Sozialpolitik prägt politische Kultur
Positionen zur Zuwanderung in Europa

Katja Salomo

Summary: While social policies may express preferences of the electorate, they also shape a broad spectrum of political attitudes among the public. The example of attitudes toward immigration shows how state expenditure for social protection, income inequality, union density, education and integration policies shapes the political culture of countries in the long-term. Social policies advocated for by right-wing parties specifically undermine tolerance towards immigration among the European public, mobilizing voters for right-wing parties with conservative or even intolerant stances towards immigration.

Kurz gefasst: Sozialpolitik ist nicht nur Ausdruck politischer Präferenzen, sondern wirkt auch auf politische Einstellungen der Bevölkerung zurück. Am Beispiel von Einstellungen gegenüber Zugewanderten in Europa wird deutlich, wie Sozialausgaben, Einkommensungleichheit, Gewerkschaften, Bildungs- und Integrationspolitik die politische Kultur langfristig prägen. Insbesondere vom rechten Parteienspektrum vertretene Sozialpolitik vermindert langfristig die Offenheit der Bevölkerung gegenüber Zugewanderten und mobilisiert damit Wähler*innen für rechte Parteien mit konservativen bis hin zu intoleranten Standpunkten zur Zuwanderung.

Parteien links der Mitte verlieren seit Jahren traditionelle Wählergruppen. Einkommensschwache Menschen stimmen zunehmend für rechtskonservative und populistische Parteien, obwohl diese eine Sozial- und Wirtschaftspolitik verfolgen, die wenig an den Bedürfnissen einkommensschwacher Gruppen ausgerichtet ist. Das mutet zunächst kurios an. Denn es waren vor allem linke, sozialdemokratische Parteien, die sich für die Ausweitung sozialer Sicherheitsnetze und Bildungsmöglichkeiten im Europa der Nachkriegszeit eingesetzt haben, von denen vor allem die weniger Privilegierten profitierten. Was sind die Gründe dieser Verschiebungen der Wählergunst? Eine große Rolle spielt die seit den 1980er-Jahren zunehmende neoliberale Ausrichtung linker Parteien. Diese fand ihren vorläufigen Höhepunkt zum Beispiel in der Einführung von Studiengebühren in England/Wales durch die linke Labour Partei oder in den Hartz-Arbeitsmarktreformen durch die rot-grüne Koalition in Deutschland. Dadurch verwischten Unterschiede in den sozialpolitischen Positionen zwischen Parteien links und rechts der Mitte. In den Parteiprogrammen traten in Folge soziokulturelle Themen in den Vordergrund: Gleichstellung, Zuwanderung, Umgang mit sozialen Minderheiten. Rechte Parteien profitierten von dieser Entwicklung, wies diese doch einen Ausweg aus ihrem Dilemma, eine an wohlhabende Bevölkerungsschichten ausgerichtete Sozial- und Wirtschaftspolitik zu vertreten, aber zum Regieren Stimmen anderer Wählergruppen zu benötigen.

Bisher vernachlässigt wurden die Auswirkungen neoliberaler und rechter Sozialpolitik auf soziokulturelle Präferenzen der Bevölkerung selbst. Meine Forschungsergebnisse zu Einstellungen gegenüber Zugewanderten legen den Schluss nahe, dass geringere Sozialausgaben, stagnierende Gewerkschaftsquoten, zunehmende Einkommensungleichheit sowie restriktivere Integrationspolitik langfristig die Empfänglichkeit der Bevölkerung für intolerante Positionen erhöhen.

