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten durch Maurizio Ferrera (1996).

Was also sind die Merkmale der drei Welten in Bezug auf Dekommodifizierung und Stratifikation?

Der liberale Sozialstaat

In liberalen Sozialstaatssystemen spielt der Markt eine große Rolle. Soziale Rechte und Leistungen sind nur relativ schwach entwickelt. Zudem sind Sozialleistungen mit relativ häufigen und intensiven Bedürftigkeitsprüfungen verbunden. Das führt dazu, dass sich die Empfänger_innen von Sozialleistungen oft gebrandmarkt fühlen und ein schlechtes Ansehen in der Gesellschaft genießen.

Der Staat bietet also lediglich ein letztes Sicherheitsnetz. Grundsätzlich sind die Bürger_innen hier in besonders hohem Maße auf ein Einkommen auf dem Arbeitsmarkt angewiesen. Der Grad der Dekommodifizierung ist also niedrig. Die Finanzierung der Sozialleistungen findet über Steuern statt. Beiträge, durch die individuelle Rechtsansprüche erworben werden, sind in diesem Typ nur selten zu beobachten. Da es keine beitragsbezogenen Leistungen gibt, ist die Höhe der Sozialleistungen relativ einheitlich und in der Regel eher niedrig (Einheitssätze).

Der Sozialstaat macht keine Unterschiede zwischen unterschiedlichen Berufen oder unterschiedlichen Einkommen, das die Bürger_innen erzielt haben. Weil die Leistungen jedoch nur eine Mindestversorgung sicherstellen und vor allem am Ziel der Armutsvermeidung ausgerichtet sind, greifen diejenigen, die es sich leisten können, auf private Anbieter zurück (zum Beispiel private Rentenversicherungen, Privatschulen). Der liberale Sozialstaat trägt also indirekt zu einer Schichtung beziehungsweise Stratifikation zwischen Reich und Arm bei, indem er das Ausmaß von Ungleichheit dem freien Markt überlässt. Im Zentrum des liberalen Sozialstaats stehen das Individuum, Freiheit sowie die Orientierung an Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit. Länder, deren Sozialstaatssysteme ursprünglich überwiegend dem liberalen Typ zugeordnet wurden, sind die USA, Großbritannien und Australien. In Deutschland erhält die Grundsicherung Elemente eines liberalen Zweigs des Sozialstaatssystems.

Hauptmerkmale des liberalen Sozialstaats:

- vergleichsweise niedrige Einheitssätze bei monetären Leistungen
- Finanzierung durch Steuern
- niedrige Dekommodifizierung
- Stratifikation durch private Versicherungen und Dienstleistungen

Geringes Absicherungs-niveau

*Keine Unterschiede in der
Mindestversorgung*

Der konservative Sozialstaat

Den konservativen Sozialstaat nennt Esping-Andersen an manchen Stellen auch korporatistischen⁹ Sozialstaat: So, wie der Korporatismus an die Tradition der unterschiedlichen Stände anknüpfte, unterscheidet auch der konservative Sozialstaat zwischen unterschiedlichen Berufsgruppen.

Orientiert sich an Berufen

Das deutsche Beamtenrecht mit seinen Privilegien ist eines der besten Beispiele hierfür. Bis heute ist dieses Prinzip jedoch auch in anderen Berufen noch zu erkennen: So gibt es beispielsweise für Steuerberater_innen, Apotheker_innen oder Wirtschaftsprüfer_innen sogenannte berufsständische Versorgungswerke, die unter anderem eine eigene Rentenversicherung (unabhängig von der gesetzlichen) für diese Berufe anbieten.

Auch innerhalb der gesetzlichen Versicherungen, die keine Unterscheidung zwischen Berufsgruppen vornehmen, ist das konservative Prinzip zu erkennen, denn die Finanzierung des Sozialstaats findet zu einem großen Teil über Beiträge statt. Aufgrund des Äquivalenzprinzips (die Leistungen müssen sich an den individuellen Beiträgen orientieren) spiegelt die Höhe vieler Sozialleistungen das frühere Einkommen wider (Arbeitslosenversicherung, Rente).

Leistungen hängen vom Einkommen ab

Die Sozialleistungen „konservieren“ den früheren Status. Die staatlichen Sozialleistungen sind in konservativen Sozialstaaten im Durchschnitt höher als in liberalen Sozialstaaten, zugleich sind sie jedoch nicht einheitlich für alle Bürger_innen.

Die Finanzierung über Beiträge bringt in nahezu allen konservativen Sozialstaaten eine Beitragsbemessungsgrenze (in unterschiedlicher Höhe) mit sich, also eine Einkommensgrenze, bis zu der Beiträge entrichtet werden müssen. Sie ist eine weitere Quelle von Ungleichbehandlung, denn an sie gekoppelt ist in vielen Fällen die Unterscheidung von gesetzlich und privat Versicherten (am deutlichsten ist dies in Deutschland in der Krankenversicherung zu sehen, vgl. Kapitel 7.4 Gesundheit).

Beispiel: Deutschland

Eine weitere Eigenschaft der konservativen Sozialstaatsarchitektur, die in den letzten Jahren zwar schwächer geworden ist, deren Spuren jedoch auch in Deutschland noch immer deutlich erkennbar sind, ist die Ausrichtung auf das männliche Einverdienermodell (zum Beispiel durch steuerliche Anreize, begrenzte Angebote der Kinderbetreuung). Dies führte dazu, dass die Erwerbsquote von Frauen lange deutlich unter derjenigen des liberalen oder sozialdemokratischen Typs lag.

⁹ „Korporatismus“ stammt vom lateinischen Wort *corporatio*, das „Körperschaft“ bedeutet. Es beschreibt verkürzt ein Gesellschaftsmodell, in dem Aushandlungsprozesse zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (etwa Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen) eine zentrale Rolle spielen.

Insbesondere bei der Besetzung von Führungspositionen ist dies auch heute noch der Fall in Deutschland, da sie überwiegend von Männern besetzt sind. Dies liegt unter anderem daran, dass das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen immer noch vergleichsweise schwach ausfällt und Aufgaben wie die Kleinkindbetreuung oder Pflege von alten oder kranken Menschen oft (zumindest zu großen Teilen) privat in der Familie organisiert werden (vgl. Kapitel 3.6 Geschlechtergerechtigkeit).

Freie Wohlfahrtspflege: zentrale Stütze der sozialen Infrastruktur

Eine Besonderheit im deutschen Sozialstaat ist die freie Wohlfahrtspflege. Sechs großen Spitzenverbänden gehören etwa 30.000 gemeinnützige Organisationen mit knapp 120.000 Diensten und Einrichtungen an. Hierzu gehören unter anderem Kindertagesstätten, Altenpflege- oder Flüchtlingsheime, aber auch Schuldner_innenberatung. Sie erbringen soziale Dienstleistungen, fördern soziales Engagement und vertreten die Interessen Benachteiligter. Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus öffentlichen Mitteln beziehungsweise den Sozialversicherungen (zum Beispiel der Pflegeversicherung) sowie privaten Beiträgen. Etwaige Gewinne können nicht entnommen werden, sondern müssen in gemeinnützige Zwecke reinvestiert werden. Ein weiteres Merkmal: Über drei Millionen Freiwillige engagieren sich in diesen Strukturen.



Der Grad der Dekommodifizierung ist im konservativen Sozialstaat je nach Klientel unterschiedlich und deshalb auf einem mittleren Niveau. Die Stratifikation, also Schichtung, ist im konservativen Sozialstaat hingegen sehr deutlich und verläuft entlang mehrerer Trennlinien: Berufsgruppe, Einkommen, Geschlecht. Im Zentrum des konservativen Sozialstaats stehen die traditionelle Familie und die Statussicherung sowie die Orientierung an Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit. Länder, deren Sozialstaatssysteme ursprünglich überwiegend dem konservativen Typ zugeordnet wurden, sind Deutschland¹⁰, Frankreich, Österreich und Belgien.

Hauptmerkmale des konservativen Sozialstaats:

- sehr vom früheren Einkommen abhängige monetäre Leistungen
- Finanzierung zu einem großen Teil über Beiträge
- schwach ausgeprägte öffentliche Dienstleistungen
- deutliche Stratifikation entlang von Berufsgruppen, Einkommen und Geschlecht

¹⁰ Das deutsche Sozialstaatssystem fußt seit der Wiedervereinigung in weiten Teilen auf der früheren westdeutschen Architektur.

Der sozialdemokratische Sozialstaat

Die sozialdemokratische Sozialstaatsarchitektur weist im Bereich der Finanzierung eine Parallele zu den liberalen Sozialstaatssystemen auf: Wie dort wird der Sozialstaat zum großen Teil über allgemeine Steuern und nicht über Beiträge finanziert. Die Steuern fallen allerdings sehr viel höher aus und durch eine starke Progression entsteht ein Umverteilungseffekt.

Auf der Leistungsseite sind drei Unterschiede festzustellen: Erstens sind die Leistungen der sozialdemokratisch ausgestalteten Systeme tendenziell höher als in liberalen und konservativen Systemen. Zweitens fällt die Höhe der Leistungen, anders als in den konservativen Systemen, auch für Menschen mit sehr unterschiedlichen Einkommen sehr ähnlich aus. Dies wird nicht zuletzt dadurch erreicht, dass viele Sozialleistungen (wie zum Beispiel das Arbeitslosengeld) steuerpflichtig sind. Drittens, und dies ist vielleicht der gegenwärtig wichtigste Unterschied, sind universelle öffentliche Dienstleistungen – also solche, die für alle zugänglich sind und für die keine oder nur sehr geringe Beiträge zu zahlen sind – ein wichtiger Eckpfeiler der sozialdemokratischen Architektur. Vor allem im Bereich der Kinderbetreuung und der Pflege gibt es hier ein ausgebautes Netz staatlicher (beziehungsweise kommunaler) Dienstleistungen.

Das hat weitreichende Konsequenzen. Zunächst wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöht, weil es eine zuverlässige und qualitativ hochwertige Infrastruktur im Betreuungs- und Pflegebereich gibt. Die hohen Standards in Kinderbetreuung und Pflege führen jedoch nicht nur dazu, dass die Erwerbsquote von Frauen höher ist. Der Staat tritt zudem in größerem Umfang als Arbeitgeber auf. Die öffentliche Beschäftigung ist in den sozialdemokratisch geprägten Ländern also tendenziell höher. Dadurch ist der Staat auch in der Lage, direkten Einfluss auf die Beschäftigungssituation und die Qualität im Betreuungs- und Pflegebereich auszuüben. Gleichzeitig führt die Tatsache, dass es sich um für alle zugängliche öffentliche Dienstleistungen handelt, dazu, dass die Haushaltsausgaben sinken.

Sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten verfolgen auch das Ziel einer gleichberechtigten Gesellschaft für Frauen und Männer und landen regelmäßig auf Spitzenplätzen in Bezug auf Geschlechtergerechtigkeit (Vgl. Tabelle 1). Der hohe Grad an Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist auch ein wichtiger Grund dafür, dass die nordischen Länder mit Ausnahme von Finnland relativ hohe Geburtenraten verzeichnen. Im Zuge der Krisen der letzten Jahre sind allerdings in vielen europäischen Ländern – auch den nordischen – deutliche Einbrüche bei den Geburtenzahlen zu verzeichnen.

Geschlechtergleichstellung in der EU 2025

Rang	Land	Bewertung (zwischen 1 und 100)	Veränderung seit 2020
1	Schweden	73,7	1,4
2	Frankreich	73,4	3,2
3	Dänemark	71,8	4,0
4	Spanien	70,9	5,2
5	Niederlande	69,5	4,8
6	Irland	69,0	7,8
7	Belgien	68,5	4,9
8	Finnland	68,3	1,8
9	Luxemburg	63,9	4,6
10	Portugal	63,4	4,3
	EU-27-Schnitt	63,5	3,5
11	Deutschland	63,2	3,9

Quelle: Gender Equality Index (2025: 35).

Die umfassenden sozialen Dienstleistungen und die einheitlichen monetären Transfers haben zur Folge, dass der Grad der Dekommodifizierung in den Ländern dieses Typs am höchsten und die Stratifikation beziehungsweise soziale Schichtung vergleichsweise gering ausgeprägt ist. Im Zentrum des sozialdemokratischen Sozialstaats steht die gesellschaftliche Gleichheit – die gleiche Freiheit für alle. Länder, deren Sozialstaatssystem ursprünglich überwiegend dem sozialdemokratischen Typ zugeordnet wurde, sind Schweden, Dänemark und Norwegen. Aktuell enthält die Krankenversicherung in Großbritannien Elemente eines sozialdemokratischen Zweigs des Sozialstaatssystems, auch wenn sich die Finanzierungslage seit 2010 enorm verschlechtert hat.

Hauptmerkmale des sozialdemokratischen Sozialstaats:

- Dienstleistungen als wichtiger Bestandteil der Sozialpolitik
- monetäre Leistungen sehr einheitlich
- Finanzierung durch hohe Steuern
- hohe Dekommodifizierung
- hohe Einkommensgleichheit und geringe Stratifikation

4.3 Konsequenzen der Sozialstaatsarchitekturen

Kein Land der Welt repräsentiert die drei beschriebenen Typen zu 100 Prozent, viele Zweige der Sozialstaatssysteme in den einzelnen Ländern lassen sich aber zumindest überwiegend einem der drei Konstruktionsprinzipien zuordnen. Wie bei der Beschreibung an einigen Stellen bereits deutlich wurde, hat die Art und Weise, wie ein Sozialstaatssystem konstruiert ist, erkennbare Konsequenzen.

Merkmale der drei Sozialstaatsarchitekturen

Tab. 2

	Liberal	Konservativ	Sozialdemokratisch
Dekommodifizierung	niedrig	mittel	hoch
Stratifikation	mittel/hoch	hoch	niedrig
Armutsquote	hoch	mittel	niedrig
Frauenerwerbsquote	mittel	niedrig	hoch
Öffentliche Beschäftigung	niedrig	mittel	hoch
Steuern	niedrig	mittel	hoch
Beiträge	niedrig	hoch	niedrig

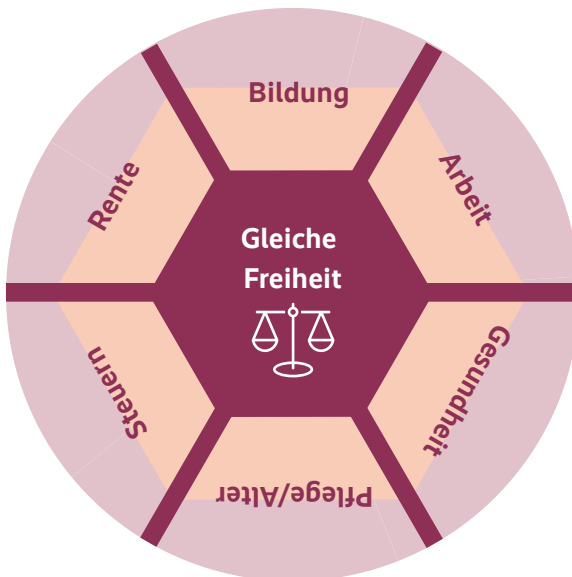
Unterschiede im Vergleich

Die Konsequenzen sind vor allem dann deutlich zu erkennen, wenn man die Typen miteinander vergleicht. So ist die Armutsquote in den überwiegend sozialdemokratisch geprägten Ländern oft niedriger als in den liberalen und konservativen. Die Erwerbsquote von Frauen ist in den Ländern des sozialdemokratischen Typs am höchsten. Diese Ergebnisse werden vor allem über Sozialleistungen erzielt, die in vielen Bereichen auch in Form von Dienstleistungen und nicht nur als monetäre Leistungen erbracht werden. Dementsprechend ist der Anteil der öffentlichen Beschäftigung in diesen Ländern größer.

Natürlich sind solche Strukturen nicht kostenlos zu haben. Die Finanzierung erfolgt vornehmlich über Steuern, in konservativen Staaten auch über Sozialversicherungsbeiträge. Die Abgabenquote – also das Verhältnis von gesamten Steueraufkommen und Sozialversicherungsbeiträgen zum Bruttoinlandsprodukt – liegt in sozialdemokratischen Systemen tendenziell höher als in den liberalen und konservativen, auch wenn die Abgabenquote in diesen Gruppen zwischen einzelnen Staaten durchaus unterschiedlich hoch ausfällt und auch im zeitlichen Verlauf variieren kann. Sie fällt beispielsweise in Krisenzeiten tendenziell höher aus. Ein Vorurteil lautet, dass eine höhere Abgabenlast automatisch der wirtschaftlichen Leistungskraft schadet. Eine These, die einem genaueren Blick allerdings nicht standhält (Details in Kapitel 7.1 Steuern).

Abb. 5

Verbindung von vorsorgendem und nachsorgendem Sozialstaat



Vorsorgender Sozialstaat: Er versucht Notlagen von vornherein zu verhindern, zum Beispiel durch gute Bildung, Gesundheitsvorsorge und aktive Arbeitsmarktpolitik.

Nachsorgender Sozialstaat: Er ist die Versicherung gegen existenzielle Not und ergänzt den vorsorgenden Sozialstaat.

Mit qualitativ hochwertigen und allen zugänglichen sozialen Dienstleistungen versucht der sozialdemokratische Sozialstaat Notlagen von vornherein zu vermeiden. Dies geschieht zum Beispiel durch eine gute Bildung, aktive Arbeitsmarktpolitik sowie eine für alle zugängli-

Ziel: Not nicht erst entstehen lassen!



Zum Weiterlesen:

Michael Dauderstädt (2025):
*Public Sector Performance in
Economic and Social Policy: An
Evaluation of 35 Countries*, in:
Intereconomics 60 (3),
S. 191–198.

che Gesundheitsvorsorge. Der sozialdemokratische Sozialstaat ist also ein vorsorgender Sozialstaat (siehe Abbildung 5).

Insgesamt führt das sozialdemokratische Sozialstaatssystem dazu, dass die sozialen Schichten durchlässiger sind. Auch Kinder aus sozial schwachen Familien haben Zugang zu guten Bildungsangeboten und das gesamte Potenzial einer Gesellschaft wird stärker ausgeschöpft. Hinzu kommt, dass geringe Bildung mit einem extrem hohen Arbeitslosigkeitsrisiko verbunden ist. Damit sind wiederum Folgekosten in Form von Transferzahlungen und unzureichenden Rentenansprüchen verbunden.

Ein umfangreicher Sozialstaat sozialdemokratischer Prägung kann also die soziale und wirtschaftspolitische Position eines Landes stärken. Eine Gesellschaft, die allen Chancen eröffnet, zentrale Güter und Dienstleistungen bereitstellt, eklatante Einkommensunterschiede vermeidet und wirtschaftliche Dynamik besitzt, lässt sich ohne eine starke Rolle des Staates nicht verwirklichen.



Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Liberale und konservative Sozialstaaten können ihren Bewohner_innen nicht in ausreichendem Maß gleiche Freiheit und Teilhabe gewährleisten.
- Der sozialdemokratische Sozialstaat erfüllt diese Anforderungen vor allem dank sehr gut ausgebauter öffentlicher Infrastruktur besser und zuverlässiger.
- Die öffentlichen Aufwendungen für Sozialleistungen in Ländern mit einem überwiegend sozialdemokratischen Sozialstaat bedeuten für diese keinen wirtschaftlichen Nachteil. Im Gegenteil können starke Umverteilung und umfassende soziale Absicherung zu einer positiven wirtschaftlichen Dynamik führen.

*Analog zu den verschiedenen Architekturen des Sozialstaats haben sich auch mehrere Varianten des Kapitalismus, man spricht vom **koordinierten und unkoordinierten Kapitalismus**, herausgebildet. Sie lassen sich in Bezug auf die Finanzierung der Unternehmen, die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen und des Schul- und Ausbildungssystems sowie hinsichtlich der Beziehungen der Unternehmen unterscheiden (vgl. Lesebuch 2: Wirtschaft und Soziale Demokratie, Kapitel 3.2.*



5. Herausforderungen für den Sozialstaat



In diesem Kapitel

- wird populäre Kritik am Sozialstaat vorgestellt und eingeordnet;
- werden Herausforderungen in den Bereichen Globalisierung, digitaler Strukturwandel, Demografie, sozialer Wandel sowie Migration und Integration besprochen;
- wird gezeigt, dass diese Herausforderungen eine andere Architektur, aber keinen Abbau des Sozialstaats erfordern.

Der Sozialstaat ist kein starres Konstrukt, das einmal entworfen und gebaut wird und sich dann nie wieder verändert. In dem Maße, wie sich eine Gesellschaft wandelt, bedarf es auch Anpassungen der Sozialstaatsstruktur. Doch mit welchen Herausforderungen ist der Sozialstaat in Deutschland heute konfrontiert?

Die wichtigsten Veränderungen lassen sich an fünf Entwicklungen festmachen: **Globalisierung, digitaler Strukturwandel** in den Bereichen Wirtschaft und Arbeit, **demografischer Wandel, sozialer Wandel** sowie **Migration und Integration**. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen werden mitunter nicht nur einzelne Regeln des Sozialstaats, sondern der Sozialstaat als Ganzes pauschal kritisiert.

So wird immer wieder behauptet, der deutsche Sozialstaat sei zu groß und zu generös. Der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Rainer Dulger, etwa fordert im *Handelsblatt* eine weitgehende Sozialstaatsreform: „Wir sind kurz davor, eine Staatsquote von mehr als 50 Prozent zu erreichen, und wenn ich Helmut Kohl zitieren darf, beginnt dann der Sozialismus“ (Specht 2025).

Wie in Kapitel 4 und in Kapitel 7.1 Steuern gezeigt wird, halten solche Aussagen einer Überprüfung nur sehr eingeschränkt stand: Zum einen fällt der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich nicht übermäßig groß aus. Zum anderen gibt es keinen negativen Zusammenhang zwischen der Größe des Sozialstaats und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes.

Studien zum Zusammenhang von Einkommensungleichheit und Wachstum diagnostizieren inzwischen sogar das Gegenteil (van Treeck 2015). Steigende Ungleichheit kostet tendenziell Wirtschafts-

Fünf zentrale Entwicklungen



Zum Weiterlesen:

Clara Mattei (2023), *Die Ordnung des Kapitals: Wie Ökonomen die Austerität erfanden und dem Faschismus den Weg bereiteten*, Berlin: Suhrkamp Verlag.

Als FES-Buchessenz unter:

➔ <https://www.fes.de/asd/buch-essenz/mattei-die-ordnung-des-kapitals>



Zum Weiterlesen:

Niklas Ellerich-Groppe (2022):
*Zwischen neuer Solidarität und
Entsolidarisierung – Der
Sozialstaat angesichts des
digitalen Wandels*, in: *Zeitschrift
für Politikwissenschaft* 32 (2),
S. 403–427.

Hans-Böckler-Stiftung (2025):
*Auf einen Blick: Der Sozialstaat
in Deutschland*, ↗ [https://www.
boeckler.de/de/auf-einen-blick-
17945-der-sozialstaat-in-
deutschland-64315.htm](https://www.boeckler.de/de/auf-einen-blick-17945-der-sozialstaat-in-deutschland-64315.htm)

wachstum. Wichtig zu wissen ist hierbei, dass in solchen Untersuchungen nicht die Ungleichheit der Markteinkommen (also nur Arbeits- und Kapitaleinkommen) untersucht wird, sondern die der sogenannten Nettoäquivalenzeinkommen, also der Einkommen nach staatlicher Umverteilung durch Steuern, Beiträge und Transferleistungen (zum Beispiel Grundsicherung oder Elterngeld) sowie weiteren Leistungen wie öffentlichen Renten.

Die Ungleichheit der Nettoäquivalenzeinkommen hat in Deutschland in den letzten Jahren deutlich zugenommen, wie sich am Gini-Koeffizienten erkennen lässt, der von 0,254 im Jahr 1995 auf 0,303 im Jahr 2022 gestiegen ist (OECD 2024a).¹¹ Aus dieser Entwicklung ergaben sich auch negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum. Modellrechnungen haben etwa gezeigt, dass im Jahr 2015 das Bruttoinlandsprodukt aufgrund der zunehmenden Einkommensungleichheit in Deutschland (im Zeitraum seit 1991) um knapp 50 Milliarden Euro niedriger ausfiel, als dies bei gleichbleibender Verteilung der Fall gewesen wäre. Dies entspricht einem um etwa zwei Prozentpunkte geringeren Wachstum über diesen Zeitraum (Albig et al. 2016).

Die Vermögensungleichheit spricht sogar eine noch viel deutlichere Sprache: Im Jahr 2023 lag der Gini-Koeffizient bei 0,77¹². Oder anders ausgedrückt: Die oberen zehn Prozent der Haushalte in Deutschland verfügten über 60 Prozent des Gesamtvermögens. Die unteren 50 Prozent der Bevölkerung besaßen rund 2,3 Prozent (BMWE 2024). Vor diesem Hintergrund erscheinen pauschale Forderungen nach einem Rückbau des Sozialstaats sehr fragwürdig. Ein Sozialstaat, der Ungleichheit reduziert, schafft nicht nur Sicherheit für die einzelnen Menschen, sondern fördert auch gesellschaftlichen Zusammenhalt und stabilisiert damit die Gesellschaft insgesamt (siehe auch Exkurs S. 109).

Neben pauschalen Kritiken gibt es jedoch auch Hinweise, die ernster zu nehmen sind. Solche Kritiken beziehen sich auf soziale, ökonomische und lebensweltliche Veränderungen und Megatrends, die in den vergangenen Jahrzehnten Gestalt angenommen haben und die den Sozialstaat tatsächlich herausfordern. Diese veränderten Rahmenbedingungen werden im Folgenden genauer betrachtet und später (in Kapitel 7) einige differenzierte Lösungsmöglichkeiten vorgestellt.

¹¹ Der Gini-Koeffizient ist ein Maß für Gleichheit. Die Werte des Gini-Koeffizienten liegen zwischen 0 im Falle vollkommener Gleichheit und 1 im Falle vollkommener Ungleichheit (das heißt, das gesamte Einkommen geht an eine Person).

¹² Haushaltsbefragungen unterschätzen die Vermögens-Ungleichheit tendenziell. Untersuchungen von Schröder et al. (2020) kommen mit ergänzenden Daten für frühere Jahre auf einen Wert von 0,83.

5.1 Globalisierung

Von Thomas Rixen, überarbeitet von Wolfgang Schroeder

Die wirtschaftliche Globalisierung ist eine der größten Herausforderungen für die Ziele und Strukturen des Sozialstaats, so wie wir ihn kennen. Während die einen im leistungsstarken Sozialstaat die Basis für eine starke Rolle in der Globalisierung sehen, argumentieren Sozialstaatskritiker_innen genau in die entgegengesetzte Richtung. Für sie sind sozialpolitische Kürzungen und die Privatisierung sozialer Leistungen das Gebot der Stunde, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht zu gefährden.

Es gibt also verschiedene Perspektiven auf den Zusammenhang zwischen der gestiegenen internationalen wirtschaftlichen Verflechtung und dem Sozialstaat. Vereinfachend werden diese hier in zwei Gruppen unterteilt: Globalisierungsoptimist_innen und -pessimist_innen. Beide Positionen werden im Folgenden vorgestellt. Darüber hinaus wird die Möglichkeit einer Teileuropäisierung der Sozialpolitik diskutiert.

Zwei Sichtweisen

Die Globalisierungsoptimist_innen

Die Optimist_innen argumentieren, dass der Sozialstaat durch die Globalisierung nicht gefährdet sei, und verweisen darauf, dass sozialstaatliche Leistungen die Basis dafür sind, sich in der globalisierten Ökonomie erfolgreich zu behaupten. Zudem hänge die Ausgestaltung des Sozialstaats von nationalen politischen Entscheidungen und somit von den jeweiligen nationalen Akteur_innen und Mehrheitsverhältnissen ab. Selbst wenn der internationale Wettbewerb Druck ausübe, den Sozialstaat abzubauen, führe dies nicht zwangsläufig dazu, dass es tatsächlich so kommt, solange eine Mehrheit der Bürger_innen einen ausgebauten Sozialstaat präferiere (vgl. Swank 2002; Bluth 2017).

Globalisierung ist ein vielschichtiger Begriff, der sich auf verschiedene Internationalisierungsprozesse beziehen kann. Man spricht von kultureller, sozialer, politischer und vor allem wirtschaftlicher Globalisierung. Die wirtschaftliche Globalisierung hat drei wesentliche Triebfedern: den Abbau von Handelsbarrieren, den Aufstieg der Schwellenländer und technische Innovationen.



Die „Kompensationsthese“

Manche Globalisierungsoptimist_innen gehen noch weiter und argumentieren, dass die Globalisierung den Ausbau des Sozialstaats befördern könnte. Sie verweisen darauf, dass internationaler Handel zu größerem Wohlstand führt und sich somit der Handlungsspielraum für den Sozialstaat erweitert. Außerdem argumentieren sie, dass ein gut funktionierender Sozialstaat eine Voraussetzung dafür ist, dass die Liberalisierung der Märkte überhaupt politisch durchsetzbar ist. Nur wenn die Bürger_innen sicher sein können, dass sie gegen die Risiken der internationalen Märkte sozial abgesichert sind, tragen sie die politische Entscheidung zur Liberalisierung mit. Demnach würden sich der Globalisierungsprozess und der Ausbau des Sozialstaats wechselseitig verstärken (vgl. Starke/Tosun 2019: 187 ff.).

Sozialstaat als komparativer institutioneller Vorteil

Etwas anders argumentieren die Vertreter_innen des Ansatzes „Spielarten des Kapitalismus“ (englisch: *varieties of capitalism*). Sie verweisen darauf, dass internationaler Handel die internationale Arbeitsteilung intensivieren könne und damit eine weiter gehende Spezialisierung möglich mache. Die Grundlage dafür liefere das institutionelle Gefüge der Volkswirtschaften und ihrer sozialstaatlichen Stabilisatoren, die mögliche Risiken komparativer Vorteile ausgleichen sollen.

Die Erwartung ist deshalb, dass der Sozialstaat im Zuge einer Intensivierung des internationalen Handels in jenen Ländern, in denen er bereits gut ausgebaut ist, noch weiter ausgebaut wird. Demgegenüber könnte es in Ländern mit einem schwach ausgebauten Sozialstaat jedoch zu einem Abbau kommen. Grundsätzlich muss die Globalisierung also auch nach dieser Ansicht nicht zwingend eine Gefahr für den Sozialstaat darstellen – zumindest nicht in den Ländern des globalen Nordens.

*Ein klassisches Beispiel für einen **komparativen Vorteil** stammt aus dem Hauptwerk des Ökonomen Adam Smith „Wohlstand der Nationen“ aus dem Jahr 1776 und bezieht sich auf die Herstellung von Wolle und Wein. Aufgrund der natürlichen Bedingungen lässt sich Wein besser in Portugal, Wolle jedoch günstiger in Schottland produzieren. Wenn beide Länder sich auf ihre Produkte konzentrieren und Handel treiben, anstatt jeweils beides herzustellen, sollten beide profitieren.*



Die Globalisierungspessimist_innen

Die Pessimist_innen betonen dagegen, dass sozialpolitische Maßnahmen für international tätige Unternehmen in erster Linie ein Kostenfaktor sind. Da sie dank der Globalisierung die Produktion in andere Länder verlagern können, werden sie Standorte mit geringeren Lohnkosten, Steuern und Umweltauflagen wählen, um Abgaben zu minimieren, mit denen auch der Sozialstaat finanziert wird. Gleiches gilt für Kapitalbesitzer_innen, die aufgrund der Globalisierung vereinfacht ihr Kapital in Ländern mit einer niedrigeren Steuer-, Sozial- und Lohnbelastung investieren können (Nohlen 2011: 241).

Da Unternehmen, Kapital und auch viele hoch qualifizierte Arbeitskräfte international mobil sind, entsteht ein Wettbewerb zwischen den Regierungen um die niedrigsten Steuersätze und Sozialstandards. Im Ergebnis, so die Globalisierungspessimist_innen, kommt es überall zu einem Abbau des Sozialstaats (*race to the bottom*). Damit dieser Wettbewerbsdruck entsteht, ist es zudem nicht einmal unbedingt notwendig, dass Kapital und Unternehmen tatsächlich das Land verlassen, sondern es reicht, dass sie damit drohen. Die Pessimist_innen glauben nicht, dass es die Internationalisierung der Wirtschaft an sich ist, die den Wettbewerbsdruck erzeugt, sondern die Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Während die Position der Optimist_innen durchaus Sinn mache, solange man es allein mit dem Güterhandel zu tun habe, entwickelt sich nach ihrer Ansicht die Dynamik des Systemwettbewerbs vor allem durch die größere Mobilität des Kapitals.

Ein Ausweg: europäische Sozialpolitik?

Angesichts des Wettbewerbsdrucks, dem der Sozialstaat ausgesetzt ist, stellt sich die Frage, wie er auf diese Herausforderung reagieren sollte. Eine häufig diskutierte Perspektive weist in die Richtung einer weiteren Europäisierung der Sozialpolitik. Da die nationalen Sozialpolitiken jedoch tief in den jeweiligen Akteurs- und Institutionenordnungen verankert und diese in spezifischen Werteordnungen eingebettet sind, lehnten die Mitgliedstaaten mehr supranationale Sozialpolitik stets ab oder betrachteten sie zumindest sehr skeptisch. Die EU verfügt entsprechend derzeit über keine Kompetenzen zur Errichtung eines europäischen Sozialstaats, da ihr im Bereich der „positiven Integration“, das heißt bei der sozialpolitischen Regulierung des Marktes, die Hände gebunden sind (vgl. Scharpf 1999). Infolge der voranschreitenden Globalisierung/Europäisierung des Wettbewerbs hat die EU im Zeitverlauf jedoch verstärkt Ideen, Prozesse und Instrumente entwickelt, die alle Mitgliedstaaten implementieren können, ohne damit die Souveränität ihres Sozialstaats infrage zu stellen (vgl. Schmid 2014).

Die Krisen der letzten Jahrzehnte haben jedoch verdeutlicht, dass die EU in bestimmten Situationen über erhebliche Gestaltungskapazitäten verfügt. Bereits in der Eurokrise kam es zu Eingriffen in nationale Sozialpolitiken über makroökonomische Konditionalitäten. Besonders

These: Globalisierung schadet dem Sozialstaat

Neue Ansätze in der EU-Sozialpolitik



Zum Weiterlesen:

Njörn Hacker (2026): *Competitiveness kills the EU's social protection star*, Madrid: Friedrich-Ebert-Stiftung, [↗ https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1973770](https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1973770).

Björn Hacker (2024): *European social cohesion: progress at a snail's pace?*, Madrid: Friedrich-Ebert-Stiftung, [↗ https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1572443](https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1572443).

Björn Hacker (2018): *Weniger Markt, mehr Politik: Europa rehabilitieren*, Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf.

Zusammenfassung als FES-Buchessenz verfügbar unter: [↗ https://www.fes.de/asd/buch-essenz/buch-essenz-hacker](https://www.fes.de/asd/buch-essenz/buch-essenz-hacker)

deutlich zeigte sich das Potenzial einer europäischen Sozialunion jedoch während der Covid-19-Pandemie: Mit dem SURE-Programm (Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency) finanzierte die EU Kurzarbeitsregelungen in den Mitgliedstaaten erstmals gemeinschaftlich. Hinzu kamen die massiven Finanzhilfen aus dem NextGenerationEU-Aufbauinstrument (Verordnung [EU] 2020/2094), die ebenfalls sozialpolitische Komponenten enthielten (vgl. Crespy/Vanheuverzwijn 2019). In diesen Krisenkontexten wurden sozialstaatliche Politiken also nicht nur europaweit koordiniert, sondern teilweise auch gemeinsam finanziert – ein Hinweis darauf, dass eine zwar deutlich begrenzte, aber partiell durchaus wirksame europäische Sozialpolitik in Ausnahmesituationen möglich ist.

Dies funktioniert vor allem deshalb, weil die nationalen Sicherungssysteme bisweilen kaum angetastet werden. Stattdessen konzentriert sich die EU vorrangig auf Politikfelder wie Infrastruktur (Verordnung [EU] Nr. 1315/2013), Familien-, Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik (Richtlinie 2000/43/EG, Richtlinie 2000/78/EG, Richtlinie 2006/54/EG). Darüber hinaus bestehen Angebote zur freiwilligen Koordination unterschiedlicher nationaler Sozialpolitiken (offene Methode der Koordinierung; Gemeinsame Erklärung der Staats- und Regierungschefs von Laeken 2001). Zugleich verfügt die EU jedoch bereits über institutionelle Strukturen, die in den vergangenen Jahren schrittweise ausgebaut wurden und künftig auch verbindlichere Regeln hervorbringen könnten. Schon heute existieren in Teilbereichen europäische Mindeststandards, etwa durch die Arbeitszeitrichtlinie, die Vereinbarkeits- und Elternurlaubsrichtlinie oder – jüngst – die EU-Mindestlohnrichtlinie von 2022.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass eine vollständige Harmonisierung der Sozialpolitiken zwar angesichts der unterschiedlichen Traditionen in Europa unrealistisch bleibt, wohl aber eine Ausweitung verbindlicher Mindeststandards möglich ist. Die SPD bekennt sich programmatisch zum Ziel einer solchen „Sozialunion“. Damit will sie einerseits unterstreichen, dass die EU mehr ist als eine reine Wirtschaftsunion und die Europäisierung auch eine soziale Dimension besitzt. Andererseits betont sie damit, dass es eine gemeinsame Basis geben kann, um soziale Gerechtigkeit und soziale Selbstbestimmung auf europäischer Ebene zu fördern.

„Die Europäische Union muss unsere politische Antwort auf die Globalisierung werden. [...] Neben die Wirtschafts- und Währungsunion muss die europäische Sozialunion mit gleichem Rang treten. [...] Wir wollen Sozialsysteme nicht vereinheitlichen, uns aber mit den anderen Mitgliedstaaten auf einen sozialen Stabilitätspakt verständigen.“

(Hamburger Programm 2007: 26, 28)

Eine postglobale Debatte?

Ob die klassische Diskussion über die Folgen der Globalisierung für den Sozialstaat noch trägt, ist umstritten. Seit den 1990er Jahren führten IT-getriebene Wertschöpfungsketten zu massiven Produktionsverlagerungen, insbesondere Richtung Asien, mit China als zentralem Knoten (Baldwin 2016). Jüngst mehren sich hingegen Signale einer Verlangsamung und selektiven Umstrukturierung: neue Handelshemmnisse, „De-Risking“ gegenüber China und eine (teilweise) Regionalisierung von Lieferketten, besonders sichtbar in den USA und Großbritannien (The Economist 2019a, 2019b; IMF 2023; WTO 2023). Empirisch ist jedoch kein generelles Ende der Globalisierung belegt. Globale Austauschflüsse lagen 2022 auf Rekordniveau und blieben 2023 hoch (Altman/Bastian 2024), auch wenn ausländische Direktinvestitionen (FDI) und einzelne bilaterale Ströme schwächeln (UNCTAD 2024). In der Forschung konkurrieren daher Lesarten einer „postglobalen“ Ordnung (Inosemzew 2019: 44 f.) mit Deutungen einer geoökonomischen Fragmentierung und selektiven Entkopplung. Politökonomisch bleibt entscheidend, wie Demokratien auf Verteilungs- und Sicherheitskonflikte reagieren (Rodrik 2021; Zürn 2018).

„De-Risking“

Vor diesem Hintergrund lassen sich drei Implikationen für die Wohlfahrtsstaatsdebatte ableiten: Erstens stabilisiert sich mit Blick auf die Fiskalkapazität die Einnahmehbasis moderat, weil die selektive Fragmentierung den extremen Steuerwettbewerb dämpft. Instrumente wie die globale Mindestbesteuerung und der CO₂-Grenzausgleich reduzieren Gewinnverlagerungen beziehungsweise internalisieren externe Kosten. Gegenläufig wirken mögliche Wachstumsdämpfer, steigende Sicherheits-/Verteidigungsausgaben und höhere Zinslasten – die Debatte verschiebt sich damit von der Frage der grundsätzlichen Finanzierbarkeit hin zur Priorisierung (Qualifizierung, Familien-/Pflegeleistungen, Armutsbekämpfung). Zweitens (Arbeitsmarkttransition) erhöhen Rückverlagerungen und Automatisierung den Bedarf an Qualifizierung und Absicherung in Übergängen. Ohne regelmäßige Weiterbildung, Anerkennung von Praxiskompetenzen und gezielte Arbeitsmarktprogramme wachsen Lohnunterschiede und Chancen driften auseinander. Modelle wie Kurzarbeit wirken auf Dauer nur, wenn

Drei Folgen

sie mit verbindlichen Weiterbildungsrechten und betrieblichen Transformationsvereinbarungen verknüpft sind. Drittens (Verschränkung von Sozial- und Industriepolitik/*just transition*) sollten industriepolitische Förderlinien (Energie, Halbleiter, Batterien) systematisch mit sozialen Gegenleistungen verknüpft werden – etwa Qualifizierung während der Arbeitszeit, Transformationskurzarbeit mit Weiterbildung, tarifliche Standort-/Beschäftigungszusagen, regionale Ausgleichsfonds und soziale Konditionalität bei Beihilfen. So steigt die Akzeptanz der Transformation, und Sozialpolitik verschiebt sich von kompensatorischer Nachsorge zu investiver Vorsorge.

5.2 Digitaler Strukturwandel

Ein Merkmal der ersten Jahrzehnte der Bundesrepublik war das stetige Wachstum des Industriesektors. Die Beschäftigtenzahlen in diesem Bereich nahmen bis in die 1970er Jahre ständig zu – und ebenso die Löhne. Die steigenden Löhne führten dazu, dass die Bevölkerung einen geringeren Anteil des Einkommens für Unterkunft und Nahrung ausgeben musste und mehr Geld für Konsumgüter zur Verfügung hatte.

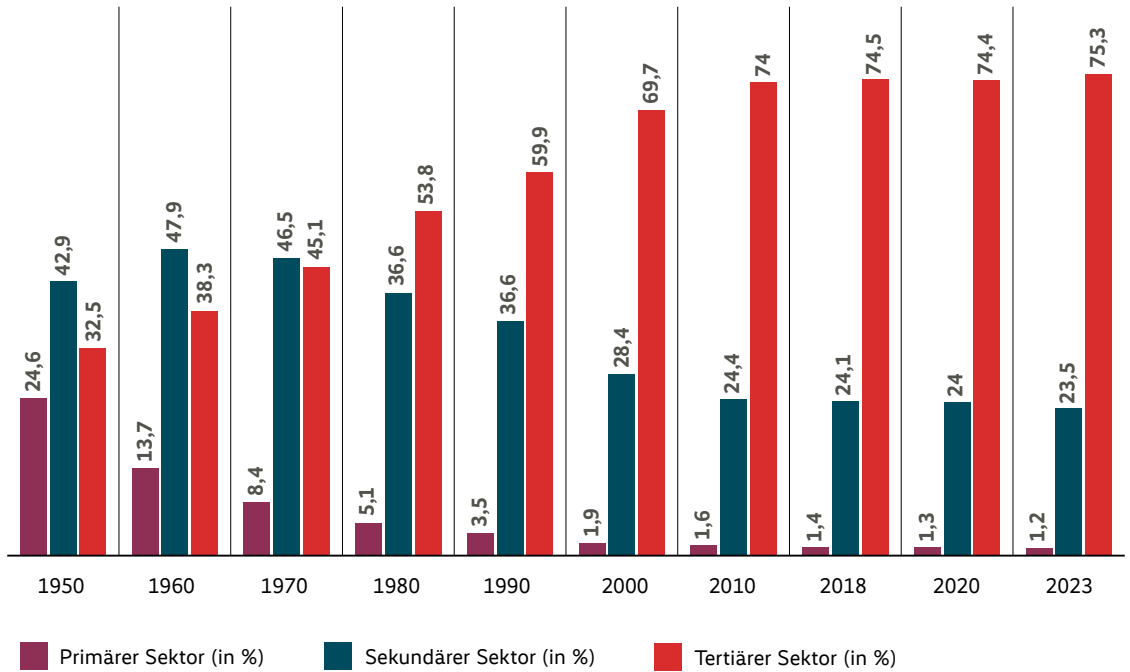
1960er Jahre: „Erstausrüstung“

Die 1960er Jahre waren eine Periode der Erstausrüstung mit Kühlschränken, Waschmaschinen, Toastern und Autos für die meisten deutschen (und europäischen) Haushalte. Die steigenden Einkommen führten zu steigender Nachfrage nach den Produkten des Industriesektors. In diesen Bereichen waren zudem große Produktivitätssteigerungen möglich, was zu sinkenden Preisen und noch mehr Nachfrage führte. Es entstand ein sich selbst verstärkender Prozess von Produktivitätsgewinnen, steigender Nachfrage, Produktionssteigerung und erneuten Produktivitätsgewinnen. Die Beschäftigtenzahl im Industriesektor nahm weiter zu, ebenso wie Einkommen und Nachfrage. Zusätzlich gab es eine positive Rückkopplung zwischen dem traditionellen Sektor (Landwirtschaft, Handwerk) und dem modernen industriellen Sektor: Fehlende Arbeitskräfte des industriellen Sektors konnten durch den traditionellen Sektor ausgeglichen werden, während der traditionelle Sektor von den Innovationen des modernen Sektors profitierte.

1970er und 1980er Jahre: mehr Nachfrage nach Dienstleistungen

In den 1970er und 1980er Jahren wandelte sich diese Situation. Die Phase der „Erstausrüstung“ war vorüber. Die Konsument_innen legten mehr Wert auf Qualität und weniger auf Quantität. Die Nachfrage stieg also nicht mehr, auch wenn durch Produktivitätsgewinne Preissenkungen möglich waren. Dementsprechend nahm auch die Beschäftigung in diesem Bereich nicht mehr zu, sondern stagnierte zunächst und begann langsam zu sinken. Die Nachfrage wandte sich verstärkt Dienstleistungen zu. Dieser Sektor gewann seit den 1970er Jahren an Bedeutung, was auch die Zunahme der Beschäftigtenzahlen dokumentiert.

Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektoren in Deutschland*



* Bis 1990 früheres Bundesgebiet, 1950 bis 1959 ohne Berlin und Saarland. **Primärer Sektor** = Land- und Forstwirtschaft; **sekundärer Sektor** = verarbeitendes Gewerbe (Industriesektor); **tertiärer Sektor** = Dienstleistungssektor.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024b).

An diesen Verschiebungen ist unschwer erkennbar, dass der Arbeitsmarkt einem fortlaufenden Strukturwandel ausgesetzt ist, der auch heute noch anhält. In unserer Zeit wird der Wandel insbesondere unter dem Schlagwort der „Digitalisierung“ verhandelt. Die mit der Digitalisierung einhergehenden Umbrüche schlagen sich auch in den gesellschaftspolitischen Debatten nieder, die den Zusammenhang zwischen der wirtschaftlich-technischen Digitalisierung und ihren gesellschaftlichen Auswirkungen in den unterschiedlichen Bereichen thematisieren. Diese Entwicklungen werden zum Beispiel unter den Schlagworten „Industrie 4.0“, „Gesundheit 4.0“ und nicht zuletzt „Sozialstaat 4.0“ aufgegriffen. Offensichtlich ist aber auch, dass aktuell, bei allen mit der Digitalisierung verbundenen grundsätzlichen Debatten, weder ein Trend zur Vollautomatisierung der Produktion noch eine grundlegende Überwindung der auf abhängiger Beschäftigung aufbauenden Arbeitsgesellschaft erkennbar sind. Doch: Was bedeuten die oben genannten Begriffe wie Industrie 4.0? Steht ein Wandel zu einer postindustriellen Gesellschaft bevor? Welche Herausforderungen und Chancen bringt ein solcher eng mit der Digitalisierung verbundener Strukturwandel mit sich?

Ständiger Strukturwandel

Der Begriffszusatz 4.0 weist auf die Entwicklung von der ersten industriellen Revolution (Dampfmaschine) über die zweite (Fließband) und die dritte (Computer) zur vierten industriellen Revolution hin, die insbesondere in einer neuen Qualität der cyberphysikalischen Systeme und der allgegenwärtigen Vernetzung von Internet und IT-gesteuerten Maschinen verortet wird. Im Vordergrund steht die digitale Vernetzung der Produktionsmittel, um Produktionsabläufe effektiver und effizienter zu machen. Als Konsequenz werden sich zum einen viele Arbeitsplätze schnell und grundlegend verändern und zum anderen auch Arbeitsplätze wegfallen. Durch diese Umbrüche können nicht nur signifikante ökonomische Probleme für Volkswirtschaften entstehen und deren Modell zur Generierung von Wohlstand unter Druck geraten. Diese Entwicklungen können auch, angesichts von primär auf Erwerbsarbeit bezogenen Sozialsystemen, zu sozialpolitischen Herausforderungen führen.

Allgemein wird angenommen, dass die Digitalisierung einerseits aufgrund von Produktivitätssteigerungen sowie erweiterter Automatisierungsmöglichkeiten durch flexiblere Roboter, Algorithmen und den Einsatz künstlicher Intelligenz (KI) die Zahl der benötigten Beschäftigten reduziert. Andererseits entstehen durch die Digitalisierung auch neue Berufe, Tätigkeiten und Einsatzfelder. Anders als in früheren Phasen des Strukturwandels sind nicht überwiegend gering qualifizierte Arbeitsplätze gefährdet; betroffen ist ein breiteres Spektrum von Berufen und Tätigkeiten. Je stärker bestimmte Tätigkeiten routinisiert sind, desto wahrscheinlicher lassen sie sich substituieren (Schroeder et al. 2017: 5 f.). Die digitalisierungsbezogenen Prognosen bleiben in vielerlei Hinsicht vage, und die Entwicklung ist weiterhin dynamisch. Zugleich ist bereits erkennbar, dass sich der Arbeitsmarkt wandeln wird, ohne dass dies negativ sein muss (Arntz et al. 2018). Bereits 2015 prognostizierte das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) keinen Anstieg der Erwerbslosigkeit, sondern eher einen Arbeitskräftemangel (Matthes et al. 2019: 16). Ein solcher Fachkräftemangel zeigt sich schon heute in bestimmten Bereichen der Wirtschaft, besonders deutlich in den sozialen Dienstleistungen wie der Pflege. Gleichwohl sind weiterhin deutliche Verschiebungen zwischen den Sektoren zu erwarten, wenn infolge der Digitalisierung Tätigkeitsprofile und Arbeitsplätze in einem Bereich wegfallen und zugleich neue Berufe in anderen Bereichen entstehen. Auch die sozialen Dienstleistungen sind vom digitalen Wandel betroffen: So können Beschäftigte in der Pflege durch technische Assistenzsysteme und Robotik entlastet werden. Das Einsparpotenzial an Personal ist hier jedoch vergleichsweise gering – menschliche Sorgearbeit, wie sie in Pflege- oder Bildungseinrichtungen geleistet wird, lässt sich auf absehbare Zeit nicht in großem Umfang an Roboter delegieren.

Auch die Frage der Verwertung von Daten ist ambivalent. So ergeben sich neue Geschäftsmodelle. Zugleich können auf Big Data gestützte Kontrollpraktiken neue Machtasymmetrien und Grundrechtskonflikte

erzeugen. Der digitale Strukturwandel erhöht zugleich den Anteil atypischer Erwerbsformen wie Soloselbstständigkeit und Freelancing (Staab/Nachtwey 2016). In der Plattformökonomie treten Betreiber oft nur als Vermittler auf, sodass unklar bleibt, wer rechtlich Arbeitgeber_in ist und welche Schutzrechte für Beschäftigte gelten. Nimmt diese Arbeitsform stark zu, erodiert die Finanzierungs- und Absicherungsbasis des beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystems. Heute wird das Risiko noch als überschaubar eingeschätzt; bei kräftigem Wachstum entstünde jedoch eine ernsthafte Herausforderung für die bestehende Architektur. Besonders die Rente ist betroffen: Sie setzt kontinuierliche Erwerbsbiografien voraus; unterbrochene Verläufe erzeugen Beitragslücken, drücken das Rentenniveau und erhöhen das Risiko von Altersarmut.

Das bedingungslose Grundeinkommen als Antwort auf aktuelle Herausforderungen?



Als eine mögliche Antwort auf diese sozialen Fragen der Zukunft wird seit einiger Zeit das bedingungslose Grundeinkommen kontrovers diskutiert. Dieses Konzept wird von Personen und Gruppen aus ganz unterschiedlichen politischen Richtungen vertreten – von libertär und neoliberal bis nach ganz links. Dabei fallen die Konzeptionen sehr unterschiedlich aus, von den Zugangsbedingungen über die Modi der Ausgestaltung bis hin zur Höhe der Zahlungen. Gemeinsam ist den meisten Konzepten, dass sie die bestehenden Sozialversicherungen durch eine einheitliche Grundversicherung beziehungsweise ein bedingungsloses Grundeinkommen ersetzen wollen. Damit soll die Voraussetzung des vorherigen Erwerbsbezugs für die soziale Absicherung entfallen und stattdessen der Status des Transferempfängers als staatsbürgerliches Recht begründet werden.

Befürworter_innen sehen das bedingungslose Grundeinkommen als unverzichtbares Instrument des Sozialstaats, um im Zeitalter der Digitalisierung und drohender Arbeitslosigkeit beziehungsweise eines möglichen Endes der Arbeitsgesellschaft handlungsfähig zu bleiben, und als einzige Möglichkeit, eine vollständige (100-prozentige) Dekommodifizierung zu erreichen, also soziale Sicherheit vollständig vom Markt zu entkoppeln. Kritiker_innen sehen in der Abkopplung von der Erwerbsarbeit einen Verlust an sozialer Sicherheit, eine Absage an die politische Gestaltung der Erwerbsarbeit und eine Gefährdung der sinn- und solidaritätsstiftenden Funktion von Arbeit (Schroeder 2012). Zudem wird die Frage der Mitverantwortung der Arbeitgeber_innen für die Finanzierung sozialer Sicherung aufgeworfen; befürchtet wird ferner, dass ein zu niedrig bemessenes bedingungsloses Grundeinkommen atypische Beschäftigungsverhältnisse zementiert. Problematisch

an solchen atypischen Arbeitsverhältnissen ist insbesondere, dass sie oftmals schlecht bezahlt, kaum bis gar nicht gewerkschaftlich organisiert sind, Arbeitgeber_innen häufig nicht ihren klassischen Pflichten nachkommen und dementsprechend die Arbeitnehmer_innen einem höheren sozialen Risiko ausgesetzt sind (insbesondere in der Alterssicherung sowie der Arbeitslosenversicherung) (Eichhorst/Marx 2019: 414, 420).¹³

Auch aus Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit ist das bedingungslose Grundeinkommen durchaus kritisch zu hinterfragen. Während zwar einerseits unbezahlte Sorgearbeit in gewisser Weise entlohnt würde, könnten sich bereits bestehende Tendenzen in der Arbeitsteilung und damit auch die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern zementieren. Schon heute sind es zumeist Frauen, die beruflich zurückstecken, sobald Kinder in die Beziehung kommen. Sie nehmen in den ersten Lebensjahren der Kinder längere berufliche Auszeiten (zum Beispiel durch Elternzeiten) und arbeiten auch anschließend häufiger in Teilzeit als Männer, um familiäre und berufliche Anforderungen zu vereinbaren. Dadurch verstärken sich aber nicht nur Rollenbilder in den Familien. Während Männer zumeist ihre Karrieren ohne große Unterbrechungen weiterverfolgen, geht die Einkommensschere in den Beziehungen weiter auseinander und der auch ökonomische Anreiz, dass Frauen auch zukünftig eher beruflich zurückstecken und unbezahlte Sorgearbeit leisten, wächst. So ist es nicht unwahrscheinlich, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen insbesondere Frauen in Anspruch nehmen würden und sich dadurch die Ungleichheit der Einkommen von Frauen und Männern weiter verschärfen würde.

