

Policy Paper #02

Sozialpolitik ist Demokratiep Politik: Die Rolle der sozialen Sicherung für politische Partizipation

Die wichtigsten Ergebnisse:

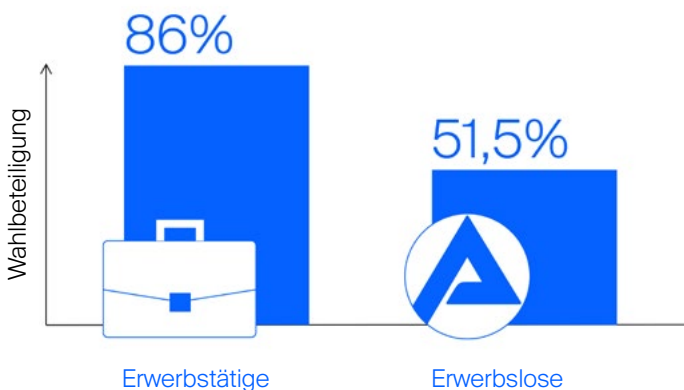
- **Das Problem:** Die Wahlbeteiligung in Deutschland sinkt. Demokratiepolitisch besonders problematisch ist, dass sie unter arbeitslosen und einkommensschwachen Wahlberechtigten stärker fällt als unter sozioökonomisch besser gestellten Wähler:innen. Die Konsequenz: Die Interessen von Teilen der Bevölkerung sind dadurch in den gewählten Instanzen und ihren Entscheidungen weniger repräsentiert.
- **Ein Lösungsansatz:** Ein möglicher Hebel setzt bei der Sozialpolitik an. Bisher unveröffentlichte Daten des finnischen Basic Income-Experiments zeigen, wie soziale Sicherung Wahlbeteiligung beeinflussen kann: Erhielten Erwerbslose eine autonomie- und anreizreiche Transferleistung anstelle der regulären, sanktionierbaren Erwerblosenhilfe, erhöhte das unter den volatilen (Nicht-)Wähler:innen die Bereitschaft, zur Wahlurne zu gehen, um über 7 Prozentpunkte.
- **Eine mögliche Erklärung:** Bei den Beziehenden der modifizierten Transferleistung stiegen auch Vertrauen und das Gefühl politischer Wirksamkeit, zwei wichtige motivationale Voraussetzungen für den Gang zur Wahlurne. Tatsächlich hingen beide mit einer gestiegenen Wahlabsicht zusammen.
- **Die politischen Implikationen:** Angesichts aktueller Krisen und Herausforderungen müssen sozialpolitische Policies auch unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten gestaltet werden. Für unsere aktuelle Grundsicherung heißt das: Eine mögliche Sanktionsfreiheit und eine günstige Transferentzugsrate gehören auf den Prüfstand.

Deutschland: Eine Demokratie in Schiefelage

Er mag sich zwar wenig bedeutend anfühlen, ist aber ein wichtiger Pfeiler unserer Demokratie: der Gang zur Wahlurne. Doch seit den 1980er Jahren gehen immer weniger Menschen wählen. Dabei ist besonders problematisch, dass die Wahlbeteiligung nicht über alle sozialen Schichten gleichmäßig abnimmt.

Während in den 1970er Jahren die Wahlbeteiligung noch recht gleich verteilt war (auch, weil sie noch so hoch war), zeigt sich heute eine sozioökonomische Schiefelage an der Wahlurne. 2018 lag der Unterschied in der Wahlbeteiligung zwischen Menschen mit hohem und niedrigem Einkommen beispielsweise bei 8 Prozentpunkten; die Differenz zwischen Arbeitslosen und Erwerbstätigen betrug sogar fast 35 Prozentpunkte (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2021; siehe Grafik 1).

