

Jürgen Kohl

Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates

Hohe Verantwortung, verlorenes Vertrauen?

gute gesellschaft –
soziale demokratie
#2017plus

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

gute gesellschaft – soziale demokratie #2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Was macht eine Gute Gesellschaft aus? Wir verstehen darunter soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, eine innovative und erfolgreiche Wirtschaft und eine Demokratie, an der die Bürger_innen aktiv mitwirken. Diese Gesellschaft wird getragen von den Grundwerten der Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.

Wir brauchen neue Ideen und Konzepte, um die Gute Gesellschaft nicht zur Utopie werden zu lassen. Deswegen entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung konkrete Handlungsempfehlungen für die Politik der kommenden Jahre. Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Debatte um Grundwerte: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität;
- Demokratie und demokratische Teilhabe;
- neues Wachstum und gestaltende Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- Gute Arbeit und sozialer Fortschritt.

Eine Gute Gesellschaft entsteht nicht von selbst, sie muss kontinuierlich unter Mitwirkung von uns allen gestaltet werden. Für dieses Projekt nutzt die Friedrich-Ebert-Stiftung ihr weltweites Netzwerk, um die deutsche, europäische und internationale Perspektive miteinander zu verbinden. In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen, um die Gute Gesellschaft zukunftsfähig zu machen.

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

www.fes-2017plus.de

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Über die Autoren dieser Ausgabe

Jürgen Kohl ist emeritierter Professor für Soziologie mit Schwerpunkt Sozialstrukturanalyse und Politische Soziologie am Max-Weber-Institut für Soziologie der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Max Ostermayer ist in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik für den Arbeitsbereich Alterssicherung verantwortlich und betreut im Rahmen des Projekts gute gesellschaft soziale demokratie 2017plus das Thema „Zukunft des Wohlfahrtsstaates“.

Jürgen Kohl

Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates

Hohe Verantwortung, verlorenes Vertrauen?

3	VORWORT
4	1 EINLEITUNG
6	2 AUSWAHL UND TYPOLOGISCHE EINORDNUNG DER UNTERSUCHUNGSLÄNDER
8	3 SOZIALPOLITISCHE ENTWICKLUNGSTRENDS: GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE
8	3.1 Arbeitsmarktpolitik
9	3.2 Rentenpolitik
10	3.3 Familienpolitik
13	4 METHODOLOGISCHE VORBEMERKUNGEN
13	4.1 Dimensionen wohlfahrtsstaatlicher Einstellungen
14	4.2 Datenlage und Quellen
16	5 WELCHEN WOHLFAHRTSSTAAT WOLLEN DIE BÜRGER_INNEN?
22	6 WIE BEWERTEN DIE BÜRGER_INNEN DIE LEISTUNGEN DES WOHLFAHRTSSTAATES?
27	7 WIE VIEL VERTRAUEN HABEN DIE BÜRGER_INNEN IN DIE (SOZIAL)POLITISCHEN INSTITUTIONEN?
31	8 WIE LASSEN SICH DIE EINSTELLUNGEN DER BÜRGER_INNEN ZUM WOHLFAHRTSSTAAT ERKLÄREN?
31	8.1 Erklärungsansätze im Überblick
33	8.2 Wer sind die Befürworter_innen und die Kritiker_innen des Wohlfahrtsstaates?
38	9 FAZIT UND AUSBLICK
41	Abbildungsverzeichnis
41	Tabellenverzeichnis
42	Literaturverzeichnis

VORWORT

Die Digitalisierung, der demografische Wandel, die Zuwanderung, sich wandelnde Geschlechter- und Familienbilder – das ist nur ein kleiner Ausschnitt der bedeutenden Umwälzungen, die es in den nächsten Jahren politisch und gesellschaftlich zu gestalten gilt. Diese Entwicklungen haben bereits jetzt tief greifende Auswirkungen auf unser Leben und unser aller Umfeld. Finden wir die richtigen Antworten, so versprechen viele von ihnen Wohlstand und Fortschritt. Nehmen wir diese Aufgabe nicht an, so könnte sich ein Trend fortsetzen, der sich schon seit einigen Jahren immer weiter verfestigt: eine wachsende soziale Ungleichheit. Aus Sicht der Sozialen Demokratie ist das ein Problem. Denn es ist ungerecht und es ist unvernünftig. Ungerecht, weil jede_r das gleiche Recht auf gesellschaftliche Teilhabe hat. Unvernünftig, weil wir auf die Talente, die uns verloren gehen, nicht verzichten können.

Ein umfassender und innovativer Wohlfahrtsstaat ist eine der wichtigsten Institutionen, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Durch soziale Sicherungssysteme bietet er Schutz vor Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit. Über das Bildungssystem und andere öffentliche Dienstleistungen stellt er sicher, dass der eigene Lebensweg nicht von Geburt an vorherbestimmt ist und jede_r die gleiche Chance auf gesellschaftliche Teilhabe und sozialen Aufstieg hat. Umso wichtiger ist, dass wohlfahrtsstaatliche Institutionen einen breiten Rückhalt in der Bevölkerung genießen. Denn nur wenn diese nicht nur toleriert, sondern tatsächlich aktiv unterstützt werden, ist ihre Legitimität – und damit auch ihr Fortbestehen – sichergestellt.

Die vorliegende Veröffentlichung widmet sich der Frage, wie sich die Einstellungen der deutschen Bürger_innen zu „ihrem“ Wohlfahrtsstaat seit der Wiedervereinigung entwickelt haben. Die Ergebnisse bestätigen einen Trend, der schon seit einiger Zeit zu beobachten ist: Einerseits weist die deutsche Bevölkerung dem Staat eine hohe Verantwortung bei der Absicherung sozialer Risiken zu; gleichzeitig ist das Vertrauen in die verschiedenen sozialen Sicherungssysteme und sozialpolitischen Akteure vergleichsweise gering. Ein Vergleich mit den Entwicklungen in Schweden und den Niederlanden zeigt dabei: Das muss nicht so sein. In Schweden beispielsweise korrespondieren hohe Erwartungen an den Wohlfahrtsstaat mit einer hohen Zufriedenheit. Welche Erklärungsansätze es

für diese unterschiedlichen Muster gibt – auch darüber gibt dieser Beitrag einen Überblick.

Wir möchten mit dieser Veröffentlichung zur Debatte um die Zukunft des deutschen Wohlfahrtsstaates beitragen. Die zusammengetragenen Erkenntnisse legen nahe, dass kluge sozialpolitische Reformen notwendig sind, um den Erwartungen der Bevölkerung an den Wohlfahrtsstaat gerecht zu werden. Sie zeigen aber auch, dass noch viele Fragen offen sind. Die wohl zentralste ist, in welche Richtung sich der deutsche Wohlfahrtsstaat in den Augen der Bevölkerung in den nächsten Jahren konkret weiterentwickeln sollte. Es ist diese Frage, der wir uns im Projekt „Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie 2017plus“ im Rahmen einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung weiter annehmen werden. Ein Auftakt ist mit dem vorliegenden Beitrag gemacht.

MAX OSTERMAYER

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der
Friedrich-Ebert-Stiftung

1

EINLEITUNG

In der gegenwärtigen Diskussion um die Reform des Wohlfahrtsstaates¹ ist mitunter von einer Akzeptanz- bzw. Legitimationskrise die Rede. Während Befürworter_innen unterschiedlicher Reformvorschläge den Einstellungen der Bevölkerung zum Wohlfahrtsstaat Rechnung tragen wollen und dazu auf die hohe Unterstützung verweisen, die ihrer Ansicht nach die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen nach wie vor in der Bevölkerung genießen, behaupten Kritiker_innen, der traditionelle Wohlfahrtsstaat werde insgesamt den Herausforderungen der Gegenwart nicht mehr gerecht und verliere deshalb an Akzeptanz.

Zugleich wird in dieser Diskussion häufig Bezug genommen auf Erfahrungen anderer Länder und die dort geltenden sozialpolitischen Regelungen – sei es zur Nachahmung oder zur Abschreckung. In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung werden meist unterschiedliche sogenannte Regime oder Typen des Wohlfahrtsstaates unterschieden und durch unterschiedliche Leitbilder und Zielvorstellungen definiert. Sie finden in institutionellen Gestaltungsmerkmalen ihren Ausdruck. Es ist jedoch eine offene Frage, ob sich die Einstellungen der (Wahl-)Bevölkerung zum Wohlfahrtsstaat an den institutionalisierten Leitbildern orientieren, also sich je nach Regimetyp unterscheiden.

Die Frage möglicher Diskrepanzen zwischen den in den existierenden Wohlfahrtsstaaten institutionalisierten Wertvorstellungen und den normativen Erwartungen der Bürger_innen dieser Staaten an einen guten bzw. gerechten Wohlfahrtsstaat ist jedoch nicht nur von akademischem Interesse. Solche Diskrepanzen sind im Grunde nichts Ungewöhnliches: Sie signalisieren sozialpolitischen Handlungsbedarf und sind oft die Triebfeder entsprechender Reformbestrebungen. Deren soziale Akzeptanz in der (Wahl-)Bevölkerung ist wiederum in

¹ In der Forschung, insbesondere in der international vergleichenden, findet überwiegend die Bezeichnung „Wohlfahrtsstaat“ Verwendung. In der deutschen politischen Diskussion wird dagegen häufig der Begriff des Sozialstaates verwendet. Sinnvoll erscheint es, den Sozialstaat als „die deutsche Version des Wohlfahrtsstaates“ (Kohl 2000) zu verstehen. In diesem Sinne wird in diesem Beitrag von „Wohlfahrtsstaat“ gesprochen, wenn es um die allgemeine theoretische Diskussion und den internationalen Kontext geht, und von „Sozialstaat“, wenn es um die spezifisch deutschen Verhältnisse geht.

doppelter Hinsicht von erheblicher Bedeutung: Zum einen ist sie eine wichtige Voraussetzung, um die politische Unterstützung der Bürger_innen für die Durchsetzung von Reformvorschlägen zu mobilisieren. Zum anderen ist es für die langfristige Tragfähigkeit der Reformen von entscheidender Bedeutung, dass ihre Grundprinzipien sich in Übereinstimmung befinden mit den grundlegenden Wertorientierungen und Gerechtigkeitsvorstellungen der Bevölkerung.

Wenn man den Begriff „soziale Sicherheit“ ernst nimmt, darf die „subjektive Dimension“ der sozialen Sicherheit nicht vernachlässigt werden. Doch über diese subjektive Seite, nämlich die Erwartungen der sozialpolitischen Zielgruppen und die diesen Erwartungen zugrunde liegenden Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit, ist empirisch relativ wenig bekannt, insbesondere nicht im internationalen Vergleich.

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieser Studie, vorliegende Forschungsergebnisse zur Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates, zur Bewertung seiner Leistungen und zur Problemlösungskompetenz der sozialstaatlichen Akteure einander gegenüberzustellen und zu systematisieren. Dabei sollen Hypothesen herausgearbeitet und zu systematisieren. Dabei sollen Hypothesen herausgearbeitet und zu systematisieren. Dabei sollen Hypothesen herausgearbeitet und zu systematisieren.

Bei der Systematisierung der Forschungsergebnisse stehen die folgenden Forschungsfragen im Vordergrund:

- Welche Verantwortung wird dem Staat – im Vergleich zu Markt, Familie und Individuum – bezüglich der Absicherung sozialer Risiken und der Bereitstellung sozialer Dienste von den Bürger_innen zugeschrieben? Welche Art von Sozialstaat wird also von den Individuen gewünscht?
- Welche übergeordneten Ziele sollte die staatliche Sozialpolitik nach Meinung der Bürger_innen verfolgen? Welche Aufgaben haben Priorität?
- Wie bewerten die Bürger_innen die Leistungen der sozialpolitischen Institutionen und Programme? Wie zufrieden sind sie mit dem Funktionieren der Institutionen? Wichtig erscheint hierbei eine Differenzierung nach Problem- bzw. Politikfeldern.
- Wie groß ist das Vertrauen in die künftige Leistungsfähigkeit der Institutionen?
- Welche Vorstellungen und Präferenzen haben die Bürger_innen hinsichtlich der Höhe und der Art der Finanzierung sozialpolitischer Leistungen?
- Wie wird die Problemlösungskompetenz des politischen Systems im Allgemeinen und der sozialpolitischen Akteure im Besonderen eingeschätzt?
- Wie unterscheiden sich die Einstellungen zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen, und wie lassen sich diese Einstellungsunterschiede erklären?

Diese Forschungsfragen strukturieren die folgende Darstellung. Sie sollen zum einen im Zeitverlauf untersucht werden, um z.B. Veränderungen von Prioritäten und die Auswirkungen von Reformen zu identifizieren. Sie sollen zum anderen international vergleichend untersucht werden, wobei die Niederlande und Schweden als Vergleichsländer herangezogen werden. Dem liegt implizit die Hypothese zugrunde, dass Unterschiede in der institutionellen Ausgestaltung in den Vergleichsländern ein erklärender Faktor für unterschiedliche Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat sind. „Auch wenn sich die Ziele, Ideen, Strukturen und Akteure der Länder unterscheiden, können durch den Vergleich die Besonderheiten in den einzelnen Ländern sichtbar gemacht werden, um so für politische Lernpotentiale zu sensibilisieren“ (Schroeder et al. 2015: 3). Auf diese Weise kann der internationale Vergleich dazu beitragen, in der sozialpolitischen Reformdebatte in Deutschland den Blick zu öffnen für alternative Reformoptionen.

2

AUSWAHL UND TYPOLOGISCHE EINORDNUNG DER UNTERSUCHUNGSLÄNDER

Ein Grund, Schweden und die Niederlande als Vergleichsländer zu wählen, liegt darin, dass beide in der deutschen Reformdiskussion häufig als Modelle zur Orientierung herangezogen werden. Schweden gilt aus Sicht der Sozialen Demokratie immer noch als normativer Bezugspunkt für fortschrittliche wohlfahrtsstaatliche Reformen. Vor allem sind es die aktive Arbeitsmarktpolitik und die egalitär ausgerichtete Sozial- und Steuerpolitik, die als nachahmenswerte Beispiele ins Feld geführt werden. Der niederländische Wohlfahrtsstaat hingegen steht in seinen institutionellen Strukturen dem deutschen Sozialstaat näher. Befürworter_innen einer Orientierung an diesem Modell verweisen gern auf das „holländische Beschäftigungswunder“ (Visser/Hemerijck 1998) und ein gut ausgebautes soziales Sicherungssystem, das aber weniger etatistisch ausgerichtet ist, sondern in stärkerem Maße etwa die Tarifpartner und die kirchlichen Wohlfahrtsverbände einbezieht.

Eine weitere Beurteilungsgrundlage liefert der von Schraad-Tischler (2015) entwickelte „Index der sozialen Gerechtigkeit“. Dieser Index wurde gebildet als gewichteter Index aus mehreren Teilindizes, die die folgenden Gerechtigkeitsdimensionen abbilden: Armutsvermeidung, Chancengleichheit in der Bildung, Zugang zum Arbeitsmarkt, soziale Kohäsion, Gesundheit und Generationengerechtigkeit, wobei die drei erstgenannten Dimensionen stärker gewichtet werden. Außerdem wurde ein „Child and Youth Opportunity Index“ gebildet aus Komponenten, die für Kinder und Jugendliche von besonderer Bedeutung sind.²

Tabelle 1 gibt die Ergebnisse dieser Studie für unsere Untersuchungsländer Deutschland, die Niederlande und Schweden im Vergleich zum Durchschnitt aller EU-Länder wieder. Daraus ist zunächst ersichtlich, dass alle drei Länder (mit geringfügigen Ausnahmen) jeweils über dem EU-Durchschnitt liegen. Bei näherem Hinsehen erkennt man jedoch, dass sowohl beim Gesamtindex als auch beim Index für Kinder und Jugendliche Schweden und die Niederlande deutlich besser abschneiden

als Deutschland.³ Insbesondere in den Dimensionen „Generationengerechtigkeit“ und „Chancengleichheit in der Bildung“ weist Deutschland – das gilt aber auch für die Niederlande – deutliche Defizite auf und erreicht kaum den EU-Durchschnitt.

In der Wohlfahrtsstaatstypologie der „Three Worlds of Welfare Capitalism“ von Esping-Andersen (1990), die in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung einen prominenten Platz einnimmt, werden drei Regimetypen unterschieden: der liberale, der konservative und der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat. Diese Idealtypen werden durch unterschiedliche gesellschaftspolitische Leitbilder und Zielvorstellungen charakterisiert, die in bestimmten institutionellen Gestaltungsmerkmalen der wohlfahrtsstaatlichen Programme und Leistungen ihren Ausdruck finden.

Das liberale Wohlfahrtsstaatsmodell:

- setzt auf die Selbstverantwortung des Individuums und betont daher die freiwillige private Vorsorge;
- will die Rolle des Staates auf die Sicherung des Existenzminimums bzw. die Vermeidung von Armut beschränken;
- sieht daher staatliche Sozialleistungen nur auf niedrigem Niveau und abhängig von Bedürftigkeitsprüfungen vor.⁴

Das konservative Wohlfahrtsstaatsmodell :

- baut auf einer am Arbeitsverhältnis ansetzenden, nach beruflichem Status differenzierenden Organisation der sozialen Sicherung auf (Sozialversicherung);
- die einkommensbezogene und beitragsfinanzierte Leistungen vorsieht, welche Statusunterschiede und soziale Ungleichheiten tendenziell verfestigen;
- orientiert sich an traditionellen Leitbildern in Familie und Erwerbstätigkeit (männliches Alleinverdienermodell);
- bezieht Familie und Verbände bei der Erbringung sozialer Leistungen ein (Subsidiarität).

³ Dies gilt auch für alle Teilindizes – mit Ausnahme der Dimension „Zugang zum Arbeitsmarkt“, wo Deutschland in den letzten Jahren die beiden anderen Länder überholt hat, die 2008 noch vor Deutschland lagen.

⁴ Obwohl keines der Untersuchungsländer diesem Modell entspricht, wird es hier einbezogen, um etwaige Entwicklungstendenzen sichtbar zu machen.

² Zu methodologischen Details der Konstruktion dieser Indizes vgl. Schraad-Tischler (2015: 70-78) im Rahmen des „Social Justice in the EU – Index Report 2015“ der Bertelsmann-Stiftung.

Das sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsmodell zeichnet sich dagegen vor allem aus durch:

- eine universalistische, alle Staatsbürger_innen einbeziehende Organisation sozialer Leistungen (Staatsbürgerversorgung);
- eine egalitaristische, auf mehr Gleichheit bzw. die Reduzierung sozialer Ungleichheiten abzielende Leistungsstruktur;
- eine auf Vollbeschäftigung bzw. einen möglichst hohen Beschäftigungsstand ausgerichtete aktive Arbeitsmarktpolitik;
- eine starke Betonung öffentlich finanzierter sozialer Dienstleistungen.

Die realhistorischen Fälle (d.h. Länder) entsprechen diesen Idealtypen allenfalls näherungsweise und stellen oft Mischformen von Elementen unterschiedlicher Typen dar. In diesem Sinne repräsentieren die Untersuchungsländer unterschiedliche Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat gilt seit Bismarcks Zeiten gemeinhin als Prototyp des konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaatsmodells, Schweden als Exponent des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodells. Schwieriger ist der niederländische Wohlfahrtsstaat einzuordnen. Von Esping-Andersen selbst wird er unter dem Gesichtspunkt eines hohen Dekommodifizierungsgrades dem sozialdemokratischen Typ subsumiert. Von anderen Autoren (vgl. van Kersbergen 1995) wird er wegen seiner historischen Entwicklung und ähnlicher institutioneller Merkmale (wie dem nach Risiken gegliederten Sozialversicherungssystem) dem konservativen Bismarck-Modell zugeordnet. In dieser Ambi-

valenz spiegelt sich die Mischung von Elementen des konservativen und des sozialdemokratischen Regimetyps.

Es bleibt jedoch zu prüfen, ob die dargestellten regime-typischen Unterschiede sich bis in die Gegenwart erhalten haben oder ob nicht angesichts ähnlicher Herausforderungen ein „Wandel durch Annäherung“ (Schroeder 2015) eingetreten ist. Zum andern ist zu fragen, wie es um die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates in den Vergleichsländern bestellt ist. Die Hypothese liegt nahe, dass sich auch die Einstellungen der (Wahl-)Bevölkerung zum Wohlfahrtsstaat je nach Regimetyp unterscheiden, denn nach der Logik demokratischer Willensbildungsprozesse sollten die von Regierungen verfolgten Policies den politisch artikulierten Forderungen der (Mehrheit der) Bevölkerung entsprechen.

Tabelle 1

Soziale Gerechtigkeit in Deutschland, den Niederlanden, Schweden und der EU im Vergleich 2015

	Deutschland	Niederlande	Schweden	EU-28
Index der sozialen Gerechtigkeit	6,52 (7)	6,84 (4)	7,23 (1)	5,63
Armutsvermeidung (3x)	6,15 (10)	7,19 (2)	7,07 (3)	5,04
Chancengleichheit in der Bildung (2x)	6,31 (13)	6,04 (15)	6,95 (6)	6,01
Zugang zum Arbeitsmarkt (2x)	7,24 (3)	6,79 (8)	7,05 (4)	5,81
soziale Kohäsion (1x)	7,25 (6)	7,97 (1)	7,92 (2)	5,91
Gesundheit (1x)	7,10 (8)	7,81 (2)	7,33 (7)	6,14
Generationengerechtigkeit (1x)	5,32 (15)	5,39 (14)	7,80 (1)	5,44
Chancengerechtigkeit für Kinder und Jugendliche	6,67 (7)	7,17 (2)	7,34 (1)	5,47

Anmerkungen: Der „Index der sozialen Gerechtigkeit“ ist ein gewichteter Index aus sechs Teilindizes, die verschiedene Gerechtigkeitsdimensionen abbilden. Der „Index der Chancengerechtigkeit für Kinder und Jugendliche“ ist ein gewichteter Index aus mehreren Komponenten, die für Kinder und Jugendliche von besonderer Bedeutung sind. Die Skala reicht von 1 bis 10. Ein höherer Wert bedeutet ein besseres Ergebnis. Die Zahlen in Klammern geben den Rangplatz der Länder innerhalb der 28 EU-Länder an.

Quelle: Schraad-Tischler (2015).

3

SOZIALPOLITISCHE ENTWICKLUNGSTRENDS: GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE

Kein existierender Wohlfahrtsstaat entspricht dem idealtypischen Modell zu 100 Prozent, jeder beinhaltet eine Mischung von Elementen unterschiedlicher Idealtypen. Dem ist hinzuzufügen, dass sich dieses Mischungsverhältnis auch im Zeitverlauf verändern kann, dass also die Klassifikation einzelner Länder nicht statisch zu verstehen ist.

Zwar ist Esping-Andersen noch Mitte der 1990er Jahre von „frozen welfare state landscapes“ (Esping-Andersen 1997: 24) ausgegangen, d. h. relativ stabilen Zuordnungen der existierenden Wohlfahrtsstaaten zu den Modellen im Sinne der Pfadabhängigkeitsthese. Doch haben Replikationen seiner Analysen seither gezeigt, dass in fast allen Ländern zumindest graduelle Reformen durchgeführt wurden, die im Ergebnis zu mehr oder weniger großen Abweichungen geführt haben.

Vor diesem Hintergrund sollen deshalb im Folgenden die Entwicklungspfade („trajectories“) der drei Untersuchungsländer in den vergangenen beiden Jahrzehnten skizziert werden. Dies erscheint deshalb sinnvoll und erforderlich, weil die Untersuchungen über Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat stets unter Berücksichtigung des jeweiligen politischen und ökonomischen Kontexts interpretiert werden müssen. Die Schwierigkeit besteht darin, dass es sich bei den Wohlfahrtsstaaten gewissermaßen um „moving targets“ handelt, d. h. dass sich die gemessenen Einstellungen auf eine sich verändernde wohlfahrtsstaatliche Realität beziehen. Wenn z. B. ein Wohlfahrtsstaat im Jahr 2010 weniger Unterstützung erfährt als im Jahr 1990, aber in der Zwischenzeit wichtige Reformen erfolgt sind, impliziert dies eben nicht notwendigerweise, dass sich die Beurteilungskriterien verändert haben, sondern dass sich die Einstellungen auf eine durch die Reformen veränderte Realität beziehen und die erfolgten Reformen insoweit nicht auf Akzeptanz gestoßen sind.

