

Die soziale Frage der Demokratie Ein funktionierender Sozialstaat legitimiert auch das politische System

Kilian Lüders und Wolfgang Schroeder

Der Sozialstaat ist maßgeblich für die Zuteilung von Lebenschancen und damit für die Legitimation von Demokratie in Deutschland. Seine normativen Grundlagen, seine Zugangsbedingungen, Leistungen und Institutionen sind dauerhafter Gegenstand von Konflikten und Aushandlungsprozessen. Die Ansprüche an den Sozialstaat sind vielfältig: Er soll wirtschaftlich effizient sein, er soll die Einzelnen zur gesellschaftlichen Teilhabe befähigen, er soll soziale Konflikte befrieden. Wie zufrieden die Bürgerinnen und Bürger mit dem Sozialstaat sind, in dem sie leben, ist dabei von nicht zu unterschätzender Relevanz für die Demokratie. Denn der Sozialstaat trägt wesentlich dazu bei, dass eine soziale und politische Ordnung als gerecht wahrgenommen werden kann. Eine größere Unzufriedenheit mit dem Sozialstaat kann delegitimierende Effekte für das gesamte politische System haben.

Wie fällt also die Bewertung des deutschen Sozialstaats durch die Bürgerinnen und Bürger aus? Wie gut werden aus Sicht der Bevölkerung sozialstaatliche Aufgaben erfüllt? Für welche Aufgabenbereiche lässt sich Unzufriedenheit feststellen? Für unsere Analyse ist nicht nur interessant, wie zufriedenstellend der Status Quo ist, sondern auch, welche Änderungen diskutiert und gewünscht werden. Häufig wird suggeriert, sozialstaatliche Leistungen seien beharrlich abgebaut worden. Doch die verhältnismäßig stabile Sozialquote zeugt davon, dass in den letzten Jahren eher ein kontinuierlicher Auf-, Um- und Abbau sozialstaatlicher Leistungen stattfand. Wessen Bedürfnisse wurden in diesen zum Teil intransparenten oder auch widersprüchlichen Prozessen wie berücksichtigt?

Wir wollten wissen: Welchen sozialen Gruppen wird ein Ausbau der Leistungen aus Perspektive der Befragten eher zugestanden? Für wen soll weniger Geld zur Verfügung gestellt werden? Ein besonderes Augenmerk legten wir auf den Vorschlag des bedingungslosen Grundeinkommens: Eine breite Befürwortung dieses Vorschlages, der immerhin einen grundlegenden Umbau der sozialstaatlichen Leistungsstrukturen bedeuten würde, könnte als skeptische Haltung gegenüber den etablierten Strukturen begriffen werden. Unserer Analyse liegen die Ergebnisse der Demokratiemonitor-Querschnittsbefragung vom Sommer/Herbst 2019 zugrunde, die von der Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit dem WZB erarbeitet wurde.

Fragt man pauschal nach der Zufriedenheit mit dem Sozialstaat, so kann zunächst festgehalten werden, dass die Mehrheit der Bevölkerung nicht unzufrieden ist. Zufrieden mit den Leistungen des Sozialstaats sind in unterschiedlicher Abstufung mehr als 40 Prozent der Befragten. Rechnet man noch die 23 Prozent Indifferenten hinzu, so ergibt sich, dass fast zwei Drittel keine grundsätzliche Kritik am bestehenden Sozialstaat artikulieren. Das Lager der Unzufriedenen kommt auf etwa 35 Prozent. Immerhin fast 15 Prozent der Befragten verorten sich allerdings bei der stärksten Form der Unzufriedenheit auf der siebenstufigen Skala.

Die Fragen nach spezifischen sozialstaatlichen Aufgabenfeldern wie Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflege, Kinderbetreuung, Gleichstellungspolitik ergeben ein differenzierteres Bild der Zufriedenheit mit den Leistungen der deutschen Sozialpolitik. Mehrheitlich positiv äußern sich die Befragten nur für den Bereich der Gesundheitsversorgung (fast 54 Prozent). In allen anderen Feldern

Summary: Although the majority of the population in Germany is not dissatisfied with the welfare state as a whole, parts of it are viewed with grave skepticism. The state pension and nursing care systems in particular are perceived as deficient. These findings are relevant for democracy's legitimacy because the welfare state plays a crucial role in allocating life chances.

Kurz gefasst: Die Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland ist mit dem Sozialstaat zwar aufs Ganze betrachtet nicht unzufrieden, allerdings zeigt sich eine skeptische Grundhaltung in der Bevölkerung in einzelnen Bereichen. Insbesondere die Leistungen für Alterssicherung und Pflege werden als defizitär wahrgenommen. Diese Befunde sind relevant für die Legitimität demokratischer Systeme, da der Sozialstaat maßgeblich für die Zuteilung von Lebenschancen verantwortlich ist.



