
AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

Soziale Ungleichheit in
Deutschland – Wahrnehmung
und Wirklichkeit

Judith Niehues

Vom Sinn einer geschlechts-
neutralen Erziehung und Bildung

Katharina Heisig

Grundrentenpläne sind
leistungsfeindlich

*Antje Fanghänel, Joachim Ragnitz und
Marcel Thum*

IM BLICKPUNKT

Anker der Demokratie
geschwächt: Sachsen hat seit 1990
drei von vier Kommunalpolitikern
verloren

Felix Rösel

DATEN UND PROGNOSEN

ifo Konjunkturumfragen
Ostdeutschland und Sachsen

AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

Zur Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Was soll man tun und was nicht?

Joachim Ragnitz und Marcel Thum



ifo Dresden berichtet

ISSN 0945-5922

26. Jahrgang (2019)

Herausgeber: ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.,
Niederlassung Dresden, Einsteinstraße 3, 01069 Dresden

Telefon: 0351 26476-0, Telefax: 0351 26476-20

E-Mail: dresden@ifo.de

Redaktion: Joachim Ragnitz

Technische Leitung: Katrin Behm

Vertrieb: ifo Institut, Niederlassung Dresden

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Bezugspreis jährlich: 25,00 Euro

Preis des Einzelheftes: 5,00 Euro

Preise einschl. Mehrwertsteuer, zzgl. Versandkosten

Grafik Design: © ifo Institut München

Satz und Druck: c-macs publishingservice Dresden

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise): Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars

Im Internet:

<http://www.ifo-dresden.de>



Die Niederlassung Dresden des ifo Instituts wird mitfinanziert mit Steuermitteln auf Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushaltes.

AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

Zur Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Was soll man tun und was nicht? 3

Joachim Ragnitz und Marcel Thum

Die „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ hat in Deutschland Verfassungsrang. Allerdings besteht keine Einigkeit darüber, was regional gleichwertige Lebensverhältnisse überhaupt sind. Besser erscheint es, nicht die Region, sondern die in einer Region lebenden Menschen in den Mittelpunkt zu stellen und deswegen auch regionale Unterschiede im Versorgungsniveau zuzulassen, wenn dies den Präferenzen der regionalen Bevölkerung entspricht. Wenn die Politik die Herstellung regionaler „Gleichheit“ in den Vordergrund rückt, so muss sie berücksichtigen, dass in diesem Fall Mittel gebunden werden, die für andere öffentliche Zielsetzungen nicht mehr zur Verfügung stehen. Letzten Endes muss der Haushaltsgesetzgeber darüber befinden, welche Leistungen der Daseinsvorsorge in welchem Umfang wo bereitgestellt werden. Diese Entscheidung kann in einem demokratisch verfassten Staat nicht einer Kommission überlassen bleiben, in der neben Vertretern der Exekutive auch Repräsentanten der betroffenen Regionen sowie der Zivilgesellschaft vertreten sind.

Soziale Ungleichheit in Deutschland – Wahrnehmung und Wirklichkeit 6

Judith Niehues

Die Mehrheit der Deutschen empfindet die Verteilungsverhältnisse als eher ungerecht und wünscht sich einen stärkeren sozialen Ausgleich. Umfragen deuten allerdings darauf hin, dass das Ausmaß gesellschaftlicher Ungleichheit in Deutschland tendenziell überschätzt wird: Die Mehrheit der Bundesbürger sieht die Gesellschaft als eine Pyramide, mit den meisten Menschen im unteren Bereich. Schichtanalysen identifizieren hingegen eindeutig die Mittelschicht als größte Bevölkerungsgruppe. Auch bei subjektiver Selbsteinordnung stufen sich die meisten Bundesbürger in die Mitte ein, viele mittlerweile auch in höhere Schichten. Nimmt man den abstrakten Wunsch nach Umverteilung genauer in den Blick, sind es dann auch eher diese Gruppen als die unteren Schichten, die von einer Umsetzung der konkreten Umverteilungspräferenzen der Bevölkerung profitieren würden.

Vom Sinn einer geschlechtsneutralen Erziehung und Bildung 12

Katharina Heisig

Die Debatte über die Ungleichbehandlung der Geschlechter erfährt zunehmende Kritik aus Öffentlichkeit und Politik. Insbesondere Maßnahmen zur geschlechtsneutralen Erziehung, die im Kindesalter ansetzen, werden abgelehnt: Kritiker befürchten, sie würden die kindliche Entwicklung schädigen. Bestehende Studien zeigen jedoch, dass die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigt wird, wenn sie Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts ausgesetzt sind. Im jungen Alter angesetzte Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung können diesen Effekt hingegen umkehren. Demnach empfiehlt es sich, zum Entgegenwirken der geschlechtsspezifischen Benachteiligungen von Frauen und Männern Maßnahmen im Kindesalter anzusetzen.

Grundrentenpläne sind leistungsfeindlich 17

Antje Fanghänel, Joachim Ragnitz und Marcel Thum

Die Grundrentenpläne von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil wurden bislang hauptsächlich unter dem Aspekt diskutiert, ob die Abgrenzung der begünstigten Rentner gerecht ist. Nicht näher thematisiert wurde bislang jedoch die fehlende Anreizkompatibilität der geplanten Grundrentenreform: In bestimmten Fällen sinkt die Rente mit den erworbenen Entgeltpunkten. Die Transferentzugsraten betragen in diesem Fall also mehr als 100%, so dass es sich für Arbeitnehmer nicht mehr lohnt, zusätzliche Beiträge in die Rentenkasse einzuzahlen.

IM BLICKPUNKT

Anker der Demokratie geschwächt: Sachsen hat seit 1990 drei von vier Kommunalpolitikern verloren 21
Felix Rösel

Bei den einzigen freien DDR-Kommunalwahlen im Mai 1990 wurden fast 30 000 Kommunalpolitiker in die sächsischen Gemeinderäte und Kreistage gewählt. Aufgrund der zahlreichen Gemeinde- und Kreisfusionen im Freistaat werden 30 Jahre später nur noch knapp 8 000 Mandate bei den Kommunalwahlen vergeben. Die Demokratie hat nicht nur über 21 000 lokale Repräsentanten, sondern auch wichtige Anker in der ostdeutschen Bevölkerung verloren.

DATEN UND PROGNOSEN

ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen: Mit den Temperaturen steigt die Stimmung 23
Jannik A. Nauerth

ifo VERANSTALTUNGEN 26

Joachim Ragnitz und Marcel Thum*

Zur Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Was soll man tun und was nicht?

Die „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ hat in Deutschland Verfassungsrang. Allerdings besteht keine Einigkeit darüber, was regional gleichwertige Lebensverhältnisse überhaupt sind. Besser erscheint es, nicht die Region, sondern die in einer Region lebenden Menschen in den Mittelpunkt zu stellen und deswegen auch regionale Unterschiede im Versorgungsniveau zuzulassen, wenn dies den Präferenzen der regionalen Bevölkerung entspricht. Wenn die Politik die Herstellung regionaler „Gleichheit“ in den Vordergrund rückt, so muss sie berücksichtigen, dass in diesem Fall Mittel gebunden werden, die für andere öffentliche Zielsetzungen nicht mehr zur Verfügung stehen. Letzten Endes muss der Haushaltsgeber darüber befinden, welche Leistungen der Daseinsvorsorge in welchem Umfang wo bereitgestellt werden. Diese Entscheidung kann in einem demokratisch verfassten Staat nicht einer Kommission überlassen bleiben, in der neben Vertretern der Exekutive auch Repräsentanten der betroffenen Regionen sowie der Zivilgesellschaft vertreten sind.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Erstarkens populistischer Parteien in Teilen Deutschlands hat die Politik den Abbau regionaler Disparitäten auf die Tagesordnung genommen und hierfür eine hochrangig besetzte Kommission eingesetzt.¹ Diese soll Handlungsempfehlungen erarbeiten, wie sowohl in Städten als auch im ländlichen Raum „gleichwertige Lebensverhältnisse“ geschaffen werden können. Dabei soll sich – nach den Worten des Bundesinnenministers – die Gleichwertigkeit auf sehr unterschiedliche Bereiche erstrecken: Wohlstand, Zugang zu Bildung, Wohnen, Arbeit, Sport und Infrastruktur. Auch wenn ein „gemeinsames Verständnis“ des Begriffs Gleichwertigkeit in der Kommission erst noch erarbeitet werden soll, werden damit doch weitreichende und gleichzeitig hohe Erwartungen an den Umfang der vom Staat zu garantierenden Daseinsvorsorgeleistungen geweckt.²

Fraglich ist, ob diese Erwartungen an ein stärkeres Engagement des Bundes im Bereich der Daseinsvorsorge erfüllt werden können. Dagegen spricht schon die grundgesetzlich vorgegebene Aufgabenverteilung im föderalen Staat: Grundsätzlich ist es primär Aufgabe der Länder (bzw. ihrer Kommunen), für das Angebot öffentlicher Daseinsvorsorgeleistungen in den Teilräumen zu sorgen. Wo dies aus Kosten- oder Effizienzgründen nicht flächendeckend möglich ist, sind die Länder verpflichtet, zentrale Orte zu definieren, in denen entsprechende Leistungen räumlich konzentriert angeboten werden. Schließlich sorgen der Länderfinanzausgleich bzw. die nachgelagerten kommunalen Finanzausgleichssysteme für eine annähernd gleiche Pro-Kopf-Mittelausstattung der Länder und Kommunen, so dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht an Finanzierungsengpässen scheitern sollte. Wenn die (Bundes-)Politik einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vermutet, wäre also strenggenommen zunächst einmal die

Prioritätensetzung der Länder in ihren Haushalten kritisch zu hinterfragen – und in einem zweiten Schritt gegebenenfalls die Verteilung der öffentlichen Einnahmen zwischen Bund und Ländern einerseits und innerhalb der Länder andererseits anzupassen.

Der Bund selber hat hingegen nur geringe Eingriffsmöglichkeiten, für die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ zu sorgen. So ist in Art. 72 Abs. 2 GG lediglich geregelt, dass der Bund ein Gesetzgebungsrecht in ausgewählten Feldern besitzt, wenn dies aus Gründen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bzw. der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit geboten erscheint. Weitergehende operative Kompetenzen bundespolitischer Akteure lassen sich hieraus nicht ableiten. Zwar kann sich der Bund an der Finanzierung von Aufgaben der Länder beteiligen, wenn diese der „Verbesserung der Lebensverhältnisse“ oder dem „Ausgleich von regionalen Wirtschaftskraftunterschieden“ dienen (Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG bzw. Finanzhilfen für Investitionen nach Art. 104b GG). Die Vorgaben des Grundgesetzes schränken allerdings die diesbezüglichen Bundeskompetenzen stark ein; insoweit besteht auch von dieser Seite nur ein geringer Spielraum, gleichwertige Lebensverhältnisse durchzusetzen.

Inhaltlich bedeutsamer ist freilich der Einwand, dass überhaupt nicht klar ist, was unter gleichwertigen Lebensverhältnissen überhaupt zu verstehen ist. Das Raumordnungsgesetz spricht lediglich davon, dass „im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen (...) ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse *anzustreben*“ sind

* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer und Prof. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

(§ 2 Abs. 2 ROG; eigene Hervorhebung). Dabei kommt es auch nicht auf die flächendeckende Versorgung mit derartigen Leistungen und Infrastrukturen an, sondern vielmehr auf deren Erreichbarkeit in zumutbarer Entfernung. Eine besondere Rolle kommt deshalb den zentralen Orten zu, in denen insbesondere soziale Infrastrukturen konzentriert werden sollen.

Ausgehend von dieser Vorgabe des ROG wird in einschlägigen Untersuchungen dann zumeist so vorgegangen, dass relevante Aspekte „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ anhand mehr oder minder detaillierter Indikatorensysteme vorab definiert, quantifiziert und die einzelnen Indikatoren schließlich aggregiert werden. Die Auswahl der Indikatoren sowie deren Gewichtung obliegt dabei allein den jeweiligen Urhebern entsprechender Untersuchungen, ist insoweit immer zu einem gewissen Maße willkürlich. Offenkundig soll auch die „Gleichwertigkeitskommission“ diesem Ansatz folgen – obwohl entsprechende Untersuchungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) von der Bundesregierung eher ablehnend bewertet wurden.³ Legt man die Einschätzung des BBSR zugrunde, so gibt es in Deutschland jedenfalls nur wenige Regionen, die durch „unterdurchschnittliche“ Lebensverhältnisse gekennzeichnet sind.⁴ Diese befinden sich vor allem in Sachsen-Anhalt, im östlichen Mecklenburg-Vorpommern sowie im südlichen Brandenburg – alles vergleichsweise dünn besiedelte Regionen, die deswegen auch nur eine geringe Zahl von Mittel- und Oberzentren aufweisen. Andere Untersuchungen⁵, die alternative Indikatorensysteme mit jeweils eigenen Gewichtungsfaktoren zugrunde legen, konstatieren hingegen auch für Teile Westdeutschlands eine mangelnde Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Allerdings werden dabei häufig auch öffentliche und private Leistungsangebote miteinander vermengt, was strenggenommen nicht statthaft ist: Der Staat kann ja wohl kaum dafür in Anspruch genommen werden, wenn private Anbieter sich aufgrund geringer Nachfragepotenziale aus einzelnen Regionen zurückziehen.

Grundsätzlich krankt die Diskussion um die Gleichwertigkeit regionaler Lebensverhältnisse daran, dass das Untersuchungsobjekt hierbei gemeinhin die Region ist, nicht aber die in einer Region lebenden Menschen. Leistungen der (öffentlichen) Daseinsvorsorge bestehen aus einem Bündel unterschiedlicher Güter, die von den Bürgern ganz unterschiedliche Wertschätzungen erfahren. Während den einen das kulturelle Angebot eines Stadttheaters besonders wichtig ist, genießen die anderen die Erholung in Parks oder Naturschutzgebieten. Eine Minderausstattung bei einzelnen Leistungsangeboten kann daher unter Umständen durch eine besonders gute Ausstattung bei anderen Leistungsangeboten ausgeglichen werden. Da die Menschen sehr unterschiedliche Vorlieben pflegen und die genauen Präferenzen der in einer Region lebenden Menschen nicht bekannt sind, lässt sich nur schwer ermitteln, ob die Bürger eine Minderausstattung mit bestimmten Daseinsvorsorgeleistungen tatsächlich als Defizit empfinden. Rein enumerative Auflistungen öffentlicher Leistungen (oder deren Fehlen) sind daher vom Grundsatz her ungeeignet, unterdurchschnittliche (regionale) Lebensverhältnisse zu identifizieren.

In einer Welt ohne Mobilitätsbeschränkungen würde sich das Problem ungleichwertiger Lebensverhältnisse durch Wanderungen von alleine lösen. Die Menschen würden ihren Wohnort dann immer dort wählen, wo die gegebene

Kombination unterschiedlicher Daseinsvorsorgeleistungen ihren Präferenzen am besten entspricht. Dass in der Realität der Wechsel des Wohnortes nicht ohne Kosten möglich ist, ändert nichts an dem grundsätzlichen Argument. Der Verbleib am jetzigen Wohnort bedeutet dann, dass die Vorteile umfassenderer Daseinsvorsorge an anderen Orten nicht groß genug sind, um für den einzelnen die Umzugskosten zu rechtfertigen.

Politischer Handlungsbedarf ergibt sich erst dadurch, dass die deutsche Politik anhand der recht beliebigen Indikatoren eine uniforme Daseinsvorsorge auf Kosten der Allgemeinheit garantieren will. Die Herstellung regionaler „Gleichheit“ steht insoweit im Konflikt mit anderen politischen Zielen, deren Realisierung ebenfalls öffentliche Mittel bindet. Letzten Endes ist es also eine politisch zu treffende Entscheidung, welche Leistungen der Daseinsvorsorge in welchem Umfang wo bereitgestellt werden sollen und auf welche öffentliche Güter an anderer Stelle zu verzichten ist. Diese Entscheidung kann nur durch den Gesetzgeber als demokratisch legitimierte Institution getroffen werden – nicht jedoch durch eine Kommission, in der neben Vertretern der Exekutive auch Repräsentanten der betroffenen Regionen sowie der Zivilgesellschaft vertreten sind. Wie das Beispiel der „Kohlekommission“ zeigt, die kürzlich ihren Abschlussbericht vorgelegt hat, bleiben in einer derartigen Konstellation gesamtstaatliche Interessen nur zu leicht unberücksichtigt.