Wegen der gebotenen Kürze beschränkt sich der folgende Überblick auf drei zentrale Teilbereiche der Sozialpolitik, nämlich die Arbeitsmarktpolitik, die Rentenpolitik und die Familienpolitik.

3.1 ARBEITSMARKTPOLITIK

Wie Schroeder et al. in ihrer Analyse der Reformaktivitäten europäischer Wohlfahrtsstaaten, zu denen auch die drei Un-

tersuchungsländer dieser Studie gehören, feststellten, wurden „in allen betrachteten Ländern [...] in den letzten beiden Jahrzehnten Reformen der sozialen Absicherung von Arbeitslosigkeit durchgeführt, die die staatlichen Unterstützungsleistungen stärker von Pflichten zur Mitwirkung an der eigenen Vermittlung oder der Teilnahme an aktivierenden Arbeitsfördermaßnahmen abhängig machen“ (2015: 5). So wurde etwa die aktive Arbeitssuche in allen drei Ländern zur Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung. In der Arbeitsmarktpolitik gewann das Ziel der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit („employability“) die Priorität. So verlagerten sich die Maßnahmen von langfristigen Investitionen in das Humankapital (durch berufliche Weiterbildung und Qualifikation) zur kurzfristigen, möglichst schnellen (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Diesem Ziel wurden auch die Unterstützungsleistungen für Arbeitslose untergeordnet, indem durch Verschärfung von Zugangsbedingungen und Reduzierung von Leistungen der Anreiz bzw. Druck zur Arbeitsaufnahme erhöht wurde. Trotz ähnlicher Zielsetzungen und Entwicklungstrends lassen sich aber auch deutliche Unterschiede zwischen den Ländern feststellen (vgl. Abbildung 1).

Die schwedische Arbeitsmarktpolitik galt lange Zeit als Markenzeichen des sozialdemokratischen Wohlfahrtsmodells, da es ihr nicht nur gelang, die Arbeitslosigkeit auf einem niedrigen Stand zu halten, sondern auch ein hohes Beschäftigungsniveau durch Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt zu erreichen und zu sichern. Schweden war auch der Pionier des Konzepts der aktiven Arbeitsmarktpolitik, das der Beschäftigungsförderung und (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt den Vorrang vor der sozialen Absicherung der Arbeitslosen einräumte.

Nach 1990 stieg jedoch auch in Schweden die Arbeitslosigkeit binnen weniger Jahre sprunghaft an, was nicht zuletzt eine Folge des Regierungswechsels zu einer bürgerlichen Regierung war, für die das Ziel der Vollbeschäftigung nicht mehr den gleichen Stellenwert hatte. Gegenwärtig hat Schweden die höchste Arbeitslosigkeit der drei Vergleichsländer, aber gleichzeitig das höchste Beschäftigungsniveau.

In Schweden stellt der Übergang zur Konzeption der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ eigentlich keinen abrupten Entwicklungsbruch dar, allenfalls eine Verschärfung der in

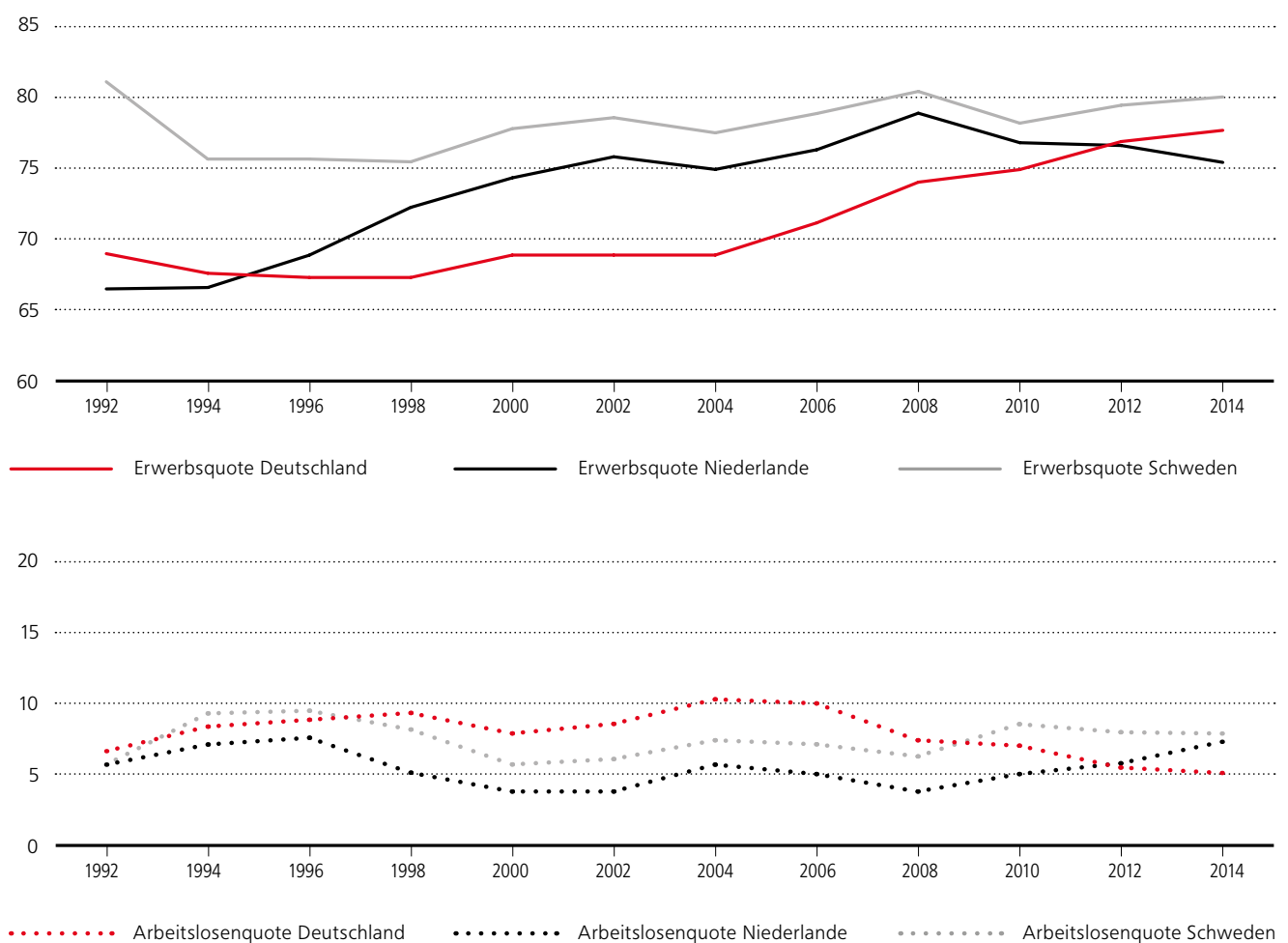
der aktiven Arbeitsmarktpolitik bereits angelegten Tendenzen unter konservativ-liberalen Vorzeichen. Der Unterschied liegt darin, dass die Anforderungen an die aktive Mitwirkung der Arbeitsuchenden erhöht wurden, während die staatlichen Programme zur Beschäftigungsförderung bzw. -sicherung zurückgefahren wurden.

Mitte der 1990er Jahre, nach einer langen Phase der Stagnation auf dem Arbeitsmarkt, sprach man in den Niederlanden von einem „Beschäftigungswunder“, das binnen weniger Jahre sowohl zu einer Halbierung der Arbeitslosenquote als auch zu einem Anstieg der Erwerbsquote um sieben Prozentpunkte führte (vgl. Visser/Hemerijck 1998: Kap. 2). Dass dies gelang, wird vor allem auf eine Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse (z. B. Lockerung des Kündigungsschutzes) zurückgeführt, daneben aber auch auf einen starken Anstieg der (Teilzeit-)Erwerbstätigkeit von Frauen. Doch bemühte man sich unter Einbeziehung der Tarifpartner, mit dem Konzept der

„Flexicurity“ die Folgen der aus ökonomischen Gründen für erforderlich gehaltenen Flexibilisierung mit der sozialen Absicherung der davon negativ betroffenen Arbeitnehmer_innen abzufedern.

In Deutschland dagegen stagnierte in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die Beschäftigungsentwicklung, und die Arbeitslosigkeit stieg auf ein auch im europäischen Vergleich ungewohnt hohes Niveau. Dies bildete die Ausgangssituation für die von der Regierung Schröder nach 2000 eingeleiteten Arbeitsmarktreformen. Dadurch wurden umfassende und tief greifende Veränderungen initiiert, sowohl was die Organisation der Arbeitsverwaltung als auch die Struktur der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik betraf. Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II) wurde beispielsweise eine neue bedarfsorientierte Arbeitslosenhilfe abgelöst und für viele Empfänger_innen

Abbildung 1
Indikatoren zur Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland, den Niederlanden und Schweden 1992–2014



Anmerkungen: Erwerbsquote: Erwerbstätige im Alter von 20–64 Jahren in Prozent der Bevölkerung in dieser Altersgruppe.
Arbeitslosenquote: Arbeitslose in Prozent der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose).

Quelle: Eurostat, Labour Force Survey (ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables).

Leistungseinschränkungen mit sich brachte. Der Anteil der Arbeitslosen, die Versicherungsleistungen (ohne Bedürftigkeitsprüfung) erhalten, liegt in Deutschland nur mehr bei etwa 30 Prozent – in den Niederlanden und in Schweden ist der Anteil mehr als doppelt so hoch (Schroeder et al. 2015: 6). Dies verstärkte, in Kombination mit verschiedenen Deregulierungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt, den Druck auf Arbeitslose zur Wiederaufnahme einer Beschäftigung. Wie Knuth (2014) in einer differenzierten Analyse dieser Arbeitsmarktreformen jedoch argumentiert, sei deren Wirkung auf die Beschäftigungsentwicklung geringer als oft angenommen. Ursächlich seien beispielsweise auch ein schrumpfender Arbeitskräftepool, eine langsamere Produktivitätsentwicklung sowie eine Verteilung des Arbeitsvolumens auf eine größere Zahl an Arbeitnehmer_innen. Die nach 2005 eingetretene positive Arbeitsmarktentwicklung (Halbierung der Arbeitslosenquote und Ausweitung der Beschäftigung) ist – neben diesen und anderen Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt – zudem auf die Lohnzurückhaltung vonseiten der Gewerkschaften seit Mitte der 1990er Jahre und das anpassungsfähige deutsche System der Sozialpartnerschaft zurückzuführen (Dustmann et al. 2014: 183–185).

3.2 RENTENPOLITIK

Die europäischen Wohlfahrtsstaaten stehen infolge des wachsenden Anteils der älteren Bevölkerung und der steigenden Lebenserwartung vor ähnlichen Herausforderungen. Wegen der (historisch gewachsenen) unterschiedlichen Struktur ihrer Alterssicherungssysteme, die unterschiedliche Zielsetzungen widerspiegeln, führen diese Herausforderungen aber nicht unbedingt zu gleichartigen politischen Reaktionen.

Die modernen Alterssicherungssysteme werden häufig als Drei-Säulen-Systeme beschrieben: eine staatliche oder öffentlich-rechtliche Rente als erste Säule, eine Betriebsrente als zweite Säule und die private Vorsorge als dritte Säule. „Die Relevanz dieser drei Säulen für das Alterseinkommen ist jedoch in den Nationalstaaten sehr unterschiedlich“ (Schroeder et al. 2015: 15).

In Deutschland dominiert, nicht erst seit der Rentenreform 1957, das sogenannte Bismarck-Modell einer Sozialversicherungsrente, die beitragsfinanziert ist und einkommensbezogene Leistungen mit dem Ziel der Lebensstandardsicherung vorsieht. In Schweden wurde mit der Volkspension 1948 eine steuerfinanzierte Grundrente für alle Staatsbürger_innen eingeführt, die dem sogenannten Beveridge-Modell entspricht: einheitliche Leistungen mit dem primären Ziel der Armutsvermeidung. Diese wird seit 1959 durch eine einkommensbezogene Zusatzrente für alle Erwerbstätigen ergänzt, sodass man von einem dualen Rentensystem mit der doppelten Zielsetzung der Armutsvermeidung und Lebensstandardsicherung sprechen kann. In den Niederlanden wurde durch die Rentenreform von 1956 ebenfalls eine Grundrente als Basisicherung für alle Staatsbürger_innen eingeführt, die sich ebenfalls stark an dem Beveridge-Modell orientiert. Darauf beschränkt sich allerdings die staatliche Komponente. Die Funktion der Lebensstandardsicherung wird, aufbauend auf der staatlichen Grundrente, von einem Betriebsrentensystem auf tarifvertrag-

licher Basis erfüllt, das nahezu alle Erwerbstätigen umfasst. Die private Vorsorge spielt in allen drei Ländern eine untergeordnete Rolle, wird jedoch meist vom Staat steuerlich gefördert (vgl. Bahle et al. 2010: 590–603).

Die demografische Entwicklung stellt die staatlichen Rentensysteme vor große Finanzierungsprobleme, soll das bisherige Leistungsniveau beibehalten werden. Allerdings sind die demografische Belastung und folglich auch der Reformdruck nicht in allen drei Ländern gleich hoch. Im Untersuchungszeitraum 1998–2012 stieg der Altenquotient, der definiert ist als Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung, in Deutschland von ca. 23 auf ca. 31 Prozent am stärksten an, in den Niederlanden dagegen nur von ca. 20 auf knapp 25 Prozent, in Schweden lag der Altenquotient zu Beginn der Untersuchungsperiode mit 27 Prozent über dem deutschen Wert, seit 2004 aber unter diesem, da er längere Zeit in etwa konstant blieb und erst in den vergangenen Jahren wieder anstieg (vgl. Schroeder et al. 2015: 15, Abb. 6).

Zur Begrenzung der Kostenentwicklung wurden in den Untersuchungsländern teils ähnliche, teils unterschiedliche Strategien eingeschlagen. In Deutschland und den Niederlanden wurde eine stufenweise Anhebung des Renteneintrittsalters beschlossen. Das faktische Renteneintrittsalter liegt jedoch meist wegen diverser Sonderregelungen (z. B. wegen Frühverrentung, Erwerbsminderung, Arbeitslosigkeit) um einige Jahre unter der gesetzlichen Regelaltersgrenze. Durch die Einschränkung solcher Sonderregelungen, insbesondere durch den Abbau von Frühverrentungsmöglichkeiten, erhöhte sich in allen drei Ländern das faktische Renteneintrittsalter und verringerte sich damit der Abstand zur gesetzlichen Altersgrenze.

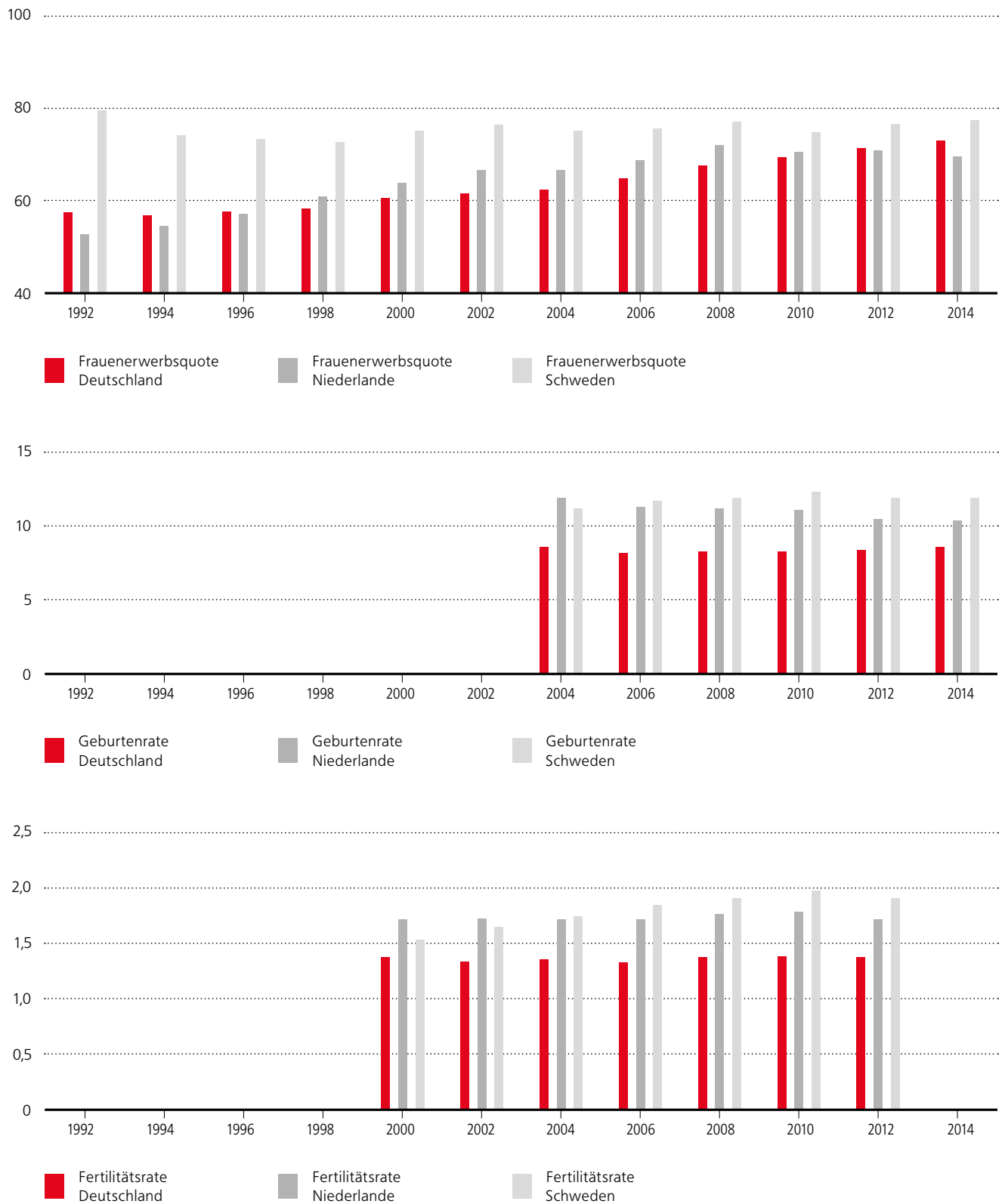
Darüber hinaus gibt es jedoch auch systembedingte Unterschiede bei den Reformen. In Schweden wurde durch eine große Rentenreform 1999 die bisherige beitragsfinanzierte Zusatzrente zur tragenden Säule des staatlichen Rentensystems, während die frühere Volkspension nun mehr die Funktion einer Mindestrente hat. Man kann dies als eine Annäherung an das Bismarck'sche Modell der Sozialversicherungsrente interpretieren, wie es für das konservative Wohlfahrtsstaatsmodell typisch ist. Weiterhin wurde eine obligatorische kapitalgedeckte private Vorsorgekomponente eingeführt, die eher liberalen Vorstellungen entspricht.

In Deutschland wurde zunächst in mehreren Rentenreformgesetzen seit 1989 der Kostenanstieg in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) durch Veränderungen der Rentenformel, wie etwa durch Einführung eines demografischen Faktors, zu bremsen versucht (Stoy 2013: 25–29). Durch die Rentenreform 2001 wurde schließlich eine zusätzliche, staatlich geförderte private Vorsorgekomponente (sogenannte Riester-Rente) eingeführt, ähnlich wie in Schweden, aber auf freiwilliger Basis. Außerdem wurde die betriebliche Altersvorsorge (zweite Säule) ausgebaut. Dadurch sollten die geplanten Absenkungen im Leistungsniveau der GRV kompensiert werden.⁵

Im Ergebnis ist es in Deutschland durch die verschiedenen Maßnahmen gelungen, trotz des Anstiegs des Altenquotienten die Rentenausgaben (in Prozent des BIP) von 12,9 (1998)

⁵ Zu erwähnen ist ferner die Einführung der (bedürftigkeitsgeprüften) Grundversicherung im Alter, die der Gefahr vorbeugen soll, dass die abzusehenden Senkungen des Rentenniveaus zu vermehrter Altersarmut führen.

Abbildung 2
Indikatoren zur Geburtenentwicklung und Frauenerwerbstätigkeit in Deutschland, den Niederlanden und Schweden 1992 – 2014



Anmerkungen: Frauenerwerbsquote: erwerbstätige Frauen im Alter von 20–64 Jahren in Prozent der weiblichen Bevölkerung in dieser Altersgruppe;
Geburtenrate: Anzahl Lebendgeborene je 1.000 der mittleren Bevölkerung;
Fertilitätsrate: durchschnittliche Anzahl Kinder je Frau.

Quelle: Frauenerwerbsquote: ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables; Geburtenrate und Fertilitätsrate: ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/births-fertility-data.

auf 12,3 Prozent (2012) zu senken. Es liegt auf der Hand, dass dieser „Erfolg“ durch eine Absenkung der durchschnittlichen Rentenausgaben pro Kopf erkauft wurde, wobei sich diese Leistungskürzungen auf unterschiedliche Empfängergruppen verteilen. Auch in Schweden gelang es, die Rentenausgaben (in Prozent des BIP) zu stabilisieren – wie erwähnt fiel hier allerdings der Anstieg des Altenquotienten wesentlich geringer aus. In den Niederlanden stiegen dagegen die Rentenausgaben (einschließlich der zweiten Säule) von 12,8 (1998) auf 13,4 Prozent (2012), was auf relativ moderate Leistungseinschränkungen hindeutet (Schroeder et al. 2015: 18, Abb. 7).

Die Vermutung liegt nahe, dass sich die in Ausmaß und Verteilungswirkungen unterschiedlichen rentenpolitischen Reformen auch in den Einstellungen der davon betroffenen Bevölkerungsgruppen niederschlagen.

3.3 FAMILIENPOLITIK

In der Familienpolitik lassen sich zwei Strategien unterscheiden, die mit unterschiedlichen familienpolitischen Leitbildern korrespondieren. Im traditionellen Familienmodell des männlichen Alleinverdieners ist es das primäre Ziel, mithilfe von Geldleistungen (Kindergeld u. ä.) sowie steuerlichen Vergünstigungen die durch Kinder bedingten Mehrausgaben von Familien wenigstens teilweise auszugleichen, insbesondere zu verhindern, dass Familien mit Kindern in Armut geraten. Im egalitär ausgerichteten DoppelverdienermodeLL tritt ein anderes Ziel in den Vordergrund, nämlich die Arbeitsmarktintegration von Frauen durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu stärken. Um beiden Elternteilen bzw. auch Alleinerziehenden eine Berufstätigkeit zu ermöglichen, erscheint es sinnvoll, ein entsprechendes Angebot an Einrichtungen zur Kinderbetreuung in Form von Sach- und Dienstleistungen bereitzustellen. Damit soll zugleich der stärkeren Erwerbsorientierung von Frauen Rechnung getragen wie auch der ungünstigen demografischen Entwicklung entgegengewirkt werden. Hinzu kommt das – allerdings selten explizit gemachte – Ziel, angesichts der rückläufigen bzw. stagnierenden Geburtenentwicklung in den meisten europäischen Ländern die Geburtenrate wieder zu erhöhen oder wenigstens zu stabilisieren.

Das Verhältnis von Geldleistungen zu Sach- und Dienstleistungen kann demnach dazu herangezogen werden, um die schwerpunktmäßige Ausrichtung der Familienpolitik zu bestimmen. In dieser Hinsicht lassen sich die Untersuchungsländer wie folgt charakterisieren (vgl. Abbildung 2).

