



Roberto Heinrich, Sven Jochem, Nico A. Siegel

# Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates

Einstellungen zur  
Reformpolitik in Deutschland

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](http://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

**Roberto Heinrich** ist Diplom-Politikwissenschaftler und Senior Projektleiter Wahl- und Meinungsforschung bei infratest dimap Gesellschaft für Trend- und Wahlforschung in Berlin.

**Dr. Sven Jochem** ist Professor für empirische und normative Demokratietheorien am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz mit einem Forschungsschwerpunkt auf wohlfahrtsstaatliche Reformpolitiken im europäischen Vergleich.

**Dr. Nico A. Siegel** ist promovierter Politikwissenschaftler und als Geschäftsführer von TNS Infratest und infratest dimap verantwortlich für den Bereich der Sozial- und Politikforschung von TNS in Deutschland.

### 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“.

Roberto Heinrich, Sven Jochem, Nico A. Siegel

# Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates

Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland

2	<b>VORWORT</b>
3	<b>EXECUTIVE SUMMARY</b>
5	<b>1 DER DEUTSCHE WOHLFAHRTSSTAAT: KONTUREN UND HERAUSFORDERUNGEN</b>
5	1.1 Einleitung
7	1.2 Konturen des deutschen Wohlfahrtsstaates
8	1.2.1 Vergleichende Verortung
9	1.2.2 Zentrale Herausforderungen
15	<b>2 GESELLSCHAFTLICHE EINSTELLUNGEN ZUR WOHLFAHRTSSTAATLICHEN REFORMPOLITIK</b>
15	2.1 Soziale Ungleichheit
15	2.1.1 Soziale Selbstverortung der Befragten
17	2.1.2 Wahrnehmung sozialer Ungleichheit
18	2.1.3 Einschätzung der Eignung politischer Gegenmaßnahmen
19	2.2 Bewertung der individuellen Absicherung
21	2.3 Wohlfahrtsstaatliche Reformpräferenzen
21	2.3.1 Einstellungen zur Extensität künftigen wohlfahrtsstaatlichen Handelns
23	2.3.2 Einstellungen zur Intensität künftigen wohlfahrtsstaatlichen Handelns
25	2.3.3 Familien- und gleichstellungspolitische Einstellungen
27	2.4 Wohlfahrtsstaatliches Finanzierungsdilemma
30	<b>FAZIT</b>
34	Anhang: Methodensteckbrief
35	Abbildungsverzeichnis
35	Literaturverzeichnis

# VORWORT

Bewahrung, Innovation, Investition. Auf diese drei Begriffe lassen sich die Ergebnisse der repräsentativen Bevölkerungsbefragung zur Zukunft des deutschen Wohlfahrtsstaates bringen, die TNS Infratest im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt hat.

Einerseits zeigt sich ein Muster, das schon aus früheren Untersuchungen und über längere Zeiträume belegt ist: Die Menschen in Deutschland haben hohe Erwartungen an den Staat, wenn es um die Absicherung sozialer Risiken geht. Gleichzeitig sind sie aber skeptisch, dass die sozialen Sicherungssysteme sie effektiv vor eben diesen Risiken schützen. Der Zuspruch zu den zentralen Säulen des deutschen Wohlfahrtsstaates – den Sozialversicherungen – ist dabei ungebrochen, kritisch beurteilt wird lediglich ihre tatsächlich erbrachte Leistung.

Diese Wahrnehmung wird sich aufgrund der strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und einer zunehmenden Ausdifferenzierung von Lebensmodellen weiter verfestigen. Hier liegt ein klarer politischer Auftrag: Die Institutionen des deutschen Wohlfahrtsstaates müssen an die Lebensrealitäten der Menschen angepasst werden. Viele Menschen sehen speziell bei den öffentlichen Dienstleistungen großen Modernisierungsbedarf. Das betrifft vor allem Investitionen in das Bildungssystem und in eine verlässliche Betreuungsinfrastruktur für (Klein-)Kinder.

In der Debatte um die zukünftige Ausrichtung des Wohlfahrtsstaats sind Digitalisierung und demografischer Wandel häufig Schlüsselbegriffe. Mit ihnen werden gänzlich neue und teils noch unbekannte Anforderungen an Staat und Gesellschaft assoziiert. Die Alterung der Gesellschaft stellt die Rentensysteme vor große Herausforderungen. Im Zuge der Digitalisierung wird ein starker Rückgang der industriellen Einfacharbeit erwartet. Daneben bestätigt sich in der vorliegenden Erhebung die Bedeutung eines weiteren „Megatrends“, nämlich der wachsenden sozialen Ungleichheit. Eine überwältigende Mehrheit hält deren Ausmaß inzwischen für zu groß und betrachtet ihre Auswirkungen als schädlich für die wirtschaftliche Entwicklung. Eine Einschätzung, die inzwischen auch von zahlreichen Ökonom\_innen und internationalen Organisationen wie der OECD geteilt wird.

Ein effizienter, innovativer und solide finanzierter Wohlfahrtsstaat ist eine ökonomische und gesellschaftliche Notwendigkeit. Qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich verhindern, dass die Herkunft über die Lebenschancen entscheidet. Leistungsfähige Sozialversicherungssysteme gewährleisten Stabilität und Kontinuität in einem Umfeld, das immer höhere Ansprüche an die Flexibilität der Menschen stellt. Investitionen in lebenslanges Lernen stellen sicher, dass keine Talente verloren gehen.

Einen Wohlfahrtsstaat, wie ihn sich die Mehrheit der Bevölkerung vorstellt, gibt es aber nicht ohne politische Konflikte. Das zeigt sich vor allem bei der Frage nach der Finanzierung. Die Umfrageergebnisse deuten darauf hin, dass viele Menschen die Besteuerung von leistungslosem Einkommen aus Kapital, Erbschaften und Vermögen als den geeigneten Weg betrachten. Dabei zeigen sich aber klare Unterschiede je nach politischer Einstellung. Stabile politische Allianzen für ein großes Modernisierungsprojekt zu bilden, wird demnach viel Überzeugungsarbeit kosten. Wir sind überzeugt, dass sich diese Mühe lohnt.

Wie soll der Wohlfahrtsstaat von morgen aussehen? Das war die Ausgangsfrage, auf die wir mit der vorliegenden Publikation Antworten geben wollten. Die letzte umfassende Erhebung zu diesem Thema datierte auf das Jahr 2008. Die vorliegenden Ergebnisse stellen also einen wichtigen Beitrag in der Richtungsdebatte um die deutsche Reformpolitik dar.

## MAX OSTERMAYER

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

## EXECUTIVE SUMMARY

Die deutsche Bevölkerung plädiert in ihrer übergroßen Mehrheit für einen weiteren Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Dieser Befund ergibt sich aus einer von TNS Infratest im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführten repräsentativen Umfrage, bei der vom 30. November bis zum 18. Dezember 2015 insgesamt 2.000 Wahlberechtigte ab 18 Jahren zu ihren reformpolitisch relevanten Präferenzen und Einstellungen befragt wurden.

Auf dieser empirischen Grundlage lassen sich fünf Befunde zur wohlfahrtsstaatlichen Reformpolitik in Deutschland formulieren:

Erstens ist die große Mehrheit der Menschen in Deutschland der Auffassung, dass die soziale Ungleichheit in Deutschland mittlerweile ein zu hohes Ausmaß angenommen hat. Ob jung oder alt, einkommensschwächer oder -stärker, ob Frauen oder Männer, ob bildungsfernere Schichten oder Hochgebildete, ob Menschen in den alten oder in den neuen Bundesländern: In sämtlichen Bevölkerungsgruppen und sozialen Schichten wird die soziale Ungleichheit mittlerweile als zu groß wahrgenommen. Eine überwiegende Mehrheit glaubt zudem, dass sich die hohe soziale Ungleichheit negativ auf die Leistungskraft der deutschen Wirtschaft auswirkt.

Zweitens stoßen die Kerninstitutionen des deutschen Sozialstaates, die Sozialversicherungen gegen die Risiken von Unfall, Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit, nach wie vor auf große Akzeptanz in der deutschen Bevölkerung. Gleichwohl kritisiert die deutsche Bevölkerung das Niveau der sozialen Absicherung, das viele als nicht mehr ausreichend betrachten. Bei den klassischen Risiken, gegen die die staatliche Sozialpolitik angemessen schützen soll, beurteilt nirgendwo eine Mehrheit der Befragten das soziale Absicherungsniveau noch als gut, in den meisten Bereichen stuft die Mehrzahl der Befragten die soziale Absicherung als „gerade ausreichend“ ein. Und noch ein Befund lässt aufhorchen: Die Mehrheit der Bürger\_innen schätzt die Fähigkeit des Wohlfahrtsstaates, soziale Ungleichheit effektiv und nachhaltig einzuebnen, als sehr begrenzt ein.

Drittens zeigt ein Blick auf die normativen Ansprüche der Bundesbürger\_innen, dass die Bevölkerung dem Staat immer noch in einem sehr hohen Ausmaß die Verantwortung für eine adäquate Absicherung des Lebensstandards bei sozialen

und gesundheitlichen Risiken zuschreibt. Zugleich lehnt die große Mehrzahl der Bevölkerung Einschränkungen bei den Leistungen und Ausgaben für wohlfahrtsstaatliche Politik ab. Eine breite Mehrheit der Deutschen über alle Bevölkerungsgruppen hinweg wünscht zumindest eine Konservierung des derzeitigen Ausgabenniveaus, votiert aber eher noch für eine weitere Expansion als für Ausgabenkürzungen.

Viertens sieht die deutsche Bevölkerung die Hauptziele für eine wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik neben der Einebnung von sozialer Ungleichheit vor allem in einer weiter forcierten Gleichstellung von Mann und Frau und in einer wirksamen Ausweitung von wohlfahrtsstaatlichen Humandienstleistungen, die vor allem eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen sollen. Insbesondere in den Bereichen Bildung, Familie und Kinderbetreuung attestieren die Befragten dringenden Handlungsbedarf. Der Wunsch nach einer weitergehenden Ergänzung des deutschen Sozialversicherungsstaates über das bislang Erreichte wird hier an mehreren Stellen überdeutlich.