Grafik 01



Wahlbeteiligung in Abhängigkeit vom Erwerbsstatus
(Befragung aus 2018). Quelle: BMAS; eigene Darstellung

Abgehängt und abgelenkt

Die Erklärung: Ist die Gesellschaft oder das Umfeld geprägt von wirtschaftlicher Ungleichheit, sinkt die Wahlbeteiligung insbesondere bei Menschen mit niedrigerem sozioökonomischem Status (Schäfer & Schwander, 2019). Es ist also die empfundene Benachteiligung in einer besonders ungleichen Gesellschaft, die Menschen aus prekären Verhältnissen vom Wählen abhält.

Denn sie hat zum einen eine verringerte politische Wirksamkeit zu Folge, also das Gefühl, dass eigenes Engagement keinen Unterschied macht.

Zum anderen schwächt Benachteiligung das Vertrauen in die Politik, denn zu oft scheint die Politik sich nicht um die eigenen Belange kümmern zu wollen.

Zu diesem Gefühl des Abgehängtseins kommt verschärfend hinzu, dass finanzielle Sorgen kognitive Ressourcen in Beschlag nehmen. Die Herausforderungen, die mit einem Leben in Armut einhergehen, lassen einfach wenig Kapazität übrig, über Politik nachzudenken (Marx & Nguyen, 2018).

Menschen mit niedrigem sozioökonomischem Status fühlen sich also nicht nur abgehängt, sondern sind auch häufig abgelenkt – eine fatale Kombination für demokratische Partizipation.

Ungleiche Partizipation = ungleiche Repräsentation

Für die Nichtwähler:innen bedeutet dieser Rückzug, dass ihre Präferenzen politisch weniger vertreten sind und weniger durch Parteien und in Programmen berücksichtigt werden. In Konsequenz wird das Gefühl der geringen politischen Wirksamkeit noch weiter verstärkt – ein Teufelskreis entsteht. Für die Demokratie bedeutet der Rück-

zug, dass die demokratischen Wahlergebnisse nicht sozial repräsentativ sind; darunter leidet die Legitimation der gewählten Instanzen als allgemeine Volksvertretung (Schindler, 2021; Schäfer, 2015).

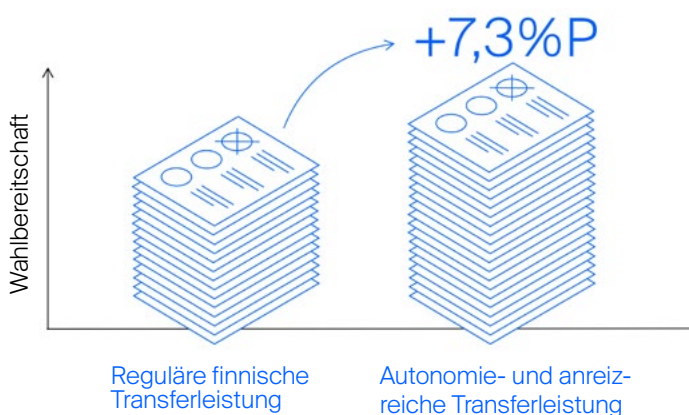
Sozialpolitik ist auch Demokratiepolitik

Das Problem ist gewichtig, da es den Kern des demokratischen Prozesses betrifft. Entsprechend wird eine Reihe von Gegenmaßnahmen diskutiert (z.B. Wahlpflicht, vereinfachte Briefwahl). Ein möglicher Hebel wird in der Diskussion jedoch häufig übersehen: das Design der Sozialpolitik. **Denn mit der sozialen Sicherung kommen gerade diejenigen Menschen in Kontakt, die die Demokratie am meisten vermisst.** Das Demokratiepotezial der sozialen Sicherung zeigt auch die Forschung: Wie die Sozialpolitik eines Landes ausgestaltet ist, beeinflusst die politische Partizipation (z.B. Watson, 2015; Mettler & Stonecash, 2008). **Sozialpolitik ist folglich auch Demokratiepolitik.**

In Zusammenarbeit mit der Universität Turku und der Ludwig-Maximilians-Universität München kann das Zentrum für neue Sozialpolitik diesen Forschungsstrang nun erweitern: Bislang unveröffentlichten Daten zeigen, dass eine Reform der Grundsicherung Partizipation steigern kann. Eine detaillierte Beschreibung zu Vorgehen und Methodik ist nachzulesen im Forschungsbericht "The Effect of Unconditional Cash Transfers on Voting Participation: Evidence from the Finnish Basic Income Experiment" (Hirvonen, Schäfer & Tukiainen, 2022).

