



Georg Cremer

Alles schrecklich ungerecht?

Mythen, Halbwahrheiten,
Fakten zum deutschen Sozialstaat

Georg Cremer
Alles schrecklich ungerecht?

Schriftenreihe Band 11347

Georg Cremer

Alles schrecklich ungerecht?

Mythen, Halbwahrheiten,
Fakten zum deutschen Sozialstaat

Georg Cremer war von 2000 bis 2017 Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes. Zuvor war er viele Jahre in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Cremer studierte Ökonomie und Pädagogik und lehrt als apl. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch unser weiteres Print- sowie unser Online- und Veranstaltungsangebot. Dort finden sich weiterführende, ergänzende wie ggf. kontroverse Standpunkte zum Thema dieser Publikation.

Bonn 2026

Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn, info@bpb.de

© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2025

Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Kassel

Umschlagmotiv: © plainpicture / Lubitz + Dorner

Satz: Daniel Förster, Belgern

Herstellung: GGP Media GmbH, Pöbneck

ISBN 978-3-7425-1347-2

www.bpb.de

Inhalt

Einleitung

Sozialstaatsmythen blockieren Reformen	9
Mehr Gerechtigkeit ohne neue Schuldenberge	13

Kapitel 1

Unerfüllbare Erwartungen	17
Leistungen rauf, Belastungen runter?	17
Illusionsverstärkung in der Parteienkonkurrenz	20
Wie weit trägt die Empathie der Mitte für den unteren Rand der Gesellschaft?	23

Kapitel 2

Wie nach Dekaden der Expansion zu Prioritäten finden?	27
Welche Expansion?	27
Ist eine Prioritätendebatte überhaupt notwendig?	29
Phrasen, die nicht weiterhelfen	33
Verdeckt oder offen?	34
Transferzahlungen oder Hilfen durch bessere soziale Dienste?	41

Mythen, Halbwahrheiten, Fakten

M 1 »Die Mitte schrumpft und schrumpft«	45
M 2 »Deutschland ist eine Abstiegs-gesellschaft«	48
M 3 »Der Sozialstaat explodiert« – »Der Sozialstaat wurde kaputtgespart«	51
M 4 »Die Umverteilung findet von unten nach oben statt«	55
M 5 »Der Sozialstaat ist der Reparaturbetrieb des Kapitalismus«	58
M 6 »Deutschland fällt zurück«	61

M 7	»Armut in einem reichen Land ist ein Skandal«	64
M 8	»Die Armen werden immer ärmer«	68
M 9	»Die soziale Schere geht immer weiter auseinander«	72
M 10	»Die Bewältigung von Lebensrisiken wird mehr und mehr dem Einzelnen überlassen«	76
M 11	»Früher konnte eine Familie von einem Gehalt noch leben«	78
M 12	»Die Familien werden mit 200 Mrd. Euro und 150 Leistungen gepampert«	81
M 13	»Wir sind die letzte Generation, der es besser geht als ihren Eltern«	84
M 14	»Boomender Arbeitsmarkt? – Nur die prekäre Arbeit hat zugenommen«	87
M 15	»Der Sozialstaat zerstört die private Hilfsbereitschaft«	91
M 16	»Immer mehr Rentner müssen arbeiten«	96
M 17	»Renten rauf, Altersarmut runter«	98
M 18	»Hartz IV ist eine gigantische Maschinerie zur Aufstockung von Armutslöhnen«	100
M 19	»Arbeit lohnt sich nicht«	103
M 20	»Das Ehrenamt ist der Ausfallbürge für einen Staat auf dem Rückzug«	106
M 21	»Die Tafeln handeln dort, wo der Staat versagt«	109
M 22	»Die Migration sprengt das Sozialbudget«	112

Kapitel 3

Sozialverbände: Echokammern der Unzufriedenheit? ... 117

Sozialverbände – ein mediales Konstrukt	117
Die Sprache der Dramatisierung	119
»Es tut sich nichts«-Rhetorik: Beispiel Pflegereform	120
Bundshaushalt 2024: »Der Letzte macht das Licht aus«	123
Auch präsent, wenn es schwierig wird?	125

Kapitel 4

Das kritische Korrektiv fehlt 129

Medien transportieren Mythen – auch die Qualitätsmedien	129
Öffentlichkeitsarbeit durch Bullshit-Studien	133
Warum sind Journalisten so unkritisch?	136
»Das versendet sich« – zur mangelnden Reaktion von Politik und Behörden	139

Kapitel 5

»Da hilft nur gute Politik« – wirklich?	141
Zu wenig politische Performance?	141
Entkopplung von Lage und Wahrnehmung	144
Ampelregierung: Streitkoalition, die kaum etwas umsetzen konnte? ...	146
Der Staat ist kein Lieferservice	148

Kapitel 6

Was heißt künftig sozialer Fortschritt?	153
Vergangene Zeiten: Expansiver sozialer Fortschritt	153
War der Sozialstaat in den 1970er-Jahren besser als heute?	156
Immer weiter, immer höher?	160

Kapitel 7

Verdeckte Armut bekämpfen	165
Die im Dunkeln sieht man nicht	165
Scham und Beschämung	167
Hilfen bedingungslos und automatisch gewähren?	171
Die Diskreditierung der Grundsicherung stoppen	175

Kapitel 8

Fairness für den unteren Rand der Mitte	179
Eine politische Schnittmenge für Union und SPD?	179
Arbeit lohnt sich – aber sie lohnt sich oft zu wenig	181
Wie reformieren?	185
Umbauen statt renovieren: »Solidarische Grundsicherung«	187
Es geht also	189
Arbeit muss sich auch im Alter gelohnt haben	191
Respekt und Empathie	193

Kapitel 9

Sozialstaat: bürgerfreundlich, ohne zu bevormunden ...	197
Überkomplex	197
Wie viel Einzelfallgerechtigkeit soll sein?	201
Bürokratie: Das geliebte Monster	204
Mehr als die rechtskonforme Bescheidung von Anträgen	208