Natürlich hat der Staat eine Verantwortung, bestimmte öffentliche Güter allen Einwohnern eines Landes unabhängig von ihrem Wohnort zur Verfügung zu stellen. Man wird sich leicht darauf einigen können, dass zur grundlegenden Daseinsvorsorge die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit gehört, wie auch der Zugang zu grundlegenden Bildungsangeboten und zu elementaren Gesundheitsdienstleistungen, soweit diese öffentlich bereitgestellt werden. Um den Zugang zu gewährleisten, sind dann darüber hinaus auch grundständige Mobilitätsangebote erforderlich. In diesen vier Bereichen – die im Übrigen alle im Kompetenzbereich der Länder bzw. der Kommunen liegen – sollte nach Möglichkeit ein flächendeckendes bzw. wohnortnahes Angebot aufrechterhalten werden. Bei Leistungen, die über dieses Basisangebot hinausgehen, sind hingegen Eigenanstrengungen der Nutzer akzeptabel – also zum Beispiel, indem entsprechende Leistungen nur in Zentralen Orten höherer Kategorie angeboten werden, die dann in akzeptabler Entfernung zum Wohnort der Nutzer liegen müssen. Eine flächendeckende Versorgung ist bei solchen Leistungen – kulturelle Angebote, weiterführende Schulen, Krankenhäuser – schon aus Kostengründen nicht sinnvoll, da bestimmte Mindestnutzerzahlen erforderlich sind, die nur bei weiträumigeren Einzugsbereichen erreicht werden können. Die Diskussion um die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen sollte sich insoweit vor allem darauf konzentrieren, wie viele Mittel- und Oberzentren in den jeweiligen Bundesländern ausgewiesen werden und wie deren Erreichbarkeit für die im jeweiligen Umland lebenden Menschen gewährleistet werden kann.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, dass Leistungsangebote der öffentlichen Hand nicht notwendigerweise in tradierten Organisationsformen erbracht werden müssen: Statt ÖPNV mit Bussen zu organisieren, die

nach festem Fahrplan verkehren, wären nutzungsorientierte Modelle („Anrufbussysteme“) vorzuziehen. Nicht alle grundständigen Gesundheitsdienstleistungen müssen von ausgebildeten Fachärzten erbracht werden. Schulische Ausbildung im Primärbereich kann auch in jahrgangsübergreifendem Unterricht erfolgen. Hierzu gibt es inzwischen eine Vielzahl von Modellprojekten. Woran es hapert, ist die Überführung erfolgreicher Projekte in eine Regelförderung. Insoweit gibt es auch hier kein echtes Erkenntnisproblem, wohl aber ein Umsetzungsproblem (für das wiederum die Länder bzw. die Kommunen verantwortlich wären).

Letzten Endes besteht die Gefahr, dass die Gleichwertigkeitskommission, die ihre Empfehlungen bis zur Jahresmitte 2019 vorgelegen soll, wie die Kohlekommission ein umfassendes Konzept des Angebots öffentlicher Daseinsvorsorgeleistungen in den einzelnen Regionen vorlegt, das dann (trotz fehlender formaler Kompetenzen) durch den Bund finanziert werden soll. Hier lehrt die Erfahrung, dass die angemeldeten Bedarfe unermesslich sind, wenn ein anderer die hiermit verbundenen Kosten übernehmen soll. Unabhängig davon, welche Vorschläge die Kommission entwickelt, wäre also auf eine spürbare Eigenbeteiligung von Ländern, Regionen oder Kommunen zu drängen, um überzogene Ausgabenwünsche

zurückzudrängen. Und schließlich: Nicht alles, was man bundeseinheitlich regeln kann, muss man auch bundeseinheitlich regeln. Regionale Vielfalt in den Angeboten der Daseinsvorsorge kann auch von Vorteil sein, wenn die regionalen Bedürfnisse unterschiedlich sind. Dies spricht dafür, die regionale Daseinsvorsorge weiterhin als Aufgabe von Ländern und Kommunen zu betrachten und in deren Entscheidungen auch die regionalen Präferenzen zu berücksichtigen.

-
- 1 Vgl. CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode, Ziffer 5473ff.
 - 2 Vgl. BMI, Pressemitteilung Nr. 133 vom 26.09.18, Auftaktsitzung der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“.
 - 3 Vgl. BT-Drs. 18/11263.
 - 4 Vgl. BBSR, Regionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen, Bonn 2017, herunterzuladen unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Projekte/abgehaengte-regionen/abgehaengte-regionen.html?nn=412276>.
 - 5 Vgl. z.B. Hüther, M., Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland, Vortragspräsentation (2018), herunterzuladen unter https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Institut_der_deutschen_Wirtschaft/Veranstaltungen/2018/18-02-22_Huether_Lebensverh%C3%A4ltnisse_in_Deutschland.pdf.

Judith Niehues*

Soziale Ungleichheit in Deutschland – Wahrnehmung und Wirklichkeit

Die Mehrheit der Deutschen empfindet die Verteilungsverhältnisse als eher ungerecht und wünscht sich einen stärkeren sozialen Ausgleich. Umfragen deuten allerdings darauf hin, dass das Ausmaß gesellschaftlicher Ungleichheit in Deutschland tendenziell überschätzt wird: Die Mehrheit der Bundesbürger sieht die Gesellschaft als eine Pyramide, mit den meisten Menschen im unteren Bereich. Schichtanalysen identifizieren hingegen eindeutig die Mittelschicht als größte Bevölkerungsgruppe. Auch bei subjektiver Selbsteinordnung stufen sich die meisten Bundesbürger in die Mitte ein, viele mittlerweile auch in höhere Schichten. Nimmt man den abstrakten Wunsch nach Umverteilung genauer in den Blick, sind es dann auch eher diese Gruppen als die unteren Schichten, die von einer Umsetzung der konkreten Umverteilungspräferenzen der Bevölkerung profitieren würden.

Der Themenkomplex Ungleichheit bewegt die Deutschen. Eine Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Ipsos im Frühjahr 2017 kommt bspw. zu dem Ergebnis, dass 43 % der Deutschen „Armut und soziale Ungleichheit“ an erster Stelle ihrer größten Sorgen im eigenen Land nennen.¹ Auch andere Befragungsdaten deuten robust darauf hin, dass die Mehrheit der Deutschen die Verteilungsverhältnisse für „eher ungerecht“ hält und die Einkommensunterschiede für „zu groß“. In einer Umfrage zur Zukunft des Wohlfahrtsstaates der Friedrich-Ebert-Stiftung sind zum Beispiel 82 % der wahlberechtigten Bevölkerung der Meinung, dass die soziale Ungleichheit in Deutschland mittlerweile zu hoch ist (Heinrich et al. 2016). Gleichzeitig herrscht die mehrheitliche Auffassung, dass sich die Verteilungsindikatoren zunehmend ungünstig entwickeln. Eine Repräsentativuntersuchung im Auftrag des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung zur sozialen Ungleichheit in Deutschland im Frühling 2017 legt nahe, dass 62 % der Meinung sind, die Einkommensunterschiede haben in den letzten Jahren eher zugenommen.

KRITISCHE BEURTEILUNG DER EINKOMMENS-UNTERSCHIEDE

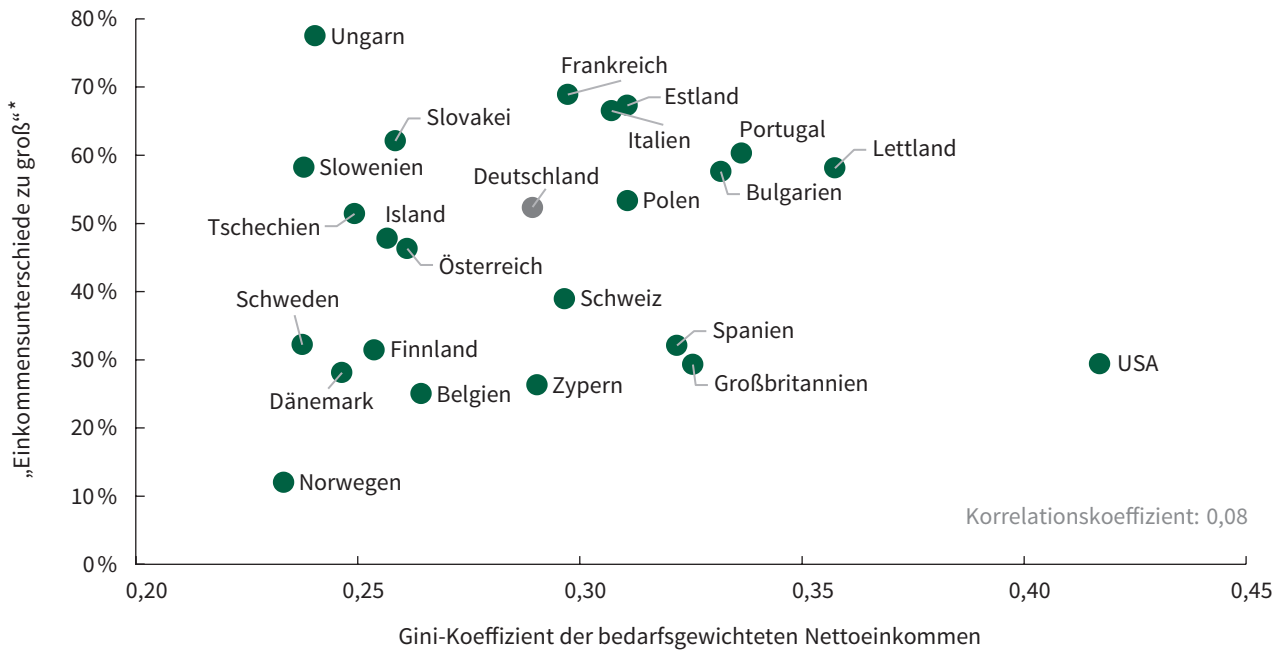
Mit der eher kritischen Einschätzung der Verteilungsverhältnisse steht Deutschland im Vergleich europäischer Länder allerdings keineswegs allein da.² International lassen sich subjektive Gerechtigkeitseinschätzungen mit dem Modul zur sozialen Ungleichheit des International Social Survey Programme (ISSP) untersuchen, welches etwa in einem zehnjährigen Turnus erhoben wird. Das ISSP ist eine repräsentative internationale Umfrage zu sozialwissenschaftlich relevanten Fragestellungen.³ Zuletzt wurde das internationale Modul zur sozialen Ungleichheit 2009 erhoben; aufgrund der einzigartigen Fragen werden die Daten aber auch heute noch vielfach zur Auswertung subjektiver Ungleichheitseinschätzungen herangezogen (u. a. Gimpelson und Treisman 2017 sowie Hauser und Norten 2017).

Eine der Fragen im ISSP ermittelt bspw., ob die Einkommensunterschiede im Land als zu groß empfunden würden. In Einheit mit der eingangs zitierten kritischen Beurteilung der sozialen Unterschiede stimmten in Deutschland 52,4 % der Aussage „voll und ganz“ zu, dass die Einkommensunterschiede im Land zu groß seien, weitere 37,2 % stimmten der Aussage zumindest grundsätzlich zu. Noch deutlich kritischer fällt das Urteil in vielen osteuropäischen Staaten aus. In Ungarn sind bspw. 77,5 % der Befragten „voll und ganz“ der Auffassung, dass es zu große Einkommensunterschiede im Land gäbe. Das andere Extrem des Spektrums bildet Norwegen, wo nur 12 % die Einkommensdifferenzen sehr kritisch sehen. Auch in den USA fällt das Urteil im Vergleich zu vielen europäischen Staaten eher moderat aus: Knapp 30 % der US-Amerikaner stimmten der obigen Aussage „voll und ganz“ zu.

Angesichts der im Vergleich zu den europäischen Wohlfahrtsstaaten sehr hohen tatsächlichen Einkommensungleichheit in den USA ist das wenig kritische Bild auf die Einkommensdifferenzen überraschend. Auf der anderen Seite passt die von Eurostat regelmäßig ausgewiesene sehr niedrige Einkommensungleichheit in Ungarn keineswegs zu der überaus kritischen Einschätzung der Osteuropäer. Auch wenn man weitere Länder betrachtet, besteht nahezu kein Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Einkommensverteilung und ihrer Bewertung durch die Bevölkerung. Der Korrelationskoeffizient zwischen dem Gini-Koeffizienten der Nettoeinkommen und dem Anteil der Befragten, die „voll und ganz“ zustimmen, dass die Einkommensunterschiede im jeweiligen Land zu groß seien, beträgt unter den europäischen Ländern lediglich 0,26 (Niehues 2014). Wenn man die USA hinzunimmt, fällt der Zusammenhang mit 0,08 noch geringer aus (vgl. Abb. 1). Der Zusammenhang wird auch dann nicht statistisch signifikant, wenn man anstatt der Nettoeinkommen die Einkommen vor Abgaben und Transfers betrachtete. Für die

* Dr. Judith Niehues ist Leiterin der Forschungsgruppe Mikrodaten und Methodenentwicklung am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln.

Abb. 1
Einkommensunterschiede und deren Beurteilung (2009)



*Zustimmung voll und ganz, dass die Einkommensunterschiede im Land zu groß seien (in %).

Quelle: Niehues (2014) auf Basis des EU-SILC, ISSP und PSID.

Erklärung der Bewertung von Einkommensunterschieden im internationalen Vergleich spielt die tatsächliche Einkommensverteilung somit keine Rolle.

WAHRNEHMUNG GESELLSCHAFTLICHER UNGLEICHHEIT

Neben der Möglichkeit, dass ein vergleichbares Niveau an Ungleichheit in verschiedenen Ländern unterschiedlich problematisch eingeschätzt wird, könnte eine Erklärung in einer unterschiedlichen Wahrnehmung des Ungleichheitsaus-

maßes liegen. Zur Messung der wahrgenommenen Ungleichheit gibt es in der wissenschaftlichen Literatur unterschiedliche Konzepte (Schalembier 2015).⁴ Der vorliegende Beitrag greift auf die wahrgenommene Gesellschaftsform zurück, die ebenfalls im ISSP, 2009 abgefragt wird. Hierfür werden den Befragten fünf Diagramme mit idealtypischen Gesellschaftsformen im Hinblick auf die Bevölkerungsanteile in sieben gesellschaftlichen Schichten und entsprechenden Beschreibungen vorgelegt (vgl. Tab. 1). Die Befragten sollen dann angeben, welche Gesellschaftsform der Situation in ihrem Land am ehesten entspricht.

Tab. 1
Subjektiv wahrgenommene Gesellschaftsformen

Zustimmung* im Jahr 2009 (in %)

	Typ A	Typ B	Typ C	Typ D	Typ E
Deutschland	18,8	35,4	23,0	18,6	4,2
Frankreich	17,4	26,5	31,0	22,6	2,5
Norwegen	2,1	10,8	23,6	56,4	7,1
Ungarn	56,6	32,3	6,0	3,7	1,4
USA	17,1	38,9	15,0	26,0	2,9

*Frage 14a (ISSP, 2009): Die folgenden Diagramme stellen verschiedene Gesellschaftsformen dar. Bitte sehen Sie sich zuerst alle fünf Diagramme und die dazugehörigen Beschreibungen an. Entscheiden Sie dann, welches Diagramm Ihrer Meinung nach der Gesellschaftsform in Ihrem Land heute am nächsten kommt.

Quelle: Ausgewählte Länder aus dem ISSP.

Typ A stellt eine sehr polarisierte Gesellschaft mit relativ hohen Bevölkerungsanteilen in der obersten und untersten Gesellschaftsschicht dar, mit einem starken Übergewicht in der untersten Gesellschaftsschicht. Typ B zeigt die Form einer pyramidenförmigen Gesellschaft; hier nehmen die Bevölkerungsanteile in den Gesellschaftsschichten mit der Höhe der Gesellschaftsschicht ab. Bei den Typen C bis E wandert die Gesellschaftsschicht mit den größten Bevölkerungsanteilen schrittweise nach oben, bei Typ E zeigt sich nahezu die Form einer umgedrehten Pyramide. Ordnet man den einzelnen Gesellschaftsformen Ungleichheitsniveaus zu, so stellt Typ D die Gesellschaftsform mit der geringsten Ungleichheit dar. Typ A ist die Gesellschaftsform mit der größten Ungleichheit. In Vergleich zu Typ E symbolisiert Typ D einen etwas geringeren durchschnittlichen Lebensstandard und zugleich ein geringeres Ungleichheitsniveau als Typ E (Niehues 2016 und Thomas et al. 2018).

Eine deskriptive Auswertung dieser ISSP-Frage ergibt, dass 54,2% der Deutschen ihre Gesellschaft am ehesten in der Form des Typ A oder B wahrnehmen. Demnach wird der Großteil der Bevölkerung in der unteren Gesellschaftsschicht verortet (vgl. Tab. 1). Dies widerspricht der tatsächlichen Gesellschaftsform oder (Einkommens-)Verteilung deutlich: Trotz unterschiedlicher Abgrenzungen der Schichten, bspw. nach Einkommen, Bildungsstand etc., kommen Untersuchungen immer wieder zu dem Ergebnis, dass die meisten Menschen in Deutschland in der (Einkommens-)Mittelschicht leben. Deutlich weniger Menschen leben im unteren Einkommensbereich und am oberen Ende gibt es eine langgestreckte Spitze des Reichtums. Mit dieser für etablierte Wohlfahrtsstaaten typischen zwiebelartigen Einkommensstruktur unterscheidet sich die aktuelle Verteilung „grundsätzlich von der anderer Gesellschaftstypen, insbesondere von der pyramidenförmigen Verteilungsstruktur früherer Epochen“ (Burkhardt et al. 2013, S. 17). Das Ausmaß der Ungleichheit in der deutschen Gesellschaft wird von der deutschen Bevölkerung also wesentlich pessimistischer eingeschätzt, als es Schichtanalysen nahelegen.

Auch in anderen europäischen Ländern vermuten viele Befragte mehr Menschen in den unteren Gesellschaftsschichten, als es der tatsächlichen Einkommensverteilung entspricht. In Ungarn vermuten zum Beispiel 56,6%, dass „die Masse der Bevölkerung“ im unteren Bereich der Gesellschaft lebe (Typ A), obwohl sich Ungarn durch eine im europäischen Vergleich sehr geringe Einkommensungleichheit und Armutsgefährdungsquote auszeichnet.