Die Schiefelage angleichen – Eine Re-Analyse des finnischen Basic Income-Experiments zeigt einen Weg

Grafik 02



Wahlbereitschaft in Abhängigkeit von Treatment-Status; eigene Darstellung

Rückblick: 2016 veranlasste die finnische Regierung ein Basic Income-Feldexperiment. 2000 zufällig ausgewählte Arbeitssuchende erhielten von Januar 2017 bis Dezember 2018 eine modifizierte staatliche Transferleistung. Diese hatte die gleiche Höhe wie das herkömmliche Erwerbslosengeld (€560), wurde jedoch im Gegensatz zur regulären Leistung ohne Verhaltensaufgaben und ohne Transferentzug ausbezahlt. **Das heißt: Die Personen erhielten über die Dauer der Studie ihr Geld uneingeschränkt weiter, unabhängig davon, ob sie Arbeit fanden oder aufhörten, Arbeit zu suchen.** Während der letzten drei Monate des Zeitraums wurden die Teilnehmenden telefonisch interviewt.

Befragt wurden sie dabei unter anderem dazu, ob sie vorhatten, bei der nächsten Parlamentswahl wählen zu gehen – ein guter Indikator für Wahlverhalten und politische Teilhabe, doch eine bislang unbeachtete Variable. Das Ziel des Zentrums für neue Sozialpolitik und der finnischen und deutschen Forschenden war es nun, den Effekt dieser autonomie- und anreizreichen Transferleistung auf die Wahlintention zu untersuchen und erklären zu können. Die Ergebnisse: Weil Wahlverhalten bei vielen Menschen eine stabile Gewohnheit ist, wird bei Interventionen zum Wahlverhalten davon ausgegangen, dass diese nicht bei allen gleichermaßen wirken

Fokus 01: Methodik des finnischen Basic Income-Experiments

Die Treatment-Gruppe bildete eine Stichprobe aus 2000 zufällig landesweit ausgewählten Arbeitssuchenden im Alter von 25-58 Jahren.

Personen in der Treatment-Gruppe erhielten den gleichen Betrag wie das reguläre finnische Erwerbslosengeld (€560), doch

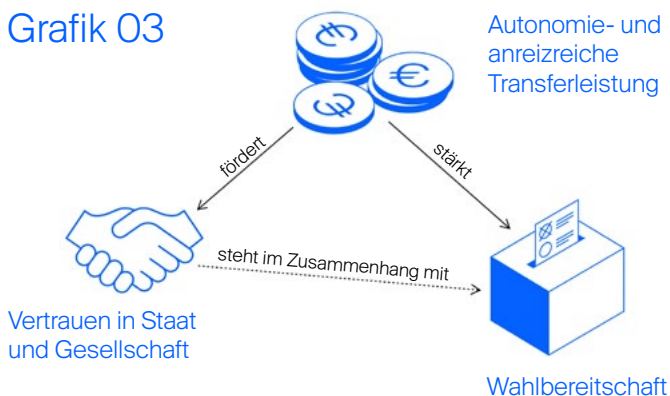
sie erhielten diesen Betrag ohne die sonst üblichen Auflagen und Sanktionen. Außerdem unterlag der Betrag keiner Transferenzugsrate im Fall von Arbeitsaufnahme (im Gegensatz zur regulären Transferenzugsrate von 50% in der Kontrollgruppe). Die 2000 Personen in der Treatment-Gruppe und 5000 zufällig ausgewählte, ebenfalls arbeitssuchende Kontrollpersonen wurden innerhalb der letzten drei Monate des Studienzeitraums zu telefonischen Interviews eingeladen. Die Antwortrate lag bei 28% (Treatment) bzw. 20% (Kontrolle), wodurch sich eine Stichprobengröße von N=569 bzw. N=1.028 ergab.