Kein Ende der Arbeitsgesellschaft

Die Digitalisierung bringt vielfältige Herausforderungen mit sich. Dass sie das Ende der Arbeitsgesellschaft einläutet, lässt sich auf Basis der bisherigen Entwicklung noch nicht absehen. Gleichwohl gehen mit ihr erhebliche Strukturverschiebungen einher. Der digitale Strukturwandel verlangt insbesondere andere Qualifikationen und insgesamt mehr Bildungs- und vor allem Weiterbildungsanstrengungen. Denn aufgrund der Digitalisierung werden sich Basiskompetenzen schneller wandeln und der Bedarf an qualifizierter Arbeit wird steigen. Überdies wird durch diesen ständigen Wandel ein lebenslanges Lernen immer wichtiger, sodass berufliche Weiterbildungsmöglichkeiten an Bedeutung gewinnen (Pothmer et al. 2019: 5). Der (Weiter-)Bildungs- und Qualifizierungsaspekt stellt daher eine der zentralen Herausforderungen für den Arbeitsmarkt in Zeiten der Digitalisierung dar.

¹³ Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen sollten hier in Anführungsstrichen gelesen werden, da zum Beispiel bei Freelancer_innen beziehungsweise Soloselbstständigen kein Anstellungsverhältnis besteht.

5.3 Demografischer Wandel

Die Alterung der Gesellschaft hat eine äußerst erfreuliche Ursache: Die Menschen leben heute länger. Die durchschnittliche Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt ist zwischen 1990 und 2019 bei Jungen von 72 auf 78,7 Jahre und bei Mädchen von 78,5 auf 83,5 Jahre gestiegen (BiB 2024).¹⁴

Eine weitere Ursache liegt in einem Geburtenrückgang, der besonders stark zwischen 1965 und 1975 zu beobachten war, und zwar sowohl in West- als auch in Ostdeutschland. In dieser Zeit sank die durchschnittliche Kinderzahl in Westdeutschland je Frau von 2,5 auf 1,45. Seitdem kam es in Westdeutschland lediglich zu kleineren Wellenbewegungen. In Ostdeutschland gab es nach 1975 eine Zunahme der Geburtenziffer und nach 1990 eine starke Abnahme, insbesondere aufgrund der Abwanderung in den Westen und der großen Unsicherheiten infolge der Wiedervereinigung. Ab 2000 stabilisierte sich die Geburtenziffer dann wieder (Statistisches Bundesamt 2018). Vor dem Hintergrund des Ausbaus sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaatselemente, insbesondere der Betreuungsinfrastruktur für unter dreijährige Kinder sowie des Elterngelds, hatte sich die Geburtenrate auf einem leicht gestiegenen Niveau von durchschnittlich 1,5 bis 1,6 Kindern pro Frau bis 2021 stabilisiert. In den letzten Jahren jedoch haben aktuelle Krisen wie die Covid-19-Pandemie und der Ukrainekrieg, insbesondere in Ostdeutschland, jedoch wieder zu einem Rückgang der Geburten geführt.

Insgesamt führt die Kombination der beschriebenen Entwicklungen dazu, dass der Altersquotient in den nächsten Jahrzehnten beständig zunehmen wird, also der Anteil derjenigen, die im Ruhestand sind (über 65-Jährige), gegenüber jenen, die in einem erwerbsfähigen Alter sind (15- bis 64-Jährige) – siehe Abbildung 7.

Die Prognosen besagen, dass die demografische Entwicklung in Deutschland um das Jahr 2040 herum ihren Höhepunkt erreichen wird. In diesem Zeitraum wird also das Verhältnis von erwerbsfähigen Personen zu Personen im Rentenalter am ungünstigsten sein. Das Finanzierungsproblem einer umlagefinanzierten Rentenversicherung liegt dabei auf der Hand: Aus den gegenwärtigen Beiträgen der Erwerbstätigen muss die Altersvorsorge einer wachsenden Zahl von Rentner_innen finanziert werden. Öffentlich häufig debattierte mögliche Konsequenzen sind höhere Beiträge für die Erwerbstätigen, ein späteres Renteneintrittsalter oder niedrigere Renten beziehungsweise eine stärkere Steuerfinanzierung (siehe Kapitel 7.3 Rente).

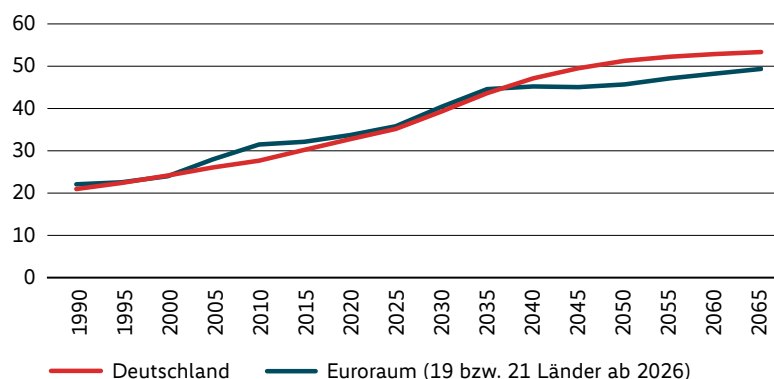
Längere Lebenserwartung und weniger Geburten

Höhepunkt: voraussichtlich 2040

¹⁴ Aufgrund der Covid-19-Pandemie war die Lebenserwartung erstmals wieder rückläufig.

Entwicklung des Altersquotienten

(1990 bis 2065)



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.



Lesebeispiel: 1990 gab es in Deutschland knapp 22 über 65-Jährige pro 100 Menschen zwischen 15 und 64. 2020 waren es hingegen knapp 34 über 65-Jährige.

Idee: höhere Besteuerung von Kapitaleinkommen

Es spielen, neben der demografischen Entwicklung, weitere Aspekte eine Rolle, zum Beispiel der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung, der tatsächlich (sozialversicherungspflichtig) beschäftigt ist. Die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland ist heute höher als jemals zuvor. In den letzten Jahrzehnten sind vor allem die Zahl erwerbstätiger Frauen sowie die Zahl älterer Arbeitnehmer_innen gestiegen. Zugenommen haben aber ebenfalls Kapitaleinkommen, auf die bislang keine Sozialabgaben erhoben werden. Eine Besteuerung von Kapitaleinkommen könnte daher durchaus – neben den Arbeitseinkommen – stärker zur Finanzierung des Sozialstaats herangezogen werden. Ein Bedarf, die gesetzliche Rentenversicherung zu reformieren, ist fraglos vorhanden, von einer unabwendbaren Krise der umlagefinanzierten Rente zu sprechen erscheint jedoch übertrieben, denn das System lässt sich an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen.

Folgen für das Gesundheitssystem

Nun sind allerdings nicht nur die staatlichen Rentensysteme von der Alterung der Gesellschaft betroffen: Auch auf das Gesundheitssystem kommen steigende Kosten infolge des längeren Ruhestands zu und auch das Ausgabenvolumen der Pflegeversicherung wird künftig steigen. Wenn allerdings ein Teil des steigenden Kapitaleinkommens in die Sozialsysteme investiert wird und gleichzeitig ein größerer Teil der Bevölkerung Beiträge entrichtet (zum Beispiel auch Selbstständige und Beamt_innen), sind diese Herausforderungen durchaus zu bewältigen. Die Kapitel 7.3 (Rente), 7.4 (Gesundheit) und 7.5 (Alterung der Gesellschaft und Pflege) diskutieren detaillierter mögliche Reaktionen auf die Herausforderung der alternden Gesellschaft.

5.4 Sozialer Wandel

Neben den beschriebenen Veränderungen in den Wirtschafts-, Arbeits- und Altersstrukturen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten auch eine Veränderung der Werteorientierungen vollzogen. Die Lebensformen und -entwürfe sind heute vielfältiger, als das vor 50 oder 100 Jahren der Fall war. Das Leben wird weniger stark durch gesellschaftliche Konventionen geprägt. Das Ausmaß individueller Freiheit und Selbstbestimmung hat zugenommen. Die Veränderungen werden überwiegend als Zugewinn von Freiheit begrüßt.

Exemplarisch lassen sich die Veränderungen der Lebensgewohnheiten an der Entwicklung der Haushaltsgrößen aufzeigen. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren Haushalte mit fünf und mehr Personen der Standard. Einpersonenhaushalte waren hingegen die überaus seltene Ausnahme. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich die Situation gedreht. Nun sind über 40 Prozent aller Haushalte Einpersonenhaushalte, nicht einmal mehr vier Prozent umfassen mehr als vier Personen (siehe Abbildung 8).

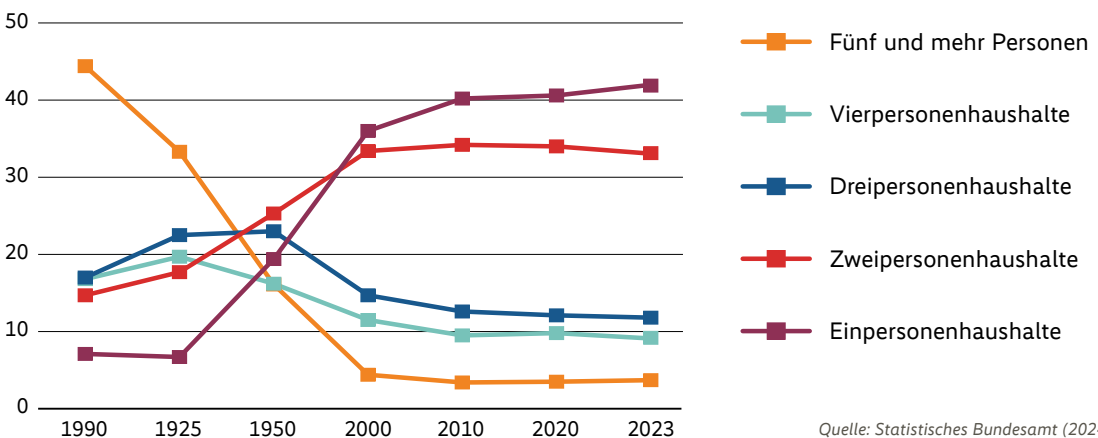
Lebensentwürfe und -formen vielfältiger

Haushalte werden kleiner

Haushaltsgrößen in Deutschland

(1990 bis 2023)

Abb. 8



Lesebeispiel: Im Jahr 1900 lebten knapp 45 Prozent aller Deutschen in Haushalten mit fünf oder mehr Personen, circa 17 Prozent in Haushalten mit vier oder drei Personen, knapp 15 Prozent zu zweit und rund sieben Prozent allein. Heute leben mit gut 40 Prozent die meisten Menschen allein.



Für diese Entwicklung gibt es mehrere Ursachen: Zum einen spielen die bereits in Kapitel 5.3 (Demografischer Wandel) erwähnten zurückgehenden Geburtenziffern und die steigende Lebenserwartung eine Rolle – beide reduzieren die durchschnittliche Haushaltsgröße. Weitere Faktoren sind längere Ausbildungszeiten und der Umstand, dass Paare sich heute später dafür entscheiden, Kinder zu bekommen, sowie das „Heiratsverhalten“. Die Zahl der Eheschließungen sinkt seit 1960 beständig. Zudem stieg die Zahl der Ehescheidungen im gleichen Zeitraum kontinuierlich an und so auch die Zahl der Alleinerziehenden. Auch die Haushaltsteilung aufgrund von Arbeitsplatzsuche ist, besonders in den ostdeutschen Bundesländern, ein signifikanter Faktor.

Sozialstaat orientiert sich noch an klassischen Rollen

Der deutsche Sozialstaat, der in vielen Bereichen noch auf ein traditionelles Familienmodell mit einem meist männlichen Hauptverdiener ausgerichtet ist, ist auf die beschriebenen Veränderungen noch nicht vorbereitet. Dies gilt etwa für die Rentenversicherung. Sie ist aufgrund der engen Kopplung der Rentenhöhe an Beitragszahlungen nicht auf die steigende Zahl erwerbstätiger Frauen eingestellt, die häufig große Teile ihres Erwerbslebens in Teilzeit arbeiten beziehungsweise keine durchgehenden Erwerbsbiografien haben und niedrigere Löhne beziehen. Auch deshalb ist die steigende Zahl vor allem alleinerziehender Mütter besonders stark von Armut bedroht.

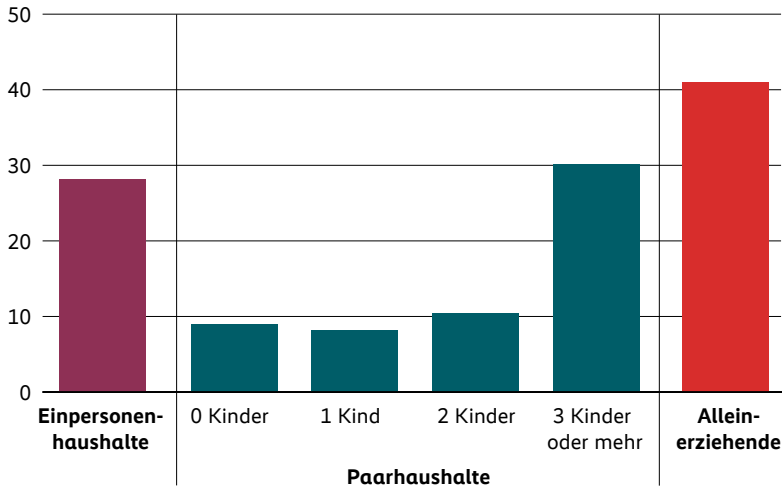
1997 waren etwa 14 Prozent der Familien mit Kindern alleinerziehend, 2023 waren es 19 Prozent. Meistens handelt es sich um alleinerziehende Mütter. Der Anteil der alleinerziehenden Väter stieg allerdings in den letzten Jahren leicht und lag im Jahr 2023 bei 15 Prozent (Statistisches Bundesamt 2023c). Alleinerziehende sind in besonders großem Ausmaß von Armut bedroht. Zwar erhöhen Kinder in Deutschland generell tendenziell das Armutsrisiko, bei Alleinerziehenden ist dieser Umstand jedoch besonders deutlich zu erkennen (siehe Abbildung 9). Um diese Situation zu verbessern, ist vor allem eine bessere Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindererziehung ein wichtiger Ansatzpunkt, aber zum Beispiel auch die Schließung des Gender Pay Gap. Siehe hierzu Kapitel 3.6 (Geschlechtergerechtigkeit) sowie Kapitel 7.2 (Arbeit) und 7.6 (Bildung).

Die **Armutsgefährdungsquote** gibt die Quote der Personen an, die mit weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens der Bevölkerung auskommen müssen. Das mittlere Einkommen ist in diesem Fall nicht der Durchschnitt aller Einkommen, sondern der Median. Dieser ist ein rechnerischer Betrag: Die Einkommen der einen Hälfte der Bevölkerung liegen darüber, die der anderen Hälfte darunter.



Armutsgefährdungsquote

nach Familienform und Zahl der Kinder unter 18 Jahren in Prozent, 2023



Quelle: BPB (2024).

Lesebeispiel: Lebt ein einzelnes Kind in einer Familie mit zwei Erwachsenen, liegt seine Armutsgefährdungsquote bei knapp acht Prozent, bei mehr als drei Kindern bereits bei 30 Prozent. Bei Kindern alleinerziehender Eltern steigt die Armutsgefährdungsquote auf durchschnittlich 41 Prozent. Das bedeutet, dass mindestens 41 von 100 Kindern, die bei nur einem Elternteil leben, mit weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens versorgt sind.



Auch auf die Einkommenssituation der alten Menschen wirkt sich der soziale Wandel nach und nach aus. Hier sind ebenfalls aktuell und vor allem zukünftig allein lebende Frauen von Armut betroffen (Haan et al. 2017). Dem Problem der Altersarmut könnten eine steuerfinanzierte Anhebung der Grundsicherung sowie eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung entgegenwirken. Mehr dazu in Kapitel 7.3 (Rente).

5.5 Migration und Integration

Wenn Personen ihren Lebensmittelpunkt an einen anderen Ort verlagern, spricht man von Migration. Man unterscheidet dabei zwischen Binnenmigration (innerhalb eines Staates) und einer grenzüberschreitenden Migration sowie je nach Perspektive zwischen Einwanderung und Auswanderung. Wanderungsbewegungen, beispielsweise zur Suche nach Nahrung oder einfacheren klimatischen Bedingungen, gehören schon immer zur Geschichte der Menschheit. Wesentliche Gründe sind auch heute oft die besseren wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen eines anderen Staates oder einer anderen Region

innerhalb eines Staates, die bessere Zukunftsperspektiven versprechen. Aber auch der Familiennachzug oder die Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums gehören zu weitverbreiteten Migrationsgründen. Diese meist freiwillige Wanderungsbewegung ist von unfreiwilligen Fluchtbewegungen und Vertreibungen zu unterscheiden.

*Unterschiedliche Auslöser von
Migration*

Die Ursachen von Flucht und Vertreibung sind unterschiedlich und bedrohen das Leben sowie die Existenz einzelner Menschen und ganzer (ethnischer) Gruppen. Weltweit werden Menschen wegen ihrer Religion, der Nationalität, ihrer „Rasse“ oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten (sozialen oder ethnischen) Gruppe oder auch ihrer politischen Überzeugung verfolgt (siehe dazu das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, auch Genfer Flüchtlingskonvention genannt). Die Vereinten Nationen erkennen auch geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe an, etwa wegen sexueller Gewalt, der Gefahr, Opfer eines Ehrenmords zu werden, Zwangsabtreibung oder Zwangsverstümmelungen. Die Verfolgung aufgrund der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität ist im EU- und auch im deutschen Recht grundsätzlich als Fluchtgrund anerkannt. Im Dialog mit Geflüchteten wird deutlich, dass häufig die Hoffnung besteht, in die Heimat zurückzukehren. Hier liegt ein zentraler Unterschied zur Migration, da diese in der Regel eine beabsichtigte und auf Dauer angelegte Standortverlagerung darstellt.

Seit der Existenz moderner Nationalstaaten und der damit einhergehenden Grenzpolitik zur Herstellung nationalstaatlicher Integrität und Souveränität versuchen Staaten auf unterschiedliche Weise, Migrationsflüsse zu steuern und zu reglementieren.

Migration in Deutschland

*Verschiedene
Migrationsphasen*

Auch auf dem heutigen deutschen Staatsgebiet fanden unterschiedliche Migrations- und Fluchtbewegungen statt (etwa die Hugenott_innen im 16. bis 18. Jahrhundert, PoL_innen und Italiener_innen im 19. Jahrhundert). In den 1950er und 1960er Jahren wurden über 14 Millionen Menschen nach Deutschland angeworben, die sogenannten Gastarbeiter_innen. Das Ziel: den damaligen Mangel an Arbeitskräften im „Wirtschaftswunder“ Nachkriegsdeutschlands aufzufangen. Ein Großteil dieser Arbeitsmigrant_innen kam aus Italien, Spanien, Griechenland, der Türkei, Marokko, Portugal, Tunesien und Jugoslawien. Eigentlich – so die ursprüngliche Idee – sollten diese Arbeitskräfte nur vorübergehend bleiben, circa drei Millionen von ihnen verlagerten ihren Lebensmittelpunkt jedoch dauerhaft nach Deutschland und holten später ihre Familien nach.

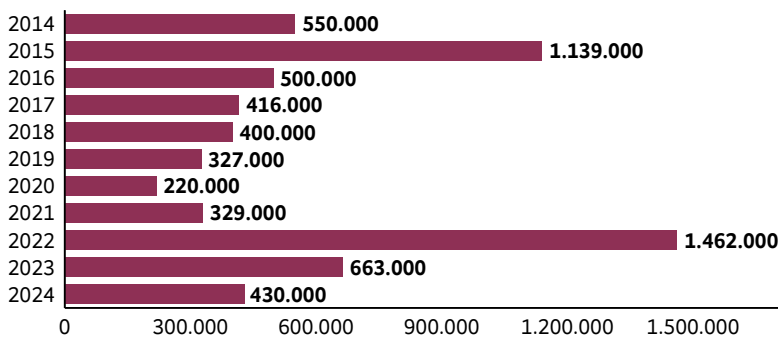
In den letzten Jahren gewannen die Themen Flucht, Migration und Integration politisch an Bedeutung. Zwei Faktoren spielten dabei eine Rolle: einerseits die große Fluchtbewegung im Jahr 2015 nach Europa und Deutschland, insbesondere ausgelöst durch den Krieg in Syrien, ab 2022 auch infolge des Angriffs Russlands auf die Ukraine, andererseits die

Debatte über den Fachkräftemangel. Gerade die Fluchtbewegungen ab 2015 dominierten über längere Zeiträume den medialen und öffentlichen Diskurs, unter anderem zugespitzt unter dem Begriff „Flüchtlingskrise“. 2018 gaben daher 36 Prozent der in Deutschland befragten Personen in Umfragen an, dass die Einwanderung das national dringlichste Problem sei (Europäische Kommission 2018: 22). Tatsächlich hat die Zuwanderung in Deutschland seit Anfang der 2010er Jahre bis 2016 massiv zugenommen und sich danach bis zu den Krisen und Kriegen der 2020er Jahre (insbesondere russischer Angriff auf die Ukraine) wieder auf einem mittleren Niveau eingependelt (Abbildung 10).

Nettozuwanderung nach Deutschland

(2014 bis 2024)

Abb. 10



Quelle: Statistisches Bundesamt (2025b).

Hinweis: Es handelt sich hierbei um die gesamte Einwanderung. Diese umfasst sowohl geregelte Migration als auch unregelmäßige Fluchtbewegungen. Die Nettozuwanderung ergibt sich aus der Zahl der registrierten Zuzüge abzüglich der registrierten Fortzüge.

Die Zahl der Menschen auf der Flucht hat in den letzten zehn Jahren weltweit deutlich zugenommen, auch die Zahl der Menschen, die in Deutschland Schutz suchen. Während 2000 weltweit circa 38 Millionen Personen gezwungen gewesen waren ihre Heimat zu verlassen, hat sich 2026 die Zahl mit über 117 Millionen *displaced persons* mehr als dreifacht. (UNHCR 2026).¹⁵ Neben Flüchtlingen kommen aber auch vermehrt Arbeitsmigrant_innen nach Deutschland. Mit dem 2023 novellierten Fachkräftezuwanderungsgesetz ist die Arbeitsmigration nach Deutschland auf eine rechtlich verlässliche Grundlage gestellt und die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften ermöglicht worden. Zwischen 2014 und 2024 hat sich die Zahl dieser Personen von rund 28.000 auf über 62.000 fast verdoppelt (OECD 2026).

Mehr Menschen auf der Flucht

¹⁵ Mit inbegriffen sind im Inland vertriebene Personen.

Dass die Fachkräftezuwanderung in Deutschland an Bedeutung gewinnt, verdeutlicht auch der Anteil der erteilten Blauen Karten.¹⁶ 2023 akzeptierte Deutschland 78 Prozent der EU-weit erteilten Anträge (Dell'Anna/Zaba 2025).

„Deutschland ist Einwanderungsland. Einwanderung hat unser Land wirtschaftlich und kulturell bereichert. Sie wird weitergehen, und wir wollen unsere Gesellschaft darauf vorbereiten. Wir brauchen mehr qualifizierte Einwanderer.“

(Hamburger Programm 2007: 36)

Studien: positive und negative Folgen

Herausforderungen der Migrationspolitik

Die Migration wirkt sich insbesondere aufgrund der Arbeitnehmer_innenfreizügigkeit innerhalb der EU stark auf den Arbeitsmarkt aus. Während Befürworter_innen von Migration (und Asyl) vor allem die Chancen herausstellen, den Fachkräftemangel zu entschärfen, befürchten Kritiker_innen, dass durch unregelmäßige Zuwanderung eine massive Belastung des deutschen Sozialstaats entsteht. Untersuchungen zu den Effekten der Einwanderung auf den Arbeitsmarkt kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Sie attestieren sowohl positive als auch negative Folgen (Spies/Rinne 2019: 436).

Entscheidend für den Einfluss auf den Arbeitsmarkt und den Sozialstaat ist hauptsächlich eine gelingende Integrationspolitik. Dafür sind Institutionen, materielle Ressourcen, aber auch positive Einstellungen unabdingbar. Denn unregelmäßige und schlecht organisierte Zuwanderung sowie eine missglückte Integration können durchaus tiefgreifende Probleme verursachen. Aufgrund der demografischen Situation Deutschlands ist eine strategisch geregelte Migration von qualifizierten Arbeitskräften aber absolut erstrebenswert und hätte durchaus positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die Wirtschaftsleistung und den Sozialstaat (Hinte et al. 2011: 4).

Großzügigkeit ein Problem?

Eine oft formulierte These lautet: „Migration wird dort politisch zum Problem, wo der Wohlfahrtsstaat großzügig und zugänglich ist“ (Manow 2018: 19). Das liegt insbesondere an wohlfahrtschauvinistischen Haltungen, wie sie vor allem die Alternative für Deutschland (AfD) formuliert, die in der Öffnung für Migrant_innen die Basis für negative ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklungen sehen. Deshalb dringen rechtspopulistische Akteur_innen darauf, die Grenzen für Migrant_innen zu schließen und die wohlfahrtsstaatliche Umverteilung auf Inländer_innen zu beschränken.

¹⁶ Die Blaue Karte ist ein Aufenthaltstitel, der hoch qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten den Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt ermöglichen soll.

Tatsächlich sind die Arbeitslosigkeit und der Bezug von Sozialleistungen bei Zugewanderten prozentual höher als bei der in Deutschland geborenen Bevölkerung. Werden jedoch weitere Faktoren – wie das Bildungs- und Ausbildungsniveau – in die Betrachtung einbezogen, so ist die Wahrscheinlichkeit, soziale Leistungen beziehen zu müssen, bei Einwander_innen genauso hoch wie bei der in Deutschland geborenen Bevölkerung (Bruckmeier/Wiemers 2016: 6). Dies verdeutlicht die Bedeutung, über Bildung und Qualifikation eine schnelle Integration zu erreichen.

Im Gegensatz zu verbreiteten Annahmen stellt es insgesamt betrachtet für den deutschen Sozialstaat keine Belastung dar, wenn Migrant_innen Sozialtransfers beziehen, sondern die Migrant_innen erzeugten in der Vergangenheit durch ihre Aktivitäten sogar mehr Staatseinnahmen als Staatsausgaben (Spies/Rinne 2019: 438). Die Voraussetzung dafür ist jedoch immer eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt, die auf guten Qualifikationen und der Weiterqualifizierung der Arbeitskräfte aufbaut. Eine Förderung der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte könnte außerdem einen positiven Schneeballeffekt erzeugen, indem gerade in Sektoren, die auf einfachen Tätigkeitsmustern aufbauen, gering qualifizierte Arbeitsplätze erhalten bleiben (Hinte et al. 2011: 5). Gefördert wird eine solche geregelte Arbeitsmigration unter anderem durch Initiativen wie die Blaue Karte der EU, die innereuropäische Arbeitnehmer_innenfreizügigkeit und das 2019 beschlossene und 2025 novellierte Fachkräfteeinwanderungsgesetz.

Migration kann Wirtschaft stärken

Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Globalisierung, digitaler Strukturwandel in den Bereichen Wirtschaft und Arbeit, die demografische Entwicklung, der soziale Wandel sowie Migration und Integration stellen den traditionellen deutschen Sozialstaat vor Herausforderungen, die aber nicht unlösbar sind.
- Probleme ergeben sich vor allem aus der Tatsache, dass der deutsche Sozialstaat noch immer auf das konservative Familienbild des männlichen Alleinverdieners ausgerichtet ist und die Finanzierung und Auszahlung von Leistungen überwiegend an den Erwerbsstatus knüpft.
- Die verschiedenen Herausforderungen erfordern differenzierte Antworten, die in Kapitel 7 näher beschrieben werden. In der Summe weisen sie in Richtung des erfolgreichen, idealtypischen sozialdemokratischen Sozialstaatsmodells mit stärkerer Anknüpfung an den Bürger_innenstatus (statt Erwerbsstatus) und mehr Steuer- statt Beitragsfinanzierung.





6. Sozialpolitische Positionen der Parteien

In diesem Kapitel werden die Programme von sechs ausgewählten Parteien¹⁷

- auf ihre sozialpolitischen Grundsätze hin verglichen;
- anhand der drei idealtypischen Wohlfahrtsstaatsmodelle eingeordnet;
- nach den ihnen zugrunde liegenden Vorstellungen von Gerechtigkeit befragt.

Parteiprogramme enthalten Zukunftsversprechen. Sie stellen eine Gesellschaftsvision in Aussicht, für die sich die jeweilige Partei einsetzen und starkmachen will und aus der sie ihre Legitimation schöpft. Dies kann nur funktionieren, wenn sie die für sie wünschenswerte Zukunft aus einer Analyse der Vergangenheit und Gegenwart entwickeln und mit einem gangbaren Weg in die Zukunft überzeugend verbinden kann. Parteiprogramme sind somit – im besten Fall – der Richtungsgebende Kompass einer Partei.

In Sozialpolitik spiegeln sich Menschenbilder wider

Sozialpolitik ist hochkomplex. Sie spiegelt in besonderem Maße Gesellschafts- und Menschenbilder der politischen Parteien wider. Das Verhältnis von Markt, Staat sowie Individuum und Familie wird immer wieder neu bestimmt: Wem steht was zu? Wer wird wie durch wen und zu welchem Preis abgesichert? Welche Aufgaben leistet der Sozialstaat für alle und welche sind privat vom Einzelnen zu organisieren? Dementsprechend lohnt sich ein differenzierter Blick auf die grundlegenden Zukunftsversprechen der politischen Parteien, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausarbeiten zu können.

Eine Interpretation sozialpolitischer Ansätze der Parteien muss daher zunächst ihren Maßstab benennen, um dann zu überprüfen, an welche Sozialstaatsvorstellung die jeweiligen Parteien anknüpfen.

In diesem Fall werden die drei von Esping-Andersen beschriebenen Kapitalismustypen mit ihrer Ausprägung von Wohlfahrtsstaaten mit den für sie jeweils prägenden Gerechtigkeitsbegriffen als Maßstab

¹⁷ Der Zeitraum, auf den sich die Auswahl bezieht, sind die 20. und 21. Legislaturperiode des Bundestages. Für die beiden in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vereinigten Mitte-rechts-Parteien wird in diesem Kapitel exemplarisch das Programm der CDU betrachtet.

verwendet. Eine nähere Erläuterung der Kapitalismustypen und der ihnen zugrunde liegenden Gerechtigkeitsvorstellungen findet sich in Kapitel 3 und 4:

- der kontinentaleuropäische, konservative Typus (Orientierung an Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit)
- der angelsächsische, liberale Typus (Orientierung an Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit)
- der skandinavische, sozialdemokratische Typus (Orientierung an [Chancen-]Gleichheit)

In der nachfolgenden Betrachtung der aktuellen Grundsatzprogramme sollen auf der Grundlage dieses Modells Anhaltspunkte gefunden werden, inwieweit die Parteien den lange in Deutschland vorherrschenden Pfad eines „kontinentaleuropäisch-konservativen Wohlfahrtsstaats“ weiterverfolgen, ihn revidieren oder anders entwickeln wollen und welche Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit die Parteien damit umsetzen wollen.

6.1 In Freiheit leben – Grundsatzprogramm der CDU

Von Ben Balsmeier

Die CDU hat sich im Jahr 2024 ein neues Grundsatzprogramm gegeben (CDU 2024).¹⁸ Im Bereich der Sozialpolitik ist der zentrale Begriff der Christdemokraten nicht der Sozialstaat. Sie sprechen stattdessen meist von der „sozialen Marktwirtschaft“: laut CDU „das erfolgreichste Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell der Welt“.

Weiter heißt es: „Sie leitet sich ab aus dem christlichen Menschenbild und ist als Werte-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung mit ihren Grundprinzipien Wettbewerb, Chancengerechtigkeit, Selbstverantwortung, Schutz des Eigentums, Vertragsfreiheit, private Eigeninitiative, Leistungsbereitschaft, Subsidiarität und Solidarität ausgestaltet“ (S. 46 f.).

Das daran anschließende Sozialstaatsverständnis basiert einerseits auf dem Prinzip der Subsidiarität und andererseits auf dem Prinzip der Solidarität. Das christdemokratische Gesellschaftsdenken soll somit „individuelle Freiheit und gesellschaftliche Solidarität, Eigenverantwortung gepaart mit Leistungsbereitschaft und Sozialstaat in eine Balance“ (S. 12) bringen.

Zentraler Begriff: soziale Marktwirtschaft

Subsidiarität und Solidarität

¹⁸ Alle folgenden Seitenangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf diese Quelle.

Das Subsidiaritätsprinzip ist im Sozialstaatskonzept der CDU auf Leistungsgerechtigkeit ausgerichtet. Das Individuum und seine wirtschaftliche Produktivität stehen im Vordergrund. Arbeit und Leistungen müssten sich laut CDU immer lohnen, weswegen mehr Anreize geschaffen werden sollen, um Arbeit anzunehmen. Arbeit ist für die CDU eine Tugend und eine solidarische Verpflichtung. Wer Arbeit oder Ausbildung verweigert, „muss finanziell spürbar schlechter stehen als jemand, der sich aktiv um Arbeit bemüht“ (S. 56). „Privat vor Staat“ ist das bestimmende Grundprinzip des Sozialstaatskonzepts der CDU, sodass die Eigenverantwortung im Sinne der Subsidiarität eines eher liberalen Wohlfahrtsstaatsmodells in den Fokus gerückt und staatlichen Eingriffen vorgezogen wird. Entsprechend befürwortet die CDU einen in erster Linie aktivierenden Sozialstaat: „Solidarische Unterstützung soll daher wo immer möglich zu Eigenverantwortung und Teilhabe befähigen. Wir stehen für eine soziale Politik, die die aktivierende Vorsorge in den Mittelpunkt stellt und dem Subsidiaritätsprinzip folgt. Unser Sozialsystem ist auf eine starke Wirtschaft mit vielen Arbeitnehmern angewiesen. Wir müssen deshalb stets mitbedenken, dass soziale Leistungen auch finanziert werden müssen“ (S. 57).

Die Reduzierung der Staatstätigkeit ist dabei ein Grundprinzip, sodass der Staat erst als letzte Instanz eingreifen soll. Es wird angestrebt, das staatliche Handeln effizienter und unbürokratischer zu machen und den Staat insgesamt zu modernisieren. Was in der Konsequenz auch einen Abbau bestehender sozialer Sicherungssysteme bedeuten kann: „Wir brauchen für unseren Staat einen Modernisierungsschub. Vieles muss auf den Prüfstand gestellt, Strukturen und Hierarchien müssen neu gedacht, Prozesse schneller sowie effizienter werden. Leitend dafür ist die Frage, bei welchen Aufgaben die Staatstätigkeit reduziert werden kann“ (S. 72).

Leistungsgerechtigkeit und Eigenverantwortung führen laut dem Grundsatzprogramm der CDU dazu, dass der Gesamtbeitrag zu den Sozialversicherungen auf niedrigem Niveau stabil gehalten werden kann. Dadurch soll die Belastung von Unternehmen und Beschäftigten begrenzt werden. Auch bei der Organisation des Sozialstaats wird die Präferenz eines „schlanken Staates“ deutlich: Selbstverwaltung wird als tragendes Prinzip in allen Zweigen der Sozialversicherungen präferiert (S. 60). Im Anschluss daran sollen beitragsbezogene Leistungen wieder klarer von steuerfinanzierten Leistungen abgegrenzt werden. Im Sinne der Solidarität sollen die Tarifpartnerschaft und die Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgeber_innen und Gewerkschaften gestärkt werden (S. 57).

Die CDU leitet ihren zweiten sozialstaatlichen Grundpfeiler, die Solidarität, aus dem Gebot der Nächstenliebe ab und stellt heraus, dass sich aus ihr nicht nur Ansprüche, sondern auch Pflichten ergeben. Daran anschließend wird das Gebot der Solidarität mit dem Subsidiaritätsprinzip verknüpft: Solidarität durch die Gemeinschaft bedarf es

dort, wo nur gesamtstaatliches Handeln sozialen Herausforderungen gerecht werden kann oder wo dies den Einzelnen und kleinen Gemeinschaften nicht mehr angemessen gelingt (S. 11). In der Konsequenz wird die Solidarität so der Subsidiarität nachgeordnet. Solidarische Unterstützung soll außerdem zur Eigenverantwortung befähigen und will dabei Chancen auf Teilhabe und Hilfe zur Selbsthilfe ermöglichen.

Auch ein sicheres Leben im Alter sei ein Konzept der christdemokratischen Solidarität (S. 58). Die CDU möchte im Sinne der Rentensicherung die Regelaltersgrenze an die Lebenserwartung koppeln: „Wenn wir unsere Rente stabil und finanzierbar halten wollen, spricht viel dafür, dass die Lebensarbeitszeit für diejenigen, die arbeiten können, steigen muss und folglich die Regelaltersgrenze an die Lebenserwartung gekoppelt wird“ (S. 58). Menschen, die nach dem Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters freiwillig weiterarbeiten wollen, sollen ihr Gehalt bis zu einem bestimmten Betrag steuerfrei bekommen (S. 56). Darüber hinaus soll eine verpflichtende kapitalgedeckte Altersvorsorge mit staatlichen Zuschüssen für Menschen mit geringeren Einkommen eingeführt werden (S. 59).

Die Rolle des Staates im Grundsatzprogramm entspricht allgemein eher einem liberalen, auf Eigenverantwortung und Leistungsgerechtigkeit ausgerichteten Verständnis, bewegt sich jedoch in einem regulierenden sowie solidarischen Rahmen.

*Rente an Lebenserwartung
koppeln*

*Liberales Sozialstaatsverständnis
mit solidarischem Rahmen*

Veränderungsvorschläge der CDU:

- **Arbeit/Wirtschaft:** Es sollen mehr Anreize geschaffen werden, um Arbeit aufzunehmen, und die Lebensarbeitszeit soll für diejenigen, die arbeiten können, erhöht werden.
- **Gesundheit:** Der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen soll gestärkt werden.
- **Bildung:** Die CDU räumt dem Erlernen der „Bildungssprache Deutsch“ Priorität ein.
- **Steuern:** Der Anteil der Länder und Kommunen an den Gemeinschaftssteuern soll dauerhaft strukturell erhöht und die Löhne von Steuern und Beiträgen, durch die Anpassung des Einkommensteuertarifs, entlastet werden.
- **Verwaltung:** soziale Leistungen zusammenfassen, Rechtsvorschriften verständlicher machen und die Bürger_innen persönlicher begleiten.

6.2 Verantwortung für die Freiheit – Karlsruher Thesen der FDP

Von Jochen Dahm

Sozialstaat kein zentraler Begriff

Die FDP hat sich 2012 in Karlsruhe ein neues Grundsatzprogramm gegeben (FDP 2012).¹⁹ Es lautet „Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthese der FDP für eine offene Bürgergesellschaft“. Das Grundsatzprogramm der FDP beginnt mit einer Tag-Cloud, einer grafischen Darstellung zentraler Begriffe des Programms. Die Darstellung umfasst 42 Begriffe. Die Begriffe „Gerechtigkeit“, „Solidarität“ oder „Sozialstaat“ finden sich dort nicht.

Die erste Erwähnung findet der Begriff „Sozialstaat“ im Zusammenhang mit einer angestrebten „Steuergerechtigkeit“, und zwar, wie die FDP ausführt, „weil wir auch an jene denken, die mit ihrer Arbeit die Grundlage für einen liberalen Sozialstaat schaffen“ (S. 8). Entsprechend den in diesem Buch vorgestellten idealtypischen Sozialstaatsmodellen (liberal, konservativ beziehungsweise sozialdemokratisch) ordnet sich die FDP hier also entschieden selbst einem liberalen Sozialstaatsmodell zu.

„Ermutigender Sozialstaat“

In These 49 von insgesamt 101 beschreibt die FDP ihr Sozialstaatsbild detaillierter. Die Überschrift lautet: „Ermutigender Sozialstaat: Chancen auf Teilhabe statt Alimentierung“. Der „ermutigende Sozialstaat“ ist für die FDP der „aktivierende, aufstiegsorientierte Sozialstaat“. Die FDP führt weiter aus: „Der ermutigende Sozialstaat baut Brücken in eine Erwerbsbiographie und reißt bestehende Barrieren zwischen Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarkt ein. Er vertraut dabei dem Einzelnen und bevormundet ihn nicht“ (S. 57). Die Liberalen stellen diese Erläuterung ihres Sozialstaatsbegriffs unmittelbar in den Kontext einer Forderung nach niedrigeren Steuern und neben die Aussage „Leistung muss sich für jeden lohnen“ (ebd.).

*Kernbegriff: soziale
Marktwirtschaft*

Für die FDP ist, ähnlich wie für die CDU, eher die soziale Marktwirtschaft als der Sozialstaat ihr Kernbegriff. Die soziale Marktwirtschaft beschreibt die FDP neben dem liberalen Rechtsstaat und der Demokratie als eine von drei „Freiheitsordnungen“ – den Sozialstaat nennen die Liberalen in diesem Kontext nicht (S. 6). Während die Partei an einer Stelle vom Schutz privaten Eigentums als einem Grundrecht „ersten Ranges“ (S. 66) spricht, tauchen soziale Grundrechte im Programm als Begriff nicht auf. Zwar beinhaltet das Programm im Hinblick auf den Sozialstaat eine gewisse Bandbreite von indirekten Bezügen und es finden sich dort auch Aussagen wie „Unser Ziel ist die tatsächliche Teilhabe aller Bürger am Leben der Gesellschaft, unabhängig von individuellen Voraussetzungen“ (S. 23) oder die grundlegende Erkenntnis, dass „gesellschaftliche Freiheit auch materielle Freiheit voraussetzt“ (S. 26). Insgesamt wird der Sozialstaat in den

¹⁹ Alle folgenden Seitenangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf diese Quelle.

Karlsruher Thesen aber in der Tendenz eher als Instrument zur (Ab-) Sicherung der (sozialen) Marktwirtschaft denn als eigenständige Institution beschrieben. So wird die Sicherung des Existenzminimums an einer Stelle eine „gesellschaftliche und zivilisatorische Errungenschaft“ genannt. Der Absatz endet aber mit dem Hinweis auf ihren wirtschaftlichen Nutzen (S. 56). An anderer Stelle heißt es in den Karlsruher Thesen: „Liberale wollen Chancen unabhängig von der sozialen Herkunft.“ Die (rein ökonomische) Begründung dafür lautet dann im nächsten Satz: „Jede Erneuerung des Aufstiegsversprechens legitimiert die marktwirtschaftliche Ordnung“ (S. 57).

Konkret spricht sich die FDP für eine Grundsicherung aus, die sie Bürgergeld nennt und die als negative Einkommensteuer ausgestaltet werden soll (S. 56). Zur Frage, wie hoch diese Grundsicherung ausfallen soll – eine Frage, die wesentlich über damit verbundene Teilhabemöglichkeiten mitentscheidet –, finden sich keine Angaben. In verschiedenen Sozialversicherungsbereichen (Alter, Pflege) argumentiert die FDP darüber hinaus – auch nach der Finanzmarktkrise von 2008 – für stärker kapitalgedeckte Systeme (vgl. S. 58 ff.). Sie schreibt: „Jede Generation hat in Zukunft verstärkt kapitalgedeckte Eigenvorsorge zu betreiben“ (S. 58). Damit verbundene Risiken (unter anderem Inflation, Risiken der Finanzmärkte) müssten durch eine „abgestimmte Kombination von Vorsorgeformen begrenzt werden“ (S. 58 f.).

Das Sozialstaatsverständnis der FDP lässt sich dem liberalen Sozialstaatsmodell zuordnen, für das die sozialstaatliche Absicherung sozialer Risiken auf einem Basisniveau bei gleichzeitiger umfassender und zusätzlicher privater Vorsorge kennzeichnend ist. Ob aus Sicht der FDP das derzeitige deutsche Sozialversicherungsniveau entsprechend gesenkt werden müsste, sprich, ob hier gekürzt werden müsste, lässt sich aus dem Programm nur erahnen. Formulierungen wie „überfällige Entscheidungen“, „nicht länger leisten“ (beide S. 58) oder „Überlastung der Sozialsysteme“ (S. 18) sind zumindest Indizien dafür.

*Vorschlag: negative
Einkommensteuer*

Liberales Sozialstaatsverständnis

Veränderungsvorschläge der FDP:

- **Arbeit/Wirtschaft:** Einführung eines Bürgergelds.
- **Gesundheit:** stärkerer Wettbewerb zwischen Anbietern, mehr Kapitaldeckung in der Pflege.
- **Bildung:** Bildungsstaatsvertrag zur Neuregelung des föderalen Systems, Ablehnung von Schulreformen; Ziel stärkerer individueller Förderung.
- **Steuern:** Ziel eines einfachen, weniger umfangreichen, fairen Steuersystems, negative Einkommensteuer, Trennung von Bundes- und Landessteuern.

6.3 Hamburger Programm – Grundsatzprogramm der SPD

Von Tobias Gombert

Sozialstaat: zentrale
Voraussetzung für Teilhabe

Die SPD hat im Jahr 2007 das Hamburger Programm beschlossen (Hamburger Programm 2007).²⁰ Der Sozialstaat wird im Hamburger Programm der SPD als zentrale Voraussetzung für die Teilhabe von Menschen gesehen: „Teilhabe aller Menschen an der wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen und politischen Entwicklung ist das Ziel sozialdemokratischer Politik. Zentral dafür sind gute Bildung, existenzsichernde Arbeit und Gesundheit, aber auch die gerechte Verteilung des Wohlstands. Die Qualität des Sozialstaates bemisst sich nicht allein an der Höhe von Transferleistungen, sondern an der Gewährleistung tatsächlicher Lebenschancen, die allen von Anfang an und immer aufs Neue offenstehen müssen“ (S. 58).

Der Sozialstaat steht somit im Zentrum einer demokratischen Gesellschaft. Er stellt sicher, dass Beteiligung für alle möglich ist. Um diese öffentliche Verantwortung wahrzunehmen, muss allerdings die grundlegende Aufgabenverteilung zwischen Staat, Markt und Bürgergesellschaft geklärt werden. Das Verständnis dieser grundlegenden Aufgabenteilung unterscheidet die SPD deutlich von CDU und FDP.

Die Notwendigkeit der Grenzziehung durch einen regulierenden Staat wird mit zwei wesentlichen Aspekten begründet: Einerseits werden die Defekte eines nicht oder nicht ausreichend regulierten Marktes in den Blick genommen. Andererseits wird die Zielvorstellung eines demokratischen Sozialismus (S. 16 f.) formuliert, deren Garant nur eine aktive und demokratische Gesellschaft mitsamt einem regulierenden Staat sein kann.

„Der demokratische Sozialismus bleibt für uns die Vision einer freien, gerechten und solidarischen Gesellschaft, deren Verwirklichung für uns eine dauernde Aufgabe ist. Das Prinzip unseres Handelns ist die soziale Demokratie.“

(S. 16 f.)

Ziel: umfassende
Rechte sichern

Der Sozialstaat ist dann ein Instrument, mit dem die umfassenden bürgerlichen, politischen und wirtschaftlichen Rechte für alle Menschen real wirksam werden sollen. In diesem Verständnis ermöglicht der Sozialstaat individuelle und gesellschaftliche Freiheit. Dieses Instrument muss daher – und dieser Gedanke wird im Hamburger Programm konsequent fortgeschrieben – immer auf die Weiterentwicklung von Arbeit und Wirtschaft einwirken. Die Herausforderungen der gegenwärtigen

²⁰ Alle folgenden Seitenangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf diese Quelle.

Gesellschaft werden dann auch als Ausgangspunkt gewählt: „Unsere Arbeitsgesellschaft befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel. Das Tempo der Innovationen steigt und die Vielfalt der Beschäftigungsformen nimmt zu. Qualifikation und Wissen werden immer wichtiger. Neue kreative Berufe entstehen. Das traditionelle Normalarbeitsverhältnis – unbefristet und mit geregelten Arbeitszeiten – verliert an Bedeutung. Das Arbeitsleben vieler Menschen ist von einem Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung, Nichterwerbstätigkeit, Phasen der Familienarbeit und Selbstständigkeit bestimmt“ (S. 9).

Die Zwänge, aber auch Chancen in einer sich wandelnden, flexibilisierenden Wirtschaft sind und werden – so das Hamburger Programm – für den Einzelnen größer (ebd.). Wenn unter diesen Bedingungen Freiheit, Gleichheit und Solidarität in einer gerechten Gesellschaft für alle realisiert werden sollen, muss sich auch das Instrumentarium des Sozialstaats wandeln. Diese Anpassung wird im Programm auf den Leitbegriff des „vorsorgenden Sozialstaats“ gebracht:

„Der Sozialstaat ist die organisierte Solidarität zwischen den Starken und den Schwachen, den Jungen und den Alten, den Gesunden und den Kranken, den Arbeitenden und den Arbeitslosen, den Nichtbehinderten und den Behinderten. Das Fundament des Sozialstaates bilden auch in Zukunft staatlich verbürgte soziale Sicherung und Teilhabe, der einklagbare Rechtsanspruch auf Sozialleistungen sowie die Arbeitnehmerrechte. [...] Wo die Erwerbsformen flexibler und häufig auch prekärer werden, wird die zentrale Funktion des Sozialstaates noch wichtiger: Sicherheit im Wandel zu gewährleisten. [...] Vorsorgende Sozialpolitik fördert existenzsichernde Erwerbsarbeit, hilft bei der Erziehung, setzt auf Gesundheitsprävention. Sie gestaltet den demografischen Wandel und fördert eine höhere Erwerbsquote von Frauen und Älteren. Sie verhindert Ausgrenzung und erleichtert berufliche Integration. Sie entlässt niemanden aus der Verantwortung für das eigene Leben. Der vorsorgende Sozialstaat begreift Bildung als zentrales Element der Sozialpolitik. Übergeordnete Aufgabe des vorsorgenden Sozialstaates ist die Integration aller Menschen in die Gesellschaft. Deshalb vernetzt vorsorgende Sozialpolitik unterschiedliche Aufgaben wie Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik, Bildungs- und Gesundheitspolitik, Familien- und Gleichstellungspolitik oder die Integration von Einwanderern.“

(S. 56)

Der „nach- und vorsorgende Sozialstaat“ orientiert sich somit nicht – wie der überwiegend konservative deutsche Sozialstaatstyp – am Staterhalt, sondern will bei menschenwürdiger finanzieller Absicherung die Chancen und Zugänge zur Gesellschaft für alle sicherstellen. Mit anderen Worten: Das Hamburger Programm will den Sozialstaat zu einem skandinavisch-sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat weiterentwickeln. Allerdings kann es sich nur um einen pfadabhängigen Umbau handeln, der die bisherigen sozialstaatlichen Instrumente koordiniert weiterentwickelt. Einige wesentliche Punkte seien dazu kurz genannt:

- Nach wie vor strebt die SPD eine Finanzierung der sozialen Sicherung über eine Sozialversicherung an, die paritätisch von Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen finanziert wird (S. 58). Allerdings soll sie durch eine stärkere Steuerfinanzierung ergänzt werden. Dies unterscheidet die SPD deutlich von der CDU und der FDP. Sie fordert die Ausweitung auf alle Einkommensarten, also die Orientierung am „Bürger_innen-“ und nicht am „Erwerbsstatus“ (ebd.).
- Für den Gesundheits- und den Pflegebereich fordert die SPD eine solidarische Bürger_innenversicherung (ebd.), die alle Einkommensarten in die Berechnung einbezieht (also zum Beispiel auch Beamt_innen und Selbstständige).
- Vor allem der kommunalen Versorgung wird für die Lebensqualität ein großer Stellenwert eingeräumt. Hier sollen Integrationsprojekte, Angebote mit Kindergärten und Schulen und Gesundheits- sowie Sportangebote und Stadtteilentwicklung ausgeweitet werden (S. 59).
- In der Familienpolitik werden die gleichberechtigte Verantwortung beider Elternteile für „Unterhalt und Fürsorge“ (S. 65) sowie Bildung als zentrale und auszubauende Bestandteile für mehr Emanzipation, Durchlässigkeit und Chancengleichheit hervorgehoben (S. 60). Daher sollen die Ganztagschulen flächendeckend eingeführt und möglichst viele zivilgesellschaftliche Akteure (Musik- und Kunstschulen, Sportvereine etc.) eingebunden werden, damit alle Kinder und Jugendlichen ihre Interessen (unabhängig vom Geldbeutel der Eltern) entwickeln können.
- Die SPD will die Europäische Union durch eine europäische Sozialunion mit festen Sozialstandards ergänzen. Dabei sollen die Sozialstandards den Ländern Raum für eine pfadabhängige, ihren Voraussetzungen entsprechende Umsetzung lassen (S. 28).

Insgesamt präsentiert damit die SPD die Vision eines nach- wie vorsorgenden Sozialstaats, der sich an Chancengleichheit und neuen Chancen über den gesamten Lebensweg sowie sozialem Ausgleich orientiert. Der überwiegend kontinentaleuropäische, konservative Sozialstaat soll in Richtung eines skandinavisch-sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats weiterentwickelt werden.

Veränderungsvorschläge der SPD:

- **Arbeit/Wirtschaft:** Einführung einer Arbeitsversicherung²¹ mit Recht auf Weiterbildung und flexibler sozialstaatlicher Absicherung, Einbezug aller in das solidarische Versicherungssystem.
- **Gesundheit:** Einführung einer Bürgerversicherung, Verbesserung der kommunalen Daseinsvorsorge.
- **Bildung:** längere gemeinsame Bildungsphasen, höhere Durchlässigkeit etc.
- **Steuern:** Ergänzung der Sozialversicherung durch stärkere Steuerfinanzierung, nach Leistungsfähigkeit; Einbezug aller Einkommensarten.

6.4 Veränderung schafft Halt – Grundsatzprogramm von Bündnis 90/Die Grünen

Von Michael Reschke

Am 22. November 2020 haben sich Bündnis 90/Die Grünen ein neues Grundsatzprogramm gegeben (Bündnis 90/Die Grünen 2020).²² Es ist das nunmehr vierte in der Geschichte der Partei und schließt an das vorherige aus dem Jahr 2002 an. Neben dem Grundsatzprogramm der CDU ist es aktuell das einzige, das seit Beginn der Coronapandemie formuliert und beschlossen wurde. Dementsprechend ziehen die Grünen Schlussfolgerungen aus der Pandemiebewältigung, die auch den Sozialstaat betreffen.