Fünftens zeigen die Analysen, dass die Finanzierung einer solchen wohlfahrtsstaatlichen Reformpolitik die entscheidende Achillesferse darstellt. Dem mehrheitlichen Wunsch nach weiteren Reforminitiativen steht ein nur gering ausgeprägter Wille gegenüber, zur Finanzierung einer solchen Politik unmittelbar beizutragen. Weder werden Kürzungen in einigen Bereichen des Wohlfahrtsstaates befürwortet, um den Ausbau in anderen Teilen des Wohlfahrtsstaates zu ermöglichen, noch die Finanzierung der Reformpolitik durch eine Ausweitung der staatlichen Kreditaufnahme oder eine Anhebung der Einkommenssteuer oder steigende Sozialversicherungsbeiträge begrüßt. Allenfalls werden höhere Steuern auf Erbschaften, für Unternehmen oder auf Vermögenswerte befürwortet. Die Zustimmung zu diesen Finanzierungsalternativen fällt innerhalb der Bevölkerung je nach politischer Selbstverortung allerdings unterschiedlich aus.

Die Studie zur Zukunft des Wohlfahrtsstaates macht deutlich: Die gesellschaftliche Modernisierung und ein sich dynamisch entwickelnder Arbeitsmarkt reiben sich am historisch gewachsenen Institutionengeflecht des deutschen Wohlfahrtsstaates. Anders als das nordische Wohlfahrtsstaatenmodell unterstützt der christdemokratisch-zentristische deutsche Wohlfahrtsstaat die Dynamiken auf den sich flexibilisierenden Arbeitsmärkten

sowie die sich ausdifferenzierenden Familienbeziehungen kaum. Die Ergebnisse dieses Surveys belegen, dass die übergroße Mehrheit von der Politik Reformen einfordert, die darauf ausgerichtet sind, grundlegende Defizite wie steigende soziale Ungleichheit und die heute nur schwer zu erreichende Vereinbarkeit von Familie und Beruf beherzt anzugehen. Gleichwohl muss eine solche Reformpolitik sowohl durch das eng geschmiedete Nadelöhr der deutschen Verhandlungsdemokratie gehen als auch das Kunststück einer mehrheitsfähigen, nachhaltigen und krisenfesten Finanzierung bewerkstelligen. Soll eine progressive Reformpolitik in Richtung mehr sozialer Demokratie Erfolg haben, muss sie sich diesen Herausforderungen stellen, um den in der Bevölkerung zweifellos vorhandenen Präferenzen für eine Modernisierung des Wohlfahrtsstaates den Weg zu ebnen.

## 1

# DER DEUTSCHE WOHLFAHRTSSTAAT: KONTUREN UND HERAUSFORDERUNGEN

## 1.1 EINLEITUNG

Die Sozialpolitik rangiert – wieder einmal – weit oben auf der politischen Agenda. Nicht nur der bereits einsetzende und sich künftig weiter verschärfende Anstieg der Altersarmut birgt das Potenzial, zu einem gesellschaftspolitischen Dauerthema zu werden. Auch andere Bereiche des Wohlfahrtsstaates geben genügend Anlass für intensive politische Diskussionen. Beschränkt man sich nicht auf die Institutionen und Inhalte der staatlichen Sozialpolitik im engeren Sinne, sondern weitet den Blick darüber hinaus auch auf wohlfahrtsstaatliche Politik im Allgemeinen, definiert insbesondere die hohe soziale Ungleichheit und die mangelnde Bildungs- und Chancengleichheit in Deutschland eine enorme Herausforderung für die künftige Reformpolitik des Wohlfahrtsstaates.

An den Debatten über die zukünftige Ausrichtung des Wohlfahrtsstaates beteiligen sich Vertreter\_innen von Regierungen in Bund, Ländern und Kommunen, politische Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Industrieverbände, die Kirchen, Wohlfahrtsverbände – und eine Vielzahl anderer gesellschaftlicher Akteure. In verschiedensten, zum Teil sich überlappenden, überwiegend von Expert\_innen besetzten Gremien und Foren werden die großen und kleineren Fragen bezüglich der Zukunft des Wohlfahrtsstaates thematisiert und diskutiert. In regelmäßigen Abständen werden Sozialberichte (der Bundesregierung und einiger Landesregierungen) sowie Armuts- und Reichtumsberichte vorgelegt. In diesen werden verschiedenste Kennziffern der staatlichen Sozialpolitik (zu den Einnahmen, zu den Ausgaben, zur Anzahl der Leistungsempfänger\_innen etc.) und Indikatoren der sozialen Entwicklung ebenso abgebildet wie reformpolitische Gesetzgebungsaktivitäten dokumentiert und bewertet. Grundsätzliche Fragen der Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates ebenso wie dessen künftige Finanzierbarkeit, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, ganz konkret aber zum Beispiel auch die Höhe von und die Zugangsberechtigungen zu einzelnen Sozialleistungen in verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Programmbereichen. All das sind Fragen, die in der öffentlichen Diskussion um die Zukunft des Wohlfahrtsstaates einen wichtigen Stellenwert einnehmen. Die Auffassungen der Expert\_innen und der gesellschaftspolitischen Akteure sind in manchen Bereichen von

einem breiten Konsens getragen. Bei der Mehrzahl der offenen Fragen über die künftige Ausrichtung des Wohlfahrtsstaates in Deutschland prägen demnach häufig sehr unterschiedliche Auffassungen die Debatte.

Deutlich seltener als die Expert\_innen aus Politik und Wissenschaft wird bei wichtigen Diskussionen über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates der betroffene Souverän selbst mit einbezogen – zum Beispiel in Form politischer Beteiligungsverfahren (außerhalb von Wahlen) oder indirekt durch die Messung der Präferenzen von Bürger\_innen auf Grundlage repräsentativer Umfragen. Sicher: In unregelmäßigen Abständen greifen unterschiedliche demoskopische Trenderhebungen wichtige Fragen wohlfahrtsstaatlicher Reformpolitik auf. Dies war bei der Einführung des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns oder der Anhebung des Renteneintrittsalters der Fall. Punktuelle Trendmessungen zu einzelnen wohlfahrtsstaatlich relevanten Themen werden immer wieder veröffentlicht, meist stehen sie aber „isoliert“ neben anderen tagespolitischen Themenkomplexen oder beschränken sich auf einen engen Ausschnitt des Wohlfahrtsstaates.

Deutlich seltener wurden in den vergangenen Jahren groß angelegte Befragungen zu wohlfahrtsstaatlichen Inhalten durchgeführt, bei denen die Einstellungen der Menschen zu verschiedensten Wohlfahrtsstaatsbereichen abgefragt wurden. Am ehesten geschieht dies mittlerweile im Rahmen von einzelnen Modulen internationaler Surveys. Das International Social Survey Programme (ISSP), in Deutschland im Rahmen der Allgemeinen Bevölkerungsbefragung der Sozialwissenschaften (ALLBUS) erhoben, und der European Social Survey (ESS) sind die bekanntesten Beispiele aus dem Bereich der Wissenschaft. Speziell auf Deutschland zugeschnittene Surveys, die insbesondere im akademischen Umfeld durchgeführt werden, haben sich in den vergangenen Jahren aufgrund des „weiten“ Felds unterschiedlichster Themen, die auch unter der Überschrift wohlfahrtsstaatlicher Politik gefasst werden, häufig auf einzelne Aspekte, in den vergangenen Jahren insbesondere auch auf Fragen zur subjektiven Gerechtigkeitswahrnehmung fokussiert (vgl. etwa Liebig et al. 2015). Umfragen zu einzelnen wohlfahrtsstaatlichen Bereichen werden beispielsweise durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zur Familienpolitik durchgeführt. In diesen wer-

den in regelmäßigen Abständen unter anderem die familienpolitischen Präferenzen der Bevölkerung erhoben (so zuletzt BMFSFJ 2015). Was in Deutschland fehlt, ist ein regelmäßig durchgeführter Survey, der die verschiedenen Bereiche des Wohlfahrtsstaates in den Blick nimmt und über weitgehende Replikationen zu einer Art Trendbeobachtung der relevanten Einstellungen verwendet werden könnte. An diesem systematischen Defizit setzt der dieser Studie zugrunde liegende Survey „Zukunft des Wohlfahrtsstaates“ an. Sein Erhebungsprogramm ist weniger an einer systematisch-erschöpfenden Erhebung sämtlicher grundsätzlich relevanter Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat orientiert, sondern stärker auf reformpolitische Akzeptanz- und Präferenzfragen zugeschnitten.

Bei diesen Fragen geht es unter anderem um

- die Zuschreibung der Verantwortung des Staates für bestimmte wohlfahrtsstaatliche Bereiche und Ziele;
- die Bewertung der sozialen Ungleichheit in Deutschland und von Maßnahmen, die zu deren Reduktion beitragen könnten;
- grundsätzliche Einstellungen zu unterschiedlichen Prinzipien der Leistungsbemessung in einzelnen Bereichen des Wohlfahrtsstaates;
- die Beurteilung der eigenen sozialen Absicherung in verschiedenen Lebensbereichen und im Hinblick auf verschiedene Pfeiler des Sozialstaates;
- Einstellungen zu Ausgabenerhöhungen oder -kürzungen in einzelnen Bereichen des Wohlfahrtsstaates;
- sowie um die Bereitschaft in der Bevölkerung, alternative Finanzierungsoptionen für künftige Ausbauprozesse des Wohlfahrtsstaates zu unterstützen.

**Befund 1: Eine große Mehrheit der Deutschen ist der Auffassung, dass die soziale Ungleichheit in Deutschland mittlerweile ein zu hohes Ausmaß angenommen hat und zudem negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung hat.**

Eine überragende Mehrheit von 80 Prozent der deutschen Bevölkerung sieht das Ausmaß an sozialer Ungleichheit mittlerweile als zu hoch an. Ob jung oder alt, einkommensschwächer oder -stärker, ob Frauen oder Männer, ob bildungsfernere Schichten oder Hochgebildete, ob Menschen in den alten oder in den neuen Bundesländern: Das Ausmaß der sozialen Ungleichheit wird von einer Mehrheit der Deutschen in sämtlichen Bevölkerungssegmenten mittlerweile als zu groß wahrgenommen. Mit anderen Worten: Es handelt sich um einen Befund, der einen großen gesellschaftlichen Konsens anzeigt, zumindest was die Problembeschreibung angeht. Dieser Befund ist nicht ganz neu, er zeichnet sich seit vielen Jahren immer wieder bei Umfragen ab; allerdings fällt er in der derzeitigen Deutlichkeit besonders markant aus, weil er den „Finger in eine gesellschaftliche Wunde“ zu legen vermag, die neben sozialen auch negative politische und wirtschaftliche Folgen haben kann (vgl. Kapitel 1.2).