Kapitel 10	
Ein Sozialstaat, der Menschen stark macht	213
Eigenverantwortung ist kein neoliberaler Wert	213
Sozialer Fortschritt: Politik der Befähigung	215
Kapitel 11	
Für eine Sozialdebatte, die nicht den Feinden der Demokratie in die Hände spielt	221
Anmerkungen	230
Literaturverzeichnis	242
Register	252
Dank	256

Einleitung

Sozialstaatsmythen blockieren Reformen

Die Armen werden immer ärmer. Die soziale Schere geht immer weiter auseinander. Die Mittelschicht schrumpft und schrumpft. Deutschland fällt zurück. Die Bewältigung von Lebensrisiken wird immer mehr dem Einzelnen überlassen. Die Tafeln zeigen, dass der Sozialstaat versagt. So heißt es immer wieder.

Die Debatte zu Sozialstaat und Sozialpolitik wird geprägt durch eine lange Reihe von Mythen oder Halbwahrheiten. Sie gelten als so selbst-evident, dass sie keiner Überprüfung oder Differenzierung zu bedürfen scheinen. Die meisten dieser Sozialnarrative betreffen Aspekte, die eine stetige Verschlimmerung der sozialen Lage in Deutschland zu belegen scheinen. Manche enthalten ein Körnchen Wahrheit. Sie tangieren reale Probleme, die eine differenzierte Betrachtung verdienen. Aber sie stehen dennoch einer lösungsorientierten Debatte im Wege, weil die kausalen Bezüge nicht stimmen, das Problemausmaß so überzeichnet wird, dass eine politische Bearbeitung aussichtslos erscheint, oder politische Vorschläge, die mit dem Narrativ begründet werden, wirkungslos wären.

In ihrer Summe zeichnen die Sozialmythen ein Bild des Niedergangs, das der sozialen Lage in Deutschland nicht gerecht wird. Hintergrundfolie ist die Sichtweise, der einstmals leistungsfähige Sozialstaat in Deutschland sei aufgrund von Spardruck und neoliberaler Verblendung nach und nach abgebaut worden. Daher werden die Nar-

rative mit dem Impetus vorgebracht, nun endlich »dem Sozialen« wieder seinen angemessenen Platz in der Politik einzuräumen. Mit dem Bild des Niedergangs wird die sozialstaatliche Vergangenheit zugleich nostalgisch verklärt. Der unterstellte Sozialabbau ist trotz aller Widersprüchlichkeit der Sozialstaatsentwicklung empirisch schlicht nicht haltbar. Das zeigt allein schon die Tatsache, dass Jahr für Jahr fast ein Drittel der Wirtschaftsleistung in Deutschland für den Sozialstaat verausgabt wird. Anstelle der Klage, dies sei zu wenig, sollte im Vordergrund der Debatte die Frage stehen, wie diese enormen Mittel besser eingesetzt werden können.

Es gibt auch Mythen, die mit der Intention in Stellung gebracht werden, den Sozialstaat zurückzubauen: Der Sozialstaat explodiere ungebremst, er untergrabe die private Hilfsbereitschaft, er lasse somit die Gesellschaft menschlich verarmen. Nach der Coronapandemie, die das Bewusstsein für die Bedeutung eines leistungsfähigen Sozialstaats gestärkt hatte, kann man jüngst wieder eine Radikalisierung der Fundamentalkritik am Sozialstaat feststellen.

Narrative des Niedergangs transportieren die Botschaft, dass der Sozialstaat scheitere und das politische System die sozialen Belange der Bürgerinnen und Bürger negiere. Dazu passen die höchst widersprüchlichen Erwartungen an den Sozialstaat, die viele Umfragen belegen (→ Kap. 1). Die große Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger will, dass der Staat in nahezu allen Feldern der Sozialpolitik die Leistungen ausweitet, zugleich aber Steuern und Sozialabgaben senkt. Sofern Fragen der Finanzierung thematisiert werden, finden nur Finanzierungsformen Zustimmung, von denen die Befragten glauben, sie selbst seien davon nicht betroffen. Folge dieser paradoxen Umverteilungspräferenzen ist, dass die Sozialpolitik, was immer sie leistet, die widersprüchlichen Erwartungen nicht erfüllen kann; sie macht zu wenig, sie belastet zu viel, letztlich scheitert sie. Zugleich blockiert dies eine Debatte über sozialpolitische Prioritäten, die unter den Herausforderungen der »Zeitenwende« unvermeidbar ist (→ Kap. 2).

Narrative des Niedergangs sind gefährlich. Denn der Nährboden des Rechtspopulismus sind das erodierende Vertrauen in die demokra-

tischen Institutionen und die hohe Verunsicherung angesichts anstehender Veränderungen. Dringend zu führen ist eine Debatte, welche Konsequenzen hieraus für den notwendigen politischen Streit über Sozialstaat und Sozialpolitik zu ziehen sind.