Das Kernanliegen bleibt der Umbau der Wirtschaft zu einer am Gemeinwohl orientierten, sozialen und ökologischen Marktwirtschaft und hin zum Zeitalter erneuerbarer Energien und der Klimaneutralität. Der Raubbau an den ökologischen Ressourcen wird als Kernproblem beschrieben. Der notwendige Umbau wird aber als ein breites, demokratisches Projekt angelegt, das nicht nur umweltpolitische, sondern auch umfassende ökonomische und gesellschaftspolitische Folgen und Voraussetzungen habe. Im Zentrum der Überlegungen der Grünen steht hierbei, das Vorsorgeprinzip zu etablieren. Es soll die Gesellschaft krisenfester und gerechter machen. Die Grünen möchten ein neues Wohlstandsverständnis formulieren, das sich neu an „Klimaneutralität, Vorsorge, Gerechtigkeit und Lebensqualität“ (S. 4) ausrichtet.

Programm von 2020

Kernanliegen: ökologischer Umbau der Wirtschaft

²¹ Wird auch als „Beschäftigungsversicherung“ diskutiert.

²² Alle folgenden Seitenangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf diese Quelle.

In gesellschaftspolitischer Hinsicht wollen sich Bündnis 90/Die Grünen durch ihre Form der liberalen (aber nicht marktliberalen) Vorstellung von den anderen Parteien unterscheiden: „Die Würde und Freiheit des Menschen werden in einer gerechten und solidarischen Gesellschaft verwirklicht. Solidarität schafft gesellschaftlichen Zusammenhalt. Gerechtigkeit heißt für uns gleiche und größtmögliche Freiheit für alle. Sie ist die Grundlage für ein gutes Leben“ (S. 13). Staatliche Garantien seien nötig, um allen diskriminierungsfreie Zugänge und gleiche Rechte zu ermöglichen. Ungleichheit und unregulierter Kapitalismus gefährdeten gesellschaftlichen Zusammenhalt und Demokratie. Freiheit bedeute Verantwortung für sich selbst und für andere. Soziales und ökologisches Wirtschaften schaffe Innovation und Fortschritt und trage zu einer gerechten Gesellschaft bei (S. 13 ff.).

Grünes Sozialstaatsverständnis

Daran schließt auch das Sozialstaatsverständnis der Grünen an: „Jeder Mensch muss vor Armut geschützt sein, denn Armut kann kein akzeptierter Teil einer gerechten Gesellschaft sein. Doch soziale Gerechtigkeit bedeutet mehr als ein Leben ohne Armut: Jede*r hat das Recht auf materielle Sicherheit und gesellschaftliche, politische und kulturelle Teilhabe sowie ein Leben ohne Existenzangst. Dafür braucht es einen starken Sozialstaat, der die Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes, glückliches Leben schafft, Teilhabe aktiv ermöglicht und dafür sorgt, dass niemand durchs Raster fällt“ (S. 13).

Öffentliche Güter ausbauen

Bündnis 90/Die Grünen stellen dabei auf ein breites Angebot öffentlicher Güter ab: beispielsweise hochwertige Angebote der Kindertagesbetreuung, Schulen, Hochschulen, Schwimmbäder oder Bibliotheken, ein ausgebauter öffentlicher Nahverkehr, bezahlbarer Wohnraum oder auch umfassende Gesundheitsversorgung und gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land. Zu diesem Bekenntnis zu öffentlichen Gütern gesellt sich das Bekenntnis zur Finanzierung dieser umfassenden Daseinsvorsorge als „öffentliche Aufgabe“ (S. 13). Im Hinblick auf das Verhältnis Staat-Markt positionieren sich die Grünen hier eindeutig aufseiten staatlicher, öffentlicher Lösungen gegen privatwirtschaftliche Marktarrangements libertärer Ausprägung.

Insgesamt sind die Grünen deutlich erkennbar an dem skandinavischen, universalistischen Wohlfahrtsstaatstypus orientiert, weisen allerdings auch in geringerem Umfang Ansätze auf, die dem liberalen Wohlfahrtsstaatstypus zuzurechnen sind.

Umfassend diskutieren die Grünen in ihrem Grundsatzprogramm den digitalen und ökologischen Strukturwandel. Den Strukturwandel müsse der Sozialstaat flankieren und den Menschen einerseits Unterstützung und andererseits neue Chancen eröffnen.

Die Grünen formulierten zudem zum Zeitpunkt des Beschlusses des Grundsatzprogramms den Anspruch, Hartz IV zu überwinden, strebten eine Reform der Grundsicherung zugunsten einer „Garantiesiche-

„an. Diese solle ohne Sanktionen auskommen und ein soziokulturelles Existenzminimum sichern und möglichst bürokratiearm für alle niedrigschwellig zu beziehen sein. Die Garantiesicherung solle langfristig andere Transferzahlungen, die auf die Sicherung des Existenzminimums abzielen, aufheben. Ausdrücklich beziehen sich die Grünen an dieser Stelle auf die „Leitidee eines Bedingungslosen Grundeinkommens“. Kindern und Jugendlichen solle zudem eine „Kindergrundsicherung“ garantiert werden.

Gleichzeitig streben die Grünen neue Chancen an: insbesondere durch einen Aufbruch in der beruflichen Weiterbildung und mehr Selbstbestimmung über (Arbeits-)Zeit. Digitalisierung könne zudem helfen, Arbeitsbedingungen zu verbessern und schwere Tätigkeiten zu erleichtern, beispielsweise in Pflege und Gesundheit. Ohnehin wird die Digitalisierung als große Chance für die Organisierung der Gesundheitsversorgung und der individuellen Gesundheitsvorsorge betrachtet.

Das noch junge Grundsatzprogramm der Grünen aus dem Jahr 2020 positioniert die Partei stärker noch als zuvor im Sinne einer Sozialen Demokratie. Das Freiheitsverständnis ist geprägt von liberalen politischen Freiheitsrechten und einem hohen Maß an Selbstbestimmung und Emanzipation. Es ist zugleich aber gebunden an die Grundüberzeugung, dass Freiheit materielle Voraussetzungen hat. Folgerichtig streben die Grünen die Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz an.

Vorschlag: soziale Rechte ins Grundgesetz

Veränderungsvorschläge der Grünen:

- **Arbeit/Wirtschaft:** Einführung einer bedarfsorientierten, weitgehend pauschalierten Grundsicherung („Garantiesicherung“), Kindergrundsicherung, sozialer Arbeitsmarkt, Ausweitung des Arbeitsbegriffs und Anerkennung anderer Arbeitsformen, Arbeitszeitverkürzung.
- **Gesundheit:** Einführung einer beitragsfinanzierten Bürger_innenversicherung, Ergänzung durch kapitalgedeckte Verfahren, Gesundheitsvorsorge als Querschnittsaufgabe, Trendumkehr: gegen Privatisierung und für die Stärkung der Gemeinwohlorientierung.
- **Bildung:** Stärkung der Eigenverantwortung, Ganztagschule, individuelles Recht auf Weiterbildung, Ausweitung öffentlich verantworteter Weiterbildung, Ausbau früher Bildung und inklusiver pädagogischer Konzepte.
- **Steuern:** nach Leistungsfähigkeit; Einbezug aller Einkommensarten in Bürger_innenversicherungen, geschlechtergerechte Steuerreformen.

6.5 Das Programm der Partei Die Linke

Von Jochen Dahm

Die aus WASG und PDS hervorgegangene Partei Die Linke hat sich erstmals 2011 ein eigenständiges Parteiprogramm gegeben. Es wurde am 23. Oktober 2011 auf einem Parteitag in Erfurt beschlossen und anschließend mit einem Mitgliederentscheid bestätigt (Die Linke 2011).²³ Das Programm hat fünf Kapitel. Zunächst widmet sich die Partei nach einer Präambel ihrer Herkunft und damit auch ihrer SED-Vergangenheit. Das zweite Kapitel befasst sich anschließend mit den „Krisen des Kapitalismus“, das dritte trägt den Titel „Demokratischer Sozialismus im 21. Jahrhundert“ und das fünfte widmet sich schließlich strategischen Fragen. Im vierten Kapitel beschreibt die Partei „Linke Reformprojekte – Schritte gesellschaftlicher Umgestaltung“. Hier findet sich auch der Abschnitt „Soziale Sicherheit im demokratischen Sozialstaat“ (S. 42).

*Verbindung von Sozialem und
Demokratischem*

Die Linke betont in ihrem Sozialstaatsbild die Verbindung des Sozialen mit dem Demokratischen. So heißt es: „Jede und jeder braucht soziale Sicherheit, um selbstbestimmt leben und das Recht auf demokratische Mitgestaltung umfassend wahrnehmen zu können“ (ebd.). Eine Art Kurzzusammenfassung des hier formulierten Anspruchs findet sich ebenfalls: „Wir wollen einen aktiven Sozialstaat, der die Lebensrisiken wie Krankheit, Unfall, Pflegebedürftigkeit und Behinderung sowie Erwerbsunfähigkeit und Erwerbslosigkeit solidarisch absichert, vor Armut schützt und im Alter ein selbstbestimmtes Leben in Würde garantiert“ (ebd.). Um diesem Anspruch gerecht zu werden, will Die Linke unter anderem soziale Grundrechte im Grundgesetz verankern und die Daseinsvorsorge in öffentlichen, nicht profitorientierten Unternehmen organisieren. Sie plädiert für eine Bürger_innenversicherung und für „eine solidarische Rentenversicherung, die alle Frauen und Männer in eine paritätisch finanzierte, gesetzliche Rentenversicherung einbezieht“ (S. 43).

*Zentral: Umgang mit
Arbeitslosigkeit*

Ein zentrales Thema der Partei ist der Umgang mit Erwerbslosigkeit: „Auch bei Erwerbslosigkeit müssen die sozialen Leistungen den vorher erreichten Lebensstandard annähernd sicherstellen“ (S. 43 f.). Dies sieht sie durch die bestehende Leistungsstruktur nicht gewährleistet und fordert: „Hartz IV muss weg“ (S. 44). Die Alternative bleibt aber weitgehend unbestimmt. So wird die Forderung zwar zunächst etwas spezifiziert, indem „ein am vergangenen Einkommen orientiertes Arbeitslosengeld, mindestens aber eine bedarfsdeckende und sanktionsfreie Mindestsicherung“ (ebd.) gefordert wird. Auch wird erwähnt, dass „Teile der Linken“ dem „Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens“ anhängen (ebd.). Im Programm legt man sich in der Frage

²³ Alle folgenden Seitenangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf diese Quelle.

der Ausgestaltung allerdings nicht fest, sondern benennt lediglich weiteren Diskussionsbedarf: „Diese Diskussion wollen wir weiterführen“ (ebd.).

Das Sozialstaatsbild der Linken lässt sich dem sozialdemokratischen Sozialstaatstyp zuordnen. Eine Einordnung in die Sozialstaatstypologie von Esping-Andersen kann allerdings nur unter dem Hinweis erfolgen, dass Die Linke grundsätzlich für einen politischen Systemwechsel eintritt oder, wie sie es ausdrückt, für „einen Richtungswechsel der Politik, der den Weg zu einer grundlegenden Umgestaltung der Gesellschaft öffnet, die den Kapitalismus überwindet“ (S. 4). Dies wirft Fragen auf, die das Feld der Sozialpolitik überschreiten. Gleichsam wird allerdings deutlich, wie sehr im politischen Verständnis des Verhältnisses von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft der Linken – wie auch bei der SPD – der Sozialstaat im Zentrum steht.

Orientierung am sozialdemokratischen Sozialstaat

Veränderungsvorschläge der Partei Die Linke:

- **Arbeit:** sanktionsfreie Mindestsicherung (bedingungsloses Grundeinkommen?), armutsfeste Mindestrente.
- **Gesundheit:** Einführung einer Bürger_innenversicherung.
- **Bildung:** durchgehend gebührenfreie Bildung.
- **Steuern:** Entlastung von Gering- und Mittelverdiener_innen, stärkere Belastung von Spitzeneinkommen sowie großen Vermögen, Erbschaften, Kapitalerträgen und Konzerngewinnen; Umverteilung von oben nach unten zur Verbesserung und Sicherstellung öffentlicher Leistungen.

6.6 Programm für Deutschland – Grundsatzprogramm der AfD

Von Michael Reschke

Verfassungsschutz: AfD gesichert
rechtsextrem



Zum Weiterlesen:

Thomas Greven (2024): *Die globale radikale Rechte.*

Transatlantische Netzwerke.

Friedrich-Ebert-Stiftung,

➔ <https://library.fes.de/pdf-files/international/21786.pdf>

Vorwiegend Kritik, wenig
Vorschläge

Leitbild: traditionelle Familie

Die 2013 gegründete Partei Alternative für Deutschland (AfD) hat sich ihr erstes Grundsatzprogramm 2016 gegeben (AfD 2016).²⁴ In der Präambel beschreibt sie ihre Parteimitglieder als „Liberale und Konservative“ (S. 6). Der Verfassungsschutz hingegen bewertete die Partei im Mai 2025 als „gesichert rechtsextremistisch“. Gerichtlich wird derzeit überprüft, ob der Verfassungsschutz die AfD insgesamt oder nur in Teilen als rechtsextrem einstufen kann. Die Landesverbände der AfD in Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Thüringen gelten als „gesichert rechtsextrem“ (vgl. Neu 2025).

Auch die AfD beschwört die soziale Marktwirtschaft („statt Planwirtschaft“) (S. 67). Dabei weist sie jedoch ein deutlich (neo-)liberaleres Staatsverständnis als die CDU auf, was unter anderem in Sätzen wie diesem deutlich wird: „Je mehr Wettbewerb und je geringer die Staatsquote, desto besser für alle“ (ebd.). Entsprechend soll der Staat im Verständnis der AfD auf seine Kernfunktionen reduziert werden: „Wir wollen prüfen, inwieweit vorhandene staatliche Einrichtungen durch private oder andere Organisationsformen ersetzt werden können“ (S. 9).

Dementsprechend sind die wenigen formulierten sozialstaatlichen Ziele der Partei von fundamentaler Kritik an den bestehenden Institutionen geprägt: Beispielsweise soll gemäß dem Grundsatzprogramm Bürokratie im Arbeitsrecht abgebaut und dieses vereinfacht werden, die Bundesagentur für Arbeit zugunsten kommunaler Jobcenter aufgelöst und das Arbeitslosengeld II (Hartz IV) soll abgeschafft werden (S. 36 f.). Die Grundsicherung (ALG II/Hartz IV) will die AfD durch eine „Aktivierende Grundsicherung“ ablösen. Die AfD befürwortet einen gesetzlichen Mindestlohn (S. 36).

Zentrale Leitbilder der AfD sind die traditionelle Familie und die heteronormative Ehe. Bildungsnahe Familien mit mittleren Einkommen sollen dabei bevorzugt werden. (S. 42). Diese Fokussierung geht mit einer Einwanderung ablehnenden Grundhaltung einher, die in der populistischen Formel „Mehr Kinder statt Masseneinwanderung“ (S. 41) deutlich zum Ausdruck kommt.

Die gesellschaftspolitischen Positionen der AfD dominieren (erz-)konservative und völkische Ideen. Wirtschaftspolitisch orientiert sie sich eher an liberalen Vorstellungen. Sozialstaatlich überwiegen Elemente des liberalen Wohlfahrtsstaatstypus unter Beibehaltung des eher kontinentaleuropäischen/konservativen Sozialversicherungsprinzips.

²⁴ Alle folgenden Seitenangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf diese Quelle.

Dabei ist jedoch stets zu berücksichtigen, dass die AfD keine inklusive Zielperspektive antreibt, in der allen in der Gesellschaft Wahlmöglichkeiten und Entfaltungschancen geboten werden. Staatliche Leistungen werden im Gesellschaftsbild der AfD nicht diskriminierungsfrei bereitgestellt. Im Gegenteil, sie unterteilt klar zwischen „Insidern“ und „Outsidern“: Förderung und Unterstützung erhalten idealerweise in traditionellen Geschlechter- und Familienrollen lebende Deutsche mit einem gehobenen Bildungshintergrund und vielen Kindern. Gesellschaftlicher Individualisierung und Vielfalt stellt die AfD die Vorstellung einer einheitlichen „deutschen Leitkultur“ (S. 47) entgegen.

Veränderungsvorschläge der AfD:

- **Arbeit:** Abschaffung der Agentur für Arbeit und Kommunalisierung der Aufgaben in Jobcentern, Beibehaltung des gesetzlichen Mindestlohns, Ersetzung der Grundsicherung (ALG II/Hartz IV) durch eine „Aktivierende Grundsicherung“.
- **Gesundheit:** stärkere Anerkennung familiärer Pflege (S. 37 f.).
- **Bildung:** Ablehnung der Gemeinschaftsschule und Beibehaltung des mehrgliedrigen Schulsystems (S. 53), Beibehaltung der Sonder- und Förderschulen („Keine Inklusion [von Menschen mit Behinderung] ,um jeden Preis“, S. 54), Ablehnung von Gender-Mainstreaming und keine weitere Förderung von Gender-Forschung (S. 52), Wiedereinführung von Magister, Diplom und Examen (S. 52 f.).²⁵
- **Steuern:** Einkommensteuer mit weniger Stufen und deutlich höherem Grundfreibetrag zur Entlastung der Mittelschicht (S. 74), Einführung einer Steuer- und Abgabenbremse für den Staat im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (ebd.), Abschaffung der Erbschaft- und Vermögensteuer (S. 75).



Zum Weiterlesen:

Viola Neu (2025): *Das vergessene Programm. Das Grundsatzprogramm der AfD im Licht der Extremismustheorie*, Konrad-Adenauer-Stiftung, ↗ <https://www.kas.de/de/monitor-wahl-und-sozialforschung/detail/-/content/analyse-des-grundsatzprogramms-der-afd-im-licht-der-extremismustheorie>

²⁵ Trotz der Forderung nach Wiedereinführung sind Staatsexamen in vielen Fächern immer noch der Regelabschluss.

6.7 Zusammenfassung

Bei den Grundsatzparteiprogrammen der sechs hier diskutierten Parteien handelt es sich um Selbstbeschreibungen. Die Parteien umreißen darin ihre Identität und stellen ihre Werte, Ideen und Ziele vor. Sie skizzieren, in welche Richtung sie – die politische Macht einmal vorausgesetzt – das deutsche Gesellschaftssystem und den Wohlfahrtsstaat weiterentwickeln wollen. Insgesamt lässt sich folgendes Resümee ziehen: Für die sozialpolitischen Positionen der Parteien lässt sich eine recht klare Trennlinie zwischen den traditionellen politischen Lagern ziehen.

CDU und FDP streben eine – graduell zu unterscheidende – Liberalisierung und eine stärkere Orientierung an der Leistungsgerechtigkeit als Leitbild des Sozialstaats an. Anknüpfungspunkt ist der idealtypische angelsächsisch-liberale Wohlfahrtsstaat. Die CDU unterscheidet sich darin zum Teil durch eine stärkere Konzentration auf die sozialstaatliche Hilfe unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips. Aufgrund ihrer starken Familienzentrierung findet sich hier ordnungspolitisch auch die AfD wieder. Allerdings unterscheidet sie sich von der CDU klar durch ihre nationalistisch-völkische Perspektive und die dadurch bedingten ausschließenden Positionen. Die deutlich ausschließenden und bevölkerungspolitischen Elemente der Sozialpolitik lassen eine klare Ungleichbehandlung in der AfD-Politik erkennen, die eine Bevorzugung von als „deutsch“ empfundenen Bevölkerungsteilen vorsieht.

SPD, Grüne und Die Linke wiederum orientieren sich dagegen stärker am idealtypischen skandinavisch-sozialdemokratischen Modell mit einer Mischung aus Bedarfsgerechtigkeit und Chancengleichheit, die in umfassenden Grundrechten umgesetzt und staatlich garantiert werden sollen. Allerdings unterscheiden sie sich auch deutlich in ihrer Vorstellung davon, wie sie diese Grundforderungen umsetzen wollen:

- Bündnis 90/Die Grünen beziehen neben den staatlichen Sicherungselementen stärker liberale Aspekte und vor allem zivilgesellschaftliche Elemente in die Überlegungen ein.
- Die Linke diskutiert neben den sozialstaatlichen Elementen, mit denen soziale Grundrechte gesichert werden sollen, auch die Fragen der Überwindung des Kapitalismus und der Umgestaltung der Gesellschaft.
- Die SPD versucht den dynamischen Wandel der Wirtschaft stärker zu berücksichtigen und die Wechselwirkung von Sozialstaat und Wirtschaft produktiv zu gestalten. Hierzu hat sie das Leitbild des vorsorgenden Sozialstaats mit skandinavischer Prägung entwickelt, der nicht nur Lebensrisiken absichern, sondern auch Wahlmöglichkeiten sowie zweite, dritte oder vierte Chancen über den gesamten Lebensweg eröffnen soll.

Die Bedeutung von Grundsatzprogrammen

Von Christian Krell

Grundsatzprogramme spielen für die Politik eine wichtigere Rolle, als es auf den ersten Blick erscheint. Zwar werden Wahlkämpfe selten durch direkte Verweise auf Programme entschieden, doch besteht eine enge Wechselbeziehung zwischen programmatischer Orientierung und politischem Erfolg. Historische Beispiele zeigen, dass programmatische Erneuerungen häufig die Voraussetzung für Wahlerfolge waren, etwa die Öffnung der SPD durch das Godesberger Programm oder die Modernisierung anderer sozialdemokratischer Parteien im internationalen Vergleich. Grundsatzprogramme erfüllen dabei mehrere zentrale Funktionen.

Erstens dienen sie der innerparteilichen Orientierung und Mobilisierung. Mitglieder und Unterstützer benötigen klare inhaltliche Leitlinien, um sich mit der Partei zu identifizieren und aktiv für sie einzutreten. Gerade in Zeiten intensiver medialer Kommunikation gewinnt die direkte Ansprache durch engagierte Parteimitglieder an Bedeutung, und Programme liefern hierfür die inhaltliche Grundlage.

Zweitens wirken Programme nach außen. Auch wenn sie von der breiten Bevölkerung selten gelesen werden, werden sie von Verbänden, Organisationen und gesellschaftlichen Gruppen intensiv wahrgenommen. Diese fungieren als Multiplikatoren, indem sie programmatische Inhalte unterstützen oder kritisieren und so öffentliche Meinungsbildung beeinflussen.

Drittens tragen Grundsatzprogramme zur Geschlossenheit einer Partei bei. Ein kohärentes Auftreten ist entscheidend für den Wahlerfolg. Programme bieten einen gemeinsamen Referenzrahmen, der hilft, politische Positionen konsistent zu vertreten. Sie operieren dabei auf einem höheren Abstraktionsniveau, können aber die langfristige strategische Grundlage für konkrete Wahlkampfthemen bilden.

Nicht nur das Ergebnis eines Programmprozesses ist entscheidend. Ein überzeugendes Grundsatzprogramm wird stets davon leben, dass um seinen Inhalt konstruktiv gerungen wurde, dass Menschen zusammengekommen sind, um den politischen Kompass gemeinsam zu bestimmen. So zeigen Parteien, dass sie Orte sein können, an denen die großen Fragen der Zeit diskutiert werden.

Grundsatzprogramme sind somit kein bloßes theoretisches Beiwerk, sondern ein zentrales Instrument politischer Orientierung, Kommunikation und Mobilisierung. Sie entfalten ihre Wirkung vor allem indirekt, indem sie die inhaltliche Geschlossenheit stärken, gesellschaftliche Unterstützung mobilisieren und langfristige politische Strategien prägen.

Orientierung und Mobilisierung

Außenwirkung

Geschlossenheit

Auch der Prozess ist wichtig!



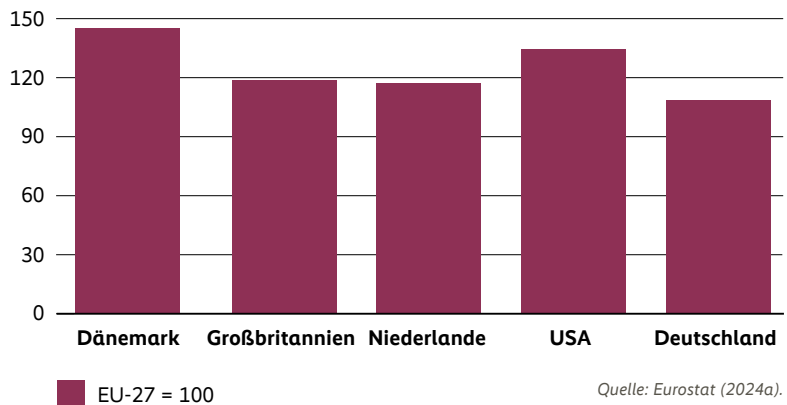
7. Zentrale Bereiche des Sozialstaats

In den vorangegangenen Kapiteln wurden der programmatische Maßstab Sozialer Demokratie sowie Grundfragen und -begriffe der Sozialpolitik geklärt. Nun gilt es, dies auf konkrete Bereiche des Sozialstaats anzuwenden. Im folgenden Kapitel wird das deutsche Sozialstaatssystem daher in den Bereichen Steuern, Arbeit und Soziales, Rente, Gesundheit und Pflege sowie Bildung mit Systemen aus anderen Ländern verglichen. Im Mittelpunkt steht dabei stets die Frage, wie der deutsche Sozialstaat in den verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen abschneidet und welche Lehren daraus gezogen werden müssen.

In den untersuchten Ländern unterscheiden sich die Lebenshaltungskosten. Um die angegebenen Zahlen besser einordnen zu können, ist in Abbildung 11 beispielhaft das Preisniveau verschiedener Länder angegeben. Das Preisniveau ist das Verhältnis der Kaufkraftparität (KKP) und des Wechselkurses zum Durchschnitt der 27 EU-Staaten. Ist das Preisniveau höher als 100, ist das Leben in dem betreffenden Land verhältnismäßig teuer, ist es niedriger als 100, sind die Lebenshaltungskosten in dem Land vergleichsweise günstig.

Preisniveau privater Haushalte
(2024)

Abb. 11



Lesebeispiel: Im Vergleich der drei EU-Staaten hat Dänemark mit circa 145 Prozent des Durchschnitts der 27 EU-Staaten die höchsten Lebenshaltungskosten. Das bedeutet, dass man für einen Euro Lebenshaltungskosten, den man im EU-Durchschnitt ausgeben würde, in Dänemark etwa 1,45 Euro ausgeben muss, in Deutschland (circa 109 Prozent) dagegen beispielsweise nur 1,09 Euro.

7.1 Steuern

Von Thomas Rixen, aktualisiert und überarbeitet von Anita Tiefensee

In diesem Kapitel

- werden die wichtigsten Prinzipien der Besteuerung vorgestellt;
- werden die verschiedenen Steuerarten vorgestellt und ihre Verteilungswirkungen diskutiert;
- werden die Steuerstrukturen von Deutschland, den USA und Dänemark vorgestellt und ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und ihre Verteilungswirkungen verglichen.

Steuern und Abgaben sind aus drei Gründen wichtig für den Sozialstaat: Zum einen ist er als Einnahmequelle auf sie angewiesen, um damit die sozialpolitischen Programme zu finanzieren. Das ist der – auch für alle anderen Politikfelder zentrale – Fiskalzweck der Besteuerung. Zum Zweiten beeinflussen die Abgabenhöhe und die Steuerstruktur die Verteilung von Einkommen, Vermögen und Wohlstand der Bevölkerung (Umverteilungszweck). Drittens können Steuern als Lenkungsnormen verwendet werden, um ein bestimmtes Verhalten bei den Steuerpflichtigen zu erreichen. Die Besteuerung von Tabak und Alkohol, die oft gesundheitspolitisch gerechtfertigt wird, ist hierfür ein Beispiel.

*Steuern: Finanzierung,
Verteilung, Lenkung*

Unterschied zwischen Steuern, Gebühren und Beiträgen

Eine Steuer im engen Sinne ist eine Zwangsabgabe ohne direkte Gegenleistung (siehe § 3 Absatz 1 der Abgabenordnung). Für andere Abgaben, die man in einem weiteren Sinne ebenfalls unter Steuern fassen kann und die zur Finanzierung öffentlicher Leistungen erhoben werden, gilt dies nicht. Gebühren sind an einen bestimmten Zweck gebunden, ihr Nutzen ist individuell zurechenbar. Ein Beispiel sind die Abgaben für die Müllabfuhr. Beiträge sind ebenfalls an einen bestimmten Zweck gebunden, ihr Nutzen ist zwar nicht individuell, aber gruppenbezogen zurechenbar. So soll zum Beispiel die Arbeitslosenversicherung die Gruppe der Arbeitnehmer_innen gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit absichern. Ähnliches gilt für die anderen Sozialversicherungen.

Es werden zunächst die wichtigsten Prinzipien der Besteuerung erläutert und verschiedene Steuerarten unterschieden. Auf dieser Grundlage werden anschließend die Steuerstrukturen von Deutschland, den USA und Dänemark vorgestellt und ihre sozialpolitische Leistungsfähigkeit verglichen.

7.1.1 Prinzipien der Besteuerung

Zwei wichtige Prinzipien:

Gerechtigkeit und
wirtschaftliche Effizienz

Bei der Gestaltung des Steuersystems sollte der Staat bestimmte Ziele verfolgen. Zwei von ihnen sind Gerechtigkeit und wirtschaftliche Effizienz. Sie stehen in direktem Zusammenhang zum Sozialstaat und im Zentrum der politischen Auseinandersetzung über ihn.²⁶ Beide Ziele sind für sich wünschenswert, können aber in Konflikt miteinander geraten. Über ihre relative Wichtigkeit herrscht politischer Streit.

Was ist eine gerechte Besteuerung?

Ein Steuersystem soll gerecht sein. Was eine gerechte Besteuerung ist, ist allerdings umstritten. Zwei Prinzipien, die von politischen Ökonomen_innen und Philosoph_innen seit Langem diskutiert werden, sind das Prinzip der Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip und nach dem Äquivalenzprinzip. Sie können helfen, konstruktiv über Steuergerechtigkeit nachzudenken.

Leistungsfähigkeitsprinzip

Die Forderung, dass Steuerzahler_innen nach ihrer individuellen Leistungsfähigkeit zu besteuern sind, findet sich bereits bei Adam Smith (vgl. Lesebuch 2: Wirtschaft und Soziale Demokratie, Kapitel 2.1). Wenn man dieses Prinzip in praktische Politik umsetzen will, stellt sich sofort die Frage, wie man die Leistungsfähigkeit messen kann (siehe dazu auch Kapitel 3). Meist wird vereinfachend angenommen, dass das individuelle Einkommen die Leistungsfähigkeit spiegelt.

Faustregeln zu Verteilungswirkungen verschiedener Besteuerungsregeln

Bei einer **regressiven Steuer** sinkt der Steuerbetrag mit steigendem Einkommen. Regressive Steuern verteilen Einkommen und Vermögen in der Wirkung tendenziell von unten nach oben um. Unter Gerechtigkeitsaspekten sind sie abzulehnen. Eine Steuer ist **proportional**, wenn jeder unabhängig von der Einkommenshöhe den gleichen Anteil versteuert. Mit steigendem Einkommen steigt die absolute Steuerbelastung. Die Umverteilungswirkung ist geringer als bei einem **progressiven** Tarifverlauf. Eine Steuer ist **progressiv**, wenn die Abgabenlast für hohe Einkommen auch prozentual höher ist als für niedrige. Mit steigendem Einkommen steigt auch die relative Steuerlast und es wird eine stärkere Umverteilungswirkung erzielt.



²⁶ Zwei andere sehr wichtige Kriterien für ein Steuersystem, auf die hier nicht weiter eingegangen wird, sind die Durchsetzbarkeit beziehungsweise Administrierbarkeit und Einfachheit beziehungsweise Transparenz.

Aus dem Prinzip der Leistungsfähigkeit folgt dann zweierlei. Erstens sollen Steuerzahler_innen mit dem gleichen Einkommen die gleichen Steuerbeträge zahlen (horizontale Gerechtigkeit). Zweitens sollen Personen mit höherem Einkommen stärker belastet werden als solche mit einem niedrigeren Einkommen (vertikale Gerechtigkeit).

Vertikale und horizontale
Steurgerechtigkeit

Welche Besteuerungsregeln diese Anforderungen erfüllen, ist umstritten. Klar ist, dass eine Steuer, die regressiv wirkt, dem Prinzip widerspricht. Man könnte aber, wie es Libertäre tun, die Auffassung vertreten, dass es der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit entspricht, wenn eine proportionale Steuer erhoben wird. Der ehemalige Verfassungsrichter Paul Kirchhof hat beispielsweise vorgeschlagen, einen einheitlichen Steuersatz von 25 Prozent auf alle Einkommen anzuwenden – das sogenannte Kirchhof-Modell.

Begründung der Steuerprogression

Allerdings lässt sich argumentieren, dass es ein Erfordernis der vertikalen Gerechtigkeit ist, dass auch die relative Steuerlast mit dem Einkommen steigt. Dies lässt sich zum Beispiel damit begründen, dass die Abgabe eines Viertels des Einkommens ein niedrigeres Opfer für Steuerzahler_innen mit 100.000 Euro Jahreseinkommen bedeutet als für diejenigen mit 20.000 Euro. Erstere wären durch die Abgabe von 25.000 Euro vielleicht gezwungen, ihren Zweitwagen abzuschaffen oder auf die dritte Fernreise des Jahres zu verzichten. Für Letztere bedeutet die Abgabe von 5.000 Euro womöglich schon den Verzicht darauf, überhaupt in den Urlaub zu fahren oder sich gesunde Lebensmittel zu leisten. Wenn man dieser Überlegung – Ökonom_innen sprechen vom abnehmenden Grenznutzen des Einkommens – Rechnung trägt, sollte ein Steuersystem progressiv ausgestaltet sein. Das fordert auch die SPD: „An der Finanzierung der staatlichen Aufgaben müssen sich Unternehmen und Privathaushalte entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit beteiligen. Das bedeutet: Wir bekennen uns zur bewährten progressiven Einkommensteuer“ (Hamburger Programm 2007: 46).

Abnehmender Grenznutzen:
eine Begründung für
Steuerprogression

Grenznutzen bezeichnet den Nutzenzuwachs, der durch die jeweils letzte verbrauchte Einheit erzielt wurde. Bei den meisten Gütern wird mit zunehmendem Verbrauch der Nutzen für das konsumierende Individuum abnehmen (zum Beispiel wie viel mehr Genuss bringt der zehnte gegenüber dem neunten Müsliriegel?) (vgl. Schubert/Klein 2018: 153).



Äquivalenzprinzip: eine Art
Tauschgerechtigkeit

Äquivalenzprinzip

Das zweite Fairnessprinzip der Besteuerung, das oft als Gegensatz zur Besteuerung nach Leistungsfähigkeit angesehen wird, ist das Äquivalenzprinzip. Demnach soll sich die Höhe der Steuerzahlung an der vom Staat zur Verfügung gestellten Gegenleistung bemessen. Die Idee ist, dass die Steuern einen Preis für die Bereitstellung öffentlicher Güter darstellen. Das Äquivalenzprinzip verlangt also eine Art Tauschgerechtigkeit.

Allerdings ist es oft unmöglich, für eine bestimmte staatliche Leistung einen genauen, individuell zurechenbaren Preis zu ermitteln. Gerade weil die Güter, die durch Steuern im engen Sinne finanziert werden, die Qualitäten eines öffentlichen Gutes haben, funktioniert der Marktmechanismus zur Ermittlung des Preises nicht. Im Falle einer Gebühr ist dies aber möglich. Sie wird nach dem Äquivalenzprinzip festgelegt. Ebenso ist es – etwas gelockert – im Falle der Beiträge. Zwar wird in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung keine strikte Äquivalenz zwischen den eingezahlten Beiträgen und der tatsächlich empfangenen Leistung hergestellt – es ist ja gar nicht klar, ob der Versicherungsfall überhaupt eintritt und wie lange er anhält –, die vorgesehenen Leistungen orientieren sich in ihrer Höhe aber an den zuvor geleisteten Beiträgen.

Steuern: Der Preis für eine
zivilisierte Gesellschaft!

Auch wenn das Äquivalenzprinzip bei den Steuern im engen Sinne nicht strikt anwendbar ist, so ist es in einem „weichen“ Sinne trotzdem hilfreich, um über ein gerechtes Steuersystem nachzudenken. Wenn sich der Preis auch nicht genau festlegen lässt, den der oder die Einzelne zu zahlen hat, so ist jedoch vollkommen klar, dass die Steuerzahler_innen in ihrer Gesamtheit für ihre Steuern eine sehr konkrete Gegenleistung erhalten, nämlich die Gesamtheit der öffentlichen Güter. Darunter fallen unter anderem die Herstellung einer Rechtsordnung, die Gewährung innerer und äußerer Sicherheit, Sozialleistungen, Schulen, Straßen und der öffentliche Personennahverkehr. Oder wie es der amerikanische Verfassungsrichter Oliver Wendell Holmes Jr. in den 1920er Jahren pointiert formulierte: „Steuern sind das, was wir für eine zivilisierte Gesellschaft bezahlen“ (Holmes 1927, Übersetzung T. R.).

Öffentliches Gut

Ein öffentliches Gutes ist ein Gut, von dessen Nutzung niemand ausgeschlossen wird und dessen Nutzung niemand anderen beeinträchtigt, der dieses Gut ebenfalls nutzt. Öffentliche Güter werden häufig übernutzt – ein eindrückliches Beispiel hierfür ist das Klima (Schubert/Klein 2018: 158).



Eine äquivalenztheoretische Begründung der Steuerprogression

Wenn man diese Überlegung etwas weitertreibt, lässt sich zeigen, dass das Äquivalenzprinzip im Ergebnis nicht unbedingt dem Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit entgegensteht. Es kann nämlich zur Rechtfertigung für eine progressive Besteuerung herangezogen werden: Steuern sind die Voraussetzung für die Schaffung und Erhaltung einer Rechtsordnung, die den Schutz des persönlichen Eigentums garantiert und genau genommen überhaupt erst definiert, was als privates Eigentum anzusehen ist. Deshalb ist es gerechtfertigt, von denen, die über mehr Eigentum und Einkommen verfügen und deshalb stärker als weniger Wohlhabende von der Erhaltung der Rechts- und Eigentumsordnung profitieren, auch eine höhere Beteiligung an den Kosten der Erhaltung dieser Ordnung zu verlangen.

Begründung für Steuerprogression: Wer mehr hat, profitiert stärker vom Erhalt der Rechtsordnung

Wirtschaftliche Effizienz und das Prinzip der Neutralität

Neben diesen Prinzipien, die sich auf die Gerechtigkeit des Steuersystems beziehen, lässt sich argumentieren, dass ein Steuersystem so eingerichtet sein soll, dass es möglichst wenige ökonomische Verzerrungen verursacht. Man spricht vom Ziel der Neutralität. Neutralität wird deshalb als ein wichtiges Ziel angesehen, weil sie eine effiziente Ressourcenverwendung ermöglichen soll und somit Wachstum fördert. Das Problem ist aus dieser Perspektive, dass jede Steuer die Entscheidungen der wirtschaftlichen Akteur_innen verzerrt. Die einzige Ausnahme bildet die sogenannte Kopfsteuer, bei der alle Bürger_innen den absolut gleichen Steuerbetrag zu zahlen haben. Auch wenn eine Kopfsteuer in der Realität nirgendwo erhoben wird und als politisch weder durchsetzbar noch wünschenswert gilt, weil sie den oben diskutierten Überlegungen zur Gerechtigkeit widerspricht, kann sie zur Verdeutlichung des Konzepts der Neutralität dienen. Eine solche Steuer wäre deshalb vollkommen neutral, weil unabhängig davon, wie man sich verhält, ob man Einkommen erzielt oder nicht, immer der absolut gleiche Betrag fällig wird. Unter diesen Bedingungen bestehe dann, so das Argument, der Anreiz, sich immer weiter ökonomisch zu verbessern und so zum Wirtschaftswachstum beizutragen. Anders ist es, wenn die Steuerlast mit steigendem Einkommen steigt. Dann sinkt der Anreiz, sich mehr anzustrengen. Je progressiver der Tarifverlauf ist, umso geringer sind die individuellen Anreize, das Einkommen zu verbessern.

Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit?

Ein Tarifverlauf, der als gerecht angesehen wird, weil er die Steuerlast progressiv verteilt, könnte also ein Wachstumshemmnis darstellen. Man hat es so gesehen mit einem Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit zu tun. Dieser Annahme zufolge könnte man, wenn man etwas Gerechtigkeit aufgibt, Wachstum gewinnen. Umgekehrt hätte man in dieser Logik dann mehr Gerechtigkeit, wenn man sich mit weniger Wachstum zufriedengibt. Welche Balance zwischen die-

sen beiden Zielen gefunden wird, hängt von den Wertvorstellungen der Gesellschaft ab und ist der zentrale Gegenstand der steuerpolitischen Auseinandersetzung.

Wie wir unten sehen werden, haben verschiedene Länder unterschiedliche Abwägungsentscheidungen getroffen. Auch stellt sich die Frage, wie das Tauschverhältnis zwischen Effizienz und Gerechtigkeit eigentlich ist und ob dies nicht durch weitere Faktoren beeinflusst werden kann, sodass der Konflikt zwischen beiden Zielen vielleicht gar nicht so groß ist, wie er zunächst erscheint.

7.1.2 Die verschiedenen Steuerarten

In der Realität besteuert der Staat unterschiedliche Dinge und Tätigkeiten. Die Steuern lassen sich in verschiedene Typen unterteilen.

Direkte Steuern

Direkte Steuern knüpfen unmittelbar an Indikatoren der Leistungsfähigkeit an, sie werden also auf das Einkommen und das Vermögen erhoben. Zu den direkten Steuern zählen zum Beispiel die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Erbschaft- oder Vermögensteuer. Bei der Einkommensteuer wird in Deutschland (und in den meisten anderen Ländern) ein progressiver Steuertarif angewendet. Sie wird von Privatpersonen und privatrechtlich organisierten Unternehmen gezahlt. Dagegen gilt für die Körperschaftsteuer, die auf Gewinne juristischer Personen (beispielsweise AGs und GmbHs) erhoben wird, ein proportionaler Satz. In Deutschland liegt er bei 15 Prozent (hinzu kommt die Gewerbesteuer, die von den Kommunen erhoben wird).

Direkte Steuern knüpfen an Einkommen und Vermögen an

Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung

Im weiteren Sinne zählen die Sozialversicherungsbeiträge ebenfalls zu den direkten Steuern. Für sie gilt ein proportionaler Satz. Da es außerdem oft eine Beitragsbemessungsgrenze gibt, werden hohe Einkommen nicht im gleichen Maße zur Finanzierung der entsprechenden Sozialleistungen herangezogen. So wirkt die Ausgestaltung der Sozialversicherung eher regressiv. Allerdings gibt es in der Rente und in der Krankenversicherung einen staatlichen Zuschuss, der durch Steuern (im engeren Sinne) finanziert wird. Die tendenziell regressive Finanzierung der Sozialversicherung ist einer der Gründe, warum sich die SPD für eine Ausweitung des Steueranteils einsetzt (siehe Hamburger Programm 2007: 58).

Sozialbeiträge sind Steuern im weiteren Sinne

Indirekte Steuern

Bei den indirekten Steuern dagegen wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit allenfalls auf Umwegen erfasst. Es wird die Einkom-

mensverwendung belastet. Die bekannteste und fiskalisch wichtigste indirekte Steuer ist in Deutschland die Mehrwertsteuer (auch Umsatzsteuer). Es gilt ein proportionaler Satz von 19 Prozent, für manche Güter der Grundversorgung ein reduzierter Satz von sieben Prozent. Wenn man sich vergegenwärtigt, dass insbesondere Einkommensschwächere einen größeren Teil ihres Einkommens zur Abdeckung ihrer Grundversorgung ausgeben müssen, wird deutlich, dass die Mehrwertsteuer regressiv wirkt. Sie bildet in Deutschland den größten Anteil der gesamten Steuereinnahmen.

Steuerbelastung von Produktionsfaktoren

Schließlich kann man danach fragen, welcher volkswirtschaftliche Produktionsfaktor von einer Steuer belastet wird. So kann man beispielsweise die Steuerbelastung des Faktors Kapital von der des Faktors Arbeit unterscheiden.

7.1.3 Deutschland, USA und Dänemark im Vergleich

Ausgestattet mit diesen Kategorien werden nachfolgend die bestehenden Steuersysteme in den USA, Deutschland und Dänemark analysiert. Die Unterschiede zwischen verschiedenen Typen des Sozialstaats (siehe Kapitel 4) zeigen sich auch in der Gestaltung ihrer Steuerpolitik. Die drei Länder unterscheiden sich in Bezug auf die Gesamtbelastung durch Steuern und das Ausmaß, in dem sie auf die verschiedenen Steuerarten zurückgreifen (Steuermix beziehungsweise Steuerstruktur). Damit einhergehend unterscheiden sie sich auch in der Verteilungswirkung, die erzielt wird.

Das Steuersystem in den USA

In den Vereinigten Staaten, die viele Elemente eines angelsächsischen Steuerstaats aufweisen, gibt es eine eher niedrige Gesamtabgabenlast. Es wird ein hoher Anteil der Einnahmen durch direkte Steuern erzielt. Die Progression der persönlichen Einkommensteuer ist vergleichsweise gering. Indirekte Steuern und Sozialabgaben sind niedrig.

Das Steuersystem in Deutschland

In Deutschland, das viele Elemente eines kontinentalen Steuerstaats aufweist, ist die Gesamtabgabenlast mittelhoch. Hierbei ist allerdings der Anteil der direkten Steuern an den Gesamteinnahmen eher niedrig, während der Anteil der Sozialabgaben (Sozialversicherungsbeiträge) hoch ist. Dementsprechend fallen Gesamtabgabenquote und Steuerquote, die den Anteil der Steuern im engen Sinne am Bruttoinlandsprodukt messen, relativ weit auseinander.

*Indirekte Steuern erfassen
Verwendung des Einkommens –
Beispiel: die Mehrwertsteuer*

*In welchem Verhältnis werden
Kapital und Arbeit besteuert?*

*Drei Typen von Steuerstaaten –
analog zu Sozialstaaten*

*Niedrige Gesamtabgaben, vor
allem direkte Steuern*

*Mittlere Gesamtabgaben, hoher
Anteil von Sozialabgaben*

Traditionell sind die nominalen Steuersätze eher hoch; sie werden aber auf einer schmalen Bemessungsgrundlage erhoben. Allerdings sind die Steuersätze der Einkommen- und Körperschaftsteuer mit der Steuerreform im Jahr 2000 gesenkt worden (und die Bemessungsgrundlagen im Gegenzug erweitert). Seit 2005 beträgt der Spitzensatz der Einkommensteuer 42 Prozent. 1998 lag er noch bei 53 Prozent. Deutschland ist also keineswegs, wie in der politischen Diskussion immer wieder behauptet wird, ein Hochsteuerland. Allerdings ist die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen im internationalen Vergleich tatsächlich besonders hoch, was negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben kann. Eine Alternative wäre eine stärkere Finanzierung des Sozialstaats über Steuern wie in den nordischen Ländern. Dann würden nicht nur Arbeitseinkommen, sondern unter anderem auch Kapitaleinkommen herangezogen.

*Hohe Gesamtabgaben,
hohe Einkommen- und
Konsumsteuern*



Das Steuersystem in Dänemark

In Dänemark, einem Land, das viele Elemente eines skandinavischen Steuerstaats aufweist, sind sowohl die Einkommen- als auch die Konsumsteuer hoch. Der Spitzensatz der Einkommensteuer beträgt 52,07 Prozent (Skat.dk 2025) und der Tarifverlauf ist im internationalen Vergleich stark progressiv. Da die meisten Sozialleistungen durch das Steuersystem finanziert werden, ist der Umfang der Sozialabgaben gering.

Was bedeuten die verschiedenen Kennzahlen und Steuersätze?

Die Abgabenquote ist der Anteil aller Steuern und Abgaben am Bruttoinlandsprodukt. Die Steuerquote ist der Anteil aller Steuern im engen Sinne am Bruttoinlandsprodukt.

Der Spitzensatz der Einkommensteuer ist der höchste Steuersatz, der ab einer bestimmten Höhe des zu versteuernden Einkommens fällig wird. Der Eingangssteuersatz ist der Steuersatz, der auf das Einkommen oberhalb des Freibetrags fällig wird. Es handelt sich jeweils um Grenzsteuersätze, die den Steuersatz jedes zusätzlich verdienten Euros angeben, das heißt, es unterliegt jeweils nur derjenige Teil des Einkommens diesem Satz, der jenseits der genannten Höhe liegt. Die anderen Teile des Einkommens unterliegen den jeweils gültigen niedrigeren Sätzen beziehungsweise bleiben im Falle des Eingangssteuersatzes unbesteuert.

Kennzahlen verschiedener Typen von Steuerstaaten für das Jahr 2023

Land	USA	Deutschland	Dänemark
Gesamtabgabenquote (2023)	25,2%	38,1%	43,4%
Steuerquote (2023)	19,1%	23,4%	43,3%
Spitzensteuersatz der Einkommensteuer	37 % ab 561.924 € ²⁷	42 % ab 68.481 € ²⁸	52,07 % ²⁹
Eingangssteuersatz	10 % ³⁰	14%	12,10 ³¹
Grundfreibetrag	– ³²	11.784 €	–
Körperschaftsteuersatz	21%	15%	22%
Mehrwertsteuersatz	n. a. ³³	19%	25%

Quelle: BMF (2025).

Die **Körperschaftsteuer** wird auf die Einkommen von Unternehmen erhoben. Die **Mehrwertsteuer** wird auf die Wertschöpfung innerhalb eines Produktionsprozesses erhoben. Bei Produkten ist sie ein Anteil am Verkaufspreis.



²⁷ Bundessteuer. Es kommen Steuern auf einzelstaatlicher Ebene dazu, die aber auf Bundesebene abzugsfähig sind.

²⁸ Seit 2007 gilt die sogenannte Reichensteuer. Danach steigt der Grenzsteuersatz ab einem Einkommen von 277.825 Euro auf 45 Prozent.

²⁹ Wenn die Summe aus den nationalen und den lokalen Steuersätzen insgesamt 52,07 Prozent übersteigt, wird der nationale Steuersatz um den übersteigenden Prozentsatz gekürzt; Grenzbelastung beginnt abhängig von der Zusammensetzung der Einkünfte bei unterschiedlichen Beträgen (BMF 2025: 29).

³⁰ Bundessteuer. Es kommen Steuern auf einzelstaatlicher Ebene dazu.

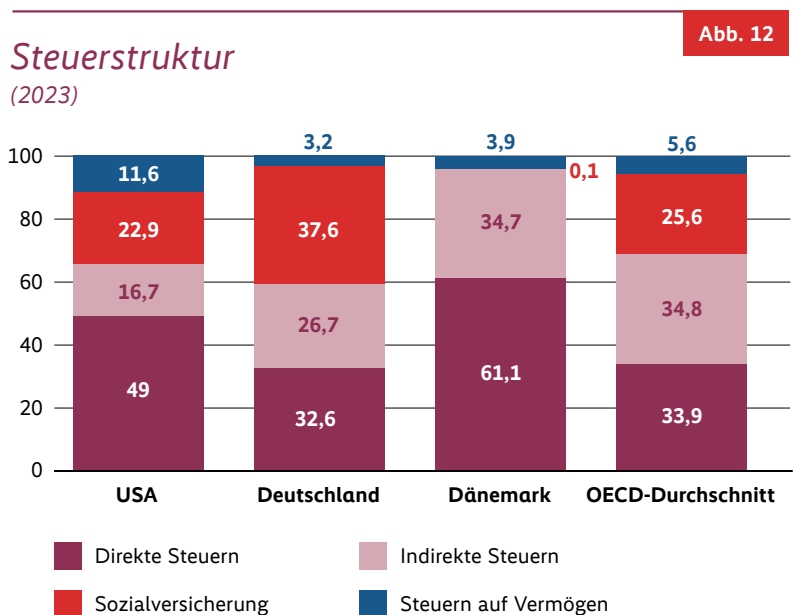
³¹ Zentralstaat. Es kommen in den Gemeinden Steuern hinzu.

³² Aber es ist eine *standard deduction* (allgemeiner Pauschbetrag für bestimmte den Werbungskosten/Sonderausgaben ähnliche Aufwendungen) von 13.464 Euro (BMF 2025: 26).

³³ Auf Ebene der Bundesstaaten variierende, relativ niedrige Umsatzsteuersätze.

Abbildung 12 illustriert die Unterschiede im Steuermix zwischen den Ländern. Sie gibt Aufschluss darüber, welcher Anteil der jeweiligen Gesamteinnahmen des Staates durch direkte und indirekte Steuern und durch Sozialabgaben erhoben wird. Die Steuern auf Vermögen, die ebenfalls zu den direkten Steuern zählen, sind in der Grafik getrennt ausgewiesen.

Auffällig sind der hohe Anteil an direkten Steuern in Dänemark sowie der hohe Anteil an Sozialversicherungsabgaben in Deutschland. In den USA sticht der vergleichsweise hohe Anteil an Steuern auf Vermögen hervor.



Quelle: OECD (2023d: 15).

7.1.4 Wie erfolgreich sind die drei Steuerstaaten?

Welche Effekte haben die unterschiedlichen Steuersysteme für die Erreichung der sozialpolitischen Ziele? Wir schauen uns zunächst die Verteilungswirkung an und werfen dann einen Blick auf den Wachstumserfolg.

Verteilungswirkung im angelsächsischen Sozialstaat

Der angelsächsische Steuerstaat setzt zwar auf direkte Steuern, die progressiv ausgestaltet sind beziehungsweise zumindest proportional (Körperschaftsteuer), allerdings ist der Tarifverlauf der Einkommensteuer vergleichsweise flach. Die Belastung der Kapital- und Vermö-

*Erwartung: relativ hohe
Ungleichverteilung*

genseinkommen (zum Beispiel auch der Erbschaften) ist wiederum hoch. Dies mag zunächst überraschen, passt aber letztlich gut zur liberalen Ideologie, die auf individuelle Leistung und nicht auf Status setzt. Allerdings kommt hinzu, dass die Gesamtabgabenquote niedrig ist, dem Staat also wenig Mittel für sozialpolitische Maßnahmen zur Verfügung stehen. Die Erwartung ist, dass man es in den USA mit einer vergleichsweise ungleichen Verteilung zu tun hat.

Verteilungswirkung im skandinavischen Sozialstaat

Der skandinavische Sozialstaat setzt in hohem Maße auf direkte Steuern, die stark progressiv ausgestaltet sind und deshalb eine deutlich umverteilende Wirkung erzielen sollten. Allerdings ist die Belastung des Faktors Kapital im Verhältnis zum Arbeitseinkommen niedriger als in anderen Staaten. Auch der Anteil der regressiv wirkenden indirekten Steuern ist hoch. Die Vermögensteuern sind mittelhoch. Die Gesamtabgabenquote ist hoch, sodass ein gut ausgebauter Sozialstaat finanziert werden kann, der auf der Ausgabenseite auf umverteilungswirksame Programme setzt. Insgesamt ist in Dänemark ein hohes Maß an Einkommensgleichheit zu erwarten.

Erwartung: relativ gleiche Verteilung

Verteilungswirkung im kontinentalen Sozialstaat

Der kontinentale Sozialstaat setzt zu relativ gleichen Teilen auf direkte und indirekte Steuern. Der Tarifverlauf der Einkommensteuer ist progressiv ausgestaltet und sollte also umverteilende Wirkung entfalten. Die indirekten Steuern wirken tendenziell regressiv, sollten diesen Effekt aber nicht vollkommen konterkarieren, ebenso wenig wie die proportionalen Sozialabgaben. Allerdings sind die Vermögensteuern im internationalen Vergleich sehr niedrig, ebenso ist die Belastung des Faktors Kapital im Verhältnis zur Belastung des Faktors Arbeit niedrig. Die Gesamtabgabenquote ist mittelhoch und es wird ein Sozialstaat davon finanziert, der eher auf statuswahrende Programme als auf Umverteilung setzt. Die Erwartung ist also, dass in Deutschland das Maß an Ungleichheit mittelhoch ist und zwischen dem in den USA und dem in Dänemark liegt.

