

Georg Cremer

ALLES SCHRECKLICH UNGERECHT

Mythen, Halbwahrheiten,
Fakten zum deutschen Sozialstaat

HERDER 

FREIBURG · BASEL · WIEN



Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2025
Hermann-Herder-Str. 4, 79104 Freiburg
Alle Rechte vorbehalten
www.herder.de

Bei Fragen zur Produktsicherheit wenden Sie sich an
produktsicherheit@herder.de

Satz: Daniel Förster, Belgern
Herstellung: GGP Media GmbH
Printed in Germany

ISBN (Print): 978-3-451-07361-8
ISBN (EPUB): 978-3-451-83992-4
ISBN (EPDF): 978-3-451-83991-7

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	45
M 1 »Die Mitte schrumpft und schrumpft«	45
M 2 »Deutschland ist eine Abstiegs-gesellschaft«	48
M 3 »Der Sozialstaat explodiert« – »Der Sozialstaat wurde kaputt-gespart«	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
Bundeshaushalt 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 entgegentreten. 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 wird 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 dringendsten 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.