Dabei sind die Sozial-, Wohlfahrts- und Lobbyverbände anzusprechen, die Narrative des Niedergangs bei ihren Versuchen politischer Einflussnahme nutzen und zum Teil auch radikalisieren. So wirken sie als Echokammern der bestehenden Unzufriedenheit (→ Kap. 3). Den Medien käme die Rolle des kritischen Korrektivs zu, die sie aber häufig nicht ausfüllen. Verfestigte Sozialnarrative prägen, welche Entwicklungen als berichtenswert angesehen und wie sie interpretiert werden (→ Kap. 4). Verantwortung tragen auch die Sozialpolitikerinnen und -politiker selbst, die nur sehr selten unerfüllbare Erwartungen zurückweisen und faktenwidriger Skandalisierung entgegengetreten. Die Gefahr, damit einen Shitstorm auszulösen, ist ja auch nicht von der Hand zu weisen. Zudem sprechen parteitaktische Gründe dafür, den Anschein zu erwecken, auch höchst widersprüchlichen Erwartungen gleichermaßen gerecht werden zu können. Das hat sich zuletzt wieder im Bundestagswahlkampf 2025 gezeigt. Angekündigt wurden vielfältige Wahlgeschenke und zugleich die Entlastung bei Steuern und Abgaben. In ihrem Zusammenspiel tragen Politik, Medien und Verbände – ohne dies zu wollen – dazu bei, den Sozialstaat zu diskreditieren. Da sich die soziale Realität und deren Wahrnehmung entkoppelt haben, trägt auch eine Politik, die ihre Ziele erreicht, nicht unbedingt dazu bei, Vertrauen in die politischen Institutionen zurückzugewinnen. Dabei im Weg steht auch das Missverständnis, der Staat sei ein Lieferservice, der die höchst individuellen Wünsche seiner Bürgerinnen und Bürger gemäß ihren Bestellungen zu erfüllen habe (→ Kap. 5).

Die widersprüchlichen Erwartungen an die Sozialpolitik waren bereits unerfüllbar, bevor mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine deutlich wurde, dass die Vorstellung einer dauerhaften »Friedensdividende« nicht trägt. Mit dem Beginn der zweiten US-Präsidentschaft von Donald Trump ist endgültig klar geworden, dass Europa künftig selbst für seine militärische Verteidigung sorgen müssen. Zugleich

ist die Herausforderung der Klimakrise mittlerweile so dringend und zugleich politisch so präsent, dass auch diese Problematik die staatliche Handlungsfähigkeit massiv beansprucht. Es gibt zudem große Baustellen in der Bildungspolitik und bei der Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur. Daher wird sich auch die Sozialpolitik einer Debatte über Prioritäten nicht entziehen können.

Schwierige Prioritätenentscheidungen wären allenfalls kurzfristig zu vermeiden, wenn die neue Bundesregierung den per Grundgesetzänderung ermöglichten hohen Verschuldungsspielraum nutzen würde, um bisherige Investitionsausgaben in das »Sondervermögen« zu verschieben und so Spielraum zu schaffen, die Wahlgeschenke der drei beteiligten Parteien gemeinsam zu erfüllen. Dann allerdings wird nach zehn Jahren festzustellen sein, dass Verschuldung und Zinslast drastisch gestiegen sind, ohne die Probleme angegangen zu haben, mit denen die Sonderverschuldung begründet wurde.

Prioritätendebatten nicht zu führen verhindert nicht, dass am Schluss nach Priorität entschieden wird, dann eben verdeckt. Sie offen zu führen ist die größte Herausforderung für eine Sozialpolitik, die unter dem Druck der Transformation den Bestand des Sozialstaats sichern und dafür politische Mehrheiten finden muss. Das Gerechtigkeitsideal der Mitte versinnbildlicht die Gießkanne. Zwar bekunden Bürgerinnen und Bürger in Umfragen mehrheitlich ihre Unterstützung dafür, die Armen und Menschen mit niedrigem Einkommen stärker zu unterstützen als die Mitte, solange diese Frage abstrakt gestellt wird. Wenn es aber konkret wird, dann priorisiert die Mitte sozialpolitisches Handeln, das ihr selbst nutzt.

Werden Prioritätenfragen nicht thematisiert, dann werden sich im politischen Prozess vorrangig die Interessen der wahlentscheidenden Mittelschicht durchsetzen. Es gibt sehr teure politische Forderungen zum weiteren Ausbau der sozialstaatlichen Sicherung, die der Mitte und der gehobenen Mitte weit stärker nutzen würden als Menschen am unteren Rand der Gesellschaft. Auch werden Forderungen mit dem Los der Armen begründet, obwohl sich deren Lage, würden sie umgesetzt, nicht verbesserte. Dass solche Forderungen, obwohl kei-

neswegs gerecht, in der öffentlichen Debatte verfangen können, hat sehr wesentlich mit den verfestigten Sozialmythen zu tun, die in diesem Buch behandelt werden (→ M 1–22).

Mehr Gerechtigkeit ohne neue Schuldenberge

Sich den Herausforderungen der »Zeitenwende« zu stellen bedeutet nicht, Sozialpolitik zugunsten von Verteidigungs- oder Klimapolitik zu vernachlässigen. Aber es erfordert ein neues Verständnis davon, was sozialpolitischer Fortschritt unter heutigen Bedingungen heißen kann (→ Kap. 6). Lange Zeit wurde Fortschritt mit der Expansion des Sozialstaats gleichgesetzt: der Ausweitung von Rechtsansprüchen auf sozialen Schutz; der Hereinnahme bisher nicht versorgter Gruppen in die Sozialversicherung; der Erhöhung der Leistungen; und der Entlastung der Familien von Solidarverpflichtungen für ihre bedürftigen Angehörigen. In der langen Phase des Auf- und Ausbaus des Sozialstaats waren dies wichtige Schritte. Aber auch heute sind Forderungen populär, den Pfad der Expansion fortzusetzen – mit fragwürdigen Verteilungswirkungen. Beitragsfreie KITAS für alle würden auch Eltern der gehobenen Mitte unterstützen. Die Übernahme sämtlicher Pflegekosten durch eine Pflegevollversicherung würde auch Menschen mit gutem Alterseinkommen und Vermögen entlasten. Bei einer allgemeinen Erhöhung des Rentenniveaus gewännen die Bezieher hoher Renten am meisten, während die Armen leer ausgingen. Gerecht wäre das nicht.