Erwartung: mittelhohe Ungleichverteilung

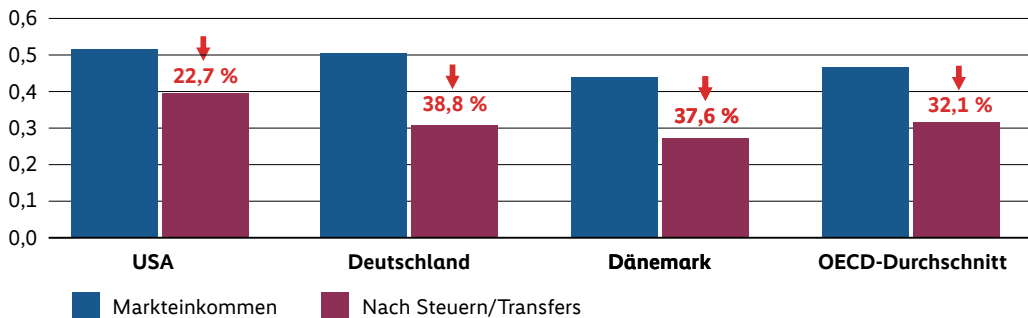
Vermögensteuer niedrig: siehe Exkurs Seite 109: Vermögen- und Erbschaftsteuern in Deutschland

Vergleich der Verteilungswirkungen

Die tatsächlichen Verteilungsergebnisse in den drei Ländern zeigen, dass sie weitestgehend den Erwartungen entsprechen (siehe Abbildung 13). Die Einkommensverteilung in Dänemark ist bei den Markteinkommen nach Steuern und Transfers „gleicher“ als die in Deutschland und den USA. Zudem verringert sie sich durch das Steuer- und Transfersystem auch stärker als in den USA – allerdings genauso stark wie in Deutschland. Das bedeutet, dass eine Steuerpolitik tatsächlich ihre angestrebten Verteilungsziele erreichen kann, wenn sie auf eine hohe Abgabenquote setzt, das Steuersystem progressiv gestaltet und eine umverteilende Ausgabenpolitik macht.

Erwartungen werden bestätigt: Dänemark erzielt beste Verteilung

Einkommensverteilung (Gini-Koeffizient*) (2022)



* Der Gini-Koeffizient ist ein Maß für Gleichheit. Die Werte des Gini-Koeffizienten liegen zwischen 0 im Falle vollkommener Gleichheit und 1 im Falle vollkommener Ungleichheit (das heißt, das gesamte Einkommen geht an eine Person).

Quelle: OECD Data Explorer, eigene Berechnung.



Lesebeispiel: In Dänemark liegt die Ungleichheit der Einkommen zunächst bei einem Gini-Koeffizienten von 0,44. Unter Berücksichtigung von Steuern und Transfers sinkt sie auf den Wert von 0,27. Die schon geringere Ungleichheit verringert sich also noch einmal um etwa 40 Prozent.

Kostet die höhere Gleichheit wirtschaftliches Wachstum?

Damit stellt sich nun die Frage, ob Regierungen für die Erreichung ihrer Verteilungsziele tatsächlich auf wirtschaftliches Wachstum verzichten müssen, wie es die Theorie des Zielkonflikts zwischen Gerechtigkeit und Effizienz nahelegt.

Studien zeigen: kein direkter Zusammenhang

Ein Blick auf die Zahlen zeigt, dass es keinen negativen Zusammenhang zwischen der Höhe der Abgabenquote und dem Wirtschaftswachstum gibt (Kohwall 2017). Sowohl unter den Niedrigsteuerstaaten gibt es Länder mit niedrigem und mit hohem Wachstum als auch unter den Hochsteuerstaaten. Ein einfacher Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit lässt sich also empirisch nicht bestätigen.

Einflussfaktor: Wofür wird Geld ausgegeben?

Daraus kann man aber nicht die Schlussfolgerung ziehen, dass die Steuern keinen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass neben der Abgabenhöhe weitere Faktoren zu berücksichtigen sind. Zum einen könnte die Wachstumswirkung des Steuer- und Sozialsystems auch davon abhängen, wofür man die Steuern ausgibt und ob die damit angebotenen Sozialleistungen auch positive produktive Nebenwirkungen entfalten (siehe Kapitel 4). Eine andere Erklärung für die relativ hohen Wachstumsraten der skandinavischen Hochsteuerstaaten könnte darin liegen, dass es ihnen gelungen ist, den Faktor Kapital relativ zum Faktor Arbeit zu

entlasten und so für ein wachstumsfreundliches Investitionsklima zu sorgen, ohne dabei die Interessen der angestellten Menschen aus dem Blick zu verlieren.

Duale Einkommensteuer und internationaler Steuerwettbewerb

Es gibt zwei Gründe, warum es sich für einen Staat lohnen kann, Kapitaleinkommen, zum Beispiel Unternehmensprofite, niedrig zu besteuern. Erstens kann er so ein besseres Investitionsklima schaffen, was positive Wachstumseffekte hat. Der zweite Grund ist der Steuerwettbewerb: Durch eine niedrige Steuerbelastung kann man mobiles Kapital aus anderen Ländern anlocken.

Einige Staaten, zum Beispiel Dänemark, haben aus diesen Gründen **duale Einkommensteuern** eingeführt, die Kapitaleinkommen mit einem niedrigeren Satz belasten als Arbeitseinkommen. Allerdings halten viele eine solche Ungleichbehandlung verschiedener Einkommen für ungerecht, da sie das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verletze. Auch Kapitaleinkommen sind schließlich ein Indikator für die individuelle Leistungsfähigkeit. Deshalb bedarf es einer internationalen Regulierung des Steuerwettbewerbs, wenn man den Sozialstaat erhalten und gleichzeitig die Kapitaleinkommen angemessen an dessen Kosten beteiligen will.

Ein erster Schritt in diese Richtung ist die Einigung der G20-Staaten auf einen weltweit einheitlichen Mindeststeuersatz von 15 Prozent für große Unternehmen mit einem Konzernumsatz von mehr als 750 Millionen Euro (BMF 2024).

Ein weiteres Argument für Umverteilung über Abgaben ist, dass Studien zum Zusammenhang von Einkommensungleichheit und Wachstum Folgendes diagnostizieren: Steigende Ungleichheit kann zu weniger Wirtschaftswachstum führen (van Treeck 2015). Wichtig zu wissen ist hierbei, dass nicht die Ungleichheit der Markteinkommen (also nur Arbeits- und Kapitaleinkommen) verwendet wurde, sondern die der Nettoäquivalenzeinkommen, also nach staatlicher Umverteilung durch Steuern, Beiträge und Transferleistungen (zum Beispiel Grundsicherung oder Elterngeld) sowie weitere Leistungen wie öffentliche Renten. Der Zusammenhang kommt unter anderem dadurch zustande, dass Beziehende_innen von niedrigen Einkommen nicht genügend Geld in die Bildung ihrer Kinder investieren können. In Deutschland sind das zum Beispiel Nachhilfestunden oder der Sprachaufenthalt in den Ferien (siehe hierzu auch Kapitel 7.6 Bildung).



Zum Weiterlesen:

FES-Glossar zu Themen der progressiven Finanzpolitik: Globale Mindeststeuer, [↗ https://www.fes.de/wissen/globale-mindeststeuer](https://www.fes.de/wissen/globale-mindeststeuer)

Till van Treeck (2015): *Schadet eine ungleiche Einkommensverteilung der Wirtschaft?*, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Und es geht noch weiter: Es wurde ein positiver Zusammenhang zwischen einer „gleicheren“ Verteilung der Einkommen und zum Beispiel der geistigen und körperlichen Gesundheit sowie der Lebenserwartung der Bevölkerung aufgezeigt (Wilkinson/Pikett 2016). Von Umverteilung profitieren also Gesellschaft und Wirtschaft.



Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Die Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben muss dem Prinzip folgen, dass starke Schultern mehr tragen können als schwache.
- Eine progressive Einkommensteuer und die Besteuerung von Vermögen und Erbschaften werden diesem Prinzip gerecht. Indirekte Steuern (wie etwa die Mehrwertsteuer) und Beitragssysteme wirken dagegen oft regressiv. Sie belasten Schwache überproportional stark.
- Allerdings kommt es für die Verteilungswirkung nicht nur auf die Progressivität auf der Einnahmenseite an, sondern auch darauf, wofür das Geld ausgegeben wird und wie viel.
- Dänemark und andere Länder erzielen mit ihren überwiegend sozialdemokratischen Steuer- und Sozialsystemen eine verhältnismäßig gleiche Verteilung von Einkommen, ohne dabei automatisch wirtschaftliche Dynamik einzubüßen.
- Die Beteiligung des Faktors Kapital an der Finanzierung der Sozialsysteme lässt sich verbessern, wenn durch internationale Kooperation schädlicher Steuerwettbewerb und Steuerflucht verhindert werden.

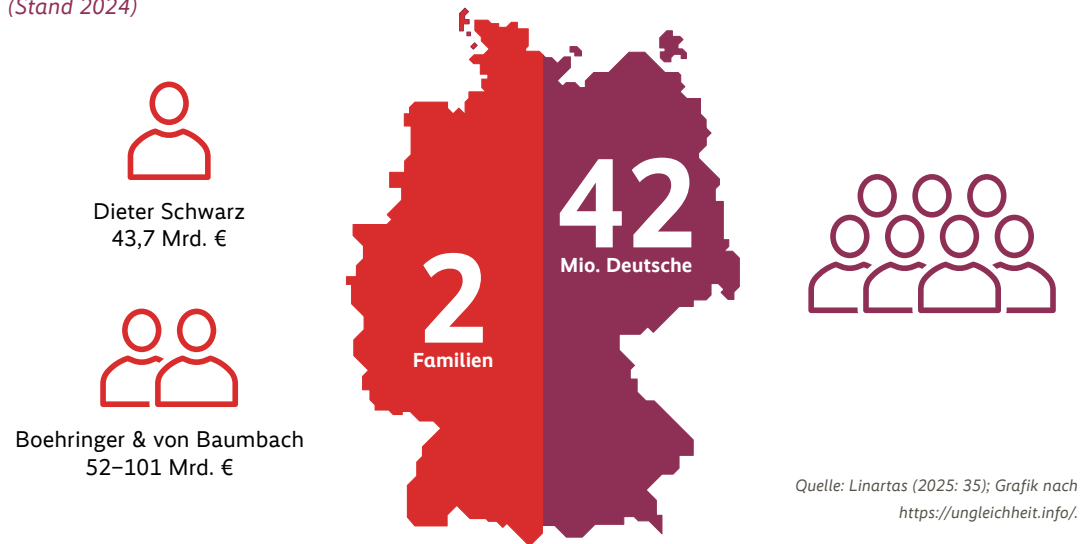
Exkurs: Vermögens- und Erbschaftsteuer in Deutschland³⁴

Vermögen sind in Deutschland extrem ungleich verteilt. Zwei Familien besitzen in Deutschland so viel Vermögen wie die ärmere Hälfte. Dieter Schwarz und die Familie Boehringer/von Baumbach besitzen mit mindestens 95 Milliarden Euro mehr Vermögen als die gesamte ärmere Hälfte der Bevölkerung.

Abb. 14

Vermögensungleichheit in Deutschland

(Stand 2024)



Der Gini-Index ist ein Maßstab, mit dem man Ungleichheit messen kann. Ein Wert von 1 bedeutet: Eine Person besitzt alles. Ein Wert von 0 würde bedeuten, dass alle gleich viel besitzen. Bei Einkommen liegt Deutschland ohne Steuern und Transferleistungen bei einem Gini-Wert von 0,5. Dank Steuern und Transferleistungen gelingt es, diesen Wert auf 0,3 zu senken.

Bei den Vermögen sieht es anders aus. Der Vermögensindex liegt bei 0,83. Damit nimmt Deutschland unter den Demokratien einen unrühmlichen Spitzenplatz ein.

³⁴ Zusammengestellt von J. Dahm, basierend auf Linartas (2025).



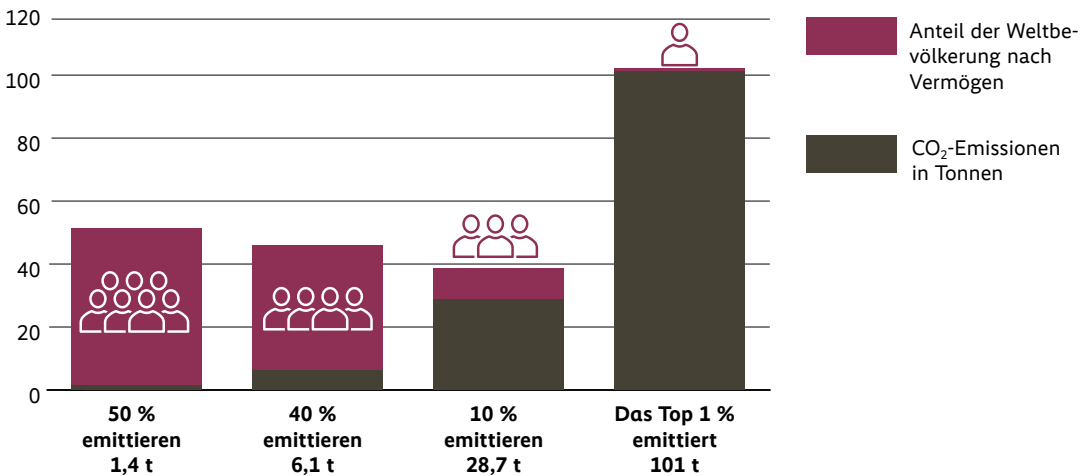
Ein Gedankenpiel: Stellen Sie sich vor, Sie würden auf einem DIN-A4-Blatt das Vermögen von 99 Prozent aller Deutschen maßstabsgetreu abbilden. Ein Zentimeter würde dabei 50.000 Euro entsprechen, am oberen Rand des Blatts lägen Sie bei 1,5 Millionen Euro. Bitte schätzen Sie, wie viel höher Sie gehen müssten, um die reichsten Deutschen im selben Maßstab abzubilden. Die Antwort lautet: mindestens zehn Kilometer! (Nach Linartas 2025: 35)

Eine Vermögensteuer, die umverteilen könnte, gibt es in Deutschland seit 1997 nicht mehr. Die Erbschaftsteuer, die zumindest beim Übergang des Vermögens von einer Generation zur anderen umverteilen könnte, wurde in den vergangenen Jahrzehnten stetig reduziert. Sie trägt aktuell weniger zum Steueraufkommen in Deutschland bei als die Tabaksteuer. Die FES-Steueruhr³⁵ zeigt, dass Deutschland seit 2009 durch Steuerprivilegien für Superreiche 90 Milliarden Euro entgangen sind.

Die extreme Ungleichheit schadet der Demokratie, der Wirtschaft, aber auch dem Klima. Je reicher, desto mehr verbraucht eine Person CO₂.

CO₂-Emissionen und Reichtum

Abb. 15



Quelle: Chancel et al. (2023: 24); Grafik nach <https://ungleichheit.info/>.

35 (<https://www.fes.de/finanzpolitik/erben-verpflichtet-erbschaftsteueruhr>)

Mythos Leistungsgerechtigkeit: Vermögen wird in Deutschland immer weniger erarbeitet, sondern wieder größtenteils ererbt. Früher lag der Anteil bei 70 Prozent, dann sank er zwischenzeitlich und steigt seit den 1970er Jahren wieder stark an auf aktuell über 50 Prozent.



Zum Weiterlesen:

Thomas Piketty (2020): *Kapital und Ideologie*, München.

Als FES-Buchessenz unter:

➤ <https://www.fes.de/asd/buch-essenz/thomas-piketty-2020-kapital-und-ideologie>

Martyna Linartas (2025):

Unverdiente Ungleichheit. Wie der Weg aus der Erbesgesellschaft gelingen kann, Hamburg.

Als FES-Buchessenz unter:

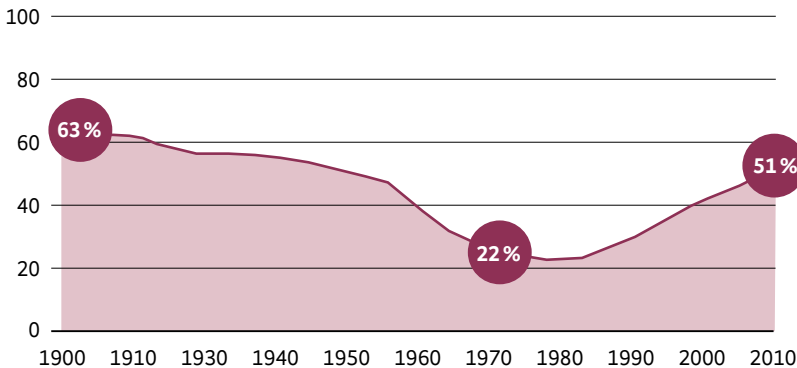
➤ <https://www.fes.de/asd/buch-essenz/linartas-unverdiente-ungleichheit>

➤ www.ungleichheit.info

Anteil Erbschaften und Schenkungen

(am gesamten Vermögen)

Abb. 16



Quelle: Alvaredo et al. (2017); Grafik nach <https://ungleichheit.info/>.

Erbschaftsteuer: Endlich mehr Gerechtigkeit?

Die SPD hat Anfang des Jahres 2026 einen neuen Vorschlag für eine Erbschaftsteuer vorgelegt. Jede Person soll eine Million Euro im Leben steuerfrei erben können. Betriebsvermögen sollen bis zu 5 Millionen Euro steuerfrei sein; für zu zahlende Steuern soll es Stundungsmöglichkeiten über viele Jahre geben können. Aber weitere Ausnahmen, die vor allem von Superreichen vielfach genutzt werden, sollen wegfallen – und damit auch die Möglichkeit, dass sich Personen, die Milliarden erben, auf dem Papier als bedürftig erklären, um keine Steuern zahlen zu müssen. Derzeit werden in Deutschland pro Jahr zwischen 300 und 400 Milliarden Euro vererbt – die Steuereinnahmen liegen aber nur bei rund 9 Milliarden Euro, also bei zwei bis drei Prozent (vgl. Bach/Thiemann 2016 und Tiefensee/Grabka 2017). Im Verlauf des Jahres 2026 oder Anfang 2027 wird ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der aktuellen Ausgestaltung der Erbschaftsteuern erwartet.



Ein Erbe für alle? Ein Vorschlag des Ökonomen Thomas Piketty



Der Reichtum konzentriert sich bei immer weniger Personen, weil die Einkünfte aus Kapital nachgewiesenermaßen Weise schneller wachsen als die Wirtschaft allgemein. Das ist eine der Erkenntnisse des französischen Ökonomen Thomas Piketty. Er fordert, um gegenzusteuern, unter anderem ein Grunderbe für alle:

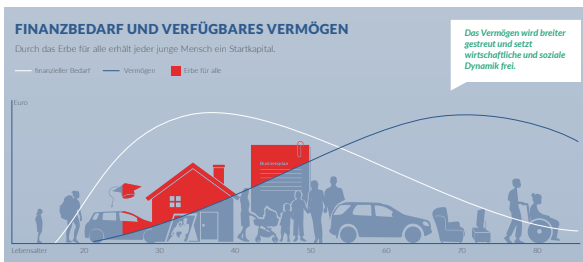
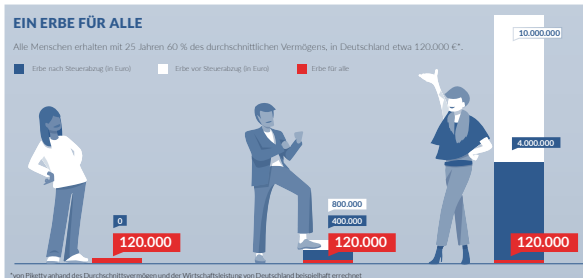
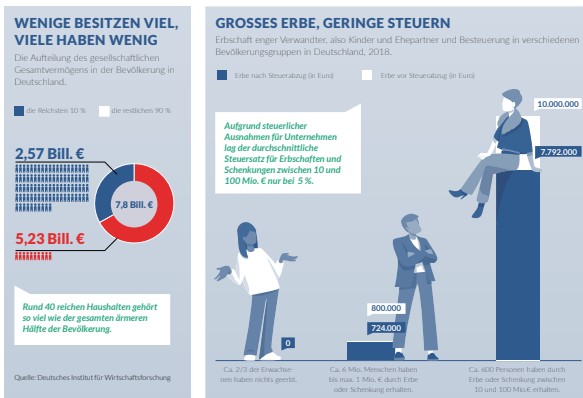


Zum Weiterlesen und Weiterhören:

FES-Buchessenz: Thomas Piketty (2020): *Kapital und Ideologie*, München.



EIN ERBE FÜR ALLE



7.2 Arbeit

Von Wolfgang Schroeder

In diesem Kapitel

- wird das System der deutschen Arbeitslosenversicherung beschrieben und mit dem dänischen und dem britischen Modell verglichen;
- werden die drei Versicherungssysteme im Hinblick auf die verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen bewertet;
- werden Reformmaßnahmen wie die Idee der „Arbeitsversicherung“ erläutert.

Erwerbsarbeit ist nicht nur ein Mittel, um Geld zu verdienen. Sie stellt vielmehr eine grundlegende Dimension menschlicher Existenz in einer arbeitsteiligen Marktwirtschaft dar – vor allem dann, wenn sie persönlichen Sinn, Gemeinschaftsbezüge und sozialen Status vermittelt. Umgekehrt bedeutet Arbeitslosigkeit nicht nur den Verlust von Arbeitseinkommen und damit einen materiellen Nachteil, sondern auch psychische und soziale Herausforderungen. Bereits der materielle Verlust schränkt die Möglichkeiten sozialer Teilhabe ein (Kaiser 2012: 306). Hinzu kommen oft Selbstzweifel und Zukunftsängste. Bei längerer Arbeitslosigkeit können sich durch die fehlende soziale Anerkennung, die mit einer zufriedenstellenden Arbeit verbunden ist, die negativen Effekte auf das Individuum verstärken.

Die Bedeutung der Erwerbstätigkeit geht also weit über den rein materiellen Nutzen hinaus. Arbeit beeinflusst den Menschen und seine Chancen auf soziale Teilhabe in vielfältiger Weise (Kaiser 2012: 305). Sozialsysteme, die vor den Folgen von Erwerbslosigkeit schützen, haben daher in modernen arbeitsteiligen Gesellschaften eine kaum zu unterschätzende Bedeutung – sowohl für die Individuen als auch für den sozialen Zusammenhalt. Gleichwohl können nicht alle Menschen in Deutschland von ihrer Erwerbsarbeit leben. Für Haushalte mit geringem Einkommen sind daher Transfereinkommen wie Kinderzuschlag, Wohngeld und das Aufstocken niedriger Einkommen durch die Grundsicherung eine zentrale Stütze der Arbeitsgesellschaft. Seit 2022 lag die Zahl der Aufstocker_innen, die ergänzend zu ihrem Einkommen Hartz IV beziehungsweise Bürgergeld bezogen, bei etwa 800.000. Im Jahr 2024 erhielten durchschnittlich rund 820.000 erwerbstätige Personen Bürgergeld – ein leichter Anstieg im Vergleich zum Vorjahr. Im langfristigen Vergleich bleibt die Zahl jedoch relativ niedrig (Bundesagentur für Arbeit 2025).

Arbeit ist mehr als Einkommen

Nicht alle Menschen können von ihrer Arbeit leben

Diese Transferleistungen sind nicht nur essenziell für die Einkommenssicherung, sondern spiegeln auch ein System wider, das den wachsenden Niedriglohnssektor durch staatliche Unterstützung absichert. Ein prägnantes Beispiel hierfür ist das deutsche Sondermodell des „Minijobs“: Zwar erleichtern Minijobs den Zugang zum Arbeitsmarkt, verhindern jedoch häufig den Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen und den Aufbau stabiler Erwerbskarrieren. Zur Jahresmitte 2023 arbeiteten etwa 4,47 Millionen Menschen ausschließlich in einem Minijob, während weitere 3,39 Millionen einen Minijob als Nebentätigkeit ausübten. Insbesondere der Anteil der Minijobs als Nebentätigkeit wächst seit zwei Jahrzehnten stetig (IAQ 2024).

Eine über Arbeit integrierte Gesellschaft darf Erwerbsarbeit jedoch nicht so gestalten, dass sie soziale Integration nur unzureichend ermöglicht und die Arbeitenden dauerhaft auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind. Der große Niedriglohnssektor in Deutschland verdeutlicht somit die strukturellen Herausforderungen einer Arbeitsmarktpolitik, die noch keine nachhaltige Balance zwischen Erwerbseinkommen und gesellschaftlicher Teilhabe gefunden hat.

Ursprünge der Arbeitslosenversicherung

Soziale Sicherung: historische Errungenschaft

Die Sozialsysteme müssen als bedeutende soziale Errungenschaft betrachtet werden. Ihre Entstehung ist historisch in der Industrialisierung verankert. Armut und Elend stellten bereits im 19. Jahrhundert drängende Probleme dar, auf die es zunächst keine angemessenen Antworten gab. Das rasante Bevölkerungswachstum, die Zuwanderung in Städte und das Aufweichen dörflicher Verwandtschafts- und Nachbarschaftsbeziehungen führten dazu, dass ein zuvor unbekanntes Ausmaß von Elend sichtbar wurde. Traditionelle Formen der Lebenssicherung, insbesondere durch die Familie, konnten die neuen Formen der Not, die mit dem Verlust der Erwerbsarbeit einhergingen, nicht mehr auffangen. Auch die punktuell in Städten organisierte Armenfürsorge, die stark vom christlichen Caritas-Gedanken geprägt war, bot kein funktionales Äquivalent.

Arbeiter_innenklasse erzwingt Reformen

Vielmehr führte der liberale Zeitgeist des 19. Jahrhunderts dazu, dass gesunde Menschen in Not häufig als faul und arbeitsscheu angesehen wurden. In dieser Phase entwickelte sich die Arbeiter_innenbewegung zu einem immer einflussreicheren politischen Faktor. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts schlossen sich Arbeiter_innen in vielen europäischen Ländern zu Gewerkschaften, Parteien, Genossenschaften und Bildungsvereinen zusammen. Diese Organisierung der Interessen veränderte die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nachhaltig. Die Gründung der Sozialversicherungen, die nach und nach die traditionelle Armenfürsorge ersetzen, ist vor diesem Hintergrund als Reaktion auf den gesellschaftlichen und politischen Druck der Arbeiter_innenbewegung zu verstehen.

Gründung der ersten Arbeitslosenversicherung in Großbritannien

Während Sicherungssysteme zum Schutz vor den Folgen von Krankheit, Unfällen und Alter schon relativ früh eingeführt wurden, ist die Arbeitslosenversicherung ein Spätzünder. Als erstes Land führte Großbritannien 1911 eine landesweite Pflichtversicherung ein. Die Leistungen dieser Versicherung blieben zunächst jedoch auf einem niedrigen Niveau, das lediglich das Ziel verfolgte, die pure Existenz zu sichern. Dennoch kann die Einführung der Arbeitslosenversicherung als einer der Meilensteine in der Entwicklung moderner Sozialstaatlichkeit betrachtet werden, der unsere Vorstellung von staatlicher Fürsorgepflicht und gesellschaftlicher Verantwortung bis heute prägt.

Erste Arbeitslosenversicherung 1911

Deutschland

Während Deutschland der weltweite Vorreiter bei der Gründung einer staatlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung war (1883, 1884 und 1889), wurde die Arbeitslosenversicherung erst 1927 als Pflichtversicherung eingeführt. Bis dahin gab es nur in größeren Städten und von den Gewerkschaften organisierte lokale Versicherungen, die kommunal subventioniert wurden.

Arbeitslosenversicherung in Deutschland erst 1927

Durch die Abkehr von der Armenpflege und die Einführung einer landesweiten Arbeitslosenversicherung wurde die Situation der Erwerbslosen nachhaltig verbessert. Mit der Einführung der Arbeitslosenversicherung gingen allerdings politische Machtkämpfe einher. Strittig war insbesondere die Frage, wer die Kontrolle über die zu schaffenden Institutionen der Versicherung haben soll. Die deutschen Arbeitgeber_innen hatten kein Interesse an einer flächendeckenden, von den Gewerkschaften verwalteten Arbeitslosenversicherung und plädierten schließlich für eine von Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen selbst verwaltete Arbeitslosenversicherung, die 1927 eingeführt wurde. Die Verwaltung der neu gegründeten Versicherung oblag nun dem Staat, den Gewerkschaften und den Arbeitgeber_innen. Diese elementare Struktur ist bis heute in Deutschland erhalten geblieben. Die Kontinuität besteht darin, dass sie weiter den Grundprinzipien folgt, die das deutsche Modell des Sozialversicherungsstaats charakterisieren.

Staatliche Kassen: Arbeitgeber_innen wollten Gewerkschaftskassen verhindern

Dänemark

Das deutsche Modell der Arbeitslosenversicherung ist keinesfalls das internationale Standardmodell einer Arbeitslosenversicherung. Weitest man den Blick, wird schnell deutlich, dass es länderspezifische Varianten gibt, die sich erheblich voneinander unterscheiden. In Dänemark etwa ist die Arbeitslosenversicherung bis heute keine Pflichtversicherung. Sie wird von den sogenannten A-Kassen organisiert. Die A-Kassen sind traditionell eng mit den Gewerkschaften verbunden. Eine Mitgliedschaft in den Gewerkschaften war früher Bedingung, um Arbeitslosengeld erhalten zu können. Erstmals hat eine rechte Regie-

Dänemark: Versicherung gewerkschaftsnah organisiert

rung 2001 beides entkoppelt, um die Gewerkschaften zu schwächen (vgl. WSI 2018: 102 ff.). Zwischen 75 und 80 Prozent der dänischen Arbeitnehmer_innen besitzen eine Arbeitslosenversicherung – der gewerkschaftliche Organisationsgrad lag 2022 bei nur noch 64,2 Prozent (Birke Daniels/Büscher 2025). Doch nicht nur hinsichtlich der verantwortlichen sozialstaatlichen Akteure, also der sogenannten Trägerschaft, unterscheiden sich die Arbeitslosenversicherungen. Auch hinsichtlich weiterer Eigenschaften existieren zum Teil erhebliche Differenzen, die sich anhand des Vergleichs zwischen Deutschland, Dänemark und Großbritannien gut illustrieren lassen.

*Höhe und Dauer international
sehr unterschiedlich*

Höhe des Arbeitslosengelds

Besonders relevant ist der Vergleich der Höhe und Dauer der Auszahlung des Arbeitslosengelds. In Deutschland beträgt die Höhe des Arbeitslosengelds für Arbeitslose mit Kindern 67 Prozent, für alle anderen 60 Prozent des vorherigen Nettoeinkommens (beziehungsweise des sogenannten Leistungsentgelts, einer rechnerischen Größe, die sich aus dem arbeitslosenbeitragspflichtigen Bruttoarbeitsentgelt berechnet). Allerdings gilt dies nur bis zur sogenannten Beitragsbemessungsgrenze. Die Beitragsbemessungsgrenze für die Arbeitslosenversicherung liegt im Jahr 2025 – erstmals bundeseinheitlich und nicht mehr in Ost und West unterschieden – bei monatlich 8.050 Euro brutto. Das Arbeitslosengeld kann demnach maximal circa 2.640,30 Euro für kinderlose Ledige betragen (zum Beispiel Steuerklasse I). Für Verheiratete mit Kindern (in der Lohnsteuerklasse III) kann sich das Arbeitslosengeld maximal auf 3.067,20 Euro belaufen. Demgegenüber beträgt das Arbeitslosengeld in Dänemark 90 Prozent des vorherigen Bruttolohns – es gibt jedoch auch hier eine Obergrenze von 21.092 Kronen (circa 2.826 Euro) pro Monat; zudem ist das Arbeitslosengeld in Dänemark zu versteuern. Arbeitslose Geringverdiener_innen erhalten also im Ergebnis in Dänemark mehr Geld als in Deutschland, Beserverdienende schneiden hingegen schlechter ab. In Großbritannien gibt es einen Einheitssatz, der Anfang 2025 circa 90,50 Euro pro Woche beträgt (für unter 25-Jährige beläuft sich der Satz auf circa 71,70 Euro pro Woche). Für Mietkosten und Kindergeld kann ein gesonderter Zuschuss beantragt werden.

*Grundeinkommen mit
Bedingungen*

Wie sieht es in Großbritannien aus?

Die Koalitionsregierung von Konservativen und Liberalen brachte 2013 eine fundamentale Veränderung des britischen Sozialsystems auf den Weg. Der sogenannte *Universal Credit* trat an die Stelle eines Großteils der Sozialleistungen und Steuerzuschüsse (*tax credits*) für Niedrigverdiener_innen im arbeitsfähigen Alter und ersetzt unter anderem auch das Arbeitslosengeld. Das Vorhaben erinnert in seiner Struktur an ein Grundeinkommen, das jedoch nicht bedingungslos ausgezahlt werden soll, sondern je nach Personenkreis an unterschiedliche Bedingungen geknüpft ist (Arbeitssuche, Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen

etc.). Ein zentrales Ziel des *Universal Credit* ist es zudem, die finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme zu stärken, indem auch nach der Arbeitsaufnahme ein Anspruch auf einen Teil der Sozialleistung besteht. Das System wurde und wird in mehreren Etappen etabliert.

Bezugsdauer des Arbeitslosengelds

Noch größer als bei der Höhe der Leistungen sind die Unterschiede bei der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds. In Deutschland ist die Bezugsdauer abhängig von den Beitragszeiten und vom Alter. Für alle unter 50-Jährigen mit mindestens zwei vorangegangenen Jahren in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung beträgt die Bezugsdauer ein Jahr. Ist die vorangegangene Beschäftigungszeit kürzer gewesen, beträgt die Bezugsdauer zwischen sechs Monaten (ein Jahr in Beschäftigung) und zehn Monaten (20 Monate in Beschäftigung). Ab dem vollendeten 50. Lebensjahr steigt die Anspruchsdauer in mehreren Schritten auf bis zu 24 Monate an. Diese höchste Anspruchsdauer gilt für Arbeitslose, die 58 Jahre oder älter sind. Voraussetzung: Sie waren 48 Monate oder länger versicherungspflichtig.

Große Unterschiede bei der Bezugsdauer

Wenn ein_e Arbeitslose_r in Deutschland allerdings keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld hat, bedeutet dies nicht, dass er oder sie über keinerlei Einkommen mehr verfügt. Denn zusätzlich zum Arbeitslosengeld, das an das Versicherungsprinzip angelehnt ist, gibt es die soziale Grundsicherung. Das umgangssprachlich auch als Hartz IV bezeichnete Arbeitslosengeld II wurde 2023 vom Bürgergeld und wird im Juli 2026 von der sogenannten neuen Grundsicherung abgelöst. Die Union hatte im Koalitionsvertrag auf eine erneute Reform gedrängt.³⁶ Auch die neue Grundsicherung wird bedarfsgeprüft nach einem Einheitssatz ausgezahlt und sichert das Existenzminimum unbefristet, ist allerdings an Auflagen und Nachweise geknüpft.

Der Übergang von Hartz IV zum Bürgergeld hatte eine umfassende Neuausrichtung der Grundsicherung für Arbeitssuchende eingeleitet. Neben einer Erhöhung der Regelsätze und einer stärkeren Fokussierung auf Weiterbildung und Qualifizierung brachte das Bürgergeld grundlegende Änderungen im Umgang mit Leistungsbezieher_innen mit sich. Im Gegensatz zu Hartz IV gab es weniger Sanktionen bei Pflichtverstoßen: Während in den ersten sechs Monaten, der sogenannten Vertrauenszeit, keine Sanktionen verhängt wurden, waren Kürzungen auch danach begrenzt. Zudem wurden Karenzzeiten für Vermögen und Wohnkosten eingeführt, sodass Betroffene in den ersten zwölf Monaten ihre Wohnung und ein größeres Vermögen behalten durften. Diese Änderungen zielten darauf ab, das Verhältnis zwischen Leistungsbezieher_innen und den Jobcentern partnerschaftlicher zu gestalten und einen Kulturwandel einzuleiten. Statt auf Kontrolle und schnellen Arbeitsmarktzugang setzte das Bürgergeld stärker auf Vertrauen,

³⁶ Im Folgenden wird der Stand ab Inkrafttreten der Reform im Juli 2026 beschrieben.

Unterstützung und eine langfristige Integration, um den Betroffenen Perspektiven zu eröffnen und ihre Eigenständigkeit zu fördern. Durch die erneute Reform wurden viele dieser Regelungen erneut verschärft.

Regelungen in Großbritannien

In Großbritannien wird das Arbeitslosengeld nur für circa ein halbes Jahr ausgezahlt, danach besteht ein Anspruch auf die bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosenhilfe, die die gleiche Obergrenze wie das Arbeitslosengeld hat, allerdings mit strengeren Auflagen verbunden ist und bei der Ersparnisse angerechnet werden. Seit 2013 greift in teilweiser Umsetzung das System des *Universal Credit*, nachdem der Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen ist. In Dänemark wurde das Arbeitslosengeld lange Zeit bis zu vier Jahre lang gezahlt, wobei nach einem Jahr regelmäßig die aktive Suche nach Arbeit oder die Teilnahme an Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen nachgewiesen werden mussten. Die liberal-konservative Regierung Dänemarks hat 2010 die Bezugsdauer auf zwei Jahre halbiert mit einer Option zur Verlängerung, wenn zwischenzeitlich Arbeit aufgenommen wird.

Unterschiedliche Finanzierungsinstrumente je Land

Finanzierung

Auch bei der Finanzierung des Arbeitslosengelds gehen die drei Länder unterschiedliche Wege. In Deutschland werden 2,6 Prozent des Lohns jeweils zur Hälfte von Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen in die Arbeitslosenkasse eingezahlt – jedoch nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze von 8.050 Euro (Stand 2025). In Dänemark sind sogenannte A-Kassen (Arbeitslosenversicherung) für die Zahlung des Arbeitslosengelds zuständig. Um Anspruch auf Arbeitslosengeld zu haben, muss man mindestens ein Jahr Mitglied einer A-Kasse sein. Die Monatsbeiträge für einen Vollzeitbeschäftigten variieren zwischen den Kassen und betragen circa 0,85 Prozent des Bruttoeinkommens. Arbeitgeber_innen zahlen keinen spezifischen Beitrag.

In Großbritannien gibt es keine gesonderten Zahlungen an die Arbeitslosenkasse. Dort fußt die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung auf den National-Insurance-Beiträgen von Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen. Das Arbeitslosengeld basiert nicht auf einem direkten Beitrag zur Arbeitslosenversicherung, wie es in vielen anderen Ländern der Fall ist, sondern vielmehr auf Steuern und nationalen Sozialversicherungsbeiträgen. Hier werden 25,8 Prozent (12 Prozent Arbeitnehmer_in, 13,8 Prozent Arbeitgeber_in) des Bruttolohns als pauschale Sozialversicherungsbeiträge abgeführt. Aus diesen Mitteln werden neben dem Arbeitslosengeld auch die staatliche Rente, das Gesundheitssystem, Mutterschaftsgeld und die Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit finanziert. Auch in Großbritannien gibt es Beitragsbemessungsgrenzen nach oben und unten: Für Arbeitnehmer_innen gilt: Wer weniger als 123 Pfund (etwa 140 Euro) pro Woche verdient, muss keine National-Insurance-Beiträge zahlen, wer über 967 Pfund (etwa 1.100 Euro) pro Woche verdient, muss nur noch zwei Prozent entrichten.

Rechte und Pflichten

Auf die bisher diskutierten Leistungen haben die Arbeitslosen einen verbindlichen Rechtsanspruch, sofern ihre Leistungen nach gesetzlich definierten Kriterien bemessen werden und einklagbar sind. Es muss als historische Errungenschaft angesehen werden, dass entsprechende Leistungen nicht aus Nächstenliebe oder nach Gutdünken ausbezahlt werden, sondern der Sozialstaat in den modernen Rechtsstaat integriert ist, also Individuen Rechte garantiert.

Die moderne Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung sieht allerdings nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten für die Arbeitslosen vor. In allen Ländern ist der Bezug des Arbeitslosengelds an Bedingungen geknüpft. Ausschlaggebend für diese Konstruktion ist nicht zuletzt die bereits angesprochene Befürchtung, eine bedingungslose Auszahlung von Leistungen würde falsche Anreize schaffen. Allerdings lassen sich die Pflichten auch als Inbegriff einer wechselseitigen Solidarität begreifen: Wer auf die sozialstaatlich verfasste Solidarität der Sicherung für Arbeitslose setzt, muss sich auch solidarisch zeigen und gewissen Anforderungen nachkommen. In diesem Sinne ist die Grundvoraussetzung für den Bezug von Arbeitslosengeld in allen Ländern die aktive Arbeitssuche. Nur wer sich gewillt zeigt, neue Arbeit zu suchen, kann auf die solidarische Leistung der Arbeitslosensicherung zurückgreifen. Sollte die Suche erfolglos bleiben, können Arbeitslose zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu weiteren Maßnahmen verpflichtet werden. In Dänemark ist das nach einem Jahr der Fall (ab sechs Monaten für unter 30-Jährige). In Deutschland gibt es keine festgeschriebene Frist, allerdings ist spätestens mit dem Ende der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds (also in den meisten Fällen nach einem Jahr) eine Verschärfung der Bedingungen festzustellen. Allerdings können auch ALG-I-Empfänger_innen, also Bezieh_innen des Arbeitslosengelds, zu aktivierenden Maßnahmen verpflichtet werden.

Zentral: aktive Arbeitssuche

Arbeitslose Personen haben in den Ländern auch verschiedene Pflichten, was die Annahme eines Jobangebots betrifft. So muss in Deutschland zwar nicht unter jeder Bedingung ein Arbeitsplatzangebot angenommen werden. Sollte das Angebot jedoch die spezifischen Anforderungen der Person erfüllen und selbstverschuldet oder mutwillig nicht angenommen werden, so kann diese Person in Form von Sperrzeiten oder Kürzungen des Arbeitslosengelds sanktioniert werden. Auch im Vereinigten Königreich kann bei einer grundlosen Nichtannahme eines Angebots das Arbeitslosengeld für einige Wochen gesperrt werden (abhängig von der Anzahl vorheriger Sanktionen). Ebenso wird in Dänemark die grundlose Ablehnung von Arbeitsangeboten mit einem temporären Entzug des Arbeitslosengelds, bis hin zur kompletten Einstellung, sanktioniert.

Wiedereingliederung

Auch wenn viele der Programme verpflichtenden Charakter haben, sind sie prinzipiell dazu gedacht, den Arbeitslosen als Arbeitssuchenden zu helfen, sich wieder gut auf dem Arbeitsmarkt zu positionieren. Die Wiedereingliederung ist dabei nicht immer ein einfaches Unterfangen, insbesondere dann, wenn es sich um Personen handelt, die über längere Zeit keine Festanstellung hatten. Entsprechende Maßnahmen greifen insbesondere auch dann, wenn die eigenständige Arbeitssuche über einen längeren Zeitraum nicht erfolgreich war, sodass die zuständige Stelle die Arbeitssuchenden verpflichten kann, an Programmen teilzunehmen, die die Chancen bei der Arbeitsplatzsuche erhöhen sollen.

Der Inhalt dieser Programme unterscheidet sich in den drei Ländern jedoch deutlich. Unterschiedlich sind auch die Sanktionsmaßnahmen bei Nichtteilnahme an den Programmen. In Deutschland und Großbritannien können die Gelder gekürzt oder sogar zeitweise ausgesetzt werden. Bei der Beantragung des *Universal Credit* in Großbritannien muss ein sogenanntes *claimant commitment* unterzeichnet werden. Das *commitment* verpflichtet die Bezieher_innen zu bestimmten Maßnahmen, wie zum Beispiel der aktiven Arbeitsplatzsuche. Gleichzeitig wird in einer Zielvereinbarung festgelegt, welche Konsequenzen drohen, sollten die Bedingungen nicht erfüllt werden. Das *claimant commitment* wird laufend überprüft und bei Bedarf an die jeweils aktuelle Situation angepasst (GOV.UK 2020).

In Dänemark wurde der Zugang zur Arbeitslosenversicherung bereits relativ früh und weitgehend digitalisiert. Um Bezüge zu erhalten, muss sich eine arbeitssuchende Person online mit einem Lebenslauf und Arbeitspräferenzen registrieren. Dabei stehen auch spezifische Bildungsangebote im Zentrum der Programme. Es geht nicht nur um kurzfristige Schulungsangebote, sondern der Staat unterstützt auch die Ausbildung im Rahmen des „normalen“ Bildungssystems. Der dänische Weg wird wegen seiner Flexibilität auch *flexicurity model* genannt – eine Wortschöpfung aus den englischen Wörtern *flexibility* (Flexibilität) und *security* (Sicherheit) –, wobei insbesondere versucht wird, durch eine umfassende „Aktivierung“ vorzubeugen.

Die Ausgestaltung von Rechten und Pflichten wurde im deutschen Arbeitslosensicherungssystem im Rahmen der Hartz-Reformen grundsätzlich überarbeitet. So wurde das Angebot der Unterstützung bei der Arbeitssuche ausgebaut, womit auch neue Rechte verbunden waren. Gleichzeitig wurde aber auch der Druck zur Wahrnehmung dieser Angebote verstärkt. Trainingsmaßnahmen und Weiterbildungskurse waren auch hier möglich, sie standen jedoch nicht im Zentrum der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Wichtiger sind Instrumente wie Einstellungszuschüsse, Gründungszuschüsse für Selbstständige oder die sogenannten Ein-Euro-Jobs für Langzeitarbeitslose (für diese Tätigkeit wird zusätzlich zum Arbeitslosengeld II eine Mehraufwandsentschädi-

gung gezahlt, aus der sich der Name „Ein-Euro-Job“ entwickelt hat), also Arbeitsgelegenheiten, deren Inhalt im öffentlichen Interesse ist und durch die die Arbeitslosen wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden sollen, sowie Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine. Im Zuge der Bürgergeld-Einführung 2023 wurden hier Anpassungen vorgenommen, indem zum Beispiel der Vermittlungsvorrang abgeschafft wurde. Mit der neuen Grundsicherung wurde er wieder eingeführt.

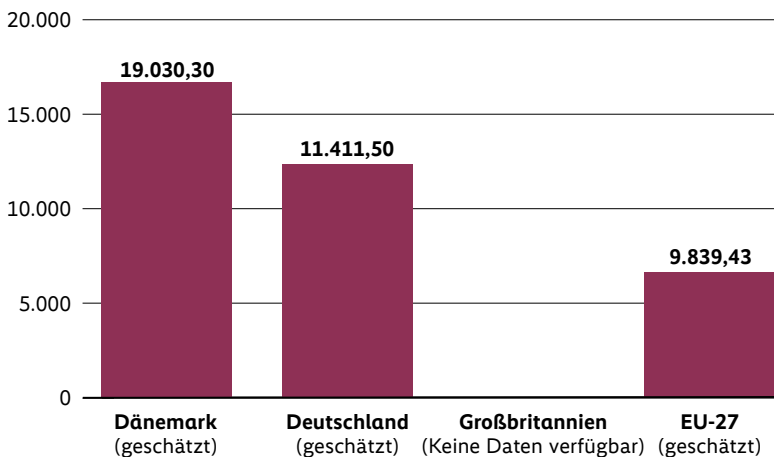
Die vielfältigen Reformen und auch kleineren Anpassungen der Sicherungssysteme, die hier nur angeschnitten werden können, zeigen, dass sich die Modelle in Dänemark und Deutschland tendenziell annähern. Insbesondere eint beide Modelle, dass sie weit mehr Geld für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgeben als der EU-Durchschnitt (vgl. hierzu Abbildung 17). Der Vergleich mit dem britischen System ist seit dem Brexit nicht mehr ohne Weiteres möglich. Allerdings kann auch der Vergleich der Systeme auf der Datengrundlage aus dem Jahr 2010 dokumentieren, welche systematischen Unterschiede vorliegen. Die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben im Vereinigten Königreich lagen 2010 gerade einmal bei 2.336,58 Euro pro arbeitssuchender Person (in Deutschland waren es im selben Jahr 10.353,49 Euro und in Dänemark 15.819,97 Euro). An dieser Stelle kann folglich von einer typologischen Differenz zwischen den Systemansätzen insofern gesprochen werden, als sie Pflichten unterschiedlich priorisieren. Schaut man sich die Zahlen für 2023 an, dann sieht man, dass besonders die Ausgaben in Dänemark noch einmal stark angestiegen sind.

Annäherung zwischen
Deutschland und Dänemark

Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Abb. 17

pro an einer Arbeitsaufnahme interessierten Person (2023) in Euro



Quelle: eigene Darstellung nach Europäische Kommission (2026).

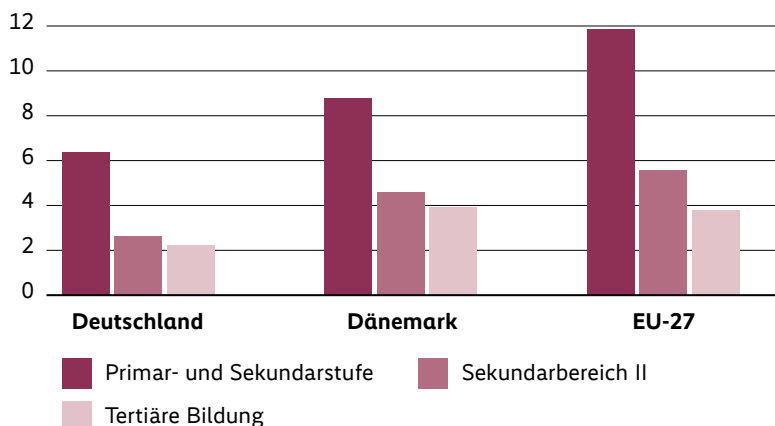
Ausgaben für Aus- und Weiterbildung

Moderne Arbeitslosensicherungen nehmen auch systematisch Bildungsaufgaben in den Blick. Dieser Fokus liegt nicht ohne Grund vor: Das Risiko, arbeitslos zu werden, ist hochgradig ungleich verteilt je nach Bildungsgrad (vgl. Abbildung 18). Es ist eindeutig dokumentiert, dass bildungsschwache Personen deutlich schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben und ihre Arbeitslosenquote entsprechend höher ausfällt.

Abb. 18

Arbeitslosenquote

nach Bildung (2023)



Quelle: eigene Darstellung nach Eurostat (2025).

Die Arbeitslosenquote unter den Geringqualifizierten lag in Dänemark 2023 bei 8,8 Prozent und in Deutschland bei 6,4 Prozent. Im Verlauf der letzten circa 15 Jahre hat sich diese Ungleichheit tendenziell abgeschwächt. So betrug die Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten 2010 noch 14,7 Prozent in Deutschland, in Dänemark zwölf Prozent und in Großbritannien circa 13,8 Prozent (Eurostat 2025). Allerdings sind diese Entwicklungen in großen Teilen auf die gute Konjunktur der letzten Jahre zurückzuführen, sodass auch der Bedarf an niedrig qualifizierten Arbeitnehmer_innen auf dem Arbeitsmarkt relativ hoch war.

Digitalisierung und Jobs: keine klarer Zusammenhang

Der Blick auf den Zusammenhang von Bildung und Arbeitsmarkt darf allerdings nicht verkürzt werden auf mittelfristige Effekte und Tendenzen. Auch die grundsätzliche Transformation westlicher Arbeitsgesellschaften und ihrer Marktwirtschaften ist hier zu berücksichtigen. Gerade Strukturprozesse wie die Digitalisierung tragen dazu bei, dass sich der Bedarf an Arbeitskräften kontinuierlich verändert. Die Annahme, dass der Einsatz digitaler Technologien einfache Tätigkeiten weitgehend ersetzen werde, wurde bereits kritisch hinterfragt (Hirsch-Kreinsen et al. 2019). Zwar mag digitalisierbare Einfacharbeit in einigen Industriebranchen abnehmen, doch die oft geäußerte

Befürchtung, dies würde zu massiven Arbeitsplatzverlusten, steigender Arbeitslosigkeit in diesem Tätigkeitssegment und einem Anwachsen beschäftigungsloser Randgruppen führen, erscheint weniger eindeutig als vermutet. Im Gegenteil: Es gibt Hinweise darauf, dass der Prozess der Substitution industrieller Einfacharbeit keineswegs linear verläuft. Gleichzeitig bleibt im Dienstleistungssektor die „neue Dienstbotenklasse“ von großer Bedeutung – eine Gruppe von Arbeitskräften, die in niedrig entlohnten und oft prekären Beschäftigungsverhältnissen tätig ist, um Dienstleistungen für andere, meist besser verdienende Gesellschaftsgruppen zu erbringen. Dass diese Tätigkeiten verschwinden, ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten.

Die damit gegebenen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen für ein modernes System der Arbeitslosensicherung sind durch entsprechende Kursveränderungen zu beantworten. Wichtig sind dabei insbesondere vorsorgende Ansätze, um möglichst Bildungsverlierer_innen zu verhindern. Es geht also darum, präventiv zu operieren, so früh und so intensiv wie nötig, um herkunftsbedingte Nachteile auszugleichen. Für Arbeitssuchende wie Beschäftigte sind passgerechte Weiterbildungs- und gegebenenfalls auch Ausbildungsangebote zu entwickeln, damit sie für die Herausforderungen des modernen Arbeitsmarktes gewappnet sind.

*Weiterbildung: vorsorgend
agieren*

Gerechtigkeitsprinzipien

Vor dem Hintergrund dieser divergierenden Strukturen und institutionellen Umsetzungen lassen sich unterschiedliche Gerechtigkeitsprinzipien den Arbeitslosensicherungen zuordnen. In Deutschland und Dänemark orientieren sich die Systeme an dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit: Wer mehr in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt hat, der soll im Falle der Arbeitslosigkeit auch mehr bekommen. Das erkennt man an der Tatsache, dass die Höhe des Arbeitslosengelds sich anteilig an den eingezahlten Beiträgen (Deutschland) beziehungsweise an dem früheren Einkommen (Dänemark) orientiert.

*Leistungsprinzip: Dänemark,
Deutschland*

Der dänische Fall ist insofern besonders, als die Beiträge in Form eines Einheitssatzes erhoben werden, gleichzeitig richten sich die Auszahlungen jedoch nach dem früheren Einkommen. In Großbritannien findet sich das genau umgekehrte Konstruktionsprinzip: Hier werden einkommensabhängige Beiträge erhoben, ihnen steht jedoch ein Einheitssatz bei der Auszahlung gegenüber. Durch diese Konstruktion wird der Solidaritätsgedanke stärker betont als in Deutschland und Dänemark („starke Schultern“ zahlen mehr ein, haben aber keinen höheren Anspruch), allerdings bewegen sich die Leistungen auch auf einem zum Teil deutlich niedrigeren Niveau, was als Solidarität mit niedriger Intensität bezeichnet werden kann. Die Idee der Leistungsgerechtigkeit ist damit nicht substanziell verwirklicht.