Für die Untersuchung dieser Zusammenhänge wurden in einem WZB-Forschungsprojekt Daten des European Social Survey genutzt, einer repräsentativen Umfrage, die seit 2002 alle zwei Jahre die Bevölkerungen der Länder Europas befragt. Unter anderem wurde gefragt, inwieweit die Menschen Zuwanderung aus verschiedenen Ländergruppen ablehnen und negative Folgen durch Zugewanderte für ihr Land befürchten. Ergänzt wurden die Umfragedaten mit Informationen zur Entwicklung von Sozialausgaben, Einkommensungleichheit und Integrationsgesetzgebung auf Länderebene, die über Eurostat und weitere Quellen bezogen wurden. Die Gewerkschaftsquoten wurden über eine entsprechende Frage des European Social Survey geschätzt. Die Daten ermöglichen es, Unterschiede in den Einstellungen gegenüber Zugewanderten zwischen den Ländern, aber auch im Zeitverlauf innerhalb eines Landes auf Unterschiede und Entwicklungen in der Sozialpolitik zurückzuführen. Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse vorgestellt.

Sozialausgaben eines Landes sind die Gesamtausgaben pro Einwohner*in für Gesundheitsversorgung und Altersvorsorge, Zuwendungen für Arbeitssuchende, Geringverdienende, Familien. Sozialleistungen hängen auch von der Wirtschaftskraft eines Landes ab, entsprechend fallen sie in ost- und vielen südeuropäischen Ländern niedriger aus als in wohlhabenderen Ländern im Nordwesten Europas. Betrachtet man Sozialleistungen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt, fallen neben den wirtschaftlich schwächsten Ländern Europas Rumänien und Bulgarien besonders die baltischen Staaten, Tschechien, Polen, Ungarn und die Slowakei mit niedrigen Sozialausgaben auf – mit Ausnahme von Polen alles Län-

der mit erhöhtem Ressentiment gegenüber Zuwanderung. Länder mit niedrigeren Sozialausgaben unterscheiden sich in vier Aspekten von Ländern mit höheren Ausgaben, die sich jeweils auf Einstellungen gegenüber Zugewanderten auswirken.

Erstens: Wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen wirken sich positiv auf Einstellungen gegenüber Zugewanderten aus, da sie bei Menschen ökonomische Unsicherheit und die Angst vor Statusverlust vermindern. Sie wirken damit der Angst vor einem gesellschaftlichen Abstieg durch soziale Veränderungen entgegen, die eine erhöhte Zuwanderung mit sich bringen kann. Das ist in der Forschung bekannt, und das zeigt auch meine Untersuchung. Zweitens: Sozialausgaben als ein sichtbares Zeichen der Solidarität innerhalb der Bevölkerung, nicht zuletzt zwischen Gruppen mit höheren und niedrigeren Einkommen, haben noch weitere positive Folgen. Auf die Hilfe der Gesellschaft zählen zu können, steigert das Sozialvertrauen, das heißt: Menschen in Ländern mit hohen Sozialausgaben glauben eher, dass andere Menschen vertrauenswürdig und fair sind, sich gegenseitig helfen möchten. Dieses generalisierte Vertrauen hilft, auf Vorurteilen beruhendes Misstrauen gegenüber Zugewanderten zu überwinden. Folglich haben Individuen und Gesellschaften mit höheren Sozialvertrauen weniger Ressentiments gegenüber Migrant*innen. Drittens: Sozialausgaben erhöhen das Interesse der Einzelnen am politischen Tagegeschehen. Dies steht in Verbindung mit dem genannten Solidaritätsprinzip: Gelebte Solidarität erhöht die Identifikation mit der Gemeinschaft und damit das Interesse daran, in welche Richtung sie von der Politik gelenkt wird. Zudem haben Menschen Interesse an Politik, wenn sie sich von den Konsequenzen politischer Entscheidungen betroffen sehen. Da hohe Sozialausgaben oftmals über höhere Steuerabgaben finanziert werden, sind sowohl diejenigen, die vornehmlich in die Steuerkassen einzahlen, als auch diejenigen, die stärker von Sozialausgaben profitieren, politisch interessierter. Als Nebeneffekt fällt es politisch besser Informierten leichter, unfaire und vorurteilsbeladene Darstellungen über Zugewanderte als solche zu erkennen und abzulehnen. Viertens: Abhängig davon, wie sich die eingewanderte Bevölkerung eines Landes zusammensetzt, sind Länder mit hohen Sozialausgaben jedoch auch anfälliger für Wohlfahrtschauvinismus. Haben Migrant*innen im Durchschnitt einen geringeren Qualifizierungsgrad als die ansässige Bevölkerung, sorgen sich Besserverdienende um eine womöglich steigende Steuerlast, während Geringverdiener*innen sich in Konkurrenz um Sozialleistungen sehen. Diese trifft insbesondere auf Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, die Niederlande und Schweden zu. Diese Konsequenz höherer Sozialausgaben hebt jedoch auch in diesen Ländern den mehrheitlich günstigen Einfluss von Sozialausgaben auf Einstellungen gegenüber Zugewanderten nicht auf.