Drei von vier Befragten in unserer Studie (76 Prozent) teilen zudem die Ansicht, der zufolge das Ausmaß an sozialer Ungleichheit in der heutigen Zeit so groß ist, dass es der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung schadet. Dieser Befund

ist in seiner Eindeutigkeit durchaus neu. Er fügt sich gut in das ein, was man in der Wirtschaftspolitik und den Wirtschaftswissenschaften als eine Art „Mainstream-Paradigmenwechsel“ bezeichnen kann, den wir in Kapitel 1.2 beschreiben.

**Befund 2: Die Konstruktion des Kerns des deutschen Sozialstaates entlang der gesetzlichen Sozialversicherungen erfreut sich nach wie vor grundsätzlich hoher Popularität – der Beitrag zur eigenen sozialen Absicherung wird aber eher kritisch beurteilt.**

Die durchgeführten Analysen zeigen, dass die klassischen Säulen des Bismarck’schen Wohlfahrtsstaates nach wie vor auf große Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen. Zumindest befürwortet eine überragende Mehrheit in der deutschen Bevölkerung Aussagen, die die Konstruktionslogik der gesetzlichen Sozialversicherungen spiegeln. Einen Beitrag des Sozialstaates zur Reduzierung der Einkommensungleichheit attestieren 60 Prozent der Deutschen, diesbezüglich fällt die Bewertung also eher gemischt aus.

Die durch sozialstaatliche Programme gewährleistete Absicherung gegen verschiedene soziale Risiken wird unterschiedlich und der Tendenz nach mittlerweile überwiegend eher kritisch beurteilt. Bei den klassischen Risiken, gegen die die staatliche Sozialpolitik angemessen schützen soll, findet nirgendwo eine Mehrheit der Befragten das soziale Absicherungsniveau noch gut, in den meisten Bereichen stuft die Mehrheit der Befragten die soziale Absicherung als „gerade ausreichend“ ein. Die Bewertung schwankt allerdings zwischen den einzelnen Pfeilern des Wohlfahrtsstaates beträchtlich, worauf wir in Kapitel 2.2 ausführlicher eingehen.

**Befund 3: Die Zuschreibung der Verantwortung des Staates für das Erreichen wohlfahrtsstaatlicher Ziele ist nach wie vor tief in der deutschen Bevölkerung verankert – ebenso wie die Ablehnung, Einschränkungen bei Leistungen und Ausgaben zu akzeptieren.**

Angesichts dieser Bewertung, die dem deutschen Wohlfahrtsstaat kein gutes Zeugnis in Bezug auf die soziale Sicherung ausstellt, überrascht ein weiterer Befund nicht: Über alle Bevölkerungsgruppen hinweg wünscht eine breite Mehrheit der Deutschen zumindest eine Konservierung des derzeitigen Ausgabenniveaus, votiert aber eher noch für eine weitere Expansion als für Ausgabenkürzungen. Wie auch bei früheren surveybasierten Studien fällt die gesellschaftliche Akzeptanz am schwächsten im Geltungsbereich der Arbeitslosenversicherung aus. Aber selbst in diesem eher „prekären Randbereich“ des Wohlfahrtsstaates lehnt die Bevölkerung in Deutschland Einschnitte mehrheitlich ab.

**Befund 4: Der Ausbau der sozialen Dienstleistungen, die Gleichstellung von Mann und Frau und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden als Kernaufgaben künftiger Reformbemühungen gesehen.**

Neben der Sorge um zunehmende Ungleichheiten in Deutschland fordern die Befragten vor allem Reformen bei der Infrastruktur für soziale Dienstleistungen und klare Impulse für eine arbeitsmarktpolitische Gleichstellung von Frauen. In den

Bereichen Bildung, Familie und Kinderbetreuung attestiert eine übergroße Mehrheit der Befragten dringenden Handlungsbedarf. Der Wunsch nach einer weitergehenden Ergänzung des deutschen Sozialversicherungsstaates über das bislang Erreichte wird hier an mehreren Stellen überdeutlich. Dieser Befund kann angesichts der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und der Konstruktionsmechanismen des deutschen Wohlfahrtsstaates nicht überraschen.

**Befund 5: Bei der Akzeptanz von Finanzierungsvorschlägen sticht in Deutschland nach wie vor eine markante Asymmetrie hervor: einerseits der Wunsch nach weiterer Expansion des Wohlfahrtsstaates, andererseits begrenzte und vor allem selektive Akzeptanz höherer Beteiligung bei der Finanzierung.**

Dem mehrheitlichen Willen zu weiteren Reforminitiativen steht ein nur gering ausgeprägter Wille gegenüber, unmittelbar zur Finanzierung einer solchen Politik beizutragen. Die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates, so argumentieren wir in Kapitel 1.2, stellt stets die Achillesferse expansiver reformpolitischer Vorhaben dar. In unserer Umfrage wird erneut deutlich, dass nur eine Minderzahl der Befragten Kürzungen in einem wohlfahrtsstaatlichen Bereich befürwortet, durch die der Ausbau anderer Programme finanziert werden könnte. Gerade einmal 17 Prozent der Befragten sprechen sich hierfür aus. Auch eine Ausweitung der staatlichen Kreditaufnahme wird mehrheitlich abgelehnt, nur 20 Prozent halten dies für den richtigen Weg. Höhere Einkommenssteuern (25 Prozent) oder steigende Sozialversicherungsbeiträge (31 Prozent) stellen ebenfalls nur für eine relative Minderheit der Befragten akzeptable Maßnahmen dar. Als Finanzierungsquellen werden hingegen mehrheitlich höhere Steuern auf Vermögen (68 Prozent) und höhere Unternehmenssteuern (54 Prozent) genannt, wobei die Zustimmung hier je nach politischer Positionierung der Befragten unterschiedlich ausfällt. Gleiches gilt für die Anhebung der Erbschaftsteuer, die immerhin noch 47 Prozent der Befragten goutieren würden.

## 1.2 KONTUREN DES DEUTSCHEN WOHLFAHRTSSTAATES

Der deutsche Wohlfahrtsstaat zeichnete sich, trotz zahlreicher politischer Zäsuren, lange Zeit durch weitgehende Kontinuität seiner fundamentalen Institutionen aus (Schmidt 2005). Trotz mehrerer politischer Regimewechsel in der bewegten politischen Geschichte seit der Begründung der gesetzlichen Sozialversicherung unter Bismarck im ausgehenden 19. Jahrhundert, bewahrte sich im Laufe der Jahrzehnte ein stabiler institutionalisierter Kern: die gesetzlichen Sozialversicherungen. Dieser Kern wurde zu verschiedenen Zeitpunkten gezielt erweitert (zuletzt durch die Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung), ausgebaut, oder – mehr oder weniger erfolgreich – an gesellschaftliche Änderungsprozesse angepasst.

In der Geschichte des deutschen Wohlfahrtsstaats gab es seit seiner erstmaligen Institutionalisierung zahlreiche Neuerungen und Innovationen. Auf eine lange Phase der sozialrechtlichen Expansion, vor allem in den ersten drei Jahrzehnten der bundesdeutschen Geschichte, folgten in den 1980er

Jahren Konsolidierungsreformen sowie ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre weitergehende reformpolitische Vorhaben. Die Reformen unter der rot-grünen Bundesregierung mit dem sozialdemokratischen Bundeskanzler Gerhard Schröder, insbesondere die Hartz-Reformen oder die Rentenreformen (Riester-Rente), führten dazu, dass der deutsche Wohlfahrtsstaat seine ihm zuvor eigene Pfadabhängigkeit an zentralen Stellen überwand.

Die weitreichenden Reformen resultierten in einer „graduellen Transformation“: hin zu einem wohlfahrtsstaatlichen Modell, das stärker liberale Züge aufweist, vor allem in der Arbeitsmarktpolitik. Gleichwohl höhlten diese Reformen das Bismarck'sche Modell der beitragsfinanzierten Sozialversicherungen nicht gänzlich aus. Ein Teil der Reformen zielte just darauf ab, den Kern des deutschen Sozialversicherungsstaates vor dem Hintergrund zahlreicher Herausforderungen – vom demografischen Wandel bis hin zur zunehmenden Wettbewerbsintensität auf entgrenzten Märkten – zu bewahren und zukunftsfest zu machen. Ob dies gelungen ist, darüber wird heftig gestritten. Dies gilt insbesondere für die staatliche Alterssicherungspolitik und deren erste und nach wie vor mit Abstand wichtigste Säule, die überwiegend beitrags- und umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung. Nicht wenige Beobachter fordern mittlerweile anstatt der nicht enden wollenden, inkrementellen „Anpassungsgesetzgebung“ einen großen reformpolitischen Wurf in Richtung einer (stärker steuerfinanzierten) Grundsicherung. Für viele Versicherte stelle die umlage- und beitragsfinanzierte gesetzliche Rentenversicherung aufgrund des graduell absinkenden Renten-niveaus und brüchiger Erwerbsverläufe nicht mehr eine den Lebensstand garantierende Säule der Alterssicherung dar. Gleichzeitig erweisen sich die zweite und dritte Säule der Alterssicherung ebenfalls als unzureichende sozialpolitische Pfeiler gegen Altersarmut.

Die Herausforderungen an den deutschen Wohlfahrtsstaat sind in den vergangenen Jahren also nicht kleiner, sondern eher (noch) größer geworden. Stand zu Beginn des 21. Jahrhunderts das Ziel einer umfassenden Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im Zentrum der reformpolitischen Gesetzgebung, gelangen heute zunehmend mehr Beobachter\_innen zu dem Schluss, dass dieses Ziel zumindest vorübergehend erreicht worden sei – vor allem vor dem Hintergrund der außergewöhnlich guten Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft während der internationalen Finanz- und Schuldenkrise nach 2007 (vgl. Eichhorst 2015; Hassel 2014).

Allerdings hatten die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformen – in Verbindung mit einer restriktiven Lohnpolitik – ihren Preis, vor allem einen sozialen. Die Flexibilisierung des Arbeitsrechts verstärkte eine Dualisierung des deutschen Arbeitsmarktes. Gleichzeitig beförderte sie die zunehmende Ungleichheit der Einkommen. Die wachsende Disparität bei Löhnen und Gehältern, die im internationalen Vergleich zudem vergleichsweise besonders starke ungleiche Verteilung der Vermögen und die davon nicht entkoppelten Chancenungleichheiten im deutschen Bildungssystem zeichnen sich gegenwärtig als zunehmend dringlicher werdende Herausforderungen für die künftige Reformpolitik in Deutschland ab. Während noch in den 1990er Jahren von Organisationen wie der OECD eine stärkere Spreizung der Einkommen zur angestrebten Stärkung der volkswirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit nicht nur für Deutschland eingefordert wurde, vertritt die OECD mit ihren systematischen Analysen zu den Dynamiken materieller Ungleichheit in den Mitgliedsländern gegenwärtig die These, dass sich die Ungleichheiten in der Mehrzahl der Mitgliedsländer so stark und dynamisch ausgeprägt hätten, dass sie sich negativ auf die wirtschaftliche Leistungskraft und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in den einzelnen Ländern ausprägen würden (OECD 2015, vgl. aus einer globalen Perspektive auch die einschlägigen Studien des Internationalen Währungsfonds, IMF 2014, 2015 sowie jüngst Ostry/Loungani/Furceri 2016).