*Großbritannien: Solidaritätsprinzip
auf niedrigerem Niveau*

Diese drei unterschiedlichen Konstruktionen führen zu der Frage, nach welchem Gerechtigkeitsprinzip das Arbeitslosengeld idealerweise ausgestaltet werden sollte. Wie gerade die Debatte in Deutschland im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen deutlich machte, erscheint vielen Bürger_innen das Leistungsprinzip, im Sinne von „Wer lange und viel einzahlt, soll auch mehr herausbekommen“, normativ richtig. Auch gegenwärtig gibt es Forderungen nach einer Erhöhung des Arbeitslosengelds bei langen Beitragszeiten, mit dem Ziel, Versicherungs- und Sozialleistungen auch im Sinne gesellschaftlicher Akzeptanz wieder auseinanderzuhalten.

*Arbeitslosigkeit: Lebensrisiko,
das solidarisch getragen
werden sollte*

Die Frage nach der zukunftsweisenden Konstruktion der Sozialversicherung ist damit jedoch noch nicht beantwortet. Gerade weil der Verlust der Arbeit in den allermeisten Fällen unfreiwillig geschieht (und bei selbst verschuldeter Kündigung auch eine Sperrfrist von drei Monaten vorgesehen ist), handelt es sich bei Arbeitslosigkeit um ein allgemeines Lebensrisiko, für das die Gesellschaft kollektiv und solidarisch eintreten sollte. Ein solches Gerechtigkeitsargument priorisiert den sozialstaatlichen Solidaritätsgedanken gegenüber dem Leistungsprinzip.

Im konkreten sozialstaatlichen Institutionengefüge finden sich meist Gerechtigkeitsprinzipien in einer kombinierten Form, sodass sich das Sozialstaatsgefüge nur näherungsweise bestimmten Gerechtigkeitsidealen zuordnen lässt. Oder anders formuliert: Es lassen sich Ausnahmeregelungen identifizieren, die dem grundsätzlichen Prinzipiensystem widersprechen. Neben der Höhe lässt sich auch die Dauer der Auszahlung des Arbeitslosengelds im Horizont der Gerechtigkeitsprinzipien analysieren. Allerdings lassen sich in diesem Zusammenhang gerechtigkeits-theoretisch weniger feste Kriterien herleiten. Vor dem Hintergrund begrenzter finanzieller Ressourcen mag eine Begrenzung notwendig sein, klare Kriterien für eine Staffelung oder Begrenzung der Auszahlungsdauer gehen daraus allerdings nicht eindeutig hervor.

*Wahrnehmung der
Arbeitslosenversicherung*

In Deutschland war das Niveau des Erwerbseinkommens bei Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit über eine längere Zeitspanne (bis zu drei Jahre) abgesichert: Durch die Reformen im Rahmen der Agenda 2010 wurde die Dauer auf ein Jahr verkürzt, wengleich dieser Grundsatz von vielen detailreichen Sonderregelungen, etwa für bestimmte Altersgruppen, flankiert wurde. In der Bevölkerung empfanden viele die Verkürzung der Dauer als ungerecht und zugleich als finanzielles Damoklesschwert, das die Betroffenen nach einem Jahr der Arbeitslosigkeit zum Rückgriff auf nahezu sämtliche finanziellen Rücklagen zwingt oder direkt einen massiven finanziellen Abstieg bedeutet. Dass diese Regelungen von sehr vielen Menschen als ungerecht empfunden werden, bedeutet für einen demokratischen Sozialstaat ein erhebliches Problem.

Abseits der bis heute kontrovers diskutierten Reformen von Hartz IV bis zur neuen Grundsicherung, lautet eine grundsätzliche Gerechtigkeitsfrage im Sozialstaat: Wie lange wollen wir Arbeitssuchenden die Möglichkeit bieten, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, ohne dass sie jedes Jobangebot annehmen müssen? Die in diesem Zusammenhang in Deutschland diskutierte „Abschaffung des Vermittlungsvorrangs“ im Zuge der Einführung des Bürgergelds ist eine Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik, die Auswirkungen auf die Dauer und Ausgestaltung von Unterstützungsleistungen haben sollte. Der sogenannte Vermittlungsvorrang, der seit der Einführung der Hartz-IV-Reformen galt, verpflichtete Jobcenter dazu, Arbeitslose möglichst schnell in irgendeine Erwerbsarbeit zu vermitteln, unabhängig von ihren Qualifikationen oder beruflichen Perspektiven. Diese Praxis wurde vielfach kritisiert, insbesondere von Gewerkschaften, da sie häufig zu prekärer Beschäftigung führte und langfristige berufliche Entwicklungsmöglichkeiten vernachlässigte. Eine Abschaffung dieses Vorrangs richtet den Fokus stärker auf individuelle Fördermaßnahmen, anstatt eine schnelle Vermittlung in Arbeitsverhältnisse zu erzwingen. In diesem Kontext könnte die Länge der Unterstützungsleistungen flexibler gestaltet werden, da Arbeitslose nicht nur nach ihrer schnellen Arbeitsmarktintegration beurteilt werden, sondern auch nach der Verbesserung ihrer langfristigen Beschäftigungsfähigkeit durch Weiterbildung oder Umschulung. Ein solcher Ansatz könnte die Dauer der Unterstützung verlängern und dabei gleichzeitig den langfristigen Erfolg der Arbeitsmarktintegration steigern.

Die Abschaffung des Vermittlungsvorrangs markierte einen kulturpolitischen Wandel in der Arbeitsmarktpolitik: Statt kurzfristiger Arbeitsaufnahme stand die Förderung nachhaltiger Qualifizierungen im Fokus. Arbeitslose sollen durch gezielte Weiterbildungsmaßnahmen und Umschulungen in die Lage versetzt werden, langfristig stabile und qualifikationsgerechte Beschäftigungen aufzunehmen. Dieses Umdenken entspricht einer zentralen Forderung der Gewerkschaften, die argumentierten, dass nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt durch Qualifizierung statt durch kurzfristige Vermittlung besser gelinge und auch der Fachkräftemangel in vielen Branchen so bekämpft werden könne. Mit diesem Ansatz setzte das Bürgergeld ein Zeichen für eine langfristig orientierte Arbeitsmarktpolitik, die Beschäftigungsfähigkeit über schnelle Lösungen stellt und somit nicht nur den Arbeitsmarkt, sondern auch die soziale Sicherheit nachhaltig stärken sollte.

Insgesamt lässt sich sagen, dass mit der Ablösung von Hartz IV durch das Bürgergeld ein Kulturwandel im deutschen Sozialstaat eingeleitet wurde, der sich vor allem durch eine stärkere Betonung von Partizipation, Vertrauen und Teilhabe auszeichnete.

Eine zentrale Wahlkampforderung der Union war es, diesen Kulturwandel, für den das Bürgergeld steht, zurückzudrehen. Der Koalitionsvertrag und die erneute Reform trugen dem Rechnung.

Bürgergeld war ein Kulturwandel



Zum Weiterlesen:

DGB (2026): *Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung*, ↗ https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Stellungnahmen/260216_DGB-StN_13SGB-II-%C3%84ndG_GE.pdf

Ein Blick in die Zukunft? – Die Idee der Beschäftigungsversicherung

Vorbeugend: Idee der Beschäftigungsversicherung

Weiterbildung sollte nicht erst beim Verlust des Arbeitsplatzes eine Option sein, sondern schon während der Berufstätigkeit eine Rolle spielen, um so die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und weiterzuentwickeln sowie Arbeitslosigkeit gar nicht erst entstehen zu lassen. Eine Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung wäre ein möglicher Schritt in diese Richtung.

Nicht nur Arbeit, sondern auch Übergänge müssen sich lohnen – drei Elemente

Eine wichtige Rolle spielt dabei, dass nicht nur das Einkommensrisiko bei Arbeitslosigkeit, sondern auch Einkommensrisiken bei riskanten Übergängen abgesichert werden müssen. Nicht nur Arbeit, sondern auch Übergänge müssen sich lohnen. Ähnlich wie sich in der Alterssicherung eine Dreiteilung der Sicherungssysteme bewährt hat, könnte so eine Erweiterung der Arbeitslosenversicherung zu einer dreigliedrigen Beschäftigungsversicherung den Risiken der modernen Arbeitswelt gerechter werden: Bestehen müsste sie erstens aus einer universellen Grundsicherung, die aber noch armutfester zu gestalten wäre. Universell wäre sie in dem Sinne, dass sie ohne Voraussetzungen (außer der Bedürftigkeit) für alle Erwerbsfähigen gälte, einen einheitlichen Leistungsstandard gewährleisten würde und deshalb aus Steuern zu finanzieren wäre; zweitens aus einer lohnbezogenen Einkommenssicherung bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, die weitgehend dem ALG I entspräche, zum einen aber auf ihre Kernfunktion zu reduzieren wäre und zum anderen alle Erwerbstätigen unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus einschließen sollte; drittens müssten diese Säulen um eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik ergänzt werden.

Über die heutige aktive Arbeitsmarktpolitik hinaus hätte eine solche lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik drei Funktionen zu erfüllen:

1. Arbeitsmarktausgleich mit erweiterten Dienstleistungen: Neben der klassischen Arbeitsvermittlung würde diese Politik auch Arbeitsmarktdienstleistungen umfassen. Ziel wäre es, nicht nur Arbeitssuchende in Beschäftigung zu bringen, sondern auch die Nachhaltigkeit von Erwerbskarrieren zu fördern. Auf der Angebotsseite würde dies durch die gezielte Unterstützung von Beschäftigten erfolgen, während auf der Nachfrageseite insbesondere kleine und mittlere Unternehmen in ihrer Personalpolitik gestärkt würden.
2. Förderung von Beschäftigung und Weiterbildung: Durch Maßnahmen wie Weiterbildung, Lohnergänzungen oder Übergangsbeschäftigungen würde diese Politik eine beschäftigungsfördernde makroökonomische Wirkung entfalten. Damit könnte sie Arbeitsplätze schaffen oder sichern und gleichzeitig auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes reagieren.
3. Arbeitslebenspolitik für sichere Übergänge: Mithilfe von Instrumenten wie persönlichen Entwicklungskonten, Weiterbildungsfonds

oder Langzeit- und Lernkonten würde diese Politik riskante Übergänge innerhalb der Arbeitswelt sowie zwischen Arbeit und Privatleben absichern. Ergänzend könnten private oder kollektivvertragliche Zusatzsicherungen diese Maßnahmen unterstützen.

Diese Ansätze würden eine nachhaltige Verbindung zwischen individueller Karriereentwicklung und einer stabilen Beschäftigungspolitik schaffen.

Die Coronakrise hat bestehende Schwächen der Absicherung von Erwerbslosen vermehrt offengelegt und zugleich beschleunigt (Schmid/Schroeder 2020: 10). Erwerbsbiografien müssen sich schneller und flexibler an veränderte Arbeits- und Qualifikationsanforderungen anpassen, um Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Das derzeitige Konzept der Arbeitslosenversicherung ist nicht darauf ausgelegt, diese Herausforderungen zu begleiten, und sollte deshalb weiterentwickelt werden, um bereits während des Arbeitsverhältnisses Unterstützung zu leisten. Die Arbeitsversicherung müsste auf vier Säulen stehen, um effektiv zu wirken: Flexibilität in der situationsbedingten Anwendung, gemischte und flexible Finanzierung, höhere persönliche Autonomie in der Risikovorsorge sowie die Zuführung europäischer Elemente. Gerade im Bereich der höheren persönlichen Autonomie sollten einklagbare Weiterbildungsmöglichkeiten etabliert werden, die helfen können, Erwerbsbiografien flexibler zu gestalten und Chancengleichheit zu fördern (Schmid/Schroeder 2020: 12).

Idee des Grundeinkommens

Ein Vorschlag, der in der politischen Debatte seit Längerem präsent ist, ist die Einführung eines Grundeinkommens. Grundsätzlich sollen anders als in der Sozialhilfe alle Bürger_innen unabhängig von ihrem Einkommen aus Erwerbstätigkeit oder anderen Einkommensquellen das Grundeinkommen erhalten.

Allerdings unterscheiden sich die Modelle erheblich unter anderem in der Höhe des Grundeinkommens, seiner Finanzierungsart und der Frage, inwieweit andere Sozialleistungen dadurch ersetzt werden. Auch die Begründungen und Intentionen unterscheiden sich sehr. Während einige in dem Grundeinkommen einen Modernisierungsschub des Sozialstaats sehen, der Anreize für eine innovative individuelle Kreativität schafft und moderne Lebensläufe stützt, sehen andere darin einen Vorschlag, um die Gesellschaft als Ganzes egalitärer und solidarischer zu machen. Es wird argumentiert, dass gerade ein Grundeinkommen, das deutlich höher als die gegenwärtige soziale Absicherung ist, die Unabhängigkeit der Beschäftigten erhöhen und die Arbeit umverteilen könne. Darüber hinaus wird oft argumentiert, dass ein Grundeinkommen deutlich weniger Bürokratie erfordern würde, da alle das Gleiche bekämen.

Die Einstellungen der Bevölkerung in Deutschland zum Thema Grundeinkommen scheinen gespalten zu sein (vgl. Lüders/Schroeder

Oft diskutiert: Grundeinkommen

Modelle und Begründungen sehr verschieden

Bevölkerung in der Frage gespalten

2020). Während ein Teil der Bevölkerung hohe Zustimmung zum Grundeinkommen äußert, gibt es ebenso ausgeprägte Ablehnung. Gerade auch angesichts der Funktionslogik der gegenwärtigen sozialen Sicherungssysteme und der Frage der Implementierung sind Bedenken naheliegend. Während die jetzige Arbeitslosenversicherung über längere Zeit sukzessive angepasst und verbessert wurde, sodass die Leistungskataloge vergleichsweise sensibel auf spezifische Bedarfe und Lebenslagen abgestimmt sind, wäre ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle gleich. Folglich würde es zu völlig neuen Bedarfsungerechtigkeiten führen.

Gleichzeitig widerspricht die Idee des Grundeinkommens wesentlichen Prinzipien, nach denen in Deutschland die Arbeitsbeziehungen bisher organisiert sind. Wie oben dargestellt, obliegt die Gestaltung der Arbeitswelt historisch Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen. Diese Sozialpartnerschaft ist dafür verantwortlich, Arbeitsbedingungen und Löhne auszugestalten. Ein Grundeinkommen würde jedoch einen politischen Vorstoß bedeuten, der die Sozialpartnerschaft und damit auch die Einflussmöglichkeiten der selbst organisierten Arbeitnehmer_innenschaft schwächt. Schlussendlich wird regelmäßig die Gefahr des Systemwandels unterschätzt: Ein Bürokratieabbau ist in den seltensten Fällen ohne Weiteres möglich, wie auch die Herausforderungen der Einführung eines solchen Systems enorm sind.



Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Partizipation, Vertrauen und Teilhabe als Prinzipien in der Arbeitslosenversicherung stärken
- Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik
- finanzielle und qualitative Aufwertung von Aus- und Weiterbildung
- Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung

7.3 Rente

Von Elmar Stracke

In diesem Kapitel

- werden die Mechanismen von Rentensystemen beschrieben;
- werden diese Mechanismen entsprechend ihren Zielen Armutsvermeidung und Leistungsbelohnung und den Prinzipien der Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit eingeordnet;
- werden die Geschichte und Funktionsweise der deutschen Rentenversicherung beschrieben und mit den Modellen in den Niederlanden, Dänemark und Großbritannien verglichen;
- werden Vor- und Nachteile von Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung diskutiert;
- werden einige Vorschläge für mögliche Reformen angesichts des demografischen Drucks auf das Rentensystem vorgestellt.

Die Kernaufgabe von Rentensystemen liegt darin, den Lebensabend materiell abzusichern. Diese Absicherung wird je nach Rentensystem mal als Vermeidung von Armut, mal als Aufrechterhaltung des früheren Lebensstandards verstanden. In Deutschland deckt sie auch andere Lebensrisiken wie Invalidität (Erwerbsunfähigkeitsrente) oder Tod (Hinterbliebenenrente) ab. Über die Hälfte der Alterseinkommen entfallen in Deutschland auf die gesetzliche Rentenversicherung. Sie ist die zentrale Säule der Altersvorsorge. Der Rest verteilt sich auf Betriebsrenten und die private Altersvorsorge, zu der etwa auch Immobilien zählen.

Rentensysteme und Gerechtigkeitsprinzipien

Rentensysteme sollen Geld innerhalb eines Lebenslaufs von der Erwerbsphase in die Ruhestandsphase verschieben. Da auch Menschen, denen eigentlich ausreichend Mittel zur Vorsorge zur Verfügung stehen, den Finanzbedarf im Alter regelmäßig unterschätzen, haben Rentensysteme immer auch verpflichtende Elemente. Grundsätzlich gibt es dafür zwei Motivationen: die Vermeidung von Armut (*Bedarfsgerechtigkeit*) und die Belohnung von Leistung in Form eines Äquivalenzprinzips (*Leistungsgerechtigkeit*). Diese beiden Ziele stehen grundsätzlich in Konflikt miteinander. Denn Bedarfsgerechtigkeit bedeutet, Menschen mit geringem Einkommen und Vermögen *unabhängig* von früheren Leistungen zu unterstützen. Leistungsgerechtigkeit nimmt wiederum auf Bedürftigkeit keine Rücksicht. Manche Rentensysteme verfolgen

Kernaufgabe: materielle Absicherung im Alter

Zentrale Säule: gesetzliche Rentenversicherung

Zwei zentrale Gerechtigkeitsprinzipien im Konflikt: Vermeidung von Armut (Bedarfsgerechtigkeit) und die Belohnung von Leistung (Leistungsgerechtigkeit)

*Was bei der Rente gerecht ist,
ist politisch umstritten*

nur eines der beiden Ziele, manche legen den Schwerpunkt auf das eine, manche auf das andere (Stracke 2023: 207 ff.). In allen Systemen ist die gerechte Rentenhöhe politisch umstritten. In leistungsorientierten Systemen wird zusätzlich darüber diskutiert, welche Lebensleistungen berücksichtigt werden sollen. Ursprünglich bezog sich „Leistung“ vor allem auf Erwerbsarbeit, inzwischen werden aber auch zunehmend Zeiten wie Wehrdienst, Zivildienst, Kindererziehung oder Pflege als gesellschaftlich relevante Leistungen anerkannt, die zu honorieren sind, obwohl sie nicht im früheren Einkommen sichtbar sind.

*In Deutschland gemischtes
Rentensystem: traditionell
Statussicherung, seit einigen
Jahren stärker armutsvermei-
dende Elemente*

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland hatte lange Zeit *ausschließlich* zum Ziel, die Statusunterschiede im Erwerbsleben in die Rente fortzuschreiben. Damit ist sie ein klassisches Merkmal eines *konservativen* Wohlfahrtsstaats (siehe Kapitel 4). Armutsvermeidende Instrumente wie die Grundrente sind erst in den letzten Jahren in das bestehende System aufgenommen worden. Demgegenüber verfolgen Länder wie die Niederlande und Dänemark mit ihren Einheitsrenten einen universellen, bedürfnisorientierten Ansatz. Das ist typisch für *sozialdemokratische* Wohlfahrtsstaaten.

Ursprünge der Rentenversicherung in Deutschland

*Pionier: 1889 führt Deutschland
als erstes Land gesetzliche
Rentenversicherung ein*

In einer Zeit wachsenden Wohlstands, als soziale Dienstleistungen zunehmend von der Familie auf den Staat übergangen, wurde Deutschland 1889 zum Pionierland bei der Einführung einer staatlichen Rentenversicherung. Ihr Ziel lag anders als heute nicht darin, einen Lebensabend *ohne* Arbeit zu ermöglichen. Vielmehr sollte sie Armut *trotz* Arbeit im Alter verhindern. Denn in Industriebetrieben sanken die Löhne ab etwa dem 40. Lebensjahr, weil die Arbeitskraft angeblich oder tatsächlich nachließ. Diese Lücke sollte die Rente schließen.

*Großer Unterschied zu heute: Nur
wenige erreichten das Renten-
alter überhaupt*

Das gesetzliche Renteneintrittsalter von 70 Jahren erreichten nur drei Prozent der Bevölkerung, die durchschnittlich noch sieben Lebensjahre in der Rente vor sich hatten. Erst während des Ersten Weltkriegs wurde die Altersgrenze auf 65 Jahre gesenkt. Da Sozialpolitik zu dieser Zeit fast ausschließlich als Arbeiter_innenpolitik verstanden wurde, erfasste die Rentenversicherung zunächst weder Beamt_innen noch Selbstständige oder Angestellte. Der Kreis der Anspruchsberechtigten wurde erst im 20. Jahrhundert sukzessive etwa um Handwerker_innen oder Angestellte erweitert.

*Zunächst kapitalgedeckte Rente,
das System bricht in den 1920ern
zusammen*

Insgesamt war das System eher rudimentär. Die Rentenbeiträge lagen nur bei zwei Prozent des Lohns und wurden hälftig von Arbeitgeber_in und Arbeitnehmer_in übernommen und am Kapitalmarkt angelegt. Die Rentenhöhe lag lediglich bei 20 Prozent des Durchschnittslohns. Es gab keine individuelle Beitragsäquivalenz, sondern Lohnklassen, die regional angepasst wurden. Erst nach 30 Beitragsjahren hatte man Anspruch auf eine Rente, die weder automatisch an Inflation noch Lohnentwicklung gekoppelt war. Vielmehr musste jede Erhöhung gesondert

per Gesetz beschlossen werden. Angesichts der geringen Rentenhöhe und einer günstigen Altersstruktur hatte die Rentenversicherung bis zum Ersten Weltkrieg enorme Rücklagen erwirtschaftet, die allerdings mit den hohen Inflationsraten der 1920er Jahre rasend dahinschmolzen. Als Folge der steigenden Lebenserwartung und der Massenarbeitslosigkeit in der Weltwirtschaftskrise gewannen die Rente als soziale Absicherung und der Ruhestand als Lebensphase, in der man hauptsächlich von der Rente lebt, enorm an Bedeutung.

Reformen seit 1957 in der Bundesrepublik Deutschland

Zur großen Rentenreform 1957 führten vier Gründe. Erstens waren die Kapitalreserven der Rentenversicherung nach dem Zweiten Weltkrieg fast vollständig verschwunden. Ein Teil war für Rüstungsausgaben zweckentfremdet worden, ein Teil in nun zerstörte Immobilien investiert und ein Teil durch die Währungsreform entwertet. Einen neuen Kapitalstock aufzubauen hätte lange gedauert. Zweitens wuchs der Anspruchskreis durch Vertriebene, Spätaussiedler_innen und DDR-Flüchtlinge. Drittens war Altersarmut ein massives Problem und man wollte den Alten, die im Krieg vieles verloren hatten, eine großzügigere Unterstützung zukommen lassen. Dies sollte viertens das Vertrauen in die junge Demokratie stärken.

Das neue Rentensystem sollte ein echtes Alterseinkommen als Lohnersatz ermöglichen. Dies führte zur Abkehr vom Leitmotiv der lebenslangen Arbeit hin zum neuen Leitmotiv des wohlverdienten Ruhestands. Ziel der neuen Rente war nicht, Armut zu verhindern, sondern den gesellschaftlichen Status auch im Alter zu sichern. Einerseits galt dies für die relative Lohnposition gegenüber anderen Rentner_innen. Daher leiteten sich die späteren Renten aus den früheren individuellen Beiträgen ab. Diese sogenannte Beitragsäquivalenz war eine völlig neue Idee im europäischen Rechtsdenken. Andererseits galt es gegenüber der erwerbstätigen Bevölkerung, indem man die Renten an die Nettolohnentwicklung koppelte. Dadurch sollten Rentner_innen von der wirtschaftlichen Entwicklung so profitieren, als ob sie weiterhin erwerbstätig wären. Schließlich wurde mit der Rentenreform von 1957 auch das bis heute praktizierte Umlageverfahren eingeführt. Die gegenwärtigen Ansprüche der Rentner_innen werden also aus den gegenwärtigen Beiträgen der Beschäftigten bezahlt.

Wegen der steigenden Lebenserwartung und schlechter Konjunktur sank das Rentenniveau schon 1966 von 51 auf 44 Prozent. Die durchschnittliche Rente lag mit 350 DM unter dem Sozialhilfeniveau von 380 DM. In den frühen 1970er Jahren waren die Kassen durch Vollbeschäftigung gut gefüllt, sodass es möglich war, das früheste Eintrittsalter auf 63 Jahre abzusenken und die Renten großzügig (um über zehn Prozent) zu erhöhen. Die Reform von 1992 hob das Renteneintrittsalter wieder schrittweise auf 65 Jahre an, während gleichzeitig Frühverrentungen staatlich forciert wurden. Man erhoffte sich, dass

*Ab 1957 Umlageverfahren:
Renten werden aus aktuellen
Beiträgen gezahlt
(Generationenvertrag)*

*Neue Leitmotive: wohlverdienter
Ruhestand und Beitrags-
äquivalenz*

*Anpassungen an wirtschaftliche
und gesellschaftliche Entwicklun-
gen bei Eintrittsalter und
Rentenniveau*

mehr junge Menschen in Arbeit kommen, wenn man die alten in Rente schickt. Das Gegenteil war und ist in der Regel der Fall, da die Stellen meist nicht nachbesetzt, sondern aufgrund technologischen Fortschritts oder Umstrukturierungen ersatzlos gestrichen werden.

2004 Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors

2004 wurde ein Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel integriert. Dieser soll die Kosten der demografischen Entwicklung anteilig auf Beitragszahlende und Rentner_innen verteilen, indem er die Rentensteigerungen dämpft, wenn sich das Zahlenverhältnis ungünstig entwickelt. Durch die 2009 eingeführte Rentengarantie werden rechnerisch notwendige Rentenkürzungen, etwa aufgrund eines sinkenden Lohnniveaus, mit späteren Erhöhungen verrechnet.

Eckdaten der gesetzlichen Rentenversicherung

Um den individuellen Verdienst im Vergleich zum Durchschnitt abzubilden, nutzt die Rentenversicherung sogenannte Entgeltpunkte. Wer ein durchschnittliches beitragspflichtiges Einkommen hat (in Höhe von rund 50.000 Euro im Jahr 2024), erhält für das Jahr genau einen Entgeltpunkt. Die im Laufe des Erwerbslebens gesammelten Entgeltpunkte werden bei Renteneintritt mit dem aktuellen und seit 2025 bundesweit einheitlichen Rentenwert multipliziert. Dieser hängt unter anderem von der Lohnentwicklung und dem Nachhaltigkeitsfaktor ab. Außerdem garantiert die sogenannte *Haltelinie*, dass das *Rentenniveau* unabhängig von der Demografie nicht unter 48 Prozent fällt. Das heißt: Wer 45 Entgeltpunkte erworben hat, also wer 45 Jahre lang ein Durchschnittseinkommen erzielt hat, erhält eine Rente in Höhe von 48 Prozent des derzeitigen Durchschnittslohns. Ein sinkendes Renten- oder Lohnniveau würde zwar zu niedrigeren Neurenten führen, nicht aber die Bestandsrenten senken. Diese sind durch die Rentengarantie abgesichert: Sie würden zum Ausgleich aber in den Folgejahren langsamer steigen als die Einkommen.

Finanzierung: drei Viertel
Beiträge, ein Viertel
Steuerzuschüsse

Die Rentenversicherung in Deutschland finanziert sich aktuell zu drei Vierteln aus Beitragseinnahmen (rund 300 Milliarden Euro) und zu etwa einem Viertel aus Bundeszuschüssen aus dem allgemeinen Steuereinkommen (rund 88 Milliarden Euro im Jahr 2024). Der Beitragssatz, den Arbeitgeber_in und Arbeitnehmer_in jeweils zur Hälfte tragen, liegt bei 18,6 Prozent. Die Beitragsbemessungsgrenze liegt immer bei zwei Entgeltpunkten und damit zurzeit bei 96.600 Euro im Jahr. Überschreitet das eigene Einkommen diese Grenze, muss man für den Anteil, der darüberliegt, keine Beiträge entrichten, sammelt aber auch keine weiteren Rentenansprüche. Die durchschnittliche Höhe der ausgezahlten gesetzlichen Altersrente betrug 2023 1.332 Euro (Männer) beziehungsweise 1.118 Euro (Frauen). Der Anteil der Beschäftigten, die zusätzlich Anspruch auf eine Betriebsrente haben, liegt in Deutschland seit Jahren bei gut 50 Prozent sowohl bei Männern als auch bei Frauen, wobei Geringverdiener_innen deutlich seltener über eine Betriebsrente verfügen als Gutverdiener_innen (Riedmann et al. 2024).

Durchschnittliche gesetzliche
Rente 2023: 1.223 Euro (m)
beziehungsweise 1.118 Euro (w)

Armutsvermeidende Elemente

Mit der Grundsicherung im Alter (2003) und der Grundrente (2021) sind erstmals zwei neue Instrumente eingeführt worden, die explizit Armut verhindern sollen. Die Grundsicherung im Alter entspricht der Grundsicherung für Arbeitssuchende mit dem Unterschied, dass ihre Empfänger_innen sich aufgrund ihres Alters nicht mehr um Arbeitsaufnahme bemühen müssen. Sie ist Teil der Sozialhilfe. Die Grundrente hingegen ist Teil der Rentenversicherung. Sie ist ein Zuschlag für Menschen, die trotz 35 Jahren Erwerbstätigkeit eine monatliche Rente von weniger als 1.841 Euro (alleinstehend) beziehungsweise 2.647 Euro (Paare) erhalten (2025). Nur rund fünf Prozent der Rentner_innen erfüllen die Bedingungen und erhalten einen Grundrentenzuschlag, der durchschnittlich 92 Euro pro Monat (2025) beträgt. Drei Viertel der Zuschläge werden an Frauen ausgezahlt, die durch Teilzeitarbeit und Erziehungszeiten häufig über geringere Ansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung verfügen und besonders von dieser Regelung profitieren.

Grundsicherung im Alter und Grundrente

Bedürftigkeitsorientierte Renten in Dänemark, den Niederlanden und Großbritannien

Die zentrale Säule des dänischen und niederländischen Rentensystems ist jeweils eine soziale Einheitsrente: in Dänemark die *folkepension* und in den Niederlanden die AOW (für *algemene ouderdomswet*, deutsch: allgemeines Altersgesetz). Anders als bei der deutschen Rentenversicherung ist ihr Ziel nicht, Leistung zu belohnen oder den individuellen Lebensstandard zu erhalten, sondern Bedürftigkeit zu vermeiden. Beide Renten sind steuerfinanziert und grundsätzlich für alle gleich hoch.

In Dänemark und den Niederlanden: Fokus auf Armutsvermeidung

Die dänische *folkepension* besteht aus einem Grundbetrag, der sich nach dem Hausstand (allein lebend oder Paar) unterscheidet, und einer Zulage, die vom übrigen Einkommen abhängt. Insgesamt kann die Einheitsrente auf diese Weise bis zu rund 2.000 Euro pro Monat betragen. Die niederländische AOW liegt bei 50 Prozent (gemeinsamer Haushalt) beziehungsweise 70 Prozent (allein lebend) des Mindestlohns, was rund 1.100 bis 1.500 Euro pro Monat (2024) entspricht. In beiden Ländern müssen diese Renten versteuert werden.

Der Anspruch ist an einen sozialversicherungspflichtigen Aufenthalt im Land geknüpft: In beiden Ländern erhält man den vollen Anspruch nach 50 Jahren zwischen dem 15. Lebensjahr und dem Renteneintrittsalter. Das dänische Parlament hat im Jahr 2025 mit überwältigender parteiübergreifender Mehrheit, darunter die von den Sozialdemokraten angeführte Regierungskoalition, eine Erhöhung des Renteneintrittsalters von 67 auf 70 Jahre für alle Jahrgänge ab 1970 beschlossen. Die Altersgrenze in den Niederlanden liegt derzeit bei 67 Jahren. Sie wird regelmäßig mit fünf Jahren Vorlauf an die durchschnittliche verbleibende Lebenserwartung der 65-Jährigen angepasst.

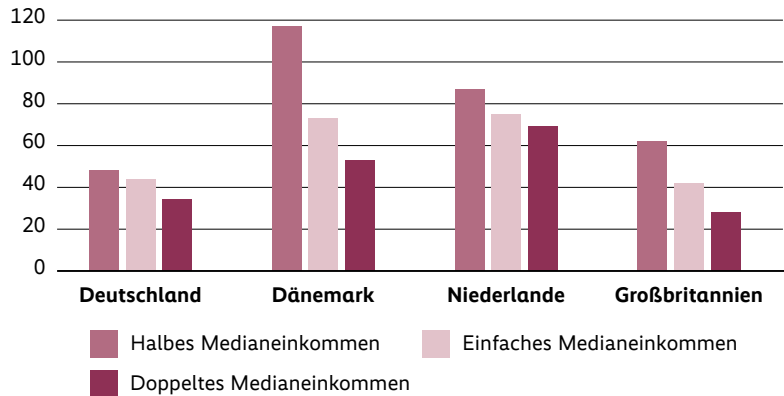
90 Prozent der Erwerbstätigen in DK und NL haben zusätzlich eine Betriebsrente

Als einkommensbezogene Rente verfügen in Dänemark und den Niederlanden rund 90 Prozent der Erwerbstätigen über eine Betriebsrente. In Dänemark werden rund 10 bis 15 Prozent, in den Niederlanden bis zu 25 Prozent des Bruttolohns in einen staatlich kontrollierten Rentenfonds eingezahlt, wobei zwei Drittel der Beiträge auf die Arbeitgeber_innen und ein Drittel auf die Arbeitnehmer_innen entfallen. Daneben gibt es in Dänemark die verpflichtende, kapitalgedeckte Zusatzrente ATP, in die Arbeitgeber_innen zwei Drittel und Arbeitnehmer_innen ein Drittel einzahlen. Die Beitragshöhe hängt vom Stundenvolumen der Stelle ab und ist bei Vollzeitstellen mit einem Arbeitnehmer_innenanteil von 40 Euro relativ gering. Entsprechend beträgt die spätere maximale ATP-Rente lediglich rund 500 Euro pro Monat.

Rentenhöhen im Vergleich D, DK, NL und GB

Lohnersatzraten

Abb. 19



Quelle: OECD (2023c).



Lesebeispiel: Eine Person, die ab ihrem 22. Lebensjahr bis zum Renteneintritt jedes Jahr die Hälfte des Medianeinkommens verdient, erhält in Dänemark eine Rente, die bei 116 Prozent ihres früheren Durchschnittsverdienstes liegt.

„State pension“ in Großbritannien

Auch Großbritanniens Rentensystem fußt auf einer umlagefinanzierten Grundrente, der *state pension*. Sie wird wie etwa auch das Gesundheitssystem aus der *National Insurance* bezahlt, in die vereinfacht gesagt Arbeitgeber_innen zwei Drittel und Arbeitnehmer_innen ein Drittel einzahlen. Für den vollen Anspruch von zurzeit rund 1.200 Euro pro Monat sind 35 Beitragsjahre notwendig. Für Menschen mit nachgewiesener Bedürftigkeit und geringen Grundrentenansprüchen wird die Grundrente auf Antrag auf ein Minimum erhöht, das im Jahr 2025 bei Alleinlebenden rund 1.100 Euro und bei Paaren rund 1.600 Euro im Monat beträgt. Das Eintrittsalter liegt zurzeit bei 67 Jahren für Männer und Frauen und wird bis 2046 auf 68 Jahre angehoben. Die Renten steigen

entweder mit der Inflation oder der Lohnentwicklung, je nachdem, welcher Wert höher liegt, mindestens aber um 2,5 Prozent pro Jahr.

Die **Lohnersatzrate** drückt aus, wie hoch das monatliche Renteneinkommen im Vergleich zum Durchschnittseinkommen der Person im Laufe ihres Erwerbslebens ist (nicht im Vergleich zum zuletzt erzielten Einkommen). In diese Berechnung fließen alle verpflichtenden Rentenarten ein: in Dänemark also ebenso die ATP und die Betriebsrenten, während in Deutschland nur die gesetzliche Rentenversicherung betrachtet wird, da die betriebliche und private Altersvorsorge freiwillig sind (würde man sie einbeziehen, läge der Wert für jede Gruppe in Deutschland um circa zehn Prozent höher). Deutliche Unterschiede zeigen sich sowohl in der Höhe als auch in der Verteilung der Renten. Von den Einheitsrenten in Dänemark, den Niederlanden und Großbritannien profitieren Geringverdiener_innen besonders, da sie einen hohen Umverteilungseffekt haben.



Seit 2012 müssen alle Beschäftigten automatisch in eine kapitalgedeckte Betriebsrente einzahlen, wenn sie nicht explizit widersprechen (ein sogenanntes *Opt-out-System*). Die Mindestbeiträge liegen bei fünf Prozent des Bruttolohns (Arbeitnehmer_in) und drei Prozent (Arbeitgeber_in). Die geringen Beiträge führen dazu, dass die relative Rentenhöhe nur halb so hoch ist wie bei den Betriebsrenten in den Niederlanden oder Dänemark.

Plus: kapitalgedeckte Betriebsrente (mit Opt-out-System)

Armut

Alte Menschen sind in Deutschland im *Durchschnitt* relativ wohlhabend. Doch unstete Erwerbsbiografien, häufigere Qualifikationsphasen, Teilzeitarbeit, eine zunehmende Lohnspreizung und prekäre Arbeitsverhältnisse verhindern zunehmend, dass Menschen auskömmliche Rentenansprüche erwerben, und verschärfen sowohl Ungleichheit als auch Armut im Alter. Diese Polarisierung wird in Deutschland systemisch verstärkt. Denn für alle drei Säulen des Rentensystems gilt: Wer viel einzahlt, bekommt viel heraus. Das führt dazu, dass die Gewinner_innen und Verlierer_innen in der einen Säule tendenziell auch die Gewinner_innen und Verlierer_innen in den anderen Säulen sind. Wer über eine hohe Rente verfügt, erhält meist auch eine hohe Betriebsrente und Einkommen aus einer privaten Altersvorsorge. Wer als Angestellte_r eine geringe Rente erhält, hat auch über die anderen Säulen kaum Absicherung. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023) der Bundesregierung mahnt daher an, dass es mehr Umverteilung innerhalb der Rentenversicherung geben sollte.

Rentensystem in Deutschland verschärft Ungleichheit, es braucht mehr Umverteilung

Lag die Armutsgefährdungsquote (Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens) bei Personen über 65 Jahre im Jahr 2006 noch bei 10,4 Prozent und damit unter dem Durchschnitt der Bevölkerung von 14 Prozent, liegt sie mittlerweile bei über 18 Prozent und könnte Prognosen zufolge bis 2050 auf bis zu 20 Prozent ansteigen. Der Anteil der Grundsicherungsempfänger_innen hat sich seit 2000 auf mittlerweile knapp vier Prozent verdoppelt und könnte in den nächsten zehn Jahren auf über sieben Prozent ansteigen.

Anders als das deutsche Rentensystem sind das niederländische und das dänische System mit ihrem Prinzip der universellen Mindestsicherung wesentlich besser in der Lage, Altersarmut zu verhindern. Dies führt dazu, dass dort die Armutsquote im Alter nur halb so hoch ist wie in Deutschland und unterhalb derjenigen der Gesamtbevölkerung liegt (siehe Tabelle 1). In allen drei Ländern fällt auf, dass Frauen überdurchschnittlich oft von Altersarmut betroffen sind, was vor allem auf ihre niedrigere Erwerbsbeteiligung zurückzuführen ist.

Eine gute Gesundheit korreliert mit einem hohen Einkommen und einer hohen Lebenserwartung. Menschen mit hoher Rente beziehen diese deutlich länger als Menschen mit niedrigem Einkommen, Erhebungen zufolge um rund sechs Jahre (Geyer et al. 2022: 142; Blank 2022: 139). Das führt faktisch zu einer Umverteilung von kleinen zu hohen Renteneinkommen. Dem könnte man einerseits mit progressiver Umverteilung bei den Beiträgen oder Auszahlungen begegnen. Andererseits könnte man Rentensteigerungen an die Inflation und nicht an die Nettolohnentwicklung koppeln. Dann würde lediglich der Kaufkraftverlust ausgeglichen, wie es etwa in Österreich oder Frankreich der Fall ist. Da die Inflation auf lange Sicht unter der Lohnentwicklung liegt, könnte man im Gegenzug mit einer höheren ersten Rente starten, die in den folgenden Jahren langsamer anwächst. Das wäre kostenneutral für das Rentensystem und vorteilhaft vor allem für Geringverdiener_innen mit zumeist unterdurchschnittlicher Lebenserwartung.

Armutsquote ausgewählter Länder in Prozent

Tab. 4

Land	Gesamtbevölkerung	Über 65	Frauen über 65
Dänemark	6,5	4,3	5,2
Niederlande	8,5	6,5	6,9
Deutschland	10,9	11	12,7

Quelle: OECD (2023c: 199). Armut ist hier definiert als ein Haushaltseinkommen, das unter 50 Prozent des Medianeinkommens liegt.

Eine verlässliche Besserstellung von Menschen mit geringem Alterseinkommen scheint in Deutschland geboten: einerseits als handfeste Absicherung im Alter selbst, andererseits um in den Jahrzehnten vor Rentenbeginn das Vertrauen in eine auskömmliche Lebenslage im Alter zu stärken. Das gilt insbesondere, da der moralische Leistungsvorbehalt im Alter nicht mehr gilt: Während der Großteil der Menschen in Deutschland Armut bei Menschen im erwerbsfähigen Alter für *individuelles Versagen* hält und die einzelne Person in der Bringschuld sieht, betrachten die meisten Armut im Alter als *gesamtgesellschaftliches Versagen* und sehen den Staat in der Pflicht, für armutsvermeidende Renten zu sorgen (van Oorschot 2006; Destatis et al. 2021: 391). Anstatt daher zunächst streng die Lebensleistung abzufragen und bei Bedürftigkeit die Rente eher bescheiden aufzustocken, könnte man wie in Dänemark oder den Niederlanden einen universelleren Ansatz mit einer Mindestrente wählen und im Anschluss Bedarfsgerechtigkeit durch Besteuerung herstellen – was laut Umfragen auch viele Menschen in Deutschland befürworten würden (INSA 2018). Zumindest wünscht sich eine Mehrheit mehr Umverteilung in der Rente zugunsten kleiner Einkommen (Breyer et al. 2025).

Finanzierungsstruktur und Finanzierungsarten der Rente

Rentensysteme werden entweder aus Steuern oder aus Versicherungsbeiträgen finanziert. Diese Mittel werden dann entweder im Umlageverfahren direkt an die aktuellen Rentenbezieher_innen weitergeleitet oder bei einem kapitalgedeckten System am Kapitalmarkt angelegt, über die Jahre verzinst und dann an die früheren Einzahler_innen ausgezahlt.

Die gesetzliche Rentenversicherung ist beitragsfinanziert und funktioniert nach dem Umlageverfahren. Zudem werden jedes Jahr über 100 Milliarden Euro aus dem Bundeshaushalt an die Rentenversicherung, als sogenannte Bundeszuschüsse und weitere Bundesmittel, überwiesen, die gut 20 Prozent der Einnahmen der Rentenversicherung ausmachen. Diese dienen einerseits der allgemeinen Stabilisierung der Rentenkassen angesichts des demografischen Wandels. Andererseits sind sie explizit zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen gedacht: Darunter fallen etwa Kindererziehungszeiten, die in der späteren Rentenhöhe berücksichtigt werden, obwohl keine Beiträge dafür bezahlt wurden. Auf die Altersrenten entfallen rund drei Viertel der Ausgaben der Rentenversicherung in Deutschland. Mit Witwen-/Waisenrenten, Erwerbsminderungsrenten und Präventions- und Reha-Maßnahmen ist der Leistungskatalog der Rentenversicherung allerdings insgesamt deutlich größer und deckt weitere Lebensrisiken ab.

Bedeutung von Steuerzuschüssen

Die Finanzierung von umlagefinanzierten Rentensystemen hängt unmittelbar von der Bevölkerungsstruktur ab. Ihre Rendite ist die Summe aus Lohn- und Bevölkerungswachstum. Wenn die Erwerbsbevölkerung gegenüber der Zahl der Rentner_innen schrumpft, müssen die Beiträge erhöht, die Renten gekürzt oder der Steuerzuschuss ausgeweitet werden. Kapitalfundierte Rentenversicherungen haben demgegenüber den Vorteil, dass die angesparte Summe sich auf die individuelle Erwerbsbiografie bezieht und nicht auf die aktuelle Erwerbsbevölkerung. Es wird wie bei einem Sparkonto Geld angelegt, verzinst und in der Rente ausgezahlt. Dies kann individuell passieren, wie es bei der privaten Altersvorsorge üblich ist, staatlich gefördert wie bei der Riester-Rente oder auch staatlich organisiert wie bei den Betriebsrenten in den Niederlanden und ATP in Dänemark.

Kapitaldeckung als Alternative?

Die Rentenversicherung rechnet auf lange Sicht mit Renditen von rund drei Prozent auf die Versicherungsbeiträge (Deutsche Rentenversicherung Bund 2011: 6). Am Kapitalmarkt erzielen breit gestreute und sehr langfristige Investments regelmäßig über fünf Prozent Rendite und liegen damit über der Lohnentwicklung (Dimson et al. 2025). Dies ist ein Umstand, den die Sozialdemokratie aus guten Gründen häufig kritisiert. Eine kapitalgedeckte Rentenversicherung eröffnet immerhin die Möglichkeit, dass auch breite Schichten davon profitieren. Gleichzeitig gibt es keine Garantie, dass die Kurse sich auch in der Zukunft günstig entwickeln, wengleich man das Risiko durch die Langfristigkeit der Investitionen deutlich minimieren kann.

*Welche Rolle können staatliche
Rentenfonds spielen?*

Diesen Ansatz verfolgt das schwedische Rentensystem. Dort besteht die Rente einerseits aus einer staatlichen Mindestrente und andererseits aus der kapitalgedeckten *premiension*. 2,5 Prozent des Bruttolohns müssen in einen Rentenfonds nach Wahl eingezahlt werden. Wenn keiner gewählt wird, fließt der Beitrag automatisch in den staatlichen Fonds AP7. Dieser hat in den vergangenen Jahrzehnten eine durchschnittliche Rendite von 11,5 Prozent erzielt – deutlich über der Rendite der umlagefinanzierten Rente von 3,4 Prozent (AP7 2024). Gleichzeitig bleibt die *premiension* nur eine Ergänzung und hat einen deutlich geringeren Anteil am Renteneinkommen als etwa die umlagefinanzierte Rente.

*Nachteile kapitalgedeckter
Renten*

Allerdings sind auch kapitalgedeckte Renten nicht immun gegen demografische Entwicklungen. Denn nicht nur die Rentenhöhe ist für die spätere Kaufkraft entscheidend, sondern auch das künftige Warenangebot, etwa wenn aufgrund der demografischen Entwicklung die Kosten für Pflegeleistungen im Alter rapide steigen. Außerdem können kapitalgedeckte Systeme erst mittel- bis langfristig wirken, da der Kapitalstock aufgebaut werden muss und Zinseszinsseffekte Zeit brauchen. Am Ende kommt es auf das richtige Mischungsverhältnis von Kapitaldeckung und Umlageverfahren an, um die Risiken und Chancen optimal zu verteilen.

Der prominenteste Versuch, mehr Kapitaldeckung ins deutsche Rentensystem zu integrieren, war die sogenannte *Riester-Rente*. Bis zu vier Prozent des Einkommens, maximal 2.100 Euro pro Jahr, können auf diesem Wege staatlich gefördert angelegt werden. Aufgrund hoher Verwaltungskosten und strenger regulatorischer Vorgaben liegt die Rendite aber überwiegend bei unter einem Prozent und damit unterhalb der Inflation (Finanzwende 2023). Vorschläge für kapitalgedeckte Elemente im Rentensystem nach schwedischem Vorbild werden unter dem Begriff „Aktienrente“ diskutiert. „Generationenkapital“ bezeichnet einen Vorschlag der Regierung Olaf Scholz, einen staatlich befüllten Fonds aufzusetzen, der Geld am Kapitalmarkt anlegt und die Rendite als Zuschuss der Rentenversicherung zuführt. Da die zu erwartenden Effekte auf die Rentenhöhe sehr gering wären, lag der hauptsächliche Charme darin, dass ein solcher Fonds als sogenannte finanzielle Transaktion nicht auf die Schuldenbremse angerechnet würde.

Reformbedarf innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung

Der in Kapitel 5.3 (Demografischer Wandel) beschriebene demografische Wandel ist eine große Herausforderung für das Rentensystem, insbesondere für die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung. Es gibt weniger Einzahlende und mehr Rentner_innen, die immer länger Rente beziehen – schon jetzt im Durchschnitt 23 Jahre lang. Innerhalb des jetzigen Systems gibt es darauf vier mögliche Antworten:

1. Die Beiträge steigen.
2. Die Renten sinken.
3. Die Beitragsphase wird gegenüber der Rentenbezugsphase verlängert (das Renteneintrittsalter steigt).
4. Der Steuerzuschuss steigt.

Ein Einbezug von Beamt_innen in die Rentenversicherung kann zwar sozialpolitisch sinnvoll sein, trägt aber zur nachhaltigen Finanzierung der Rentenkassen ebenso wenig wie eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze bei. Denn Beamt_innen ebenso wie Gutverdiener_innen haben eine überdurchschnittliche Lebenserwartung. Sie würden also die hohen Renten besonders lange erhalten. Auch die sozialpolitisch wünschenswerte Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit würde zu höheren Rentenansprüchen führen und daher zwar Armut verhindern und zur Geschlechtergerechtigkeit beitragen, aber die Finanzen der Rentenversicherung nicht langfristig stabilisieren.

Als Reaktion auf die längere Lebenserwartung wäre es ursachengerecht, die Erwerbsarbeitszeit zu verlängern. Bis ins Jahr 2029 steigt das Renteneintrittsalter gesetzlich auf 67 Jahre. Wenn man es wie des Öfteren vorgeschlagen im Verhältnis zwei zu eins an die Lebenserwartung koppeln würde (ein zusätzliches Lebensjahr hieße acht Monate

Sollten Beamt_innen in die gesetzliche Rente einbezogen werden?

Pro und Kontra Anhebung des Rentenalters

mehr Erwerbsarbeit und vier Monate mehr Rentenbezug), könnte es bis zum Ende des Jahrhunderts auf knapp 70 ansteigen. Zwar ist mit der Lebenserwartung in den letzten Jahrzehnten auch die Anzahl der Jahre bei guter Gesundheit gestiegen. Aber der heterogenen Lebensrealität in diesem Alter hinsichtlich Gesundheit, Wohlstand oder etwa auch Mobilität würde bei einer pauschalen Erhöhung nicht Rechnung getragen.

*Steuervorteile für Arbeit nach
Rentenantritt können auch
Fehlansreize schaffen*

Deswegen wird aktuell vor allem auf Freiwilligkeit gesetzt: Wer im Rentenalter weiterarbeiten kann und will, erhält entsprechende Steueranreize. Derlei Boni führen aber einerseits zu Mitnahmeeffekten. Menschen, die ohnehin länger arbeiten würden, stehen unter Umständen besser da, wenn sie in Rente gehen und steuerfrei hinzuverdienen, anstatt ihren Renteneintritt zwecks verlängerter Berufstätigkeit hinauszuschieben. Das Arbeitsvolumen würde nicht erhöht, aber die Kosten für den Staat und die Sozialsysteme wären höher. Andererseits vergrößern diese Anreize noch einmal die Schere zwischen den gesunden, wohlhabenden Rentner_innen mit Berufsbildern, die man tendenziell auch im Alter ausüben kann, und Geringverdiener_innen mit einer eher schlechteren Gesundheit und Berufsbildern, deren Fortsetzung im hohen Alter schwieriger ist.

Zielbild dieser Stellschraube sollte daher sein, diejenigen, die länger arbeiten können, in die Verantwortung zu nehmen, um denen, deren Gesundheit und Tätigkeit es nicht zulassen, ein früheres Ausscheiden mit auskömmlicher Rentenhöhe zu ermöglichen. Das wäre dann der Fall, wenn man gleichzeitig das Renteneintrittsalter erhöht und mehr Umverteilung einführt, sodass sich etwa für Geringverdiener_innen, die mit 63 ausscheiden, nichts ändert – oder sich die Lage für sie sogar in Richtung einer Mindestrente verbessert.

Gesamtschau

Das Rentensystem ist eine zentrale Säule des Sozialstaats und ein entscheidender Hebel für die Verteilung von sozialer Sicherheit und Wohlstand über den Lebensverlauf ebenso wie zwischen und innerhalb von Generationen. Um seinen von uns gesetzten Zielen hinsichtlich Armutsverhinderung und Belohnung von Lebensleistung gerecht zu werden, sind mindestens Nachjustierungen, vielleicht aber auch grundlegende Reformen erforderlich. Andere europäische Länder können dabei hilfreiche Inspirationen sein. Schlussendlich kann das Rentensystem aber nur auf die Grundlagen reagieren, die zuvor geschaffen wurden. Denn Gesundheit, Vermögen und Einkommen im Alter sind vor allem eine Folge der früheren Jahrzehnte des Erwerbslebens. Nachhaltige Rentenpolitik beginnt daher immer bei einer klugen Arbeitsmarktpolitik.

Für die Soziale Demokratie bedeutet das:

- Angesichts der zunehmenden Ungleichheit im Alter braucht es mehr armutsvermeidende Elemente in der Rente und damit auch eine Aufweichung des Äquivalenzprinzips bis hin zu einer universellen Mindestrente.
- Um die Chancen und Risiken optimal zu verteilen, braucht es eine Mischung aus Umlageverfahren und Kapitaldeckung.
- Die demografischen Kosten sollten nicht nur fair zwischen den Generationen, sondern auch innerhalb der alternden Kohorten aufgeteilt werden.



7.4 Gesundheit

Von Jochen Dahm

In diesem Kapitel

- werden das deutsche und britische Gesundheitssystem in ihren Grundzügen beschrieben;³⁷
- werden das deutsche, britische und US-amerikanische Gesundheitssystem als Beispiele für verschiedene Modelle einander gegenübergestellt;
- werden ausgewählte Reformvorschläge für das deutsche Gesundheitssystem diskutiert;
- wird das Problem der Zweiklassenmedizin im deutschen Gesundheitssystem beschrieben und Ansätze vorgestellt, wie es überwunden werden kann.

Ein Beispiel aus dem Alltag

Stellen Sie sich folgende Situation vor:

„Anna (28) wacht mit hohem Fieber auf. Sie geht zur Ärztin, wird krankgeschrieben und erhält ein Rezept. Sie meldet sich bei ihrem Arbeitgeber krank und holt sich das Medikament aus der Apotheke. Nachdem sie sich auskuriert hat, ist sie am übernächsten Tag gesund und kann wieder zur Arbeit gehen.“

Was steckt in der Geschichte drin?

Wahrscheinlich ist das eine Geschichte, die so oder ähnlich jeden Tag in Deutschland passiert. Sie erscheint alltäglich. Gleichzeitig verbinden sich mit der Geschichte aber einige wichtige Kennzeichen des deutschen Gesundheitssystems.