Die Vorstellung einer pyramidenförmigen Gesellschaft dominiert aber mitnichten in allen Ländern. In Skandinavien sind die Einkommen sehr gleichmäßig verteilt, die Einkommensmittelschicht ist deshalb sehr groß und dessen sind sich die Bewohner durchaus bewusst: Hier überwiegt bei den Befragten im ISSP die Auswahl des Typ D und somit der „idealtypischen Mittelschichtgesellschaft“. Interessant sind auch die Ergebnisse der ISSP-Befragung für die Vereinigten Staaten: Obwohl die tatsächliche Einkommensverteilung in den USA deutlich polarisierter ausfällt als in allen betrachteten europäischen Staaten (Fischer und Niehues 2016), sehen die US-Amerikaner ihre Gesellschaft erstaunlicherweise ähnlich wie die Deutschen. Tatsächlich glauben noch mehr US-Bürger als bspw. Deutsche oder Franzosen, dass sie in einer idealtypischen Mittelschichtgesellschaft (Typ D) leben.

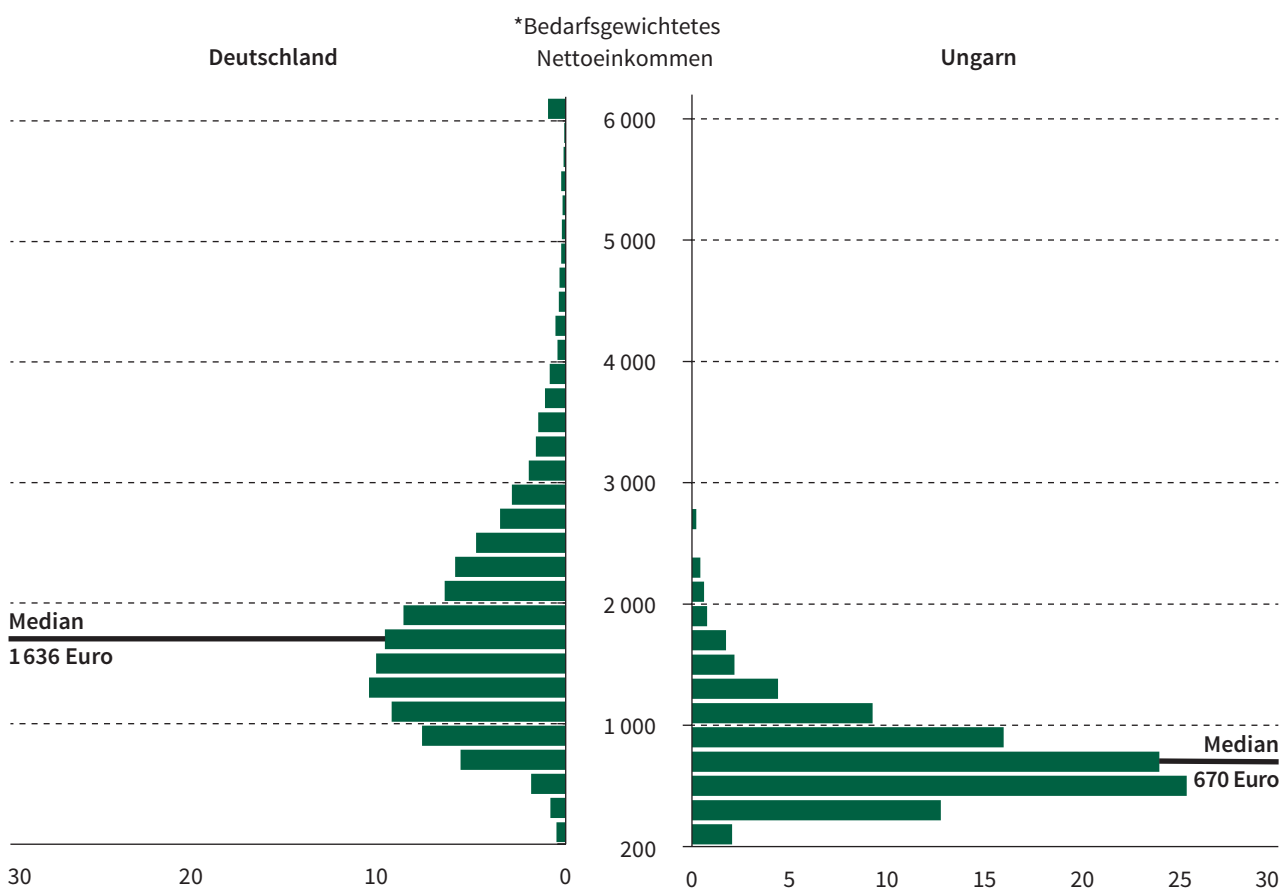
Ermittelt man aus den Antworten zu den Ungleichheitswahrnehmungen ein Ungleichheitsmaß, dann ergibt sich eine hochsignifikante Korrelation mit der kritischen Bewertung der Einkommensunterschiede (Korrelationskoeffizient in Höhe von 0,81). Es gibt somit einen sehr starken Zusammenhang zwischen der kritischen Beurteilung der Einkommensunterschiede und der Antwort zur wahrgenommenen Ungleichheit in der Gesellschaft – allerdings keinen Zusammenhang zur Höhe der tatsächlichen (relativen) Einkommensungleichheit innerhalb eines Landes. Die Häufigkeitsverteilung der Einkommen Deutschlands bekräftigt ebenfalls, dass die Feststellung der Mittelschicht als größte Bevölkerungsgruppe unabhängig von der Abgrenzung der einzelnen Schichten ist, sondern sich daraus ergibt, dass die meisten Bundesbürger über ein Einkommen in der Nähe des Medianeinkommens verfügen (vgl. Abb. 2). Im internationalen Vergleich könnten Unterschiede in den Lebensstandards eine mögliche Erklärung für die unterschiedliche Ungleichheitswahrnehmung bieten. So liegen zwar die relative Armutsgefährdung und Ungleichheit in Ungarn niedriger als in Deutschland. Relativ zum kaufkraftbereinigten EU-weiten Medianeinkommen würden hingegen rund 60% der ungarischen Bevölkerung als armutsgefährdet gelten. Gemessen am durchschnittlichen europäischen Lebensstandard ähnelt die Verteilung der Einkommen somit deutlich eher der Wahrnehmung der ungarischen Bevölkerung. Auch eine Regressionsanalyse bestärkt die Vermutung, dass das Wohlstandsniveau eine größere Rolle für die Wahrnehmung gesellschaftlicher Ungleichheit spielt, als die tatsächliche relative Einkommensungleichheit.

VERMÖGENSUNGLEICHHEIT ALS MÖGLICHE ERKLÄRUNG?

Die bisherigen Auswertungen fokussieren vorrangig auf die Einkommensverteilung der betrachteten Länder. Auf den ersten Blick könnte die vergleichsweise hohe Ungleichverteilung der Nettovermögen in Deutschland eine Erklärung für die pessimistische Ungleichheitswahrnehmung sein. Allerdings zeigen die Vermögensdaten des Credit Suisse Global Wealth Databook regelmäßig, dass die Vermögensungleichheit in den USA – und ebenfalls in den skandinavischen Ländern Schweden und Dänemark – noch höher ausfällt als in der Bundesrepublik. Gleichzeitig sind viele osteuropäische Länder durch eine vergleichsweise geringe Vermögensungleichheit gekennzeichnet. Insgesamt zeigt sich somit zwischen der Ungleichheit der wahrgenommenen Gesellschaftsform und der Höhe der Vermögensungleichheit sogar eher die Tendenz eines umgekehrten Zusammenhangs: je höher die gemessene Ungleichheit der Nettovermögen, desto gleicher der wahrgenommene Gesellschaftstyp (Niehues 2016). Eine naheliegende Erklärung kann darin liegen, dass die Vermögensungleichheit im europäischen Vergleich tendenziell in den Ländern besonders ausgeprägt ist, die über eine umfangreiche wohlfahrtsstaatliche Absicherung verfügen: Bei hoher staatlicher Sicherung fallen die Anreize zur privaten Absicherung geringer aus, gleichzeitig erschweren hohe Abgaben in der Mittelschicht den Vermögensaufbau. Vermögensungleichheit und Einkommensungleichheit gehen somit keineswegs Hand in Hand: Ähnlich wie in Skandinavien ist in Deutschland

Abb. 2
Kaufkraftbereinigte Einkommensverteilung

Bevölkerungsanteil in %, Einkommen des Jahres 2014



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (2018) auf Basis EU-SILC (https://www.iwkoeln.de/_extendedmedia_resources/367275/index.html).

die Einkommensungleichheit unterdurchschnittlich, die staatliche Absicherung hingegen sehr hoch – und die Vermögen eher ungleich verteilt. Die Wahrnehmung der Gesellschaftsform fällt in Deutschland aber trotzdem sehr viel pessimistischer als in den skandinavischen Staaten aus.

SUBJEKTIVE SCHICHTEINORDNUNG

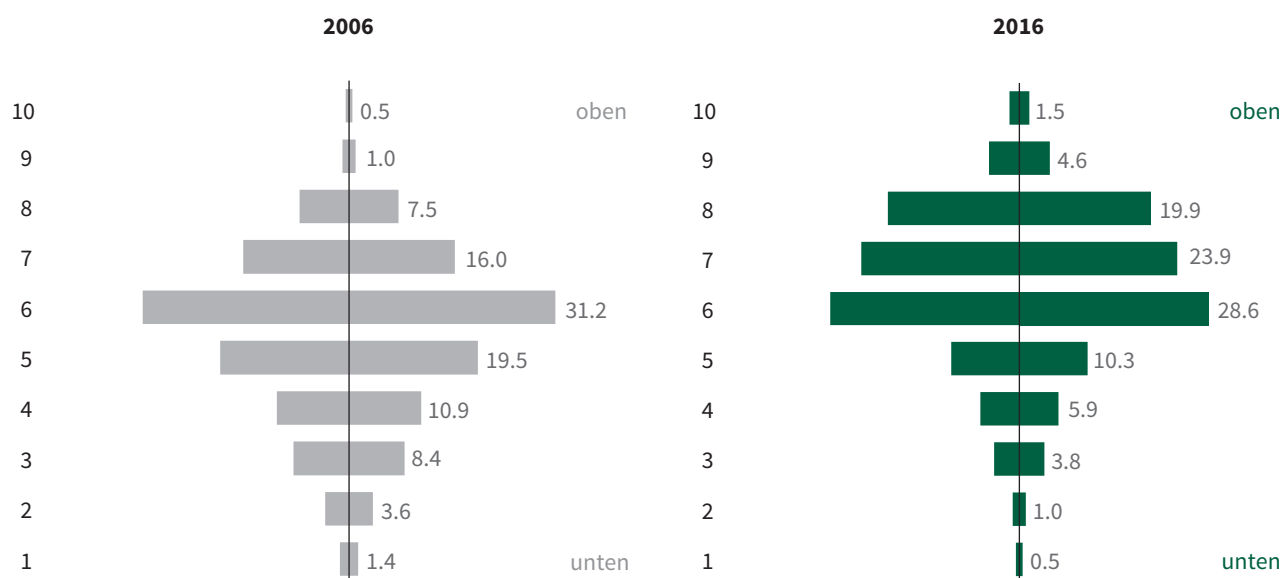
Ein anderes Konzept im Bereich der Ungleichheitswahrnehmung bezieht sich auf die subjektive Einordnung in die Gesellschaft, um internationale Umverteilungspräferenzen zu erklären (Engelhardt und Wagener 2014). In der entsprechenden ISSP-Frage sollen sich die Befragten auf einer zehnstufigen Skala von 0 (unterste soziale Schicht) bis 10 (oberste soziale Schicht) einordnen. In Europa wie auch den USA zeigt sich: Die meisten Menschen ordnen sich in die mittleren Schichten ein – relativ unabhängig von der tatsächlichen Einkommensposition der Befragten. In der Tendenz überschätzen Befragte mit geringem Einkommen ihre soziale Position in der Gesellschaft, bei hohem Einkommen verhält es sich umgekehrt (u. a. Engelhardt und Wagener 2017). Zur Einordnung ist ein Blick auf die tatsächliche deutsche Einkommensverteilung interessant. Im Jahr 2015 gehörte ein Alleinstehender mit einem monatlichen

Nettoeinkommen von rund 3 340 Euro zu den einkommensreichsten zehn Prozent in Deutschland. Aufgrund der Ersparnisse aus gemeinsamen Wirtschaften innerhalb eines Haushalts zählt ein Paar ohne Kinder ab einem gemeinsamen Nettoeinkommen von etwas mehr als 5 000 Euro netto monatlich zu den „oberen 10 Prozent“. Bei Akademiker-Paaren ohne Kinder, oder wenn die Kinder bereits ausgezogen sind, sind die Grenzen schnell erreicht – konfrontiert mit diesen Zahlen herrscht häufig Ungläubigkeit bei den „Betroffenen“. Insbesondere gemäß der Einschätzungen von Gutverdienern selbst liegen die vermuteten Grenzen zum Reichtum deutlich höher.

Mit Blick auf die gerade im Bundestagswahlkampf 2017 stark hervorgehobene Diskussion um die Verunsicherung der deutschen Gesellschaft und insbesondere der Mittelschicht ist auch die zeitliche Entwicklung der subjektiven Schichteinordnung interessant: Gemäß der regelmäßigen Erhebung der ALLBUS fühlen sich immer mehr Bundesbürger subjektiv höheren Schichten zugehörig: Ordneten sich 2006 noch 56 % auf einer Skala von 1 (unterste Schicht) bis 10 (oberste Schicht) mindestens in die fünfte Schicht ein, waren es zehn Jahre später fast 79 % (vgl. Abb. 3). 2016 ordnete sich die Hälfte der Befragten mindestens bei einer 7 ein – eine derart positive Selbsteinschätzung gab es seit Befragungsbeginn nicht.

Abb. 3
Entwicklung der subjektiven Schichteinordnung in Deutschland

So viel Prozent der Befragten haben sich dieser Schicht zugeordnet, wobei 1 für ganz unten und 10 für ganz oben steht



Quelle: ALLBUS (repräsentative Befragung von 3 421 Personen im Jahr 2006 und 3 490 Person im Jahr 2016), eigene Berechnungen.

WIDERSPRÜCHLICHE UMVERTEILUNGS-PRÄFERENZEN

Die Befunde zur subjektiven Ungleichheitswahrnehmung und auch zur subjektiven Einordnung in die Gesellschaft deuten darauf hin, dass diese jeweils nur sehr bedingt mit der tatsächlichen Situation zu tun haben. Zwei Forscher aus den USA fassen ihre Ergebnisse aus einer Metastudie zur Ungleichheitswahrnehmung wie folgt zusammen: „People have no idea what inequality actually looks like“ – die jeweils Befragten wissen weder wie hoch die Ungleichheit ist, wie sie sich in den vergangenen Jahren entwickelt hat, noch wo sie sich jeweils in der gesellschaftlichen Verteilung einordnen (Gimpelson und Treisman 2017). Dies könnte auch eine Erklärung dafür sein, warum sich aus dem mehrheitlich geäußerten Wunsch nach stärkerem sozialem Ausgleich kaum Präferenzen für eine faktisch ungleichheitsreduzierende Politik ergeben. Wenn man die Bürger nämlich fragt, durch welche Maßnahmen Deutschland gerechter werden könnte, dann handelt es sich vor allem um Maßnahmen, von der die Mitte der Gesellschaft (und durchaus auch obere Bereiche) profitieren und weniger um Maßnahmen, die mit einer geringeren Ungleichheit einhergehen würden. In einer Befragung von 2 000 Wahlberechtigten zur Zukunft des Wohlfahrtsstaates im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung befanden die Befragten bspw., dass der Wohlfahrtstaat vor allem für die Bereiche Schulen, Pflegeeinrichtungen und Kindertagesstätten deutlich mehr Geld ausgeben solle, eine Ausweitung der Leistungen im Bereich des Arbeitslosengelds und Hartz IV empfanden nur wenige erforderlich. Insofern überrascht es wenig, wenn im Rahmen der Verteilungsdebatte häufig Politiken diskutiert werden, von denen diejenigen im untersten Einkommens-

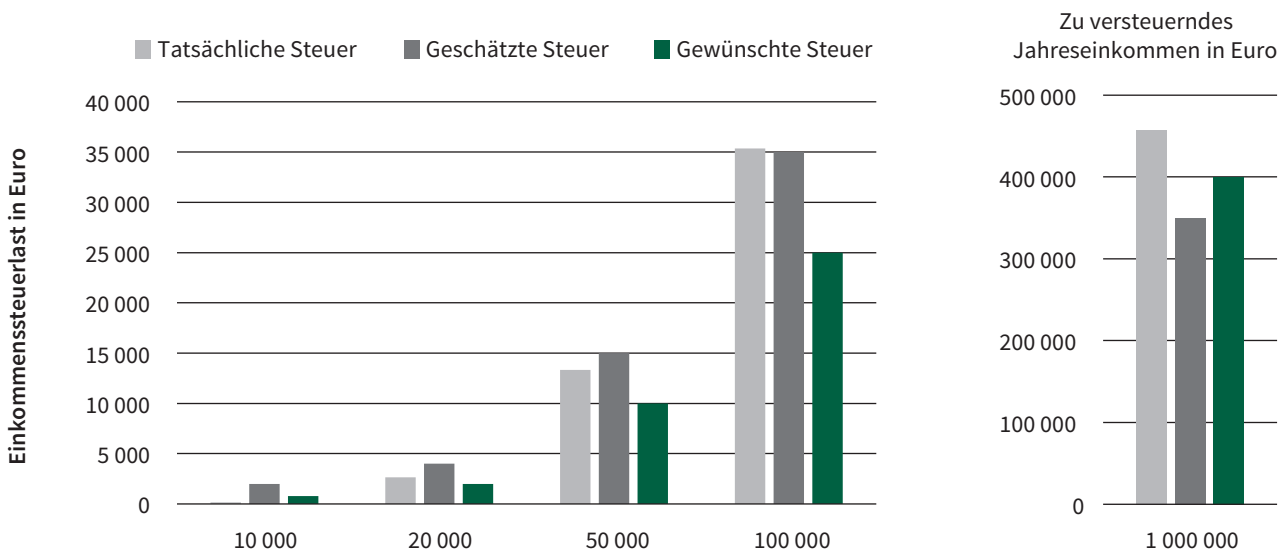
bereich der Gesellschaft kaum profitieren. Gleichzeitig verdeutlicht die Befragung der Friedrich-Ebert-Stiftung den begrenzten Ausgabenspielraum für Verteilungspolitiken, denn es gibt zwar „einerseits den Wunsch nach weiterer Expansion des Wohlfahrtsstaates, andererseits begrenzte und vor allem selektive Akzeptanz höherer Beteiligung bei der Finanzierung“ (Heinrich et al. 2016, S. 7).