Die expansive Vorstellung sozialen Fortschritts dient weiterhin als Hintergrundfolie zur Beurteilung der Sozialpolitik. Nur so ist zu erklären, dass selbst substanzielle Reformen, wie etwa die Ausweitung der Leistungen in der Pflegeversicherung in den letzten Jahren, in der Kommunikation von Lobbyverbänden zu »Reförmchen« schrumpfen, mit denen die Politik mal wieder zu kurz springe. Mit dieser Rhetorik ist eine Sozialrealpolitik immer auf der Verliererseite.

Der Weg weiterer Expansion könnte nur mit kontinuierlich steigenden Sozialbeiträgen und Steuern beschritten werden, welche die Erwerbstätigen weiter belasten. Oder mit einer grassierenden Verschuldung samt steigender Zinslasten, die zukünftige Handlungsspielräume einschnürten. Es muss einen Weg zu mehr Gerechtigkeit ohne neue Schuldenberge geben. Die Bewahrung des Sozialstaats wird nur mit Reformen gelingen, die die Defizite der gegenwärtigen sozialstaatlichen Sicherung überwinden. Das Buch entfaltet meine persönliche Sicht der dringenden Reformnotwendigkeiten ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit. Kein Buch, das nicht in der Oberflächlichkeit verharrt, kann alle Reformbaustellen des Sozialstaats thematisieren. Vier Felder verdienen es, vordringlich bearbeitet zu werden:

Erstens, der Kampf gegen verdeckte Armut. Der Sozialstaat unterstützt bedürftige Menschen auf der Grundlage von Rechtsansprüchen. Hilfe ist ein Recht, kein Almosen. Aber viele Menschen schaffen es nicht, ihre Rechte geltend zu machen, sei es aus Unwissenheit, Überforderung oder auch Scham, wozu die ständige Diskreditierung des Bezugs von Grundsicherung als vermeintlich würdeloser Zustand beiträgt. Sozialpolitischer Fortschritt wäre, wenn der Sozialstaat seine Zusagen verlässlicher in die Tat umsetzte. Das würde armen Menschen unmittelbar helfen (→ Kap. 7).

Zweitens, »Arbeit lohnt sich nicht«. Auch das ist ein Narrativ, bei dem Mythos, Halbwahrheiten und Fakten eng verwoben sind. Eine kritische Prüfung zeigt, Arbeit lohnt sich zwar, aber unser Steuer- und Sozialsystem ist dennoch nicht fair genug für den unteren Rand der Mitte. Reformen für mehr Fairness wären, wenn nicht die Gießkanne das Ideal der Gerechtigkeit ist, nicht einmal sehr teuer. Sie würden zugleich einen Beitrag leisten, dem grassierenden Rechtspopulismus die Agitation zu erschweren (→ Kap. 8).

Drittens, der Sozialstaat ist hochkomplex. Gerade Menschen, die dringend auf Hilfe angewiesen sind, fällt es schwer, sich in dem unübersichtlichen Gebäude des Sozialstaats zurechtzufinden. Dadurch entstehen Ungerechtigkeiten, trotz einer – folgt man nur dem Wortlaut des Gesetzes – hohen Einzelfallgerechtigkeit. Es gibt erhebliche

Potenziale, den Sozialstaat auch im Rahmen heutiger Mittelausstattungen wirksamer zu machen. Der Sozialstaat kann bürgerfreundlicher werden, ohne Menschen zu bevormunden (→ Kap. 9).

Viertens, der gut ausgebaute Sozialstaat in Deutschland bleibt unter seinen Möglichkeiten, Menschen so zu unterstützen, dass sie ihre Potenziale entfalten und Akteure ihres eigenen Lebens werden können. Eine Sozialpolitik, die Menschen in den Unsicherheiten politischer Krisen sowie der ökologischen und digitalen Transformation schützen will, muss sich zugleich als Politik der Befähigung begreifen (→ Kap. 10).

Eine konstruktive Debatte zu Sozialstaat und Sozialpolitik erfordert es, einige lieb gewordene Sozialstaatsmythen aufzugeben. Das ist auch deswegen nötig, weil die Dauerempörung keineswegs zur politischen Unterstützung des Sozialstaats beiträgt. Sie kann Entsolidarisierungstendenzen der Mittelschicht in die Hände spielen, die sich ja ohnehin in Abstiegsgefahr wähnt. Eine Sozialdebatte tut not, die nicht den Feinden der Demokratie in die Hände spielt (→ Kap. 11). Die Chance der »Zeitenwende« liegt darin, dass wir gezwungen werden auszuloten, wie der an sich gut ausgebaute deutsche Sozialstaat die Armen besser erreichen kann, während er weiterhin auch von Menschen am unteren Rand der Mitte als fair empfunden wird, wie er bürgerfreundlicher handeln und zudem Menschen dabei unterstützen kann, ihr Leben selbst in die Hand zu nehmen. Das wäre eine Perspektive, die auch in bedrückenden Zeiten Hoffnung geben könnte. Und dies kann gelingen, ohne neue Schuldenberge aufzutürmen.

Kapitel 1

Unerfüllbare Erwartungen

Leistungen rauf, Belastungen runter?

Die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland scheinen ein weites Herz zu haben. In überwältigender Mehrheit fordern sie, den Sozialstaat weiter auszubauen. Das zeigen vielfältige Befragungen, so auch der *Risks that Matter Survey* der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) von 2022. In Deutschland wünschen fast drei Viertel der Befragten, dass der Staat mehr Geld für das Gesundheitswesen, die Alterssicherung und die Pflege ausgibt. Mehr Geld für die Hilfen für behinderte Menschen und für die Bildung fordern immerhin noch 60 Prozent der Befragten.¹ Zahlreiche andere Erhebungen bestätigen diesen Befund.² Die Zustimmung zu mehr staatlichen Sozialleistungen ist in den meisten anderen OECD-Ländern ähnlich hoch.