Beispielsweise:

- **Solidarprinzip:** Welche Behandlung Anna erhält, richtet sich grundsätzlich nach der Erkrankung, nicht nach dem Einkommen.
- **Lohnfortzahlung im Krankheitsfall:** Für die Zeit, in der sie sich erholt, bekommt sie keinen Abzug vom Lohn.
- **Freie Arztwahl:** Anna ist zu ihrer üblichen Hausärztin gegangen. Sie hätte aber auch zu einem anderen Hausarzt oder einer anderen Hausärztin gehen können. In Deutschland gibt es eine freie Arzt-

³⁷ Die Pflegeversicherung wird in Kapitel 7.5 (Alterung der Gesellschaft und Pflege) beschrieben.

wahl. Für einen Termin bei einem Facharzt oder einer Fachärztin ist in vielen Fällen aber eine Überweisung erforderlich.

- **Dienst- und Sachleistungen:** Anna erhält eine Behandlung und ein Medikament. Diese Bausteine sind typisch für das Gesundheitssystem. Geldleistungen spielen in diesem Bereich des Sozialstaats, anders als beispielsweise in der Rente oder Arbeitslosenversicherung, eine nachgeordnete Rolle.
- **Versicherungsprinzip:** Die ärztliche Behandlung ist für Anna kostenfrei. Weil sie gesetzlich versichert ist, rechnet ihre Ärztin direkt mit der Krankenkasse ab.
- **Zusammenwirken verschiedener Stellen:** Das Medikament erhält sie nicht in der Arztpraxis, sondern in der Apotheke.

Zum Arzt gehen, ohne die Kosten der Behandlung tragen zu müssen; krank sein können ohne direkte finanzielle Einbußen: Das sind wichtige Errungenschaften des deutschen Gesundheitssystems und des Sozialstaats. Das Versicherungssystem und die dezentrale Organisation mit vielen verschiedenen Zuständigkeiten sind zentrale Merkmale des Weges, den das deutsche Gesundheitssystem seit seinen Anfängen im Kaiserreich genommen hat. Es wird auch als **Bismarck-System** beschrieben.

Andere Länder haben andere Wege eingeschlagen. In Großbritannien oder Schweden sind die Ärzt_innen und viele Pfleger_innen beispielsweise direkt beim Staat angestellt. Das ist eines der Kennzeichen des sogenannten **Beveridge-Modells**.

Die USA stehen für einen dritten Typ. Dort dominieren individuell abgeschlossene und ausgehandelte Versicherungen und die private Leistungserbringung. Dieses System kann man als **Privat- oder Marktmodell** bezeichnen. Tabelle 5 zeigt einige weitere wichtige Unterschiede zwischen diesen drei Typen von Gesundheitssystemen.

Wichtig zu wissen: Keines dieser Modelle existiert in Reinform. Jedes hat seine Vor- und Nachteile. Aber es ist für die politische Diskussion hilfreich, die Alternativen zu kennen und sich der grundsätzlichen Strukturen bewusst zu sein.

Drei unterschiedliche Gesundheitssysteme

Kein Modell in Reinform

Typen von Gesundheitssystemen

Bismarck-Modell – Sozialversicherung	Beveridge-Modell – nationaler Gesundheitsdienst	Privatmodell – Privatversicherung
Beitragsfinanzierung	Steuerfinanzierung	Selbstzahler_innen per Versicherungsprämie
Regulierter Markt	Staatliches Angebot	Freier Markt
Mischung staatlicher und privater Leistungserbringer_innen	Vorwiegend staatliche Leistungserbringer_innen	Vorwiegend private Leistungserbringer_innen
Patient_innensouveränität: mittel	Patient_innensouveränität: gering	Patient_innensouveränität: hoch
Beispiel: Deutschland, Österreich, Frankreich	Beispiel: Großbritannien, Schweden, Dänemark	Beispiel: USA

Quelle: nach Hodek (2020: 29).

Unterschiedliche Perspektiven
und Interessen

Politische Gestaltung im Gesundheitssystem: unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen

Fast 500 Milliarden Euro wurden in Deutschland im Jahr 2023 für Gesundheit ausgegeben (Statistisches Bundesamt 2025a). Das sind mehr als eine Milliarde Euro pro Tag. Nahezu jeder achte Euro des deutschen Bruttoinlandsprodukts fließt ins Gesundheitswesen.

Die besondere Herausforderung im Gesundheitssystem lautet, die verschiedenen Interessen in Einklang zu bringen: Wer krank ist, wünscht sich eine möglichst optimale Behandlung. Ärzt_innen und alle anderen, die im medizinischen Bereich arbeiten, müssen ihren Lebensunterhalt damit verdienen. Die Hersteller_innen wollen möglichst gute Medikamente herstellen, aber auch mit ihnen Geld verdienen.

Die Frage ist, was jeweils angemessen ist – welche Behandlung, welches Gehalt, welcher Preis. Und wer soll was bezahlen? Was soll über Beiträge der Versicherten bezahlt werden? Welche Kosten sollten von allen über Steuern getragen werden? Sollten Patient_innen in bestimmten Fällen zuzahlen? Das sind nur einige der Fragen, die sich mit Blick auf den Grundwert **Gerechtigkeit** im Gesundheitssystem stellen.

Auch der Grundwert **Freiheit** ist im Gesundheitssystem wichtig. Soll etwa jede_r den Arzt oder die Ärztin frei wählen dürfen? Welche Impfungen sollen verpflichtend sein: für alle, Kinder in der Kita oder Beschäftigte im Gesundheitswesen? Wo dürfen Ärzt_innen Praxen eröffnen? Wer wählt unter verschiedenen und unterschiedlich teuren Be-

handlungsmethoden aus? Das sind Fragen, die immer wieder diskutiert und entschieden werden müssen.

Grundsätzlich entschieden ist in Deutschland, dass im Gesundheitssystem der Grundwert **Solidarität** verankert ist. Alle tragen gemeinsam die Last der oder des anderen mit. Über die genaue Organisation und Grenzen muss und darf aber auch hier immer wieder diskutiert werden.

Gesundheit und Gesundheitssystem

Was bedeutet überhaupt Gesundheit? Diese Frage stellt sich zwangsläufig zu Beginn der Überlegungen zum Gesundheitssystem. Die bekannteste Antwort stammt von der WHO aus dem Jahr 1946:

„Gesundheit ist ein Zustand vollkommenen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur die Abwesenheit von Krankheit und Gebrechen.“ (WHO 1946, Übersetzung J. D.)

Auch in den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung, die die Vereinten Nationen (VN) 2015 verabschiedet haben, wird neben Gesundheit das Wohlergehen betont. Die VN wollen bis 2030 „ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern“ (BMZ 2025).

Als Unterziel dazu haben die Staaten vereinbart: „Die allgemeine Gesundheitsversorgung, einschließlich der Absicherung gegen finanzielle Risiken, den Zugang zu hochwertigen grundlegenden Gesundheitsdiensten und den Zugang zu sicheren, wirksamen, hochwertigen und bezahlbaren unentbehrlichen Arzneimitteln und Impfstoffen für alle erreichen“ (BMZ 2025).

Die Übergänge von gesund zu krank sind fließend und individuell verschieden. Ein gutes Gesundheitssystem muss dort ansetzen und dem oder der Einzelnen bestmöglich helfen, seine Gesundheit wiederherzustellen oder zu erhalten. Gesundheit bedeutet daher im weiteren Sinne nicht nur Behandlung, sondern auch Gesundheitsförderung, Prävention, Rehabilitation und Pflege.

Das deutsche Gesundheitsversorgungssystem (Bismarck-Modell)

Die ersten Vorläufer einer solidarischen Krankenversicherung gab es schon im Mittelalter, beispielsweise über die Zünfte organisiert. Vor der Einführung einer ersten gesetzlichen Krankenversicherung gab es ein System von Selbsthilfekassen von Handwerker_innen sowie Fabrikarbeiter_innen (vgl. Gerlinger 2024).

1883 führte das „Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter“ eine einheitliche Krankenversicherungspflicht für Arbeiter bis zu



Zum Weiterlesen:

Thomas Gerlinger (2024):
Merkmale des deutschen
Gesundheitssystems,
Bundeszentrale für politische
Bildung, ↗ [https://www.bpb.de/
themen/gesundheit/gesundheits-
politik/545619/merkmale-
des-deutschen-gesundheitssys-
tems/](https://www.bpb.de/themen/gesundheit/gesundheitspolitik/545619/merkmale-des-deutschen-gesundheitssystems/)

Deutsche Krankenversicherung:
1883

einer bestimmten Einkommenshöhe ein. Jede_r Versicherungspflichtige wurde Mitglied der Krankenversicherung, die für den Berufszweig eingerichtet war, dem er oder sie angehörte. Die wichtigste Aufgabe der Versicherung bestand zunächst darin, einen Lohnabfall oder -ausfall bei Krankheit zu verhindern. Sachleistungen wie Medikamente oder Behandlungen wurden erst später Teil der Krankenversicherung.

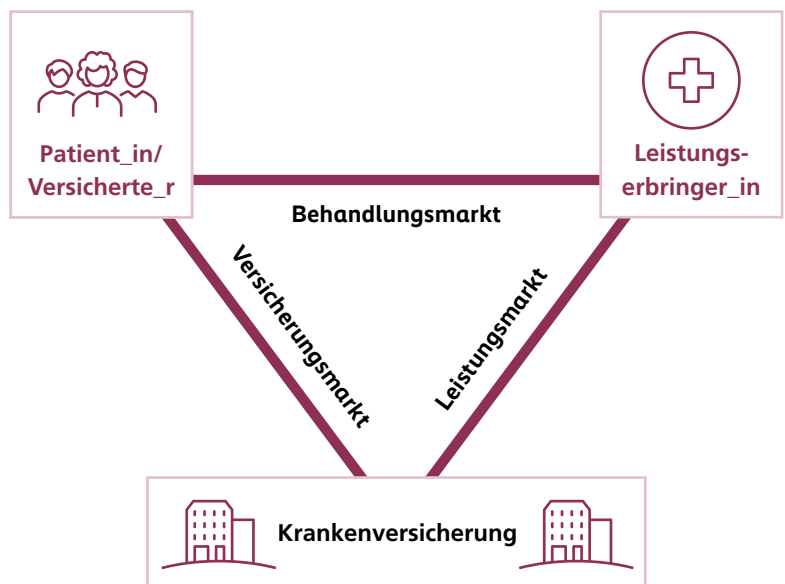
Die Einführung einer Krankenversicherung in Deutschland war ein in Europa zu diesem Zeitpunkt einzigartiger Schritt. Bismarck und der Kaiser gingen ihn auch aus strategischem Kalkül. Sie wollten den politischen Druck, den die wachsende Arbeiter_innenbewegung ausübte, mit sozialen Reformen abschwächen (siehe hierzu auch das Lesebuch „Geschichte der Sozialen Demokratie“).

Zentrales Merkmal: die Krankenkassen

Ein zentrales Kennzeichen des deutschen Gesundheitssystems ist die Organisation über Krankenkassen. Versicherte bezahlen einen Beitrag oder eine Versicherungsprämie an ihre jeweilige Krankenkasse. Die Krankenkassen übernehmen die Kosten für Dienstleistungen (zum Beispiel Behandlungen) und Sachleistungen (unter anderem Medikamente).

Abb. 20

Dreieck der Beziehungen im Gesundheitswesen



Quelle: Abbildung nach Hodek (2020: 27).

Das Krankenkassensystem ist dabei zweigeteilt. In den gesetzlichen Krankenkassen zahlen die Versicherten einen Beitrag, der sich an ihrem Einkommen bemisst. In der privaten Krankenkasse bemisst sich der jeweilige Beitrag nach dem eigenen Gesundheitszustand, dem Eintrittsalter und dem individuellen Krankheitsrisiko. Rund 90 Prozent der Bevölkerung waren 2025 in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), rund zehn Prozent in der privaten Krankenversicherung (PKV) versichert.

Eine Krankenversicherung ist in Deutschland Pflicht. Arbeitnehmer_innen sind grundsätzlich in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert. Liegt ihr Einkommen über 73.800 Euro brutto im Jahr (Wert für 2025), können sie sich wahlweise auch in der privaten Krankenversicherung versichern. Selbstständige und Beamt_innen können wählen. Allerdings ist es für Beamt_innen meist finanziell unattraktiv, sich in einer GKV zu versichern (siehe dazu Seite 151).

Krankenversicherung ist in Deutschland Pflicht

Im System einer privaten Krankenversicherung zahlen die Patient_innen Rechnungen und Kosten für Medikamente zunächst selbst. Sie können dann bei der Krankenkasse, Beamt_innen außerdem bei der Beihilfe, die Erstattung der Kosten beantragen. Gesetzlich Versicherte zahlen nur eventuelle Zuzahlungen – der Hauptteil der Kosten wird zwischen Leistungserbringer_innen (zum Beispiel Arztpraxen) und den Krankenversicherungen geregelt.

Die gesetzlichen Krankenkassen werden überwiegend von den Beiträgen ihrer Versicherten finanziert. Die Finanzierung erfolgt umlagebasiert. Das heißt, die Ausgaben eines laufenden Jahres werden grundsätzlich aus den Einnahmen finanziert. Der Beitrag zur Krankenversicherung lag 2025 bei 14,6 Prozent des Bruttoeinkommens. Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen teilen sich ihn paritätisch, was bedeutet, dass jede_r 7,3 Prozent des Bruttogehalts zahlt. Zusätzlich können die Krankenkassen einen Zusatzbeitrag erheben, den Versicherte und Arbeitgeber_innen sich ebenfalls teilen. Er lag 2025 durchschnittlich bei circa 2,5 Prozent. In Deutschland gibt es circa 100 gesetzliche Krankenkassen.

Überwiegende Finanzierung über Beiträge

Für die Abgaben an die Krankenkassen wird nur das Einkommen bis zur sogenannten Beitragsbemessungsgrenze berücksichtigt. Diese lag 2025 bei monatlich 5.512,50 Euro brutto. Wer mehr verdient, zahlt trotzdem nur so viel Beitrag, als würde er oder sie nur 5.512,50 Euro brutto verdienen. Das heißt, Gesundheitsbeiträge sind bis zur Beitragsbemessungsgrenze proportional, dann regressiv. Bis zur genannten Grenze zahlen alle den gleichen Anteil ihres Einkommens. Wer mehr verdient, zahlt einen kleineren Anteil seines oder ihres Arbeitseinkommens. Kapitaleinkommen (Mieten, Dividenden, Zinsen usw.) werden bei der Berechnung des Krankenkassenbeitrags nicht berücksichtigt. Ein Reformvorschlag unter anderem der SPD, die sogenannte Bürgerversicherung, sieht vor, das zu ändern. Außerdem sollen Selbstständige und Beamt_innen in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen werden.

Beitragsbemessungsgrenze

„Kranke haben unabhängig von Herkunft, Alter oder Geschlecht denselben Anspruch auf Versorgung und gleiche Teilhabe am medizinischen Fortschritt. Wir wollen keine Zweiklassenmedizin. Deshalb wollen wir die solidarische Bürgerversicherung, in die alle Menschen einbezogen werden.“

(Hamburger Programm 2007: 58)

Der SPD-Vorschlag einer **Bürgerversicherung** sieht vor, die Umlagefinanzierung des Gesundheitssystems beizubehalten und es auf eine deutlich breitere finanzielle Basis zu stellen. Die GKV-Versicherungspflicht soll auf alle Bürger_innen ausgeweitet werden, das heißt, die bisher ausgenommenen Bevölkerungsgruppen wie zum Beispiel Selbstständige und Beamt_innen sollen einbezogen werden. Die Versicherungspflichtgrenze soll abgeschafft werden. Die Beitragsgrundlage soll durch die Einbeziehung weiterer Einkunftsarten wie zum Beispiel Einkünfte aus Vermietung, Zinseinkünfte und Kapitaleinkünfte erweitert werden. Die bestehende Beitragsbemessungsgrenze soll angehoben werden. Die Anbieter der Bürgerversicherung sollen sowohl gesetzliche wie auch private Krankenkassen sein, zwischen denen frei gewählt werden kann. Unterschiede in der Versichertenstruktur werden durch einen Risikostrukturausgleich ausgeglichen.



Neue Struktur seit 2019:
ermöglicht Ausgleich von Risiken
und Steuerzuschuss

Gesundheitsfonds

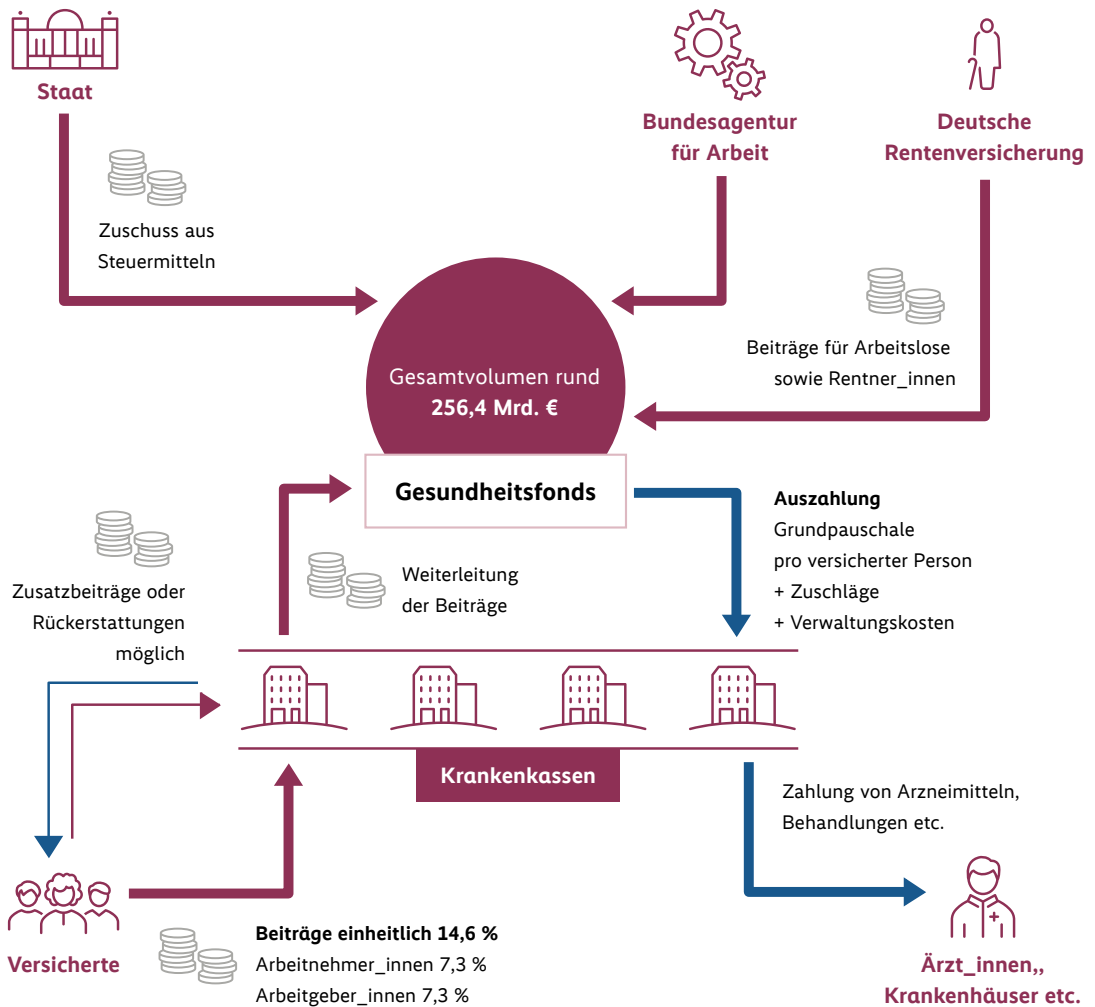
Eine Bürgerversicherung fand in den Regierungskoalitionen der Vergangenheit keine Mehrheit. Eine Kompromisslösung der Großen Koalition des 16. Deutschen Bundestags war der Gesundheitsfonds, der zum 1. Januar 2009 eingeführt wurde. Seine Ziele waren die gerechtere Verteilung der Beiträge, eine Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Krankenkassen und die Schaffung einer breiteren Finanzierungsbasis durch staatliche Zuschüsse. In diesem Fonds werden alle Beiträge der gesetzlich Versicherten zusammengefasst. Ergänzt werden diese Mittel durch einen Steuerzuschuss, der 2025 14,5 Milliarden Euro beträgt.

Der Steuerzuschuss über den Gesundheitsfonds ist eine Möglichkeit, auch Einkommen aus Kapitalerträgen an den Kosten des Gesundheitssystems zu beteiligen. Der Gesundheitsfonds hat noch einen weiteren Vorteil: Über ihn werden unterschiedliche Krankheitsrisiken zwischen den Krankenkassen ausgeglichen.

Grundsätzlich erhält jede gesetzliche Krankenkasse einen Zuschuss pro Versicherten und Versicherter. Darüber hinaus wird aber auch berücksichtigt, welche Gesundheitsrisiken – zum Beispiel kostenintensive chronische Krankheiten – die Versicherten in den jeweiligen Krankenkassen haben. Dafür erhalten die Kassen zusätzliche Mittel (siehe Abbildung 21).

Gesundheitsfonds

Abb. 21



Quelle: nach BMG (2022: 28 f.).

Die private Krankenversicherung (PKV)

Etwa zehn Prozent der deutschen Bevölkerung sind privat krankenversichert. Es gibt etwas weniger als 50 private Krankenkassen in Deutschland. Bei der PKV wird eine Versicherungsprämie nach dem vereinbarten Leistungsumfang, dem allgemeinen Gesundheitszustand, dem Geschlecht und dem Eintrittsalter berechnet.

Die private Krankenversicherung arbeitet nicht umlagebasiert. Sie ist stattdessen verpflichtet, Kapitalrücklagen (Altersrückstellungen) für ihre Versicherten zu bilden. Lange war es ein Problem, zwischen privaten Krankenkassen zu wechseln, weil die aufnehmende Versicherung für die neu zu versichernde Person noch keine Rückstellung gebildet hatte. Entsprechend teuer waren neu abgeschlossene Tarife, vor allem in höheren Lebensjahren. Seit 2009 können die Versicherten aber einen wesentlichen Teil der Rücklagen zu einer neuen Versicherung mitnehmen.

Die Tarife in der privaten Krankenversicherung sind oft günstiger als diejenigen in der gesetzlichen Krankenversicherung, insbesondere für jüngere und gesündere Personen sowie gut verdienende Alleinstehende. Meist bieten private Krankenkassen auch umfassendere Leistungen – etwa Einzelzimmer im Krankenhaus oder Ähnliches.

Das liegt allerdings nicht daran, dass die privaten Krankenkassen besser oder günstiger arbeiten. Vielmehr ist es so, dass die privaten Krankenkassen den gesetzlichen die „guten Risiken“ entziehen. Was ist damit gemeint?

50 Prozent Beamt_innen

In den privaten Krankenkassen sind ungefähr zur Hälfte Beamt_innen und zur anderen Hälfte Menschen mit hohem Einkommen versichert. In der Summe haben die Kund_innen der privaten Krankenversicherung daher höhere Einkommen, oft auch höhere Bildungsabschlüsse und weniger körperlich fordernde Berufe. Alle diese Faktoren beeinflussen die Gesundheit. Einfach gesprochen sind die Menschen in der PKV im Schnitt gesünder und kosten die Versicherungen weniger, bringen ihnen aber mehr Geld. Diese Personen mit hohem Einkommen und geringeren Gesundheitsrisiken fehlen aber umgekehrt in den gesetzlichen Krankenkassen. Tatsächlich sind die Privatversicherten – Beamt_innen, Selbstständige und Bezieher_innen hoher Einkommen – für die PKV wirtschaftlich so günstig, dass sie die medizinischen Leistungen nicht nur zum normalen Preis, sondern mit einem Aufschlag erstatten können. Das schafft bei den Leistungserbringer_innen Anreize, Privatpatient_innen bevorzugt zu versorgen (Walendzik 2013). Vereinfacht gesagt: Der Arzt oder die Ärztin verdient mit Privatversicherten mehr Geld, daher bekommen sie zum Beispiel schneller einen Termin. In diesem Zusammenhang wird häufig auch kritisch von einer „Zweiklassenmedizin“ gesprochen. Es ist sogar so, dass in Gegenden mit einer hohen Anzahl Privatversicherter auch überdurchschnittlich viele Ärzt_innen ansässig sind (vgl. Ochmann et al. 2020).

„Gute“ Risiken verschafften
PKV Vorteile

Krankenversicherung für Beamt_innen – ein Hilfsprogramm für private Krankenversicherungen?



Mehr als die Hälfte aller Personen in der privaten Krankenversicherung sind Beamt_innen. Das liegt daran, dass es für sie in der Regel unwirtschaftlich wäre, sich gesetzlich zu versichern. Beamt_innen erhalten von ihrem Arbeitgeber – also zum Beispiel dem Bund oder einem Bundesland – eine Beihilfe. Diese Beihilfe deckt in der Regel 50 Prozent der Kosten einer Behandlung oder eines Medikaments ab. Für die restlichen 50 Prozent können Beamt_innen bei den privaten Krankenkassen eine speziell zugeschnittene Versicherung abschließen. Würden sie sich freiwillig gesetzlich versichern, könnten sie die Beihilfe nicht nutzen, müssten aber den eigenen Beitrag und den Arbeitgeberbeitrag zahlen.

Hamburg hat 2018 als erstes Bundesland eine Neuerung eingeführt, die die Versicherung in einer gesetzlichen Krankenkasse für Beamt_innen überhaupt sinnvoll macht. Dort kann man statt der Beihilfe nun einen „Arbeitgeberzuschuss“ wählen. Inzwischen gibt es diese Regelung in neun Bundesländern. Detailregelungen, zum Beispiel bei einem Wechsel in ein anderes Bundesland, sorgen aber dafür, dass diese Option noch nicht immer wirtschaftlich gleichwertig ist.

Familienangehörige ohne eigenes Einkommen sind in der GKV grundsätzlich beitragsfrei mitversichert. Bei der PKV ist für jede versicherte Person eine separate Versicherungsprämie fällig. PKV-Versicherte können nicht jederzeit zurück in die GKV. Sie müssen noch unter 55 Jahre alt sein, und ihr Einkommen muss wieder unter die Beitragsbemessungsgrenze gesunken sein. Private Versicherer sind seit 2009 gesetzlich dazu verpflichtet, einen Basistarif anzubieten, dessen Leistungsspektrum dem Angebot der GKV entspricht und der nicht teurer als der durchschnittliche GKV-Beitrag sein darf. PKV- und freiwillig GKV-Versicherte können jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen in den Basistarif wechseln.

Prinzip Selbstverwaltung

Zu Beginn des Kapitels haben wir verschiedene Fragen aufgeworfen, unter anderem wer in Deutschland darüber entscheidet, wer welche Behandlung bekommt. Die Antwort darauf lautet, dass diese Entscheidung weder der Markt noch der Staat treffen, sondern dass sie innerhalb des Gesundheitssystems getroffen wird. Das Prinzip dahinter lautet Selbstverwaltung. Eine wichtige Institution in diesem System sind beispielsweise die gesetzlichen Krankenkassen, deren Verwaltungsräte von den Versicherten und Arbeitgeber_innen über die Sozialwahlen bestimmt werden. Auch die Selbstverwaltungsgremien der Ärzt_innen oder Krankenhäuser spielen eine große Rolle. Das oberste Gremium der Selbstverwaltung ist der Gemeinsame Bundes-

*Wichtig im Gesundheitswesen:
Selbstverwaltung*



Zum Weiterlesen:

BMG (2022): *Das deutsche Gesundheitssystem*, Berlin,

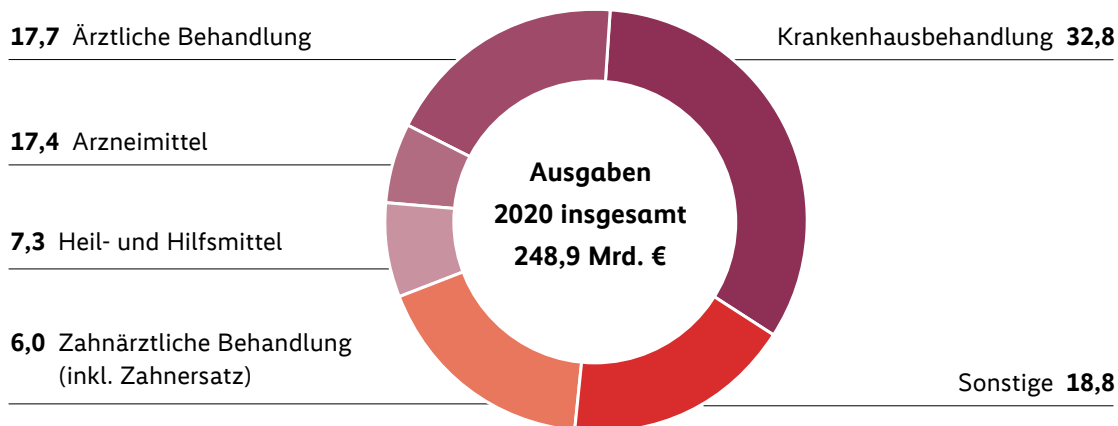
➔ https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/user_upload/Das-deutsche-Gesundheitssystem_bf.pdf

ausschuss (G-BA). Er legt die Richtlinien für Behandlungen fest, die für die gesetzlichen Krankenkassen bindend sind. Neben Vertreter_innen der Krankenkassen, Ärzt_innen und Krankenhäuser sind auch Patientenvertreter_innen im G-BA vertreten, die über Mitberatungs- und Antragsrechte, aber kein Stimmrecht verfügen. Zwei wichtige Institute arbeiten dem G-BA zu. Eines ist das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG). Seine Aufgabe lautet, Kosten und Nutzen von Arzneimitteln und Behandlungsmethoden zu bewerten. Die Aufgabe des Instituts für Qualitätssicherung und Transparenz im Gesundheitswesen (IQTIG) ist die Qualitätssicherung im Gesundheitswesen. Der Staat setzt über Bundesgesetzgebung und Entscheidungen des Bundesgesundheitsministeriums, aber auch über Landesgesetze den Rahmen der Selbstverwaltung.

Verteilung der Ausgaben im Gesundheitswesen

Abb. 22

Anteil ausgewählter Leistungsarten an den Gesamtausgaben für Leistungen der GKV im Jahr 2020 in Höhe von 248,9 Mrd. Euro in Prozent



Quelle: BMG (2022: 32).

Das britische Gesundheitsversorgungssystem (Beveridge-Modell)

NHS überwiegend steuerfinanziert

Die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung in Großbritannien liegt traditionell in öffentlicher Hand. Die meisten Aufgaben im Gesundheitssystem werden vom seit 1948 existierenden National Health Service (NHS) geplant, gesteuert und reguliert (Beveridge-Reformen). Der NHS wird zum größten Teil über Steuern finanziert und staatlich verwaltet. Alle Bürger_innen sind automatisch Mitglieder im NHS. Anspruch auf Leistungen aus dem Gesundheitssystem hat die gesamte Wohnbevölkerung Großbritanniens unabhängig von Nationalität oder Einkommen. Die allen zugängliche Grundversorgung umfasst allgemein- und fachärztliche, ambulant und stationär durchgeführte Behandlungen sowie die Unterbringung in Pflegeeinrichtungen.

Das Gesundheitssystem finanziert sich zum Großteil aus Steuermitteln, ferner aus privaten Zuzahlungen, vorwiegend für Medikamente und zahnärztliche Leistungen, sowie aus Beiträgen zur nationalen Versicherung des NHS, in die selbstständige und nichtselbstständige Erwerbstätige sowie Arbeitgeber_innen einzahlen. Ungefähr 99 Prozent der Gesamtausgaben werden aus allgemeinen Steuern und einer speziellen Gesundheitssteuer (*National Insurance*) finanziert. Nur etwa ein Prozent machen Zusatzzahlungen aus (DHSC 2024; King's Fund 2025). Die Behandlungen sind für die Patient_innen in der Regel kostenlos.

Die Grundversorgung leisten Hausärzt_innen. Die zumeist selbstständigen Hausärzt_innen sind auch „Gatekeeper_innen“ (deutsch: Pförtner_innen) für erweiterte Spezialbehandlungen. Der Hausarzt oder die Hausärztin ist erste und Hauptanlaufstation, die, sollte es notwendig sein, auch für die Weitervermittlung der Patient_innen an Spezialist_innen verantwortlich ist.

In einem Notfall sind die krankenhouseigenen Notfallambulanzen zuständig. Die Krankenhäuser werden sowohl leistungsbezogen als auch vertraglich pauschaliert bezahlt. Das Gesamtbudget ist gedeckelt und unterliegt der Steuerung durch die zentralstaatliche Ministerialbürokratie und die Gesundheitsministerien von England, Wales, Schottland und Nordirland.

Die Wahlfreiheit der Patient_innen ist begrenzt. Eine freie Hausarztwahl ist partiell im Rahmen der Zugehörigkeit zu einem Distrikt möglich. Auch können Patient_innen in Absprache mit ihrem Hausarzt oder ihrer Hausärztin für eine nachstehende Behandlung aus mehreren in einer Liste geführten Krankenhäusern wählen. Die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Krankenhäusern zu wählen, soll übliche Wartezeiten reduzieren.

Eines der größten Probleme des britischen Gesundheitssystems stellen die unzureichende Finanzierung und die daraus resultierenden langen Wartezeiten dar. Im Jahr 2025 lag die Zahl der auf einen Termin beziehungsweise eine Behandlung wartenden Patient_innen bei 6,25 Millionen (BMA 2025). Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) gibt Großbritannien etwas weniger Geld für die Gesundheitsversorgung aus als Deutschland: Im Jahr 2023 entfielen etwa knapp elf Prozent des BIP auf Gesundheitsausgaben, in Deutschland waren es fast zwölf Prozent. Dennoch leidet der NHS unter einer großen Unterfinanzierung, die auch eine Folge der jahrelangen Sparpolitik konservativer Regierungen ist. Die Labour-Regierung trat 2024 mit dem Versprechen an, wieder mehr in das Gesundheitswesen zu investieren und insbesondere den Rückstau bei den Behandlungen in den Griff zu kriegen.

Problem: unzureichende Finanzierung

Das deutsche Gesundheitssystem im internationalen Vergleich
Vergleicht man das deutsche Gesundheitssystem mit denjenigen in anderen Ländern, stellt sich die Frage der Vergleichsgruppen. Im weltwei-

Deutschland: ein gutes, kein sehr
gutes Gesundheitssystem

ten Vergleich hat Deutschland eines der besten Gesundheitssysteme. Schaut man hingegen auf wirtschaftlich ähnlich starke Länder, haben wir ein gutes, aber kein sehr gutes Gesundheitssystem. Überdurchschnittlich sind unter anderem die Anzahl an Ärzt_innen, aber auch die Anzahl an Krankenhausbetten. Der Zugang zu medizinischen Leistungen ist sehr gut mit im Vergleich geringen Wartezeiten. In der Folge gibt es allerdings auch sehr viele Arztbesuche und Krankenhausaufenthalte pro Person. Die Gesundheitsausgaben sind sehr hoch, die Versorgungsqualität ist aber nicht besser als anderswo (vgl. Hodek 2020: 38).

Beurteilung des deutschen Gesundheitssystems

Tab. 6

Themenfeld	Deutsches Gesundheitssystem
Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> → sehr viele Krankenhäuser und Betten → überdurchschnittlich viele Ärzt_innen und Pflegekräfte → aber: sehr wenig Personal pro Fall
Zugang	<ul style="list-style-type: none"> → geringe Wartezeiten → sehr geringe Selbstbeteiligungen → viel Wahlfreiheit für Patient_innen
Inanspruchnahme	<ul style="list-style-type: none"> → sehr viele Krankenhausaufenthalte → sehr viele Arztkontakte → hoher Arzneimittelverbrauch
Qualität	<ul style="list-style-type: none"> → mittlere Lebenserwartung → hohe Überlebenschancen bei Schlaganfall → viele vermeidbare Krankheitsfälle
Kosten	<ul style="list-style-type: none"> → hoher Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP → moderates Wachstum → geringe Kosten pro Krankheitsfall

Quelle: nach Hodek (2020: 38).

Eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung hat 2023 die Probleme des Gesundheitssystems so beschrieben:

Studie der FES: Probleme des
deutschen Gesundheitssystems

„Unser Gesundheitswesen ist zu komplex, zu wenig koordiniert, zu arztlastig, zu institutionell ausgerichtet, statt patient_innenorientiert und pfadbezogen aufgestellt zu sein. Charakteristika sind die starre Trennung der Sektoren, das Nebeneinander von Über-, Unter- und Fehlversorgung, die Verschleppung oder Verhinderung der digitalen Transformation, die fehlende effiziente Nutzung der vorhandenen personellen Ressourcen, ein unkontrolliertes Nebeneinander unterschied-

licher wettbewerblicher Interessen, die zu hohen Kosten für die gelieferte Qualität und vieles mehr.“ (Gruhl 2023: 6)

Diese Defizite haben konkrete Auswirkungen: Die Lebenserwartung in Deutschland ist niedriger als in den deutschsprachigen Regionen in Österreich, der Schweiz und Italien und insgesamt niedriger als in Westeuropa. Eine wesentliche Ursache ist mangelnde Prävention (Gruhl 2023: 11). Die Forscher_innen haben basierend auf dieser Analyse acht Prüfsteine für Reformen im Gesundheitssystem und zehn kurzfristig realisierbare Handlungsempfehlungen formuliert.

Prüfsteine für Reformen des Gesundheitssystems



1. **Vereinfachung:** Die Strukturen und Prozesse sollen einfacher werden.
 2. **Relevanz:** Die Reformen mit der größten voraussichtlichen Wirkung sollen im Vordergrund stehen.
 3. **Machbarkeit:** Reformen gelingen wahrscheinlicher, wenn sie bestehende Strukturen mitdenken.
 4. **Zuständigkeit:** Die Zuständigkeit auf den verschiedenen Ebenen soll klar geregelt werden.
 5. **Substitution:** Jede neue Institution/Instanz soll mindestens eine andere ersetzen oder integrieren.
 6. **Entflechtung:** Ökonomische Partikularinteressen sind von Regulierungsentscheidungen zu trennen.
 7. **Chancen:** Für alle Veränderungen sollen Ziele festgelegt und evaluiert werden.
 8. **Digitaler Mehrwert und Informationssicherheit:** Die Digitalisierung soll so gestaltet werden, dass sie entlastet (Gruhl 2023: 13).
-



Zehn Handlungsempfehlungen für das deutsche Gesundheitssystem

1. Reformen mit Bürger_innen und nicht gegen sie umsetzen
 2. Bedarfs- und versorgungsgerechter Einsatz des verfügbaren Personals
 3. Optimierte Navigation der Patient_innen an den Eintrittspunkten in das Gesundheits- und Pflegewesen
 4. Verantwortlichkeit an Patient_innenpfaden ausrichten
 5. Synergieeffekte an den Sektorengrenzen nutzen
 6. Reduzierung abrechnungstechnisch bedingter, nicht bedarfsorientierter Leistungserbringung
 7. Öffnung des ärztlichen Behandlungsmonopols
 8. Bündelung der pflegerischen Verantwortung und Öffnung neuer Organisationsmodelle in der Pflegepraxis
 9. Digitale Transformation: Jetzt!
 10. Prävention gestalten
-



Zum Weiterlesen:

*FES diskurs: Solidarisch,
gerecht und kurzfristig
umsetzbar.*



Aktuelle Debatten

Fallkostenpauschale

Diskussionen über Reformen im Gesundheitssystem

Reformen im Gesundheitssystem betreffen fast alle Bürger_innen unmittelbar. Daher werden die Debatten meist auch sehr emotional geführt. Gleichzeitig können sie wegen der Struktur des Gesundheitssystems sehr technisch sein. Ein Beispiel ist die **Fallkostenpauschale**.

Das ist ein Abrechnungssystem, das 2004 in Deutschland eingeführt wurde. Die Idee lautete, für bestimmte Behandlungen alle Leistungen zusammenzufassen und als Pauschale zu vergüten. Für die Entfernung eines Blinddarms wird dabei eine Pauschale an ein Krankenhaus gezahlt, die die Vergütung für zum Beispiel die Operation und Nachsorge und eine bestimmte Anzahl von Krankenhaustagen beinhaltet. Eine Idee dabei war es, Krankenhäusern, die besonders effizient arbeiten, einen Vorteil zu verschaffen. Die Kritik an diesem Modell lautet, dass so finanzielle Anreize geschaffen würden, Patient_innen sehr früh zu entlassen, weil nur eine bestimmte Anzahl Übernachtungen in der Pauschale vorgesehen sei. Oder dass der Anreiz geschaffen werde, zur Sicherstellung der Finanzierung eine bestimmte Anzahl an Operationen oder teuren Untersuchungen „zu erreichen“, auch wenn diese medizinisch nicht geboten seien.

Die vom ehemaligen Gesundheitsminister Karl Lauterbach vorangetriebene **Krankenhausreform** reagierte auf diese Kritik. Im Zuge der Reform wird das alte System durch **Vorhaltepauschalen** ergänzt oder ersetzt, die stärker die Bereitstellung von medizinischen Leistungen und Kapazitäten honorieren. Gleichzeitig sollen sich Krankenhäuser vermehrt auf bestimmte seltenere Eingriffe spezialisieren, um die Qualität dieser Operationen zu erhöhen.

Krankenhausreform

Eine Forderung, die mit schöner Regelmäßigkeit neu aufkommt, ist die einer **Praxisgebühr** (aktuell als „Kontaktgebühr“ diskutiert). Die Annahme dahinter lautet: Die Deutschen gehen zu oft zum Arzt. Mit einer Gebühr für jeden Arztbesuch sollen Bagatellbesuche verhindert werden. Die Idee wurde in Deutschland bereits einmal umgesetzt: Von 2004 bis 2012 kostete der erste Arztbesuch pro Quartal zehn Euro. Die erhoffte Lenkungswirkung blieb aber aus, die Verwaltungskosten waren hoch.

Praxisgebühr

Problematisch sind an entsprechenden Modellen insbesondere zwei Aspekte. Erstens die soziale Schieflage: Gerade chronisch Kranke werden stärker belastet, weil sie den Arzt oder die Ärztin häufiger aufsuchen müssen. Zweitens die erhöhten Kosten und Gefahren bei verschleppten Erkrankungen: Gehen Kranke wegen der Abschreckung durch die Gebühr zu spät zum Arzt oder zur Ärztin, verläuft die Krankheit unter Umständen schwerer und die Behandlungskosten steigen.

Auch hier gibt es eine soziale Unwucht. Gesundheitschancen und -risiken sind in Deutschland sehr ungleich verteilt. Gerade ärmere und sozial benachteiligte Menschen unterliegen viel höheren Risiken zu erkranken. Und viele Menschen scheuen den Gang zum Arzt oder zur Ärztin, kennen sich nicht gut aus im System oder holen sich zu spät Hilfe.

Ein Gegenvorschlag lautet, auch in Deutschland die **Hausärzt_innen** stärker als **Gatekeeper_innen** zu nutzen. Das ist mit dem oben genannten Reformvorschlag Nummer 3 gemeint. Es gibt auch Stimmen, nicht ab dem dritten Krankheitstag, sondern erst **später Krankschreibungen** einzufordern. Auch das würde Wartezimmer und medizinisches Personal entlasten. In Schweden ist beispielsweise eine Krankschreibung erst ab dem achten Krankheitstag erforderlich.

Hausärzt_innenmodell

Statt mit Gebühren neue Hürden aufzubauen, bieten Gesundheitskioske einen gegenteiligen Ansatz: Sie setzen auf niedrighschwellige Lösungen, die schnell und unkompliziert in Anspruch genommen werden können, und rücken Gesundheitskompetenz, Gesundheitsförderung und Prävention in den Mittelpunkt.

Gesundheitskioske sollen gerade in sozial benachteiligten Regionen und Stadtteilen einfach zu erreichende Beratung anbieten und beispielsweise aufklären oder Leistungen vermitteln, aber auch medizini-

Gesundheitskioske

sche Routineaufgaben übernehmen wie zum Beispiel Blutdruck und Blutzucker messen, Verbandswechsel und Wundversorgung.

Eine flächendeckende Umsetzung von Gesundheitskiosken würde die sozial ungleiche Verteilung von Gesundheitsrisiken wahrscheinlich stark reduzieren.

Prävention

Besonders in der damit verbundenen **Prävention** liegt ein großes Potenzial. Gesundheit wird immer mehr zu einer sozialen Frage, wenn die Förderung von gesundheitsbewusstem Verhalten und vor allem die Schaffung gesundheitsfördernder Verhältnisse in allen Lebensbereichen nicht stärker als gesamtgesellschaftliche Aufgabe in den Mittelpunkt rücken.

Die Idee, die eher in der Tradition des britischen oder skandinavischen Modells stünde, konnte sich in der politischen Debatte bislang aber nicht durchsetzen. Nur zwei Prozent der Krankenversichertengelder fließen aktuell in Vorsorge, zudem häufig nicht zielgerichtet.

Digitalisierung

In jedem Fall notwendig ist eine weitere **Digitalisierung** des Gesundheitswesens. Telemedizin kann Patient_innen und medizinisches Personal entlasten und Verwaltung vereinfachen. Die elektronische Patientenakte war ein Schritt in diese Richtung, der wie viele Digitalisierungsprojekte von intensiven Debatten über Datenschutz und Datensicherheit begleitet wurde.

Bürgerversicherung

Der größte Hebel, um soziale Ungleichheit im Gesundheitssystem zu beseitigen und das Gesundheitssystem gleichzeitig nachhaltiger zu finanzieren, bleibt aber die Einführung einer Krankenversicherung für alle: eine **Bürgerversicherung**.

Die Ende April 2026 von der Bundesregierung beschlossene Gesundheitsreform legt den Fokus auf Einsparungen. Sie basiert auf 66 Vorschlägen einer Kommission. Die Beratungen im Bundestag sind offen. Das Ziel lautet, den Beitragssatz zu stabilisieren.

Es ist wichtig, das Gesundheitssystem stabil zu finanzieren. Was bei Diskussionen über Kosten im Gesundheitswesen oft übersehen wird, ist der gleichzeitige **wirtschaftliche Nutzen** eines guten Gesundheitssystems. Es kann einerseits dafür sorgen, dass Menschen produktiv erwerbsfähig bleiben und weiter für sich selber sorgen können. Es nimmt auch die Sorge, bei Krankheit unmittelbar den finanziellen Ruin befürchten zu müssen.

Achtung: In Kreisläufen denken!

Aber das Gesundheitssystem ist andererseits auch ein großer Arbeitgeber mit derzeit circa 5,7 Millionen Beschäftigten. Deren Löhne sind zwar Gesundheitskosten, aber in **wirtschaftlichen Kreisläufen** gedacht auch wiederum Einnahmen an anderer Stelle. Das bedeutet, dass bei Sparvorschlägen für das Gesundheitssystem genau geschaut

werden muss, zulasten welcher Gruppen gespart werden soll und was Alternativen wären.

Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Leitprinzipien der Sozialen Demokratie im Gesundheitswesen sind Leistungsfähigkeit des Systems, Bedarfsgerechtigkeit und Solidarität bei der Finanzierung und der Risikoverteilung.
- Gesundheitskosten, besonders in der Prävention, sind nicht nur als Ausgaben, sondern auch als Investitionen in langfristige Gesundheit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und in Lebensqualität zu verstehen.
- Höhere Steuerzuschüsse oder die Einführung einer Bürgerversicherung ermöglichen eine breite und gerechte Finanzierung des Gesundheitssystems.
- Verbesserungen und Veränderungen im Gesundheitssystem müssen zwischen Politik und Selbstverwaltung ausgehandelt werden, ohne dass dabei Lobbyinteressen dominieren können.
- Ein fairer Wettbewerb zwischen Krankenkassen (privaten und gesetzlichen) erfordert tatsächlich gleiche Bedingungen, unter anderem auch mit Blick auf die Versicherung von Beamt_innen.
- Vorbeugende und niedrigschwellige Angebote und Maßnahmen müssen ausgebaut werden.
- Die Digitalisierung muss umsichtig und klug ausgebaut werden, um Prozesse zu vereinfachen und um medizinische Beschäftigte von Regelaufgaben zu entlasten und ihnen mehr Zeit im Kontakt mit Patient_innen zu ermöglichen.



7.5 Alterung der Gesellschaft und Pflege

Von Wolfgang Schroeder

Das vorliegende Kapitel befasst sich mit der Alterung der Bevölkerung und insbesondere mit der ambulanten und stationären Pflege pflegebedürftiger Menschen in Deutschland. Die Pflegeversicherung stellt neben Krankenversicherung, Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Unfallversicherung die fünfte Säule des bundesdeutschen Sozialversicherungsstaats dar. Pflegebedürftigkeit ist ein Lebensrisiko, das die Mehrheit der Menschen in Deutschland im Laufe ihres Lebens betrifft (Rothgang/Fischer 2019: 645). Pflegebedürftigkeit ist in § 14 Absatz 1 SGB XI wie folgt definiert:

„Pflegebedürftig [...] sind Personen, die gesundheitlich bedingte Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten aufweisen und deshalb der Hilfe durch andere bedürfen. Es muss sich um Personen handeln, die körperliche, kognitive oder psychische Beeinträchtigungen oder gesundheitlich bedingte Belastungen oder Anforderungen nicht selbstständig kompensieren oder bewältigen können.“

Um Anspruch auf Leistungen der Pflegeversicherung zu haben, muss die Pflegebedürftigkeit auf Dauer bestehen. Daher wird auch von Langzeitpflege gesprochen. Pflege umfasst nicht nur die ambulante und (teil-)stationäre Pflege durch Pflegefachkräfte, sondern insbesondere häusliche Pflege durch Angehörige (Pflegepersonen).

Anfänge im Kaiserreich

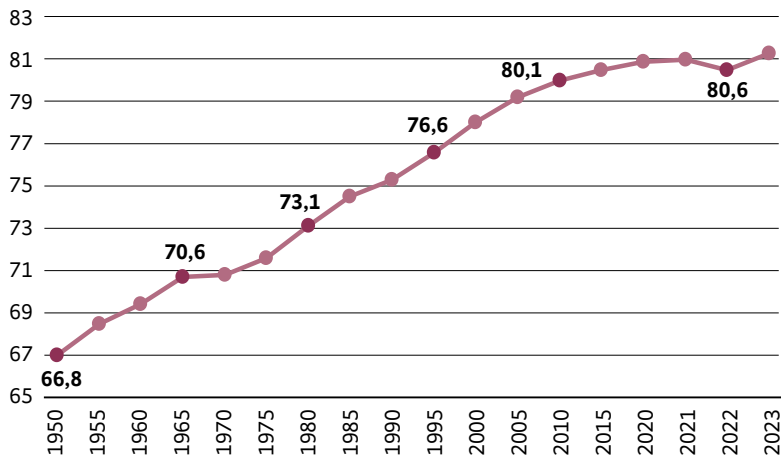
Historischer Hintergrund

Die Anfänge der deutschen Sozialversicherung gehen ins Kaiserreich zurück, wo durch Bismarck verschiedene Sozialversicherungszweige etabliert wurden (siehe Kapitel 7.2 Arbeit). Seit Einführung der Sozialversicherung ist unter anderem die Lebenserwartung der Menschen in Deutschland kontinuierlich angestiegen. Ursächlich dafür sind die verbesserte hygienische Situation, die leichter zugängliche ärztliche Versorgung und medizinischer Fortschritt sowie generell ein erhöhter Wohlstand. Seit 1960 ist die Lebenserwartung in Deutschland (Abbildung 23) von durchschnittlich 69,1 um etwa zwölf Jahre auf 81,3 (2019) gestiegen. Wegen der Coronapandemie ist die durchschnittliche Lebenserwartung in der Bevölkerung in den darauffolgenden Jahren wieder etwas gesunken (2020: 81,1, 2021: 80,8) (OECD 2024c). Die steigende Lebenserwartung war ein Grund, warum nach 20-jähriger Debatte 1995 mit der Pflegeversicherung ein weiterer Sozialversicherungszweig eingeführt wurde. Seitdem ist die Pflegeversicherung als sozialstaatliche Institution unverzichtbar für die Herausforderungen, die mit der Alterung der Gesellschaft einhergehen. Der erhöhte Bedarf an Langzeitpflege ist eine direkte Folge der Alterung der Gesellschaft.

Lebenserwartung in Jahren

(seit 1950)

Abb. 23



Quelle: UN DESA (2024).

Die Pflegeversicherung als Institution

Die Pflegeversicherung ist eine Pflichtversicherung: Jede_r privat Krankenversicherte ist bei einer privaten Pflegekasse, jede_r gesetzlich Krankenversicherte ist bei einer gesetzlichen Pflegekasse versichert. Träger der Pflegeversicherung sind die Pflegekassen. Sie sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts verfasst und an die Krankenkassen angebunden. Finanziert werden die Ausgaben der gesetzlichen Pflegekassen durch ein Umlageverfahren: Die aktuellen Beitragszahler_innen zahlen nicht für sich selbst, sondern für die aktuell Pflegebedürftigen. Der Beitragssatz liegt im Jahr 2025 bei 4,2 Prozent für Kinderlose, bei 3,6 Prozent für Beschäftigte mit nur einem Kind. Die Beiträge werden grundsätzlich gemeinsam von Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen (die 1,8 Prozent übernehmen) getragen. Für die Einführung dieser paritätischen Finanzierung wurde der Buß- und Betttag als Feiertag gestrichen, außer im Bundesland Sachsen. Hier zahlen die Beschäftigten einen Prozentpunkt ihres Lohns mehr in die Pflegeversicherung als die Arbeitgeber_innen, sofern sie nur ein einziges Kind haben, ab fünf Kindern ist der Beitragssatz paritätisch. Dass der Beitragssatz für Pflichtversicherte mit Kindern niedriger ist als für Kinderlose, ist Folge eines Bundesverfassungsgerichtsurteils (vgl. Gerlinger/Reiter 2017).

Der Anspruch auf Leistungen aus der Pflegeversicherung beruht auf den sogenannten Pflegegraden, die den Pflegebedarf einer Person beschreiben. Dieser Pflegebedarf errechnet sich aus dem täglichen Hilfsbedarf einer pflegebedürftigen Person und wird seit dem 1. Januar 2017 in fünf Pflegegrade eingeteilt. Je schwerer die Beeinträchtigung der Person, desto höher der Pflegegrad nach dem elften Sozialgesetzbuch (SGB XI). Je höher der Pflegegrad, desto höher die Leistungen

Pflichtversicherung

Über Anspruch entscheiden
Pflegegrade

der Pflegekasse. Wird die Pflege selbst organisiert – zum Beispiel, wenn sie durch Angehörige erfolgt –, wird mit dem Pflegegeld eine finanzielle Leistung aus der Pflegeversicherung gezahlt.