können (Arceneaux & Nickerson, 2009). Betrachtete man die sogenannten volatilen (Nicht-)Wähler:innen (d.h. die Personen, deren Wahlverhalten vorab als wenig stabil eingestuft wurde und die damit als leichter mobilisierbar gelten), zeigte sich ein deutlicher Effekt: **Die Beziehenden der autonomie- und anreizreichen Transferleistung (die sogenannte Treatment-Gruppe) zeigten eine stärkere Absicht, wählen zu gehen, als die Personen der Kontrollgruppe;** die Wahlabsicht erhöhte sich statistisch signifikant um ganze 7,3 Prozentpunkte (siehe Graphik 2).

Betrachtete man die Daten aller Teilnehmenden, also nicht allein die Subgruppe der volatilen (Nicht-)Wähler:innen, handelte es sich erwartungsgemäß lediglich um einen kleinen, statistisch nicht signifikanten Anstieg von 2,3 Prozentpunkten.

Vertrauen und Wirksamkeit – darum wirkte die modifizierte Transferleistung

Graphik 03



Angenommener Wirkmechanismus der autonomie- und anreizreichen Transferleistung; eigene Darstellung

Die Daten zeigen zudem einen deutlichen und statistisch signifikanten Effekt der autonomie- und anreizreichen Transferleistung auf das Vertrauen der volatilen (Nicht-)Wähler:innen. Sowohl das Vertrauen in das Parlament als auch das zwischenmenschliche Vertrauen stiegen durch die modifizierte Transferleistung; **das gesteigerte Vertrauen ging wiederum mit einer höheren Wahlintention einher** (siehe Graphik 3). Das deckt sich mit der Literatur: Studien konnten immer wieder zeigen, dass Vertrauen die politische Partizipation fördern kann (siehe Schwerpunkt Vertrauen – mehr als ein Buzzword).

Darüber hinaus wirkte die autonomie- und anreizreiche Transferzahlung statistisch signifikant auf das Gefühl politischer Wirksamkeit. Bei den volatilen (Nicht-)Wähler:innen stieg dadurch die Wahrnehmung, gesellschaftliche Themen beeinflussen zu können. Und auch die gesteigerte politische Wirksamkeit hing wiederum mit einer höheren Wahlabsicht zusammen.

Dass der Effekt der autonomie- und anreizreichen Transferleistung auf die erhöhte Wahlabsicht durch gesteigertes Vertrauen und eine stärkere politische Wirksamkeit erklärt werden kann, deutet auf eine echte motivationale Veränderung hin: Es ist plausibel anzunehmen, dass die Beziehenden der modifizierten Transferleistung nicht wegen einer konkreten Rückmeldung an Politiker wählen gehen wollten (zum Beispiel, um ihre Gönner zu unterstützen), sondern deswegen, weil sie wieder einen Sinn in politischer Teilhabe sahen – ein Hinweis auf eine stattgefundene Transformation.

Fokus 02: Das finnische Basic Income-Experiment und Effekte auf Arbeitsaufnahme

Das Hauptziel der finnischen Regierung war es, Effekte einer autonomie- und anreizreichen Transferzahlung auf Arbeitsaufnahme zu untersuchen (Kangas, Jauhiainen, Simanainen & Ylikanno, 2021). Allerdings zeigten die Daten des Feldexperiments keine Gruppenunterschiede und daher keinen positiven Effekt auf Erwerbstätigkeit. Das ist allerdings nicht überraschend, denn das gewählte Setup und äußere Umstände führten dazu, dass das Experiment wenig geeignet zur Untersuchung dieser speziellen Fragestellung war:

1. Zum einen kann von einem Bodeneffekt ausgegangen werden. Die gewählte Stichprobe bestand ausschließlich aus Langzeitarbeitslosen, bei denen erfolgreiche Arbeitsaufnahme (in beiden Gruppen) generell eher unwahrscheinlich ist. In einer solchen Population sind die Erfolgchancen hinsichtlich Arbeitsaufnahme durch eine Intervention, die nicht zugleich spezifische Hemmnisse bekämpft (z.B. psychische und soziale Probleme, mangelnde Berufsausbildung), eher gering.
2. In Finnland wurden 2018 strengere Auflagen zur Arbeitssuche eingeführt, wodurch bei der Kontrollgruppe verstärkte Arbeitssuche zu erwarten war. Ein möglicher Effekt der autonomie- und anreizreichen Transferleistung auf die Experimentalgruppe wurde damit unsichtbar.
Diese Kritikpunkte gelten jedoch speziell für die abhängige Variable der Arbeitsaufnahme und betreffen daher nicht die anderen abhängigen Variablen (wie z.B. Gesundheit oder eben Wahlbereitschaft)

Fazit und Empfehlungen

Die Re-Analyse der Daten des finnischen Basic Income-Experiments konnte zeigen, dass die soziale Sicherung demokratische Prozesse beeinflusst: Die autonomie- und anreizreiche Transferzahlung führte zu einer gesteigerten Wahlabsicht. Erklärt werden konnte der Effekt durch das gestärkte Vertrauen und das gewonnene Gefühl politischer Wirksamkeit.

Basierend auf diesen Befunden und in Anbetracht der demokratischen Schiefelage ergeben sich vier Handlungsempfehlungen für die deutsche Sozialpolitik, die darauf abzielen, soziale Sicherung als demokratiepolitischen und gesellschaftsförderlichen Hebel zu verstehen:

Wir brauchen Sozialpolitik mit Demokratiepotezial: Angesichts aktueller Krisen müssen Policies der sozialen Sicherung auch unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten gestaltet werden. Zeiten von Krisen, Herausforderungen und gesellschaftlichem Wandel verlangen eine starke Gemeinschaft und eine belastbare Demokratie. Politik sollte alles tun, was den Zusammenhalt stärken kann – auch indem sie Sozialpolitik als Demokratiepolitik begreift.

Für eine Reform der Grundsicherung gehören Sanktionsfreiheit und eine günstige Transferentzugsrate auf den Prüfstand. Die Betrachtung der Daten aus Finnland hat eindrücklich gezeigt, dass eine Grundsicherungspolicy, welche diese beiden Faktoren berücksichtigt, demokratische Teilhabe stärkt. Erfreulicherweise werden beim kommenden Bürgergeld Reformen der beiden Aspekte bereits angedacht. Damit ist die richtige Richtung eingeschlagen, und der Weg muss in der anstehenden Reform überlegt und konsequent beschritten werden.

Sozialpolitische Maßnahmen sollten so gestaltet werden, dass sie das Vertrauen in die Politik und in die eigene politische Wirksamkeit stärken. Der Erfolg der autonomie- und anreizreichen Transferzahlung in Bezug auf Wahlverhalten lag darin, dass sie Vertrauen schaffen konnte. Auch frühere Forschung konnte schon zeigen, dass Vertrauen eine entscheidende Voraussetzung für demokratische Teilhabe ist, so wie auch für eine ganze Reihe anderer wünschenswerter gesellschaftlicher Effekte (siehe Schwerpunkt Vertrauen – mehr als ein Buzzword).