Ist dies nun als grundsätzliche Zustimmung zum Sozialstaat zu werten? Diejenigen jedenfalls, die der Meinung sind, der Staat solle weniger tun, sind in Deutschland eine kleine Minderheit.³ Aber eine in Umfragen bekundete sozialpolitische Großzügigkeit ist wenig belastbar, wenn Bürgerinnen und Bürger nicht damit konfrontiert werden, dass sie zur Finanzierung weiterer sozialer Leistungen auch selbst herangezogen werden könnten. Dazu ist die Bereitschaft aber gering. In einer Allensbach-Umfrage von 2017 wollten die Befragten mit Zu-

stimmungswerten von 70 oder gar 80 Prozent, dass der Staat das Gesundheitswesen und die Altersvorsorge sichert, die soziale Ungleichheit und die Unterschiede zwischen Arm und Reich verringert und Familien mit Kindern stärker fördert. Mit einer ebenso großen Mehrheit bekundeten sie aber zugleich die Erwartung, selber bei Steuern und Abgaben entlastet zu werden,⁴ sie hegen also Erwartungen, die keine Sozialpolitik erfüllen kann.

In der OECD-Umfrage wurden die Respondenten mit der Frage konfrontiert, ob sie ihre Forderung nach höheren Sozialleistungen auch dann aufrechterhielten, wenn sie zu deren Finanzierung mit Steuern oder Beiträgen in Höhe von zusätzlich zwei Prozent ihres Einkommens beitragen müssten. Trotz dieser eher moderaten Belastung sanken die Zustimmungswerte zum Ausbau des Sozialstaats drastisch; bei der Alterssicherung – einem Politikfeld, bei dem die Befragten hoffen können, selbst zu profitieren – halbierte sie sich von 73 auf 37 Prozent. Bei den Hilfen für Menschen mit Behinderung stürzte die Zustimmung für einen weiteren Ausbau von 61 auf 17 Prozent ab.⁵ Reichlich sibyllinisch schreibt die OECD, es sei eine Herausforderung für Regierungen, diejenigen, die mit den Leistungen des Sozialstaats unzufrieden sind, besser zu unterstützen, dabei bestehende Budgets einzuhalten und keine Ausgaben an anderer Stelle zu kürzen.⁶ Wenn es hohe Ineffizienzen gibt, die abgebaut werden können, mag das im Einzelfall gehen. Aber meist werden harte Prioritätenentscheidungen notwendig sein, die zu neuer Unzufriedenheit führen. Das Zauberbuch, das Regierungen dafür bräuchten, diese zu vermeiden, ist im OECD-Bookshop nicht erhältlich.

Obwohl die Bürgerinnen und Bürger in breiter Mehrheit den Sozialstaat nicht infrage stellen, äußert sich ein erheblicher Anteil von ihnen dennoch unzufrieden. Eine Aussage, mit der die Befragten im OECD-Survey konfrontiert wurden, lautete: »Ich habe den Eindruck, dass ich angesichts der Steuern und Sozialbeiträge, die ich zahle und/oder in der Vergangenheit gezahlt habe, einen fairen Anteil an den öffentlichen Leistungen erhalte.« Nur ein Viertel der Befragten in Deutschland hält den Sozialstaat in Deutschland grundsätzlich für

fair.⁷ Auch in den meisten anderen OECD-Staaten ist dies ähnlich. Das Gefühl mangelnder Fairness betrifft also ganz unterschiedliche Sozialstaatsregime, was wenig Hoffnung lässt, Regierungen hätten es in der Hand, durch Reformen in einzelnen Hilfeldern das Blatt zu wenden.

Ein erhebliches Maß an Unzufriedenheit zeigt sich auch in der Reaktion auf eine andere Aussage: »Viele Menschen erhalten öffentliche Leistungen, ohne Anspruch auf sie zu haben.« In Deutschland stimmen 57 Prozent der Befragten dieser Aussage zu, nur 15 Prozent widersprechen ihr. Auch in den anderen OECD-Staaten vertraut nur eine kleine Minderheit darauf, dass überwiegend den Richtigen geholfen wird, nirgends mehr als ein Fünftel.⁸ Selbstredend gibt es in jedem komplexen System nicht intendierte und fragwürdige Verteilungswirkungen, sodass es naiv wäre anzunehmen, alle Empfänger öffentlicher Leistungen hätten einen legitimen Anspruch. Aber die sehr hohen Zustimmungswerte zu dieser Aussage des OECD-Surveys lassen dennoch vermuten, dass hier nicht allein der Realismus der Befragten, sondern auch ihre Unzufriedenheit zum Ausdruck kommt.

Falls Bürger in Umfragen überhaupt mit der Frage behelligt werden, wie die von ihnen gewollte umfangreiche staatliche Handlungsfähigkeit finanziell abgesichert werden könne, so ist es die höhere Besteuerung »der Reichen«, die nahezu alle gut finden. Mit fast 70 Prozent Zustimmung belegt Deutschland hier einen Spitzenplatz im OECD-Vergleich, nur Griechenland und Portugal haben noch höhere Werte.⁹

Man sollte allerdings auf solche Umfragen nicht allzu viel geben. Die meisten Menschen haben ihre eigene Definition von Reichtum, und die liegt in aller Regel oberhalb dessen, worüber sie selbst verfügen. Wie die Bundesbank in einer Befragung ermittelt hat, zählen sich in der Vermögensverteilung weniger als drei Prozent der Haushalte zum obersten Fünftel¹⁰ und nicht 20 Prozent, der Wert, der herauskommen müsste, wenn die Wahrnehmung unverzerrt wäre. Auch bei der subjektiven Einschätzung der eigenen Einkommenssituation gibt es eine starke Verzerrung, Menschen in den obersten Einkommensgruppen wännen sich in der Einkommensmitte.¹¹ Werden Einkommensgrenzen zur statistischen Abgrenzung der »Oberschicht« ver-

öffentlich, so führt dies zu erstaunten oder verärgerten Reaktionen vieler, deren Einkommen oberhalb dieser Grenzen liegt, die sich aber dennoch der Mitte zuordnen. Sie hinterfragen, so die Verteilungsforscherin Judith Niehues, »lieber die Daten als die eigene Positionierung in der Gesellschaft«. ¹² Diese Verzerrungen erzeugen die Vorstellung, es gäbe viele Menschen, die deutlich reicher seien als man selbst, und diese seien gemeint, wenn es um höhere Steuern geht. Finanzierungsquellen dagegen, welche die breite Mitte belasten würden, wie etwa eine Erhöhung der Einkommenssteuer oder höhere Sozialabgaben, werden mit hohen Mehrheiten abgelehnt. ¹³ Was den breit erwünschten Ausbau der sozialen Leistungen angeht, finden also nur jene Finanzierungsformen Zustimmung, von denen die Befragten glauben, selbst nicht davon betroffen zu sein.