Befragungen zur Einschätzung der Belastung durch die Einkommensteuer legen zudem nahe, dass die Belastung bei niedrigen zu versteuernden Einkommen deutlich überschätzt wird, bei sehr hohen Einkommen tendenziell unterschätzt (vgl. Abb. 4).

Darüber hinaus wünschen sich die Befragten – im Median der Antworten – bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 100 000 Euro eine steuerliche Entlastung von 10 000 Euro. Mit Blick auf das resultierende Nettoeinkommen gehört ein Alleinstehender mit entsprechenden Bruttoeinkommen zu den einkommensreichsten 5 % der Gesellschaft. Die in der Befragung ausgedrückten steuertariflichen Präferenzen dürften folglich kaum in einer Reduktion der Ungleichheit resultieren – und aufgrund der gewünschten Entlastung für mindestens 95 % der Gesellschaft darüber hinaus den Ausgabenspielraum deutlich reduzieren. Hinzu kommt noch die Beobachtung aus Survey-Experimenten, dass insbesondere Gutverdiener von ihrem zuvor geäußerten Umverteilungswunsch abweichen, wenn sie erfahren, dass sie selbst zu dessen Finanzierung beitragen müssten (Engelhardt und Wagener 2017). Die Bundesbürger äußern somit zwar mehrheitlich den abstrakten Wunsch, dass die Ungleichheit zwischen Arm und Reich reduziert werden sollte, aus ihren Präferenzen für konkrete Politikänderungen lässt sich dieses jedoch kaum ableiten.

Abb. 4
Vermutete, gewünschte und reale Steuerlastverteilung

Wie hoch ist die Einkommensteuer für eine alleinstehende Person ohne Kinder?



Die Ergebnisse stellen den Median der geschätzten Antworten.

Quelle: ZEIT (22. Februar 2018: Wer zahlen soll) auf Basis einer Umfrage des briq institutes (n>700).

LITERATUR

Burkhardt, Christoph et al. (2013), Mittelschicht unter Druck?, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh.

Engelhardt, C. und Wagener, A. (2014), Biased Perceptions of Income Inequality and Redistribution, CESifo Working Paper Series.

Engelhardt, C. und Wagener, A. (2017), What do Germans Think and Know about Income Inequality? A Survey Experiment, Socio-Economic Review, online erstmals veröffentlicht am 20. Oktober 2017.

Fischer, K. und J. Niehues (2016), Der Blick auf die Markteinkommen führt in die Irre, IW-Kurzbericht, Nr. 47, Köln.

Gimpelson, V. und D. Treisman (2017), Misperceiving Inequality, Economics and Politics, online erstmals veröffentlicht am 17. November 2017.

Hauser, O. und M. Norton (2017), (Mis)perception of Inequality, Current Opinion in Psychology, 18, S. 21–25.

Heinrich, R. ; Jochem, S. und N. A. Siegel (2016), Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates – Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Niehues, J. (2014), Subjektive Ungleichheitswahrnehmung und Umverteilungspräferenzen – ein internationaler Vergleich, IW-Trends, 44, Heft 2, S. 1–17.

Niehues, J. (2016), Ungleichheit: Wahrnehmung und Wirklichkeit – ein internationaler Vergleich, Wirtschaftsdienst, 96, S. 13–18.

Schalembier, B. (2015), Measuring Perceived Income Inequality: An Evaluation of Different Methods, Proceedings of the Italian Statistical Society Conference (SIS 2015).

Thomas, T., Diermeier, M.; Goecke, H. und J. Niehues (2018), Einkommensungleichheit, wahrgenommene Ungleichheit und der Einfluss der Medien, Wirtschaftspolitische Blätter, 1/2018, S. 39–64.

1 Ipsos Presse-Information vom 07. Juni 2017, Die Sorgen der Deutschen im Wahljahr 2017, abgerufen unter (<https://www.ipsos.com/de-de/die-sorgen-der-deutschen-im-wahljahr-2017>).

2 Die folgenden Abschnitte fassen wesentliche Ergebnisse von Niehues (2014, 2016) zusammen.

3 Der Online-Studienkatalog ZACAT der GESIS ermöglicht einen unkomplizierten Datenzugang. Die deskriptiven Ergebnisse können daher leicht repliziert werden.

4 Schalembier (2015) argumentiert, dass von drei in der Literatur verwendeten Messkonzepten zur „Ungleichheitswahrnehmung“ nur eines (welches auch hier verwendet wird) tatsächlich misst, wie die Ungleichheit in der Gesellschaft eingeschätzt wird. Die anderen beiden Methoden messen entweder die Einschätzung der eigenen Position in der Gesellschaft oder die Einschätzung der Fairness der Verteilungssituation.

Katharina Heisig*

Vom Sinn einer geschlechtsneutralen Erziehung und Bildung

Die Debatte über die Ungleichbehandlung der Geschlechter erfährt zunehmende Kritik aus Öffentlichkeit und Politik. Insbesondere Maßnahmen zur geschlechtsneutralen Erziehung, die im Kindesalter ansetzen, werden abgelehnt: Kritiker befürchten, sie würden die kindliche Entwicklung schädigen. Bestehende Studien zeigen jedoch, dass die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigt wird, wenn sie Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts ausgesetzt sind. Im jungen Alter angesetzte Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung können diesen Effekt hingegen umkehren. Demnach empfiehlt es sich, zum Entgegenwirken der geschlechtsspezifischen Benachteiligungen von Frauen und Männern Maßnahmen im Kindesalter anzusetzen.

GLEICHBEHANDLUNG FÖRDERT DIE KINDLICHE ENTWICKLUNG

Die Ungleichbehandlung der Geschlechter schon im Kindesalter rückte in jüngster Vergangenheit immer mehr in den öffentlichen und politischen Fokus. Denn diese sich im Kindes- und Jugendalter verfestigende Ungleichbehandlungen stehen im Zusammenhang mit Berufswahl, Karrierechancen und Einkommen sowie Unterschieden in der Repräsentation der Geschlechter in einflussreichen Positionen, bspw. in der Politik. In der Öffentlichkeit treffen jedoch Maßnahmen der Geschlechterpolitik oftmals auf Unverständnis. Zum Teil kann diese Ablehnung damit begründet werden, dass viele der Maßnahmen ausschließlich auf Mädchen- und Frauenförderung ausgelegt sind. Des Weiteren betonen Kritiker, dass die Debatte um die Gleichbehandlung der Geschlechter von wesentlicheren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Problemen ablenke. Auch wird befürchtet, dass Maßnahmen zur geschlechtsneutralen Erziehung (z. B. geschlechtsneutrale Sprache, Aktivitäten, Spielzeuge und Kleidung) Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung schädigen oder in ihrer Geschlechtsidentität verwirren könnten. Solche Maßnahmen werden gegenwärtig in schwedischen Kindergärten zur Förderung der Gleichbehandlung erprobt. Befürworter dieser Maßnahmen argumentieren, dass Kinder dadurch nicht geschädigt, sondern Jungen wie Mädchen gleichermaßen gefördert werden.

Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass die Gleichbehandlung der Geschlechter einen positiven Effekt auf die kognitive und sozio-emotionale Entwicklung von Kindern hat. Hingegen zeigen empirische Studien, dass Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts negative Effekte auf die kindliche Entwicklung hat. Zu diesen Ergebnissen kommen die ausschließlich empirischen Studien, die für diesen Beitrag herangezogen wurden. Im Rahmen der Literaturrecherche konnten keine empirischen Studien ausfindig gemacht werden, die zeigen, dass Gleichbehandlung negative Auswirkungen auf die kognitive und sozio-emotionale Entwicklung haben kann.

KINDER WERDEN STARK GESCHLECHTSSPEZIFISCH AUFGEZOGEN

Zurückzuführen ist die Ungleichbehandlung von Jungen und Mädchen schon im Kindesalter auf gesellschaftliche Rollenbilder und Erwartungen an geschlechterkonformes Verhalten. Diesem Einfluss werden Kinder spätestens mit der Geburt ausgesetzt, obwohl eine biologische Rechtfertigung dafür fehlt.¹ Verschiedene Papiere analysieren die Geschlechtsspezifität der Umgebung (Elternhaus, Kinderkrippen und -gärten) und ihre Auswirkungen auf Kleinkinder. Eine Analyse des Autorenteams Blakemore und Centers (2005) untersucht bspw. Kinderspielzeuge auf deren Geschlechtsspezifität und Bildungswert. Spielzeuge „für Mädchen“ wecken Assoziationen mit körperlicher Attraktivität, Erziehung und häuslichen Fähigkeiten. Spielzeuge „für Jungen“ werden mit Gewalt, Konkurrenz, Spannung und Gefahr assoziiert. Als optimal für die kindliche Entwicklung gelten allerdings bildungsbezogene Spielzeuge wie Bausteine und Science-Labs. Diese sind im Idealfall nicht geschlechtsspezifisch, werden allerdings häufig als „schwach maskulin“ klassifiziert. In einer Studie von Kollmayer et al. (2018) zeigt sich zudem, dass Eltern ihren Kindern verstärkt Spielzeug zur Verfügung stellen, das als „passend zum Geschlecht“ gilt. Dies trifft auch auf Eltern zu, die keine traditionelle Rollenvorstellungen haben. Wenn jedoch Mädchen weniger bildungsbezogenes Spielzeug zur Verfügung gestellt bekommen als Jungen, könnte dies die Selbst- und Fremdwahrnehmung bereits früh beeinflussen. Bian et al. (2018) bestätigen diese Annahme. Das Autorenteam untersucht, welches Geschlecht Kinder am ehesten mit Intelligenz assoziieren. Im Alter von fünf Jahren halten Mädchen und Jungen ihr eigenes Geschlecht für ähnlich intelligent wie das andere. Ab einem Alter von sechs Jahren klassifizieren Mädchen das eigene Geschlecht jedoch wesentlich seltener als intelligent als Jungen und tendieren dazu, Aktivitäten „für intelligente Kinder“ zu vermeiden.

* Katharina Heisig ist Doktorandin an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Zudem besteht die Tendenz bei Jungen, dass nicht-geschlechtskonformes Verhalten (z. B. Tragen von rosa Kleidung, Schminke und Nagellack bzw. das Spielen mit Spielzeugen „für Mädchen“, verstärkte Emotionalität etc.) durch das soziale Umfeld bestraft wird. Bei Mädchen hingegen wird nicht-geschlechtskonformes Verhalten eher unterstützt (Fagot 1977, Kane 2006).

Ein weiterer Literaturstrang beschäftigt sich mit der geschlechtsspezifischen Entwicklung von kognitiven und sozio-emotionalen Fähigkeiten von Kindern. Mädchen entwickeln im Vergleich zu Jungen höhere Sozialkompetenzen (Li und Wong 2016) und geringere räumlich-visuelle (Jirout und Newcombe 2015) sowie damit einhergehende mathematisch-technische Fähigkeiten (Guiso et al. 2008, Robinson und Lubiensky 2011, Nollenberger et al. 2016). Jungen hingegen bilden geringere Lesefähigkeiten aus als Mädchen (Robinson und Lubiensky 2011, Golsteyn und Schiels 2014).

Im folgenden Abschnitt werden die beiden Literaturzweige zusammengeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass sich Ungleichbehandlung negativ auf die Vorurteilsbildung gegenüber den Geschlechtern und die kindliche Entwicklung auswirkt. Diese negativen Effekte könnten durch Gleichbehandlung-stärkende Maßnahmen positiv beeinflusst werden.

GESCHLECHTSSPEZIFISCHE BEHANDLUNG HEMMT DIE KINDLICHE ENTWICKLUNG, GLEICHBEHANDLUNG FÖRDERT SIE

Empirische Studien belegen, dass sowohl die Instrumentalisierung als auch die sprachliche Betonung des Geschlechts dazu führen, dass Kinder in der Folge weniger offen gegenüber der Fremdgruppe sind und in stärkerem Maße Vorurteile entwickeln (Bigler 1995, Hilliard und Liben 2010). Wiederum andere empirische Studien legen nahe, dass Vorurteile gegenüber den Geschlechtern – sei es die Einflussnahme durch andere oder gegenüber sich selbst – einen wesentlichen Einfluss auf die Herausbildung von Interessen und Fähigkeiten bereits im frühen Kindesalter hat (Croft et al. 2014, Wolter et al. 2015, Bian et al 2018), und dass dies Bildungsergebnisse und Arbeitsmarktentscheidungen beeinflussen kann (Carlana 2018, Lavy und Sand 2018, Dossi et al. 2019). Ergebnisse von Experimentalstudien zeigen, dass sowohl das aktive Gegenwirken von Vorurteilen gegenüber den Geschlechtern (Lucchini und Dodman 2015) als auch umfassende geschlechtsneutrale Erziehungskonzepte (Shutts et al. 2017) die Verfestigung dieser Vorurteile verringern sowie die Offenheit gegenüber fremden Gruppen stärken.

Wir konnten jedoch keine Studien ausfindig machen, die mittel- bis langfristige Effekte einer geschlechtsneutralen Pädagogik untersuchen. Dies könnte auf die noch recht junge Vergangenheit der geschlechtsneutralen Erziehung zurückzuführen sein.

Einen Überblick über genannte Forschungsergebnisse gibt Tabelle 1. Die aufgeführten Studien berücksichtigen Informationen zum sozioökonomischen Hintergrund von Schülern, Erziehern und Lehrern sowie spezifische Charakteristika der untersuchten Klassen, Kindergärten und Schulen. Im Folgenden werden die Ansätze und Ergebnisse der Studien umfassender beschrieben.

Effekte der Instrumentalisierung des Geschlechts

Bigler (1995) untersucht mögliche Effekte der sprachlichen Betonung bzw. Instrumentalisierung des Geschlechts zur Gruppenbildung auf das Entstehen von Geschlechtervorurteilen. Auf Basis eines vierwöchigen Experiments mit 66 Grundschulkindern analysiert sie die möglichen Effekte der funktionellen Nutzung des Geschlechts, bspw. als Instrument zur Gruppeneinteilung. Im Ergebnis zeigt sich, dass Kinder der Experimentalgruppe hinsichtlich der Ausprägung der Vorurteile gegenüber den Geschlechtern systematisch schlechter abschneiden. Der Effekt ist bei Kindern mit gering ausgeprägten Klassifizierungsfähigkeiten (insbesondere relativ junge Kinder) besonders groß. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen Hilliard und Liben (2010). Sie untersuchen in einer zweiwöchigen Experimentalstudie ebenfalls Effekte der sprachlichen Betonung und Instrumentalisierung des Geschlechts zur Gruppeneinteilung auf das Verhalten und die Vorurteilsbildung von 57 drei- bis fünfeinhalbjährigen Kindern. Sowohl bei der Entwicklung von Geschlechtervorurteilen und der Bewertung von Kindern des anderen Geschlechts als auch bei der Spielhäufigkeit mit diesen schneiden Kinder der Experimentalgruppe systematisch schlechter ab.

Die Ergebnisse werden von van der Velde et al. (2015) bestätigt. Das Autorenteam zeigt, dass Länder, deren Sprache eher geschlechtsneutral ist, einen statistisch signifikant kleineren geschlechtsspezifischen Lohnunterschied aufweisen. Geschlechtsspezifische Sprache beeinflusst demnach nicht nur kindliche Ansichten, sondern auch den beruflichen Werdegang.

Einfluss durch Vorurteile gegenüber den Geschlechtern

Die Ergebnisse von Studien bezüglich des Einflusses von Vorurteilen gegenüber den Geschlechtern auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen verdeutlichen, dass diese Vorurteile Kinder in ihrer Entwicklung verschiedenartig hemmen können. Die Einflüsse aus dem Elternhaus sowie aus Kindergärten und Schulen wirken sich in beträchtlichem Maße auf die kindliche Fähigkeiten- und Vorurteilsentwicklung aus.

Im Fokus einer Betrachtung von Wolter et al. (2015) stehen 135 Erzieherin-Kind-Zweierpaare, bestehend aus einer Erzieherin und einem Kind aus ihrer Kindergartengruppe. Die Studie umfasst Berliner Kindertagesstätten mit Kindern im Alter von fünfeinhalb bis sechseinhalb Jahren. Die Autorinnen untersuchen, ob traditionelle Geschlechterrollenvorstellungen (gemessen anhand von 30 Fragen zu ihren Geschlechter-einstellungen) die Lesemotivation und -fähigkeiten von Jungen und Mädchen beeinflussen. Sie ziehen die Bilanz, dass traditionelle Rollenbilder von Erzieherinnen die Motivation von Jungen verringern, Lesen zu lernen. Dies wiederum äußert sich in geringeren Lesefähigkeiten am Ende der ersten Klasse. Die Autorinnen messen keine Effekte auf die Lesemotivation und -fähigkeit der Mädchen. Forschungspapiere, die Gender-Gaps in Lesen und Sprachen im schulischen Kontext untersuchen und eine Benachteiligung der Jungen feststellen, bestätigen dieses Ergebnis (z. B. Robinson und Lubiensky 2011, Golsteyn und Schiels 2014).