Wahlfreiheit: Kern und Kritik

Pflegebedürftige können im Rahmen ihrer Möglichkeiten selbst entscheiden, ob sie von Pflegepersonen (Bekannte, Freund_innen oder Familie), einem ambulanten Pflegedienst oder in einem Pflegeheim gepflegt werden wollen. Diese subsidiäre Selbstbestimmung der Pflegebedürftigen ist zentraler Kern des deutschen Pflegesystems und zugleich zentraler Kritikpunkt. Faktisch wird der informellen Pflege durch Angehörige der Vorrang gegeben. Da die Kostenübernahme für ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen gedeckelt ist, müssen erhebliche Zuzahlungen geleistet werden. Der Trend bewegt sich jedoch weiterhin in Richtung professioneller Pflegebetreuung, da die Versorgung durch Angehörige oftmals zeitintensiv ist und eine große Belastung für sie darstellt. Kosten, die über die Leistungen der Pflegeversicherung hinausgehen, müssen durch Eigenanteile finanziert werden. Damit ist die Pflegeversicherung eine Teilkostenversicherung. Zur Jahresmitte 2024 mussten vollstationär versorgte Pflegebedürftige (im ersten Jahr und unabhängig vom Pflegegrad) einen durchschnittlichen Eigenanteil von 2.871 Euro im Monat bezahlen, der nicht von der Pflegeversicherung getragen wurde. Wer diese Kosten (bestehend aus Eigenanteilen für die Pflege, Unterkunft und Versorgung sowie Investitionskosten) nicht stemmen kann, ist auf Sozialhilfe angewiesen.

Herausforderungen der alternden Gesellschaft

Alterung globaler Trend

Seitdem die Lebenserwartung zunimmt und die Geburtenrate in den meisten westlichen Ländern immer mehr zurückgegangen ist, sehen sich die westlichen Demokratien mit einem Trend der Alterung der Gesellschaft konfrontiert, der eine demografische Herausforderung darstellt. Alternde Gesellschaften sind aber keineswegs ein rein westliches, regionales Phänomen, sondern ein globaler Trend, dessen Auswirkungen von den unterschiedlich vorhandenen und ausgestalteten sozialstaatlichen Institutionen abhängig sind. Deutschland ist davon jedoch besonders betroffen und liegt OECD-weit auf dem zweiten Platz, was die Alterung betrifft. Nur in Japan gibt es mehr über 65-jährige Menschen. Während mit der steigenden Lebenserwartung die Pflegebedürftigkeit zunimmt, schrumpft gleichzeitig mit der Abnahme der Geburtenzahl das Pflegepotenzial.

Neues Familienbild

Fortschreitende Gleichstellungsmaßnahmen und die wachsende Erwerbstätigkeit von Frauen haben Konsequenzen für die Akzeptanz des traditionellen Familienbilds, in dem im Wesentlichen Frauen Sorgearbeit verrichten, sowie Einfluss auf die Geburtenraten. Interessant ist jedoch, dass sich in den skandinavischen Ländern, die oftmals als Vorreiter in Sachen Gleichstellung und Wohlfahrtsstaat gesehen werden, eine umgekehrte Kausalität zwischen Gleichstellung und Geburtenrate

beobachten lässt. Denn in Ländern mit servicebasierten Pflegesystemen sind die Geburtenraten höher als in Ländern mit familienbasierten Pflegesystemen. Die Gleichstellung der Geschlechter wurde hier durch den Aufbau außerfamiliärer Institutionen der personennahen Dienstleistungen begleitet, die auch die umfangreiche Integration bei der Partner_innen in den Arbeitsmarkt zum Ziel hat.

In Deutschland lässt sich zudem ein Trend zur gesellschaftlichen Singularisierung beobachten, der auch dazu führt, dass immer mehr Menschen in einem Einpersonenhaushalt wohnen. Dieser Wandel des Familienbilds stellt eine Herausforderung für das Bismarck'sche Sozialversicherungsmodell dar, da dieses, wie andere konservative Sozialstaatssysteme auch, auf die enge Einbindung der Familie setzt (Heintze 2015: 6). Vor diesem Hintergrund ist es offensichtlich notwendig, den Bereich der professionellen Pflege weiter auszubauen und zu stärken.

Singularisierung

Generell ist positiv zu bewerten, dass die Lebenserwartung steigt, damit gehen jedoch vielerlei Herausforderungen für den Sozialstaat einher, da mit steigendem Alter auch das Risiko steigt, Transferleistungen zu benötigen. Bis zum 75. Lebensjahr ist das Risiko, auf Pflege angewiesen zu sein, gering, bei den 80- bis 85-Jährigen beträgt es bereits 30,4 Prozent, bei den 85- bis 90-Jährigen 54,1 Prozent und darüber 81,6 Prozent (Statistisches Bundesamt 2024d). Im Jahr 2021 waren 21,4 Prozent der in Deutschland lebenden Menschen über 65 Jahre alt, während 1996 nur 15,8 Prozent der Personen dieser Altersgruppe angehörten. Überdies waren 2021 circa 4,96 Millionen Personen pflegebedürftig, was circa 5,96 Prozent der Gesamtbevölkerung entspricht. Von diesen knapp 5 Millionen pflegebedürftigen Personen werden circa 63 Prozent zu Hause gepflegt (Statistisches Bundesamt 2024d). Aber gerade das Risiko, stationäre Betreuung in Anspruch nehmen zu müssen, steigt im hohen Alter signifikant an. Damit ist Pflegebedürftigkeit mittlerweile ein allgemeines Lebensrisiko geworden, das der Sozialstaat abfedern sollte (Rothgang/Fischer 2019: 645). Das Absichern dieses allgemeinen Risikos ist ein zentraler Pfeiler des Sozialstaats und des Subsidiaritätsprinzips.

Steigende Lebenserwartung

„Sicherheit bedeutet den Schutz der Menschen vor existenzieller Not, vor Ausbeutung, vor Diskriminierung, vor elementaren Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit. Zugleich schafft Sicherheit überhaupt erst die Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben.“

(Hamburger Programm 2007: 57)

Ein erkennbarer Trend ist der steigende Anteil von sogenannten *Out-of-pocket*-Zahlungen in Deutschland. Dabei handelt es sich um Pflegekosten, die das Individuum (Eigenanteile) und nicht die Pflegever-

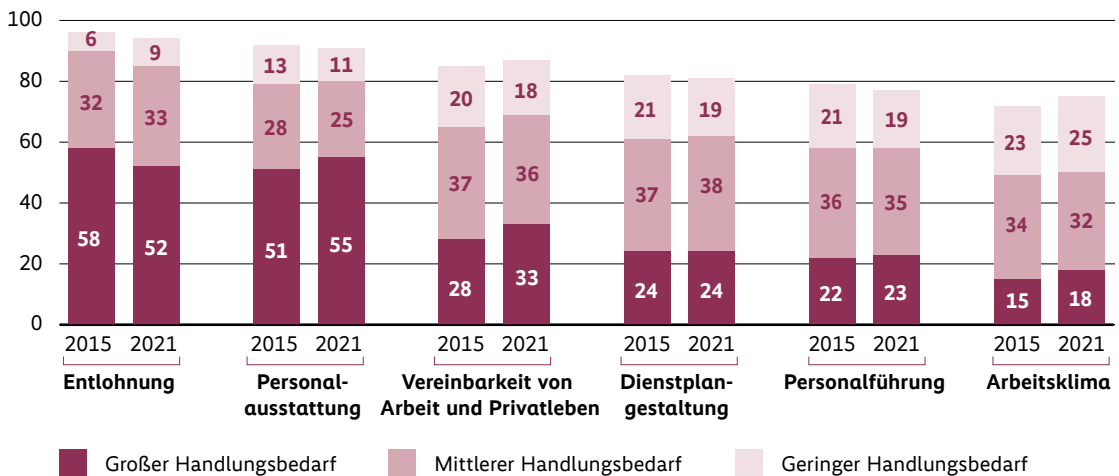
sicherung oder der Staat trägt. Ein nicht unerheblicher Teil der Ausgaben für Pflege kommt aus diesen Quellen (Rothgang/Fischer 2019: 651). Mit dem Pflege-Neuordnungsgesetz (2013) soll durch staatliche Zuschüsse die private Pflegevorsorge in Form von freiwilligen Pflegeversicherungen gefördert werden. Das führt zu einem Bruch mit dem solidarischen Finanzierungscharakter des deutschen Sozialstaats und könnte eine Zweiklassenversorgung auch in der Pflege zur Konsequenz haben.

Arbeitsbedingungen in der Pflege

Von den Problemen des Pflegesystems sind nicht nur die aktuell oder zukünftig Pflegebedürftigen betroffen. Die aktuelle Debatte in Deutschland dreht sich auch um die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung von Pflegeberufen und die damit verbundene gesellschaftliche Anerkennung. Das geschieht nicht zu Unrecht, denn der Pflegeberuf ist Schichtarbeit, geht mit schwerer physischer und teilweise psychischer Belastung einher und stellt einen der am schnellsten wachsenden Teilarbeitsmärkte dar. Gleichzeitig zeichnet sich bereits heute ein wachsender Fachkräftemangel in den Pflegeberufen ab. Dabei werden Forderungen nach angemessener Bezahlung als auch besseren Arbeits- und Ausbildungsbedingungen laut (siehe Abbildung 24).

Abb. 24

Handlungsbedarf im Arbeitsumfeld aus Sicht der Beschäftigten (Pflegekräfte)*



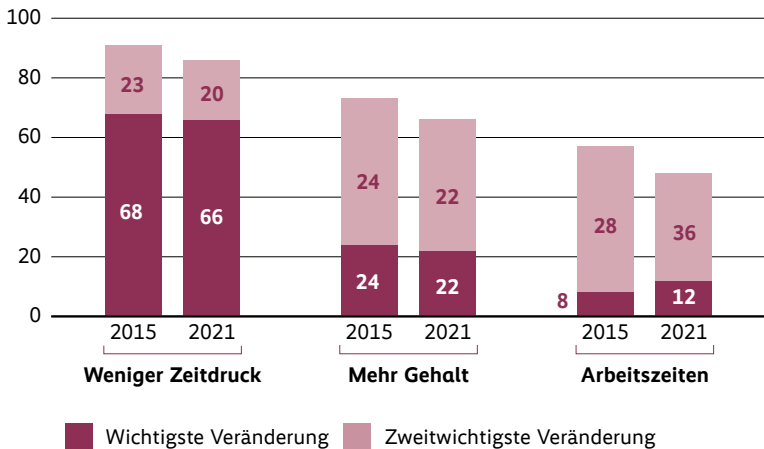
* Die Frage lautete: „Und für wie groß halten Sie den Handlungsbedarf in Ihrem Arbeitsumfeld in Bezug auf die folgenden Aspekte?“ Abgefragt wurden: „bei der Personalausstattung“, „bei der Entlohnung, beim Arbeitsklima“, „bei der Personalführung“, „bei der Dienstplangestaltung“, „bei der Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben“. Die Antwortmöglichkeiten waren: „groß“, „mittel“, „gering“, „keine Handlungsbedarfe“.

Quelle: Schroeder (2025).

Gefragt nach dem Handlungsbedarf in ihrem Arbeitsumfeld sehen Altenpflegekräfte insbesondere Probleme bei der geringen Entlohnung und der mangelnden Personalausstattung. Die Präferenz der Verbesserungswünsche kann man in Abbildung 25 erkennen:

Abb. 25

Wichtigkeit der Veränderungen der eigenen Arbeit*



* Die Frage lautete: „Welche Veränderungen wären Ihnen in Bezug auf Ihre Arbeit am wichtigsten? Die Antwortmöglichkeiten waren: „mehr Gehalt“, „Arbeitszeiten, die besser auf meine Bedürfnisse abgestimmt sind“, „weniger Zeitdruck und damit auch mehr Zeit für die Pflegebedürftigen“. In der Nachfrage wurde nach dem zweit- beziehungsweise dritt wichtigsten Punkt gefragt.

Quelle: Schroeder (2025).

Bei der Befragung von Beschäftigten sticht hervor, dass weniger Zeitdruck mit Abstand als wichtigste Veränderung gewünscht wird. Ein Problem, das zum großen Teil auf den Personalmangel in der Pflegebranche zurückzuführen ist.

Ein zentrales Problem der Pflegebranche ist auch die fehlende oder schwache Interessenvertretung. Denn allgemein stehen Beschäftigte in der Pflegebranche immer noch in einem asymmetrischen Machtverhältnis zu ihren Arbeitgeber_innen, das insbesondere auf Repräsentationslücken zurückzuführen ist (Schroeder 2018: 219). Generell sind kollektive Arbeitsbeziehungen im Pflegesektor seltener zu finden als im großindustriellen Sektor. Eine verstärkte Organisation in Gewerkschaften wäre aber von großer Bedeutung. Andernfalls bleibt es bei dem sich selbst verstärkenden Effekt, der derzeit beobachtet werden kann: Die Gewerkschaften sind in der Pflegebranche nicht gut aufgestellt, weil sie hier kaum Mitglieder haben, sodass sie schwieriger neue Mitglieder in ebendieser Branche anwerben können. Das wiederum erschwert die Forderung nach Tarifverträgen. Auch die große Anzahl an verschiedenen (zum Beispiel privaten, öffentlichen, all-

Schwache Interessenvertretung

gemein wohlfahrtsverbandlichen oder kirchlichen) Trägern von Pflegeeinrichtungen macht die Ausgestaltung von kollektiven Arbeitsbeziehungen nicht einfacher, wenn auch nicht unmöglich. Die Art der Arbeit erschwert zudem die Organisation von Streiks oder Protesten, um sich für verbesserte Bedingungen einzusetzen, da viele Beschäftigte ihre Patient_innen nicht im Stich lassen wollen. Aufgrund der Relevanz des Pflegesektors für die zukünftigen Herausforderungen einer alternden Gesellschaft ist eine gesteigerte Attraktivität des Pflegeberufs jedoch wünschenswert. Da generell gilt: „Interessen, die nicht organisiert sind, können sich nur schwer artikulieren, werden nicht gehört und werden im Ergebnis in der Regel meist nicht oder nur unangemessen berücksichtigt“ (Schroeder 2018: 225), sind durchsetzungsstarke Interessenvertretungen unverzichtbar, um die Attraktivität zu steigern.

„Pflegenotstand“

Da der Pflegeberuf ein Dienstleistungsberuf ist und mit den Fähigkeiten des Personals steht und fällt, sind diese Bedingungen essenziell, um ein effektives Pflegesystem zu gewährleisten. Aus der höheren Anzahl von Pflegebedürftigen resultiert auch ein höherer Bedarf an professionellem Pflegepersonal, der auch als „Pflegenotstand“ bezeichnet wird. Infolge dieses Notstands müssen viele Bedienstete Überstunden leisten und es entsteht eine Arbeitsverdichtung, die zu einer Spirale der Überlastung führen kann. Während es in anderen Bereichen beim Fehlen von Fachkräften nur zu Produktivitätsproblemen in den Unternehmen kommt, entsteht beim „Pflegenotstand“ ein sozialpolitisches Versorgungsproblem. Diesen Notstand kann auch die voranschreitende Digitalisierung weder aufheben noch abschwächen. Vielmehr stellen die digitalisierte Prozessoptimierung, elektronische Verwaltungsvereinfachung, Unterstützung durch technische Assistenzsysteme, aber auch futuristische Ansätze, bei denen Roboter Pflegeprozesse vereinfachen oder sogar komplett übernehmen, lediglich flankierende Unterstützungsangebote dar.

Deutschland im europäischen und internationalen Vergleich

Ausgaben im Vergleich gering

Deutschland gibt jährlich rund 1,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Pflegeleistungen aus. Damit gehört es im europäischen Vergleich zum unteren Drittel. Ungarn verausgabt nur 0,2 Prozent des BIP für Pflege und die Niederlande mit 3,7 Prozent am meisten. Interessant ist, dass in Deutschland, Großbritannien, der Schweiz und in Portugal der Anteil der Eigenanteile höher als in anderen Ländern ist (Eurostat 2024b). Die Zusammensetzung der verschiedenen Finanzierungsarten resultiert dabei aus den unterschiedlichen Sozialstaatsmodellen: In Ländern mit servicebasierten Pflegesystemen sind die öffentlichen Ausgaben höher als in denen mit familienbasierten Pflegesystemen (vgl. Tabelle 7), das heißt den Ländern mit einem konservativen Sozialstaatsmodell wie Deutschland, Österreich oder Südkorea (Heintze 2015: 6).

Pflegesysteme im internationalen Vergleich

	Familienbasiertes Pflegesystem	Servicebasiertes Pflegesystem
Finanzierung	Steuerfinanzierung	Selbstzahler_innen per Versicherungsprämie
Pflegebegriff	Staatliches Angebot	Freier Markt
	Vorwiegend staatliche Leistungserbringer_innen	Vorwiegend private Leistungserbringer_innen
Professionalisierung	Gering bis mittel	Hoch
	Ausrichtung auf Erhalt eines hohen Anteils an Familienpflege (durch Frauen)	Bildet Basis für eine annähernd gleich hohe Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen
Finanzierung	Geringer Umfang der öffentlichen Finanzierung	Mittlere bis hohe öffentliche Finanzierung

Quelle: Heintze (2015: 14); Schildmann/Voss (2018: 3).

In den angelsächsischen Ländern gilt das angelsächsisch-liberale Sozialstaatsmodell (Australien, Irland, Großbritannien). Hier steuert und reguliert der Staat generell weniger, auch in der Pflege. Dabei beschränken sich die angelsächsisch-liberalen Modelle meist auf die Armutsvermeidung und nicht auf eine Umverteilung oder Solidarisierung von Lebensrisiken. In Großbritannien beispielsweise wird die medizinische Pflege vom NHS organisiert, für die Langzeitpflege der kommunalen Hand bestehen hohe Zugangshürden und Zuzahlungen, breite Bevölkerungsschichten sind somit auf den Pflegemarkt angewiesen. Dem steht der sozialdemokratische Sozialstaatstypus gegenüber, der überwiegend in den skandinavischen Ländern Anwendung findet: „Dieser Typus ist geprägt durch ein umfassendes wohlfahrtsstaatliches Dienstleistungsangebot, es ist auf Egalität ausgerichtet und bietet die Basis für eine zumindest annähernd gleich hohe Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen“ (Heintze 2015: 6). Durch die egalitäre Ausrichtung war und ist das skandinavische Modell kompatibler mit der Gleichstellung von Frauen. Auffallend ist dabei, dass durch umfassende sozialstaatliche Strukturen und die von der breiten Gesellschaft verwirklichte Gleichstellung die Geburtenraten wieder steigen, wie dies in Skandinavien geschehen ist (vgl. Heintze 2015: 9).

Schlussbetrachtung

Die Sozialpolitik der Pflege hat dazu beigetragen, gravierende Probleme abzufedern und den Aufbau einer Pflegeinfrastruktur zu fördern. Dennoch steht die Pflegebranche weiterhin vor zahlreichen Herausforderungen – sowohl aufseiten der Pflegebedürftigen als auch aufseiten des professionellen Pflegepersonals. Zu den zentralen Ursachen für den Pflegenotstand im deutschen konservativen Sozialstaatsmodell zählen die demografischen Veränderungen, die gestiegene Erwerbstätigkeit von Frauen und die veränderten Familienstrukturen. Auf diese Veränderungen wurde zu spät und zu langsam mit einer institutionenzentrierten Investitionsoffensive reagiert. Statt massiv zu investieren und in der Gesellschaft für ein anderes Verhalten zu werben, blieb Deutschland ein familienbasiertes Pflegesystem, das jedoch angesichts der veränderten Erwerbs- und Familienstrukturen die Herausforderungen wachsen ließ, und zwar durchaus mehr als in Ländern mit einem Pflegesystem, das stärker infrastrukturorientiert ist. In diesem Sinne sollte die Politik der Sozialen Demokratie auf mehr Infrastruktur und mehr Selbstbestimmung orientiert sein. Dafür braucht es mehr Investitionen, mehr Infrastruktur und mehr Zeit. Dabei können Geld, Infrastruktur und Zeit nicht gegeneinander ausgespielt werden, sie gehören zusammen.



Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Gute Pflege bedeutet gute Bedingungen für Pflegendе und Gepflegte.
- Starke Investitionen in Infrastruktur sollten neben das familienbasierte Pflegesystem treten.
- Selbstbestimmung ist ein zentraler Wert für die Beurteilung von Pflegereformen.
- Geld, Infrastruktur und Zeit können nicht gegeneinander ausgespielt werden.

7.6 Bildung

Von Jelena L. O. Büchner Spielberger und Rita Nikolai

In diesem Kapitel

- wird darauf eingegangen, was unter Bildungspolitik zu verstehen ist und welche Akteur_innen Bildungspolitik in Deutschland beeinflussen;
- wird dargestellt, wie das deutsche Bildungssystem aufgebaut ist; anhand von aktuellen Zahlen wird Einblick in Dynamiken sozialer Ungleichheiten in den unterschiedlichen Bildungsinstitutionen und -bereichen gegeben;
- wird diskutiert, wie es um die Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem steht; dabei wird auch auf die Ergebnisse der neuesten PISA-Studie von 2022 eingegangen und Erklärungsansätze vorgestellt;
- werden abschließend alte und neue Herausforderungen im deutschen Bildungssystem diskutiert.

Das Recht auf Bildung ist ein grundlegendes Bürger_innen- und Menschenrecht. Gleichzeitig ist Bildung die Grundlage dafür, dass Menschen an Demokratie teilhaben können (Weiß 2021).

Bildung ist jedoch abhängig von sozioökonomischen Rahmenbedingungen, was dazu führt, dass nicht alle Menschen die gleichen Zugänge zu Bildung haben:

„Bildung ist immer soziale Bildung. Sie ist von soziostrukturellen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen abhängig; sie wird von sozialen Strukturen der Verteilung von Macht, Reichtum und Ressourcen beeinflusst.“

(Sting 2018: 408)

In Deutschland ist der Zugang zu Bildung jedoch maßgeblich von sozialen Ungleichheiten geprägt, wie spätestens seit der ersten PISA-Studie 2000 allgemein bekannt ist. Die Ergebnisse der damals ersten von der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) durchgeführten Erhebung der Lernerfolge von Schüler_innen in den Mitgliedsländern stellten einen Weckruf für Deutschland dar. Die Leistungen der Schüler_innen lagen in den drei gemessenen Be-

Deutschland: sehr ungleicher Zugang zu Bildung

reichen der Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften unter dem OECD-Durchschnitt. Die PISA-Ergebnisse zeigten außerdem, dass die Leistungen in Deutschland eng mit dem sozioökonomischen Hintergrund der Schüler_innen zusammenhängen. Auch Schüler_innen mit Migrationshintergrund schnitten vergleichsweise unterdurchschnittlich ab. Die Ergebnisse standen dabei in einem starken Kontrast zum positiven Selbstbild des deutschen Bildungssystems und führten zum sogenannten PISA-Schock, einem öffentlichen Aufschrei und einer bildungspolitischen Debatte, die grundlegende Reformen anstieß (Niemann 2015; OECD o. J. b). Auch in der aktuellen PISA-Studie von 2022, in der schwerpunktmäßig die mathematischen Kompetenzen der Schüler_innen getestet wurden, schneidet Deutschland schlecht ab – abermals auch mit Blick auf die Chancengleichheit. Doch ein PISA-Schock 2.0 bleibt bisher aus.

Warum keine Verbesserung?

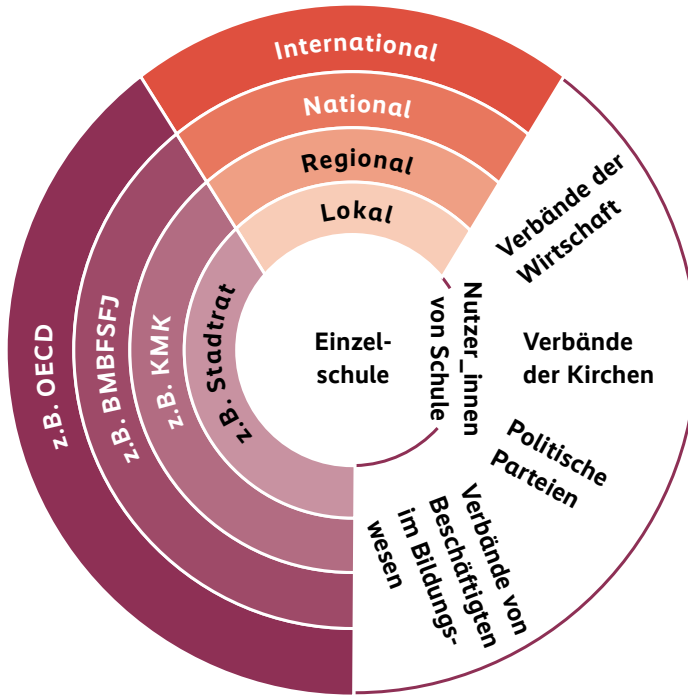
Vor diesem Hintergrund geht dieses Kapitel der Frage nach, warum hinsichtlich der Chancengleichheit – trotz vieler Reformen seit der ersten PISA-Studie (Stichworte: Bildungsstandards, Ausbau frühkindlicher Förderung etc.; vgl. Nikolai/Rothe 2016) – keine maßgeblichen Verbesserungen erzielt wurden. Wie kann es sein, dass die Schief lagen im deutschen Bildungssystem lange bekannt sind und sich doch so wenig ändert?

Bildungspolitik in Deutschland

Komplexe Bildungslandschaft

Unter Bildungspolitik können soziale Interaktionen verstanden werden, die sich auf die Organisation und die in Bildungsinstitutionen vermittelten Inhalte beziehen. Bildungspolitik ist in Deutschland durch komplexe Konstellationen einer Vielzahl sehr unterschiedlicher Akteur_innen und Entscheidungsebenen gekennzeichnet.

In Abbildung 26 ist am Beispiel deutscher Schulpolitik zu sehen, dass unterschiedlichste Akteure, wie beispielsweise die OECD auf internationaler Ebene, aber auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), beziehungsweise neuerdings das Ministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ), auf Bundesebene und die Kultusministerkonferenz (KMK) auf Bundesländerebene, Einfluss auf bildungspolitische Prozesse nehmen. Auch politische Parteien, Wirtschaftsverbände oder Schüler_innen und Eltern können mitwirken. Hinzu kommt die Breite der unterschiedlichen Bildungsangebote: Von frühkindlicher Bildung über Schule und Berufsbildung, Hochschulen, Weiter- und Erwachsenenbildung bis hin zu geragogischen Bildungsangeboten, also zu Angeboten für alte Menschen, reichen die Bereiche der Bildungspolitik in Deutschland. Die Inhalte und Organisation von Bildungseinrichtungen sind mehr als nur eine pädagogische Angelegenheit, denn die Gestaltung der Curricula, die finanzielle Ausstattung von Bildungseinrichtungen und die Steuerung von Bildungseinrichtungen sind immer zugleich politische Entscheidungen (Büchner/Nikolai 2022).



Quelle: eigene Darstellung. Wir danken Celine Feldengut für die Zusammenstellung.

Zwar werden Bildungspolitik und Sozialpolitik in Deutschland zumeist als voneinander getrennte Politikbereiche verstanden, sodass es nicht möglich ist, auf Bundes- und Landesebene ein integriertes bildungspolitisches Konzept zu etablieren. Im Unterschied zu den angelsächsischen oder auch skandinavischen Ländern umfasst in Deutschland Sozialpolitik die Bereiche Bildung und soziale Sicherheit nicht gleichermaßen (Nikolai 2007: 15 ff.) – obwohl die Ausgestaltung des Bildungssystems gleichzeitig gravierende Auswirkungen auf die Struktur von Ungleichheiten in einer Gesellschaft hat, weswegen Bildungspolitik in diesem Lesebuch als Teil einer weit verstandenen Sozialpolitik verstanden wird.

Deutschland: Bildungspolitik oft getrennt von Sozialpolitik

Die Struktur des deutschen Bildungssystems

Die Verantwortlichkeit für das Bildungswesen in Deutschland fußt auf der föderativen Staatsstruktur. Das bedeutet, dass die primäre Zuständigkeit für Gesetzgebung und Verwaltung in Bildung, Wissenschaft und Kultur bei den Bundesländern liegt (Kulturhoheit; KMK 2021: 11). Sie besitzen die Gesetzgebungskompetenz für Schulwesen, Hochschulen sowie Erwachsenen- und Weiterbildung. Der Bund ist hingegen für Bereiche wie Kinder- und Jugendhilfe sowie die außerschulische berufliche Aus- und Weiterbildung zuständig (KMK 2021: 25).

Förderative Struktur

Das deutsche Bildungssystem gliedert sich in folgende Bereiche, auf die nachfolgend einzeln eingegangen werden soll:

- Elementarbildung
- Primarbildung
- Sekundarbildung
- Tertiäre Bildung
- Erwachsenen- und Weiterbildung

Schulpflicht

Ein grundlegendes Prinzip des deutschen Bildungssystems ist die Schulpflicht: In Deutschland gilt eine allgemeine Schulpflicht für Kinder ab der Vollendung des sechsten Lebensjahres. Sie umfasst, je nach Bundesland, zwischen neun und zehn Vollzeitschuljahren. Jugendliche, die im Anschluss daran keine allgemeinbildende oder berufliche Schule in Vollzeit besuchen, unterliegen einer Teilzeitschulpflicht, der sie im Rahmen der Berufsschule nachgehen. Die Schulpflicht gilt auch für Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Entsprechend ihrem jeweiligen Bedarf werden sie entweder in allgemeinen Schulen oder in sonderpädagogischen Bildungseinrichtungen unterrichtet. Schulpflicht umfasst die regelmäßige Teilnahme am Unterricht und an sonstigen verpflichtenden Schulveranstaltungen. Sowohl Schüler_innen als auch ihre Eltern und/oder die Ausbildungsbetriebe müssen dafür sorgen, dass die Schulpflicht eingehalten wird (vgl. KMK 2021: 26 f.).

Kita und Co.

Elementarbildung

Der Elementarbereich umfasst alle Einrichtungen in freier und öffentlicher Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe für Kinder bis zum Schuleintritt mit in der Regel sechs Jahren. Darunter fallen beispielsweise Kinderkrippen und Kindertageseinrichtungen, die Kinder bis drei Jahre betreuen, und Kindergärten, die Kinder ab drei Jahren aufnehmen. Unter anderem wegen der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr eines Kindes 2013 verfügen immer mehr Einrichtungen über Angebote für beide Altersgruppen. Die Einrichtungen haben die Aufgabe der Bildung, Erziehung und Betreuung des Kindes und der Förderung der Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Der Besuch dieser Einrichtungen ist in der Regel freiwillig (vgl. KMK 2021: 26, 101).

Starker Ausbau, aber noch Lücken

Im Bereich der frühen Bildung kam es in den letzten beiden Jahrzehnten zu einem dynamischen Ausbau. Dieser lässt sich beispielsweise an der Anzahl der Kindertageseinrichtungen ablesen. Im Jahr 2023 gab es in Deutschland mehr als 56.000 Kitas. Damit erreichte ihre Anzahl einen neuen Höchststand. Seit 2006 wurden insgesamt rund 10.800 neue Kindertageseinrichtungen geschaffen (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024: 97). Mittlerweile nutzt bereits über die Hälfte der Kinder ab dem zweiten Lebensjahr ein Angebot der

frühkindlichen Bildung. Im internationalen Vergleich lag Deutschland 2019 mit seiner Bildungsbeteiligungsquote bei unter Dreijährigen von 39 Prozent deutlich über dem OECD-Länderdurchschnitt von 25 Prozent. Auch bei den drei- bis unter sechsjährigen Kindern lag die Bildungsbeteiligungsquote mit 94 Prozent deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 87 Prozent. Dennoch kann mangels verfügbarer Plätze nicht allen Kindern in Deutschland vor dem Schuleintritt ein Bildungsangebot gemacht werden. Darüber hinaus ist der Zugang zu Angeboten der frühkindlichen Bildung im Elementarbereich von sozialen Ungleichheiten geprägt: Ob Kinder eine Kita oder Kindertagespflege besuchen, hängt unter anderem vom Bildungsstand der Eltern ab oder auch davon, ob diese einen Migrationshintergrund haben (vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2022: 101 ff.).

Primarbildung

Die Kinder treten in der Regel mit Beginn der Schulpflicht in die für alle Schüler_innen gemeinsame Grundschule ein, die von Jahrgangsstufe 1 bis 4 reicht. In Berlin und Brandenburg umfasst die Grundschule die Jahrgangsstufen 1 bis 6. Der Auftrag der Grundschule besteht darin, allen Kindern eine grundlegende schulische Bildung zu ermöglichen. Ziele sind der Erwerb und die Erweiterung grundlegender und anschlussfähiger Kompetenzen. Dazu gehören vor allem sprachliche und mathematische Kompetenzen (vgl. KMK 2021: 27, 111).

Eine Problematik der vergleichsweise kurzen Primarstufe besteht darin, dass sie soziale Ungleichheiten verschärft. Die Weichen für den Bildungserfolg werden in Deutschland zudem besonders früh gestellt – wie in kaum einem anderen Industriestaat (zu den Ausnahmen zählt hier unter anderem auch Österreich) werden Kinder bereits nach dem vierten Schuljahr auf verschiedene Schulzweige verteilt. Der Bildungserfolg steht in Deutschland zusätzlich in engem Zusammenhang mit der sozialen Herkunft der Kinder und ist auch abhängig davon, ob diese einen Migrationshintergrund haben oder nicht (vgl. Nikolai 2007: 1). Dies zeigt sich beispielsweise an den Übertritten von Kindern von der Primar- in die Sekundarstufe. So setzten von allen Grundschulkindern im Schuljahr 2021/22 in Bayern 28 Prozent ihre Schullaufbahn an einer Mittelschule, 28 Prozent an einer Realschule und 41 Prozent an einem Gymnasium fort. Ungefähr zwei Prozent der Schüler_innen wechselten an eine Förderschule, Freie Waldorfschule oder Integrierte Gesamtschule oder wiederholten die vierte Klasse an der Grundschule. Kinder mit einem sogenannten Migrationshintergrund wechseln dabei deutlich häufiger als ihre Mitschüler_innen an eine Mittelschule und deutlich seltener an eine Realschule oder ein Gymnasium. So wechselten 49 Prozent der Mädchen und 46 Prozent der Jungen ohne Migrationshintergrund auf ein Gymnasium, während nur zwölf Prozent der Mädchen und 13 Prozent der Jungen mit Migrationshintergrund ebenfalls auf ein Gymnasium wechselten (vgl. Bayerisches Landesamt für Schule o. J.).

Kurze Grundschulzeit verschärft soziale Ungleichheit

Sekundarbereich

Die Struktur des Schulwesens in den Ländern im Sekundarbereich (Jahrgangsstufen 5/7 bis 12/13) ist dadurch gekennzeichnet, dass nach der gemeinsamen Grundschule die weiterführenden Bildungsgänge mit ihren Abschlüssen und Berechtigungen in unterschiedlichen Schularten organisiert sind. Die Beschulung kann dabei in drei- bis mehrgliedrigen Sekundarschulsystemen in Haupt- (beziehungsweise auch Mittelschulen oder Werkrealschulen genannt), Realschulen, Gymnasien und mitunter in Gesamt- oder Gemeinschaftsschulen erfolgen. Zweigliedrige Sekundarschulsysteme haben neben dem Gymnasium Sekundarschulformen, die Bildungsgänge von Haupt- und Realschulen beziehungsweise zum Teil auch von Gesamtschulen umfassen (darunter die ostdeutschen Bundesländer und Rheinland-Pfalz) und in manchen Bundesländern auch eine gymnasiale Oberstufe und ermöglichen damit den Erwerb einer Hochschulzulassung (Letzteres in Berlin, Bremen, Hamburg, Saarland und Schleswig-Holstein) (vgl. Nikolai 2022b).

Der Sekundarbereich gliedert sich in die Sekundarbereiche I und II. Der Sekundarbereich I umfasst die schulischen Bildungsgänge von Jahrgangsstufe 5/7 bis 9/10. Der Sekundarbereich II umfasst alle Bildungsgänge, die auf dem Sekundarbereich I aufbauen. Im Sekundarbereich I haben alle Bildungsgänge die Funktion der Vorbereitung auf die Bildungsgänge im Sekundarbereich II. Im Sekundarbereich II enden die Bildungsgänge mit einer beruflichen Qualifikation oder der Berechtigung für den Zugang zum Hochschulbereich. Dementsprechend haben die Bildungsgänge des Sekundarbereichs I einen überwiegend allgemeinbildenden Charakter. Der Sekundarbereich II hingegen schließt den allgemeinbildenden Bildungsgang der gymnasialen Oberstufe und die beruflichen Bildungsgänge mit ein. Das Angebot beinhaltet allgemeinbildende und berufliche Vollzeitschulen und die Berufsausbildung im dualen System. Für Schüler_innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf gibt es zudem im Bereich der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen unterschiedliche Typen von sonderpädagogischen Bildungseinrichtungen. Seit 2007 sinkt der Anteil der Schüler_innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die an Förderschulen unterrichtet werden, während ihr Anteil an allgemeinbildenden Schulen deutlich ansteigt (vgl. KMK 2021: 28, 123). Der bundesweite Inklusionsanteil³⁸ liegt aktuell bei 44 Prozent, wobei es aufgrund von unterschiedlichen Rahmenbedingungen erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt (je nach Bundesland liegt der Anteil zwischen 31 und 90 Prozent) (vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2022: 9).

³⁸ Unter Inklusion kann allgemein verstanden werden, dass die Gesellschaft sich auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung einstellt und vorhandene Strukturen anpasst. Nur so können Menschen mit Behinderung vollumfänglich am sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben teilhaben. Die Teilhabe soll selbstbestimmt, gleichberechtigt und uneingeschränkt möglich sein (Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales o. J.).

Tertiäre Bildung

Der tertiäre Bereich umfasst die Hochschulen sowie sonstige Einrichtungen, die berufsqualifizierende Studiengänge für Absolvent_innen des Sekundarbereichs II mit Hochschulzugangsberechtigung anbieten. Darunter fallen beispielsweise Universitäten, Technische und Pädagogische Hochschulen und Hochschulen für angewandte Wissenschaften. Daneben umfasst der tertiäre Bereich auch Einrichtungen außerhalb des Hochschulbereichs, wie zum Beispiel Berufsakademien. Neben fachlichen Kenntnissen sollen den Studierenden dem jeweiligen Studiengang entsprechend Fähigkeiten und Methoden vermittelt werden, die sie zu wissenschaftlicher oder künstlerischer Arbeit und zu verantwortlichem Handeln in einem freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat befähigen (vgl. KMK 2021: 29, 161).

Ob (junge) Menschen in Deutschland ein Studium aufnehmen oder nicht, hängt maßgeblich von ihrer sozialen Herkunft ab. Kinder aus Nichtakademiker_innenfamilien studieren deutlich seltener als Kinder aus Akademiker_innenfamilien. Ein beachtlicher Teil dieser herkunftsspezifisch unterschiedlichen Teilhabe an hochschulischer Bildung ist bereits in der schulischen Bildung angelegt: Kinder aus Nichtakademiker_innenfamilien besuchen seltener das Gymnasium, erwerben deshalb seltener eine Hochschulreife und sind in der Folge in der Gruppe der Studierenden unterrepräsentiert.³⁹

Erwachsenen- und Weiterbildung

Mit der demografischen Entwicklung und anderen Trends, die sich auf den Arbeitsmarkt auswirken, gewinnen Weiterlernen und Weiterbildung immer mehr an Bedeutung (vgl. Kapitel 5 und Kapitel 7.2 Arbeit). Weiterbildung umfasst insgesamt die Bereiche der allgemeinen, beruflichen, wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Erwachsenen- und Weiterbildung, die im Sinne des lebenslangen Weiterlernens mehr und mehr zusammenwirken. Erwachsenen- und Weiterbildung wird in Deutschland weniger als andere Bildungsbereiche durch den Staat geregelt. Aufgrund der Pluralität und des Wettbewerbs der unterschiedlichen Träger ist es daher einfacher, auf die sich schnell

Studium: stark abhängig vom Elternhaus



Zum Weiterlesen:

Die Initiative „Arbeiterkind“ unterstützt junge Menschen, die als erste in ihrer Familie studieren: <https://arbeiterkind.de/>

³⁹ Die Gründe für die sogenannten Herkunftsdisparitäten sind allerdings komplex: Schulnoten erklären sie nur zu einem geringen Anteil von 15 Prozent. Weitere acht Prozent lassen sich auf bildungsbiografische Unterschiede zurückführen: Kinder aus Nichtakademiker_innenfamilien erwerben ihre Studienberechtigung öfter an beruflichen Schulen. Dort ist die Neigung von Schüler_innen, nach der Berufsausbildung ein Studium aufzunehmen, geringer als an allgemeinbildenden Schulen. Elf Prozent der herkunftsspezifischen Unterschiede erklären sich zudem dadurch, dass Kinder aus Nichtakademiker_innenfamilien den persönlichen wirtschaftlichen Mehrwert eines Studiums tendenziell geringer einschätzen als Kinder aus Akademiker_innenfamilien. Weitere 20 Prozent der sozialen Unterschiede gehen darauf zurück, dass die Kosten (insbesondere die finanziellen Kosten) eines Studiums höher eingeschätzt werden als bei Kindern aus Akademiker_innenfamilien. 14 Prozent können durch die geringere Selbsteinschätzung von Kindern aus Nichtakademiker_innenfamilien, ein Studium erfolgreich abzuschließen, erklärt werden. Auch der Wunsch der Eltern unterscheidet sich: Akademiker_innen wünschen sich häufiger, dass ihre Kinder studieren. Dies macht einen Anteil von 17 Prozent der Herkunftsdisparitäten aus. Weitere sechs Prozent lassen sich auf den Einfluss von Freund_innen zurückführen, die ebenfalls oder eben nicht studieren wollen. Neun Prozent der Erklärungsfaktoren bleiben unerklärt (vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2022: 203 f.).

wandelnden Anforderungen an Erwachsenen- und Weiterbildung einzugehen. Die auf dem Grundsatz von Freiwilligkeit beruhenden Angebote stellen kommunale Einrichtungen wie Volkshochschulen, private Träger und Einrichtungen der Kirchen bereit (vgl. KMK 2021: 29, 189).

*Soziale Faktoren auch in der
Weiterbildung*

Auch mit Blick auf die Teilnahme an nichtformaler beziehungsweise an informeller Bildung lassen sich soziale Einflussfaktoren erkennen, die eine Teilnahme begünstigen oder verhindern. Unter nichtformaler Bildung werden Angebote verstanden, die innerhalb und außerhalb staatlicher oder staatlich anerkannter Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen stattfinden und der allgemeinen, beruflichen oder akademischen Bildung dienen. Sie führen jedoch nicht zum Erwerb eines anerkannten Abschlusses. Informelle Bildung bezeichnet hingegen nichtdidaktisch organisiertes Lernen in alltäglichen Lebenszusammenhängen, das die Lernenden nicht immer bewusst als Erweiterung ihrer Kompetenzen, ihres Wissens und Könnens wahrnehmen. Der (Berufs-)Bildungsabschluss und der Erwerbsstatus sind nach wie vor die stärksten Prädiktoren für eine nonformale Teilnahme an der Erwachsenen- und Weiterbildung. Frauen haben Männer in der Teilnahme an informellen Angeboten sogar überholt (71 versus 66 Prozent). Die Relevanz des Migrationshintergrunds muss differenziert beurteilt werden: So sind es hauptsächlich Personen mit eigener Migrationserfahrung, deren Teilnahme an nonformalem und informellem Lernen eingeschränkt ist, was vor allem auf sprachliche Barrieren zurückgeführt werden kann. Die unter 35-Jährigen nehmen zudem deutlich häufiger als die über 64-Jährigen an nonformalen Bildungsangeboten teil (65 versus 25 Prozent), was mit der großen Bedeutung von Weiterbildung für die Erwerbstätigkeit zusammenhängt (vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2022: 235 f.).

Reformen nach PISA 2000

Die bereits angesprochenen Ergebnisse der PISA-Studie aus dem Jahr 2000 machten deutlich, dass das deutsche Bildungssystem verbesserungsbedürftig war, und gaben den nötigen Impuls für Veränderungen. So wurden beispielsweise die Bildungsausgaben des Bundes Anfang der 2000er Jahre fast verdoppelt. Zusätzlich wurden in den folgenden zwei Jahrzehnten an den Schulen – trotz der Bildungshoheit der Länder – nach und nach nationale Bildungsstandards eingeführt. Zudem wurden sozioökonomisch benachteiligte Schüler_innen, insbesondere jene mit Migrationshintergrund, stärker gefördert. Auch der Zugang zu frühkindlicher Bildung wurde in den Jahren nach dem PISA-Schock erheblich verbessert. Dabei verschob sich das Hauptaugenmerk vom Bildungszugang auf die Bildungsqualität beziehungsweise von der reinen Kinderbetreuung auf hochwertige frühkindliche Bildung (vgl. OECD o. J.). Dennoch spielen soziale Ungleichheiten, wie gezeigt, nach wie vor eine große Rolle im deutschen Bildungssystem, und das auch mehr als in vielen anderen OECD-Teilnehmerländern. Dies konnte auch in der neuesten Auflage der PISA-Studie von 2022 gezeigt werden.

Zwar sind die Bildungsausgaben in absoluten Zahlen seit 2012 kontinuierlich angestiegen, allerdings sind sie in Relation zur Wirtschaftsleistung (als Bildungsausgaben in Prozent des BIP) relativ konstant geblieben (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024: 21): Die Bildungsausgaben beliefen sich in Deutschlands im Jahr 2020 auf vier Prozent des BIP (ohne Ausgaben für Forschung und Entwicklung) und lagen damit unterhalb des OECD-Durchschnitts von 4,6 Prozent (OECD 2023a: 310). Zehn Jahre zuvor, 2010, betrug die Bildungsausgaben Deutschlands noch 4,9 Prozent des BIP (OECD 2012: 293). Zwischen 2010 und 2020 sind die Bildungsausgaben in Prozent des BIP sogar um 0,9 Prozentpunkte zurückgegangen.

Chancengleichheit in Deutschland im internationalen Vergleich

Chancengleichheit ist, wie in Kapitel 3 dargestellt, als eine Dimension von Verteilungsgerechtigkeit zu verstehen. Heruntergebrochen beschreibt sie die Gleichheit der Ausgangsbedingungen. In den vorangegangenen Abschnitten zum deutschen Schulsystem wurde bereits auf verschiedene Differenzkategorien wie Geschlecht, Migrationshintergrund, Behinderung und Alter eingegangen, die die Ausgangsbedingungen von Individuen in höchstem Maße prägen.

In der PISA-Studie von 2022 wird Chancengleichheit auch als „Fairness“ beschrieben und für die teilnehmenden Länder mit Blick auf die Bildungssysteme gemessen: „Fairness heißt in der Bildung, dass alle Schüler_innen, unabhängig von ihrem Hintergrund, die Möglichkeit bekommen, ihr volles Potenzial zu entfalten“ (OECD 2023b: 111; eigene Übersetzung). Damit ist nicht gemeint, dass alle Schüler_innen dieselben Leistungen erzielen sollen, sondern dass diese nicht von Hintergrundbedingungen wie sozioökonomischem Status, Migrationshintergrund oder Geschlecht abhängig sein sollen. Die PISA-Daten zeigen jedoch, dass solche persönlichen Merkmale und die daraus resultierenden Stereotype in der Praxis zu Privilegien beziehungsweise zu Nachteilen führen, die es Schüler_innen erleichtern beziehungsweise erschweren, gute Leistungen zu erbringen. Die Auswirkungen des sozioökonomischen Status auf die Leistungen der Schüler_innen sind längst seit Mitte der 1980er Jahre ausführlich erforscht: Schüler_innen, deren Eltern ein höheres Bildungsniveau sowie prestigeträchtigere und besser bezahlte Arbeitsplätze haben, profitieren mehr von finanziellen (zum Beispiel Nachhilfeunterricht, Computer, Bücher), kulturellen (zum Beispiel erweiterter Wortschatz, Zeitmanagement) und sozialen (zum Beispiel Vorbilder und Netzwerke) Ressourcen, die ihnen den schulischen Erfolg erleichtern (vgl. OECD 2023b: 110 ff.).

Deutschland schneidet in der aktuellen PISA-Studie insgesamt schlechter ab denn je: In allen drei Kompetenzbereichen – Mathematik (475 Punkte), Lesen (480 Punkte) und Naturwissenschaften (492 Punkte) – fallen die Werte niedriger aus als je zuvor (vgl. OECD

Chancengleichheit: eine Dimension von Verteilungsgerechtigkeit!

Pisa: Deutschland schlechter denn je

2023b: 413). Zwar liegen die Leistungen der Schüler_innen in Deutschland in den Bereichen Mathematik und Lesekompetenz damit noch nahe am OECD-Durchschnitt, in den Naturwissenschaften sogar leicht darüber. Allerdings lagen die Werte in allen Kompetenzbereichen im Jahr 2018 noch über dem OECD-Durchschnitt, wobei dieser Negativtrend für alle OECD-Länder gilt, bis auf Japan. Die Verschlechterung in Mathematik um 25 Punkte (von 500 auf 475 Punkte) ist in Deutschland jedoch massiver als im OECD-Durchschnitt – hier sind es 17 Punkte (von 489 auf 472 Punkte) (vgl. Anders 2024). Auch der Unterschied zwischen sozial begünstigten und sozial benachteiligten Schüler_innen in Mathematik ist in Deutschland besonders groß – 111 Punkte, 18 Punkte über dem OECD-Durchschnitt (93 Punkte) (vgl. OECD 2023b: 31, 39). Trotz dieser erschreckenden Ergebnisse bleibt ein PISA-Schock 2.0 in Deutschland aus – aber warum?

Schulsystem pfadabhängig

Die mangelnde öffentliche Aufmerksamkeit und das unzureichende politische Handeln lassen sich möglicherweise damit erklären, dass das deutsche Schulsystem in hohem Maß pfadabhängig ist. Das Konzept der Pfadabhängigkeit beschreibt die „lang anhaltende Stabilität von Institutionen und versteht diese als historische Hinterlassenschaften von Richtungsentscheidungen an kritischen Weggabelungen“ (Nikolai 2022a: 692). Am Erhalt und der Verstetigung des bestehenden Systems sind verschiedene Akteur_innen beteiligt. Abweichungen vom eingeschlagenen Pfad sind aufgrund der großen Widerstände gegen mögliche Lösungen unwahrscheinlich (vgl. Pierson 2004). So wurde beispielsweise der Status quo des mehrgliedrigen Schulsystems in Deutschland – obwohl soziale Ungleichheiten dadurch gefördert werden – über Jahrzehnte durch Lehrkräfte, Lehrkräfteverbände, Parteien und Eltern aufrechterhalten. Doch auch der Pfadabhängigkeitsansatz schließt Veränderungen im deutschen Schulsystem nicht aus. Umweltveränderungen, wie beispielsweise politische und wirtschaftliche Krisen, die Klimakrise oder Kriege können Reformen anstoßen oder notwendig machen (vgl. Nikolai 2022a: 692 f.).

Alte und neue Herausforderungen des deutschen Bildungssystems

Frühe Aufteilung

Trotz unterschiedlicher Reformprozesse in der jüngeren Vergangenheit, wie beispielsweise des Ausbaus der frühkindlichen Bildung, weist das deutsche Bildungssystem altbekannte Problemlagen auf. So werden, wie bereits gezeigt, in kaum einem anderen OECD-Staat Kinder so früh auf die verschiedenen oben aufgeführten Bildungswege verteilt wie in Deutschland. Diese sind wiederum sehr undurchlässig, so dass Kinder und Jugendliche sich gegen enorme Widerstände durchsetzen müssen, wenn sie beispielsweise von der Mittelschule auf das Gymnasium wechseln wollen (Nikolai 2007: 10; Busemeyer 2015: 617).

Der Blick auf andere Länder, egal ob auf die PISA-Ergebnisse (OECD 2023b) oder Ausgabestatistiken (OECD 2023a), zeigt: Es ist nicht allein eine Schulstrukturfrage (Entscheidung zwischen einem längeren gemeinsamen und einem gegliederten Sekundarschulsystem mit einer frühen Trennung der Schüler_innen), die für ein überdurchschnittliches Abschneiden in Leistungstests von Schüler_innen oder hohe Bildungsausgaben ausschlaggebend ist. Der Blick auf die PISA-Gewinner Irland, Japan, Korea oder Estland im Bereich Lesen (Lewalter et al. 2023: 146) zeigt, dass Investitionen in die Lehrkräfteausbildung und -fortbildung sowie die Unterstützung bei der individuellen Förderung von Schüler_innen innerhalb und außerhalb des Unterrichts zu überdurchschnittlichen Bildungsausgaben beitragen. In der Lehrkräfteausbildung und -fortbildung hat sich in Deutschland zwar bereits einiges getan, aber die Reformanstrengungen fallen immer noch gegenüber den Bemühungen anderer Länder ab. Allerdings kann – wie häufig suggeriert – der Bildungsföderalismus nicht allein für den Reformstau verantwortlich gemacht werden, denn sonst würden andere föderal verfasste Länder wie Kanada, die USA oder Australien kaum auf deutlich bessere Ergebnisse als Deutschland kommen. Den genannten Ländern gelingt es jedoch deutlich besser, leistungsschwache Schüler_innen zu fördern, etwa durch eine sozialindexbasierte Zuweisung von Ressourcen an Schulen und durch Reformanstrengungen in der Lehrkräfteausbildung und -fortbildung. Zudem haben diese Länder ihre Bildungsausgaben in den letzten Jahren deutlich erhöht.

*Zu wenig Investitionen in
Lehrer:innen und Förderung*

Insbesondere die mangelnde finanzielle Ausstattung des Bildungswesens in Deutschland verhindert weiter gehende Reformanstrengungen. An deutlich höheren Bildungsausgaben führt letztlich kein Pfad vorbei, wenn Deutschland in Leistungstests von Schüler_innen zukünftig besser abschneiden möchte. Viele sozialdemokratische (zum Beispiel Norwegen 6,0 Prozent, Dänemark 4,8 Prozent, Finnland 4,7 Prozent) oder auch liberale Wohlfahrtsstaaten (zum Beispiel Australien 5,6 Prozent, Großbritannien 5,9 Prozent, USA 5,8 Prozent) gaben 2020 gemessen am BIP (Ausgaben ohne Forschung und Entwicklung) deutlich mehr als Deutschland aus. Selbst in einigen konservativen Wohlfahrtsstaaten (zum Beispiel Frankreich 5,0 Prozent oder Belgien 5,5 Prozent) fallen die Bildungsausgaben wesentlich höher aus als in Deutschland (OECD 2023a: 310).

Zu wenig Geld

Ein weiteres Problem besteht im oben bereits angesprochenen schwierigen Verhältnis von Bildungs- und Sozialpolitik. Beide Bereiche werden in Deutschland als weitestgehend voneinander getrennt gesehen. Während Deutschland im internationalen Vergleich jedoch hohe Ausgaben für Sozialpolitik wie beispielsweise die finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit verzeichnet, fallen die Ausgaben für Bildung relativ gering aus (Busemeyer/Garritzmann 2019: 785). Insgesamt stagnieren die Ausgaben für Bildung auf einem niedrigen bis mittleren Niveau (Busemeyer 2015: 622), auch wenn in der jüngeren Vergangenheit Anstiege zu verzeichnen sind (OECD 2023a: 346). Al-

*Mangelnde Verbindung von
Bildungs- und Sozialpolitik*

lerdings gilt es zu bedenken: Hohe Bildungsausgaben allein führen nicht unbedingt zu besseren Bildungsleistungen, da sie abhängig von der institutionellen Ausgestaltung und der Steuerung von Bildungssystemen sind (vgl. Busemeyer 2015: 622).