Schweden weist bereits seit Jahrzehnten im internationalen Vergleich mit über 75 Prozent die höchste Erwerbsquote von Frauen auf. Ermöglicht wurde dies vor allem durch einen gezielten Ausbau des öffentlichen Dienstleistungssektors, der einerseits zahlreiche Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen schuf, andererseits auch die Infrastruktur an Betreuungseinrichtungen verbesserte.

In Deutschland ebenso wie in den Niederlanden lag dagegen die Frauenerwerbsquote bis in die 1990er Jahre unter 60 Prozent. Erst danach setzte zuerst in den Niederlanden, in Deutschland dann nach 2000 ein Aufholprozess ein, der binnen eines Jahrzehnts zu einer Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit um zehn Prozentpunkte führte, sodass gegenwärtig auch in Deutschland und den Niederlanden eine Frauener-

werbsquote von 70 Prozent erreicht wird.⁶ Insofern kann man davon sprechen, dass sich auch in Deutschland und den Niederlanden ein Wandel des familienpolitischen Leitbildes vollzogen hat, zumindest zu einem HinzuverdienermodeLL.

In allen europäischen Wohlfahrtsstaaten ist eine steigende Erwerbsbeteiligung zu beobachten, allerdings auf unterschiedlichem Niveau bzw. mit zeitlichen Verzögerungen. Dies lässt den Schluss zu, dass die generelle Entwicklungstendenz (stärkere Erwerbsorientierung von Frauen infolge eines höheren Bildungs- und Qualifikationsniveaus) durch familienpolitische Maßnahmen gefördert oder gebremst werden kann.

So wurde etwa in Deutschland nach 2000 – ähnlich wie zuvor in Schweden – in mehreren Schritten die Kinderbetreuung in öffentlichen Einrichtungen, u. a. durch die Einräumung eines Rechtsanspruchs, wesentlich verbessert. In den Niederlanden wurde hingegen ein anderer, eher dem liberalen Modell entsprechender Weg eingeschlagen: Ab 2005 wurden alle Kinderbetreuungseinrichtungen privatisiert und somit die Kosten auf die Eltern übertragen; im Gegenzug gewährt der Staat monetäre Zuschüsse zur Kinderbetreuung.

Rechnet man alle staatlichen Ausgaben für familienpolitische Leistungen, sei es in Form von Geldleistungen oder von Sachleistungen, zusammen, so sind diese pro Kopf der Bevölkerung in Schweden eindeutig am höchsten, gefolgt von Deutschland und am niedrigsten in den Niederlanden. Wichtiger noch erscheinen die Strukturunterschiede: In Schweden sind Sachleistungen und monetäre Leistungen in etwa gleich hoch, in Deutschland und den Niederlanden sind dagegen die monetären Leistungen immer noch etwa doppelt so hoch wie die Sachleistungen (vgl. Schroeder et al. 2015: 12, Tab. 5).

Bemerkenswert ist schließlich, dass sich – entgegen den Befürchtungen konservativer Kritiker_innen – eine hohe Frauenerwerbstätigkeit keineswegs negativ auf die Geburtenrate auswirkt (vgl. Abbildung 2). Von den drei Untersuchungsländern weist Schweden derzeit die höchste Geburtenrate mit knapp 12 pro 1.000 Einwohner_innen pro Jahr auf, während die deutsche Geburtenrate mit 8,5 pro 1.000 um fast ein Drittel niedriger liegt. Die Fertilitätsrate als aussagekräftigere Maßzahl⁷ weist in Schweden sogar eine zunehmende Tendenz auf und erreicht in den letzten Jahren nahezu das Bestandserhaltungsniveau, während sie in Deutschland bei etwa 1,4 Kindern pro Frau stagniert.

⁶ Damit liegen alle drei Untersuchungsländer deutlich über dem EU-Durchschnitt von gegenwärtig ca. 63 Prozent.

⁷ Die Fertilitätsrate gibt die durchschnittliche Zahl von Kindern an, die eine Frau im Laufe ihres Lebens bekommt.

4

METHODOLOGISCHE VORBEMERKUNGEN

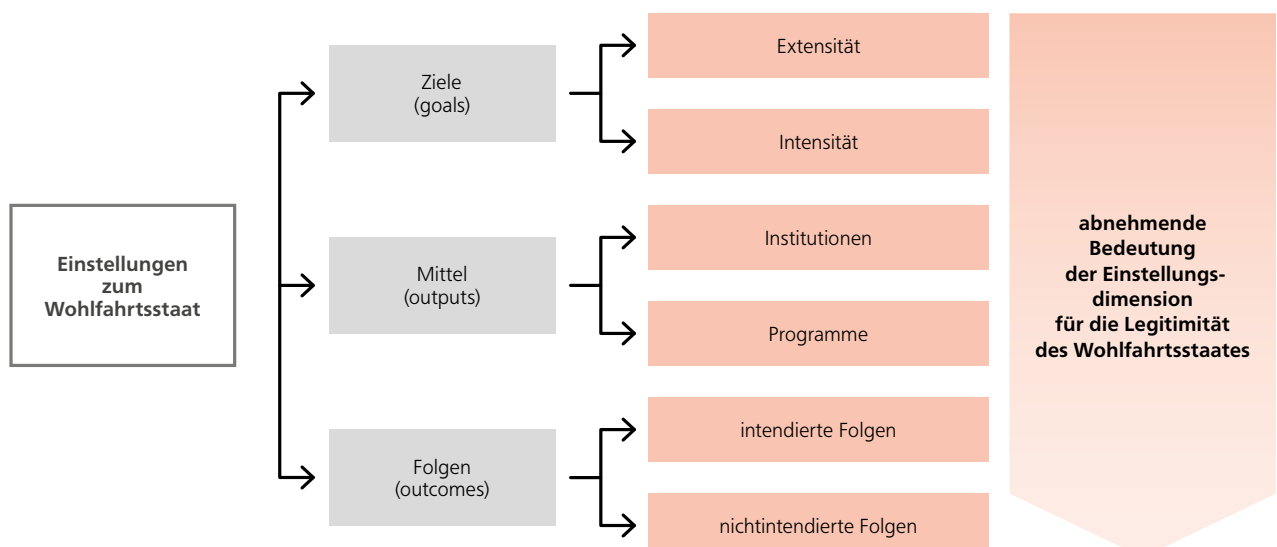
4.1 DIMENSIONEN WOHLFAHRTS-STÄATLICHER EINSTELLUNGEN

Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat sind multidimensional und können ganz unterschiedliche Aspekte betreffen. Nach dem Konzeptualisierungsvorschlag von Roller (1992: Kap. 3) lassen sie sich zunächst danach differenzieren, ob sie sich auf die Ziele, die Mittel oder die Folgen wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten beziehen.

In jeder der von Roller genannten Dimensionen lassen sich weitere analytische Unterscheidungen vornehmen:

- Auf der Zielebene zwischen Extensität und Intensität der staatlichen Verantwortung für die Realisierung bestimmter Ziele: Mit Extensität ist gemeint, für welche Aufgabenbereiche dem Staat die politische Verantwortung zuge-
- geschrieben wird, mit Intensität, welche relative Bedeutung (Priorität) diesen Zielen beigemessen wird.
- Auf der Ebene der Mittel zwischen auf Dauer angelegten Institutionen und spezifischeren, meist befristeten Programmen: Im Bereich der Alterssicherung hätten etwa die GRV und die Beamtenversorgung, aber auch die betriebliche Altersvorsorge den Charakter von Institutionen, Vorruhestandsregelungen den Charakter von Programmen.
- Auf der Ebene der Folgen zwischen intendierten Folgen und nichtintendierten Nebenfolgen: Intendierte Folgen korrespondieren zu den Zieldimensionen der jeweiligen Leistungssysteme (z. B. Vermeidung von Armut, Sicherung des Lebensstandards); bei den nichtintendierten Folgen handelt es sich häufig, aber nicht ausschließlich, um negative Nebenwirkungen bestimmter Maßnahmen (z. B. Missbrauchsmöglichkeiten, Verminderung von Arbeitsanreizen usw.).

Abbildung 3
Dimensionen wohlfahrtsstaatlicher Einstellungen nach Roller (1992)



Quelle: Roller (1992: 41 ff.).

Diese analytischen Unterscheidungen sind vor allem deshalb sinnvoll, weil „die Einstellungen von Personen in Abhängigkeit davon variieren können, welcher Aspekt wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen betrachtet wird“ (Andreß et al. 2001: 20). So ist es mit der grundsätzlichen Anerkennung der staatlichen Zuständigkeit für einen Aufgabenbereich durchaus vereinbar, dass gewisse Mittel zur Realisierung von Zielen akzeptiert, andere dagegen abgelehnt werden. Umgekehrt wäre es ein gravierender Interpretationsfehler, etwa aus der negativen Beurteilung gewisser Folgen wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen auf die grundsätzliche Ablehnung seiner Ziele zu schließen. Dies insbesondere deshalb, weil die aus Wertüberzeugungen abgeleiteten Zielvorstellungen für die Legitimität eines Sicherungssystems von größerer Bedeutung sind als die mitunter kritische Beurteilung seiner Folgen, die kurzfristigen Veränderungen unterliegt und u. U. nur Ausdruck unzureichender Zielerfüllung ist.

Dieses analytische Konzept wurde von Andreß et al. (2001) um die Dimension der Finanzierung erweitert, da die Bereitschaft der Bürger_innen zur Finanzierung des Sozialstaates eine notwendige Voraussetzung der Erbringung sozialstaatlicher Leistungen ist und darum eine wesentliche Einstellungsdimension darstellt. Weiterhin wurde von Andreß et al. vorgeschlagen, auf der Ebene der Mittel zusätzlich zu den Institutionen und Programmen den Aspekt des Vertrauens in die sozialpolitischen Akteure zu berücksichtigen, da Akteure und Organisationen ebenfalls eine wesentliche Bedingung der Umsetzung sozialpolitischer Ziele sind.

Die folgende Darstellung von Ergebnissen vorliegender empirischer Studien ist deshalb nach den oben genannten Dimensionen gegliedert.

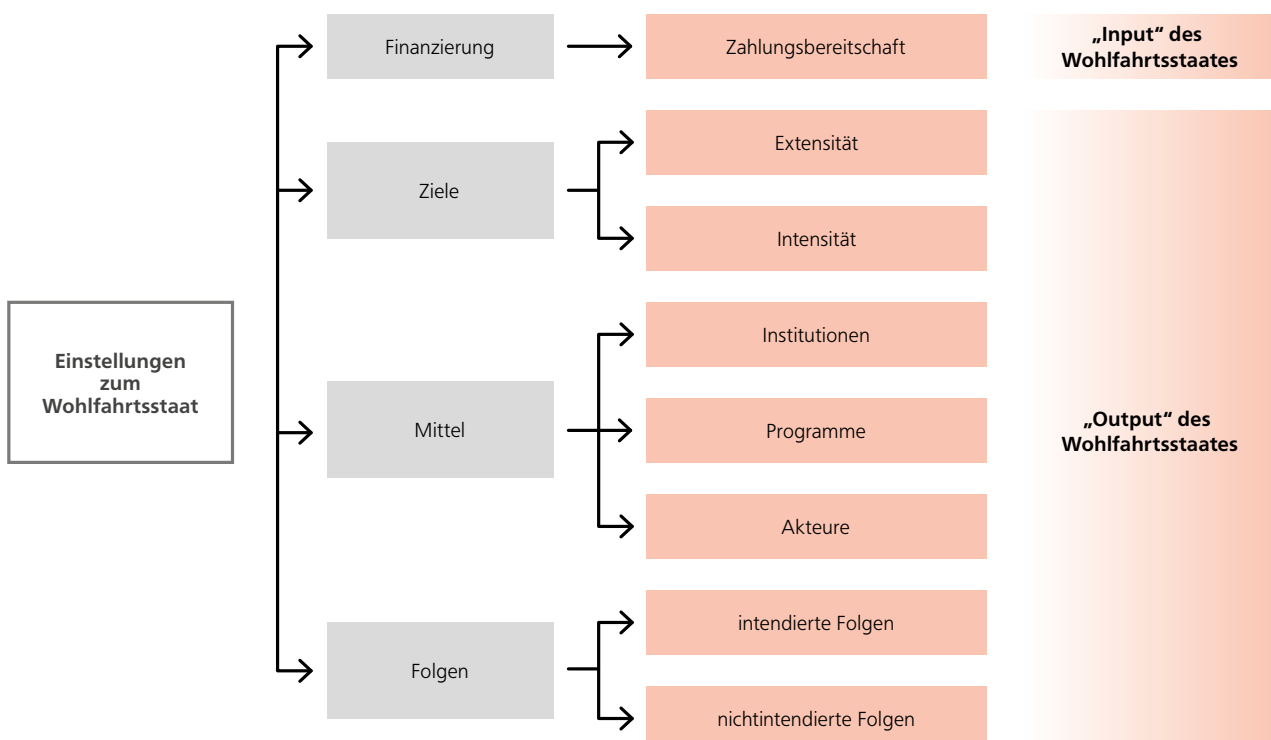
4.2 DATENLAGE UND QUELLEN

Als Ergebnis des Überblicks über empirische Studien, die die Einstellungen zum deutschen Sozialstaat untersuchen und zwischen 1980 und 2000 durchgeführt wurden, lässt sich mit Andreß et al. (2001: 24 f.) festhalten, dass sich die meisten dieser Studien auf die Ebene der Ziele beschränkt und nur einige wenige auch die Ebene der Folgen, vor allem der nicht-intendierten Nebenfolgen, berücksichtigt haben. Ganz besonders schlecht steht es um die Ebene der Mittel, wo mit wenigen Ausnahmen keine Daten vorlagen bzw. erhoben wurden. Das ist umso unverständlicher, als die meisten sozialpolitischen Diskussionen und Aktivitäten sich gerade auf die Institutionen und Programme beziehen, in denen sich allgemeine sozialpolitische Zielsetzungen konkretisieren.

Inzwischen hat sich die Datenlage deutlich verbessert:

- zum einen durch regelmäßig durchgeführte multinationale Kooperationsprojekte wie das International Social Survey Programme (ISSP), den European Social Survey (ESS) oder das Eurobarometer, die zumindest in einzelnen Erhebungswellen u. a. auch Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat zu einem Themenschwerpunkt gemacht haben;

Abbildung 4
Synthese zur Konzeptualisierung wohlfahrtsstaatlicher Einstellungen



- zum andern durch zwei größere Studien im nationalen Rahmen, und zwar das Projekt „Einstellungen zum Sozialstaat“, das im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) von 2005 bis 2008 am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Frankfurt a. M. durchgeführt wurde, sowie das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderte Projekt „Der Einfluss des politischen Vertrauens auf die Unterstützung der Reform des Sozialstaates in Deutschland“, das von 2007 bis 2009 am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart durchgeführt wurde.

Im Rahmen beider Projekte wurden eigene Repräsentativerhebungen vorgenommen, im Falle des Frankfurter Projekts sogar vier jährliche Wellen von 2005 bis 2008 mit teils identischem Fragenkatalog und teils jährlich wechselnden Schwerpunkten, im Falle des Stuttgarter Projekts eine Befragung im Herbst 2007.

Auch wurde in diesen Befragungen stärker auf einzelne Teilbereiche der Sozialpolitik (wie Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Familienpolitik) und einzelne Institutionen (wie GRV, Krankenversicherung und Sozialhilfe) sowie konkrete Reformprojekte (wie „Rente mit 67“ und „gesetzlicher Mindestlohn“) eingegangen.

Die meisten der im Folgenden referierten Befunde stammen aus diesen Studien (Nüchter et al. 2010, Trüdinger/Gabriel 2013). Gleichwohl ist zu beachten, dass diese Studien bereits sechs bis zehn Jahre zurückliegen und in der Zwischenzeit die sozialpolitische Entwicklung weitergegangen ist, sodass sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch Veränderungen in den Einstellungsmustern ergeben haben. Aus den Befunden der genannten Studien können somit Hypothesen über Einstellungsmuster und Zusammenhänge abgeleitet werden, die in einer aktuellen Studie auf ihre fortdauernde Gültigkeit zu überprüfen sind.

Die genannten international vergleichenden Studien (ISSP, ESS, Eurobarometer) stellen zwar eine geeignete Datenbasis für Fragen zu den Zielen und Prioritäten sowie dem Umfang wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten dar, können aber nationalen Unterschieden in der Ausgestaltung der Institutionen und Programme nur unzureichend, wenn überhaupt Rechnung tragen. Darin liegt aber gerade die Chance und Stärke einer nationalen Erhebung, dass sie auf die im jeweiligen Land existierenden Institutionen Bezug nehmen und eine gewisse Vertrautheit der Bürger_innen mit diesen voraussetzen kann. Dies schließt die Bewertung durchgeführter Reformen ebenso ein wie Einstellungen zu vorgeschlagenen, aber (noch) nicht realisierten Reformprojekten. Insofern können sich Befunde aus international vergleichenden Studien und solchen aus nationalen Studien sinnvoll und fruchtbar ergänzen.

5

WELCHEN WOHLFAHRTSSTAAT WOLLEN DIE BÜRGER_INNEN?

Die allgemeinen Ziele und Prinzipien des Wohlfahrtsstaates in Deutschland, ebenso aber auch in den Vergleichsländern Niederlande und Schweden, werden von einer großen Mehrheit der Bevölkerung geteilt. Das belegen zahlreiche empirische Studien.⁸ Andreß et al. (2001) stellen in ihrer Studie Befunde für Deutschland aus repräsentativen Bevölkerungsumfragen von 1985 bis 1996 zusammen. Daraus lassen sich folgende Ergebnisse gewinnen (vgl. Tabelle 2):

Wenn man die Absicherung sozialer Risiken und die Sicherung des Lebensstandards als „institutionellen Kern“ des Sozialstaats begreift, so zeigt sich, dass die staatliche Verantwortung

dafür, „die soziale Sicherheit bei Krankheit, Not und Arbeitslosigkeit“ zu gewährleisten, nahezu ungeteilte Zustimmung findet – in den neuen Bundesländern noch mehr als in den alten. Gewisse Unterschiede zeigen sich allerdings, wenn man nach verschiedenen sozialpolitischen Teilbereichen differenziert. So erfährt die staatliche Zuständigkeit für die „gesundheitliche Versorgung von Kranken“ und für den „Lebensstandard alter Menschen die größte Zustimmung (immer über 95 Prozent). Dagegen fällt die Zustimmung zur Sicherung des Lebensstandards von Arbeitslosen deutlich geringer aus, liegt aber immer noch bei ca. 80 Prozent in den alten und bei über 90 Prozent in den neuen Bundesländern. Die Unterstützung für eine staatliche Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel der Vollbeschäftigung bzw. einer Beschäftigungsgarantie („jedem

⁸ Vgl. hierzu beispielsweise Gelissen (2002), Svallfors (1997, 2003 und 2012), Larsen (2006), Oorschot/Meuleman (2012) und Raven (2012).

Tabelle 2

Einstellungen zur Verantwortung des Staates für bestimmte Politikbereiche im innerdeutschen Vergleich 1990 – 1996

	alte Bundesländer				neue Bundesländer			
	1990	1991	1994	1996	1990	1991	1994	1996
soziale Sicherheit bei Krankheit, Not und Arbeitslosigkeit		91	87			99	97	
gesundheitliche Versorgung für Kranke	96			97	99			99
Lebensstandard alter Menschen sichern	95			96	99			98
Lebensstandard Arbeitsloser sichern	79			80	94			92
Arbeitsplatz für jeden, der arbeiten will	74	79		74	95	97		92
Einkommensunterschiede zwischen Arm und Reich abbauen	63	68		62	84	91		84
garantiertes Mindesteinkommen		(1992) 57				(1992) 87		

Datenbasis: ISSP 1990, 1992, 1996, ALLBUS 1991, 1994.

Anmerkung: Die Werte geben jeweils den Anteil derjenigen in Prozent an, die einer staatlichen Zuständigkeit „zustimmen“ oder „eher zustimmen“ (auf einer vierstufigen Skala).

Quelle: Andreß et al. (2001: 108, Tabelle 5.1) (gekürzt).

einen Arbeitsplatz sichern, der arbeiten will“) ist in den alten Bundesländern (ABL) bereits seit den 1980er Jahren rückläufig und wird Mitte der 1990er Jahre nur noch von etwa drei Viertel der Bevölkerung geteilt, in den neuen Bundesländern (NBL) dagegen noch von über 90 Prozent. Darin spiegelt sich die größere Betroffenheit der ostdeutschen Bevölkerung durch die rapide ansteigende Arbeitslosigkeit infolge der ökonomischen Transformation nach der Vereinigung.

Eine im Vergleich zur allgemeinen sozialen Sicherheit, insbesondere in den Bereichen Alter und Gesundheit, deutlich geringere, aber immer noch mehrheitliche Zustimmung zeigt sich im Bereich staatlicher Einkommenspolitik. Dass es Aufgabe des (Sozial-)Staates sei, Einkommensunterschiede zwischen hohen und niedrigen Einkommen bzw. zwischen Arm und Reich abzubauen, finden – je nach Frageformulierung – in den alten Bundesländern nur etwa 60 Prozent, in den neuen Bundesländern dagegen ca. 80 Prozent der Bürger_innen. Noch stärker ist die Diskrepanz bezüglich der Unterstützung der Idee eines staatlich garantierten Mindesteinkommens: Anfang der 1990er Jahre wird sie in den NBL von 87 Prozent befürwortet, in den ABL jedoch nur von 57 Prozent.

Dies mag, ähnlich der Einstellungen zur staatlichen Arbeitsmarktpolitik, zum Teil dem sozioökonomischen Strukturwandel nach der Vereinigung geschuldet sein, d. h. der dadurch verursachten stärkeren Problembelastung und dem erhöhten Bedarf an staatlicher Intervention. Vieles spricht jedoch dafür, dass die ostdeutsche Bevölkerung in den vier Nachkriegsjahrzehnten aufgrund ihrer Sozialisationserfahrungen und ideologischen Prägung unter DDR-Verhältnissen andere, sprich höhere Erwartungen an die Rolle des Staates richtet als die westdeutsche Bevölkerung, die dem Sozialstaat eine vergleichsweise geringere, weniger umfassende Verantwortung zuschreibt (Roller 1998, 2002a). Mit anderen Worten: Die Bür-

ger_innen in den beiden Teilen Deutschlands präferieren tendenziell unterschiedliche normative Wohlfahrtsstaatsmodelle. Im Westen das für Deutschland als typisch geltende konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaatsmodell, das die soziale Verantwortung nicht nur beim Staat, sondern auch bei den Arbeitgeber_innen und nicht zuletzt bei den Individuen selber sieht, im Osten ein eher sozialistisch-sozialdemokratisch geprägtes Modell mit einer stärkeren egalitaristischen Orientierung. Es bleibt zu prüfen, ob sich die Erwartungen bzw. Ansprüche an den Sozialstaat in den vergangenen 25 Jahren einander angenähert haben.

In diesem Zusammenhang ist ein vergleichender Blick auf die Niederlande und Schweden aufschlussreich. Der European Social Survey 2008 liefert dazu eine geeignete und aktuelle Datengrundlage, da hier sehr ähnliche Fragen gestellt wurden (vgl. Tabelle 3).