Illusionsverstärkung in der Parteienkonkurrenz

Parteien, die darauf angewiesen sind, Wählerinnen und Wähler der Mitte zu gewinnen, erwecken den Anschein, diesen höchst widersprüchlichen Erwartungen nach höheren Staatsleistungen und Entlastung gleichermaßen gerecht werden zu können. Sie verschärfen damit die Diskrepanz zwischen der staatlichen Handlungsfähigkeit und den Erwartungen. Im Strategiepapier für den Bundestagswahlkampf 2025 versprach die SPD: »Im Rahmen einer grundlegenden Einkommensteuerreform wollen wir nach der nächsten Bundestagswahl die große Mehrheit der Steuerzahlenden (etwa 95 Prozent) entlasten, und dafür die höchsten 1 Prozent der Einkommen etwas stärker in die Verantwortung nehmen.« ¹⁴ Auch den Steuerpflichtigen mit den allerhöchsten Einkommen soll also, so die Ankündigung, die Steuerreform der SPD nicht wirklich wehtun.

Werden solche Versprechen durchgerechnet, so zeigt sich, dass trotz deutlich höherer Einkommenssteuern für Spitzenverdiener die Entlastung der »unteren« 95 Prozent der Einkommensbezieher entweder gering oder gar nur symbolisch ist und erwartbar nicht zu hö-

herer Zufriedenheit führen oder ein großes Loch in den öffentlichen Haushalt reißen würde.¹⁵ Sehr hohe Einnahmeausfälle bei der Einkommenssteuer können nicht durch eine Reform der Erbschaftssteuer und die Wiedereinführung der Vermögenssteuer kompensiert werden, wenn die Reformparameter einigermaßen realistisch bleiben.¹⁶ Deswegen legte die SPD auch keine Details zu den Entlastungswirkungen ihrer Reformvorstellungen vor. Sie tat gut daran, es nicht zu tun, wie der frühere SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel das Strategiepapier bissig kommentierte: »Das Ergebnis wäre kümmerlich und für die übergroße Zahl der Steuerzahler ernüchternd.«¹⁷

Und selbst wenn ein Modell zur Reform der Einkommenssteuer gewählt würde, bei der die Kompensation durch höhere Vermögenssteuern gelänge, bliebe dann nichts übrig für andere Zukunftsaufgaben, ob Bildung, Klimaschutz oder der Ausbau der Infrastruktur. Es ist schiere Illusion zu meinen, die staatliche Handlungsfähigkeit könne substanziell ausgeweitet und zugleich könnten 95 Prozent der Bürgerinnen und Bürger, und damit auch die Mitte und die gehobene Mitte, substanziell entlastet werden. Aber das entspricht genau den Wünschen, die in Umfragen mit hohen Mehrheiten geäußert werden.

Auch die Union verbreitet diese Illusion. Im 2024 beschlossenen Grundsatzprogramm der CDU heißt es einerseits klipp und klar: »Die Staatsquote muss sinken.«¹⁸ Vielen wird Entlastung versprochen: der arbeitenden Mitte, die durch den »Mittelstandsbauch« bestraft werde, aber auch den Unternehmen. Die Bezieher gehobener Einkommen können sich über die Ankündigung freuen, dass die Einkommensgrenze, ab welcher der Spitzensteuersatz greift, deutlich angehoben werden soll. Das alles bedeutet zwangsläufig sinkende Staatseinnahmen, wenn man nicht von sehr hohen Wachstumsraten träumt. Eine Finanzierung auf Pump sollte es, solange Wahlkampf war, auch nicht geben. Die Union bekannte sich damals noch unverbrüchlich zur Schuldenbremse.

Ein Programm für einen schlanken Staat also? Nein. Wenn es um die staatlichen Leistungen geht, die versprochen werden, ist im Grundsatzprogramm davon nichts zu finden. Den Kommunen wird angesichts neuer und erweiterter Aufgaben eine verlässlichere und aus-

kömmlichere Finanzausstattung versprochen. Der soziale Wohnungsbau soll solide gefördert und das Wohngeld indexiert werden, damit die Mieten bezahlbar bleiben. Alleinerziehende und kinderreiche Familien sollen besser unterstützt werden. Wer lebenslang in Vollzeit zum Mindestlohn arbeitet, soll eine Rente deutlich oberhalb der Grundversicherung erhalten.

Zudem werden im Grundsatzprogramm der CDU die zahlreichen Herausforderungen jenseits der Sozial- und Bildungspolitik thematisiert, welche die staatliche Handlungsfähigkeit herausfordern. Die Bundeswehr soll personell und materiell deutlich gestärkt werden. Angekündigt werden gewaltige Investitionen, unter anderem in die Schieneninfrastruktur und den öffentlichen Nahverkehr. Die Hochschulen sollen eine zuverlässige finanzielle Ausstattung erhalten. Die Bevorratung strategischer Rohstoffe soll die geopolitische Souveränität Deutschlands sichern, auch dies mit staatlicher Unterstützung. Auch bekennt sich die CDU zum Klimaschutz und will die vom Klimawandel besonders betroffenen Regionen materiell unterstützen. Die Aufzählung ließe sich verlängern.