Weil die „Wachstumsdividende“ der vergangenen Jahre sehr ungleich verteilt wurde, hat der wirtschaftliche Erfolg Deutschlands die wohlfahrtsstaatlichen Reformzwänge also nicht beiseitigt, sondern eher verstärkt. Nur etwas mehr als ein Viertel der Deutschen gab im Vorfeld der Bundestagswahlen 2013 an, persönlich vom Wirtschaftswachstum der vorausgegangenen Jahre profitiert zu haben (infratest dimap 2013). Bei der Frage, ob sich die neue Bundesregierung vorrangig um sozialen Ausgleich oder um weiteres Wirtschaftswachstum kümmern solle, sprachen sich 51 Prozent der Deutschen für den sozialen Ausgleich aus, nur 32 Prozent sahen die Priorität beim Wirtschaftswachstum. Kaum überraschend angesichts der Tatsache, dass sich vor der Bundestagswahl 2013 nur 13 Prozent der Rentner\_innen von Altersarmut betroffen sahen, dies aber 41 Prozent der Wähler\_innen zukünftig für sich selbst befürchteten. Dieser kleine Ausschnitt aus früheren Umfragen macht deutlich: Die Sorge um eine ausreichende soziale Sicherung treibt viele Menschen in Deutschland um.

Veränderungen der Familienstrukturen, die zunehmende Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt – mit entsprechenden Implikationen für die Kinderbetreuung und familiäre Pflege – sowie die immer stärker werdende Bedeutung von Bildungspolitik in einer sich beschleunigt digitalisierenden Wirtschaft stellen zentrale Herausforderungen für den deutschen Wohlfahrtsstaat dar.

Angesichts der zahlreichen Herausforderungen kann es kaum verwundern, dass von unterschiedlichsten Akteuren der deutschen Politik weitgehende Reformen eingefordert werden. Die Diskussion kann in zwei Überschriften verdichtet werden: Erstens, Modernisierung der Strukturen, insbesondere um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen und sozialpolitisch abzusichern. Zweitens, Einebnung von zu großen Ungleichheiten beziehungsweise die verlässliche Eingrenzung von neuen und alten Armutsrisiken,

denen durch bestehende wohlfahrtsstaatliche Arrangements nicht mehr effektiv entgegengewirkt werden kann. Diese Herausforderungen sind die Folge von vielfältigen sozialen und wirtschaftlichen Veränderungsprozessen, deren Ursachen teilweise außerhalb des Einflussbereiches nationalstaatlicher Politik liegen. Zu einem nicht unerheblichen Teil sind die künftigen Herausforderungen aber auch Konsequenz der spezifischen Konstruktion des deutschen Wohlfahrtsstaates und damit „institutionellen Rückkopplungseffekte[n]“ zuzuschreiben, weil jeder Wohlfahrtsstaat spezifische „Versorgungsklassenlagen“ (so der Soziologe Rainer Maria Lepsius) generiert hat. Daher erweist sich im nächsten Schritt eine kurze Beschreibung des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells als hilfreich – und für die Einordnung der empirischen Ergebnisse unserer Studie als unverzichtbar.

### 1.2.1 VERGLEICHENDE VERORTUNG

Der deutsche Wohlfahrtsstaat sticht im internationalen Vergleich als paradigmatischer Fall einer Kategorie von (kontinentaleuropäischen) Wohlfahrtsstaaten heraus, die vom dänischen Soziologen Gøsta Esping-Andersen als „konservative“ Wohlfahrtsregime bezeichnet werden (Esping-Andersen 1990, 1999). Die dominante Ausrichtung des konservativen Wohlfahrtsstaatsregimes setzt bei den Arbeitsverhältnissen an und repliziert den unterschiedlichen beruflichen Status über differenzierte sozialpolitische Programme in den wohlfahrtsstaatlichen Strukturen; die – mittlerweile teilweise überwundene – Differenzierung nach separaten sozialen Sicherungsprogrammen für Arbeiter, Angestellte oder Beamte geht auf diese historische Genese zurück. Ferner streben die Sozialstaaten dieser Länderfamilie danach, die einkommensbezogenen Unterschiede nicht prima vista auszugleichen, da diese Ungleichheiten sich legitimerweise und unter Berücksichtigung sozialer Abwägungen (Prinzip der sozialen Äquivalenz) auch in differenzierten Leistungsprofilen des Sozialstaates niederschlagen sollen – zumindest und in abgeschwächter Form in den Kernsäulen der beitragsfinanzierten gesetzlichen Sozialversicherung. Dort geht es primär um „soziale (Status-)Sicherung“, das heißt um Lebensstandardsicherung, erst nachrangig und nur in Teilbereichen geht es um Staatsbürgerversorgung oder die Einebnung einkommensbedingter Ungleichheit. Ebenso wird dieser Gruppe von Sozialstaaten ein normativer Kanon attestiert, der sich an traditionellen und auf die katholische Soziallehre rückführbaren Werten orientiert. Dies findet seinen Ausdruck auch darin, dass der Familie und subsidiären Gruppen eine besondere Funktion im sozialpolitischen Gefüge des Sozialstaates zugesprochen wird. Angesichts der wichtigsten Herausforderungen für die Zukunft, nämlich Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie allgemeine Gleichstellungszielsetzungen, ist das ein nicht zu vernachlässigendes und nicht leicht abzuschüttelndes historisches Erbe.

Diesem sozialpolitischen Gefüge steht eine – in den Worten von Esping-Andersen – „liberale“ Welt der Wohlfahrtsstaatlichkeit gegenüber. In dieser vorwiegend englischsprachigen Länderfamilie wird die Verantwortung des Individuums vor staatliches Handeln gesetzt. Die primäre Aufgabe des Staates wird in der Armutsvermeidung und -bekämpfung gesehen, vorrangig mit bedürftigkeitsgeprüften Mindestleistungen. Darüber hinausgehende Umverteilungsziele sind im staatlichen

Aufgabenkatalog jedoch nicht enthalten. Insofern befinden sich die staatlichen Ausgaben für soziale Sicherung in diesen prekären Sozialstaaten auf einem niedrigeren Niveau als in der „christdemokratisch-zentristischen“ Welt der sozialen Sicherung in Kontinentaleuropa.

Eine dritte Ländergruppe weist ebenso wie die christdemokratisch-zentristische Länderfamilie hohe staatliche Ausgaben für Sozialpolitik auf. Gleichwohl verwenden diese Länder – die sogenannte sozialdemokratische Welt des Wohlfahrtskapitalismus – diese Mittel für andere Ziele. In diesen Ländern des europäischen Nordens wird eine universalistische Sozialpolitik verfolgt („Staatsbürgerversorgung“). Nicht subsidiäre Gemeinschaften, sondern der Staat übernimmt primär die Aufgabe der sozialpolitischen Ausgestaltung, was die historisch gewachsene Hegemonie des Staates bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen erklären kann. Laut Esping-Andersen wurde in diesen nordischen Ländern über Jahrzehnte zudem ein stark egalitäres Wertemuster institutionalisiert, weshalb die Regierungen dieser Länder politisch auch stärker der Gleichheit beziehungsweise der Reduzierung von Ungleichheit verpflichtet sind.

In den einschlägigen Wissenschaften wird beredt über die Frage gestritten, ob sich die Grenzen zwischen diesen drei Ländergruppen seit den 1990er Jahren abschleifen und wir daher in der jüngeren Vergangenheit einen Prozess der sozialpolitischen Konvergenz feststellen können. Einerseits wird argumentiert, dass die ökonomischen Triebkräfte der Marktwirtschaften (vor allem in der Europäischen Union) und die neuen sozialen Problemlagen verstärkt zu einer Liberalisierung, zu zunehmender Konkurrenz und insgesamt zu einer Konvergenz der Sozialstaaten geführt hätten – einer Konvergenz, die sich auch in einem verminderten staatlichen Engagement in der Sozialpolitik widerspiegelt (Obinger/Starke 2014; Streeck 2012).

Andererseits verweisen Autoren auf den Umstand, dass die institutionellen Grundlagen der jeweiligen Wohlfahrtsstaaten durchaus noch intakt sind. Während zum Beispiel in den 1990er Jahren die Weltbank einen rentenpolitischen Reformprozess propagierte, der auf eine gleichwertige Mischung der drei Rentensäulen abzielte – einem bilanzierten Mix staatlicher, betrieblicher und individueller Altersvorsorgesysteme – und vor allem Länder wie die Schweiz, aber auch Dänemark oder die Niederlande als „best practise“-Vorbilder anführte, zeigen Analysen rentenpolitischer Reformkurse, dass es in diesem Politikfeld zwar zu Veränderungen gekommen ist, diese jedoch nicht weitreichend genug waren, um die historisch gewachsenen rentenpolitischen Institutionen grundlegend zu wandeln (Immergut et al. 2006). Die Autoren dieser Argumentationsrichtung verweisen weiterhin auf den Umstand, dass sich die Differenzen bei den staatlichen Sozialausgaben kaum nennenswert angeglichen haben. Bis heute sind die Sozialleistungsquoten in Schweden deutlich höher als zum Beispiel in Großbritannien oder den USA.

Die Frage nach der sozialpolitischen Konvergenz in Zeiten sich wandelnder sozialer, gesellschaftlicher und ökonomischer Rahmenbedingungen steht allerdings nicht im Zentrum dieses Beitrags. Wichtig für die Interpretation unseres Surveys ist weniger die Feststellung, dass die entwickelten Wohlfahrtsstaaten historisch unterschiedlich gewachsen sind, sondern dass diese unterschiedlichen Entwicklungen auch in verschiedenen institutionell abgesicherten Sicherungs- und Anreizsys-

temen ihren Niederschlag fanden. Der deutsche Wohlfahrtsstaat weist demnach eine spezifische institutionelle Ausrichtung auf, die aus historischer Perspektive die sozialpolitische Verantwortung mehr der Familie und subsidiären Gemeinschaften zuweist als dem Staat (wie im Norden Europas) oder dem Markt (wie in der englischsprachigen Länderfamilie). Inwiefern diese institutionelle Ausgangslage vor dem Hintergrund der sich verändernden familiären Beziehungsmuster, einer sich stetig verstärkenden Erwerbstätigkeit von Frauen und dem beschleunigten Auseinanderdriften von Primäreinkommen sozialpolitische Reformfenster öffnet oder versperrt, wird in den folgenden Kapiteln thematisiert.