Zunächst fällt auf, dass in allen untersuchten Politikbereichen die dem Staat zugeschriebene Verantwortung über dem (theoretischen) Durchschnitt der Skala (von 0 bis 10) liegt, was bedeutet, dass in allen drei Untersuchungsländern die Mehrheit der Bevölkerung den Staat in der primären Verantwortung sieht. Weiterhin zeigt sich, dass die Reihenfolge der Politikbereiche, für die der Staat nach Meinung der Bürger_innen verantwortlich sein sollte, sehr ähnlich ist: An der Spitze steht die gesundheitliche Versorgung, gefolgt von der Sicherung des Lebensstandards im Alter. An dritter Stelle rangiert bemerkenswerter Weise die Zielsetzung ausreichender Kinderbetreuungsmöglichkeiten für berufstätige Eltern, die im Schnittpunkt von Familien- und Arbeitsmarktpolitik liegt. Erst danach folgen die Sicherung des Lebensstandards für Arbeitslose und schließlich die Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel der Vollbeschäftigung. Letzteres ist besonders erstaunlich im Falle Schwedens, galt doch die aktive Arbeitsmarktpolitik über

Tabelle 3

Einstellungen zur Verantwortung des Staates für bestimmte Politikziele im internationalen Vergleich

	Deutschland	Niederlande	Schweden
ausreichende gesundheitliche Versorgung für Kranke	8,3	8,3	8,8
angemessener Lebensstandard im Alter	7,4	7,7	8,5
angemessener Lebensstandard für Arbeitslose	6,3	6,3	7,2
Arbeitsplatz für jeden, der arbeiten will	6,0	5,4	6,1
ausreichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten für berufstätige Eltern	7,8	6,3	8,0
Durchschnitt	7,2	6,8	7,7

Datenbasis: European Social Survey 4, 2008.

Frage: Menschen haben verschiedene Vorstellungen davon, wofür der Staat verantwortlich sein sollte und wofür nicht. Sagen Sie mir bitte für jede der folgenden Aufgaben auf einer Skala von 0 bis 10, wie sehr der Staat dafür verantwortlich sein sollte. Sollte der Staat dafür verantwortlich sein ...

Anmerkung: Die Einstellungen wurden auf einer Skala von 0 „überhaupt nicht verantwortlich“ bis 10 „voll und ganz verantwortlich“ gemessen.

Quelle: Kohl 2013: 3, Tabelle 1.

Jahrzehnte als Markenzeichen des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodells. Jedoch bleibt richtig, dass in Schweden in allen hier betrachteten Politikbereichen dem Staat die höchste Verantwortung zugeschrieben wird, und somit das „wohlfahrtsstaatliche Anspruchsniveau“ deutlich höher ist als in Deutschland und den Niederlanden. Diese beiden Länder weisen ein recht ähnliches Profil auf, mit Ausnahme der Beschäftigungssicherung und der Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die in den Niederlanden weniger häufig als Aufgabe des Staates angesehen werden.

Die hohe Anerkennung der staatlichen Verantwortung bezüglich wichtiger gesellschaftspolitischer Ziele wird durch die neuere Studie von Nüchter et al. (2010) auch für das Jahr 2008 im Wesentlichen bestätigt (vgl. Tabelle 4).

Bei der Frage nach den übergeordneten sozialstaatlichen Zielen wurden alle erfragten Ziele von einer großen Mehrheit, von ca. 73 bis zu 95 Prozent der Bürger_innen in Ost und West, für „wichtig“ oder „sehr wichtig“ erachtet (Nüchter et al. 2010: 46). Jedoch werden nicht alle Ziele für gleich wichtig gehalten. Die Ziele „Vermeidung von Armut“, „Sicherung des sozialen Friedens“ und „Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt“ werden von jeweils etwa 60 Prozent der Befragten als „sehr wichtig“ eingestuft, wobei die Unterschiede zwischen Ost und West hier relativ gering ausfallen. Dagegen wird das verteilungspolitische Ziel der „Verringerung der Einkommensunterschiede“ in den neuen Bundesländern von 46 Prozent für sehr wichtig gehalten, in den alten Bundesländern aber nur von 37 Prozent. Überraschender Weise rangiert dieses Ziel jedoch in beiden Teilen Deutschlands noch vor der „Sicherung des Lebens- und Versorgungsstandards“, was eigentlich eher dem Leitbild des konservativen Wohlfahrtsstaatsmodells entsprechen würde. Hier scheint sich ein gewisser Wertwandel auch in den alten Bundesländern abzuzeichnen. Man kann die Frage nach der Wichtigkeit der verschiedenen Sozialstaatsziele aber auch im Sinne einer Prioritätenfolge unter den jeweiligen, d. h. sich wandelnden sozioökonomischen

Rahmenbedingungen interpretieren. Danach werden gerade diejenigen Ziele für besonders wichtig gehalten, die am stärksten gefährdet oder gar verletzt sind.

Diese Interpretation wird gestützt, wenn man ergänzend Befunde zur Beurteilung der Verteilungsgerechtigkeit heranzieht (vgl. Abbildung 5).

Die Aussage „Die Einkommensunterschiede in Deutschland sind zu groß“ findet zunehmend Zustimmung, auch und gerade bei der westdeutschen Bevölkerung. Waren es 1999 noch 76 Prozent in den ABL, die dieser Aussage voll oder eher zustimmten, ist dieser Anteil bis 2008 auf 89 Prozent angestiegen. In den NBL war die Zustimmung (d. h. kritische Beurteilung) stets noch stärker, ist aber nicht weiter angestiegen, sodass sich im Zeitverlauf die Beurteilungen der Einkommensunterschiede in Ost und West einander angeglichen haben.

Eine weitere Bestätigung dieses Trends liefern die Antworten auf die Frage, „in welchem Maße die gerechte Verteilung des Wohlstandes in Deutschland realisiert [ist]“ (vgl. Frageformulierung in Nüchter et al. 2010: 27, Abb. 7). Im Jahr 2008 sahen 79 Prozent der westdeutschen und 85 Prozent der ostdeutschen Bevölkerung dieses verteilungspolitische Ziel als „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ realisiert an. Dies signalisiert im Westen einen deutlichen Anstieg von 71 Prozent (1998) und im Osten einen Rückgang von damals 92 Prozent, also auch hier eine Angleichung der Wahrnehmung in Ost und West.

In die gleiche Richtung weisen Befunde zur Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit (vgl. Abbildung 6).⁹ Waren 1995 und 2001 etwa die Hälfte der Bürger_innen der Meinung,

⁹ Die allgemeine Frageformulierung „Hat die soziale Gerechtigkeit bei uns in den letzten drei, vier Jahren zugenommen, abgenommen oder ist sie gleich geblieben?“ ist im jetzigen Zusammenhang nicht ganz unproblematisch, aber auch nicht unplausibel. Sie unterstellt erstens, dass die Befragten unter „sozialer Gerechtigkeit“ vor allem „Verteilungsgerechtigkeit“ verstehen, und zweitens, dass sie Verteilungsgerechtigkeit im Sinne größerer Einkommensgleichheit bzw. geringerer Einkommensungleichheit verstehen.

Tabelle 4

Einstellungen zur Verantwortung des Staates für bestimmte Ziele im innerdeutschen Vergleich 2008

	alte Bundesländer	neue Bundesländer
Sicherung des sozialen Friedens	57	57
Vermeidung von Armut	61	59
Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt	53	60
Einkommensunterschiede zwischen Arm und Reich verringern	37	46
Sicherung des Lebens- und Versorgungsstandards	32	36
Förderung von mehr Eigenverantwortung	23	24

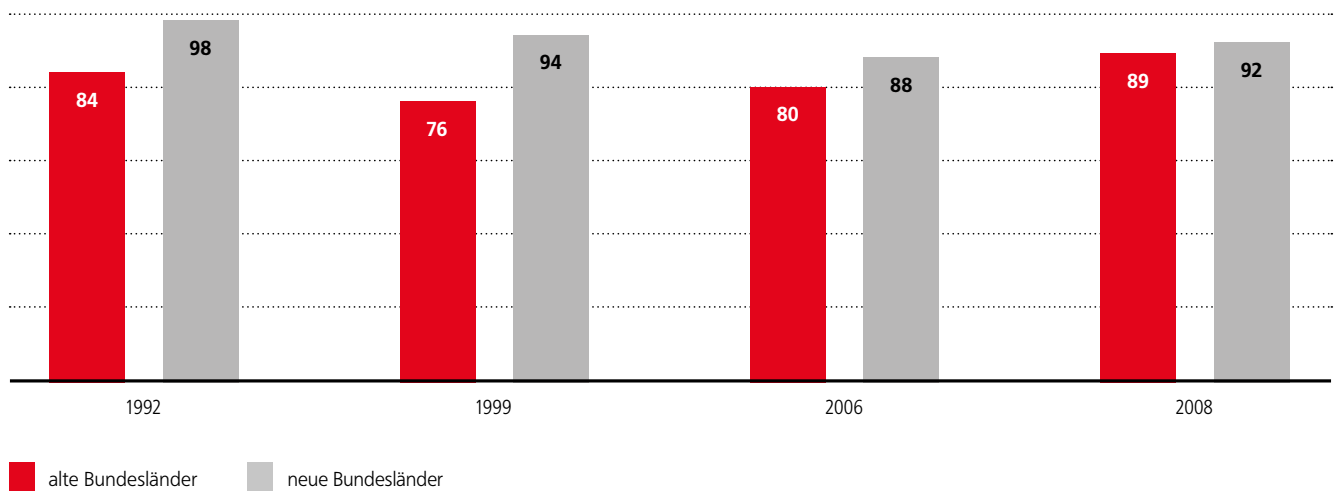
Frage: Ein Sozialstaat kann ja mehrere Ziele verfolgen. Bitte geben Sie für jede der folgenden Zielsetzungen an, ob Sie dieses Ziel für sehr wichtig, eher wichtig, weniger wichtig oder unwichtig halten.

Anmerkung: Die angegebenen Werte sind Prozentwerte der Antwortkategorie „sehr wichtig“. Quelle: Nüchter et al. 2011: 46, Abb.18.

die soziale Gerechtigkeit habe abgenommen, so ist dieser Anteil in den Jahren 2005 bis 2008 auf etwa drei Viertel hochgeschwungen. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil derer, die keine wesentliche Veränderung bemerkten, von etwa einem Drittel auf etwa ein Fünftel gesunken. Nur eine verschwindend kleine Minderheit von fünf Prozent sieht eine zunehmende soziale Gerechtigkeit.

Die vorgestellten Befunde geben der verbreiteten Rede einer von der Mehrheit der Bevölkerung empfundenen „Gerechtigkeitslücke“ eine anschauliche empirische Bestätigung. Die Frage stellt sich jedoch, ob diese in der Bevölkerung verbreitete Wahrnehmung einer erhöhten Sensibilisierung gegenüber sozialer Ungleichheit zuzuschreiben ist oder einer veränderten Realität der Einkommensverteilung entspricht.

Abbildung 5

Einstellungen zu Einkommensunterschieden 1992–2008: Die Einkommensunterschiede in Deutschland sind zu groß

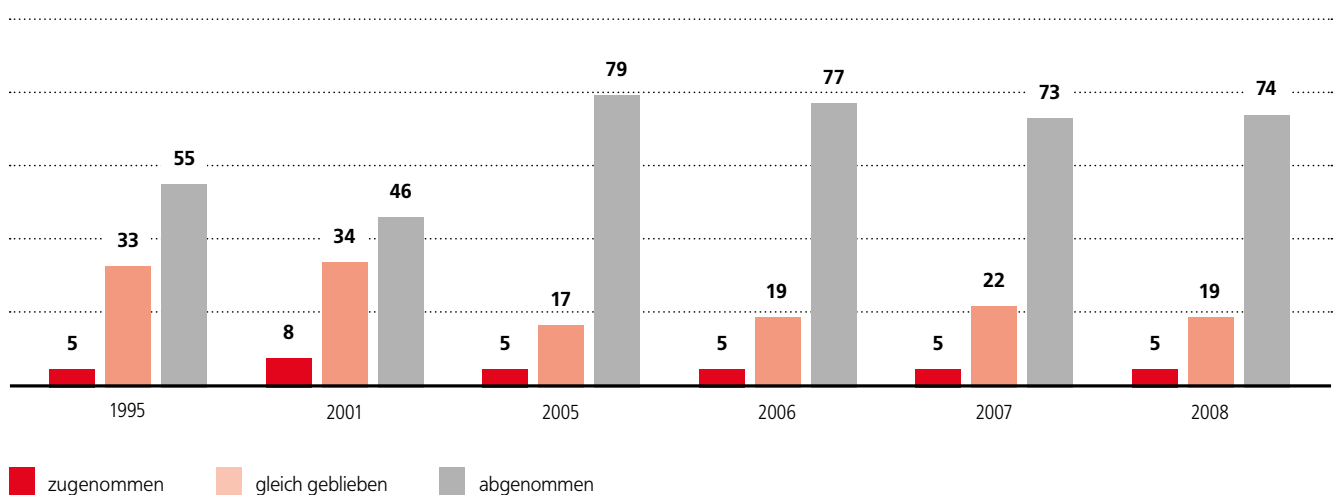
Datenquelle: 1992 und 1999: ALLBUS, 2006 und 2008: Sozialstaatssurvey.

Frage: Bitte geben Sie zu der folgenden Aussage an, ob Sie ihr voll zustimmen, eher zustimmen, ihr weder zustimmen noch sie ablehnen, sie eher ablehnen oder voll ablehnen: Die Einkommensunterschiede sind zu groß.

Anmerkung: Die angegebenen Werte stellen die aufsummierten Anteile der Antwortkategorien „stimme voll zu“ und „stimme eher zu“ in Prozent dar.

Quelle: Nüchter et al. 2010: 27, Abb. 6.

Abbildung 6

Einstellungen zur Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit 1995–2008

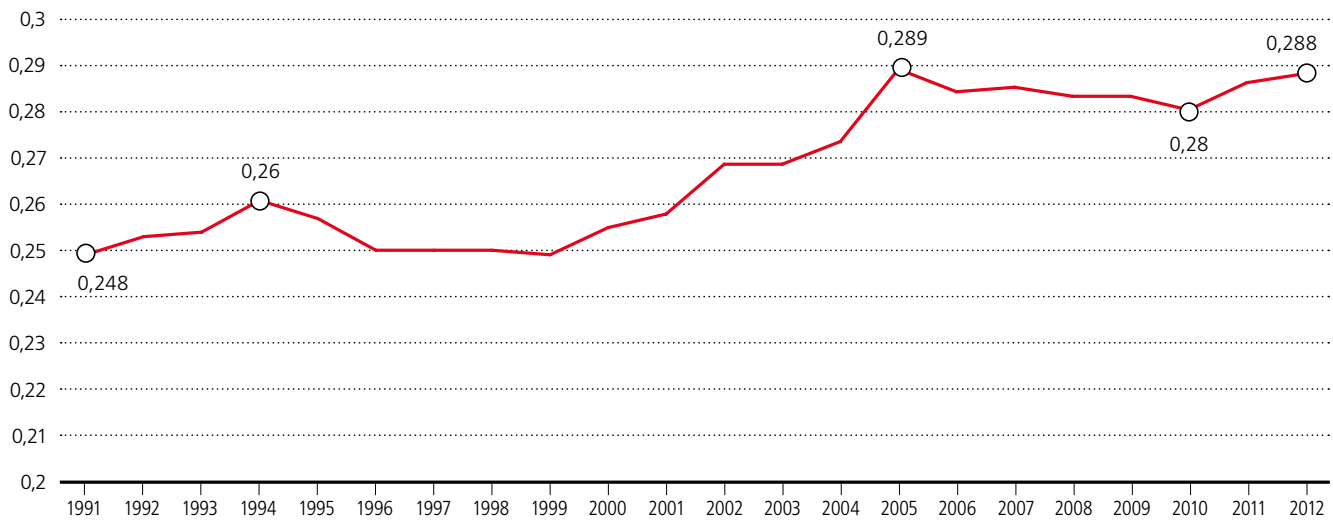
Datenquelle: 1995 und 2001: Allensbach; 2005–2008: Sozialstaatssurvey.

Frage: Und jetzt mal ganz allgemein gefragt: Hat die soziale Gerechtigkeit bei uns in den letzten drei, vier Jahren zugenommen, abgenommen oder ist sie gleich geblieben?

Anmerkung: Alle Angaben in Prozent.

Quelle: Nüchter et al. 2010: 26, Abb. 5.

Abbildung 7
Entwicklung der Einkommensungleichheit 1991 – 2012



Anmerkung: Gini-Koeffizient der verfügbaren Haushaltseinkommen.

Quelle: Spannagel 2015: 7, Abb. 3.

Eine Analyse der langfristigen Einkommensentwicklung seit Anfang der 1990er Jahre auf der Basis von SOEP-Daten mit Hilfe verschiedener Indikatoren liefert hierzu eindeutige Ergebnisse (vgl. Spannagel 2015).

Der Gini-Koeffizient der verfügbaren Haushaltseinkommen, der für die Ungleichheit der Einkommensverteilung ein zusammenfassendes Maß darstellt, ist von 0,248 (1991) – unter gewissen Schwankungen, aber im Trend unzweideutig – auf 0,288 (2014) angestiegen. Die Armutsquote, gemessen am Anteil der Personen, die in Haushalten mit einem verfügbaren Einkommen von weniger als 50 Prozent des Medians leben, hat sich von 5,65 (1991) auf 7,96 Prozent (2012) erhöht. Legt man die Einkommensschwelle um zehn Prozentpunkte höher, was der sogenannten Armutsgefährdungsquote entspricht, ist ein Anstieg von 11,13 (1991) auf 14,43 Prozent (2012) zu verzeichnen. Am oberen Ende der Einkommensverteilung ist der Anteil der Personen, die in Haushalten mit einem verfügbaren Einkommen von mehr als 200 Prozent des Medians leben (Einkommensreiche), im gleichen Zeitraum von 5,56 auf 8,07 Prozent gestiegen. Daraus ergibt sich in der Zusammenschau das Bild einer zunehmenden Polarisierung zwischen Arm und Reich und einer Schrumpfung der mittleren Einkommenslagen.

Auch hier ist ein Vergleich mit den Niederlanden und Schweden aufschlussreich: Nach den Daten des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat 2016) weist Deutschland im Jahr 2013 mit einem Gini-Koeffizienten von 0,297 die höchste Einkommensungleichheit unter den drei Ländern auf (nahe am EU-Durchschnitt von 0,305), während die Niederlande mit 0,251 und Schweden mit 0,249 zu den Ländern mit der geringsten Einkommensungleichheit gehören. Hinzu kommt, dass seit 2005 die Einkommensungleichheit in Deutschland am stärksten zugenommen hat (2005: 0,261), während sie in Schweden nur mäßig gestiegen ist (2005: 0,234) und in

den Niederlanden sogar zurückgegangen ist (2005: 0,269).¹⁰ Darüber hinaus hat Eurostat – im Hinblick auf die Europa 2020-Strategie – eine Quote der durch relative Armut oder durch soziale Exklusion gefährdeten Personen berechnet.¹¹ Diese Quote beträgt im Jahr 2013 für Deutschland 20,3 Prozent, für die Niederlande dagegen nur 14,6 Prozent und für Schweden 16,4 Prozent.

Vor dem Hintergrund der objektiven Einkommensentwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte erscheint die kritischere Bewertung der Einkommensungleichheit unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit als eine durchaus realitätsadäquate Wahrnehmung.

Unter den erfragten Sozialstaatszielen wird die „Förderung von mehr Eigenverantwortung“ nur von einem Viertel der Befragten für „sehr wichtig“ gehalten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dem Staat die **alleinige** Verantwortung für die Absicherung sozialer Risiken zugewiesen wird. Zwar sehen mehr als die Hälfte der Bürger_innen (ca. 60 Prozent) den Staat als Hauptakteur und „sehr stark verantwortlich“ für die soziale Sicherung. Aber ebenfalls mehr als die Hälfte halten auch die Arbeitgeber_innen sowie die privaten Haushalte für zumindest mitverantwortlich. Daraus ergibt sich zusammenfassend die Vorstellung einer geteilten Verantwortung, wobei „der Staat nach wie vor die Hauptverantwortung (hat), während den privaten Haushalten und den Arbeitgebern eine wichtige unterstützende Rolle zugeschrieben wird“ (Nüchter et al. 2010: 54). Dieses Bild entspricht auch weitgehend dem Idealtyp des konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaatsmodells, dem der deutsche Sozialstaat seit seinen Anfängen sehr nahekommt.

¹⁰ Zu einer detaillierten Analyse vgl. auch OECD (2008, Kap. 1).

¹¹ Zu den Einzelheiten vgl. Eurostat (2016).

In Anbetracht der seit den 1990er Jahren unter neoliberalen Vorzeichen betriebenen Reformen wäre zu vermuten, dass die Selbstverantwortung der Individuen und privaten Haushalte stärker betont und die Verantwortung des Staates demgegenüber zurückgenommen würde. Dies ist jedoch – was das Meinungsbild in der Bevölkerung betrifft – nicht der Fall, eher trifft das Gegenteil zu. In den Jahren 2005 bis 2008 ist jedenfalls ein Anstieg der dem Staat zugeschriebenen Verantwortung festzustellen, der „eher zu verstehen ist als Wunsch nach einer Rückkehr zum Status quo ante, in dem der Staat seinen Aufgaben noch hinreichend nachkam“ (Nüchter et al. 2010: 57).

Insgesamt ist das Meinungsbild bezüglich der relativen Bedeutung der verschiedenen Akteure der sozialen Sicherung relativ stabil. Es wäre daher ein gravierender Interpretationsfehler, aus der Richtung der in den vergangenen beiden Jahrzehnten propagierten und realisierten sozialpolitischen Reformen zu schließen, dass die Werte und Ziele des Sozialstaats an Akzeptanz in der Bevölkerung verloren hätten. Es ist vielmehr notwendig, zwischen der Akzeptanz der grundlegenden Prinzipien und Ziele des Sozialstaats (dem Soll-Zustand) und der Bewertung seiner Leistungen und Defizite (Ist-Zustand) zu unterscheiden.

6

WIE BEWERTEN DIE BÜRGER_INNEN DIE LEISTUNGEN DES WOHLFAHRTSSTAATES?

Einen ersten Hinweis auf die Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit der Bürger_innen mit dem Status quo des Sozialstaats liefern die Antworten auf die Frage, ob der Staat für Sozialleistungen insgesamt mehr oder weniger Geld ausgeben soll (vgl. Tabelle 5). Wenn die Bürger_innen das gegebene Ausmaß sozialstaatlicher Aktivitäten für überzogen halten bzw. die Erbringung der Leistungen für ineffizient oder gar schädlich halten würden, sollte man erwarten, dass sie nicht bereit wären, dafür mehr Ressourcen – sei es in Form von Steuern oder Sozialbeiträgen – aufzuwenden.

Das Gegenteil ist bzw. war jedoch der Fall: 1994, wenige Jahre nach der Vereinigung, sprachen sich nur zwölf Prozent der Befragten in den ABL und eine verschwindend kleine Minderheit von einem Prozent in den NBL für die Kürzung von Sozialleistungen aus. Der Unterschied in der Beurteilung zwischen den Menschen in West und Ost ist jedoch frappierend: Während sich in den ABL die Mehrheit (60 Prozent) für eine Beibehaltung des erreichten Niveaus aussprach, forderte in den NBL eine Mehrheit (71 Prozent) sogar Ausweitungen der Sozialleistungen. Dies wird – wie schon erwähnt – verständlich vor dem Hintergrund der Umbruchsituation nach der Vereinigung und insbesondere der Probleme auf dem Arbeitsmarkt in den NBL, die einen erhöhten Bedarf an Leistungen zur Abmilderung der sozialen Folgeprobleme des ökonomischen Strukturwandels signalisierten.