Vieles, was das Grundsatzprogramm an staatlichen Leistungen skizziert, wird man für wünschenswert oder geradezu für notwendig erachten. Aber es passt nicht zu den versprochenen Entlastungen. Und selbst mit der »Sondervermögen« genannten Sonderverschuldung kommt eine in Regierungsverantwortung stehende Union nicht umhin, die vielen Aufgaben, die sie in ihrem Grundsatzprogramm benennt, nachhaltig und eben nicht dauerhaft durch Schuldenaufnahme zu finanzieren. Die Versprechen des Grundsatzprogramms funktionieren eben nur in Oppositionszeiten. Das gilt auch für das Wahlprogramm der Union für die Bundestagswahl 2025. Das ifo Institut veranschlagte das jährliche Defizit bei der Umsetzung des Programms auf fast 90 Mrd. Euro.¹⁹ Offensichtlich meinte auch eine Partei, die ihr konservatives Profil stärken will, aus wahltaktischen Gründen nur ein Programm präsentieren zu können, das frei von Zumutungen für die Mitte ist. Als Partei, die nun wieder die Bundesregierung führen muss, ist sie mit dem Problem unerfüllbarer Erwartungen konfrontiert.

Wie weit trägt die Empathie der Mitte für den unteren Rand der Gesellschaft?

Mit überwältigenden Mehrheiten um die 70 Prozent bekunden Bürgerinnen und Bürger in Befragungen, es sei Aufgabe der Bundesregierung, die sozialen Unterschiede zwischen Arm und Reich zu verringern.²⁰ Wenn die Zustimmung zu diesem politischen Ziel so überwältigend ist, warum hat dies dann nicht zu einer Politik der Umverteilung geführt, die die Diskrepanz zwischen Arm und Reich deutlich abbaut? Ignoriert die Politik den Willen der breiten Mehrheit? Ein solcher Schluss wäre höchst voreilig. Die gängigen Umfragen präsentieren einen bunten Strauß möglicher Anliegen, sie zwingen die Befragten nicht, die Prioritätenentscheidungen zu treffen, die Politiker in Regierungsverantwortung nicht vermeiden können. Die Zustimmung bricht deutlich ab, wenn zudem nach der Bereitschaft gefragt wird, für die Unterstützung ärmerer Menschen auch höhere Steuern zu zahlen.²¹ Umverteilung ist gut, aber offensichtlich doch weniger gut, wenn bewusst wird, dass sie einen selbst etwas kostet.

In der Allensbach-Umfrage »Generation Mitte« wurde den Befragten 2016 eine Liste mit einigen Vorschlägen vorgelegt, was der Staat tun könne, um für mehr Gerechtigkeit zu sorgen. Auch hier waren die Befragten nicht in ihren Antwortmöglichkeiten beschränkt, also nicht zu einer Prioritätensetzung gezwungen. Obwohl das Ziel, die Diskrepanz von Arm und Reich abzubauen, sehr hohe Zustimmung fand, hielt weniger als ein Viertel der Befragten es für wichtig, durch höhere »Hartz IV«-Sätze (heute Bürgergeld) arme Haushalte in direkter Weise materiell zu unterstützen. Zustimmungswerte von 70 Prozent erhielten dagegen Optionen, die Gerechtigkeitsdefizite betreffen, die in der Mitte erfahren oder zumindest gefühlt werden: gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit; die Schließung von Steuerschlupflöchern; und die Sicherung eines ausreichenden Lohnabstands (»Wer arbeitet, sollte spürbar mehr verdienen als derjenige, der von staatlicher Unterstützung lebt«).²² Wenn die Frage nach sozialen Diskrepanzen nicht im Abs-

traktanten verharren, sondern es um konkrete politische Maßnahmen geht, dann zeigt sich, dass die bekundete Generosität deutlich schrumpft.

Dieser Effekt zeigt sich auch auf anderen politischen Feldern, etwa der Bildungspolitik. Wie das ifo Bildungsbarometer zeigt,²³ halten es 95 Prozent der Befragten für sehr wichtig oder wichtig, allen Kindern ein möglichst hohes Bildungsniveau zu ermöglichen. 70 Prozent befürworten, »mehr staatliche Mittel für Kinder aus schlechtergestellten Familien auszugeben, um die Chancengleichheit zu erhöhen«. Werden aber die Befragten vor die Wahl gestellt, ob sie dafür sind, den höheren Mitteleinsatz spezifisch benachteiligten Kindern und Jugendlichen zugutekommen zu lassen oder gleichmäßig allen, dreht sich das Bild. Etwa 70 Prozent sprechen sich dann für einen gleichmäßigen Mitteleinsatz aus, und zwar nahezu unabhängig davon, ob es sich um Kindertagesstätten, Grundschulen oder weiterführende Schulen handelt.

Ein Beispiel aus jüngster Zeit, welches zeigt, dass die Gießkanne das Gerechtigkeitsideal der Mitte ist, sind die hohen staatlichen Leistungen, die zur Kompensation der stark steigenden Energiepreise infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine aufgewandt wurden. Im September 2022 bekundeten in einer Befragung des SINUS-Instituts und des Instituts der Deutschen Wirtschaft 59 Prozent der Befragten, nur »Haushalte mit niedrigem Einkommen sollten bei ihren Energiekosten entlastet werden«; sie stimmten also auf den ersten Blick einer zielgerichteten Unterstützung zu. Wurden jedoch konkrete Entlastungsmaßnahmen abgefragt, wie etwa vergünstigte Tickets für Bus und Bahn, ein Tankrabatt, eine höhere Pendlerpauschale oder die Deckelung von Energiepreisen, so wollte eine breite Mehrheit, dass die Vergünstigungen für alle gelten.²⁴ Am Ende ist das eigene Hemd also doch näher als die Belange der Bezieher niedriger Einkommen.