Tab. 1
Zusammenhang zwischen Geschlechterbetonung und -vorurteilen der Umgebung auf Ungleichbehandlung und Entwicklung von Kindern und Jugendlichen

Studie	Land	Untersuchungsgegenstand	Effekte
Instrumentalisierung des Geschlechts			
Bigler (1995)	USA	Einteilung von Gruppen nach Geschlecht	▼ Reduktion der gegenseitigen Gleichbehandlung Höhere Vorurteilsbildung gegenüber den Geschlechtern bei Grundschulkindern
Hilliard und Liben (2010)	USA	Explizite sprachliche Bezugnahme auf bzw. Einteilung in Gruppen nach Geschlecht	▼ Reduktion der gegenseitigen Gleichbehandlung Geringere Offenheit von Kindergartenkindern gegenüber Kindern des anderen Geschlechts, erhöhte Vorurteilsbildung
Vorurteile gegenüber den Geschlechtern			
Wolter et al. (2015)	Deutschland	Traditionelle Geschlechterrollenbilder der Erzieher (hohes Maß an Geschlechtervorurteilen)	▼ Schlechtere Leistungen von Jungen im Lesen Geringere Motivation von Jungen im Kindergartenalter, Lesen zu lernen und damit einhergehende geringere Lesefähigkeit am Ende der 1. Klasse
Croft et al. (2014)	Kanada	Traditionelle Geschlechterrollenbilder der Eltern (hohes Maß an Geschlechtervorurteilen)	▲ Vorurteilsbildung gegenüber sich selbst bei Mädchen Geschlechterrollenbilder der Mutter werden an die Kinder „weitergegeben“. Traditionelle Geschlechterrollenbilder des Vaters beeinflussen Mädchen in ihrer Selbstwahrnehmung und Herausbildung von Berufspräferenzen. Ein Einfluss auf Jungen ist nicht messbar.
Lavy und Sand (2018)	Israel	Benotung mit Namenseinsicht (im Gegensatz zur blinden Benotung)	▼ Schlechtere Leistungen von Mädchen in Mathematik Jungen werden in Mathematiktests von Grundschullehrkräften über-, Mädchen unterbewertet. Dies führt dazu, dass Jungen häufiger und Mädchen seltener in der Oberstufe Fortgeschrittenenurse in Mathematik und Naturwissenschaft besuchen.
Carlana (2018)	Italien	Benotung durch Lehrkräfte mit starken Vorurteilen gegenüber den Geschlechtern	▼ Schlechtere Leistungen in Mathematik von Mädchen Mädchen schneiden in weiterführenden Schulen in Mathematik schlechter ab, als wenn sie von Lehrkräften mit Geschlechtervorurteilen benotet werden. Vorurteile von Lehrkräften verstärken die negative Vorurteilsbildung von Mädchen gegenüber dem eigenen Geschlecht in männerdominierten Bereichen.
Dossi et al. (2019)	USA	Familien mit Präferenz für Jungen, Einfluss des Geschlechterrollenbildes mütterlicherseits	▼ Schlechtere Leistungen von Mädchen in Mathematik Schlechtere Leistungen von Mädchen in Mathematik in der weiterführenden Schule, wenn die Familie Jungen präferiert bzw. wenn die Mutter traditionelle Rollenvorstellungen hat
Maßnahmen zum Entgegenwirken der hemmenden Einflüsse			
Shutts et al. (2017)	Schweden	Geschlechtsneutrale Pädagogik im Kindergarten	▲ Ansteigen der gegenseitigen Gleichbehandlung Größere Offenheit gegenüber unbekanntem Kindern und Kindern des anderen Geschlechts, geringere Vorurteilsbildung gegenüber den Geschlechtern, gleichbleibende Fähigkeit, Kinder dem „passenden“ Geschlecht zuzuordnen
Lucchini und Dodman (2015)	Italien	Entgegenwirken von Geschlechtervorurteilen durch Geschichten und Spiele	▲ Ansteigen der gegenseitigen Gleichbehandlung Geringere Vorurteilsbildung gegenüber den Geschlechtern bei Grundschulkindern

Anmerkung: Die in der Tabelle aufgeführten Studien untersuchen den Einfluss von Geschlechtervorurteilen und den dazu durchgeführten Experimenten und Maßnahmen auf die kognitive und sozio-emotionale Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sowie deren Offenheit und Grad der Vorurteilsbildung gegenüber den Geschlechtern.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

In gleicher Weise äußert sich die Benachteiligung durch Geschlechtervorurteilsbildung bei Mädchen in der Interessens- und Fähigkeitsentwicklung im mathematisch-technischen bzw. naturwissenschaftlichen Bereich. Eine Studie von Carlana (2018) zeigt auf Basis eines Samples von 4 698 Schülern und Schülerinnen, dass sich das Gender-Gap in der Mathematik vergrößert, wenn Schülerinnen von Mathematiklehrkräften mit ausgeprägteren Vorurteilen gegenüber den

Geschlechtern benotet werden. Zudem erhöht sich dadurch die Vorurteilsbildung von Schülerinnen in männerdominierten Gebieten gegenüber dem eigenen Geschlecht. Es ist kein Effekt auf die Benotung von Jungen feststellbar.

Ähnliche Ergebnisse weist eine Studie von Lavy und Sand (2018) auf. Hier steht im Fokus, ob Geschlechtervorurteile von Grundschullehrkräften die Benotung beeinflussen, und ob sich dies in weiterführenden Schulen auf Leistungen und

Kurswahl auswirkt. Die Grundlage der Analyse bilden drei Sechste-Klasse-Kohorten von 2002 bis 2004 mit insgesamt 3011 Schülern und Schülerinnen. Mithilfe eines Random-Assignment-Ansatzes, bei dem Kinder auf übliche Weise oder „blind“ bewertet werden², analysieren sie die Beeinflussung der Notengebung durch Geschlechtervorurteile sowie mögliche Auswirkungen auf den Schulerfolg der Kinder. Im Ergebnis zeigt sich, dass Grundschullehrende mit einem hohen Maß an Geschlechtervorurteilen Jungen in mathematischen Fächern über- und Mädchen unterschätzen, und demnach unterschiedlich motivieren und Noten vergeben. Dies hat einen positiven (negativen) Effekt auf die Leistungen von Jungen (Mädchen) in weiterführenden Schulen. Zusätzlich misst das Autorenteam einen Spillover-Effekt: Die positiven (Jungen) bzw. negativen (Mädchen) Effekte weiten sich auf andere Fächer aus. Die Effekte sind persistent, auch in weiterführenden Schulen zu messen und beeinflussen die Wahrscheinlichkeit, gute Noten in den Abschlussprüfungen zu erreichen. Zusätzlich findet das Autorenteam Evidenz dafür, dass die Bevorzugung von Jungen (Benachteiligung von Mädchen) dazu führt, dass diese in weiterführenden Schulen mit höherer (geringerer) Wahrscheinlichkeit Fortgeschrittenenkurse in Mathematik und Naturwissenschaften besuchen.

Auch Forschungsergebnisse von Dossi et al. (2019) bestätigen den Einfluss von Vorurteilen gegenüber den Geschlechtern auf die Entwicklung von Mädchen. Das Forscherteam untersucht den Einfluss der elterlichen Präferenzen für Jungen und Rollenbildvorstellungen auf die Mathematikleistungen der Mädchen. Die Analyse beruht auf einem Datensatz mit ca. 65 000 Beobachtungen. Im Ergebnis zeigt sich, dass Mädchen, die in Familien mit einer Präferenz für Jungen aufwachsen, geringere Mathematikleistungen erreichen als Mädchen in unvoreingenommenen Familien. Es zeigt sich kein Effekt in den Leistungen der Jungen. Die geringeren Leistungen der Mädchen könnten darauf zurückgeführt werden, dass Eltern mit einer Präferenz für ein bestimmtes Geschlecht ein höheres Maß an Geschlechtervorurteilen aufweisen und ihre Kinder stärker geschlechtsspezifisch motivieren als unvoreingenommene Eltern. Zusätzlich zeigt sich eine Korrelation zwischen mütterlichen traditionellen Rollenvorstellungen und schlechteren Mathematikleistungen von Mädchen sowie zwischen Geschlechterrollenbildern der Mutter und dem der Kinder.

Die Ergebnisse dieser Forschungspapiere werden von Studien bestätigt, die Gender-Gaps im mathematisch-technischen Bereich aufgrund von geringeren Leistungen der Mädchen im Vergleich zu Jungen nachweisen können (z. B. Guiso et al. 2008, Robinson und Lubiensky 2011, Nollenberger et al. 2016).

Maßnahmen zum Entgegenwirken der hemmenden Einflüsse

Obwohl die Benachteiligung der Geschlechter bereits im frühen Kindesalter durch die Einwirkung der Umgebung einsetzt, wurden bisher nur wenige Maßnahmen getestet, die die entstehenden Benachteiligungen abschwächen könnten. Maßnahmen sollten zum einen bei Erwachsenen ansetzen, um sie für ihre bewusste wie unbewusste Einflussnahme zu sensibilisieren. Zum anderen ist es sinnvoll, Maßnahmen im

Kindesalter anzusetzen, um die Entstehung von Vorurteilen weitgehend einzudämmen. Zu letzterem Fall wurden in der empirischen Forschungsliteratur zwei verschiedene Maßnahmen evaluiert.

Lucchini und Dodman (2015) führen ein kurzfristiges Interventionsprogramm durch, in dem durch Geschichten und Spiele Vorurteilen entgegengewirkt werden sollte. Im Fokus der Betrachtung standen hierbei 38 acht- und neunjährige italienische Kinder sowie ihre Lehrerinnen und Eltern. Ein Monat nach dem Experiment zeigt sich bei den Kindern der Experimentalgruppe eine geringere Tendenz zu Geschlechtervorurteilen.

Shutts et al. (2017) können dieses Ergebnis bestätigen. Das Autorenteam untersucht mögliche Effekte eines geschlechtsneutralen Erziehungskonzepts in schwedischen Kindergärten. Geschlechtsneutrale Kindergärten zeichnen sich zum einen dadurch aus, dass geschlechtsspezifische Sprache und Verhalten, das traditionell auf ein einziges Geschlecht gerichtet ist (z. B. Mädchen Komplimente geben), vermieden wird. Zum anderen werden Geschichten und Lieder verändert, um traditionellen Geschlechterrollen und -vorurteilen entgegenzuwirken. Im Fokus der Betrachtung stehen 80 drei- bis sechsjährige Kinder, die entweder einen geschlechtsneutralen oder einen Standard-Kindergarten besuchen. Im Ergebnis zeigt sich, dass Kinder des geschlechtsneutralen Kindergartens offener gegenüber fremden Kindern des anderen Geschlechts sind. Ihre Ansichten und Bewertungsmuster sind weniger vorurteilsbehaftet als die der Kinder, die einen Standard-Kindergarten besuchen. Sie verlieren zugleich nicht die Fähigkeit, das Geschlecht der anderen Kinder erkennen zu können.

FAZIT

Vorliegende nationale und internationale Studien zeigen, dass eine starke Betonung der Geschlechter bzw. das Innehaben von geschlechtsspezifischen Vorurteilen weitreichende Folgen hat und Kinder sowie Jugendliche in ihrer kognitiven und sozio-emotionalen Entwicklung beeinträchtigt. Diese negativen Effekte äußern sich bei Jungen in verringerten Lese- und sozialen Fähigkeiten. Zudem werden ausschließlich Jungen bei nicht-geschlechtskonformem Verhalten aus dem sozialen Umfeld heraus bestraft. Bei Mädchen äußern sich die negativen Effekte der Ungleichbehandlung in einer verringerten Ausbildung der räumlichen und mathematisch-technischen Fähigkeiten. Zusätzlich findet insbesondere bei Mädchen eine früh einsetzende Vorurteilsbildung gegenüber dem eigenen Geschlecht statt, so dass Mädchen weniger Interesse und Selbstvertrauen in genannten Bereichen entwickeln als Jungen. Geschlechtsneutrale Pädagogik bzw. Maßnahmen, die solchen Vorurteilen entgegenwirken, könnten diese negativen Einflüsse abschwächen. Dazu zählen bspw. eine angepasste bzw. sensibilisierte Aus- und Weiterbildung von Krippen- und Kindergartenerziehern, die Sensibilisierung der Eltern, das Umgestalten von (Schul-) Büchern und geschlechtsneutraleres Spielzeug. Jedoch gibt es bislang nur wenige Studien, die langfristige Effekte messen oder kausale Identifikationsmethoden anwenden, um den Einfluss von Ungleichbehandlung auf die Entwicklung von Kindern und

Jugendlichen zu untersuchen. Die mittel- bis langfristigen Auswirkungen von geschlechtsneutralen Maßnahmen sind noch nicht erforscht. Dadurch können bildungs- und arbeitsmarktbezogene Auswirkungen empirisch noch nicht abgeschätzt werden.

LITERATUR

Bian, L., Leslie, S.-J. und A. Cimpian (2018), „Evidence of bias against girls and women in contexts that emphasize intellectual ability“, *American Psychologist* 73 (9), S. 1139–1153.

Bigler, R. S. (1995), „The role of classification skill in moderating environmental influences on children’s gender stereotyping: A study of the functional use of gender in the classroom“, *Child Development* 66 (4), S. 1072–1087.

Blakemore, J. E. O. und R. E. Centers (2005), „Characteristics of Boys’ and Girls’ Toys“ *Sex Roles* 53 (9/10), S. 619–633.

Carlana, M. (2018), *Implicit Stereotypes: Evidence from Teachers’ Gender Bias*, IZA Discussion Papers No. 11659.

Croft, A., Schmader, T., Block, K. und A. S. Baron (2014), „The Second Shift Reflected in the Second Generation: Do Parent’s Gender Roles at Home Predict Children’s Aspirations?“, *Psychological Science* 25 (7), S. 1418–1428.

Dossi, G., Figlio, D., Giuliano, P. und P. Sapienza (2019), *Born in the Family: Preferences for Boys and the Gender Gap in Math*, IZA Discussion Papers No. 12156.

Fagot, B. I. (1977), „Consequences of Moderate Cross-Gender Behavior in Preschool Children“, *Child Development* 48 (3), S. 902–907.

Golsteyn, B. H. H. und T. Schiels (2014), „Gender gaps in primary school achievement: A decomposition into endowments and returns to IQ and non-cognitive factors“, *Economics of Education Review* 41 (August 2014), S. 176–187.

Guiso, L., Ferdinando, M., Sapienza, P. und L. Zingales (2008), „Culture, Gender, and Math“, *Science* 320 (5880), S. 1164–1165.

Hilliard, L. J. und L. S. Liben (2010), „Differing Levels of Gender Salience in Preschool Classrooms: Effects on Children’s Gender Attitudes and Intergroup Bias“, *Child Development* 81 (6), S. 1787–1798.

Jirout, J. J. und N. S. Newcombe (2015), „Building blocks for developing spatial skills: evidence from a large, representative U.S. sample“, *Psychological Science* 26 (3), S. 302–310.

Joel, D., Berman, Z., Tavor, I., Wexler, N., Gaber, O., Stein, Y., Shefi, N., Pool, J., Urchs, S., Margulies, D. S., Liem, F., Hänggi, J., Jäncke, L. und Y. Assaf (2015), „Sex beyond the genitalia: The human brain mosaic“, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 112 (50), S. 15468–15473.

Kane, E. W. (2006), „No Way My Boys Are Going to be like That! Parents’ Responses to Children’s Gender Nonconformity“, *Gender and Society* 20 (2), S. 149–176.

Kollmayer, M., Schultes, M.-T., Schober, B., Hodosi, T. und C. Spiel (2018), „Parents’ Judgments about the Desirability of Toys for Their Children: Associations with Gender Role Attitudes, Gender-typing of Toys, and Demographics“, *Sex Roles* (2018) 79, S. 329–341.

Lavy, V. und E. Sand (2018), „On the origins of gender gaps in human capital: Short- and long-term consequences of teachers’ biases“, *Journal of Public Economics* 167 (November 2018), S. 263–279.

Li, R. Y. H. und W. I. Wong (2016), „Gender-Typed Play and Social Abilities in Boys and Girls: Are They Related?“, *Sex Roles* 74 (9-10), S. 399–410.

Lucchini, N. und M. Dodman (2015), „Gender and sustainability. Raising primary school children’s awareness of gender stereotypes and promoting change in their attitudes“, *Visions for Sustainability* 3 (2015), S. 25–34.

Nollenberger, N., Rodríguez-Planas, N. und A. Sevilla (2016), „The Math Gender Gap: The Role of Culture“, *American Economic Review* 106 (5), S. 257–261.

Robinson, J. P. und S. T. Lubienski (2011), „The Development of Gender Achievement Gaps in Mathematics and Reading During Elementary and Middle School. Examining Direct Cognitive Assessments and Teacher Ratings“, *American Educational Research Journal*, Vol. 48 No. 2, S. 268–302.

Shutts, K., Kenward, B., Falk, H., Ivegran, A. und C. Fawcett (2017), „Early preschool environments and gender: Effects of gender pedagogy in Sweden“, *Journal of Experimental Child Psychology* 162 (2017), S. 1–17.

Van der Velde, L., Tyrowicz, J. und J. Siwinska (2015), „Language and (the estimates of) the gender wage gap“, *Economics Letters* 136, S. 165–170.

Wolter, I., Braun, E. und B. Hannover (2015), *Reading is for girls!? The negative impact of preschool teachers’ traditional gender role attitudes on boys’ reading related motivation and skills*, *Frontiers in Psychology* 6 (2015), Artikel 1267.