## 1.2.2 ZENTRALE HERAUSFORDERUNGEN

Aus den Indikatoren zur wohlfahrtsstaatlichen Politik, die nicht aus unserem Bevölkerungssurvey entstammen, als auch aus den dieser Studie zugrunde liegenden empirischen Forschungsergebnissen ergeben sich drei zentrale Herausforderungen: Erstens, die soziale Ungleichheit hat zugenommen und zwar in einem Umfang, der nicht nur die Bevölkerung besorgt, sondern auch Experten, die sich mit sozialer Kohäsion, der Gesundheit der Bürger\_innen oder der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung beschäftigen. Wir gehen auf diesen Befund in Kapitel 2.1 ausführlicher ein.

Die zweite zentrale Herausforderung entsteht durch den „Zusammenprall“ zwischen dem wohlfahrtsstaatlichen Status quo und den Folgen eines säkularen Wandels, der durch die Auflösung familialer Netzwerke, die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen und die damit verbundene größere Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen umschrieben werden kann. Obwohl auch in Deutschland in der Vergangenheit bei sozialpolitischen Sparmaßnahmen die Familienpolitik weitgehend ausgenommen und die Investition insbesondere in die öffentliche Kitaversorgung forciert wurde, laboriert der deutsche Wohlfahrtsstaat nach wie vor an den Schwierigkeiten, „neue soziale Risiken“ entsprechend abzusichern, markante „gender gaps“ (darunter auch das „gender pension gap“) zumindest zu verringern und der Bevölkerung ein dichtes Netz von Humandienstleistungen zum Überwinden unterschiedlichster individueller Risiken und Herausforderungen zur Verfügung zu stellen. Genauso wie im Bereich der wachsenden sozialen Ungleichheit stimmen die subjektiven Wahrnehmungen und Präferenzen der Bevölkerung in den Bereichen Vereinbarkeit von Familie und Beruf, gleichstellungspolitische Maßnahmen und Ausbau der sozialen Dienstleistungen mit den zentralen Herausforderungen überein, die sich aus der „Makro-Perspektive“ als reformpolitische Prioritäten ausmachen lassen. Dieses Thema und die diesbezüglichen Ergebnisse unserer Bevölkerungsumfrage greifen wir in Kapitel 2.3 auf.

Schließlich wird drittens deutlich, dass eine bisweilen fundamentale Diskrepanz existiert zwischen einerseits den Wünschen der Bürger\_innen nach einer besseren wohlfahrtsstaatlichen individuellen Absicherung vor allem in den Kernbereichen des Sozialstaates und andererseits der Bereitschaft der Menschen hierzulande, sich an der Finanzierung in der dafür von Expert\_innen veranschlagten Höhe zu beteiligen.

### Zur Einkommensungleichheit

Der Begriff der Ungleichheit ist empirisch-konzeptionell, wird aber auch von seiner normativen Konnotation her betrachtet semantisch unterschiedlich besetzt. In der medialen Berichterstattung wird meist die Ungleichheit der (Haushalts-)Einkommen erörtert, dicht gefolgt von der Berichterstattung über die Ungleichheit der Vermögen. Dabei werden zumindest bei den Einkommen häufig primäre Markteinkommen nicht von sekundären unterschieden. Dadurch wird die eigentliche Umverteilung durch staatliche Steuer- und Sozialpolitik jedoch vernachlässigt. Aber auch andere Aspekte der Ungleichheit als die von Einkommen und Vermögen sind aus der wohlfahrtsstaatlichen Perspektive bedeutend: Die Ungleichheit der Geschlechter ist ein herausragendes Beispiel; die Frage der Bildungsgleichheit (Chancengleichheit) oder die Gleichheit beim Zugang zu Leistungen im Gesundheitssektor (gleiche Gesundheitsversorgung für alle) wären weitere Beispiele.

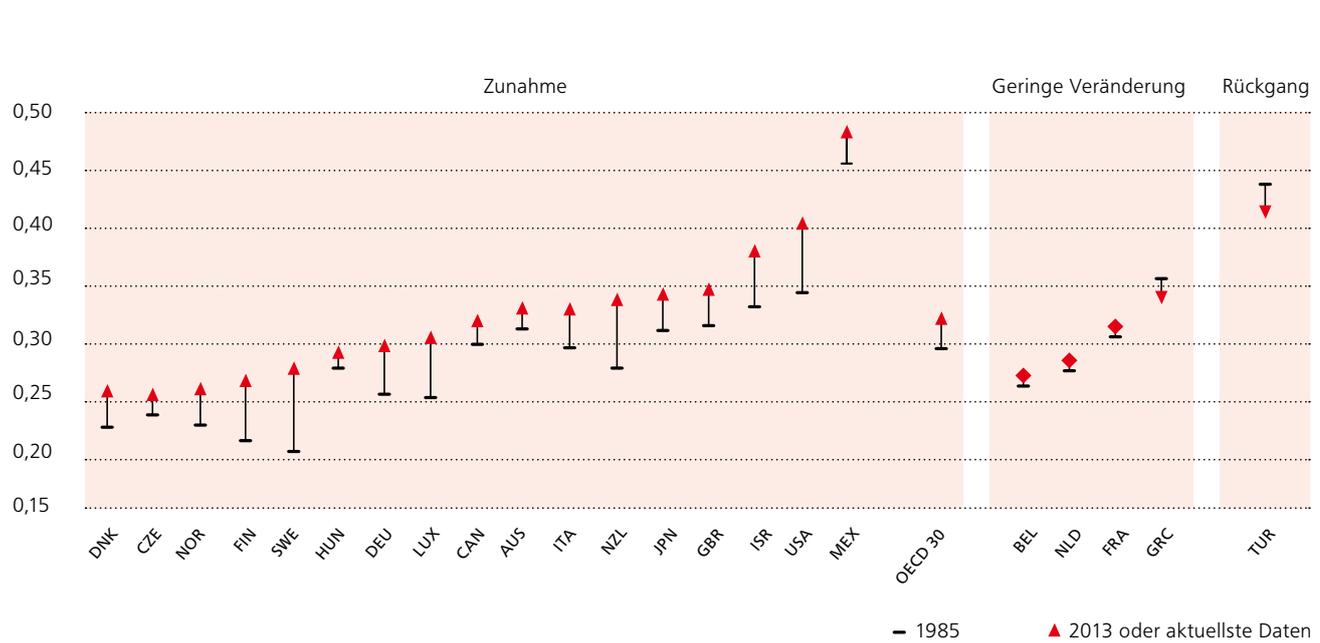
Insofern differenziert sich die deutsche und internationale Gleichheitsforschung in unterschiedliche Teilaspekte, was sich hierzulande allerdings selten in einer entsprechenden öffentlichen Debatte über Gleichheit und Ungleichheit niederschlägt. In diesem Bericht können diese vielschichtigen Debatten nicht erschöpfend erfasst werden. Im Folgenden sollen daher solche Befunde erörtert werden, die Gleichheit vor allem als materielle Gleichheit konzeptionalisieren, auf die Dynamiken und Ursachen dieser materiellen Ungleichheit in Deutschland und in der OECD eingegangen und die Frage diskutiert werden, welche Konsequenzen sich aus der zunehmenden materiellen Ungleichheit für Politik, Gesellschaft und Individuen ergeben.

Die Leistungskraft des Wohlfahrtsstaates zur Herstellung von materieller Gleichheit ist im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich stark ausgeprägt. Die wohlfahrtsstaatliche

Forschung recurriert hier erneut auf die klassische Einteilung der Wohlfahrtsstaaten im internationalen Vergleich durch Gøsta Esping-Andersen (1990, 1999). Nach Esping-Andersen sind die nordischen Wohlfahrtsstaaten aufgrund ihrer programmatischen Ausrichtung stärker in der Lage, materielle Gleichheit zu generieren. Da die englischsprachige Welt der Wohlfahrtsstaatlichkeit die Armutsbekämpfung als erste Aufgabe des Staates ansieht, sind in diesen Ländern, in denen die Sozialdemokratie im Parteienwettbewerb zudem keine hegemoniale Position hat aufbauen können, keine wirkungsvollen Programme zur effektiven monetären Umverteilung vorhanden. Wurden politische Umverteilungsinstrumente im Steuerstaat verankert, dann sind die Regulierungen der Arbeitswelt in diesen Ländern so gering, dass sich die entstehende große Ungleichheit auch durch vorhandene politische Umverteilungsinstrumente nicht gänzlich ausgleichen lässt (Castles 2010). In diesen historisch eher von liberalen oder säkular-konservativen Parteien geprägten Ländern wird sich die Schere der materiellen Ungleichheit daher am weitesten öffnen – ohne dass dies von der Mehrheit der Bevölkerung jedoch als ein Problem wohlfahrtsstaatlicher Politik wahrgenommen wird.

Zwischen den beiden Polen vergleichsweise hoher Gleichheit in den nordischen Ländern sowie ausgeprägter Ungleichheit im englischsprachigen Raum ist geografisch die Wohlfahrtsstaatlichkeit von Kontinentaleuropa verortet, für die Deutschland exemplarisch steht. In dieser Länderfamilie stach Deutschland lange als das Land hervor, das bis in die 1990er Jahre hinein noch eine vergleichsweise niedrige Einkommensungleichheit aufwies. Hierfür ursächlich waren sowohl wohlfahrtsstaatliche Programme zur Armutsbekämpfung und eine umverteilende Steuerpolitik, aber vor allem eine von Sozialpartnern getragene Lohnpolitik, die eine Kluft bei den Primäreinkommen (also vor Umverteilungsmaßnahmen des Sozial- und Steuerstaates) verhindert hatten. Insofern war

Abbildung 1  
**Entwicklung der Einkommensungleichheit (Gini-Koeffizienten) im internationalen Vergleich**  
 (reales Haushaltseinkommen nach Steuern)



Quelle: OECD (2015:104).

Deutschland bis in die frühen 1990er Jahre im Hinblick auf die materielle Gleichheit tendenziell eher am „nordischen Pol“ angesiedelt (vgl. Abbildung 1).