Fachkräftemangel

Eine aktuelle Herausforderung besteht darüber hinaus im akuten Fachkräftemangel, der sich in Deutschland in vielen Bereichen, aber auch im Bildungssystem zeigt. Aus den aktuellen Modellrechnungen der KMK zum Lehrkräfteeinstellungsbedarf und -angebot ergibt sich rein rechnerisch eine Differenz von 68.000 Lehrkräften zwischen dem Einstellungsbedarf (463.000) und den Neuabsolvent_innen (395.000). Auch wenn nur tiefer gehende Detailanalysen Aufschluss über die tatsächliche Versorgung mit Lehrkräften geben können, ist in allen Lehrämtern mit einem zum Teil erheblichen Bedarf an Lehrkräften zu rechnen. Es ist davon auszugehen, dass das Problem nicht besetzbarer Stellen in allen Ländern langfristig bestehen bleiben wird. Als Gründe dafür werden angeführt, dass die Generation der Babyboomer_innen bald das gesetzliche Rentenalter erreichen wird und die nachrückende Generation diese Lücke nicht füllen kann. Zudem lassen sich steigende Schüler_innenzahlen verzeichnen, die unter anderem auf geflüchtete Kinder (zum Beispiel aus der Ukraine) zurückzuführen sind. Auch die erweiterten Anforderungen an Schule im Zusammenhang mit Inklusion, Sprachfördermaßnahmen und dem Ausbau des Ganztagsangebots erfordern mehr Lehrkräfte (vgl. KMK 2023: 3 ff.).

Aus den bisher dargestellten Problemlagen ergeben sich eine Reihe von Herausforderungen, denen es in Zukunft zu begegnen gilt. Die folgenden Vorschläge beziehen sich dabei auf die Elementar- und Schulbildung, da in diesen Bereichen der Grundstock gelegt wird, um allen Kindern den Zugang zu einer hochwertigen Bildung zu ermöglichen und somit Bildungschancen zu beeinflussen.

Was bedeutet das für die Soziale Demokratie?

- Um die Sprachförderung im Elementarbereich weiter zu forcieren, die allen Kindern unabhängig von Migrations- oder Zuwanderungshintergründen beziehungsweise auch sozialen Hintergründen zugutekommen kann, braucht es mehr gut ausgebildete Fachkräfte im Elementarbereich.
- Weiterhin ist eine Ausweitung der Bildungsausgaben notwendig. Jedoch sollte dabei kein Gießkannenprinzip angewandt werden, sondern mithilfe von Sozialindizes besonders geforderte Bildungseinrichtungen priorisiert werden. Dies ist zum Beispiel bereits in Hamburg der Fall, wo mittels eines Sozialindexes die soziale und kulturelle Zusammensetzung der jeweiligen Schülerschaft bei den Ausgaben für Schulen berücksichtigt werden können. Schulen in schwierigen Lagen können damit Förderprogramme forcieren.
- Der große Mangel an Lehrkräften, der nur langfristig abgebaut werden kann, erfordert mehr Anstrengungen der Bundesländer, um Quereinsteiger_innen zu gewinnen und diese erfolgreich in multi-professionelle Teams an Schulen einzubinden.



8. Weiterdenken



„Was wir brauchen, ist die Synthese von praktischem Denken und idealistischem Streben.“

(Willy Brandt 1960: 378)

Die Lesebücher der Sozialen Demokratie bieten einen Kompass zu den Grundfragen der Sozialen Demokratie und Orientierungspunkte in verschiedenen Politikbereichen. Aber sie können und wollen keine für immer gültigen Antworten vorgeben. Der Weg der Sozialen Demokratie – als Idee und als politisches Handeln – muss immer wieder geprüft, angepasst und neu gedacht werden, wenn er erfolgreich beschritten werden soll.

Dieses Fazit schließt daran an und will vor allem zum Weiterdenken einladen. Zum Nachdenken darüber, wie eine Sozialpolitik der Sozialen Demokratie jeweils auf der Höhe der Zeit gestaltet werden kann und muss. Dieses Lesebuch macht deutlich, dass der deutsche Sozialstaat vor großen Herausforderungen steht, die aber auch gemeistert werden können.

Die größte Herausforderung besteht vielleicht darin, den Sozialstaat vor Feind_innen und falschen Freund_innen zu schützen. Den einen, die den Sozialstaat abbauen und schwächen wollen, und den anderen, die ihn schwächen, indem sie ein einfaches „Weiter so“ fordern.

Der deutsche Sozialstaat ist in seiner Grundstruktur über 120 Jahre alt. Es gilt, seine Architektur an unsere Zeit anzupassen. Der Weg dorthin mag nicht immer einfach sein, aber dieses Lesebuch hat Wege aufgezeigt. Eine entscheidende Etappe dürfte dabei die Sicherung einer nachhaltigen Finanzierung sein. Sie sollte noch mehr von allen getragen werden: über ein gerechtes Steuersystem, dass Kapitaleinkommen stärker in die Pflicht nimmt. Dann wird der Sozialstaat nicht mehr überwiegend den Schultern der Beschäftigten auferlegt.

Die Verknüpfung der sozialen und politischen Frage – von Sozialem und Demokratie – war eine der frühesten Errungenschaften der Arbeiter_innenbewegung. Die Verbindung von Sozialstaat und Demokratie ist ein Identitätskern der Sozialen Demokratie.

Nur wenn Grundwerte und Grundrechte nicht nur in der Theorie, sondern auch praktisch zur Geltung kommen, ist Demokratie tatsächlich verwirklicht, kann Teilhabe, kann gleiche Freiheit nicht nur für wenige, sondern für alle Menschen gewährleistet werden. Konkrete Politik

muss sich diesem Anspruch immer wieder stellen und mit dem klaren Kompass Politikinstrumente und -ergebnisse immer wieder neu überprüfen.

Wir möchten Sie einladen, an der Diskussion der Sozialen Demokratie teilzuhaben. Die Akademie für Soziale Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung bietet dafür einen Raum. Neun Seminarmodule setzen sich mit Grundwerten und Praxisfeldern der Sozialen Demokratie auseinander:

-  **Geschichte der Sozialen Demokratie**
-  **01 Grundlagen der Sozialen Demokratie**
-  **02 Wirtschaft und Soziale Demokratie**
-  **03 Sozialstaat und Soziale Demokratie**
-  **04 Europa und Soziale Demokratie**
-  **05 Integration, Zuwanderung und Soziale Demokratie**
-  **06 Partizipation, Öffentlichkeit und Soziale Demokratie**
-  **07 Globalisierung und Soziale Demokratie**
-  **08 Frieden und Soziale Demokratie**

Autorinnen und Autoren / Redaktion / Mitarbeit

Ben Balsmeier studiert den Masterstudiengang „Internationale Migration und Interkulturelle Beziehungen“ in Osnabrück.

Dr.in Jelena Leoni Olga Büchner Spielberger ist Lehrbeauftragte an der Universität Koblenz und der Hochschule Hannover.

Jochen Dahm leitet die Akademie für Soziale Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, mit der die Stiftung einen Ort zur Reflexion grundsätzlicher Fragen aus Sicht der Sozialen Demokratie geschaffen hat.

Tobias Gombert leitet das Bildungs- und Tagungszentrum der Heimvolkshochschule Springe. Er ist seit 2007 Trainer in der Akademie für Soziale Demokratie und Autor der Lesebücher „Grundlagen der Sozialen Demokratie“ und „Staat, Bürgergesellschaft und Soziale Demokratie“.

Prof. Dr. Christian Krell ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie an der HSPV NRW und Honorarprofessor der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Dipl.-Pol. Knut Lambertin ist Gewerkschaftssekretär und ehrenamtlicher Vorsitzender des Kasseler Kreises – Forum sozialdemokratischer Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter e. V.

Jonathan Menge arbeitet als Referent für Digitalisierung und modernen Staat in der Friedrich-Ebert-Stiftung. Er war zuvor für die FES unter anderem in der Akademie für Soziale Demokratie und als Büroleiter in Nepal tätig.

Prof. Dr. Rita Nikolai ist Professorin für Pädagogik mit Schwerpunkt „Vergleichende Bildungsforschung“ an der Universität Augsburg.

Jonathan Overmeyer arbeitet als Referent für Klima, Energie, Umwelt in der Friedrich-Ebert-Stiftung. Zuvor war er dort unter anderem in der Akademie für Soziale Demokratie tätig.

Dr. Alexander Petring ist Politikwissenschaftler und arbeitet für civic bridge. Zuvor war er auf verschiedenen Positionen in Politik, Beratung und Wissenschaft tätig.

Michael Reschke ist Politikwissenschaftler und arbeitet im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz des Landes Brandenburg.

Prof. Dr. Thomas Rixen ist Professor für Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder ist Professor für Gesellschaftswissenschaften an der Universität Kassel und WZB-Fellow am Zentrum für Zivilgesellschaftsforschung, Abteilung Demokratie und Demokratisierung, am Wissenschaftszentrum Berlin.

Dr. Barbara Stiegler ist Beraterin für Gender- und Gleichstellungsfragen. Sie arbeitete als Frauen- und Geschlechterforscherin im Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, später war sie Leiterin des Arbeitsbereichs Frauen- und Geschlechterforschung in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Heute ist sie zivilgesellschaftlich in mehreren Bündnissen aktiv und Mitglied im Beirat der Bundesstiftung Gleichstellung.

Dr. Elmar Stracke ist Fellow am Zentrum für neue Sozialpolitik und Gastgeber des Wissenschaftspodcasts „Alter, was geht?“. Für seine moralphilosophische Dissertation zu kalendarischen Altersgrenzen hat er 2023 den Forschungspreis des Forschungsnetzwerks Alterssicherung erhalten.

Prof. Dr. Anita Tiefensee ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere soziale Ungleichheit und Geschlechterforschung, an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

Literatur

Acemoğlu, Daron; Robinson, James A. 2019:

The Narrow Corridor. State, Societies, and the Fate of Liberty, New York.

Acemoğlu, Daron; Johnson, Simon 2023: Power and Progress. Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity, New York.

AfD – Alternative für Deutschland 2016: Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland, https://www.afd.de/wp-content/uploads/2017/01/2016-06-27_afd-grundsatzprogramm_webversion.pdf.

Albig, Hanne; Clemens, Marius; Fichtner, Ferdinand; Gebauer, Stefan; Junker, Simon; Kholodilin, Konstantin 2016: Zunehmende Ungleichheit verringert langfristig Wachstum. Analyse für Deutschland im Rahmen eines makroökonomischen Strukturmodells, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12953.pdf>.

Altman, Steven; Bastian, Caroline 2024: DHL Global Connectedness Report 2024. An in-depth analysis of the state of globalization, Bonn, <https://www.dhl.com/content/dam/dhl/global/delivered/documents/pdf/dhl-global-connectedness-report-2024-complete.pdf>.

Anders, Florentine 2024: PISA-Studie: Die wichtigsten Ergebnisse und Reaktionen, Deutsches Schulportal der Robert-Bosch-Stiftung, <https://deutsches-schulportal.de/bildungswesen/die-zehn-wichtigsten-ergebnisse-der-pisa-studie/>.

AP7 2024: Annual and Sustainability Report 2024, <https://www.ap7.se/app/uploads/2017/02/ap7-annual-report-2024.pdf>.

Arntz, Melanie; Gregory, Terry; Zierahn, Ulrich 2018: Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit: Makroökonomische Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne von morgen, Mannheim: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/DigitalisierungundZukunftderArbeit2018.pdf>.

Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2022: Bildung in Deutschland 2022, Bielefeld, <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2022>.

Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024: Bildung in Deutschland 2024, Bielefeld, <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2024>.

Bach, Stefan und Thiemann, Andreas 2016:

Hohe Erbschaftswelle, niedriges Erbschaftsteueraufkommen. DIW Wochenbericht Nr. 3, 63–71.

Baldwin, Richard 2016: The Great Convergence. Information Technology and the New Globalization, Cambridge (MA).

Bayerisches Landesamt für Schule o. J.: Übertritte aus der Grundschule 2022, Gunzenhausen, https://www.las.bayern.de/qualitaetsagentur/bildungsberichterstattung/portal/themenseiten/downloads/220113_themenseite_factsheet_uebertritte_2022.pdf.

Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales o. J.: Die Bedeutung der Inklusion, München, <https://www.stmas.bayern.de/inklusion/begriff/index.php>.

Becker, Irene; Hauser, Richard 2004: Soziale Gerechtigkeit – eine Standortbestimmung, Berlin.

BiB – Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2024: Lebenserwartung bei Geburt in Deutschland nach Geschlecht (Sterbetafel 1871/1881–2021/2023), Wiesbaden, <https://www.bib.bund.de/DE/Fakten/Fakt/S31-Lebenserwartung-Geburt-Geschlecht-ab-1871.html>.

Birke Daniels, Kristina; Büscher, Meike 2025: Gewerkschaftsmonitor Dänemark, FES Briefing, Berlin, https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1944545_zuletzt_abgerufen_am_27.03.2025.

Blank, Florian 2022: Unterschiedliche Lebenserwartungen: ein rentenpolitisches Problem?, in: IW-Trends 49 (2), https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Trends/PDF/2022/IW-Trends_2022-02-07_Pimpertz_et_al.pdf.

Bluth, Christian 2017: Globalisation and the Welfare State. Can the Welfare State Still Keep up with Globalisation, Bertelsmann Stiftung Focus Paper, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Globalisation_and_the_Welfare_State.pdf.

BMA – British Medical Association 2025a: NHS backlog data analysis, London, <https://www.bma.org.uk/advice-and-support/nhs-delivery-and-workforce/pressures/nhs-backlog-data-analysis>.

BMA 2025b: NHS backlog data analysis, London, <https://www.bma.org.uk/advice-and-support/nhs-delivery-and-workforce/pressures/nhs-backlog-data-analysis>.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2020: Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2020 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2020), Berlin, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rente/alterssicherungsbericht-2020.html>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen 2024: Fragen und Antworten zur globalen Mindestbesteuerung, Berlin, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/faq-globale-mindestbesteuerung.html>.

BMF 2025: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2024. Ausgabe 2025; Rechtsstand zum 31.12.2024, Berlin, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/steuern-im-internationalen-vergleich-2024.html.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2016: Dauerhaft ungleich – berufsspezifische Lebenserwerbseinkommen von Frauen und Männern in Deutschland, Berlin, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/113474/cfb3b8047964183010cc5c9e-2ae48c2b/dauerhaft-ungleich-berufsspezifische-lebenserwerbseinkommen-von-fauen-und-maennern-in-deutschland-data.pdf>.

BMFSFJ 2017: Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/119794/b69d114cfbe2b6c1d4e510da2d74fd8d/zweiter-gleichstellungsbericht-der-bundesregierung-bt-drucksache-data.pdf>.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit 2022: Das deutsche Gesundheitssystem. Leistungsstark. Sicher. Selbstbewusst, Berlin, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/user_upload/Das-deutsche-Gesundheitssystem_bf.pdf.

BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat 2023: Verfassungsschutzbericht 2023, Berlin, https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/verfassungsschutzberichte/2024-06-18-verfassungsschutzbericht-2023-startseitenmodul.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2024: Vermögensungleichheit in Deutschland und Europa – Neue Daten der EZB, Berlin, <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2024/03/05-vermoegensungleichheit-in-deutschland-und-europa.html>.

BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2025: Agenda 2030 – 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung, SDG 3: Gesundheit und Wohlergehen, Bonn, <https://www.bmz.de/de/agenda-2030/sdg-3>.

Bödeker, Sebastian 2012: Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland, Berlin: WZB, https://bibliothek.wzb.eu/wzbrieff-zivilengagement/WZBriefZivilengagement052012_boedeker.pdf.

Bothfeld, Silke 2017: Autonomie – ein Kernbegriff moderner Sozialstaatlichkeit, in: Zeitschrift für Sozialreform 63 (3), S. 355–387.

BPB – Bundeszentrale für politische Bildung 2024: Ausgewählte Armutsgefährdungsquoten, Bonn, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61785/ausgewaehlte-armutsgefaehrungsquoten/>.

Brandt, Willy 1960: Mein Weg nach Berlin, aufgezeichnet von Leo Lania, München.

Breyer, Friedrich; Breunig, Christian; Kapteina, Mark; Schwerdt, Guido; Sterba, Maj-Britt 2025: Between Beveridge and Bismarck: Preferences for redistribution through public pensions, *The Journal of the Economics of Ageing*, Vol 31, Amsterdam: Elsevier, <https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2025.100570>.

Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen 2016: Differences in Welfare Take-up between Immigrants and Natives. A Microsimulation Study, IAB Discussion Paper 8, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, <http://doku.iab.de/discussionpapers/2016/dp0816.pdf>.

Büchner, Jelena; Nikolai, Rita 2022: Bildungspolitik. Socialnet. Lexikon, <https://www.socialnet.de/lexikon/Bildungspolitik>.

Bundesagentur für Arbeit 2025: Anzahl der erwerbstätigen erwerbsfähigen Leistungsempfänger („Aufstocker“) von Arbeitslosengeld II (Hartz IV)/Bürgergeld in Deutschland von 2007 bis 2024 (in Millionen), Nürnberg, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1391180/umfrage/aufstocker-von-buergergeld/>.

Bündnis 90/Die Grünen 2020: „... zu achten und zu schützen ...“ Veränderung schafft Halt. Grundsatzprogramm Bündnis 90/Die Grünen, Berlin, https://cms.gruene.de/uploads/assets/20200125_Grundsatzprogramm.pdf.

Busemeyer, Marius R. 2015: Bildungspolitik, in: Wenzelburger, Georg; Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Handbuch Policy-Forschung*, Wiesbaden, S. 615–640.

Busemeyer, Marius R.; Garritzmann, Julian L. 2019: Bildungspolitik und der Sozialinvestitionsstaat, in: Obinger, Herbert; Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Handbuch Sozialpolitik*, Wiesbaden, S. 783–805.

Butterwegge, Christoph 2012: Krise und Zukunft des Sozialstaats, Wiesbaden.

Chancel, Lucas; Bothe, Philipp; Voituriez, Tancrède 2023: Climate Inequality Report 2023: Fair taxes for a sustainable future in the global South, Paris: World Inequality Lab, <https://wid.world/www-site/uploads/2023/01/CBV2023-ClimatInequalityReport-3.pdf>.

CDU – Christlich Demokratische Union 2024: In Freiheit leben. Deutschland sicher in die Zukunft führen – Grundsatzzprogramm der CDU Deutschlands, Berlin, https://assets.ctfassets.net/nwwnl7ifahow/5CgMnK71ags88lqlxtkCB5/66e14b4cc6a1207a4a5e-4da169e46a33/240507_CDU_GSP_2024_Beschluss_Parteitag_FINAL.pdf.

Crespy, Amandine; Vanheuverzwijn, Pierre 2019: What “Brussels” means by structural reforms: Empty signifier or constructive ambiguity?, in: *Comparative European Politics* 17 (1), S. 92–111.

Dauderstädt, Michael 2025: Public Sector Performance in Economic and Social Policy: An Evaluation of 35 Countries, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2025/number/3/article/public-sector-performance-in-economic-and-social-policy-an-evaluation-of-35-countries.html>.

Dell’Anna, Alessio; Zaba, Maud 2025: Welches EU-Land vergibt die meisten Blue Cards?, Euro News, 22. Mai 2025, <https://de.euronews.com/my-europe/2025/05/22/welches-eu-land-vergibt-die-meisten-blue-cards>.

DGB 2026: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Berlin, https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Stellungnahmen/260216_DGB-StN_13SGB-II-%C3%84ndG_GE.pdf.

DGB Frauen 2019: Wie unabhängig sind Frauen in Deutschland?, Berlin, <https://www.dcm-bestellportal.de/dgb/downloads/DGB-0131.pdf>.

DHSC – Department of Health and Social Care 2024: Annual Report and Accounts 2023-24. For the year ended 31 March 2024, London, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/676150ef26a2d1ff18253415/dhsc-annual-report-and-accounts-2023-2024-web-accessible.pdf>.

Die Linke 2011: Programm der Partei DIE LINKE. Beschluss des Parteitagess der Partei DIE LINKE vom 21. bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011, Berlin, https://www.die-linke.de/fileadmin/1_Partei/grundsatzdokumente/programm_format/programm_der_partei_die_linke_erfurt2011_druckfassung2020.pdf.

Dimson, Elroy; Marsh, Paul; Staunton, Mike 2025: Global investment returns yearbook 2025. What 125 years of history tell us about the future, UBS, file:///C:/Users/mengej/Downloads/giry-2025-summary-public.pdf.

Dobner, Petra 2007: Neue Soziale Frage und Sozialpolitik, Wiesbaden.

Döring, Diether 1998: Leitvorstellungen der Politik der sozialen Sicherung unter besonderer Berücksichtigung der Geschichte der Rentenversicherung, in: Blasche, Siegfried; Döring, Diether (Hrsg.): *Sozialpolitik und Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main/New York, S. 214–257.

Dowe, Dieter; Klotzbach, Kurt (Hrsg.) 2004: Programmatische Dokumente der deutschen Sozialdemokratie. Mit den aktuellen Programmwürfen im Anhang, Bonn: Verlag J. H. W. Dietz.

DRV – Deutsche Rentenversicherung Bund 2011: Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin, https://opus-hslb.bsz-bw.de/frontdoor/deliver/index/docId/284/file/Anlage_6.pdf.

Ebert, Thomas 2018: Krise der Sozialsysteme – Konzepte für die Zukunft, in: *Zeitschrift für Gemeinschaftskunde, Geschichte und Wirtschaft* 75, S. 32–43.

Eichhorst, Werner; Marx, Paul 2019: Der Wandel der Arbeitswelt als Herausforderung für die Sozialpolitik, in: Obinger, Herbert; Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Handbuch Sozialpolitik*, Wiesbaden, S. 409–430.

Ellerich-Groppe, Niklas 2022: Zwischen neuer Solidarität und Entsolidarisierung. Der Sozialstaat angesichts des digitalen Wandels, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 32 (2), S. 403–427.

Esping-Andersen, Gøsta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton.

Esping-Andersen, Gøsta 1998: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford.

Esping-Andersen, Gøsta 2002: *Why We Need a New Welfare State*, Oxford.

Evers, Adalbert 2010: Sozialpolitik, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft, N–Z*, München, S. 991–995.

Europäische Kommission 2018: Standard Eurobarometer 90, Herbst 2018. Erste Ergebnisse. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/de/be-heard/eurobarometer>.

Europäische Kommission 2020: Labour Market Policy. Expenditure and Participants: Data 2018, Luxembourg.

Europäische Kommission 2023: Gleichstellungsindex: Deutschland belegt Platz 11 im europäischen Vergleich, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/gleichstellungsindex-deutschland-belegt-platz-11-im-europaischen-vergleich-2023-10-24_de.

Europäische Kommission 2026: Public expenditure on labour market policy (LMP) interventions, Database.

Eurostat 2024a: Vergleichende Preisniveaus, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00120/default/table?lang=de>.

Eurostat 2024b: Gesundheitsausgaben nach Funktionen, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/HLTH_SHA11_HC__custom_11681499/default/table?lang=de.

Eurostat 2025: Unemployment by Sex, Age and Educational Attainment – Annual Data. Dataset Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_educ_a/default/table?lang=en.

FDP – Freie Demokratische Partei Deutschlands 2012: Verantwortung für die Freiheit. Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft, Berlin, <https://www.fdp.de/media/358/download?inline>.

Ferrera, Maurizio 1996: The Southern model of welfare in social Europe, in: Journal of European Social Policy 6 (1), S. 17–37.

Finanzwende 2023: Riester-Rentenversicherung: Die meisten Angebote bleiben unter 1 % Rendite, https://www.finanzwende-recherche.de/wp-content/uploads/Riester_und_Rueruep_2023_20240122.pdf.

Forst, R. 1996: Politische Freiheit, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 44, S. 211–227.

Gender Glossar o. D.: Sexismus, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://www.fes.de/wissen/gender-glossar/sexismus>.

European Institute for Gender Equality (Hrsg.) 2025: Gender Equality Index 2025: Sharper data for a changing world, <https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/gender-equality-index-2025-sharper-data-for-a-changing-world.pdf>.

Gerlinger, Thomas 2024: Merkmale des deutschen Gesundheitssystems, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/themen/gesundheit/gesundheitspolitik/545619/merkmale-des-deutschen-gesundheitssystems/>.

Gerlinger, Thomas; Reiter, Renate 2017: Gesundheitspolitik, in: Reiter, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 221–274.

Geyer, Johannes; Haan, Peter; Schaller, Maximilian 2022: Heterogene Lebenserwartung und das Rentensystem: Regressive Verteilungswirkungen und Reformoptionen, in: IW-Trends 49 (2), <https://www.iwkoeln.de/studien/jochen-pimpertz-soll-die-gesetzliche-rente-unter-schiedliche-soziodemografische-hintergruende-beruecksichtigen.html>.

GOV.UK 2020: Universal Credit and Your Claimant Commitment, <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-and-your-claimant-commitment-quick-guide/universal-credit-and-your-claimant-commitment>.

Gosepath, Stefan 2004: Gleiche Gerechtigkeit, Frankfurt am Main.

Gruhl, Matthias 2023: Solidarisch, gerecht und kurzfristig umsetzbar. Zehn Reformvorschläge für ein zukunftsfähiges Gesundheits- und Pflegewesen, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20713.pdf>.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <https://www.bpb.de/themen/menschenrechte/grundgesetz/>.

Haan, Peter; Stichnoth, Holger; Blömer, Maximilian; Buslei, Hermann; Geyer, Johannes; Krolage, Carla; Müller, Kai-Uwe 2017: Entwicklung der Altersarmut bis 2036. Trends, Risikogruppen und Politiksznarien, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/entwicklung-der-altersarmut-bis-2036/>.

Hacker, Björn 2026: Competitiveness kills the EU's social protection star, Madrid: Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1973770>.

Hacker, Björn 2024: European social cohesion: progress at a snail's pace?, Madrid: Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1572443>.

Hacker, Björn 2018: Weniger Markt, mehr Politik: Europa rehabilitieren, Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf.

Hamburger Programm 2007: Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschland, beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Oktober 2009, Berlin, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Grundsatzprogramme/hamburger_programm.pdf.

Hans-Böckler-Stiftung 2025: Auf einen Blick: Der Sozialstaat in Deutschland, Düsseldorf, <https://www.boeckler.de/de/auf-einen-blick-17945-der-sozialstaat-in-deutschland-64315.htm>.

Heintze, Cornelia 2015: Auf der Highroad – Der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem. Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11337.pdf>.

Hinte, Holger; Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus F. 2011: Zuwanderung, Demografie und Arbeitsmarkt: Fakten statt Vorbehalte, IZA Standpunkte Nr. 37, Bonn: IZA – Institute of Labour Economics.

- Hirsch-Kreinsen, Hartmut; Itterman, Peter; Falkenberg, Jonathan (Hrsg.) 2019:** Szenarien digitalisierter Einfacharbeit. Konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde aus Produktion und Logistik, Baden-Baden.
- Hockerts, Hans Günter 2011:** Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen.
- Hodek, Jan-Marc 2020:** Das deutsche Gesundheitssystem für Dummies, Weinheim.
- Holmes, Oliver Wendell Jr. 1927:** *Compañía General de Tabacos de Filipinas v. Collector of Internal Revenue*, 275 U.S. 87, 100 (1927). (Holmes, J., dissenting), opinion published November 21, 1927.
- Höpner, Martin; Petring, Alexander; Seikel, Daniel; Werner, Benjamin 2011:** Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 63 (1), S. 1–32.
- IAQ – Institut Arbeit und Qualifikation Universität Duisburg-Essen 2024:** Geringfügig Beschäftigte (Minijobs) nach Neben- und Hauptbeschäftigung in Deutschland von 2003 bis 2023 (in Millionen; Stand jeweils 30. Juni) [Graph zum 31. Januar 2024], <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1314041/umfrage/geringfuegig-beschaeftigte-in-deutschland-nach-beschaeftigungsverhaeltnis/>.
- IAQ 2025:** Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts nach Funktionen 2024, https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Finanzierung/Datensammlung/PDF-Dateien/abbl13.pdf.
- IMF – International Monetary Fund 2023:** Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism, IMF Staff Discussion Note, SDN/2023/001, <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2023/01/11/Geo-Economic-Fragmentation-and-the-Future-of-Multilateralism-527266>.
- Inosemzew, Wladislaw 2019:** Postglobale Konturen, in: *Internationale Politik* (IP) 74 (4), S. 40–47.
- INSA 2018:** Befragung im INSA-Meinungstrend im Auftrag des Deutschen Instituts für Altersvorsorge, https://www.dia-vorsorge.de/wp-content/uploads/2018/09/2018_09_24_Umfrage_%C3%84quivalenzprinzip.pdf.
- Kaiser, Lutz C. 2012:** *Poor Working*: Soziale (Des-)Integration und Erwerbsarbeit, in: Huster, E.-U.; Boeckh, J.; Mogge-Grotjahn, H. (Hrsg.): *Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung*, Wiesbaden, S. 305–318.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1997:** Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003:** *Sozialpolitisches Denken*, Frankfurt am Main.
- KDFB – Katholischer Deutscher Frauenbund Landesverband Bayern 2023:** Optionszeitenmodell, <https://www.frauenbund-bayern.de/was-uns-bewegt/optionszeitenmodell/>.
- Kersting, Wolfgang 2000:** Politische Philosophie des Sozialstaats, Weilerswist.
- Kersting, Wolfgang 2001:** Suffizienz, Ermöglichung, Kompensation. Ziele der Verteilungsgerechtigkeit, in: Koller, Peter (Hrsg.): *Gerechtigkeit im politischen Diskurs*, Wien, S. 89–122.
- King's Fund 2025: The NHS budget and how it has changed, <https://www.kingsfund.org.uk/insight-and-analysis/data-and-charts/nhs-budget-nutshell>.
- Klammer, Ute; Klenner, Christina; Lillemeier, Sarah 2018:** „Comparable Worth“. Arbeitsbewertungen als blinder Fleck in der Ursachenanalyse des Gender Pay Gaps?, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_studies_14_2018.pdf.
- Klenk, Tanja 2010:** Soziale Frage, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, N–Z, München, S. 967–969.
- KMK – Kulturredministerkonferenz 2021:** Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2019/2020. Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa, Bonn.
- KMK 2023:** Lehrkräfteeinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland 2023–2035. Zusammengefasste Modellrechnungen der Länder, Berlin.
- Kneip, Sascha 2003:** Die sozialphilosophischen Grundlagen des demokratischen Wohlfahrtsstaats, in: *Welttrends* 39, S. 11–29.
- Kohwall, Nikolaus 2017:** Steuern bremsen das Wachstum und sind Gift für den Wohlstand, <https://steuermythen.de/mythen/mythos-4/>.
- Lessenich, Stephan (Hrsg.) 2003:** *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe*, Frankfurt am Main/New York.
- Lewalter, Doris; Diedrich, Jennifer; Goldhammer, Frank; Köller, Olaf; Reiss, Kristina (Hrsg.) 2023:** PISA 2022, Münster/New York.
- Lüders, Kilian; Schroeder, Wolfgang 2020:** Die Legitimität des Sozialstaates, in: Kneip, Sascha; Merkel, Wolfgang; Weßels, Bernhard (Hrsg.): *Legitimitätsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden, S. 341–364.

Manow, Philip 2018: Die politische Ökonomie des Populismus, Berlin.

Matthes, Britta; Dauth, Wolfgang; Dengler, Katharina; Gartner, Hermann; Zika, Gerd 2019: Digitalisierung der Arbeitswelt: Bisherige Veränderungen und Folgen für Arbeitsmarkt, Ausbildung und Qualifizierung, IAB-Stellungnahme 11/2019, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, <http://doku.iab.de/stellungnahme/2019/sn1119.pdf>.

Miller, David 2008: Soziale Gerechtigkeit, Frankfurt am Main/New York.

Neu, Viola 2025: Das vergessene Programm. Das Grundgesetzprogramm der AfD im Licht der Extremismustheorie, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, <https://www.kas.de/de/monitor-wahl-und-sozialforschung/detail/-/content/analyse-des-grundsatzprogramms-der-afd-im-licht-der-extremismustheorie>.

Niemann, Dennis 2015: PISA in Deutschland: Effekte auf Politikgestaltung und Organisation, in: Die Deutsche Schule 107 (2), S. 141–157.

Nikolai, Rita 2007: Alte und neue bildungspolitische Herausforderungen für die Sozialdemokratie in Deutschland, Bonn: Online-Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/06092.pdf>.

Nikolai, Rita 2022a: Systembezogene Schulforschung, in: Hedderich, Ingeborg; Biewer, Gottfried; Hollenweger, Judith; Markowetz, Reinhard (Hrsg.): Handbuch Inklusion und Sonderpädagogik, Bad Heilbrunn, S. 690–694.

Nikolai, Rita 2022b: Zweigliedriges Schulsystem, in: Harring, Marius; Rohlf, Carsten; Gläser-Zikuda, Michaela (Hrsg.): Handbuch Schulpädagogik, Münster, S. 98–106.

Nikolai, Rita; Rothe, Kerstin 2016: Bildung in der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: Lauth, Hans-Joachim; Kneuer, Marianne; Pickel, Gert; Erdmann, Gero (Hrsg.): Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden, S. 733–745.

Nohlen, Dieter 2011: Globalisierung, in: Nohlen, Dieter; Grotz, Florian (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik, München, S. 239 ff.

Nullmeier, Frank 2013: Sozialstaat, in: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 618–622.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development 2012: Bildung auf einen Blick, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2012-de.pdf?expires=1721224130&id=id&accname=guest&checksum=F348245E78261F3C881467EBD71DBFAB>.

OECD 2023a: Bildung auf einen Blick 2023, Paris, https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/20230912-oecd-vergleichstudie-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

OECD 2023b: PISA 2022 Results (Volume I), Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2022-results-volume-i_53f23881-en.

OECD 2023c: Pension at a glance. OECD and G20 indicators, Paris, https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2023_678055dd-en.html.

OECD 2023d: Revenue Statistics 2023: Tax Revenue Buoyancy in OECD Countries, Paris, https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2023_9d0453d5-en.html.

OECD 2024a: Income Inequality, Paris, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.

OECD 2024b: Migration: Permanent Immigrant Inflows, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/permanent-immigrant-inflows/indicator/english_304546b6-en?parentId=http%3A%2F%2Finstance.metastore.ingenta.com%2Fcontent%2Fthematicgrouping%2F443b6567-en.

OECD 2024c: OECD Health Statistics, Paris, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-health-statistics.html>.

OECD 2026: Permanent immigrant inflows (indicator), Paris, <https://www.oecd.org/en/data/indicators/permanent-immigrant-inflows.html>.

OECD o. J.: Old-age dependency ratio, Paris, <https://www.oecd.org/en/data/indicators/old-age-dependency-ratio.html>.

Ochmann, Richard; Albrecht, Martin; Schiffforst, Guido 2020: Geteilter Krankenversicherungsmarkt: Risikoselektion und regionale Verteilung der Ärzte, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/VV_Studie_Geteilter_Krankenversicherungsmarkt.pdf.

Oschmiansky, Frank; Kühn, Jürgen 2012: Wohlfahrtsstaatliche Grundmodelle, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Wohlfahrtsstaatliche Grundmodelle | Arbeitsmarktpolitik | bpb.de

Ostner, Ilona 1995: Arm ohne Ehemann? Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich, in: APuZ 36–37, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/archiv/537454/arm-ohne-ehemann-sozialpolitische-regulierung-von-lebenschancen-fuer-frauen-im-internationalen-vergleich/>.

Petring, Alexander; Henkes, Christian 2007: Die Zukunftsfähigkeit des deutschen Sozialstaats, in: Kocka, Jürgen (Hrsg.): Die Zukunftsfähigkeit Deutschlands, WZB-Jahrbuch 2006, Berlin, S. 47–70.

Pierson, Paul 2004: Politics in Time, Princeton.

Pimminger, Irene 2014: Geschlechtergerechtigkeit. Ein Orientierungsrahmen für emanzipatorische Geschlechterpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/10739-20140513.pdf>.

Pimminger, Irene 2025: Wie unabhängig sind Frauen in Deutschland? Zur Bedeutung existenzsichernder Beschäftigung für die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen, Berlin; DGB Frauen (Hrsg.), <https://www.was-verdient-die-frau.de/++co++gda2e1a8-e7bb-11ef-8928-e1a578b810c5>.

Pothmer, Brigitte; Antony, Philipp; Bayer, Mechthild; Brümmer, Ute; Heister, Michael; Kruppe, Thomas; Schroeder, Wolfgang 2019: Weiterbildung 4.0. Solidarische Lösungen für das lebenslange Lernen im digitalen Zeitalter, böll.brief Teilhabegesellschaft Nr. 8, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, https://www.boell.de/sites/default/files/boell.brief_tg8_weiterbildung_4.0.pdf.

Preuß, Ulrich K. 1990: Verfassungstheoretische Überlegungen zur normativen Begründung des Wohlfahrtsstaates, in: Sachße, Christoph; Engelhardt, H. Tristram (Hrsg.): Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main, S. 106–132.

Ritter, Gerhard 1991: Der Sozialstaat, München.

Rodrik, Dani 2021: Why Does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism, in: Annual Review of Economics 13, S. 133–170, https://scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/why_does_globalization_fuel_populism.pdf.

Rothgang, Heinz; Fischer, Johanna 2019: Langzeitpflege, in: Obinger, Herbert; Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Handbuch Sozialpolitik, Wiesbaden, S. 645–668.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2023: Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren. Jahresgutachten 2023/24, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202324/JG202324_Gesamtausgabe.pdf.

Scanlon, Thomas M. (Hrsg.) 2005: Political Equality/ Politische Gleichheit, Essen.

Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?, Frankfurt am Main.

Schildmann, Christina; Voss, Dorothea 2018: Aufwertung von sozialen Dienstleistungen: Warum sie notwendig ist und welche Stolpersteine noch auf dem Weg liegen, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, file:///C:/Users/mengej/Downloads/p_fofoe_report_004_2018-1.pdf.

Schmid, Günther 2014: Inclusive Growth: What Future for the European Social Model?, IZA Policy Paper Nr. 82, <https://docs.iza.org/pp82.pdf>.

Schmid, Günther; Schroeder, Wolfgang 2020: Die Krise nutzen: Es ist Zeit für eine Arbeitsversicherung, WZB Mitteilungen Nr. 168, S. 10–13.

Schröder, Carsten; Bartels, Charlotte; Göbler, Konstantin; Grabka, M. Markus; König, Johannes 2020: MilliardInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen, DIW Wochenbericht 29. S. 511–521.

Schroeder, Wolfgang 2012: Vorsorge und Inklusion. Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft zusammen?, Berlin.

Schroeder, Wolfgang; Greef, Samuel; Schreiter, Benedikt 2017: Shaping Digitalisation. Industry 4.0 – Work 4.0 – Regulation of the Platform Economy, FES International Policy Analysis, Bonn, <https://library.fes.de/pdf-files/id/13934.pdf>.

Schroeder, Wolfgang 2018: Interessenvertretung in der Altenpflege. Zwischen Staatszentrierung und Selbstorganisation, Wiesbaden.

Schroeder, Wolfgang 2025: Interessenvertretung in der Altenpflege. Zwischen Staatszentrierung und Selbstorganisation, 2. Aufl., Wiesbaden.

Schubert, Klaus; Klein, Martina 2011: Das Politiklexikon. Begriffe – Fakten – Zusammenhänge, Bonn.

Schubert, Klaus; Klein, Martina 2018: Das Politiklexikon. Begriffe – Fakten – Zusammenhänge, 2. Aufl., Bonn.

Schultze, Rainer-Olaf 2011: Partizipation, in: Nohlen, Dieter; Grotz, Florian (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik, München, S. 437–440.

Sen, Amartya 2010: Die Idee der Gerechtigkeit, München.

Skat.dk 2025: Steuersätze, <https://skat.dk/de-de/hilfe/steuersaetze>.

Smith, Adam 1978 (1776): Der Wohlstand der Nationen, München.

Specht, Frank 2025: Größte Schwachstelle ist der teure, ineffiziente Sozialstaat, in: Handelsblatt, 15. Juli 2025, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/rainer-dulger-groesste-schwachstelle-ist-der-teure-ineffiziente-sozialstaat/100140350.html>.

- Spies, Dennis C.; Rinne, Ulf 2019:** Einwanderung und Wohlfahrtsstaat, in: Obinger, Herbert; Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Handbuch Sozialpolitik, Wiesbaden, S. 431–452.
- Staab, Philipp; Nachtwey, Oliver 2016:** Die Digitalisierung der Dienstleistungsarbeit, in: APuZ 18–19, <http://www.bpb.de/apuz/225692/die-digitalisierung-der-dienstleistungsarbeit?p=all>.
- Starke, Peter; Tosun, Jale 2019:** Globalisierung und Diffusion, in: Obinger, Herbert; Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Handbuch Sozialpolitik, Wiesbaden, S. 181–202.
- Statistisches Bundesamt 2018:** Geburtenziffer 2017 leicht gesunken, Pressemitteilung Nr. 420 vom 31. Oktober 2018, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/10/PD18_420_122.html.
- Statistisches Bundesamt 2023a:** Gender Pension Gap: Alterseinkünfte von Frauen fast ein Drittel niedriger als die von Männern, Pressemitteilung Nr. N 016 vom 24. April 2024, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_N015_12_63.html.
- Statistisches Bundesamt 2023b:** Gender Pension Gap 2023: Alterseinkünfte von Frauen 27,1 % niedriger als die von Männern, Pressemitteilung Nr. N 015 vom 7. März 2023, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_N016_12_63.html.
- Statistisches Bundesamt 2023c:** 15 % der Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren sind Väter, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2023/PD23_20_p002.html.
- Statistisches Bundesamt 2024a:** Wo bleibt die Zeit? Ergebnisse zur Zeitverwendung in 2022, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Zeitverwendung/Ergebnisse/_inhalt.htm.
- Statistisches Bundesamt 2024b:** Konjunkturindikatoren: Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektor, Wiesbaden, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/lrwrw13a.html>.
- Statistisches Bundesamt 2024c:** Haushalte und Familien: Haushalte nach Haushaltsgrößen im Zeitvergleich, Wiesbaden, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/1-3-privathaushalte-neuer-zeitvergleich.html>.
- Statistisches Bundesamt 2024d:** Pflegequote in Deutschland nach Altersgruppe und Geschlecht im Jahr 2023, in: Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/187686/umfrage/pflegequote-in-deutschland/>.
- Statistisches Bundesamt 2025a:** Gesundheitsausgaben, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Gesundheitsausgaben/_inhalt.html#235030.
- Statistisches Bundesamt 2025b:** Korrektur: Nettozuwanderung 2024 auf 430.000 Personen gesunken, Pressemitteilung Nr. 224 vom 24. Juni 2025, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/06/PD25_224_12411.html.
- Statistisches Bundesamt 2026:** AROPE-Rate (Armut- oder Ausgrenzungsgefährdung) und ihre Teilindikatoren nach Geschlecht und Alter 2025, Wiesbaden, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutgefaehrung/Tabellen/aropegeschl-alter.html>.
- Statistisches Bundesamt;** Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) 2021: Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, <https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021.pdf>.
- Stiegler, Barbara 2007:** Vorsorgender Sozialstaat aus der Geschlechterperspektive, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/04321.pdf>.
- Sting, Stephan 2018:** Bildung, in: Graßhoff, Gunther; Renker, Anna; Schröer, Wolfgang (Hrsg.): Soziale Arbeit, Wiesbaden, S. 399–411.
- Stracke, Elmar 2023:** Die kalendarische Altersgrenze im Rentensystem: Willkür oder Gleichheit? Eine philosophische Untersuchung, Bielefeld, <https://www.wbv.de/shop/Die-kalendarische-Altersgrenze-im-Rentensystem-Willkuer-oder-Gleichheit-173446>.
- Swank, Duane 2002:** Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States, Cambridge.
- The Economist 2019a:** The steam has gone out of globalisation. A new pattern of world commerce is becoming clearer – as are its coasts, 24. Januar 2019, <https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation>.
- The Economist 2019b:** Slowbalisation: The future of global commerce, 26. Januar 2019.
- Thibaut, Bernhard 2010:** Sozialstaat, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, N–Z, München, S. 996.
- Thierse, Wolfgang 2005:** Zur Begrüßung: Gleichheit und soziale Gerechtigkeit, in: Scanlon, Thomas M. (Hrsg.): Political Equality/Politische Gleichheit, Essen, S. 11–16.

UNCTAD – UN Trade and Development 2024: World Investment Report 2024: Investment Facilitation and Digital Government, <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2024>.

UN DESA – UN Department of Economic and Social Affairs 2024: Lebenserwartung in Deutschland bei der Geburt von 1950 bis 2023, in: Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/257403/umfrage/lebenserwartung-in-deutschland-bei-der-geburt/>.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2026: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics>.

Van Oorschot, Wim 2006: Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states, in: Journal of European Social Policy 16 (1), S. 23–42.

Van Treeck, Till 2015: Schadet eine ungleiche Einkommensverteilung der Wirtschaft?, WISODirekt, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12083.pdf>.

Walendzik, Anke 2013: Kernelemente einer ambulanten ärztlichen Gebührenordnung in einem einheitlichen Krankenversicherungssystem, in: G+G Wissenschaft 13 (2), S. 16–24.

Walzer, Michael 2006: Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt am Main/New York.

Weiß, Reinhold 2021: Bildungswesen in Deutschland. Socialnet. Lexikon, <https://www.socialnet.de/lexikon/Bildungswesen-in-Deutschland>.

Weßels, Bernhard 2024: Politische und gesellschaftliche Partizipation, in: Statistisches Bundesamt; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hrsg.): Sozialbericht 2024. Ein Datenreport für Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 345–352, https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Sozialbericht_2024_bf_k2.pdf.

WHO – World Health Organization 1946: Verfassung der WHO, https://treaties.un.org/doc/Treaties/1948/04/19480407%2010-51%20PM/Ch_IX_01p.pdf.

Wilkinson, Richard; Pikett, Kate 2016: Gleichheit: Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind, Berlin.

World Economic Forum 2024: Global Gender Gap 2024. Insight Report, Genf, https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2024.pdf.

WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut 2018: Nordische Gewerkschaften unter Druck. Der Angriff rechter Parteien auf das Gent-System in Schweden und Dänemark, in: WSI Mitteilungen 2/2018, S. 96–104, https://www.wsi.de/data/wsimit_2018_02_bandau.pdf.

WTO – World Trade Organization 2023: World Trade Report 2023. Re-globalization for a secure, inclusive and sustainable future, Genf, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr23_e/wtr23_e.pdf.

Zürn, Michael 2018: A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation, Oxford.

Unser Angebot – Ihr Nutzen

Klare Orientierung in bewegten Zeiten

Gesellschaft und Politik wandeln sich rasant. Dieser Wandel stellt politisch Aktive vor immer neue Herausforderungen. Dazu zählt, den eigenen Standpunkt regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu bestimmen. Denn nur wer sich der Werte, Prinzipien und Ziele des eigenen politischen Handelns bewusst ist, schafft es, andere für diese zu begeistern und zu gewinnen.

Als Akademie für Soziale Demokratie unterstützen wir Sie dabei – mit unseren Seminaren sowie ergänzenden und begleitenden Angeboten wie Hör- und Lesebüchern, Lehrfilmen, der Reihe „Kurz und Klar“, dem Messengerdienst **Der Rote Faden** und den Buchzusammenfassungen: unseren **Buchessenzen**.

Ihr Nutzen

Die Teilnahme an unseren Seminaren bietet Ihnen gleich mehrfachen Mehrwert: Sie vertiefen Ihr Wissen, gewinnen Orientierung in komplexen Debatten und stärken Ihre persönliche Überzeugungskraft im politischen Alltag.

Neun Seminare – frei buchbar

Insgesamt umfasst unser Seminarangebot neun aufeinander abgestimmte Module. Jedes der neun Seminare können Sie einzeln buchen und so Ihren ganz eigenen Schwerpunkt setzen. In jedem Seminar beleuchten und diskutieren Sie mit verschiedenen Expert_innen aktuelle Fragen der Sozialen Demokratie und die Bedeutung ihrer Grundwerte für die verschiedenen Politikfelder. Einen besonders guten Einstieg in unsere Seminarreihe bietet Ihnen unser Grundlagenseminar.

Web-Seminare

NEU

In unseren Web-Seminaren erhalten Sie eine kompakte zweistündige Einführung zu zentralen Begriffen und können wesentliche Zusammenhänge diskutieren. Ein einführender Vortrag und der Austausch in Kleingruppen wechseln sich ab. Die Termine gestalten wir flexibel; entsprechend der aktuellen Debattenlage. Über den Newsletter werden Sie rechtzeitig informiert. Die Teilnahme ist kostenfrei.

Aktuelle Stunden

Auch die **Aktuelle Stunde** ist ein Format für den zeitnahen, fachlich fundierten Austausch. In kompakter Form greifen unsere Wissenschaftler_innen aktuelle gesellschaftliche und wissenschaftliche Debatten auf. Die Termine werden kurzfristig bekannt gegeben – für alle, die informiert bleiben und mitdiskutieren möchten.

Die Aktuellen Stunden finden online statt, dauern jeweils rund 60 Minuten und sind offen für alle Interessierten. Eine kurze Anmeldung genügt. Die Teilnahme ist kostenfrei.

Gut geschult: Didaktik, Wissenschaft und Politik

In der Akademie für Soziale Demokratie arbeiten Sie mit drei Personengruppen zusammen: Ausgebildete Seminarleiterinnen und Seminarleiter begleiten Sie während des gesamten Seminars. Renommierete Wissenschaftler_innen liefern Ihnen zum Auftakt vielseitigen Input. Am zweiten Abend beantwortet Ihnen eine politische Repräsentantin oder ein politischer Repräsentant der Sozialen Demokratie in einem Hintergrundgespräch Ihre Fragen.



Bildung zum Mitnehmen

Die Akademie für Soziale Demokratie bietet eine Vielzahl an Bildungsangeboten – auch für zu Hause. Alle hier vorgestellten Materialien dienen dazu, Themen zu vertiefen und zum Weiterdenken anzuregen. Sie stehen Ihnen kostenfrei auf unserer **Webseite** sowie in der **ASD-Mediathek** zur Verfügung.

Unsere **Hörbücher** zur Sozialen Demokratie ermöglichen politische Bildung jederzeit und überall – zu Hause, unterwegs oder zwischendurch. Sie basieren auf unseren Lesebüchern und vermitteln fundiertes Wissen in kompakter und gut verständlicher Form. Hören Sie jetzt kostenfrei in unserer **Mediathek** oder auf SoundCloud rein.

Unsere **Lehrfilme** bieten in wenigen Minuten einen klaren Einstieg in zentrale Themen der Sozialen Demokratie. Verständlich, zeitgemäß und mit Bildsprache verbinden sie Theorie praxisnah. Kostenfrei verfügbar in unserer Mediathek und auf dem FES-YouTube-Kanal – ideal zum schnellen Informieren. Neu: Der Lehrfilm „Grundlagen der Sozialen Demokratie“ ist jetzt in fünf Dialekten vertont.

Alle **Lesebücher** und Bände der **Kurz-und-Klar-Reihe** stehen auch als kostenfreier Download bereit – für den schnellen Einstieg oder die vertiefte Lektüre.



Alle Angebote finden Sie hier:

➔ <https://wonderl.ink/@sozialedemokratie>

Eine Idee für morgen – Über die Aktualität des Demokratischen Sozialismus

Lange war der demokratische Sozialismus aus öffentlicher und wissenschaftlicher Diskussion verschwunden – heute gewinnt er angesichts globaler Krisen neue Aktualität. Er steht für eine Demokratie, die Interessen fair verhandelt, und für eine Gesellschaft, die Diskriminierung bekämpft sowie soziale Gerechtigkeit, faire Löhne, gute Pflege und bezahlbares Wohnen fördert. In **Eine Idee für morgen – Über die Aktualität des Demokratischen Sozialismus** stellt Christian Krell die Grundzüge dieser Idee in zehn klar strukturierten Kapiteln vor, verständlich erläutert und von Ansgar Lorenz illustriert. Die Kapitel sind vertont und kostenlos auf unserer Webseite abrufbar.

Vordenker_innen

Konzepte, Ideen, Visionen und praktische Politik sind Produkte ihrer Zeit. Sie entstehen im Spannungsfeld gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen, politischer Ereignisse und intellektueller Strömungen. Zugleich sind sie häufig eng mit bestimmten Personen verknüpft. Mit den Vordenker_innen der Sozialen Demokratie stellt die Friedrich-Ebert-Stiftung 49 Persönlichkeiten vor, die mit ihren Ideen, Denkstilen und Handlungen Theorie und Praxis der Sozialen Demokratie wesentlich geprägt haben.

Alle **49 Porträts** sind auf unserer Webseite zum Lesen und Anhören abrufbar.



Mehr Informationen:

➔ www.fes.de/asd/demokratischer-sozialismus
➔ www.fes.de/asd/vordenkerinnen

Der Rote Faden

Politische Ereignisse kompakt erklärt

Mit dem **Roten Faden** bietet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Messenger-Service, der aktuelle politische Themen kompakt und einordnend aufbereitet.

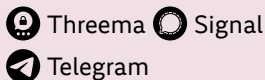
Abonent_innen erhalten Montags bis Donnerstags eine Kurznachricht auf ihr Smartphone. Darin wird ein zentrales Ereignis oder wichtiges Thema prägnant zusammengefasst und eingeordnet. Ob politische Debatte, historischer Jahrestag oder internationale Entwicklung: Der **Rote Faden** greift relevante Themen auf, stellt Zusammenhänge her und bietet im Informationsdschungel Orientierung.

Für vertiefende Informationen enthält jede Nachricht die Möglichkeit, Zusatzinfos im Messenger abzurufen oder weiterführende Links.

Der **Rote Faden** ist kostenfrei und kann über Telegram, Signal und Threema abonniert werden.



Direkt anmelden oder für mehr Informationen:



➔ www.fes.de/der-rote-faden

Buchessenz

Prägnante Buchzusammenfassungen mit politischer Einordnung

Mit der **Buchessenz** stellt die Friedrich-Ebert-Stiftung Sachbücher von besonderer Bedeutung für den gesellschaftlichen Diskurs als Zusammenfassungen in schriftlicher Form und als Audio-Version bereit.

Unsere Leser_innen und Hörer_innen erhalten kostenfrei kompakte Inhalte mit hohem Anspruch und einer Einordnung aus Sicht der Sozialen Demokratie.

Das Beste: Um die Kernaussagen und Argumente der Autor_innen zu erfassen, muss man sich nicht durch Hunderte Seiten arbeiten.

Jede **Buchessenz** vermittelt in nur 10 bis 15 Minuten einen fundierten Eindruck der zentralen Inhalte.

Wer gerade keine Zeit zum Lesen hat, kann die Audio-Version über unsere Webseite oder überall dort abrufen, wo es Podcasts gibt.



Direkt anhören oder für mehr Informationen:



➔ <https://wonderl.ink/@buchessenz>

Sozialstaat und Soziale Demokratie

Politik braucht klare Orientierung. Nur mit einem klaren Kompass erreicht man seine Ziele. Nur mit überzeugenden Grundwerten begeistert man andere. Die Akademie für Soziale Demokratie ist ein Angebot der Friedrich-Ebert-Stiftung, um den eigenen Wertekompass zu klären. Welcher Zusammenhang besteht zwischen Sozialstaat und Demokratie? Was bedeutet Gerechtigkeit in der Sozialpolitik? Was sind die zentralen Konflikte? Dieses Lesebuch bietet einen Einstieg zu Antworten – und neuen Fragen.

Weitere Informationen zur Akademie:

➤ fes.de/akademie-fuer-soziale-demokratie