Kilian Lüders ist wissenschaftliche Hilfskraft in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung und studiert gegenwärtig im Masterstudiengang Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin. (Foto: Martina Sander)

kilian.lueders@wzb.eu



Wolfgang Schroeder ist Fellow in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung des WZB. Als Professor an der Universität Kassel leitet er das Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“. (Foto: David Ausserhofer)

wolfgang.schroeder@wzb.eu

Dieser Beitrag ist eine gekürzte Fassung des Buchkapitels: Lüders, Kilian/Wolfgang Schroeder: „Legitimität des Sozialstaats“. In: Sascha Kneip/Wolfgang Merkel/Bernhard Weißels (Hg.): Legitimitätsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland. Wiesbaden: Springer VS 2020.

bewegen sich die Zustimmungswerte unter 50 Prozent. Die schlechteste Bilanz besteht in den Politikfeldern Rente und Pflege: Hier sind jeweils weniger als 30 Prozent der Auffassung, dass die Aktivitäten positiv zu bilanzieren sind. Damit finden sich die größten legitimatorischen Defizite in den Feldern, die auch in der öffentlichen Berichterstattung durch Schlagwörter wie „Pflegenotstand“ oder „Altersarmut“ als hochgradig defizitär kommuniziert werden.

Uns interessierte auch die Frage, für welche Gruppen zukünftig mehr getan werden müsse. Aus Sicht der Befragten sollte der Sozialstaat mehr Leistungen für Alleinerziehende, Kinder, Alte und Rentner aufbringen. Auffallend ist die besonders hohe Quote (82 Prozent) für die Rentnerinnen und Rentner. Sehr hoch sind allerdings auch die Zustimmungswerte für verbesserte Leistungen gegenüber Kindern (77 Prozent) und Alleinerziehenden (70 Prozent).

Eine Kürzung sozialstaatlicher Leistungen wird dagegen mehrheitlich für Migrantinnen und Migranten gefordert – hier sprechen sich 62 Prozent für weniger, nur 14 Prozent für mehr Ausgaben aus. Die Bereitschaft, gesellschaftlichen Wohlstand mit Migrantinnen und Migranten zu teilen, ist also offensichtlich überaus schwach. Hier spiegeln sich die verschärften gesellschaftlichen Debatten wider, die nicht selten fremdenfeindlich sind. Im öffentlichen Diskurs werden Verteilungsfragen vermehrt zu einem Konflikt zwischen Zugewanderten und der eingewohnten Bevölkerung stilisiert. Der von rechtspopulistischen Parteien vertretene Behauptung, der Sozialstaat würde Menschen ermuntern, nach Deutschland zu kommen, wird inzwischen auch in größeren Teilen der Bevölkerung Glauben geschenkt: Im Rahmen des Demokratieindex gaben 76 Prozent der Befragten an, dass sie diese Behauptung für stichhaltig halten. Diese Ergebnisse unterstreichen die Notwendigkeit, die Integration zu verbessern, um die notwendige Zuwanderung erfolgreich gestalten zu können.

Unsere Befragung thematisierte auch einen seit vielen Jahren immer wieder eingebrachten weitreichenden Vorschlag zum Umbau des Sozialstaats: das bedingungslose Grundeinkommen. Mit ihm soll der deutsche Sozialstaat auf ein egalitäreres und solideres Fundament gestellt werden. Seine Befürworterinnen und Befürworter argumentieren vor allem mit Bürger- und Teilhaberechten sowie dem erhofften Bürokratieabbau. Im Hintergrund stehen außerdem die Debatten über den Abschied von der Arbeitsgesellschaft und die gesellschaftlichen Umbrüche durch die Digitalisierung. Aus den Daten des Demokratieindex geht hervor, dass 52 Prozent der Befragten einen solchen Systemwechsel in unterschiedlich stark ausgeprägter Form unterstützen; fast ein Viertel drückt sogar die volle Zustimmung aus. Weniger als 30 Prozent lehnen den Wechsel ab. Diese knapp mehrheitliche Unterstützung für einen kompletten Systemwechsel ist ein sehr überraschender Befund. Nun muss diese Zustimmung mit Vorsicht interpretiert werden: Der Wechsel dürfte nicht nur technisch schwierig zu realisieren sein. Erst wenn die jeweiligen Kosten und Leistungen der derzeit diskutierten Modelle in ihrer Komplexität sichtbar werden, kann sich zeigen, ob dieser Wechsel wirklich so attraktiv ist. Die grundsätzlich hohen Zustimmungsraten zum Grundeinkommen könnten allerdings auch als Erosion des Konsenses einer über Erwerbsarbeit finanzierten Sozialversicherung gelesen werden. Dem bestehenden System wird hinsichtlich erwarteter zukünftiger Herausforderungen offensichtlich weniger vertraut, als es in allgemeinen Perspektiven zum Sozialstaat zum Ausdruck kommt.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass der Sozialstaat nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Es lässt sich also keine grundsätzliche Gefährdung der Legitimität der Demokratie in Deutschland erkennen. Die allerdings für Teilbereiche sichtbare Unzufriedenheit sollte Anlass für Reformen sein, die über eine zielgenauere Leistungsfähigkeit von sozialpolitischen Maßnahmen hinausgehen. Auch mit einer besseren Kommunikation über die Effizienz der Sozialversicherungen dürfte es nicht getan sein. Insbesondere die Sicherung des Lebensstandards im Alter sowie die Verbesserung der Pflege zeigen sich als drängende Aufgaben – auch um der Demokratie willen.