Gewerkschaften als Interessensvertretung der Arbeitnehmer*innen sollen diese vor vermeintlicher Konkurrenz durch zugewanderte Arbeitskräfte und Lohnverfall schützen. Seit 2018 ist es durch ein Gesetz der nationalistischen Fidesz-Partei für Arbeitgeber in Ungarn leichter, Gewerkschaften und deren kollektive Verhandlungsmacht zu ignorieren. Wenngleich dies ein extremes Beispiel ist, erfahren Gewerkschaften innerhalb Europas typischerweise mehr Unterstützung von Parteien links der Mitte, während rechtspopulistische oder nationalistische Parteien sogar versuchen, die Arbeit von Gewerkschaften zu erschweren. Das hat langfristige Folgen für die politische Kultur. So zeigt sich, dass Länder mit hohen Gewerkschaftsquoten offener für Zuwanderung sind.

Gewerkschaften haben dabei eine bisher verkannte Funktion: Ähnlich wie höhere Sozialausgaben verkörpern sie das Solidaritätsprinzip, entsprechend haben Gesellschaften mit hoher Gewerkschaftsquote ein höheres generalisiertes Sozialvertrauen, das sich wie oben beschrieben positiv auf Einstellungen gegenüber Zugewanderten auswirkt. Dies liegt nicht daran, dass Gewerkschaftsmitglieder selbst ein erhöhtes Sozialvertrauen entwickeln, stärkere Gewerkschaften haben hingegen einen gesamtgesellschaftlich positiven Einfluss auf Sozialvertrauen. Norwegen, Schweden, Finnland, Dänemark und Island sind typische Beispiele für Länder mit hohen Gewerkschaftsquoten, hohen Sozialausgaben, starkem Sozialvertrauen und in der Folge im europäischen Vergleich geringen Ressentiments gegenüber Zugewanderten.

Einkommensungleichheit. Europäer*innen mit vergleichsweise geringem Verdienst fällt eine offene Haltung zur Zuwanderung generell schwerer. Insbesondere die Erfahrung von Zuwanderung im lokalen Raum kann diese Sorgen noch verstärken. Interessant ist, dass in Ländern mit hoher Einkommensungleichheit die unteren Einkommensgruppen intoleranter sind als in Ländern mit geringerer Einkommensungleichheit. Vermutlich verletzt eine hohe Einkommensungleichheit das Gerechtigkeitsempfinden einkommensschwacher Gruppen: Mit dem Gefühl nicht den gerechten Anteil am Leben zu erhalten, ist es schwerer, anderen Bevölkerungsgruppen wie Zugewanderten einen fairen Anteil und Chancengleichheit einzuräumen.

Führt Ungleichheit zu stärkeren Verteilungskonflikten zwischen einkommensstarken und -schwachen Bevölkerungsgruppen, hat sie jedoch einen ähnlichen Effekt wie höhere Steuern und Sozialausgaben: Sie aktiviert das politische Interesse der Bevölkerung. Auf diesem Weg baut erhöhte Einkommensungleichheit sogar Vorurteile gegenüber Zugewanderten ab. Höhere Sozialausgaben führen generell zu einer Angleichung der Einkommensverhältnisse. Es gibt allerdings Länder, in denen hohe Sozialausgaben mit hoher Einkommensungleichheit zusammenfallen (Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Österreich, Schweiz). In diesem Fall werden ungünstige Folgen von Einkommensungleichheit im Hinblick auf Ressentiments teils durch höheres Sozialvertrauen und stärkeres Politikinteresse aufgefangen. Sind Einkommensunterschiede trotz niedriger Sozialausgaben gering (Ungarn, Tschechien), wiegen ein geringes Sozialvertrauen und niedrigeres Politikinteresse schwerer für die Formierung fremdenfeindlicher Einstellungen als ein weniger stark verletztes Gerechtigkeitsempfinden der einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen.