Ein ähnliches Bild ergab sich auch dann, wenn die Befragten mit der Alternative „Sozialleistungen erhöhen“ oder „Steuern senken“ konfrontiert wurden. Auch dann sprach sich (1991) in den ABL eine Mehrheit von 60 Prozent und in den NBL sogar von ca. 80 Prozent für eine Erhöhung der Sozialleistungen aus; nur eine Minderheit zog Steuersenkungen vor. Bei dieser Frageformulierung wird allerdings nicht bedacht, dass die Ausweitung von Sozialleistungen u. U. Steuer- und Abgabenerhöhungen erfordert und Steuersenkungen meist mit Leistungskürzungen verbunden sind. Wenn man diesen Finanzierungsaspekt einbezieht, also Sozialleistungen und Steuern koppelt, ändert sich das Bild deutlich. In den ABL entscheidet sich (1996) nur noch ein Drittel der Befragten für eine Erhöhung der Sozialleistungen, wenn dies mit einer Anhebung von Steuern verbunden ist. Zwar fällt auch in den NBL nun die Zustimmung zur Erhöhung von Sozialleistungen deutlich ge-

ringer aus als bei isolierter Betrachtung. Doch „nach wie vor spricht sich allerdings eine Mehrheit von 60 Prozent für eine Erhöhung der Sozialleistungen aus“ (Andreß et al. 2001: 115). Die Unterschiede zwischen Ost und West treten deutlicher zutage. Dies mag an überhöhten Erwartungen in den NBL liegen, zum Teil aber auch daran, dass bis Mitte der 1990er Jahre die durch die Vereinigung bedingten erhöhten Belastungen durch Steuern und Sozialabgaben besonders in den ABL spürbar geworden sind. Es ist also ein diametral entgegengesetztes Meinungsbild zu konstatieren, worauf auch immer dies zurückzuführen sein mag.

Fragt man genauer danach, für welche Politikbereiche und Aufgaben mehr oder weniger Geld ausgegeben werden soll, erhält man Aufschluss darüber, welche sozialpolitischen Prioritäten die Bürger_innen setzen, und wo sie besondere Mängel und Defizite sehen. Hierbei ist zu beachten, dass es nicht um absolute Ausgabenbeträge geht, sondern um gewünschte **Veränderungen** gegenüber dem Status quo. Interessanterweise sprechen sich in keinem der erfragten Bereiche mehr als 20 Prozent der Befragten dafür aus, weniger Geld auszugeben als bisher. Für Verbesserungen im Gesundheits- und im Bildungswesen wäre sogar eine Mehrheit bereit, mehr Ressourcen zu investieren. Auch bei den monetären Transfers für Alte und Arbeitslose sind ca. 70 Prozent der Bürger_innen bereit, zumindest das gegebene Leistungsniveau beizubehalten. Allerdings geht hier im Laufe der 1990er Jahre der Anteil derer, die sich für höhere Ausgaben aussprechen, kontinuierlich zurück. Das bestehende Niveau der Absicherung wird offenbar zunehmend für ausreichend gehalten, sodass eine weitere Verbesserung – insbesondere im Vergleich zu anderen Aufgaben – weniger dringlich erscheint. Auch ist die Bereitschaft, Renten und Pensionen für alte Menschen zu finanzieren, größer als bei der Unterstützung von Arbeitslosen. Generell bestätigt sich für alle erfragten Politikbereiche der Befund, dass die Zustimmung der Bürger_innen in den NBL zur Erhöhung der Ausgaben und damit zur Ausweitung von Leistungen deutlicher höher ist als in den ABL.

Auch mehr als ein Jahrzehnt später (2008) hat sich dieses Bild nicht grundsätzlich gewandelt (vgl. Tabelle 6). Obwohl in der Frageformulierung explizit auf den Zusammenhang zwischen Ausgabenentwicklung und Finanzierungsnotwendig-

keiten hingewiesen wurde, spricht sich auch 2008 jeweils eine Mehrheit der Bürger_innen für höhere staatliche Sozialausgaben in allen erfragten Aufgabenbereichen aus (mit Ausnahme der Unterstützungsleistungen für Arbeitslose). In den NBL ist die Zustimmung zu höheren Ausgaben stets noch etwas höher als in den ABL. Allerdings sind die Ost-West-Unterschiede geringer geworden, und die Prioritätenrangfolge der Aufgaben ist die gleiche in Ost und West. „Der Befund ist eindeutig: Die Bevölkerung in Deutschland hält die Staatsausgaben für die soziale Sicherung für unzureichend“ (Nüchter et al. 2010: 62).

Was die Prioritäten sozialpolitischer Aufgaben betrifft, so steht die Unterstützung von Familien und Kindern mit ca. 80 Prozent an erster Stelle. Es folgen die Bereiche Pflege, gesundheitliche Versorgung und Grundsicherung für Bedürftige, also Bereiche der sozialen Grundversorgung, die jeweils von etwa zwei Dritteln der Bürger_innen als finanziell unterausgestattet angesehen werden. Die Sicherung des Lebensstandards im Alter, bei Erwerbsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit ist zwar konstitutiv für das konservative deutsche Wohlfahrtsstaatsmodell und genießt ebenfalls breite Unterstützung. Jedoch wird von vielen das erlangte Sicherungsniveau inzwischen

Tabelle 5

Einstellungen zu erwünschten Staatsausgaben für bestimmte Politikbereiche im innerdeutschen Vergleich 1990 – 1996

	alte Bundesländer				neue Bundesländer			
	1990	1994	1995	1996	1990	1994	1995	1996
Sozialleistungen sollten								
– ausgeweitet werden		28				71		
– so bleiben wie bisher		60				28		
– gekürzt werden		12				1		
Steuern senken oder Sozialleistungen erhöhen?		(1991)						
– Sozialleistungen erhöhen	62	60			81			
– Steuern senken	38	40			19			
– Sozialleistungen und Steuern erhöhen				31				60
– Sozialleistungen und Steuern senken				69				40
Regierung sollte für ...								
Gesundheitswesen								
– mehr Geld ausgeben	73			53				71
– Status quo beibehalten	24			40				26
Bildungswesen								
– mehr Geld ausgeben	59			51				60
– Status quo beibehalten	34			42				38
Renten und Pensionen								
– mehr Geld ausgeben	54	50	48	44		66	67	60
– Status quo beibehalten	44	35	42	51		26	27	38
Arbeitslosenunterstützung								
– mehr Geld ausgeben	36		35	27			61	56
– Status quo beibehalten	51		44	54			31	39

Datenbasis: ALLBUS 1990, 1991, 1994, 1996; WZB/ZUMA-Nachwahlstudie 1994, KSPW-Bus 1995.

Anmerkung: Der Anteil derjenigen, die Kürzungen bestimmter Ausgaben befürworten, ergibt sich durch Subtraktion derer, die Ausgabenerhöhungen befürworten oder den Status quo beibehalten wollen, von 100 Prozent.

Quelle: Andreß et al. 2001: 110, Tabelle 5.2 und 115, Tabelle 5.5 (gekürzt).

Tabelle 6

Einstellungen zu erwünschten Staatsausgaben für bestimmte Ziele im innerdeutschen Vergleich 2008

	alte Bundesländer	neue Bundesländer
Unterstützung von Familien und Kindern	79	83
Pflege im Alter und bei Krankheit	75	78
gesundheitliche Versorgung für Kranke	67	75
Grundsicherung für Bedürftige	61	68
Lebensstandardsicherung im Alter	61	63
Lebensstandardsicherung bei Erwerbsunfähigkeit	59	61
Lebensstandardsicherung für Arbeitslose	45	48

Frage: Und für welche Ziele sollte der Staat mehr oder weniger Geld ausgeben? Bitte geben Sie für die folgenden Bereiche an, ob die Regierung sehr viel mehr ausgeben, etwas mehr ausgeben, die Ausgaben auf dem jetzigen Stand halten, etwas weniger oder viel weniger ausgeben sollte. Bedenken Sie dabei, dass höhere Ausgaben auch höhere Steuern und Abgaben erfordern können.

Anmerkung: Die angegebenen Werte sind Prozentwerte der Antwortkategorien „viel mehr“ und „etwas mehr“.

Quelle: Nüchter et al. 2011: 62, Abb. 22.

als ausreichend angesehen, sodass nur noch moderate Leistungsverbesserungen (im Sinne der Dynamisierung = Anpassung an die allgemeine Einkommensentwicklung) für notwendig gehalten werden.

Allerdings lässt die generell hohe Zustimmung zur Verbesserung von Leistungen für Familien und Kinder (auf der Zielebene) noch nicht erkennen, durch welche konkreten Maßnahmen (auf der Mittelebene) diese erreicht werden sollen. Eine Untersuchung der Einstellungen zu verschiedenen Reformoptionen gibt hierzu näheren Aufschluss (vgl. Tabelle 7)

Wie weiter oben dargestellt, lassen sich in der Familienpolitik zwei Strategien unterscheiden: zum einen die finanzielle Förderung von Familien durch Geldleistungen und/oder Steuervergünstigungen, zum anderen die Förderung der Kinderbetreuung durch den hierzu notwendigen Ausbau der Infrastruktur (Sach- und Dienstleistungen).

Wie aus Tabelle 7 zu ersehen ist, finden die Maßnahmen zur direkten finanziellen Förderung von Familien die höchste Zustimmung, wobei vertikale Umverteilungsmaßnahmen (zugunsten finanziell schwacher Familien) etwas stärker präferiert werden als die horizontale Umverteilung von Ressourcen (abhängig von der Zahl der Kinder, aber einkommensunabhängig). Auch die steuerliche Entlastung von Familien zulasten von Kinderlosen findet mehrheitliche, allerdings deutlich geringere Zustimmung. Diese Maßnahmen werden in West und Ost gleichermaßen befürwortet.

Deutliche Unterschiede ergeben sich hingegen in Bezug auf die staatliche Förderung der Kinderbetreuung. Zwar findet der Ausbau der Ganztagesbetreuung von Kindern breite Unterstützung, aber in den NBL noch wesentlich stärker als in den ABL. Im Sinne der Orientierung an familienpolitischen Zielvorstellungen wichtiger erscheint noch, dass eine Mehrheit der westdeutschen und der ostdeutschen Bevölkerung der

Verbesserung der Infrastruktur zur Kinderbetreuung den Vorrang gibt vor zusätzlichen Geldleistungen für Familien. Auch hier ist die Unterstützung von bzw. Forderung nach solchen Maßnahmen in den NBL deutlich stärker ausgeprägt. Außerdem spricht sich eine Mehrheit der ostdeutschen Bürger_innen gegen eine finanzielle Förderung der häuslichen Kinderbetreuung aus, im Gegensatz zur westdeutschen Bevölkerung.

Auf deutliche Ablehnung stoßen dagegen, wiederum in den NBL noch stärker als in den ABL, die angebotenen Finanzierungsalternativen. Weder sind die Bürger_innen bereit, die Kosten für eine verbesserte Kinderbetreuung selbst zu übernehmen (etwa über höhere Eigenbeiträge) noch befürworten sie eine Finanzierung durch Kürzungen anderer Familienleistungen. Leider nicht erfragt wurden die verbleibenden Alternativen einer Finanzierung durch Kürzung anderer Sozialleistungen oder durch Kürzung anderer staatlicher Ausgaben.

Einen Vergleich der Leistungsbewertung des deutschen mit dem niederländischen und schwedischen Wohlfahrtsstaat ermöglicht Tabelle 8. Die ausgewählten wohlfahrtsstaatlichen Teilbereiche entsprechen weitestgehend den Bereichen, die schon in Tabelle 2 als wichtige Zieldimensionen des Wohlfahrtsstaates genannt wurden.

Zunächst fällt auf, dass die Bewertung der tatsächlichen Leistungen, die man als Ausdruck der Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit mit dem existierenden Wohlfahrtsstaat interpretieren kann, in allen drei Untersuchungsländern sehr viel niedriger liegt als die dem Staat zugeschriebene Verantwortung. In Deutschland ist die durchschnittliche Zufriedenheit (über alle Politikbereiche hinweg) am geringsten und in den Niederlanden am höchsten. Der schwedische Wohlfahrtsstaat liegt hinsichtlich der Bewertungen seiner Leistungen durch die Bevölkerung dazwischen, wobei anzumerken ist, dass

Tabelle 7
Einstellungen zu familienpolitischen Reformoptionen 2007

	alte Bundesländer	neue Bundesländer
Familien mit niedrigem Einkommen sollen vom Staat stärker unterstützt werden	1,10	1,17
Kinderreiche Familien sollen stärker unterstützt werden	0,99	0,90
Familien sollen weniger Steuern zahlen müssen als jetzt, Kinderlose dagegen mehr	0,63	0,59
Wer Kinder hat, soll eine höhere Rente bekommen als Leute, die keine Kinder haben	0,56	0,84 *
Eltern, die ihre Kinder zu Hause selbst betreuen, sollen zusätzliche finanzielle Hilfen bekommen	0,72	0,05 *
Der Staat soll weniger Geldleistungen an die Familien zahlen, dafür aber mehr Geld in die Infrastruktur für Familien stecken	0,48	0,71 *
Der Staat soll die Angebote zur Ganztagesbetreuung von Kindern ausbauen	0,94	1,43 *
Die Finanzierung der Kinderbetreuung sollen hauptsächlich die Familien selbst übernehmen	- 0,62	- 1,13 *
Die Finanzierung der Kinderbetreuung soll hauptsächlich durch die Kürzung anderer staatlicher Familienleistungen erfolgen	- 0,74	- 1,06 *

Frage: Jetzt kommen einige Aussagen über Maßnahmen in der Familienpolitik. Bitte sagen Sie mir für jede Aussage, inwieweit Sie ihr zustimmen oder nicht.

Anmerkungen: Die angegebenen Werte sind Mittelwerte der auf einer fünfstufigen Skala erhobenen Antworten: „stimme überhaupt nicht zu (-2)“, „stimme eher nicht zu (-1)“, „teils – teils (0)“, „stimme eher zu (+1)“, „stimme voll und ganz zu (+2)“.

* zeigen signifikante Mittelwertunterschiede ($p > 0,01$) zwischen NBL und ABL an.

Quelle: Trüdinger 2013: 143, Tabelle 1 (gekürzt und reorganisiert).

Tabelle 8
Bewertung der Leistungen des Staates in bestimmten Politikbereichen im internationalen Vergleich

	Deutschland	Niederlande	Schweden
Zustand des Gesundheitssystems	4,7	6,2	6,0
Lebensstandard von Rentner_innen und Pensionär_innen	5,6	6,3	4,7
Lebensstandard von Arbeitslosen	3,8	5,1	4,2
Chancen junger Menschen, zum ersten Mal eine Stelle zu finden	4,7	6,1	4,7
Angebot bezahlbarer Kinderbetreuungsmöglichkeiten für berufstätige Eltern	4,3	5,5	6,4
Durchschnitt	4,6	5,8	5,2

Datenbasis: European Social Survey 4, 2008 (eigene Berechnungen).

Frage: Wie schätzen Sie im Großen und Ganzen ... ein?

Anmerkung: Die Einstellungen wurden auf einer Skala von 0 „äußerst schlecht“ bis 10 „äußerst gut“ gemessen.

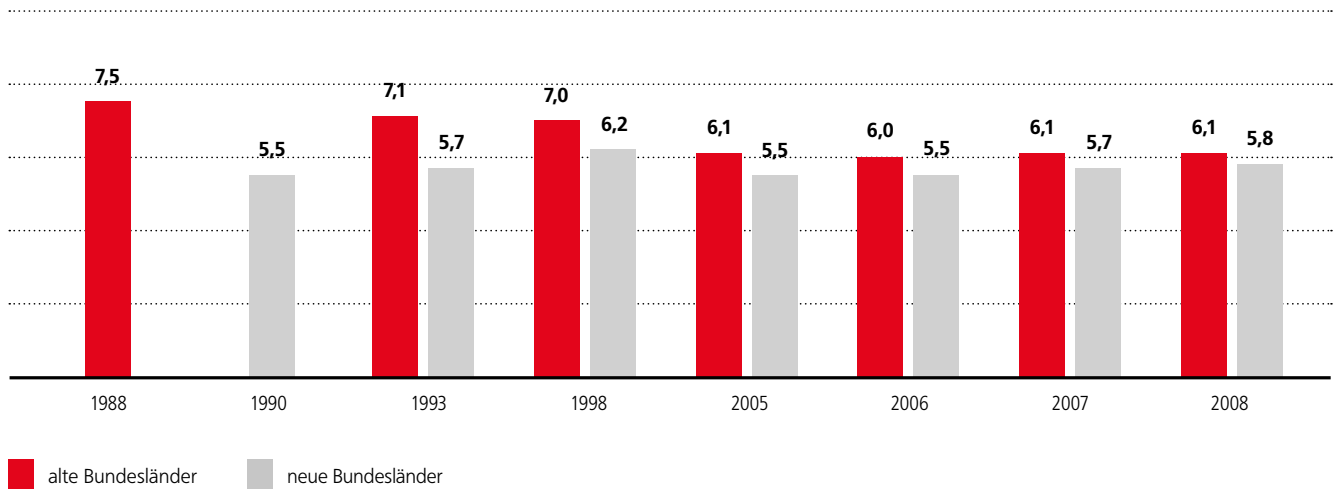
Quelle: Kohl 2013: 4, Tabelle 2.

Schweden nach den Daten des ESS 2008 die ungünstigste Leistungsbewertung unter den nordischen Ländern erhält (vgl. Kohl 2013: 4). Deutschland nimmt in keinem der fünf erfassten Politikbereiche eine Spitzenstellung ein. Als besonders kritisch wird die Lebensstandardsicherung für Arbeitslose

und das Angebot von Kinderbetreuungseinrichtungen wahrgenommen.

Betrachtet man die beiden Dimensionen der dem Staat zugeschriebenen Verantwortung und der Bewertung seiner tatsächlichen Leistungsfähigkeit im Zusammenhang, so wird

Abbildung 8
Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung 1988–2008



Frage: Ich benenne Ihnen jetzt verschiedene Lebensbereiche. Bitte sagen Sie mir, wie zufrieden oder unzufrieden Sie alles in allem damit sind.

Anmerkung: Die angegebenen Werte sind die Mittelwerte, gemessen auf einer Skala von 0 („ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („ganz und gar zufrieden“).

Quelle: Nüchter et al. 2010: 77, Abb. 30.

offensichtlich, dass es „keineswegs generell so (ist), dass die Zufriedenheit mit den Leistungen des Wohlfahrtsstaates dort besonders hoch ist, wo dem Staat eine hohe Verantwortung für die Wohlfahrt seiner Bürger zugeschrieben wird“ (Kohl 2013: 59). In Deutschland wird dem Sozialstaat eine stärkere bzw. umfassendere Verantwortung zugeschrieben als in den Niederlanden. Dennoch – oder möglicherweise deshalb – ist die Zufriedenheit mit seinen Leistungen in den Niederlanden wesentlich höher als in Deutschland. Ähnliches gilt für Schweden im Vergleich mit den Niederlanden. Andererseits wird im Vergleich Deutschlands mit Schweden jedoch deutlich, dass eine höhere sozialpolitische Verantwortung des Staates nicht zwangsläufig mit geringerer Zufriedenheit der Bürger_innen einhergehen muss. Die schwedischen Bürger_innen stellen höhere normative Ansprüche an den Wohlfahrtsstaat und sind dennoch zufriedener mit seinen Leistungen als die Deutschen.

Mit anderen Worten: Die Zufriedenheit der Bürger_innen mit dem Wohlfahrtsstaat ist kein objektiver Maßstab für die erbrachten Leistungen, sondern resultiert aus der **Bewertung** seiner Leistungen, **gemessen an den jeweiligen Wohlfahrtsansprüchen** (normativen Erwartungen).

„Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung bedeutet dementsprechend, dass sich die sozialstaatlichen Aktivitäten in Übereinstimmung mit den Grundhaltungen und Erwartungen der Menschen an den Sozialstaat befinden“ (Nüchter et al. 2010: 76). Daraus lässt sich der doppelte Schluss ziehen, dass es wesentlich darauf ankommt, durch welche konkreten Programme und Maßnahmen der Staat seiner sozialpolitischen Verantwortung gerecht wird, und darauf, dass die Bürger_innen das Vertrauen haben, dass die eingesetzten Ressourcen (unabhängig von ihrer Höhe) sinnvoll und effektiv verwendet werden.

Fragt man die Bürger_innen direkt nach ihrer Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung, so erkennt man, dass diese

sich in beiden Landesteilen unterschiedlich entwickelt hat (vgl. Abbildung 8).

In den alten Bundesländern befand sich die Zufriedenheit vor der Vereinigung auf einem hohen Niveau (Durchschnittswert 7,5), um in den Folgejahren kontinuierlich auf 7,0 (1998) abzusinken. In den neuen Bundesländern war dagegen 1990 die Zufriedenheit wesentlich geringer (5,5). Umfragen aus den ersten Jahren nach der Wende zeigen sogar, dass mehr als die Hälfte der Befragten in den NBL eine Verschlechterung ihrer sozialen Sicherheit im Vergleich zur DDR wahrnahmen und meinten, dass zu wenig für die Angleichung der Lebensverhältnisse getan wird (Andreß et al. 2001: 113 f.). Jedoch stieg in den folgenden Jahren der Anteil derer kontinuierlich an, die mit den Maßnahmen zur Angleichung der Lebensverhältnisse zufrieden sind, sodass sich die Differenz zwischen West und Ost deutlich verringerte (Durchschnittswert Ost 1998: 6,2).

Einen Tiefpunkt erreichte die Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung in beiden Teilen Deutschlands 2006, um danach wieder leicht anzusteigen. Da der Anstieg in den NBL vergleichsweise stärker ausfiel, ist eine Konvergenztendenz im Zufriedenheitsniveau zwischen Ost und West zu beobachten. Dennoch: Bis in die Gegenwart weisen die ostdeutschen Bürger_innen eine geringere Zufriedenheit auf und dies über alle Lebensbereiche hinweg (nicht nur in Bezug auf die soziale Sicherung) (vgl. Nüchter et al. 2010: 22). Im Vergleich mit anderen Lebensbereichen zeigt sich, dass die „öffentlichen“ Lebensbereiche, zu denen neben der sozialen Sicherung beispielsweise auch „öffentliche Sicherheit“ und „politische Partizipation“ zählen, deutlich kritischer beurteilt werden als die „privaten“ Lebensbereiche Familie, Gesundheit, Arbeitsplatz und der eigene Lebensstandard (vgl. Nüchter et al. 2010: 22).

7

WIE VIEL VERTRAUEN HABEN DIE BÜRGER_INNEN IN DIE (SOZIAL)POLITISCHEN INSTITUTIONEN?

Zufriedenheit und Vertrauen in das soziale Sicherungssystem hängen eng zusammen. Man kann davon ausgehen, dass zu einem guten Teil das Vertrauen in die Institutionen auf den in Vergangenheit und Gegenwart gemachten Erfahrungen mit dem Funktionieren des Systems (bzw. einzelner seiner Teile) beruht. Es kommt jedoch ein weiteres Kriterium hinzu: die Zukunftsorientierung. Die Menschen müssen darauf vertrauen können, dass die sozialstaatlichen Institutionen dauerhaft stabil und auch in Zukunft funktions- und leistungsfähig sind. Nur dann vermitteln sie das subjektive Gefühl sozialer Sicherheit. Natürlich bedeutet dies nicht, dass die Regelungen und Leistungen absolut unveränderlich sein müssen. Es kommt jedoch entscheidend darauf an, dass die grundlegenden Prinzipien und Regeln des Systems auch unter sich verändernden Rahmenbedingungen gewährleistet sind. Dies wäre z. B. nicht mehr der Fall, wenn die künftigen ökonomischen und/oder demografischen Probleme und Herausforderungen als so gravierend wahrgenommen werden, dass sie nicht mehr bewältigt werden können und inkrementelle Anpassungsschritte nicht mehr genügen.

Der zweite, vermutlich wichtigere „Risikofaktor“ besteht darin, dass die sozialpolitischen Institutionen und Programme stets Gegenstand und Produkt politischer Entscheidungen sind und die politischen Kräfte- und Mehrheitsverhältnisse sich ändern können. Insofern ist das Vertrauen in die sozialpolitischen Institutionen im engeren Sinn mit dem Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems im Allgemeinen verknüpft. Wenn das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz der sozialpolitischen Akteure und letztlich das Vertrauen in die politischen Institutionen (Parlament, Regierung) schwindet, leidet darunter auch das Vertrauen in die sozialpolitischen Institutionen im engeren Sinn. Dies kann bereits dann der Fall sein, wenn die sozialpolitische Reformdiskussion sehr kontrovers geführt wird und beispielsweise die Prinzipien des geltenden Systems von wichtigen Akteuren infrage gestellt werden.