Aus den der Abbildung zugrunde liegenden Daten lassen sich drei Befunde ableiten:

- Erstens ist die Einkommensungleichheit der Haushalte in Deutschland seit den 1990er Jahren deutlich angestiegen, wenn auch nicht so rapide wie zum Beispiel in Schweden, Neuseeland oder den USA.
- Zweitens befindet sich die materielle Ungleichheit im Jahr 2013 in Deutschland auf einem mittleren Niveau, nimmt man die erstaunliche Bandbreite der monetären Ungleichheitsverteilungen zwischen Dänemark und den USA (oder Mexiko) als Vergleichswerte.
- Drittens kann festgestellt werden, dass der Trend zu einer zunehmenden Ungleichheit für die meisten der von der Statistik erfassten OECD-Länder zutrifft, aber eben nicht für Länder wie zum Beispiel Belgien, die Niederlande oder Frankreich.

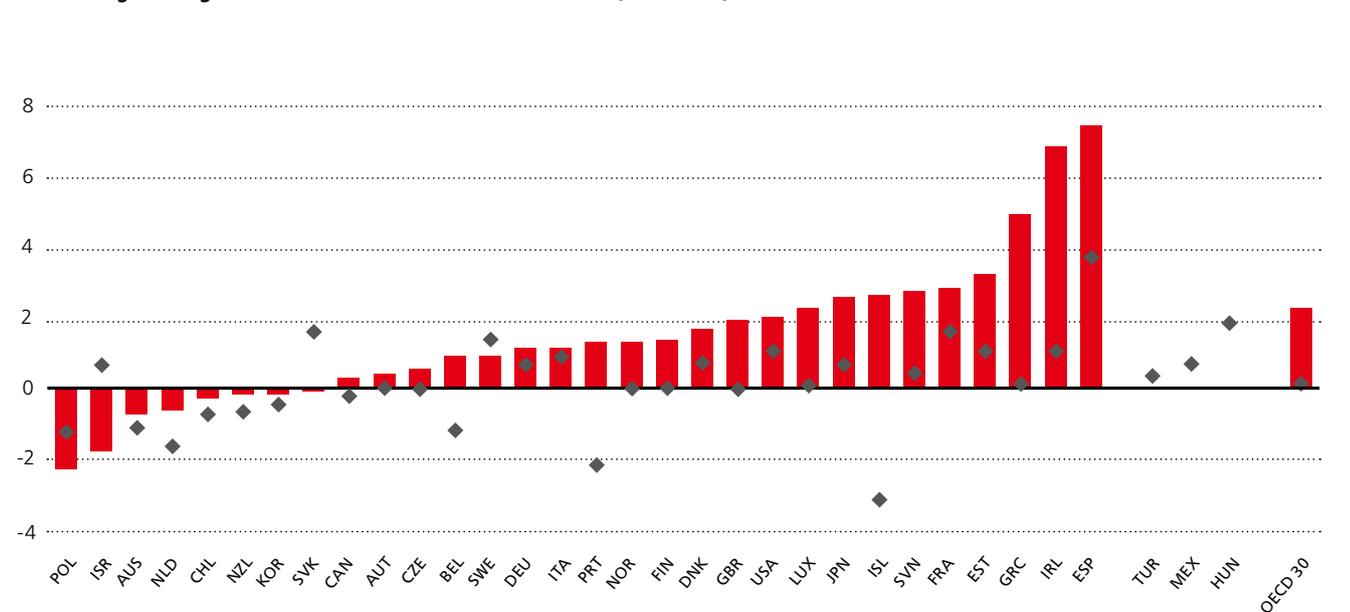
Eine politisch wichtige Frage ist, ob sich diese zunehmende Ungleichheit auf stark angestiegene Primäreinkommen zurückführen lässt, oder ob hinter dem Trend zu steigender Ungleichheit politische Eingriffe beziehungsweise veränderte Wirkungsweisen von politischen Instrumenten des Steuer- und Sozialstaates ausgemacht werden können. Eine solche Analyse ist methodisch anspruchsvoll und sollte stets die für Vergleiche nicht gänzlich unproblematische Datenlage berücksichtigen. Eine vergleichende Einschätzung der Entwicklung von Ungleichheit bei

den Primäreinkommen sowie der Entwicklung von Ungleichheit nach steuer- und sozialstaatlichen Interventionen wird von der OECD gleichwohl zur Verfügung gestellt (Abbildung 2).

Die Entwicklung der materiellen Ungleichheit vor Steuern und Transferprogrammen als auch nach Steuern und Transferprogrammen verlief in den Ländern der OECD unterschiedlich. In den europäischen Krisenländern (Griechenland, Irland, Spanien) nahmen die Ungleichheiten der Markteinkommen stark zu, während der Gini-Koeffizient in Polen, Australien und Neuseeland für die Markteinkommen tendenziell rückläufig war. Brisant an diesen Daten ist jedoch der Kontrast zwischen den Dynamiken der Gini-Koeffizienten vor Steuern und Transferprogrammen und den Koeffizienten nach Steuern und Transferprogrammen. Da sich in Deutschland im Beobachtungszeitraum die Ungleichheit der Markteinkommen stärker als die Kennzahl für die Ungleichheit nach Steuern und Transferleistungen steigert, kann die These formuliert werden, dass wohlfahrtsstaatliche Instrumente durchaus wirksam sind. Sie wirken aber nicht stark genug, um die deutlich zunehmende Ungleichheit der Primäreinkommen (vollständig) aufzufangen. Für den kontraintuitiven Fall, dass die materielle Ungleichheit nach Interventionen des Steuer- und Sozialstaates auch höher ausfallen kann, als es die Ungleichheit der Primäreinkommen nahelegt, steht in der jüngeren Geschichte tatsächlich – neben einigen wenigen anderen Ländern – das schwedische Modell (vgl. Jochem 2015, Mehrtens 2014).

In den vergangenen Jahren haben sich Sozialwissenschaftler\_innen und zunehmend auch Wirtschaftswissenschaftler\_innen verstärkt den Folgen und Implikationen von hoher Un-

Abbildung 2  
Entwicklung der Ungleichheit bei Primär- und Realeinkommen (2007–2011)



Anmerkung: 1. 2007 beinhaltet Daten von 2006 für Chile und Japan; 2008 für Australien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Israel, Mexiko, Norwegen und Schweden. 2011 beinhaltet Daten von 2009 für Japan; 2010 für Österreich, Belgien, Irland und Großbritannien und 2012 für Australien, Ungarn, Korea und USA; Schweiz ist nicht verfügbar. OECD stellt den ungewichteten Durchschnitt dar (ohne Türkei, Mexiko und Ungarn). Es werden die prozentualen Veränderungen der jeweiligen Gini-Koeffizienten im Zeitraum von 2007 bis 2011 dargestellt. Der Wert für „OECD 30“ stellt einen ungewichteten Durchschnittswert der Länderwerte dar.

■ Gini bei Primäreinkommen    ◆ Gini bei Realeinkommen

gleichheit gewidmet; am meisten Aufmerksamkeit weckte zweifelsohne die historisch-komparative Studie des französischen Ökonomen Thomas Piketty zum Kapitalismus des 21. Jahrhunderts (Piketty 2014). In jüngster Zeit mehren sich Publikationen, in denen die Folgen von zunehmender Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum der Volkswirtschaften, die Gesundheit der Bevölkerung, die soziale Mobilität in der Bevölkerung, Bildungserfolg oder aber auch die Folgen auf Aspekte wie gesellschaftliches Sozialkapital oder demokratische Partizipation untersucht werden. Auch die OECD fokussiert in jüngeren Publikationen die Konsequenzen materieller Ungleichheiten auf ökonomische Wachstumspotenziale, wie sie sich aus den dort durchgeführten statistischen Kausalanalysen ergeben. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass die OECD ihr analytisches Interesse vor allem auf die Effekte materieller Ungleichheit im Hinblick auf das Wachstumspotenzial von Volkswirtschaften legt und weniger auf soziale, gesellschaftliche oder politische Indikatoren.

Auslöser einer lebhaften Debatte über die vermeintlichen Konsequenzen materieller Ungleichheit in einer breiteren Analyseperspektive ist der intensiv diskutierte Forschungsbeitrag von Richard Wilkinson und Kate Pickett (2010). In ihrem Buch deklinieren sie die These durch, „why equality is better for everyone“. Die Autoren fokussieren eine große Bandbreite sozialer Indikatoren, wobei die Aspekte des solchermaßen skizzierten gesellschaftlichen Lebens von der Qualität des sozialen Zusammenlebens über Gesundheitsindikatoren, Bildungsindikatoren bis hin zu Indikatoren von Gewalt und sozialer Mobilität reichen. Diese Analysen fußen insgesamt auf hoch aggregierten Daten, die für eine Vielzahl von Ländern erhoben wurden. Mit diesem Datenmaterial und durch statistische Analyseverfahren zeigen die Autoren, dass zunehmende materielle Ungleichheit in den genannten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens tatsächlich tendenziell mit „schlechteren“ Zuständen einhergeht. Diese Studie erzielte eine starke Resonanz in der wissenschaftlichen und politischen Debatte. Kaum überraschend konzentrieren sich die kritischen Einwände gegen die Thesen von Wilkinson und Pickett vor allem auf methodologische Probleme eines solchen, auf hoch aggregierten Daten basierenden Forschungsdesigns.

Der schwedische Politikwissenschaftler Bo Rothstein nimmt mit teilweise ähnlichen Methoden vor allem die Genese des sogenannten Sozialkapitals in den Blick, also das zwischenmenschliche Vertrauen in modernen Gesellschaften. Für ihn und seine wissenschaftlichen Mitstreiter liegt eine Mastervariable zur Erklärung der Dynamiken des Sozialkapitals sowohl im internationalen als auch im historischen Vergleich vor allem in der Dynamik materieller Ungleichheit begründet. Je materiell ungleicher Gesellschaften seien, desto weniger stark sei bei den Menschen das gegenseitige Vertrauen ausgebildet. Gleichwohl bleibt Rothstein nicht bei Kovarianzen von aggregierten Variablen stehen, er illustriert zudem die historische Logik der Zusammenhänge zwischen Sozialpolitik, materieller Ungleichheit und Sozialkapital anhand von Analysen der nordischen Länder (Rothstein 2011). In seinen Forschungsbeiträgen thematisiert Bo Rothstein damit das historisch-kontingente Zusammenspiel eines guten – im Sinne von unparteiischen und nicht korrumpierbaren – Regierens mit universellen und egalitären wohlfahrtsstaatlichen Politiken im Hinblick auf den Zusammenhalt von Gesellschaften (Rothstein 2011).