-
- 1 Aktuellere Gehirnforschung zeigt, dass es keine männlichen oder weiblichen Gehirne, sondern nur Mosaiken bestehend aus einem Gemisch aus „traditionell femininen und maskulinen“ Eigenschaften gibt (Joel et al. 2015).
 - 2 Das Autorenteam argumentiert, dass dieser Ansatz die Geschlechtervorurteile von Lehrkräften im Allgemeinen misst. Das Maß umfasst somit auch die Art und Weise, ob und wie stark Kinder motiviert und ermutigt werden, für bestimmte Fächer zu lernen. Lehrkräfte mit einem hohen Maß an Geschlechtervorurteilen würden demnach im mathematischen Bereich Jungen stärker motivieren als Mädchen.

Antje Fanghänel, Joachim Ragnitz und Marcel Thum*

Grundrentenpläne sind leistungsfeindlich

Die Grundrentenpläne von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil wurden bislang hauptsächlich unter dem Aspekt diskutiert, ob die Abgrenzung der begünstigten Rentner gerecht ist. Nicht näher thematisiert wurde bislang jedoch die fehlende Anreizkompatibilität der geplanten Grundrentenreform: In bestimmten Fällen sinkt die Rente mit den erworbenen Entgeltpunkten. Die Transferentzugsraten betragen in diesem Fall also mehr als 100 %, so dass es sich für Arbeitnehmer nicht mehr lohnt, zusätzliche Beiträge in die Rentenkasse einzuzahlen.

Bundesarbeitsminister Hubertus Heil hat im Februar sein Konzept einer „Grundrente“ für Niedrigeinkommensbezieher vorgelegt, mit dem ein Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut geleistet werden soll. Gleichzeitig soll damit das Ziel erreicht werden, Personen mit eigenen, aber geringen Rentenansprüchen gegenüber Personen besserzustellen, die ausschließlich auf die Leistungen der Grundsicherung im Alter angewiesen sind. Auf beide Ziele hatten sich CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag geeinigt (vgl. Koalitionsvertrag 2018, Zeile 4250–4261).

Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vorgeschlagene Grundrente baut auf zwei Säulen auf. Erstens werden niedrige Rentenansprüche ab 35 Beitragsjahren aufgewertet und zweitens erhalten bedürftige Rentner einen Freibetrag auf ihre individuellen Rentenansprüche in der Grundsicherung. Das Modell hat in der Öffentlichkeit bereits viel Kritik erfahren. Diese entzündete sich vor allem an der mangelnden Treffsicherheit: Die am stärksten von Altersarmut betroffenen Personen dürften jene mit weniger als 35 Beitragsjahren sein, die von der vorgeschlagenen Reform im Regelfall überhaupt nicht profitieren. Zusätzlich wird die willkürlich festgelegte Anspruchsgrenze zu Gerechtigkeitsdebatten führen. Noch schwerwiegender ist es, dass der Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung auch solche Personen begünstigt, die bereits anderweitig gut abgesichert sind. Auch der Finanzierungsaspekt ist dabei nicht zu vernachlässigen, da eine bedarfsunabhängige Grundrente zu einer hohen Zahl von potenziell Berechtigten und deswegen hohen, im Zweifel sogar steigenden Ausgaben führen dürfte. Die Grundrente verfehlt aber auch das selbstgesteckte Ziel, Menschen mit vielen Beitragsjahren die Beantragung der Grundsicherung im Alter zu ersparen. Die höchsten Aufwertungen der Alterseinkommen entstehen durch den Freibetrag – und der ist nun einmal an die Grundsicherung gekoppelt. Diese Kritikpunkte sind völlig berechtigt.

Nicht näher thematisiert wurde bislang jedoch die fehlende Anreizkompatibilität der geplanten Grundrentenreform: In bestimmten Fällen sinkt die Rente mit den erworbenen Entgeltpunkten. Die Transferentzugsraten betragen in diesem Fall also mehr als 100 %, so dass es sich aus individueller Sicht lohnen kann, zusätzliche Beiträge in die Rentenkasse zu vermeiden (z. B. durch Schwarzarbeit). Um das zu verstehen,

muss man sich zuerst mit den beiden Kernelementen von Heils Vorschlag zur Grundrente beschäftigen: Aufwertung und Freibetrag.

HEILS GRUNDRENTE – DAS KONZEPT

Hubertus Heil möchte mit seiner Grundrente Menschen mit geringem Renteneinkommen die Beantragung der Grundsicherung im Alter ersparen, wenn sie zuvor viele Jahre in die Rentenkasse eingezahlt haben („Anerkennung von Lebensleistung“). Dazu schlägt er vor, die bestehenden Rentenansprüche aufzuwerten, indem die erworbenen Entgeltpunkte verdoppelt,¹ jedoch maximal auf jährlich durchschnittlich 0,8 Entgeltpunkte angehoben werden (zur Berechnung der individuellen Rente vgl. Infobox 1). Der Aufwertungsfaktor der Grundrente sinkt somit für Personen mit einer durchschnittlichen Entgeltpunktzahl zwischen 0,4 und 0,8 von zwei allmählich auf null ab. Aufgewertet werden sollen nur die Entgeltpunkte der ersten 35 Beitragsjahre. Entgeltpunkte, die darüber hinaus erworben wurden, bleiben erhalten, werden jedoch nicht aufgewertet. Hubertus Heil knüpft die Aufwertung an zwei Bedingungen. Erstens müssen die Rentner mindestens 35 Jahre lang in die Rentenkasse eingezahlt² und zweitens mindestens 20% des jährlichen Durchschnittsgehaltes verdient haben. Eine Bedürftigkeitsprüfung sieht der Reformvorschlag hingegen nicht vor. Anspruch auf Grundrente haben somit auch solche Personen, die durch ihren Ehepartner, durch Ansprüche aus einer Hinterbliebenenrente oder durch vorhandenes Vermögen finanziell abgesichert sind.

Als zweites Reformelement sieht der Vorschlag die Einführung eines Freibetrags für die Bezieher von ergänzenden Grundsicherungsleistungen vor. Geplant ist die Einführung eines Freibetrags in Höhe von 25 % der individuellen Rente, maximal jedoch 106 Euro.³ Dieser Maximalwert würde bei einer Beitragszeit von 35 Jahren durch die Aufwertung geringer Renten bereits bei durchschnittlich 0,2 Entgeltpunkten erreicht.

* Antje Fanghänel ist Doktorandin, Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer und Prof. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Der Freibetrag ist an eine Bedürftigkeitsprüfung gekoppelt, denn nur bedürftige Rentner haben auch Anspruch auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter.

Infobox 1

Berechnung der individuellen Rente

Die monatliche Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung berechnet sich aus den individuellen Entgeltpunkten multipliziert mit dem geltenden aktuellen Rentenwert (ARW). Die individuellen Entgeltpunkte für ein Versicherungsjahr ergeben sich als Relation zwischen dem persönlichen beitragspflichtigen Einkommen und dem Durchschnittseinkommen aller Arbeitnehmer im betreffenden Jahr, wobei in Ostdeutschland eine Aufwertung der erworbenen Entgeltpunkte vorgenommen wird. Derzeit beträgt der ARW 32,03 Euro in Westdeutschland bzw. 30,69 Euro für Ostdeutschland.

Eine Person, die in Westdeutschland 40 Jahre lang genau das Durchschnittseinkommen verdient hat, erhält heute eine monatliche Rente von 1281,20 Euro ($=1 \cdot 40 \cdot 32,03$ Euro). Ein Versicherter, der 40 Jahre lang nur 60 % des Durchschnittseinkommens verdient hat, erhält demgegenüber eine monatliche Rente von derzeit 768,72 Euro ($=0,6 \cdot 40 \cdot 32,03$ Euro).

DIE FEHLKONSTRUKTION IM FREIBETRAG

Eine Reform im Rentensystem sollte jedoch auch immer darauf achten, dass während der Erwerbsphase der Anreiz, höhere eigene Rentenansprüche zu erwerben, nicht noch weiter sinkt – ein Aspekt, der in der aktuellen Diskussion völlig ausgeblendet wird. Schon gegenwärtig sinkt die ergänzende Grundsicherung im Alter in genau dem gleichen Umfang, in dem ein Rentner Zahlungen der Rentenversicherung erhält. Die sogenannte Transferentzugsrate beträgt also 100 %. Für Personen mit geringen Arbeitseinkommen und deswegen niedrigen Rentenanwartschaften lohnt es daher aktuell zu wenig, bspw. durch zusätzliche Beitragszahlungen oder durch längere Lebensarbeitszeit ihre Rentenansprüche zu erhöhen.

Diese Anreize zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung werden im aktuellen Reformvorschlag noch weiter reduziert. Denn wenn ein Rentner knapp aus der Bedürftigkeit herausfällt, entgehen ihm automatisch auch die 106 Euro Freibetrag. Damit bleibt ihm letztlich eine kleinere Rente, als wenn er zuvor etwas weniger in die Rentenversicherung eingezahlt hätte. Die Transferentzugsrate steigt wegen der Freibetragsregelung auf über 100 %.

Beispielhaft wird dies in Abbildung 1 veranschaulicht. Wir haben hier die Rentenauszahlungen gemäß Heils Vorschlag in Abhängigkeit von den in 35 Jahren durchschnittlich erworbenen Entgeltpunkten veranschaulicht. Dabei haben wir eine Beitragszeit von 40 Jahren und den aktuellen Rentenwert West in Höhe von 32,03 Euro unterstellt.

Ohne Rentenaufwertung und Freibetrag ergibt sich gegenwärtig der Verlauf der grün gepunkteten Linie: Ein Rentner, der 40 Jahre lang in die Rentenkasse eingezahlt hat und

dabei durchschnittlich einen Entgeltpunkt pro Jahr erworben hat, erhält heute eine Rente von monatlich 1 281 Euro. Hat der Rentner dagegen nur 0,6 Entgeltpunkte durchschnittlich erworben, beträgt seine Rente heute 769 Euro.

Heils Vorschlag sieht nun als Erstes die Aufwertung von Entgeltpunkten bei geringem Renteneinkommen vor. Dies ist durch die dunkelgrüne Linie dargestellt. Die Aufwertung greift allerdings nur, wenn der Versicherte während seiner ersten 35 Beitragsjahre durchschnittlich mindestens 0,2 Entgeltpunkte pro Jahr erworben hat. Daher verläuft die dunkelgrüne Linie zunächst identisch zur gepunkteten Linie der aktuellen Regelung. Ab dem Schwellenwert von 0,2 Entgeltpunkten steigt der Rentenanspruch aus Heils Grundrente wegen der Aufwertung sprunghaft an. Bei durchschnittlich 0,2 Entgeltpunkten erhält der Rentner also monatlich 480 Euro statt aktuell 256 Euro. Der Aufwertungsbetrag steigt anschließend weiter an und erreicht bei durchschnittlichen 0,4 Entgeltpunkten sein Maximum von 443 Euro. Anschließend sinkt der Zuschlag (die Differenz zwischen der dunkelgrünen und der gepunkteten Linie) dann aber wieder, und ab der Grenze von durchschnittlich 0,8 Entgeltpunkten wird durch die Grundrente kein Zuschlag zu den eigenen Rentenansprüchen mehr gewährt (Grundrente ohne Freibetrag).

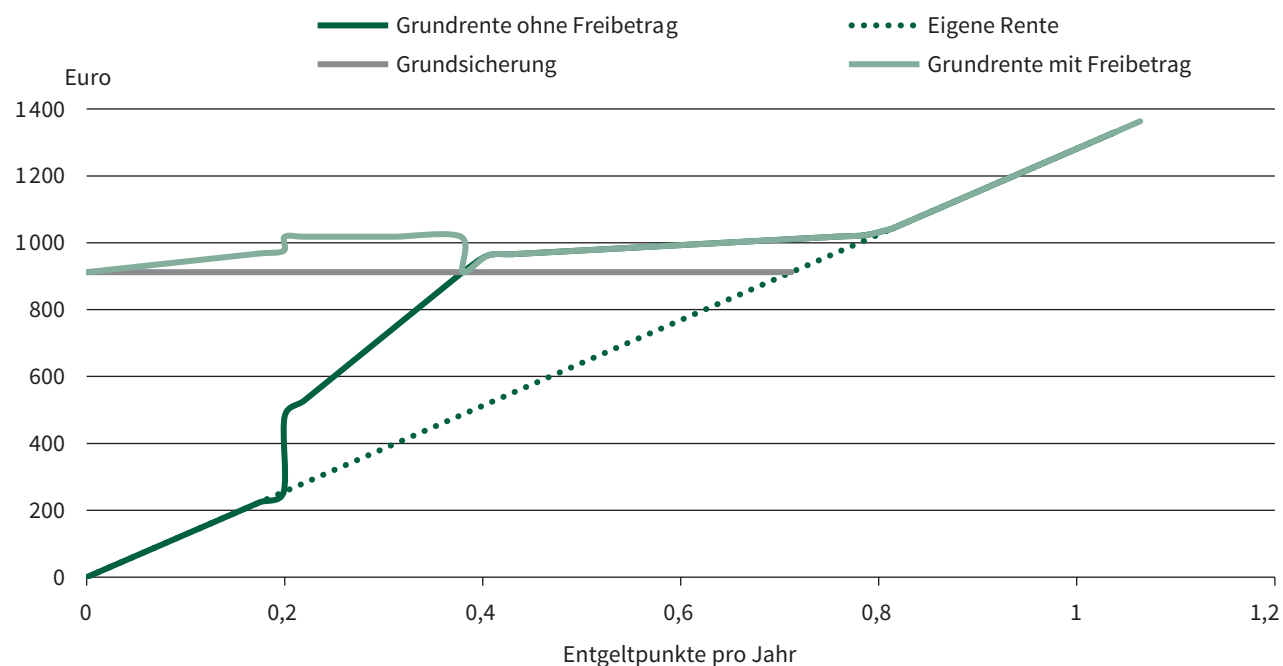
Dies entspricht jedoch nur dann dem tatsächlichen Einkommen der Rentenbezieher, wenn diese nicht „bedürftig“ im Sinne der §§ 41ff. SGB XII, also anderweitig abgesichert sind (z. B. über Ehepartner oder über Vermögen).

Bei bedürftigen Rentenbeziehern, welche die eigentliche Zielgruppe zur Vermeidung von Altersarmut ist, muss jedoch das Zusammenspiel von Rentenanspruch und Grundsicherung im Alter beachtet werden. Diese Personengruppe erhält derzeit Leistungen aus der Grundsicherung im Alter in Höhe von durchschnittlich 912 Euro/Monat. Der Betrag setzt sich zusammen aus dem Regelbetrag von aktuell 424 Euro/Monat und den Kosten für Unterkunft und Heizung mit durchschnittlich 488 Euro/Monat. Die Leistungen der Grundsicherung sinken aktuell mit jedem Euro, den ein Rentner aus der Rentenversicherung erhält, so dass unabhängig davon, wie viele Entgeltpunkte ein Rentner zuvor erworben hat, die Summe aus Renteneinkommen und Grundsicherungseinkommen immer gleich hoch ist – 912 Euro/Monat. Dies ist in Abbildung 1 durch die graue Linie dargestellt. Das Renteneinkommen steigt erst, wenn der Rentner nicht mehr als bedürftig gilt, d. h. wenn sein Einkommen den Betrag von 912 Euro/Monat übersteigt.

Durch die von Hubertus Heil vorgeschlagene Einführung des Freibetrags verändert sich das Einkommen von bedürftigen Rentnern; der neue Verlauf ist in Abbildung 1 als hellgrüne Linie dargestellt. Ausgehend von der Grundsicherung steigt das Renteneinkommen zunächst mit jedem Euro aus der individuellen Rente um 25 Cent. Ab einer Rentenanwartschaft von durchschnittlich 0,2 Entgeltpunkten erhöht die von Hubertus Heil vorgeschlagene Aufwertung der Entgeltpunkte das Renteneinkommen derart, dass der Freibetrag von 106 Euro sofort ausgeschöpft ist. Statt 912 Euro/Monat erhalten die Rentner also 1 018 Euro/Monat. Dieser Betrag ist konstant und im Wesentlichen unabhängig davon, wie viele Entgeltpunkte ein Rentner in seinem Erwerbsleben gesammelt hat. Das Anreizproblem der bestehenden Regelung wird durch die vorgeschlagene Freibetragsregelung also nicht vermindert. Es

Abb. 1
Grundrentenanspruch und Freibetrag im Modell des BMAS

– 40 Beitragsjahre –



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

wird sogar eine neue Anreizproblematik erzeugt. Denn sobald ein Rentner nicht mehr bedürftig ist, verliert er nicht nur den Anspruch auf Grundsicherung, sondern kann auch nicht mehr vom Freibetrag profitieren. Damit reduziert sich sein Renteneinkommen um jene 106 Euro des Freibetrags. Nach 40 Beitragsjahren ist diese Grenze bei durchschnittlich 0,38 Entgeltpunkten pro Jahr erreicht. An dieser Stelle knickt die hellgrüne Linie um 106 Euro nach unten ab – Rentner mit durchschnittlich 0,38 Entgeltpunkten erhalten eine geringere Rente als Rentner mit durchschnittlich 0,37 Entgeltpunkten. Durch den vorgeschlagenen Freibetrag in der Grundsicherung führt ein zusätzlicher Euro Rentenanspruch also zur Kürzung der Alters-einkünfte um mehr als einen Euro; die Transferentzugsrate steigt an der Schwelle der Bedürftigkeit auf über 100 %. Doch auch für höhere Renteneinkommen gilt: Die Einkünfte im Alter sind geringer, als wenn man weniger in die Rentenkasse eingezahlt hätte und bedürftig wäre. Tatsächlich müssen nicht-bedürftige Rentner bei 40 Beitragsjahren durchschnittlich 0,875 Entgeltpunkte erworben haben, um dasselbe Alters-einkommen zu generieren wie bedürftige Rentner mit 0,2 Entgeltpunkten. Unter dem Aspekt von Leistungsanreizen ist die von Hubertus Heil vorgeschlagene Freibetragsregelung also keine überzeugende Lösung⁴.