Bekanntermaßen hatte sich die Ampelregierung für einen sehr breiten Ansatz der Kompensation steigender Energiepreise entschieden. Der im September 2022 angekündigte und im Dezember 2022 beschlossene »Doppel-Wumms« (»Abwehrschirm« mit Strom- und Gaspreisbremse) mit einem in Aussicht gestellten Finanzvolumen von bis zu 200 Mrd. Euro zur Abfederung steigender Energiepreise richtete sich

ausdrücklich an alle, ob sie nun aufgrund steigender Energiepreise in Not geraten, diese durch Einsparungen an anderer Stelle kompensieren oder sie ohne jede Einschränkung wegstecken können. Dass die Regierung keinerlei Zielgruppeneinschränkung vornahm, dürfte wesentlich damit zu tun gehabt haben, dass sie den politischen Freiraum wahren wollte, gegenüber Russland keine Kompromissbereitschaft zu zeigen, bei der die Interessen der Ukraine nach Selbstbestimmung hintenanstehen. Eine harte Sanktionspolitik, die immer auch denjenigen schädigt, der sie betreibt, ist in demokratischen Ländern langfristig nur durchzuhalten, wenn sie die Unterstützung der Mehrheit findet. Diese Mehrheit war im Herbst 2022 durchaus brüchig, und sie ist es auch heute.²⁵

Trotz der Ankündigung von Entlastungshilfen in Höhe von bis zu 200 Mrd. Euro konnte die Bundesregierung damit keine breite Zustimmung zu ihrer Krisenpolitik erreichen. In den Wochen nach Ankündigung des Doppel-Wumms ließ der *Spiegel* eine Onlinebefragung von 5000 Bürgerinnen und Bürgern durchführen. 58 Prozent wünschten sich mehr Unterstützung, und selbst unter den Befragten mit einem Haushaltsnettoeinkommen über 4500 Euro war es noch knapp die Hälfte.²⁶ Dass zuvörderst den Armen staatliche Hilfe zukommen solle, ist eine fromme Ansicht, die dann geäußert wird, wenn die Fragen zur persönlichen Einstellung genügend abstrakt sind. Sobald es konkret wird, zeigen sich deutlich die üblichen »Kompensationsegoismen«.²⁷

Zusammenfassend gesagt, bekundet eine breite Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger ihre Unterstützung für den Sozialstaat und will mehr sozialstaatliche Leistungen. Zugleich haben sie das Gefühl, dass der Sozialstaat nicht fair ist, ihnen persönlich zu wenig bietet oder sie zu stark belastet. Die Akzeptanz des Sozialstaats ist also fragil, das ist schon länger so. So konstatierte die Politikwissenschaftlerin Petra Dobner bereits 2009: »Häufig wird der Sozialpolitik attestiert, ihr Ziel zu verfehlen, deutlich seltener, dass sie es erreiche. So steht der finanzintensivste Politikbereich, von dessen Unverzichtbarkeit die Mehrheit der Bevölkerungen aller europäischen Länder überzeugt ist, in dem permanenten Verdacht, das Gegenteil dessen zu bewirken, wofür er geschaffen wurde – mehr Gerechtigkeit hervorzubringen.«²⁸ Dobner

schrieb dies in der Zeit der Finanzmarktkrise. Auch damals verbanden sich sehr hohe Erwartungen an den Staat, die Krise zu bewältigen, mit einem verfestigten Misstrauen in die Handlungskompetenz seiner Institutionen, gepaart mit der von einer überwältigenden Mehrheit geäußerten Erwartung, bei Steuern entlastet zu werden.²⁹

Für die Debatte zu Sozialstaat und Sozialpolitik ist diese Stimmungslage ein großes Problem. Was immer die Sozialpolitik leistet, sie macht zu wenig, und sie belastet zu viel, also scheint sie zu scheitern – und das, obwohl ein Drittel der Wirtschaftsleistung Deutschlands für Sozialpolitik verausgabt wird.

Alles schrecklich ungerecht?

Die Ausgestaltung des deutschen Sozialstaats ist ein Streitthema. Die einen beklagen wachsende Ungerechtigkeiten, andere monieren Fehlanreize, bemängeln hohe Kosten oder fordern mehr Eigenverantwortung. Georg Cremer unterzieht verbreitete Ansichten zum Sozialstaat einem Faktencheck: Wie lässt sich Armut messen? Weitet sich die soziale Schere hierzulande? Wen erreichen Leistungen wie das Wohngeld oder der Kinderzuschlag? Wird die private Hilfsbereitschaft durch Sozialleistungen untergraben? Cremer kritisiert eine interessen-geleitete, oft verzerrende Rhetorik in Verbänden und Medien, die jede nicht erfüllte Leistungsforderung als Beleg für vermeintliche soziale Kälte der Politik brandmarke und deren Erfolge ausblende. Sozialpolitik sei jedoch ein höchst komplexer Teil demokratischer Aushandlungsprozesse unter Beteiligung vieler Akteure. Sie müsse neben der Finanzierbarkeit ebenso die Frustration, die Scham und den sozialen Rückzug der nicht Erreichten im Blick behalten. Der Sozialstaat habe sich zudem einer oft politisch instrumentalisierten Menschenfeindlichkeit seiner Gegner zu erwehren. Cremer mahnt eine offene, mutige gesamtgesellschaftliche Debatte in Politik und Sozialverbänden, Wissenschaft und Medien an, die nicht beim Schlechtreten stehenbleibe. Es gehe darum, sich in der Frage ehrlich zu machen, wie heute und in Zukunft Menschen in herausfordernden Lebenslagen gleichermaßen tragbar und gerecht, verlässlich und passgenau, wertschätzend und motivierend unterstützt werden können.