Letztlich ist materielle Ungleichheit auch für die Demokratie eine Herausforderung. Der deutsche Politikwissenschaftler Armin Schäfer hat in seinen Forschungen mögliche Effekte materieller Ungleichheit auf demokratische Partizipationsformen und -intensitäten analysiert. Er kommt zu dem ernüchternden Befund, dass mit zunehmender Ungleichheit jegliche politische Partizipation rückläufig sei – besonders stark betroffen seien davon sogar Formen der sogenannten atypischen Partizipation wie das Verfassen von Petitionen oder die Mobilisierung von Protesten in den neuen sozialen Medien, die im Zeitalter digitalisierter Kommunikation allerdings immer wichtiger werden (Schäfer 2015).

Materielle Ungleichheit kann ohne Zweifel mit dem liberalen Prinzip der Leistungsgerechtigkeit begründet werden. Zu große materielle Ungleichheit hat jedoch tendenziell negative Folgen für die Gesellschaft und die Demokratie – diesen Befund legt die Mehrzahl der neueren Studien nahe. Auch wenn diese empirischen Befunde in der Literatur inhaltlich und methodisch zum Teil kritisch diskutiert werden, so zeigt die hier nur cursorisch dargelegte Vielfalt an Forschungsbemühungen jedoch, dass materielle Ungleichheit aufgrund ihrer negativen Folgen für Gesellschaft, Individuen und die moderne Demokratie eine der zentralen Reformaufgaben auf der politischen Agenda darstellt.

So diffus der in der öffentlichen Debatte verwendete Begriff der „Gleichheit“ auch sein mag, so vielfältig werden mögliche Instrumente zur Eindämmung der Ungleichheit thematisiert. Während einige Autoren vor allem auf das klassische Instrument einer zwischen den Einkommensschichten umverteilenden Steuerpolitik verweisen, betonen andere Autoren die Notwendigkeit bildungspolitischer Expansionen, um materielle Ungleichheiten und vor allem Armutsfallen zu beheben. Gleichwohl können die Forderungen nach einem solchermaßen „investiven Sozialstaat“ auch kritisch gelesen werden. So verweist die deutsche Bildungsforscherin Heike Solga darauf, dass die Effekte der Bildungspolitik durchaus begrenzt sind (Solga 2012). Letztlich würde es zur Herstellung von Bildungsgleichheit und materieller Gleichheit zweier Strategien bedürfen. In den Worten von Jutta Allmendinger, der Soziologin und Präsidentin des Wissenschaftszentrums Berlin, brauche ein zukunftsfähiger Sozialstaat „zwei Beine“ (Allmendinger 2009). Insofern steht die Reformpolitik vor der Aufgabe, „eine gute Balance zwischen Bildung und einer sozialen Absicherung von sozialen Risiken wie in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten“ herzustellen (Solga 2012: 481).

### **Gender-Gerechtigkeit und Humandienstleistungen**

Eines der zentralen Unterscheidungsmerkmale zwischen dem kontinentaleuropäischen und dem nordeuropäischen Sozialstaatsmodell liegt in den sozialpolitisch relevanten Humandienstleistungen der Bereiche Gesundheit, Pflege, Kinderbetreuung und Bildung. Während im Norden Europas ein umfassender Wohlfahrtsstaat ein bunt gefächertes – und meist kostenfreies beziehungsweise kostengünstiges – Angebot solcher Dienstleistungen anbietet, werden diese Dienstleistungen in den kontinentaleuropäischen Sozialstaaten in den Aufgabenkreis der Familie – sprich vorwiegend in den Verantwortungsbereich der Mütter und Töchter – oder auf subsidiäre Gemeinschaften übertragen. Ohne diese Dynamik normativ werten

zu wollen, verursacht eine sich wandelnde Welt der familiären Beziehungen, aber auch eine sich wandelnde Welt der Frauenerwerbsbeteiligung für den deutschen Wohlfahrtsstaat in christdemokratisch-zentristischer Institutionstradition reformpolitische Handlungszwänge.

Eine zunehmende Frauenerwerbstätigkeit ist aus vielen Gründen sinnvoll, ebenso wie eine Hinterfragung historisch und kulturell eingeübter Geschlechterrollen. Jenseits normativer Bewertungen ergeben sich aus diesen Dynamiken allerdings Fragen nach der Neuverteilung von Familienarbeit zwischen den Geschlechtern und zwischen den Generationen einer Familie – wobei vor allem alleinerziehende Elternteile, meistens alleinerziehende Mütter, von diesen vielfältigen Anforderungen am stärksten betroffen sind. Sich wandelnde Lebensentwürfe von „best agern“, hohe Anforderungen an regionale als auch an berufliche Mobilität in der sich zusehends digitalisierenden Arbeitswelt, eine zunehmende Anzahl von Scheidungen und viele andere Aspekte zeugen von den sich wandelnden familiären Beziehungen, auf die eine reformgezielte Politik zu reagieren hat.

Im liberalen Wohlfahrtsmodell werden Dienstleistungen, die berufliche Flexibilität einerseits und Familienarbeit andererseits erleichtern, entweder vom Markt oder von familiären oder gemeinschaftlichen Gruppen erbracht. Wer in diesem Wohlfahrtsmodell nicht auf die finanziellen Ressourcen zurückgreifen und diese Dienstleistungen quasi wie in einem „Einkaufshop“ erwerben kann, sieht sich schnell „alleingelassen“, wenn trotz fehlender materieller Ressourcen Familienarbeit mit Erwerbsarbeit kombiniert werden soll.

Das nordische Wohlfahrtsmodell ist – bei allen Differenzen in den jeweiligen Ländern – gekennzeichnet von einem breiten Angebot an Humandienstleistungen, welches die Kombination von Familienarbeit mit flexibler Berufstätigkeit erleichtert (Jochem 2012). Dort übernehmen meist in staatlicher Verantwortung betriebene Agenturen die Kinderbetreuung von jungen Jahren an. Ausreichend viele Krippenplätze sowie die Betreuung der Kinder und Jugendlichen in den Schulen werden kostenfrei oder kostengünstig für die gesamte Gesellschaft garantiert. Gleichwohl ist auch dort zu beobachten, wie die fiskalischen Zwänge wohlfahrtsstaatlicher Politik das Angebot zusehends ausdünnen – sowohl in den ländlichen Regionen als auch im Hinblick auf die kostenlose Bereitstellung für alle Bürger\_innen. Nichtsdestotrotz stechen die nordischen Wohlfahrtsstaaten im internationalen Vergleich immer noch durch ihre Politik der Humandienstleistungen hervor. Weiterhin garantiert der Staat für die nahezu umfassende Betreuung von Kindern und Jugendlichen – was sich auch am hohen Ausmaß unterschiedlicher Indikatoren der Gendergleichheit in Nordeuropa ablesen lässt (vgl. Kvist et al. 2012).

Die deutsche Reformpolitik der jüngeren Geschichte hat sich in den Bereichen Kinderbetreuung – anfangs sehr zögerlich und aufgrund des deutschen Föderalismus in unterschiedlichem Maße – dem nordischen Modell insbesondere beim Ausbau der Kinderbetreuung vor allem für Kinder unter drei Jahren ein Stück weit angenähert. Insofern scheint das nordische Modell auf die Reformpolitik eine positive Ausstrahlung auszuüben. Nachdem sowohl das Normalarbeitsverhältnis als auch das Normalfamilienverhältnis zusehends erodieren, drängt sich für die Reformpolitik tatsächlich die Frage auf, ob es in Richtung nordischem „Volkshem“ mit staatlich garantier-

ten und regulierten Humandienstleistungen oder in Richtung einer kaufkraftorientierten „Shopping Mall“ wie in der liberalen Welt wohlfahrtsstaatlicher Politik gehen soll, bei der solche Humandienstleistungen zu nachfrageabhängigen Marktpreisen quasi erworben werden müssen (Streeck 2011). Wenn nun die Reformen nach dem nordischen Modell präferiert werden, dann wird die Finanzierung einer solchermaßen expansiven Sozialpolitik allerdings zum drängenden Kernproblem.

### **Achillesferse Finanzierung**

So unterschiedlich die gesamtgesellschaftliche Abgabenlast zur Finanzierung der Sozialstaaten in der OECD auch ausgeprägt ist – in allen Wohlfahrtsstaaten stellt das Problem der Finanzierung im demokratischen Parteienwettbewerb eine reformpolitische Herausforderung ersten Ranges dar. In keiner Gesellschaft stößt zunehmende Besteuerung oder zunehmende Belastung der Primäreinkommen durch sozialpolitisch induzierte Abgaben auf frohlockende Zustimmung einer Mehrheit des Souveräns. In nur wenigen Wahlkämpfen der entwickelten Demokratien der OECD obsiegt in der jüngeren Vergangenheit Parteien im medial intensiv umkämpften Parteienwettbewerb mit dem Slogan, höhere Steuern zur Finanzierung einer Reform des Sozialstaates zu verfolgen – auch den schwedischen Sozialdemokraten gelang ein solch bemerkenswertes Kunststück zuletzt im Wahlkampf 2002. Vielmehr mussten Parteien, die sich im Wahlkampf offen zu den notwendigen Steuererhöhungen als (Gegen-)Finanzierung ihrer reformpolitischen Ambitionen „bekannt“, schmerzhaft Einbußen an den Wahlen hinnehmen (so unter anderem Bündnis 90/Die Grünen bei der Bundestagswahl 2013). Die Finanzierungsfrage ist und bleibt die Achillesferse jeglicher expansiv ausgerichteten Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat.

Das steuer- und fiskalpolitische Paradigma hat sich seit den 1990er Jahren, zum einen durch die zunehmende Entgrenzung der wirtschaftlichen und fiskalischen Zusammenhänge in Europa (und in der OECD), zum anderen durch die erfolgreiche Mobilisierung von Parteien aus dem rechten Spektrum, grundlegend verändert. Auch die nordischen Länder mit ihren ausgebauten Sozial- und Steuerstaaten verfolgen in ihrer jüngeren Reformpolitik eine Reduzierung der Steuerlast, verbunden mit Einschränkungen in den sozialpolitischen Leistungskatalogen.