Simulationsrechnungen zeigen, dass die für die hohe Transferentzugsrate relevante „Schwelle zur Bedürftigkeit“ bei den Entgeltpunkten umso niedriger ist, je länger ein Rentner in die Rentenversicherung eingezahlt hat (vgl. Tab. 1). Damit werden besonders jene Rentner von der Freibetragsregelung bestraft, die viele Jahre mit vergleichsweise geringem Einkommen in die Rentenversicherung eingezahlt haben. Eine „Anerkennung von Lebensleistung“ ist das nicht.

Die Grundrente erspart wirklich bedürftigen Rentnern auch nicht den Weg zum Sozialamt. Außerdem bestraft der Konstruktionsfehler im Freibetrag Personen, die besonders viele Jahre vergleichsweise wenig verdient haben.

Tab. 1
Zeitpunkt der Transferentzugsrate von über 100 % nach Beitragsjahren

Beitragsjahre	Durchschnittliche individuelle Entgeltpunkte, bei denen die Transferentzugsrate größer als 100 % ist
35	0,81
36	0,48
37	0,40
38	0,40
39	0,39
40	0,38

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

LITERATUR

Koalitionsvertrag (2018), Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Berlin.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2019), Grundrente, vom Februar 2019, herunterladbar unter http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2019/2019-02-01_BMAS_Eckpunkte_Grundrente.pdf, Zugriff am 08. März 2019.

-
- 1 In dem Eckpunktepapier ist von einer Anhebung um das Zweifache die Rede. Nach mündlicher Auskunft aus dem BMAS handelt es sich jedoch um eine Verdopplung (vgl. BMAS 2019). Hier scheint noch Konkretisierungsbedarf zu bestehen.
 - 2 In die Berechnung der Beitragsjahre fließen auch Zeiten der Kindererziehung und der Pflege von Angehörigen ein.
 - 3 Im Eckpunktepapier des BMAS bleibt unklar, ob sich der Freibetrag auf den eigenen Rentenanspruch oder die hochgewertete Grundrente beziehen soll (vgl. BMAS 2019). Da im Eckpunktepapier die Hochwertung vor dem Freibetrag beschreiben wird, wird hier der Freibetrag auf die hochgewertete Grundrente angewandt.
 - 4 Auch das Konzept des „Rentenschuttschirm für das Alter“ welches aktuell von Markus Söder vorgeschlagen wurde, weist die gleichen Tücken auf. Der Freibetrag von 212 Euro pro Monat wird nur Grundsicherungsbeziehern gewährt. Wer gerade so aus der Grundsicherung herausfällt, hat keinen Anspruch mehr auf den Freibetrag und somit einen geringeren monatlichen Zahlbetrag.

Felix Rösel*

Anker der Demokratie geschwächt: Sachsen hat seit 1990 drei von vier Kommunalpolitikern verloren

Bei den einzigen freien DDR-Kommunalwahlen im Mai 1990 wurden fast 30 000 Kommunalpolitiker in die sächsischen Gemeinderäte und Kreistage gewählt. Aufgrund der zahlreichen Gemeinde- und Kreisfusionen im Freistaat werden 30 Jahre später nur noch knapp 8 000 Mandate bei den Kommunalwahlen vergeben. Die Demokratie hat nicht nur über 21 000 lokale Repräsentanten, sondern auch wichtige Anker in der ostdeutschen Bevölkerung verloren.

Ohne größere mediale Beachtung hat seit 1990 eine Schwächung der demokratischen Partizipation in Ostdeutschland stattgefunden. Bei den einzigen freien DDR-Kommunalwahlen im Mai 1990 wurden in Sachsen fast 30 000 kommunalpolitische Mandate vergeben (vgl. Abb. 1). Damals war rein rechnerisch etwa jeder 160. Sachse Mitglied eines Kommunalparlamentes. In Kreistagen und Gemeinderäten wird Demokratie vor Ort erfahrbar – sie gelten deshalb als „Keimzelle der Demokratie“. In nahezu allen Familien oder Freundeskreisen gab es in der Wendezeit wenigstens einen ehrenamtlichen Gemeinde- oder Kreisrat, der lokalpolitische Themen in die Diskussion am Abendbrottisch bringen oder aber die Anliegen der Bevölkerung in die Kommunalpolitik zurücktragen konnte. Demokratie hatte ein Gesicht. Seit 1990 sinkt die Zahl der Menschen, die sich ehrenamtlich in Gemeinderäten und Kreistagen einbringen können, jedoch kontinuierlich. 1994 war es schon nur noch jeder 280. Sachse. Abbildung 1 zeigt, dass die Zahl der „Kümmerer“ und Ansprechpartner vor Ort gerade dann besonders stark zurückging, als man sie in den schwierigen Zeiten der ostdeutschen Massenarbeitslosigkeit so dringend gebraucht hätte. Inzwischen sind drei von vier kommunalpolitischen Mandaten verschwunden. Nur noch etwas mehr als 8 000 Sitze werden bei der Kommunalwahl am 25. Mai 2019 in den sächsischen Gemeinde- und Stadträten sowie den Kreistagen zu vergeben sein.

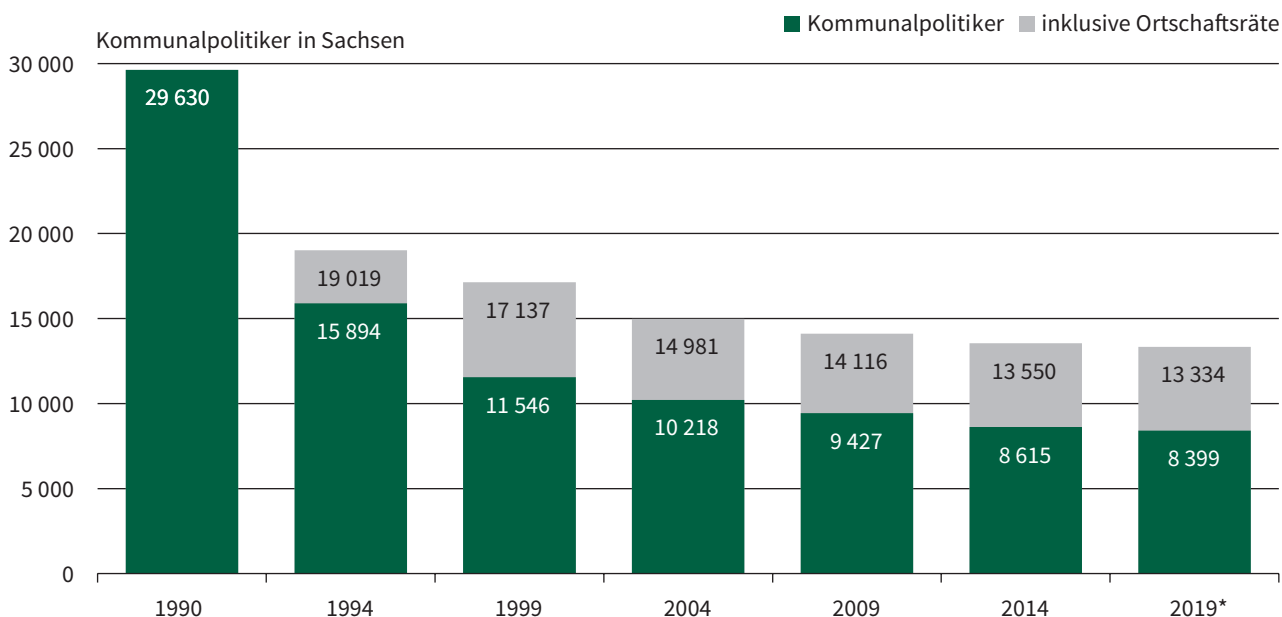
Der anhaltende Bevölkerungsrückgang ist für den Schwund an Ehrenämtern nur teilweise verantwortlich: Hätte man die Zahl der Mandate entsprechend der Bevölkerungszahl reduziert, dürfte es in Sachsen heute gegenüber 1990 rund 5 000 Sitze weniger in den Gemeinderäten und Kreistagen geben. Tatsächlich sank die Zahl der Kommunalpolitiker aber um über 21 000. Die Lücke ist vielmehr ein unbeabsichtigter Nebeneffekt der zahlreichen Gemeinde- und Kreisfusionen seit 1990, die die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Kommunen verbessern sollten. Aus ursprünglich über 1 600 sächsischen Gemeinden sind 419 geworden, aus 48 Landkreisen wurden 10. Fusionen von Kommunen haben erhebliche Auswirkungen auf die lokalen Vertretungen. Ein Kommunalpolitiker vertritt umso mehr Einwohner, je größer die Gemeinde ist. Diese in

sämtlichen Gemeindeordnungen der Bundesländer verankerte Regelung führt dazu, dass nach Fusionen oftmals deutlich weniger ehrenamtliche Mandate zu vergeben sind als in den eigenständigen Gemeinden vorher. Die jüngste Fusion der sächsischen Stadt Aue (ca. 16 000 Einwohner) mit der Nachbargemeinde Bad Schlema (ca. 5 000 Einwohner) zur Stadt Aue-Bad Schlema am 1. Januar 2019 illustriert dies sehr anschaulich. Die beiden Gemeinden hatten aufgrund ihrer jeweiligen Einwohnerzahl 22 bzw. 18 Stadt- und Gemeinderäte, also 40 Kommunalpolitiker insgesamt. Die fusionierte Stadt hat 21 000 Einwohner, wodurch laut Sächsischer Gemeindeordnung im Mai 2019 insgesamt 26 Stadtratsmitglieder zu wählen sind. Die Zahl der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker sinkt also von vormals 40 auf nunmehr 26 – also um rund ein Drittel.

Fusionen reduzieren die Zahl der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker und damit die „Graswurzel-Repräsentanten“ der Demokratie, während die Verwaltungskosten weitgehend gleich bleiben (Blesse und Rösel 2017). Heute fehlen in Ostdeutschland flächendeckend die „Kümmerer“ vor Ort, die die Nöte und Bedürfnisse der Bürger aufgreifen. Wenn etliche Großgemeinden inzwischen mehr Ortsteile als Gemeinderatsmitglieder haben, werden einige Ortsteile nicht mehr repräsentiert (Yamada 2018, Voda und Svačinová 2019) und die Bereitschaft der Bürger, sich bei der Wahl aufstellen zu lassen, sinkt (Rösel 2017). Es ist daher kaum verwunderlich, dass nach Gebietsreformen auch die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen signifikant zurückgeht (Blesse und Rösel 2017). Auch auf Seiten der verbleibenden Kommunalpolitiker steigen das Arbeitspensum und der Druck. Da die Zahl der Probleme und Bürgeranliegen kaum weniger wird, verteilt sich die Arbeit im Kommunalparlament auf immer weniger Schultern. Nach der Kreisgebietsreform 2011 in Mecklenburg-Vorpommern klagten über 80 % aller Kreispolitiker über eine hohe oder sehr hohe Belastung – vor der Kreisgebietsreform waren es lediglich 15 %. Rund 70 bis 80 % aller Kreistagsmitglieder stellen

* Dr. Felix Rösel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abb. 1
Schwund an Kommunalpolitikern



Lesehinweis: *2019: Schätzung. Als Kommunalpolitiker werden die Mitglieder von Gemeinderäten und Kreistagen sowie Bürgermeister und Landräte gezählt (dunkelgrüne Balken). In den hellgrauen Balken werden Mitglieder der Ortschaftsräte hinzugerechnet. Gezählt wurden Mandate, Doppelzählungen einzelner Personen mit mehreren Ämtern sind daher möglich.

Quelle: Statistisches Jahrbuch des Freistaates Sachsen, diverse Jahrgänge, Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

deshalb einen negativen oder sehr negativen Einfluss der Kreisgebietsreform auf ihre Arbeitsbelastung als Kommunalpolitiker fest (Hesse 2015).

Die flächendeckende Schwächung kommunalpolitischer Partizipation dürfte der ohnehin noch immer nicht völlig gefestigten Demokratie in Ostdeutschland also nicht gerade förderlich sein. Der Trend zu Einheitsgemeinden statt Verbandsgemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften befeuert dies zusätzlich. Frühere Gemeinderäte werden zu Ortschaftsräten herabgestuft (wenn die Gemeinde Ortschaftsräte überhaupt zulässt). Ortschaftsräte verfügen über kaum nennenswerte Kompetenzen und nur über ein winziges Budget. Ihr Anteil steigt gegenüber den „echten“ Gemeinderäten immer weiter (Abb. 1). Eine deutliche Aufwertung der Ortschaftsräte, verbunden mit einer generellen Vergrößerung der kommunalen Vertretungen, könnte der weiteren Erosion lokaler Teilhabe in Ostdeutschland möglicherweise ein wenig entgegenwirken. Langfristig braucht es aber eine Stärkung der Teilhabemöglichkeiten in den Dörfern und Ortschaften (vgl. auch Henkel 2018). Die Rückkehr von Einheits- zu Verbandsgemeinden wäre ein möglicher Weg. Demokratie vor Ort zu erleben und die örtlichen Belange selbst regeln zu können, ist sicher ein probates Mittel gegen Demokratie- und Politikverdrossenheit.

LITERATUR

- Blesse, S. und F. Rösel (2017), „Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18 (4), S. 307–324.
- Henkel, G. (1993), *Der Ländliche Raum*, Stuttgart, Teubner.
- Henkel, G. (2018), *Rettet das Dorf!*, 2. Aufl., München, dtv Verlag.
- Hesse, J.J. (2015), *Auswirkungen der Landkreisneuordnung, Beobachtungsauftrag nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18. August 2011, Abschlussbericht (2014/2015)*, zugleich: LT-Drs-7-71 (MV), Berlin.
- Rösel, F. (2017), „Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method“, *European Journal of Political Economy* 50, S. 22–36.
- Voda, P. und P. Svačinová (2019), „To Be Central or Peripheral? What Matters for Political Representation in Amalgamated Municipalities?“, *Urban Affairs Review*, im Erscheinen.
- Yamada, K. (2018), „From a Majority to a Minority: How Municipal Mergers in Japan Changed the Distribution of Political Powers and the Allocation of Public Services Within a Merged Municipality“, *Urban Affairs Review* 54 (3), S. 560–592.

- 1 Bis 1989 hatten die sozialistischen Scheinparlamente in den drei sächsischen Bezirken sogar rund 53 000 Mitglieder. Ein Rückgang von Kommunalpolitikern findet auch in den anderen ostdeutschen Bundesländern statt. In Westdeutschland verändert sich die Zahl der kommunalen Mandate kaum; die Zahl der Kommunalpolitiker sank jedoch zu Zeiten der flächendeckenden Gebietsreformen in den 1960er- und 1970er Jahren in Westdeutschland drastisch um insgesamt circa 250 000 bis 300 000 (Henkel 1993, 2018).
- 2 Im Vergleich dazu gibt es in Rheinland-Pfalz, das gegenwärtig nahezu die gleiche Einwohnerzahl und -dichte wie Sachsen sowie sehr strukturschwache Regionen aufweist, derzeit rund 32 000 ehrenamtliche Kommunalpolitiker.
- 3 Dabei sind diejenigen, die aufgrund der gestiegenen Belastung ihr Mandat aufgegeben haben und nicht mehr befragt werden können, noch gar nicht mitgerechnet.

Jannik A. Nauerth*

ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen: Mit den Temperaturen steigt die Stimmung

OSTDEUTSCHLAND

Das ifo Geschäftsklima der regionalen Wirtschaft für Ostdeutschland kühlte sich im Februar ab, erholte sich im März aber wieder (vgl. Abb. 1). Mit den Temperaturen kühlten sich im Februar sowohl die Lageeinschätzungen als auch die Geschäftserwartungen ab. Mit den milderen Temperaturen nahmen im März beide Teilindizes wieder zu.

Die Stimmung im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe ließ im Februar und März deutlich nach. Die Lageeinschätzungen blieben zwar auf ihrem hohen Niveau, die Geschäftserwartungen trübten sich aber spürbar ein.