Andererseits kann die aus wahrgenommenen Funktionsmängeln und Krisenerscheinungen resultierende Unzufriedenheit der Bürger_innen auch Anstoß für weitergehende Reformen sein. Dies erfordert aber, dass vonseiten der sozialpolitischen Akteure auch überzeugende Problemlösungsvorschläge und -strategien entwickelt werden.

Die im Folgenden dargestellten empirischen Befunde veranschaulichen verschiedene Facetten dieser Problematik.

Wenige Jahre nach Herstellung der Sozialunion, d. h. der Übertragung der sozialen Sicherungssysteme der alten Bundesrepublik auf das Beitrittsgebiet der ehemaligen DDR, unterscheidet sich das Vertrauen in diese Institutionen noch deutlich. Nur das Gesundheitswesen genießt großes Vertrauen in beiden Landesteilen, bemerkenswerter Weise in den NBL

Tabelle 9
Vertrauen in Einzelsysteme sozialer Sicherung 1994

	alte Bundesländer	neue Bundesländer
Gesundheitswesen		
– (großes) Vertrauen	57	64
– neutral	21	22
– wenig bis kein Vertrauen	23	14
Rentenversicherung		
– (großes) Vertrauen	45	40
– neutral	21	27
– wenig bis kein Vertrauen	33	34
Arbeitsämter		
– (großes) Vertrauen	33	19
– neutral	32	31
– wenig bis kein Vertrauen	35	49

Datenbasis: ALLBUS 1994.

Frage: Ich nenne Ihnen jetzt eine Reihe von öffentlichen Einrichtungen und Organisationen. Sagen Sie mir bitte bei jeder Einrichtung oder Organisation, wie groß das Vertrauen ist, das Sie ihr entgegenbringen.

Anmerkung: „Vertrauen“ wurde auf einer siebenstufigen Skala gemessen (hier in Prozent wiedergegeben), wobei die Werte nachträglich wie folgt zusammengefasst wurden: 1–3: wenig oder kein Vertrauen; 4: neutral; 5–7: (großes) Vertrauen.

Quelle: Andreß et al. 2001: 112, Tabelle 5.3.

noch stärker als in den ABL. Umgekehrt verhält es sich mit den Arbeitsämtern, die sowohl für die Unterstützung der Arbeitslosen als auch für die Arbeitsmarktpolitik zuständig sind. Etwa die Hälfte der Ostdeutschen hat wenig bis kein Vertrauen in die Arbeitsverwaltung, während nur 20 Prozent (großes) Vertrauen äußern. Aber auch in den ABL werden die Arbeitsämter relativ am schlechtesten beurteilt: Nur etwa ein Drittel der Befragten äußert (großes) Vertrauen, etwa ebenso viele nur geringes Vertrauen. Relativ ähnlich ist das Meinungsbild bezüglich der Rentenversicherung. Sie genießt zwar mehr Vertrauen als die Arbeitsämter, aber deutlich weniger als das Gesundheitswesen. Immerhin ein Drittel der Befragten äußert wenig bis kein Vertrauen in diese Kerninstitution der sozialen Sicherung.

In diesem gespaltenen Meinungsbild drücken sich die unterschiedlichen Erfahrungen und Beurteilungsmaßstäbe in Ost und West aus. Die erstaunlich positive Beurteilung des Gesundheitswesens in den NBL dürfte auf den Vergleich mit dem Gesundheitswesen unter DDR-Verhältnissen zurückzuführen sein, die negative Beurteilung der Arbeitsverwaltung vor allem auf die unzureichende Bewältigung der Arbeitsmarktp Probleme und die hohe Arbeitslosigkeit in den NBL, verglichen mit der Arbeitsplatzsicherheit vor der Wende. Das nicht sehr hohe Vertrauen in die Rentenversicherung dürfte dagegen weniger durch die aktuelle Lage als durch die anhaltenden Diskussionen über die zukünftige demografische Belastung geprägt sein.¹²

Knapp 15 Jahre später, 2008, hat sich das Bild, was die Reihenfolge der Einzelsysteme sozialer Sicherung betrifft, in einigen Punkten verändert.¹³ Am größten ist nach wie vor

das Vertrauen in die Krankenversicherung, der über zwei Drittel der Bevölkerung etwas oder großes Vertrauen entgegenbringen – und dies trotz der zwischenzeitlich vorgenommenen Reformen, die einerseits zu Leistungseinschränkungen, andererseits zu Beitragserhöhungen bzw. erhöhten Zuzahlungen geführt haben. Dagegen ist das Vertrauen in die Rentenversicherung weiter zurückgegangen. Sie steht nun am Ende der Liste. Anscheinend haben die Rentenreformen Anfang der 2000er Jahre mit der Absenkung des Rentenniveaus und der stufenweisen Erhöhung der Altersgrenze zu einer derartigen Verunsicherung in allen Bevölkerungsgruppen geführt, dass mehr als 60 Prozent wenig oder kein Vertrauen mehr in die Sicherheit der gesetzlichen Rente haben. Bemerkenswert ist ferner der Unterschied im Vertrauen zwischen dem etablierten System der Arbeitslosenversicherung und der durch die sogenannten Hartz-Reformen eingeführten Grundsicherung für Arbeitsuchende. Während Erstere noch mehrheitlich Vertrauen genießt, erfährt Letztere noch weniger Vertrauen als die Sozialhilfe, mit der sie in ihren Leistungen vergleichbar ist.

Im Durchschnitt der untersuchten Teilsysteme zeigt nur etwa die Hälfte der Befragten etwas oder großes Vertrauen und ein etwa gleich hoher Anteil weniger oder kein Vertrauen. Dies lässt den Schluss zu: „Das Vertrauen der Bevölkerung in die einzelnen Sicherungssysteme ist insgesamt nicht sehr hoch“ (Nüchter et al. 2010: 71).

Dieses ernüchternde Ergebnis wird erklärlich, wenn man die Einschätzung der Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems in die Betrachtung einbezieht (vgl. Abbildung 9).

Im Jahr 2008, noch vor dem Ausbruch der Finanzkrise, glaubte weniger als ein Drittel der Bundesbürger_innen, dass das politische System „gut“ oder „eher gut“ dazu in der Lage sei, die bestehenden Probleme der sozialen Sicherungssysteme zu lösen. Über die Hälfte schätzt die Problemlösungsfähigkeit „eher schlecht“ ein, und weitere 20 Prozent glauben, dass das politische System zur Problemlösung „überhaupt nicht“

¹² Nach übereinstimmenden Analysen (vgl. Roller 2000a, b; Lippl 2001) gehören gerade die Rentner_innen in den NBL zu den großen Gewinner_innen der Vereinigung.

¹³ Leider lässt diese Quelle keine Aufgliederung nach alten und neuen Bundesländern zu.

Tabelle 10
Vertrauen in Einzelsysteme sozialer Sicherung 2008

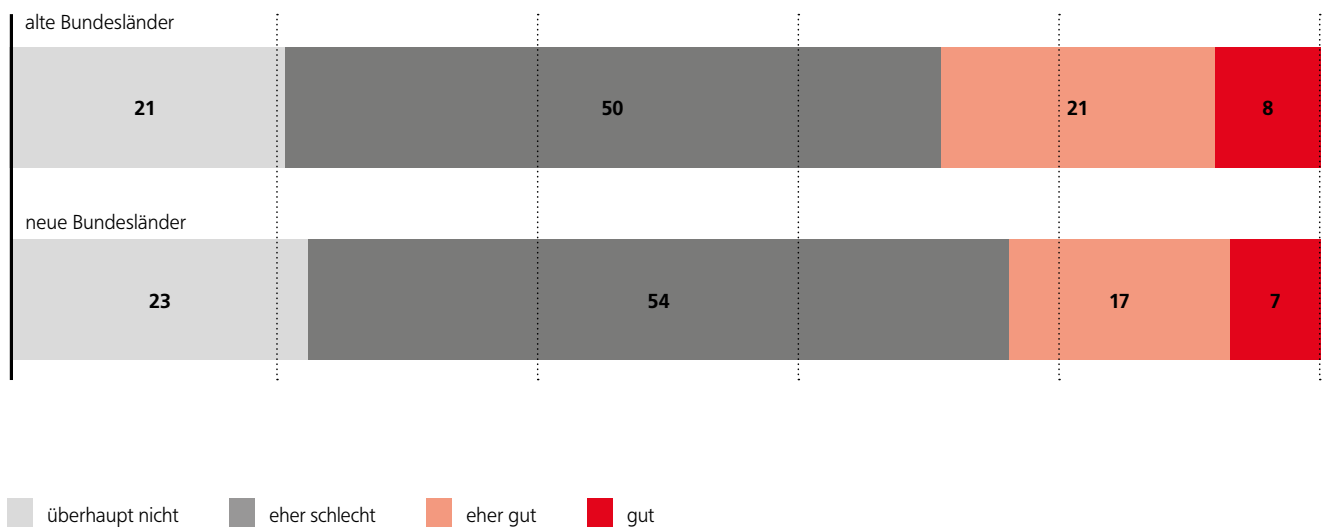
	überhaupt kein Vertrauen	weniger Vertrauen	etwas Vertrauen	großes Vertrauen
Krankenversicherung	6	27	44	23
Unfallversicherung	8	27	47	18
Arbeitslosenversicherung	9	34	45	12
Pflegeversicherung	11	39	41	9
Sozialhilfe	12	38	41	10
Grundsicherung für Arbeitsuchende	16	44	33	8
Rentenversicherung	23	40	28	10

Frage: Ich nenne Ihnen jetzt eine Reihe von Einrichtungen der sozialen Sicherung, und Sie sagen mir bitte bei jeder Einrichtung, wie groß das Vertrauen ist, das Sie ihr entgegenbringen.

Anmerkung: „Vertrauen“ wurde auf einer vierstufigen Skala gemessen: – 2: überhaupt kein Vertrauen; – 1: weniger Vertrauen; + 1: etwas Vertrauen; + 2: großes Vertrauen; alle Angaben in Prozent.

Quelle: Nüchter et al. 2010: 72, Ab. 26.

Abbildung 9
Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems 2008



Frage: Und wenn Sie jetzt an die Zukunft denken: Glauben Sie, dass das politische System Deutschlands in der Lage ist, die bestehenden Probleme der sozialen Sicherungssysteme gut, eher gut, eher schlecht oder überhaupt nicht zu lösen?
Anmerkung: Alle Angaben in Prozent.

Quelle: Nüchter et al. 2010: 74, Abb. 28.

in der Lage sei. Dieser deprimierende Befund wird auch dadurch kaum aufgehellt, dass in den Jahren 2005 bis 2008 der Anteil derer, die dem politischen System eine „eher gute“ oder „gute“ Problemlösungsfähigkeit zutrauen, von 23 auf 28 Prozent gestiegen ist (Nüchter et al. 2010: 75). Offenbar besteht – zumindest in Bezug auf die Probleme der sozialen Sicherung – ein erhebliches Vertrauensdefizit gegenüber dem politischen System. Vor diesem Hintergrund ist es geradezu erstaunlich, dass das Vertrauen in die Institutionen der sozialen Sicherung nicht noch mehr gelitten hat. Leider lässt die Allgemeinheit der Frageformulierung keine tiefergehende Analyse der Frage zu, ob für das mangelnde Vertrauen die Strukturmerkmale des politischen Systems (etwa der Föderalismus und der Zwang zu Koalitionsregierungen) verantwortlich gemacht werden oder eher die mangelnde Kompetenz der sozialpolitischen Akteure. Etwas genaueren Aufschluss gibt jedoch eine andere Untersuchung, in der (etwa zur gleichen Zeit) nach dem Vertrauen in die politischen Akteure gefragt wurde (vgl. Tabelle 11).

Die angegebenen Mittelwerte, die allesamt unter dem Skalenmittelwert (= 5) liegen, lassen erkennen, dass keiner der zentralen politischen Institutionen ein besonders großes Vertrauen entgegengebracht wird. Die einzelnen Institutionen und Akteure unterscheiden sich nur geringfügig in ihrer Vertrauenswürdigkeit. Das größte Vertrauen genießt bezeichnenderweise das Bundesverfassungsgericht, welches als „unparteiische Instanz“ quasi über der Parteipolitik steht. Auch wenn nach dem spezifischen Vertrauen in Bezug auf die Reform des Sozialstaats gefragt wird, ergibt sich die gleiche Reihenfolge. Dies lässt den Schluss zu, „dass die Bundesbürger nicht systematisch zwischen der allgemeinen und der policy-spezifischen

Vertrauenswürdigkeit politischer Institutionen und Akteure unterscheiden“ (Gabriel 2013: 83).¹⁴

Ganz anders die Situation in Schweden, wo Daten zum Vertrauen in die politischen Institutionen über einen längeren Zeitraum vorliegen, differenziert nach dem Vertrauen in die Politiker_innen, die politischen Parteien, die kommunale Politik, das Parlament und die Regierung gefragt (SOM Institute 2015).

Auf den ersten Blick ist auch in Schweden das allgemeine Vertrauen in die Politiker_innen nicht sonderlich hoch.¹⁵ Im Jahr 2000 sprachen ihnen nur etwa 20 Prozent „großes Vertrauen“ oder „eher Vertrauen“ aus; dieser Anteil stieg jedoch bis 2010 auf ca. 50 Prozent und liegt derzeit bei etwa 40 Prozent (SOM Institute 2015: 41). Ein anschaulicheres Meinungsbild der Bevölkerung gewinnt man, wenn man nach einzelnen Institutionen differenziert und die Differenz bildet zwischen den prozentualen Anteilen derer, die „großes Vertrauen“ oder „eher Vertrauen“ äußern, zu denjenigen, die „eher weniger“ oder „sehr wenig Vertrauen“ haben („opinion balance“) (SOM Institute 2015: 9). Bezüglich der politischen Parteien ist diese Differenz durchweg negativ, d.h. es überwiegt die Zahl derer, die wenig oder gar kein Vertrauen haben. Bezüglich des Parlaments und der Regierung ist dagegen die Differenz in der Mehrzahl der Jahre positiv, d.h. Parlament und Regierung genießen jeweils – trotz mehrerer Regierungswechsel im Untersuchungszeitraum – das Vertrauen einer Mehrheit der Bevölkerung. Besonders bemerkenswert ist, dass im Zeitverlauf,

¹⁴ Allerdings lässt die pauschale Rede von „den politischen Parteien“ und „den Politiker_innen“ die Frage ungeklärt, ob nicht manche Parteien bzw. Politiker_innen doch mehr Vertrauen genießen als andere.

¹⁵ Frage: „In general, how much do you trust Swedish politicians?“

Tabelle 11
Vertrauen in politische Institutionen bzw. Personen 2007

	generalisiertes Vertrauen	spezielles Vertrauen
Bundestag	4,3	4,1
Bundesregierung	4,3	4,1
Bundeskanzlerin	4,8	4,4
BM Arbeit und Soziales	4,3	4,2
BM Gesundheit	3,9	3,8
BM Familie	4,9	4,6
politische Parteien	3,4	3,4
Politiker_innen	3,0	3,2
Bundesverfassungsgericht	6,0	5,7

Fragen:

(a) **Generalisiertes Vertrauen:** Ich nenne Ihnen jetzt einige Einrichtungen und Personen des politischen Lebens.

Sagen Sie mir bitte bei jeder, ob Sie ihr oder ihnen vertrauen oder nicht. Wie ist das mit...

(b) **Spezielles Vertrauen:** Und inwieweit vertrauen Sie diesen Einrichtungen und Personen, wenn es speziell um die Reform des Sozialstaats in Deutschland geht? Wie ist es mit...

Anmerkung: „Vertrauen“ wurde auf einer fünfstufigen Skala gemessen: – 2: überhaupt nicht; – 1: eher nicht; 0: teils/teils; + 1: weitgehend; + 2: voll und ganz.

Die Angaben wurden vor Berechnung der Mittelwerte auf den Wertebereich 0 (überhaupt kein Vertrauen) bis 10 (volles Vertrauen) recodiert.

Quelle: Gabriel 2013: 85, Tabelle 1 (gekürzt).

zumindest seit Ende der 1990er Jahre, alle drei Kerninstitutionen einen Zuwachs an Vertrauen verzeichnen können.

Angesichts dieser Vertrauensbasis erstaunt es dann nicht mehr, dass die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie stets über 60 Prozent liegt, ebenfalls tendenziell ansteigt und in den vergangenen Jahren außerordentlich hohe Werte von 70 Prozent und mehr erreicht (SOM Institute 2015: 40).¹⁶ Erstaunlich ist allenfalls, dass die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie auf der nationalen Ebene noch höher ausfällt als auf der kommunalen und regionalen Ebene.

In Bezug auf die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates kommt der Haltung der Bevölkerung zur Staatstätigkeit, und insbesondere zur Frage der Größe des öffentlichen Sektors, besondere Bedeutung zu. Seit den 1970er Jahren hatte Schweden mit über 60 Prozent die höchste Staatsquote (gesamte öffentliche Ausgaben in Prozent des BIP) unter den europäischen und auch den OECD-Ländern. Zu Beginn der 1990er Jahre sprach sich inmitten einer schweren Rezession, verbunden mit einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit, eine Mehrheit der schwedischen Bevölkerung für eine Reduzierung des öffentlichen Sektors aus. In der Folgezeit wurde unter wechselnden Regierungen der Staatsanteil am Sozialprodukt kontinuierlich bis auf 52 Prozent (2012) zurückgeführt. Doch seit Mitte der 1990er Jahre spricht sich kontinuierlich ein größerer Anteil der schwedischen Bürger_innen gegen statt für eine (weitere) Reduzierung des öffentlichen Sektors

aus (SOM Institute 2015: 46).¹⁷ Man kann dies als ein Indiz dafür werten, dass die insbesondere von den bürgerlichen Parteien und Regierungen propagierte Politik der Reduzierung des öffentlichen Sektors, sobald die damit verbundenen Konsequenzen der Kürzungen staatlicher Leistungen und öffentlicher Güter deutlich werden, von den Bürger_innen als zu weitgehend betrachtet wird. Da der Staatsanteil am Sozialprodukt in Schweden aber immer noch deutlich höher liegt als beispielsweise in Deutschland (ca. 45 Prozent), ist der Befund einer mehrheitlichen Ablehnung weiterer Reduzierungen m.E. nur erklärlich vor dem Hintergrund des hohen „Systemvertrauens“ in die demokratischen Institutionen und die Legitimität der von Parlament und Regierung getroffenen kollektiven Entscheidungen. Mit anderen Worten: Wenn die Bürger_innen genügend Vertrauen in das Funktionieren der demokratischen Institutionen und Willensbildungsprozesse haben, sind sie auch bereit, die für ein umfassendes Angebot an öffentlichen Gütern und sozialen Dienstleistungen erforderliche, relativ hohe Steuerbelastung zu tragen.

¹⁶ Die Frage „On the whole, are you satisfied with the way democracy works?“ kann man in etwa als Äquivalent der Frage nach der generellen Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems betrachten.

¹⁷ Die Antwortalternativen auf die Frage „Reduce the size of the public sector?“ sind: „very good proposal“, „fairly good proposal“, „neither good nor bad proposal“, „fairly bad proposal“, „very bad proposal“.

8

WIE LASSEN SICH DIE EINSTELLUNGEN DER BÜRGER_INNEN ZUM WOHLFAHRTSSTAAT ERKLÄREN?

8.1 ERKLÄRUNGSANSÄTZE IM ÜBERBLICK

Zur Erklärung der Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat bzw. zu den unterschiedenen Dimensionen von Wohlfahrtsstaatlichkeit werden in der Literatur eine Vielzahl von Bestimmungsfaktoren herangezogen, die sich zu einigen typischen Erklärungsansätzen zusammenfassen lassen. Andreß et al. unterscheiden einerseits zwischen Erklärungsansätzen, die auf der Makro- bzw. Mikroebene ansetzen, andererseits zwischen struktur- und kulturtheoretischen Erklärungsansätzen.

Erklärungsansätze, die auf der **Makroebene** angesiedelt sind, thematisieren etwa die Prägung wohlfahrtsstaatlicher Einstellungen durch gesamtwirtschaftliche Bedingungen oder durch Einflüsse, die aus der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Wohlfahrtsstaat resultieren. „Auf der **Mikroebene** sind demgegenüber Erklärungsansätze zu finden, die von Effekten bestimmter Individualvariablen [...] ausgehen“ (Andreß et al. 2001: 34). Im Unterschied zu den erstgenannten Ansätzen wird hier die interindividuelle Variation, d. h. die soziale Strukturierung der Einstellungen auch innerhalb des gleichen Landes betont.

Strukturtheoretische Erklärungen auf der Mikroebene konzeptualisieren wohlfahrtsstaatliche Einstellungen vor allem „als Produkt der **sozioökonomischen Lage** des einzelnen und den mit dieser Lage gegebenen **Interessen**“ (Andreß et al. 2001: 46). So argumentierende Ansätze gehen also von einem „direkten Zusammenhang zwischen der individuellen Position in der Sozialstruktur, den daraus resultierenden materiellen Interessenlagen und den Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat aus“ (Trüdinger/Gabriel 2013: 16). Beispielsweise wird angenommen, dass die Interessen der (potenziellen) Empfänger_innen sozialstaatlicher Leistungen zur Unterstützung eines starken Wohlfahrtsstaates in den jeweiligen Gruppen führen; demgegenüber würden die Nettozahler_innen überdurchschnittlich zu einer Ablehnung redistributiver Politiken neigen. Daraus folgt u. a., dass Personen aus einkommensschwachen sozialen Schichten weitaus stärker zu den Befürworter_innen eines ausgebauten Sozialstaats zählen, als Personen, die einer hohen sozialen Schicht angehören oder sich ihr zuordnen.

Die diesen Hypothesen zugrundeliegende Verhaltensannahme besagt, dass Individuen ihren eigenen Nutzen vor dem Hintergrund gegebener Restriktionen zu maximieren versuchen, weshalb dieser Ansatz auch als **Self Interest**-Ansatz bezeichnet wird. Allerdings wird dadurch zugleich deutlich, dass „eine interessenorientierte Interpretation der Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat sich nicht auf objektive Lebenslagen beschränken (kann), sondern nach Möglichkeit auch subjektive Wahrnehmungen einbeziehen (muss)“ (Trüdinger/Gabriel 2013: 17), wie etwa die subjektive Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage. Auch dürfte die Definition und Wahrnehmung des eigenen Interesses vom jeweiligen institutionellen Kontext abhängen, etwa den konkreten Bedingungen sozialer Leistungen bzw. deren geplanten Veränderungen, also von den jeweiligen Policies (Ullrich 2008).

Strukturtheoretische Erklärungen auf der Makroebene rücken eben diese sozialen, ökonomischen und institutionellen Kontextbedingungen in den Vordergrund, denen tendenziell alle Bürger_innen eines Landes unterworfen sind. Für die Erklärung von Einstellungsunterschieden im internationalen Vergleich hat sich vor allem das wohlfahrtsstaatliche Gesamtsystem, der Wohlfahrtsstaattyp, dem ein Land zuzurechnen ist, als erklärungskräftig erwiesen. Für den innerdeutschen Vergleich zwischen alten und neuen Bundesländern dürfte dagegen die gesamtwirtschaftliche Lage (etwa Unterschiede im durchschnittlichen Lebensstandard oder im Ausmaß von Arbeitslosigkeit) von großer Bedeutung sein. Aber auch hier ist davon auszugehen, dass es stärker auf die subjektive Wahrnehmung der „objektiven“ gesamtwirtschaftlichen Lage ankommt.