Reformvorschläge zu Hartz IV sollten auch nach ihren Auswirkungen jenseits der Arbeitsaufnahme beurteilt werden. Die Wirkmacht der Grundsicherung für Erwerbsfähige geht über ihre beiden Hauptziele, die Sicherung des Lebensunterhalts und die Arbeitsaufnahme, hinaus – damit aber auch ihre gesellschaftliche Verantwortung. Bei Hartz IV sehen Forschende gravierende nachteilige Begleiteffekte, zum Beispiel auf verdeckte Armut, Stigma und psychische Gesundheit, Vertrauen und gesellschaftliche Spaltung. Diese Nachteile gilt es durch verhaltenswissenschaftlich informiertes Policydesign auszugleichen.

Referenzen

- Aalam, M., Gutzmer, J., Oostendorp, A., & Paulus, A. (2021). Vertrauen – mehr als ein Buzzword. Veröffentlichung des Zentrums für neue Sozialpolitik, zu finden auf www.zentrum-neue-sozialpolitik.de
- Arceneaux, K., & Nickerson, D. W. (2009). Who is mobilized to vote? A re-analysis of 11 field experiments. *American Journal of Political Science*, 53(1), 1-16.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (Juli 2021). Armuts- und Reichtumsbericht. www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Gesellschaft/Wahlbeteiligung/G20-Indikator-Wahlbeteiligung.html
- Hirvonen, S., Schäfer, J., & Tukiainen, J. (2022). The effect of unconditional cash transfers on voting participation: Evidence from the Finnish basic income experiment. Veröffentlichung des Zentrums für neue Sozialpolitik, zu finden auf www.zentrum-neue-sozialpolitik.de
- Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M., & Ylikanno, M. (Eds.). (2021). *Experimenting with unconditional basic income: Lessons from the Finnish BI experiment 2017-2018*. Edward Elgar Publishing.
- Marx, P., & Nguyen, C. G. (2018). Political participation in European welfare states: Does social investment matter? *Journal of European Public Policy*, 25(6), 912-943.
- Mettler, S., & Stonecash, J. M. (2008). Government program usage and political voice. *Social Science Quarterly*, 89(2), 273-293.
- Schindler, F. (21. August 2021). Nichtwählen ist ansteckend: Interview mit Armin Schäfer. taz. www.taz.de/Wahlbeteiligung-bei-Armen/!5794810/
- Schäfer, A. (2015). *Der Verlust politischer Gleichheit: warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet* (Vol. 81). Campus Verlag.
- Schäfer, A., & Schwander, H. (2019). 'Don't play if you can't win': Does economic inequality undermine political equality? *European Political Science Review*, 11(3), 395-413.
- Watson, S. (2015). Does welfare conditionality reduce democratic participation? *Comparative Political Studies*, 48(5), 645-686.

Das Zentrum für neue Sozialpolitik (ZSP) ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Thinktank mit Sitz in Berlin und München. Es entwickelt evidenzbasierte Analysen, Konzepte und anwendungsorientierte Politikempfehlungen zur Zukunft der Sozialsysteme. Die Ergebnisse bringt das ZSP als Impulse in gesellschaftliche Debatten ein und diskutiert sie mit Akteur:innen aus Politik und Zivilgesellschaft.

www.zentrum-neue-sozialpolitik.org



Diese Publikation ist als PDF auf der Projektwebsite unter einer Creative-Commons-Lizenz verfügbar. Gemäß der Lizenz ist das Kopieren und Verbreiten der Publikation nur in ihrer Gesamtheit erlaubt und nur sofern Zentrum für neue Sozialpolitik als Urheber genannt und die Publikation für nicht-kommerzielle Zwecke verwendet wird. Grafiken und Abbildungen dürfen nicht getrennt von der Veröffentlichung verwendet werden.

Zentrum für neue Sozialpolitik gGmbH
Ohmstraße 13
D-80802 München
Tel. +49(0)89/44 333 555-00
info@zentrum-neue-sozialpolitik.org
www.zentrum-neue-sozialpolitik.org
Veröffentlicht im Mai 2022

V.i.S.d.P.: Mansour Aalam
c/o Zentrum für neue
Sozialpolitik
Ohmstraße 13
D-80802 München

Layout: Abc&D München