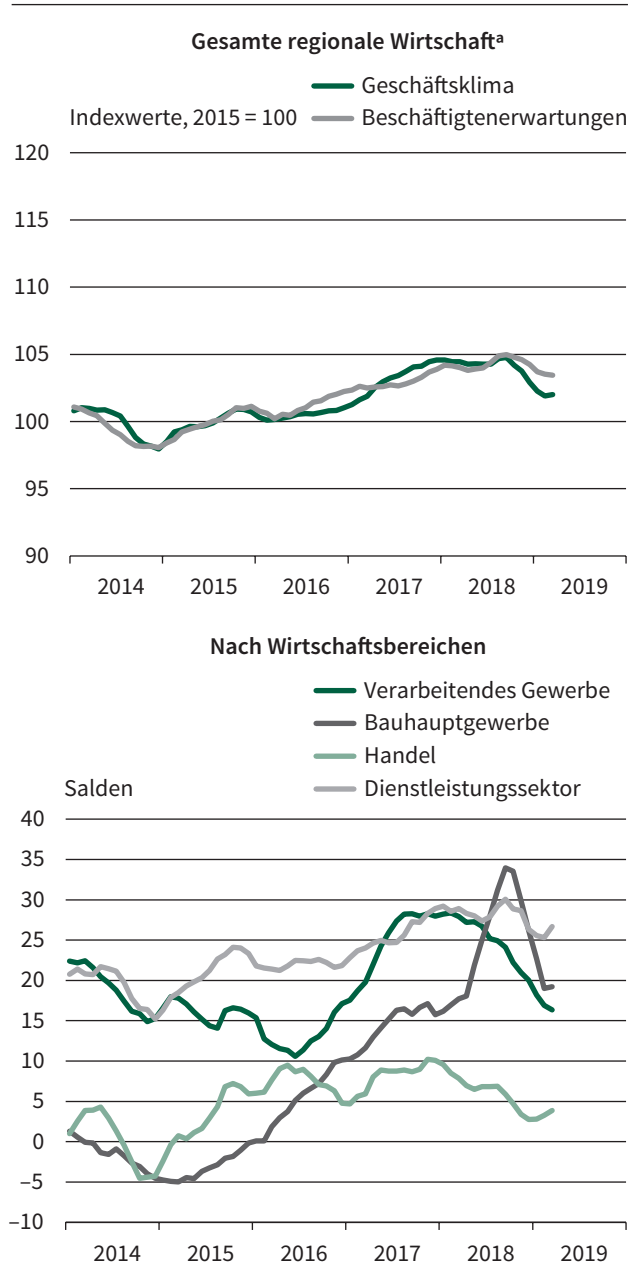
Im Dienstleistungssektor sank der Geschäftsklimaindex im Februar deutlich. Die Befragungsteilnehmer korrigierten sowohl die Einschätzungen zur aktuellen Geschäftslage als auch die Geschäftserwartungen nach unten. Im März verbesserten sich die Lageeinschätzungen und Geschäftserwartungen wieder.

Im Bauhauptgewerbe kühlte sich die Stimmung im Februar zum vierten Mal in Folge ab. Die Bauunternehmer äußerten sich im Februar spürbar weniger zufrieden über ihre aktuellen Geschäfte. Im März verbesserte sich die Stimmung der ostdeutschen Bauunternehmer wieder. Die Geschäftserwartungen trübten sich zwar etwas ein, die Lageeinschätzungen stiegen derweil sehr kräftig.

Im ostdeutschen Handel stieg das Geschäftsklima im Februar und im März. Ausschlaggebend für die Stimmungszunahme im Februar war die Zunahme der Geschäftserwartungen. Im März hoben die Befragungsteilnehmer sowohl Geschäftslage als auch Geschäftserwartungen an.

Das Beschäftigungsbarometer der gesamten regionalen Wirtschaft in Ostdeutschland ließ im Februar etwas nach. Die Industrie und der Dienstleistungssektor senkten ihre Beschäftigungserwartungen leicht. Im März blieb das Barometer unverändert.

Abb. 1
ifo Geschäftsklima für Ostdeutschland
Saisonbereinigt und geglättet



^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel, Bauhauptgewerbe.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2019.

© ifo Institut

* Jannik A. Nauerth ist Doktorand an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

SACHSEN

Die Stimmung der sächsischen Unternehmer sank im Februar leicht, verbesserte sich aber im März spürbar (vgl. Abb. 2). Ausschlaggebend für den zeitweiligen Rückgang waren die geringeren Lageeinschätzungen der Befragungsteilnehmer. Die Geschäftserwartungen hellten sich im gleichen Zeitraum kontinuierlich auf.

Die Stimmung des sächsischen Verarbeitenden Gewerbes kühlte sich im Februar und März ab. Die Befragungsteilnehmer hoben ihre Lageeinschätzungen im Februar zwar spürbar an, nahmen diese Einschätzung aber im März zurück. Der Ausblick auf die kommenden sechs Monate wurde im Februar und März zunehmend pessimistischer.

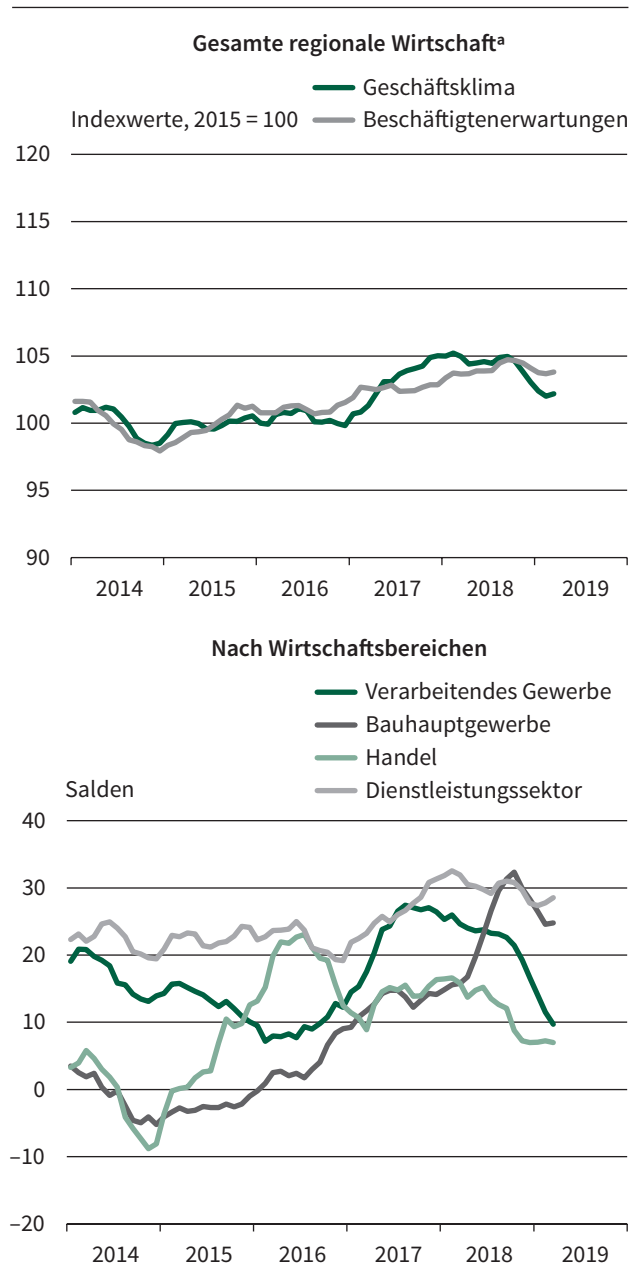
Der Geschäftsklimaindex der sächsischen Dienstleistungsbereiche sank im Februar leicht und stieg im März kräftig. Die Befragungsteilnehmer äußerten sich im Februar weniger zufrieden über ihre laufenden Geschäfte, korrigierten diese Einschätzung aber bereits im März wieder. Der Ausblick für die kommenden sechs Monate klarte im gleichen Zeitraum weiter auf.

Im sächsischen Bauhauptgewerbe verbesserte sich die Stimmung im Februar und März stetig. Die Lageeinschätzungen der befragten Bauunternehmer reduzierten sich im Februar etwas und erholten sich im März wieder. Ihr Ausblick auf die kommenden sechs Monate klarte sich im Februar merklich auf, trübte sich aber im März wieder etwas ein.

Das ifo Geschäftsklima des sächsischen Handels hellte sich im Februar und März auf. Die Geschäftserwartungen der befragten Handelsunternehmer verbesserten sich stetig. Die Einschätzungen zur aktuellen Geschäftslage gingen im Februar zurück und erholten sich im März.

Das sächsische Beschäftigungsbarometer sank im Februar etwas. Besonders das Bauhauptgewerbe und der Dienstleistungssektor reduzierten die Beschäftigungserwartungen spürbar. Im März stiegen die Erwartungen in beiden Bereichen wieder, und das Beschäftigungsbarometer stieg.

Abb. 2
ifo Geschäftsklima für Sachsen
Saisonbereinigt und geglättet



^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel, Bauhauptgewerbe.

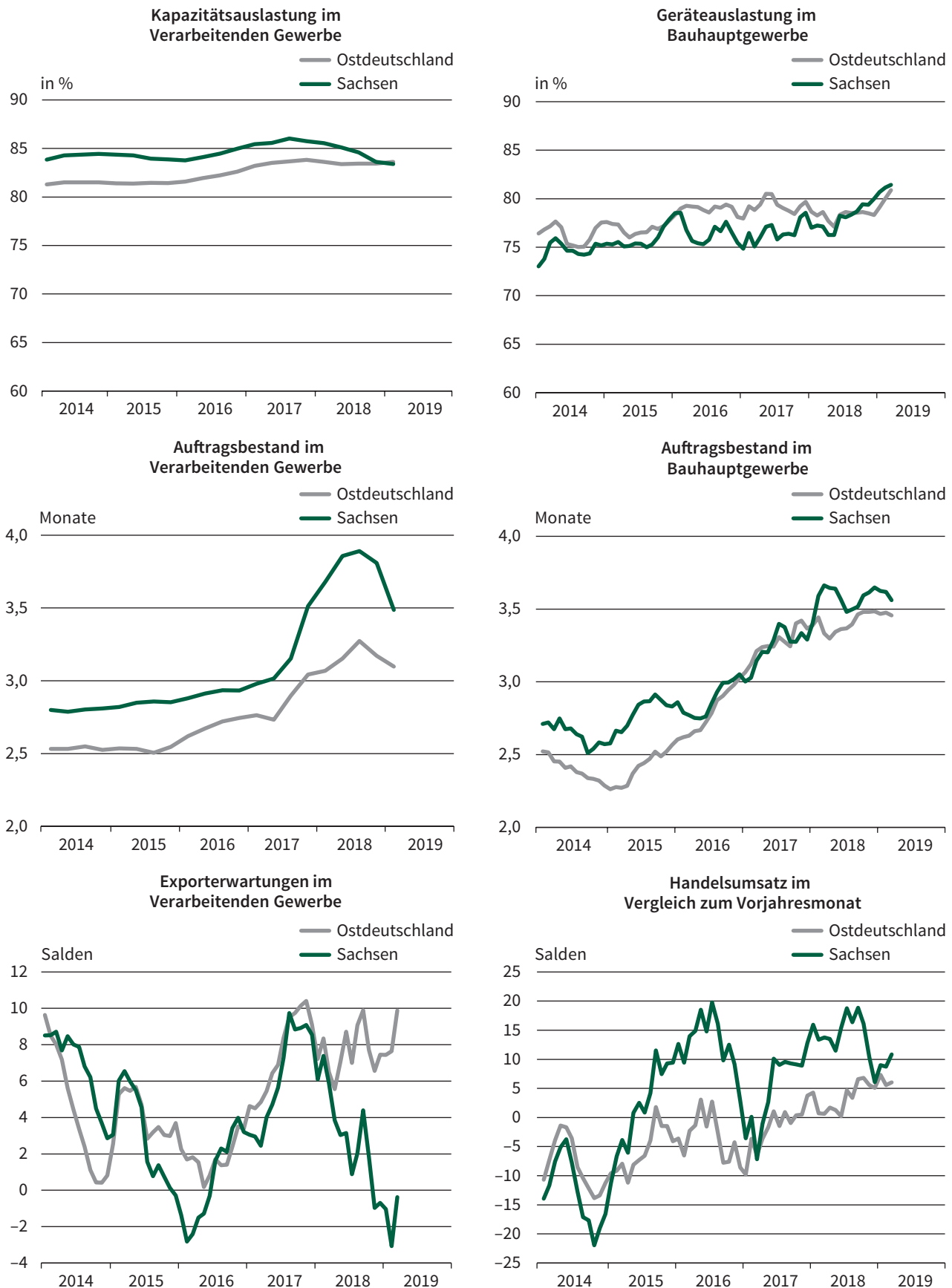
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2019.

© ifo Institut

Abb. 3

Ausgewählte Indikatoren aus den ifo Konjunkturumfragen für Ostdeutschland und Sachsen

Saisonbereinigt (außer Handelsumsätze) und geglättet



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, Januar 2019.

© ifo Institut

ifo Veranstaltungen

Am **16. und 17. Mai 2019** findet der **9. Workshop Arbeitsmarkt und Sozialpolitik** statt. Der zweitägige Workshop wird gemeinsam von der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts und der Technischen Universität Dresden organisiert. Der Fokus liegt in diesem Jahr auf qualifikationsspezifischen Arbeitsmärkten, ihren Bestimmungsfaktoren sowie ihren Konsequenzen für die soziale Ungleichheit.

Am **27. Juni 2019** stellen die Mitarbeiter der ifo Niederlassung Dresden ihre aktuelle **ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen 2019/2020** vor.

Am **12. und 13. September 2019** findet der **9th ifo Dresden Workshop on Regional Economics** statt. Der zweitägige Workshop wird gemeinsam von der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts und der Technischen Universität Braunschweig organisiert. Er bietet die Möglichkeit zum Austausch aktueller Forschungsergebnisse aus dem Bereich der Regionalökonomie, insbesondere für junge Forscherinnen und Forscher. Beiträge können bis zum 28. Juni 2019 über die Webseite des ifo Instituts eingereicht werden.

Im Rahmen der Reihe **Dresdner Vorträge zur Wirtschaftspolitik** spricht am **23. Oktober 2019** Prof. Dr. Jens Südekam, Universitätsprofessor für internationale Volkswirtschaftslehre des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Weiterführende Informationen zu diesen Veranstaltungen finden Sie auf der Homepage von ifo Dresden (www.ifo-dresden.de) unter der Rubrik Veranstaltungen.

ifo DRESDEN CALL FOR PAPERS

CONFERENCE VENUE

ifo Institute – Leibniz
Institute for Economic
Research at the
University of Munich
Dresden Branch
Einsteinstrasse 3
01069 Dresden, Germany

CONFERENCE FEE

None.
We do not offer travel grants.

ORGANISERS

Christian Lessmann
(Technische Universität
Braunschweig,
ifo Institute & CESifo)
Felix Rösel
(ifo Institute,
Dresden Branch)

LINK FOR SUBMISSIONS

www.ifo.de/w/sLJUvmiD

CONTACT

Felix Rösel
Phone: +49(0)351-26476-28
Email: workshopDD@ifo.de

9th ifo Dresden Workshop on Regional Economics

September 12th – 13th, 2019 in Dresden, Germany

The ifo Institute, Dresden Branch, announces the 9th ifo Dresden Workshop on Regional Economics. The workshop aims at facilitating the networking of young scientists and at promoting the exchange of their latest research. Relevant topics include regional structural change and persistency, political economy, and public economics including placebased policies. Preference is given to empirical papers estimating causal inferences in a spatial context or using recent geodata and respective methods. The workshop will be held in English.

We specifically encourage PhD students and postdoctoral researchers to submit their latest research. Each paper will be allocated 45 minutes, to be divided between the presentation, a short discussion by an assigned workshop participant and a general discussion.

Submissions:

Please submit your (preliminary) paper by **June 28th, 2019** via the workshop website (www.ifo.de/w/sLJUvmiD). Alternatively, check the ifo website for forthcoming conferences. Acceptance decisions will be announced by **July 26th, 2019**.

We are looking forward to seeing you in Dresden.



ifo INSTITUTE
Dresden Branch

Hinweis für externe Autoren

Die Redaktion von „ifo Dresden berichtet“ möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass es auch für externe Autoren die Möglichkeit gibt, in unserer Zeitschrift zu publizieren. Wir möchten ausdrücklich dazu ermuntern, neue wissenschaftliche Befunde in unserem Medium zu veröffentlichen. Vorzugsweise sollte es sich um Beiträge handeln, die sich mit regionalökonomischen Themen mit Ostdeutschlandbezug befassen. Mögliche Beiträge können jederzeit per E-Mail an die Niederlassung Dresden unter dresden@ifo.de eingereicht werden. Die eingereichten Aufsätze durchlaufen ein Auswahlverfahren durch die Redaktion der Zeitschrift „ifo Dresden berichtet“.

Formale Anforderungen:

Der Leserkreis der Zeitschrift „ifo Dresden berichtet“ umfasst neben Akademikern vor allem Entscheider aus Unternehmen, Behörden, Politik und Presse in Ostdeutschland. Sie sind an Ergebnissen interessiert und weniger an der methodischen Vorgehensweise. Daher sollte der **Schwerpunkt des Textes ergebnisorientiert** sein. Die Datengewinnung und methodische Vorgehensweisen dürfen kurz abgehandelt werden. Der Text sollte auch für interessierte Laien verständlich sein.

Es sollte auf ein ausgewogenes **Verhältnis von Text und Abbildungen** geachtet werden. Gibt es zu viele Abbildungen für zu wenig Text, rutschen Abbildungen mehrere Seiten nach hinten und der Aufsatz wird sehr schwer lesbar.

- Textlänge zwischen 5 und 10 Seiten
- Text als Word-Datei (Fließtext einspaltig)
- Abbildungen und Tabellen als Excel-Dateien (mit zugrundeliegenden Daten)
- Grafiken als pdf- oder jpg-Dateien in möglichst hoher Auflösung
- Das Heft erscheint in den Farben Schwarz/Grün (bitte beim Einfärben der Abbildungen und Grafiken beachten)

Die **Autoren** werden immer ausschließlich nach dem Alphabet sortiert, nicht nach „Rang“ der Autoren oder Anteil der Mitarbeit am Text.

Für jede ifo Publikation bitten wir um die Anfertigung eines **Abstracts**, dies meint eine kurze inhaltliche Zusammenfassung von maximal 12 Zeilen Umfang.

Da die Beiträge nicht sehr lang sind, sollten die **Überschriften** möglichst nicht nummeriert werden (nur gleichrangige Teilüberschriften, nicht zu viele Stufungen verwenden).