„Im Mittelpunkt kulturtheoretischer Ansätze steht die Annahme, dass Personen im Rahmen ihres Sozialisationsprozesses und durch alltägliche Erfahrungen positive wie negative Einstellungen gegenüber dem Wohlfahrtsstaat und seinen Einrichtungen ausbilden“ (Andreß et al. 2001: 35). Durch Sozialisationsprozesse werden relativ stabile Wertorientierungen internalisiert, welche als Bewertungskriterien für bestimmte soziale und politische Sachverhalte herangezogen werden (können). Zu solchen grundlegenden Werthaltungen zählen etwa Vorstellungen von Fairness und sozialer Gerechtigkeit, aber auch politisch-ideologische Grundorientierungen (öko-

nomischer Individualismus vs. egalitär-kollektivistische Prinzipien, materialistische vs. post-materialistische Orientierungen). So ist etwa vielfach belegt, dass Personen, die sich selbst auf der linken Seite des politischen Spektrums verorten, zu den stärksten Befürworter_innen eines umverteilenden Sozialstaats gehören, während liberal-konservativ orientierte Bürger_innen rechts von der Mitte des politischen Spektrums eher zu den Kritiker_innen eines ausgebauten Sozialstaats zählen.

Auf der Mikroebene ist davon auszugehen, dass mit der Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Gruppen und Milieus unterschiedliche Sozialisationserfahrungen verbunden sind, die zur Ausprägung unterschiedlicher Wertvorstellungen führen („differenzielle Sozialisation“), die sich wiederum in unterschiedlichen Einstellungen gegenüber dem Sozialstaat niederschlagen. Dies gilt insbesondere für alters- bzw. generations-spezifische, aber auch für geschlechtsspezifische Sozialisationserfahrungen. Bezüglich des Alters ist zu erwarten, dass die „im Rahmen der Sozialisation erworbenen Einstellungen eine gewisse Stabilität besitzen“ (Andreß et al. 2001: 41) und daher auch in späteren Lebensphasen noch wirksam sind. „Unterschiede in den wohlfahrtsstaatlichen Einstellungen von Frauen und Männern können als Resultat geschlechtsspezifischer Sozialisation gedeutet werden“ (Andreß et al. 2001: 42).

Damit wird zugleich eine Brücke geschlagen zur Erklärung von Einstellungsunterschieden auf der Makroebene, die gerade im Fall des deutschen Sozialstaats von erheblicher Bedeutung sein dürften. Die Menschen in den alten und neuen Bundesländern leben zwar heute in demselben (Wohlfahrts-) Staat, ihre Sozialisationserfahrungen sind jedoch, zumindest bei der älteren Generation, durch sehr unterschiedliche politische und sozialstaatliche Systeme geprägt worden. „Insofern ist zu erwarten, dass sie im Rahmen ihrer Sozialisation sowie durch die alltäglichen Erfahrungen mit dem jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen System auch unterschiedliche Einstellungen gegenüber dem Wohlfahrtsstaat ausgebildet haben“ (Andreß et al. 2001: 35).

Auch die oben unter den strukturtheoretischen Erklärungsfaktoren angeführten Wohlfahrtsstaatstypen kann man u. U. dem kulturtheoretischen Erklärungsmuster subsumieren, wenn man sie als „Wohlfahrtskulturen“ mit unterschiedlichen Leitbildern bzw. als „dominante Wohlfahrtsstaatsideologien“ interpretiert, mit denen mehr oder weniger alle Gesellschaftsmitglieder in ihrer alltäglichen Erfahrungswelt konfrontiert sind (Larsen 2006, Oorschot/Opielka 2008).

Trüdinger/Gabriel (2013: 12 ff.) haben einen weiteren Ansatz vorgeschlagen, der nach ihrer Auffassung vor allem für die Erklärung der Akzeptanz von Reformen, d. h. von Einstellungen zur Veränderung von Politikinhalt, von hoher Relevanz ist. Die Schlüsselvariable in diesem Erklärungsansatz ist das (generalisierte) politische Vertrauen, das die (Wahl-)Bevölkerung dem politischen System im Allgemeinen bzw. politischen Entscheidungsträger_innen im Besonderen entgegenbringt. Der Grundgedanke ist, dass politisches Vertrauen auf der dem politischen System bzw. einzelnen politischen Akteuren zugeschriebenen Problemlösungsfähigkeit beruht sowie auf der Erwartung, dass die beabsichtigten Reformen positive Wirkungen zeitigen. In diesem Fall fördert politisches Vertrauen die Akzeptanz von Reformen, während geringes oder zurückgehendes politisches Vertrauen die Akzeptanz und Implementation von Reformen erschwert. Dieser Erklärungs-

ansatz lenkt somit die Aufmerksamkeit auf die sozialpolitischen Akteure und deren Problemlösungskompetenz, die in der bisherigen Forschung zu Einstellungen gegenüber dem Wohlfahrtsstaat weitgehend vernachlässigt wurden.

Die oben skizzierten Erklärungsansätze liefern, jeder für sich, theoretisch plausible Hypothesen, die zum guten Teil durch die bisherige empirische Forschung auch bestätigt wurden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sie, obwohl in ihrer Begründungslogik konträr, sich nicht wechselseitig ausschließen, sondern vielmehr – in gewissem Ausmaß zumindest – miteinander kompatibel sind. Einstellungsunterschiede auf der individuellen Ebene, etwa zwischen sozialen Gruppen innerhalb eines Landes, stehen nicht im Widerspruch zu Einstellungsunterschieden zwischen wohlfahrtsstaatlichen Regimtypen auf der Makroebene (Gelissen 2008). Auch können bestimmte Merkmale, wie etwa der Bildungsstand, sowohl – strukturtheoretisch – als Komponente der sozialen Lage eines Individuums als auch – kulturtheoretisch – als Indikator eines bestimmten Sozialisationsmilieus interpretiert werden.

Offen bleibt schließlich, wie die verschiedenen, als Erklärungsvariablen in Betracht gezogenen Faktoren miteinander zusammenhängen: Sind individuelle Wertorientierungen oder politische Präferenzen wirklich unabhängig von der sozialen Lage oder variieren sie beispielsweise alters- oder schichtspezifisch? Aus der Wahl- und Wertwandelforschung ist bekannt, dass politische Präferenzen und Wertorientierungen keineswegs unabhängig von soziodemografischen Merkmalen und solchen der sozialen Lage sind. Andererseits sind sie aber auch nicht voll durch jene determiniert, d. h. aus ihnen ableitbar. Es bleibt damit die Aufgabe der empirischen Analyse, die relative Erklärungskraft der einzelnen Variablen zu bestimmen und die Mechanismen ihres Zusammenwirkens aufzuzeigen.

Für die Systematisierung der empirischen Befunde folgt daraus, die Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat – soweit sekundäranalytisch möglich – nach den für die genannten Erklärungsansätze relevanten Merkmalen aufzugliedern. Hierfür kommen vor allem die folgenden Variablensets in Betracht:

- **makroökonomische Entwicklungen**, vor allem die Finanz- und Wirtschaftskrise der letzten Jahre;
- **soziodemografische Merkmale** wie Alter, Geschlecht, Familienstand und Familienform, Migrationshintergrund – insbesondere die familiäre Situation bzw. der Haushaltskontext (ein oder zwei Verdienende_innen, mit oder ohne Kinder, Alleinerziehende) scheint hier von großer Bedeutung zu sein;
- **sozioökonomische Merkmale** wie Erwerbsstatus (erwerbstätig/arbeitslos/nichterwerbstätig), Stellung im Beruf, Einkommen und Bildungsstatus sowie daraus abgeleitete Indikatoren der Klassen- und Schichtzugehörigkeit – in Bezug auf Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat stehen dabei einerseits die Gruppe der häufig in prekären Beschäftigungsverhältnissen befindlichen Geringverdienenden_innen, andererseits die zahlenmäßig zunehmenden, aber in sich heterogenen Mittelschichten im Vordergrund des Interesses;
- **allgemeine Wertorientierungen** wie materialistische vs. postmaterialistische, egalitaristische vs. individualistische Einstellungen sowie die in Geschlechterrollen und Familienbildern zum Ausdruck kommenden Einstellungen;

Abbildung 10
Modell zur Erklärung bzw. Systematisierung wohlfahrtsstaatlicher Einstellungen

unabhängige Variablen	intervenierende Variablen	abhängige Variablen
Makrokontext – international · Land · WS-Typ – national · Stadt/Land · Ost/West – makroökonomisch (Konjunkturzyklen, Krisen) soziodemografische Merkmale – Alter – Geschlecht – Familienstand – Haushalts- und Familienform (Zahl der Verdienen_innen, mit/ohne Kinder) – Migrationshintergrund sozioökonomische (Interessen-)Lage – Erwerbsstatus – berufl. Stellung – Bildung – Einkommen – subj. Schichtzugehörigkeit	politische Orientierungen – Parteipräferenzen – Einstellungen zu Staatstätigkeit und Wohlfahrtsstaat allgemein Wertorientierungen – Materialismus vs. Postmaterialismus – staatl. vs. Marktsteuerung – Einstellungen zu sozialer Ungleichheit – Familienbilder Vorstellungen von „sozialer Gerechtigkeit“ – Chancen- vs. Ergebnisgleichheit – Leistungs- vs. Bedarfsgerechtigkeit – Generationengerechtigkeit	Ziele und Prinzipien des Wohlfahrtsstaates – sozialer Schutz vs. Aktivierung – Umverteilung vs. Wachstum – Gleichheit vs. Sicherheit – Grundsicherung vs. Lebensstandard-sicherung staatliche Verantwortung (in Relation zu individueller Verantwortung, Marktmechanismen etc.) Bewertung einzelner wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und Programme, z. B. – Alterssicherung – Gesundheit – Arbeitsmarkt – Familie Bewertung von Gestaltungselementen wohlfahrtsstaatlicher Programme, z. B. – abgesicherte Risiken (Leistungsumfang) – Leistungshöhe und -struktur – Finanzierung (Steuern vs. Beiträge) Problemlösungskompetenz des politischen Systems bzw. der sozialpolitischen Akteure

- i. e. S. **politische Orientierungen**, die in der Umfrageforschung nicht nur mithilfe parteipolitischer Präferenzen, sondern auch durch die Selbsteinstufung auf einer Links-Rechts-Skala gemessen werden.

In der Abbildung 10 werden die verschiedenen Aspekte und Dimensionen wohlfahrtsstaatlicher Einstellungen (als zu erklärende Tatbestände) in Beziehung gesetzt zu den als Erklärungsfaktoren in Betracht kommenden unabhängigen und intervenierenden Variablen.

8.2 WER SIND DIE BEFÜRWORDER_INNEN UND DIE KRITIKER_INNEN DES WOHLFAHRTSSTAATES?

In den vorangegangenen Abschnitten wurde bereits wiederholt auf unterschiedliche Wohlfahrtsstaatstypen (im internationalen Vergleich) und auf Ost-West-Unterschiede (im innerdeutschen Vergleich) hingewiesen, die als Beispiele für Erklärungsansätze auf der Makroebene gelten können. In diesem Abschnitt stehen demgegenüber Erklärungsansätze im Vordergrund, die auf der Mikroebene ansetzen, also bei individuellen (insbesondere soziodemografischen und sozioökonomischen) Variablen, die als Erklärungsfaktoren für innergesellschaftliche Einstellungsunterschiede gegenüber dem Wohlfahrtsstaat in Betracht kommen. Es soll herausgearbeitet werden, welche sozialen Gruppen – gemessen am Bevölkerungsdurchschnitt – eher zu den Befürworter_innen oder den Kritiker_innen des

deutschen Sozialstaats gehören, was dessen Ziele betrifft. Dies umfasst sowohl die Frage, für welche Bereiche der Sozialstaat verantwortlich sein sollte (Extensität), als auch die Frage, ob mehr oder weniger Ressourcen in sozialstaatliche Aufgabengebiete investiert werden sollten (Intensität).

Andreß et al. (2001) haben in ihrer Sekundäranalyse für die 1990er Jahre (vgl. Abbildung 11) festgestellt, dass „vor allem Frauen, Befragte mit geringer Bildung, Befragte aus einkommensschwachen Haushalten, Befragte, die sich einer niedrigen sozialen Schicht zuordnen, und Befragte, die ihre gegenwärtige wirtschaftliche Lage negativ beurteilen, einen extensiven Wohlfahrtsstaat wünschen“ (2001: 156). Spiegelbildlich dazu sind die Kritiker_innen eines extensiven Sozialstaats vor allem in einkommensstarken Haushalten und unter Befragten zu finden, die sich höheren sozialen Schichten zuordnen und ihre gegenwärtige wirtschaftliche Lage positiv beurteilen.

„Hinsichtlich der Intensität des Wohlfahrtsstaates zeigt sich ein ähnliches Muster von Befürwortern und Kritikern“ (Andreß et al. 2001: 157). Allerdings sind einige Besonderheiten zu beachten: Interessanterweise hat das Haushaltseinkommen keine Erklärungskraft in Bezug auf den Wunsch nach höheren Sozialausgaben. Bezüglich der Bildungsausgaben ist ein umgekehrter Effekt des Bildungsstandes zu beobachten: Die stärksten Befürworter_innen höherer Bildungsausgaben sind die Höhergebildeten (insbesondere in den ABL), die ansonsten eher zu den Kritiker_innen des Sozialstaats gehören. In den neuen Bundesländern, aber nicht in den alten, ist zusätzlich ein Alterseffekt zu beobachten, d. h. eine mit zunehmendem Alter wachsende Zustimmung zur Verantwortlichkeit des Sozial-

staates und zu höheren Sozialleistungen. Dies deutet auf unterschiedliche Sozialisationserfahrungen der älteren Generation in den NBL und dadurch geprägte höhere Wohlfahrtsansprüche hin.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass die Bundesbürger_innen zwar den Zielen und weitgehend auch den Institutionen des deutschen Sozialstaats in hohem Maße zustimmen, aber doch ganz erhebliche Unterschiede zwischen bestimmten sozialen Gruppen bestehen. Das gruppenspezifische Muster der Einstellungen deutet darauf hin, dass in erster Linie unterschiedliche sozioökonomische Interessen die Einstellungen prägen, und bestätigt insofern den oben erwähnten interessentheoretischen Erklärungsansatz.

Etwa ein Jahrzehnt später haben Nüchter et al. die Zustimmung zu bestimmten Sozialstaatszielen bei verschiedenen sozialen Gruppen untersucht (vgl. Tabelle 12).¹⁸ Dabei haben sie nicht nur sozioökonomische Merkmale, sondern auch solche der subjektiven Lebensqualität (wie etwa die subjektiv wahrgenommene wirtschaftliche Lage oder die allgemeine Zufriedenheit) als erklärende Variablen in Betracht gezogen.

Als allgemeines Muster zeigt sich wiederum, dass „alle Ziele [...] stärker von den Menschen als sehr wichtig erachtet [werden], die bezogen auf die wirtschaftliche Lage – subjektiv wie objektiv – zu den eher Benachteiligten zählen“ (Nüchter et al. 2010: 51). Dazu gehören vor allem die Personen mit (objektiv) geringerem Haushaltseinkommen und in (subjektiv) schlechter wirtschaftlicher Lage. Umgekehrt haben die Ziele des Sozialstaates eine geringere Relevanz für Personen bzw. Haushalte mit höherem Einkommen und für Angehörige der Mittel- und Oberschicht. Diese soziale Strukturierung, die der sozioökonomischen Interessenlage entspricht, findet sich durchgängig bei allen drei Sozialstaatszielen. „All jene, die ein

bestimmtes Sozialstaatsziel für wichtig erachten, halten tendenziell die anderen Ziele ebenso eher für wichtig“ (Nüchter et al. 2010: 49). Dies lässt den Schluss zu, dass die genannten sozialen Gruppen nicht so sehr nach einzelnen Zielen unterscheiden, sondern die generelle Funktion des Sozialstaats als Korrektiv einer marktvermittelten Einkommens- und Wohlstandsverteilung schätzen.

Diese Vermutung wird weiterhin dadurch gestützt, dass neben den sozioökonomischen Faktoren bestimmte Gerechtigkeitsvorstellungen als Erklärungsfaktoren von Bedeutung sind. Insbesondere die Vorstellung einer Gleichverteilung des gesellschaftlichen Wohlstands durch staatliche Interventionen, die als Egalitarismus bezeichnet wird, hat hier einen großen Einfluss, „wobei unabhängig von der jeweiligen Zielsetzung das Ziel umso wichtiger wird, je egalitaristischer die Menschen eingestellt sind“ (Nüchter et al. 2010: 51). Nach ihrer Analyse lassen sich „etwa konstant 80 Prozent der Befragten einer egalitaristischen Gerechtigkeitsvorstellung zuordnen“ (Nüchter et al. 2010: 121). Auch Menschen, die das Gefühl haben, nicht ihren „gerechten Anteil“ am Wohlstand zu erhalten, unterstützen sozialstaatliche Ziele in stärkerem Maße.

Die letzten Befunde relativieren allerdings die Grundannahme, dass in erster Linie Kosten-Nutzen-Überlegungen die Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat determinieren. Vielmehr sind auch grundlegende Wertorientierungen sowie individuell empfundene Sicherheitsbedürfnisse von Bedeutung.

Wenn auf diese Weise die Befürworter_innen des Wohlfahrtsstaates über die Unterstützung seiner Ziele identifiziert werden, impliziert dies indes nicht, dass die betreffenden Gruppen auch mit seinen Aktivitäten und Leistungen zufrieden sind. Vielmehr kann vermutet werden, dass gerade diejenigen Gruppen, die potenziell oder tatsächlich auf die sozialstaatlichen Leistungen angewiesen sind, diese eher kritisch einschätzen. Um diese Vermutung zu überprüfen, haben Nüchter et al. in einer weiteren Analyse die Zufriedenheit mit dem sozialen Sicherungssystem und das Vertrauen in die Institu-

¹⁸ In der Tabelle sind nur jene drei Ziele ausgewiesen, die die größten Differenzen zwischen den einzelnen sozialen Gruppen zeigen.

Abbildung 11
Befürworter_innen und Kritiker_innen des Wohlfahrtsstaates 1996

Befürworter_innen	Variable	Kritiker_innen
– ältere Befragte *	– Alter	– jüngere Befragte *
– Frauen	– Geschlecht	– Männer
– Befragte mit niedriger Bildung	– Bildung	– Befragte mit höherer Bildung
– Befragte aus einkommensschwachen Haushalten	– Haushaltseinkommen	– Befragte aus einkommensstarken Haushalten
– Befragte, die sich einer niedrigen sozialen Schicht zuordnen	– subjektive Schichteinstufung	– Befragte, die sich einer hohen sozialen Schicht zuordnen
– Befragte, die ihre gegenwärtige wirtschaftliche Lage negativ beurteilen	– gegenwärtige persönliche wirtschaftliche Lage	– Befragte, die ihre gegenwärtige wirtschaftliche Lage positiv beurteilen

Anmerkungen: Es werden nur die Variablen aufgeführt, für die sich starke Effekte nachweisen lassen.

* Effekt nur in den neuen Bundesländern.

Datenquelle: ISSP 1996.

Quelle: Andreß et al. 2001: 156, Tabelle 7.1 (gekürzt).

Tabelle 12
Zustimmung zu Sozialstaatszielen in verschiedenen sozialen Gruppen 2008

Variable	Ausprägung	Erhaltung des Lebensstandards	Unterschiede zwischen Arm und Reich verringern	Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern
alle Befragten		33	38	54
Bildung ¹	niedrig	44	50	65
	hoch	26	32	47
Einkommenslage ²	unterstes Quintil	42	51	64
	oberstes Quintil	24	24	45
Erwerbsstatus	selbstständig	23	33	54
	arbeitslos	44	48	75
subjektive Schichtzugehörigkeit	Arbeiterschicht	42	53	64
	Mittelschicht	31	36	51
	obere Mittel-/Oberschicht	26	22	47
wirtschaftliche Lage	(sehr) schlecht	47	56	65
	(sehr) gut	30	31	49
gerechter Anteil	(viel) weniger	39	50	61
	gerecht und mehr	27	29	48
Index der Zufriedenheit ³	gering	43	51	62
	hoch	27	28	47

¹ Index, gebildet aus Schulabschluss und Berufsabschluss;

² bedarfsgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen;

³ Index, gebildet aus Zufriedenheit mit einzelnen Lebensbereichen.

Lesebeispiel: 33 Prozent aller Befragten halten die Erhaltung des Lebensstandards für sehr wichtig; unter denen im untersten Einkommensquintil sind es 42 Prozent.

D.h. alle Gruppen mit Prozentwerten > 33 stimmen dem Ziel überdurchschnittlich zu, alle Gruppen mit Werten < 33 stimmen unterdurchschnittlich zu.

Quelle: Nüchter et al. 2010: 50, Tab. 1 (modifiziert).

tionen der sozialen Sicherung bei verschiedenen sozialen Gruppen untersucht (vgl. Tabelle 13).

In der Tat bestätigt sich, dass – im Vergleich zur Gesamtbevölkerung – gerade die sozial schwächeren Gruppen (mit geringem Haushaltseinkommen und in schlechter wirtschaftlicher Lage, Arbeitslose und Alleinerziehende) überdurchschnittlich unzufrieden sind mit den Leistungen der sozialen Sicherung. Es kann kaum überraschen, dass diejenigen Befragten, die meinen, dass sie nicht den gerechten Anteil am Wohlstand der Gesellschaft erhalten, sowie die auch mit anderen Lebensbereichen Unzufriedenen überdurchschnittlich unzufrieden sind.

Überraschenderweise trifft dies aber auch auf Personen im mittleren Alter (35 – 59 Jahre) zu, die überwiegend erwerbstätig sein dürften.¹⁹ Hier tut sich ein erhebliches Unzufriedenheitspotenzial auf, zumal es eben diese Gruppen

sind, die auch überdurchschnittlich wenig Vertrauen in die Institutionen der sozialen Sicherung und in die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems haben. Die Diskrepanz zwischen den normativen Erwartungen an den Wohlfahrtsstaat und der Unzufriedenheit mit seinen tatsächlichen Leistungen kann deshalb zum gravierenden Problem für die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates werden, weil so aus den Befürworter_innen des staatlichen Engagements für wohlfahrtsstaatliche Ziele leicht Kritiker_innen der Praxis des Wohlfahrtsstaates werden können. Die Befürchtung ist nicht von der Hand zu weisen, dass gerade die sozialen Gruppen, welche die eigentlichen Zielgruppen sozialstaatlicher Programme sind, sich nicht genügend für die Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Sozialstaates engagieren, sondern sich frustriert abwenden.

Umso wichtiger erscheint es, sozialpolitische Projekte zu identifizieren, die von einer Mehrheit der Bevölkerung unterstützt werden und die im Falle ihrer Realisierung das Vertrauen in die sozialpolitischen Akteure und ihre Problemlösungsfähigkeit wieder stärken können. In den vergangenen Jahren

¹⁹ Leider weist die Quelle keine separaten Daten für die Gruppen der Erwerbstätigen bzw. der Arbeitnehmer_innen auf, welche die zahlenmäßig stärksten sein dürften.

Tabelle 13
Zufriedenheit und Vertrauen in verschiedenen sozialen Gruppen 2008

Variable	Ausprägung	Zufriedenheit mit sozialer Sicherung niedrig	Vertrauen in Institutionen niedrig	Vertrauen in Problemlösungsfähigkeit gering
alle Befragten		49	49	72
Alter	18 – 34 Jahre	47	47	72
	35 – 59 Jahre	53	56	76
	60 Jahre und älter	45	37	67
Bildung ¹	niedrig	60	50	78
	hoch	45	48	69
Einkommenslage ²	unterstes Quintil	60	53	78
	oberstes Quintil	38	43	62
Erwerbsstatus	selbstständig	53	64	76
	arbeitslos	62	54	80
	Rentner_in	47	39	68
	Schüler_in/Student_in	36	34	63
Haushaltstyp	Paar mit Kindern	52	55	77
	Alleinerziehende	58	61	79
	Erwachsene mit Eltern	40	39	77
wirtschaftliche Lage	(sehr) schlecht	77	65	87
	(sehr) gut	38	54	64
gerechter Anteil	(viel) weniger	63	57	80
	gerecht und mehr	38	41	64
Index der Zufriedenheit ³	gering	77	61	85
	hoch	26	37	57

¹ Index, gebildet aus Schulabschluss und Berufsabschluss;

² bedarfsgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen;

³ Index, gebildet aus Zufriedenheit mit einzelnen Lebensbereichen.