Integrationspolitik. Im Jahr 2016 hat Österreich Asylsuchenden sowie Nicht-EU-Migrant*innen verboten, Schusswaffen zu tragen, anderen Bevölkerungsgruppen jedoch nicht. Das Gesetz ist ein Beispiel für symbolische Politik, deren Absicht es vornehmlich ist, bestimmte Reaktionen unter der Wählerschaft zu provozieren. Auch nicht symbolische Aspekte der Integrationspolitik schaffen Normen im Umgang mit Migrant*innen, gleichzeitig ist Integrationspolitik auch Ausdruck kollektiver Einstellungen. Entsprechend sind Bürger*innen in europäischen Ländern mit stärker auf Inklusion ausgelegter Integrationspolitik positiver gegenüber Einwanderung eingestellt. Meine Ergebnisse zeigen auch, dass es in diesen Ländern mehr freundschaftliche Kontakte zwischen Migrant*innen und der ansässigen Bevölkerung gibt – liberale Integrationspolitik wirkt der Segregation von Migrant*innen im Wohn-, Arbeits- und Schulumfeld entgegen.

Großbritannien ist ein Beispiel für diese Wechselwirkungen. Seit 2001 steigt hier die Zahl der Migrant*innen zwar nicht ungewöhnlich stark, aber mit im europäischen Vergleich auffallender Beständigkeit. Zwischen 2012 und 2016 hat das Land unter einer neuen konservativen Regierung das Integrationsrecht für Migrant*innen in vielen Bereichen verschärft. Ebenfalls seit 2012 haben sich die Einstellungen der Britinnen und Briten gegenüber Zugewanderten im europäischen Vergleich von leicht überdurchschnittlich positiv zu deutlich negativ gewandelt.

Die neoliberale Neuausrichtung linker Parteien in den vergangenen Jahrzehnten führte zu einer Verdrängung ökonomischer Themen aus den Parteiprogrammen. Im Gegenzug gewannen kulturelle Themen wie Zuwanderung stark an Bedeutung. Typische Wählergruppen rechter und linker Parteien verschieben sich zunehmend. Doch diese politischen Entwicklungen veränderten nicht nur den Parteiendiskurs, wie die hier vorgestellten Ergebnisse zeigen: Konservative und neoliberale Sozialpolitik erhöhen auf vielfältigen Wegen die Empfänglichkeit der Bevölkerung für intolerante Positionen gegenüber Zuwanderung. Dadurch gewinnen Parteien an Zulauf, die eine illiberale Politik vertreten. Gestärkt wird aber zugleich die Unterstützung für eine Sozialpolitik, die eigentlich nicht im Interesse vieler Wähler und Wählerinnen dieser Parteien liegt.

Katja Salomo ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe der Präsidentin. Sie erforscht, wie sich soziale, demografische, ökonomische und räumliche Ungleichheiten auf politische Kultur auswirken, insbesondere auf Ressentiments gegenüber sozialen Minderheiten und auf antidemokratische Einstellungen.

katja.salomo@wzb.eu

Literatur

Gidron, Noam/Ziblatt, Daniel: „Center–Right Political Parties in Advanced Democracies". In: Annual Review of Political Science, 2019, Jg. 22, H. 1, S. 17–35.

Inglehart, Ronald/Norris, Pippa: „Trump and the Populist Authoritarian Parties: The Silent Revolution in Reverse". In: Perspectives on Politics, 2017, Jg. 15, H. 2, S. 443–454.

Jensen, Carsten: The Right and the Welfare State. Oxford: Oxford University Press 2014.

Salomo, Katja: The Dynamics of Immigrant Resentment in Europe. Discussion Paper P 2020–002. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2020.