Lesebeispiel: 49 Prozent aller Befragten äußern eine niedrige Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung, unter denen im untersten Einkommensquintil äußern 60 Prozent eine niedrige Zufriedenheit. D.h. alle Gruppen mit Prozentwerten > 49 sind überdurchschnittlich unzufrieden, alle Gruppen mit Werten < 49 sind unterdurchschnittlich unzufrieden.

Quelle: Nüchter et al. 2010: 78, Tab. 8 (modifiziert).

scheint dies vor allem für das (inzwischen realisierte) Projekt der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zuzutreffen (vgl. Tabelle 14).

Obwohl dieses Vorhaben parteipolitisch und unter den ökonomischen Expert_innen umstritten war, fand es in der Bevölkerung eine breite Unterstützung: 70 Prozent der Deutschen sprachen sich 2008 für einen gesetzlichen Mindestlohn aus, nur 30 Prozent lehnten ihn ab. Wichtiger noch: In allen relevanten Bevölkerungsgruppen fand dieses Projekt mehrheitliche Zustimmung, mit den bekannten Strukturunterschieden. So war die Unterstützung in den neuen Bundes-

ländern noch ausgeprägter als in den alten und bei Frauen stärker als bei Männern. Besonders bemerkenswert ist, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns gerade in der mittleren Generation der 35- bis 59-Jährigen und bei den Erwerbstätigen eine überdurchschnittlich starke Zustimmung fand – im Gegensatz zu der oben erwähnten größeren Unzufriedenheit dieser Altersgruppe mit dem sozialen Sicherungssystem. Dies mag u.a. auch damit zusammenhängen, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns nicht mit höheren staatlichen Ausgaben (und damit höherer Steuer- und Abgabenbelastung) verbunden ist, sondern eher zu einer Ent-

lastung der öffentlichen Haushalte führt. Aber auch bei den Gruppen, die ansonsten eher zu den Kritiker_innen des Wohlfahrtsstaates gehören, fand das Projekt eines gesetzlichen Mindestlohns mehrheitlich Zustimmung: bei den Selbstständigen (61 Prozent) ebenso wie bei den Bezieher_innen höherer Einkommen (57 Prozent). Dies ist wiederum insofern bemerkenswert, als deren Zustimmung wohl nicht mit Kosten-

Nutzen-Überlegungen erklärt werden kann, sondern eher in gewissen Gerechtigkeitserwägungen seinen Grund hat. Die Bürger_innen insgesamt verbinden jedenfalls mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns die Erwartung einer Zunahme sozialer Gerechtigkeit (66 Prozent) und einer Entlastung der Sozialsysteme (56 Prozent) (Nüchter et al. 2010: 117f.).

Tabelle 14
Einstellungen zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns 2008

Variable	Ausprägung	Befürwortung eines gesetzlichen Mindestlohns (in %)
alle Befragten		70
Region	alte Bundesländer	69
	neue Bundesländer	79
Geschlecht	Männer	65
	Frauen	75
Alter	18 – 34 Jahre	69
	35 – 59 Jahre	76
	60 Jahre und älter	63
Einkommenslage ¹	unterstes Quintil	75
	oberstes Quintil	57
Erwerbsstatus	erwerbstätig	73
	selbstständig	61
	arbeitslos	88

Frage: Sollte ein gesetzlicher Mindestlohn für alle Branchen eingeführt werden?

¹ Bedarfsgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen.

Quelle: Nüchter et al. 2010: 114, Abb. 49 (modifiziert).

9

FAZIT UND AUSBLICK

Nach wie vor teilt eine breite Mehrheit der Bürger_innen die grundlegenden Ziele wohlfahrtsstaatlichen Handelns auch in der längerfristigen Perspektive. Das bestätigt die Übersicht über vorliegende Studien zur Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Die normativen Erwartungen an den Staat, dieser sozialstaatlichen Verantwortung gerecht zu werden, sind trotz der anhaltenden Diskussionen um Krise und Reform des Sozialstaats und trotz der in den vergangenen beiden Jahrzehnten durchgeführten Reformen – auch im internationalen Vergleich – recht hoch. Dem Staat wird nach wie vor die Hauptverantwortung für die Gewährleistung sozialer Sicherheit und des sozialen Friedens zugewiesen, insbesondere für die Vermeidung von Armut, die Sicherung des Lebensstandards und für die Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Den Tarifpartnern, den Arbeitgeber_innen und den privaten Haushalten wird zwar eine gewisse Mitverantwortung für die Erreichung dieser Ziele zugeschrieben, doch ist das Meinungsbild bezüglich der relativen Bedeutung der verschiedenen Akteure relativ stabil, d. h. es hat sich kein grundsätzlicher Wandel des Leitbildes in Richtung Eigenverantwortung vollzogen.

Nach der Vereinigung 1990 waren die Wohlfahrtsansprüche an den Staat in den neuen Bundesländern zunächst besonders stark ausgeprägt. In der Zwischenzeit lassen sich gewisse Konvergenztendenzen beobachten, ohne dass die Einstellungsunterschiede zwischen Ost und West völlig verschwunden wären.

Die hohe Verantwortung, die dem Sozialstaat zugeschrieben wird, kontrastiert jedoch auffällig – auch im Vergleich mit den Niederlanden und Schweden – mit einer relativ kritischen Bewertung der Ergebnisse wohlfahrtsstaatlichen Handelns. Die Zufriedenheit mit den Leistungen des Wohlfahrtsstaates – gemessen an den Wohlfahrtsansprüchen – scheint sogar im Zeitverlauf, insbesondere nach 2000, eher abgenommen zu haben. Im Jahr 2008 spricht sich eine Mehrheit der Bundesbürger_innen in fast allen Teilbereichen der Sozialpolitik für eine Erhöhung der Sozialleistungen aus, zumindest für eine Beibehaltung des erreichten Niveaus, und nur eine Minderheit für Steuersenkungen. Insbesondere für Verbesserungen im Gesundheitswesen und im Bildungswesen und für die Unterstützung von Familien und Kindern fordert eine Mehrheit, mehr Ressourcen zu investieren.

Allerdings ist die Bereitschaft der Bürger_innen, zur Finanzierung verbesserter Leistungen selbst größere finanzielle Lasten zu tragen, sehr gering. Bereits die jetzige Steuer- und Abgabenbelastung wird von einer Mehrheit als zu hoch empfunden. Hier zeigt sich ein unaufgelöster Widerspruch zwischen der Forderung nach höheren Leistungen und der Bereitschaft, zu ihrer Finanzierung beizutragen.

Man kann diese kritische Leistungsbewertung wenigstens teilweise als eine Reaktion auf die nach 1990 erfolgten sozialpolitischen Reformen deuten, die vielfach zu Verschlechterungen von Leistungsansprüchen geführt haben und deshalb tendenziell negativ beurteilt werden. Nach einer Umfrage aus dem Jahr 2006 „verbanden fast drei Viertel der Bevölkerung mit dem Begriff ‚Reform‘ etwas Schlechtes, nur gut ein Fünftel etwas Gutes“ (Faden-Kuhne/Trüdinger 2013: 50). Weiterhin ist in den Jahren nach 2000 eine wachsende Unzufriedenheit mit als ungerecht empfundenen Einkommensunterschieden zu konstatieren, die mit objektiv zunehmenden Einkommensungleichheiten einhergeht, was man als „Gerechtigkeitsdefizit“ interpretieren kann.

Die kritische Bewertung der Ergebnisse bisheriger Reformen lässt es verständlich erscheinen, dass das Vertrauen der Bürger_innen in die Fähigkeit der maßgeblichen sozialpolitischen Akteure in Parlament und Regierung, die künftigen Herausforderungen zu bewältigen und die Leistungsfähigkeit der Institutionen der sozialen Sicherung zu erhalten, deutlich zurückgegangen ist. Im Vergleich mit den Niederlanden und Schweden fällt vor allem die starke Diskrepanz zwischen den Ansprüchen bzw. Erwartungen an die soziale Verantwortung des Staates und der kritischen Bewertung seiner Leistungen ins Auge. In den Niederlanden sind die Ansprüche an die staatliche Verantwortung moderater, aber die Zufriedenheit mit den erbrachten Leistungen größer. Der schwedische Wohlfahrtsstaat ist dagegen – wie auch der Vergleich mit anderen europäischen Ländern zeigt – gekennzeichnet durch hohe Wohlfahrtsansprüche der Bürger_innen und zugleich durch eine überdurchschnittlich positive Bewertung seiner Leistungen (Kohl 2013: 3 ff.). Sowohl in den Niederlanden wie auch in Schweden fällt also die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit geringer aus.

Was kann in dieser Situation getan werden, um in Deutschland verlorenes Vertrauen wiederzugewinnen? Die Ergebnisse der referierten Studien liefern dazu immerhin einige Anhaltspunkte und Anregungen:

Wie der Vergleich mit Schweden zeigt, genießen dort die zentralen politischen Institutionen Parlament und Regierung ein traditionell hohes Vertrauen, das die Voraussetzung für die Akzeptanz von Reformen ist. Dieses Vertrauen beruht – so ist zu vermuten – vor allem auf den in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen. Dies lässt den Schluss zu, dass der schwedische Wohlfahrtsstaat mit seinen Leistungen immer noch weitgehend den hohen Erwartungen der Bürger_innen gerecht wird.²⁰ Ein umfassendes Angebot öffentlicher Güter und sozialer Dienstleistungen ist es den Bürger_innen offenbar wert, dafür den Preis einer hohen Steuerbelastung zu zahlen.

In Deutschland wünschen die Bürger_innen zwar in vielen Bereichen eine Ausweitung der staatlichen Sozialleistungen, doch ist ihre Bereitschaft gering, zu deren Finanzierung beizutragen. In dieser Situation ist es erforderlich zu verdeutlichen, dass dies der Preis für umfassendere oder verbesserte Leistungen ist. Allerdings ist dabei auf eine faire Verteilung der Finanzierungslasten zu achten, da auch die Finanzierung eine Frage der Verteilungsgerechtigkeit ist und davon die Akzeptanz einer höheren Belastung abhängen dürfte.

Außerdem ist zu bedenken, dass eine bessere Qualität der Leistungen oft auch durch eine bessere Organisation und höhere Effektivität der Programme zu erreichen ist, sodass die Kosten(steigerungen) in Grenzen gehalten werden können. Auch wichtige Reformen müssen nicht zwangsläufig zu höheren öffentlichen Ausgaben führen (Beispiel Mindestlohn!), sondern können bspw. durch rechtliche Regulierungen (Verpflichtungen Dritter) oder durch eine bessere Koordination von Leistungen unterschiedlicher Träger bewirkt werden.

Da es bei distributiven Maßnahmen der Sozialpolitik, wie sozialen Transfers zugunsten bestimmter Gruppen, fast immer Gewinner_innen und Verlierer_innen gibt, kommt es häufig

zu Verteilungskonflikten, die eine breite Akzeptanz erschweren. Es hat sich gezeigt, dass Maßnahmen, von denen die Mehrheit der Bevölkerung profitiert, stärker befürwortet werden als Maßnahmen für spezifische Bevölkerungsgruppen, so berechtigt diese im Einzelfall sein mögen.

Aus dem gleichen Grund ist es sinnvoll, die Gemeinwohlorientierung, den gesamtgesellschaftlichen, auch gesamtwirtschaftlichen Nutzen bestimmter sozialpolitischer Projekte herauszustellen, um eine breite Unterstützung in der Bevölkerung zu mobilisieren. Dies betrifft eine beschäftigungsorientierte Arbeitsmarktpolitik ebenso wie Investitionen in die soziale Infrastruktur, etwa im Bildungs- und Gesundheitswesen.

Einen besonderen Fall gesamtgesellschaftlichen Nutzens, der aber nicht einfach zu vermitteln ist, weil er über die Begünstigung einzelner sozialer Gruppen hinausgeht, stellt eine Strategie der Reduzierung sozialer Ungleichheiten dar. Wie das schwedische Beispiel lehrt, aber auch neuere Untersuchungen zeigen (vgl. Wilkinson/Pickett 2010; Stiglitz 2012; OECD 2015) können damit – quasi als Nebenfolgen – eine Vielzahl sozialer Probleme vermieden oder zumindest gemildert und sowohl das allgemeine Wohlstandsniveau einer Gesellschaft als auch die durchschnittliche Lebensqualität der Gesellschaftsmitglieder gesteigert werden.

²⁰ Es soll jedoch nicht verschwiegen werden, dass er gegenwärtig nicht mehr eine Spitzenposition einnimmt, was möglicherweise auch eine Folge der in den vergangenen Jahren vorgenommenen Reformen ist.

Abbildungsverzeichnis

- 9 Abbildung 1
Indikatoren zur Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland, den Niederlanden und Schweden 1992 – 2014
- 11 Abbildung 2
Indikatoren zur Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenentwicklung in Deutschland, den Niederlanden und Schweden 1992 – 2014
- 13 Abbildung 3
Dimensionen wohlfahrtsstaatlicher Einstellungen nach Roller (1992)
- 14 Abbildung 4
Synthese zur Konzeptualisierung wohlfahrtsstaatlicher Einstellungen
- 19 Abbildung 5
Einstellungen zu Einkommensunterschieden 1992 – 2008: Die Einkommensunterschiede in Deutschland sind zu groß
- 19 Abbildung 6
Einstellungen zur Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit 1995 – 2008
- 20 Abbildung 7
Einstellungen zu familienpolitischen Reformoptionen 2007
- 26 Abbildung 8
Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung 1988 – 2008
- 29 Abbildung 9
Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems 2008
- 33 Abbildung 10
Modell zur Erklärung bzw. Systematisierung wohlfahrtsstaatlicher Einstellungen
- 34 Abbildung 11
Befürworter_innen und Kritiker_innen des Wohlfahrtsstaates 1996

Tabellenverzeichnis

- 7 Tabelle 1
Soziale Gerechtigkeit in Deutschland, den Niederlanden, Schweden und der EU im Vergleich 2015
- 16 Tabelle 2
Einstellungen zur Verantwortung des Staates für bestimmte Politikbereiche im innerdeutschen Vergleich 1990 – 1996
- 17 Tabelle 3
Einstellungen zur Verantwortung des Staates für bestimmte Politikziele im internationalen Vergleich
- 18 Tabelle 4
Einstellungen zur Verantwortung des Staates für bestimmte Politikziele im innerdeutschen Vergleich 2008
- 23 Tabelle 5
Einstellungen zu erwünschten Staatsausgaben für bestimmte Politikbereiche im innerdeutschen Vergleich 1990 – 1996
- 24 Tabelle 6
Einstellungen zu erwünschten Staatsausgaben für bestimmte Ziele im innerdeutschen Vergleich 2008
- 25 Tabelle 7
Einstellungen zu familienpolitischen Reformoptionen 2007
- 25 Tabelle 8
Bewertung der Leistungen des Staates in bestimmten Politikbereichen im internationalen Vergleich
- 27 Tabelle 9
Vertrauen in Einzelsysteme sozialer Sicherung 1994
- 28 Tabelle 10
Vertrauen in Einzelsysteme sozialer Sicherung 2008
- 30 Tabelle 11
Vertrauen in politische Institutionen bzw. Personen 2007
- 35 Tabelle 12
Zustimmung zu Sozialstaatszielen in verschiedenen sozialen Gruppen 2008
- 36 Tabelle 13
Zufriedenheit und Vertrauen in verschiedenen sozialen Gruppen 2008
- 37 Tabelle 14
Einstellungen zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns 2008

Literaturverzeichnis

Andreß, Hans-Jürgen; Heien, Thorsten et al. 2001: Wozu brauchen wir noch den Sozialstaat? Der deutsche Sozialstaat im Urteil seiner Bürger, Wiesbaden.

Bahle, Thomas; Kohl, Jürgen et al. 2010: Welfare State, in: Immerfall, Stefan; Therborn, Göran (Hrsg.): Handbook of European Societies: Social Transformations in the 21st Century, New York, S. 571–628.

Dallinger, Ursula 2008: Sozialstaatliche Umverteilung und ihre Akzeptanz im internationalen Vergleich: Eine Mehrebenenanalyse, in: Zeitschrift für Soziologie, 37 (2), S. 137–157.

Dallinger, Ursula 2010: Erwartungen an den Wohlfahrtsstaat: Besteht eine ‚innere Mauer‘ zwischen Ost- und Westdeutschen?, in: Krause, Peter; Ostner, Ilona (Hrsg.): Leben in Ost- und Westdeutschland: Eine sozialwissenschaftliche Bilanz der deutschen Einheit 1990–2010, Frankfurt a. M., S. 573–596.

Dustmann, Christian; Fitzenberger Bernd; Schönberg Uta; Spitz-Oener, Alexandra 2014: From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, in: Journal of Economic Perspectives, 28 (1), S. 167–188.

Eurostat 2015: Labour Force Survey, ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables (24.1.2016).

Eurostat 2016: Eurostat Online Database, ec.europa.eu/eurostat/data/database? node_code=tps00112 (24.1.2016).

Faden-Kuhne, Kristina; Trüdinger, Eva-Maria 2013: Der Reformbegriff aus der Sicht der Bürger, in: Trüdinger, Eva-Maria; Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Reformen des Sozialstaates in Deutschland, Baden-Baden, S. 47–71.

Gabriel, Oscar W. 2013: Vertrauen, Erfahrung und Urteilsfähigkeit als Determinanten der Einstellungen zu Reformen des Wohlfahrtsstaates: Das Beispiel der Reform der Rentenversicherung, in: Trüdinger, Eva-Maria; Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Reformen des Sozialstaates in Deutschland, Baden-Baden, S. 73–111.

Gelissen, John 2002: Worlds of Welfare, Worlds of Consent? Public Opinion on the Welfare State, Leiden; Boston.

Gelissen, John 2008: European Scope-of-Government Beliefs: The Impact of Individual, Regional and National Characteristics, in: Oorschot, Wim van; Opielka, Michael et al. (Hrsg.): Culture and the Welfare State: Values and Social Policy in Comparative Perspective, Cheltenham, U.K., S. 247–267.

Kangas, Olli et al. 2013: When and Why Do Ideas Matter? The Influence of Framing on Opinion Formation and Policy Change, in: European Political Science Review 6, S. 73–92.

Kersbergen, Kees van 1995: Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State, London.

Kersbergen, Kees van; Vis, Barbara 2014: Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities, and Reform. New York.

Knuth, Matthias 2014: Rosige Zeiten am Arbeitsmarkt? Strukturreformen und „Beschäftigungswunder“, WISO-Diskurs, Bonn.

Kohl, Jürgen 2000: Der Sozialstaat: Die deutsche Version des Wohlfahrtsstaates, in: Leibfried, Stephan; Wagschal, Uwe (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven, Frankfurt a. M., S. 115–152.

Kohl, Jürgen 2007: Einstellungen zur Alterssicherung im europäischen Vergleich, in: Becker, Ulrich; Kaufmann, Franz-Xaver et al. (Hrsg.): Alterssicherung in Deutschland, Baden-Baden, S. 509–540.

Kohl, Jürgen 2013: Hohe Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates trotz kritischer Leistungsbewertung: Wohlfahrtsregime und Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat im europäischen Vergleich, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI-50), S. 1–7.

Krömmelbein, Silvia et al. 2006: Bürger wollen auch in Zukunft weitreichende soziale Sicherung: Einstellungen zum Sozialstaat im Spannungsfeld von staatlicher Absicherung und Eigenvorsorge, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI-36), S. 1–6.

Larsen, Christian Albrekt 2006: The Institutional Logic of Welfare Attitudes: How Welfare Regimes Influence Public Support, Aldershot, U. K.

Lippl, Bodo 2001: Soziale Sicherheit durch den Sozialstaat? Einschätzungen zu Rente, Arbeitslosigkeit und Krankheit in Ost- und Westdeutschland, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI-50), S. 7–11.

Mau, Steffen 1998: Akzeptanzbedingungen des wohlfahrtsstaatlichen Umbaus: Ein internationaler Vergleich, in: Zeitschrift für Sozialreform 44, S. 856–872.

Nüchter, Oliver; Bieräugel, Roland et al. 2010: Der Sozialstaat im Urteil der Bevölkerung, Opladen.

OECD 2008: Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris.

OECD 2015: In It Together: Why Less Inequality Benefits All, Paris.

Oorschot, Wim van; Opielka, Michael et al. (Hrsg.) 2008: Culture and the Welfare State: Values and Social Policy in Comparative Perspective, Cheltenham, U.K.

Oorschot, Wim van; Meuleman, Bart 2012: Welfare Performance and Welfare Support, in: Svallfors, Stefan (Hrsg.): Contested Welfare States, Stanford, CA, S. 25–57.

Raven, Judith 2012: Popular Support for Welfare State Reforms: On Welfare State Preferences and Welfare State Reforms in the Netherlands, Rotterdam.

Roller, Edeltraud 1992: Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

Roller, Edeltraud 1998: Ist der Sozialstaat im vereinigten Deutschland überfordert? Wohlfahrtsansprüche in Ost- und Westdeutschland im Vergleich, in: Schmid, Josef; Niketta, Reiner (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich, Marburg, S. 85–111.

Roller, Edeltraud 2002a: Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28–29, S. 13–19.

Roller, Edeltraud 2002b: Die Entwicklung der Akzeptanz des Sozialstaats und der Alterssicherung in Deutschland seit Mitte der siebziger Jahre, in: Deutsche Rentenversicherung, 57 (9-10), S. 510–522.

Schraad-Tischler, Daniel 2015: Social Justice in the EU – Index Report 2015, Gütersloh.

Schroeder, Wolfgang; Futh, Sascha Kristin et al. 2015: Wandel durch Annäherung? Reformaktivitäten europäischer Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Berlin.

SOM Institute 2015: Swedish Trends 1986–2014, Gothenburg.

Spannagel, Dorothee 2015: Trotz Aufschwung: Einkommensungleichheit geht nicht zurück (WSI-Report 26/2015), Düsseldorf.

Stiglitz, Joseph E. 2012: Der Preis der Ungleichheit: Wie die Spaltung der Gesellschaft unsere Zukunft bedroht, München.

Stoy, Volquart 2013: Schritt für Schritt zu neuen Zielen: Der inkrementelle Wandlungsprozess des deutschen Wohlfahrtsstaates in den Politikfeldern Rente, Gesundheit und Familie, in: Trüdinger, Eva-Maria; Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Reformen des Sozialstaates in Deutschland, Baden-Baden, S. 21–46.

Svallfors, Stefan 1997: Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations, in: European Sociological Review 13, S. 283 – 304.

Svallfors, Stefan 2003: Welfare Regimes and Welfare Opinions: A Comparison of Eight Western Countries, in: Social Indicators Research 64, S. 495 – 520.

Svallfors, Stefan (Hrsg.) 2012: Contested Welfare States: Welfare Attitudes in Europe and Beyond, Stanford, CA.

Trüdinger, Eva-Maria 2011: Reformszenarien im deutschen Wohlfahrtsstaat aus Sicht der Bevölkerung: Wertvorstellungen als Reformkorridor?, Baden-Baden.

Trüdinger, Eva-Maria 2013: Wie soll die Familienpolitik in Deutschland aussehen? Präferenzen für familienpolitische Reformoptionen, in: Trüdinger, Eva-Maria; Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Reformen des Sozialstaates in Deutschland, Baden-Baden, S. 135 – 159.

Ullrich, Carsten G. 2008: Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates: Präferenzen, Konflikte, Deutungsmuster, Wiesbaden.

Visser, Jelle; Hemerijck, Anton 1998: Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Frankfurt a. M.

Wilkinson, Richard G.; Pickett, Kate 2010: The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone, London.

Impressum:

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-398-0

Titelmotiv: © age fotostock / Alamy

Gestaltung: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