In vielen Ländern wurde – aus durchaus unterschiedlichen Gründen – auf eine Besteuerung der Vermögen zur Gänze verzichtet; ebenso wurden in vielen Ländern die Spitzensteuersätze (so auch in Deutschland unter Rot-Grün) auf Einkommen sowie die Steuersätze auf Kapitalerträge abgesenkt. Ein Staat kann zusätzliche Einnahmen generieren, indem er auf Privatisierungen setzt, gleichwohl ist dieser, in Europa in den 1990er Jahren verstärkt verfolgte Strategie, quasi eine natürliche Grenze gesetzt. Ebenso kann die Regierung zusätzliche sozialpolitische Impulse – theoretisch – durch eine weitergehende Schuldenaufnahme finanzieren. Allerdings wird zum einen ein weiterer Anstieg der öffentlichen Verschuldung in der Wahlbevölkerung mehrheitlich abgelehnt, zum anderen wird ein solcher Ansatz von der Mehrheit der Bevölkerung aus Gründen einer vermeintlich generationenübergreifenden Gerechtigkeit kritisch hinterfragt. Außerdem erscheint ein weiterer Anstieg der öffentlichen Verschuldung auch im europäischen Austeri-

tätsregime – zumindest jenseits akuter Krisenzeiten – aufgrund der politischen und rechtlichen Regelungen einer Wirtschafts- und Währungsunion zumindest derzeit schwer durchsetzbar. Die in der Bundesrepublik institutionalisierte Schuldenbremse engt die Freiräume für einen weiteren Ausbau der öffentlichen Verschuldung zur Finanzierung expansiver Reformpolitiken im Wohlfahrtsstaat zudem beachtlich ein. In solchen engen fiskalischen Grenzen stößt eine expansive sozialpolitische Reformpolitik also rasch an die Grenzen der Machbarkeit. Kritische Beobachter sehen daher vor allem einen Konflikt zwischen „alten“ und „neuen“ Sozialpolitiken. In diesem Zielkonflikt kann es zu einer Umverteilung des sozialpolitischen Engagements von der einen auf die andere Seite kommen, sprich: Im Rahmen eines fiskalischen Austeritätsregimes befördert die Politik der Budgetkonsolidierung Nullsummenspiele in der Reformpolitik (Streeck 2013). Grundsätzlich ist festzuhalten, dass institutionalisierte Handlungseinschränkungen als auch institutionalisierte Handlungsoptionen einer politischen Gestaltungsfähigkeit anheimgestellt sind; in den Worten von Max Weber erfordert allerdings eine Reformpolitik, die an diesen Stellschrauben ansetzen will, ein besonders intensives „langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“.

Die entwickelten Wohlfahrts- und Steuerstaaten setzten in ihrer Austeritätspolitik, quasi als Reaktion auf die sich wandelnden fiskalischen Rahmenbedingungen, verstärkt auf einen „privatisierten Keynesianismus“ (Crouch 2009). Die Rückführung und Stabilisierung, aber auch der weitere Anstieg der öffentlichen Verschuldung (wie z.B. in den USA) ging Hand in Hand mit einer Reduktion der gesamtgesellschaftlichen Besteuerung. Gleichzeitig – ermöglicht durch die Deregulierung der Finanzmärkte – eröffnen sich den Haushalten einerseits Möglichkeiten, sinkende Sozialtransfers oder Löhne durch Schulden auf dem Kreditmarkt auszugleichen, andererseits können sich die öffentlichen Haushalte bei ihrer Bevölkerung verschulden – zumindest bei den höheren Einkommens- und Vermögensschichten. Indem die Politik also auf die Steuerextraktion der Bevölkerung (teilweise) verzichtet, verringert sich der Spielraum für sozialpolitische Investitionen. Ein funktionaler Ausgleich ergibt sich durch die Deregulierung der Kreditmärkte, auf denen die weniger wohlhabenden Einkommensschichten einen freieren Zugang zu Kapital bekommen, um so ihren Konsum oder ihr Wohneigentum zu finanzieren, und die oberen Einkommensschichten zu Gläubigern des Staates werden können. Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass die nordischen Länder zu den Ländern in der OECD gehören, in denen die private Verschuldung der Bevölkerung überdurchschnittlich hoch ist, bei relativ geringen öffentlichen Schuldenständen (Jochem 2015).

Ein derartiger fiskal-, sozial- und steuerpolitischer Mechanismus verschärft die materielle Ungleichheit in der Bevölkerung weiter, ganz zu schweigen davon, dass es gleichzeitig zu einer Risikoverlagerung vom Staat auf die privaten Haushalte kommt. Diese Entwicklung stellt nicht nur den Zusammenhalt innerhalb der Gesellschaft vor immense Herausforderungen, sondern auch eine progressive Reformpolitik.

Angetrieben von der zunehmenden materiellen Ungleichheit setzt sich nicht nur in Deutschland vermehrt die Einschätzung durch, dass im Zeitalter der Austerität aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit die Besteuerung der oberen Einkom-

mens- und Vermögensschichten einen Ausweg aus dem Finanzierungsdilemma der Sozialpolitik darstellen könnte. Dies wäre aber nur dann möglich, wenn politische Akteure wie Parteien bereit wären, sich einem erheblichen elektoralen Risiko auszusetzen. Ein solcher Kurs, so die Gegner\_innen von „steuerpolitischen Umverteilungsmaßnahmen“, könnte ökonomische Anreizstrukturen aushebeln und Probleme generieren, sollten die vermehrt zu besteuernenden Einkommen oder Vermögen leicht transferierbar sein – und sich somit dem nationalstaatlich gebundenen Fiskus entziehen könnten (etwa dadurch, dass sie in den Schattenbereich von Briefkastenfirmen in Steueroasen verschwinden). Der Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf hat bereits in den 1980er Jahren vor dem Hintergrund der einsetzenden Deregulierungen der Kapitalmärkte und im Hinblick auf die Handlungsmöglichkeiten und Handlungsrestriktionen der Vollbeschäftigungspolitik die These formuliert, der zufolge es zu einem „Sozialismus in einer Klasse“ (Scharpf 1987) komme. Unter den Bedingungen der ökonomischen und kapitalistischen Entgrenzung stößt im Wohlfahrtsstaat die Umverteilung zwischen den „Klassen“ der unterschiedlichen Einkommens- und Berufsgruppen demnach an enge Grenzen.

Mit einer solchen Perspektive auf die Finanzierungsseite entwickelter Sozialstaaten drängen sich Fragen nach politisch mehrheitsfähigen Alternativen der Finanzierung auf, die vom Souverän, oder zumindest von einem großen Teil der Wahlbevölkerung, mitgetragen werden müssten. Auch hier ergeben die Befunde unserer Surveys interessante Thesen zu den Möglichkeiten und Grenzen zusätzlicher Finanzierungsoptionen des deutschen Sozialstaates, auf die wir in Kapitel 2.4 detailliert eingehen – und die gleichwohl alle durch das politische Nadelöhr des Parteienwettbewerbs und zu schaffender parlamentarischer Mehrheiten schlüpfen müssten.

# 2

## GESELLSCHAFTLICHE EINSTELLUNGEN ZUR WOHLFAHRTSSTAATLICHEN REFORMPOLITIK

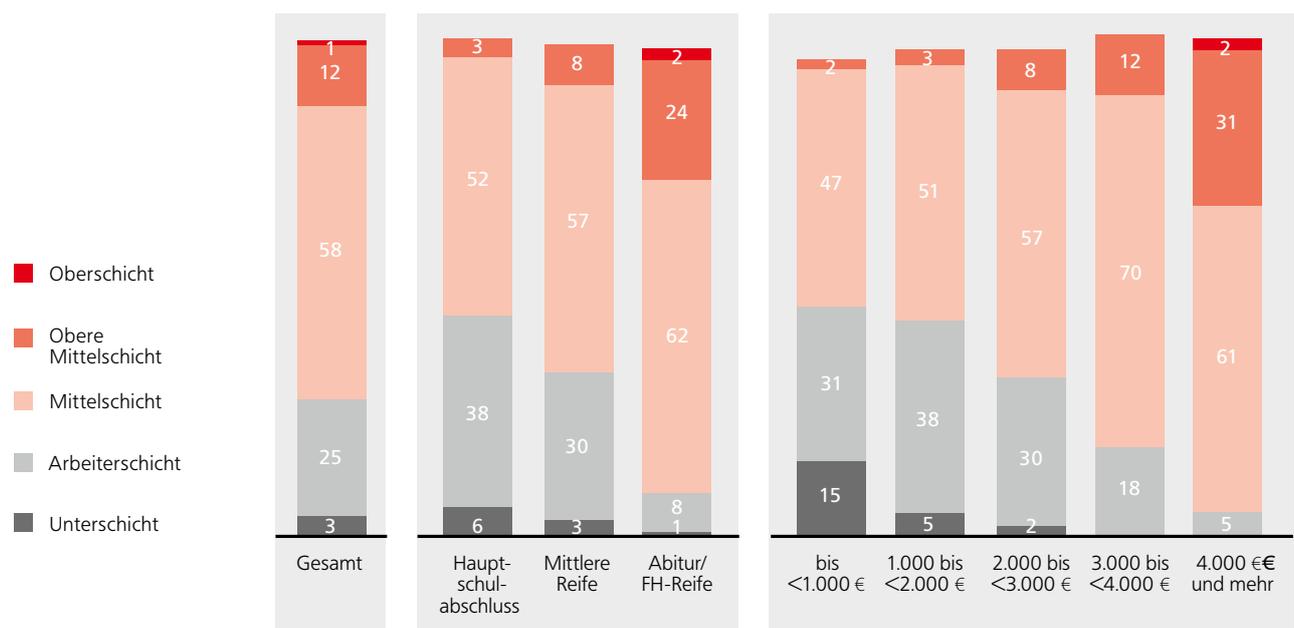
### 2.1. SOZIALE UNGLEICHHEIT

Die Wahrnehmung sozialer Ungleichheit ist immer eine Frage der Perspektive: Sie wird ganz grundsätzlich von normativen Gerechtigkeitsvorstellungen beeinflusst, die sich zumindest teilweise auch in der empfundenen Selbstpositionierung im gesellschaftlichen Gefüge spiegeln. Zur besseren kontextualen Einordnung der Befunde zur Wahrnehmung sozialer Ungleichheit aus Sicht der Bevölkerung erscheint deshalb zunächst ein Blick auf die soziale und wirtschaftliche Selbstverortung der Befragten lohnenswert.

### 2.1.1. SOZIALE SELBSTVERORTUNG DER BEFRAGTEN

In unserem Schichtmodell, welches auch in der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der deutschen Sozialwissenschaftler (ALLBUS) zur Anwendung kommt, verorten sich 3 Prozent der Befragten in der Unterschicht, jede\_r Vierte in der Arbeiterschicht (25 Prozent), knapp sechs von Zehn in der Mittelschicht (58 Prozent), etwa jede\_r Achte in der oberen Mittelschicht (12 Prozent) und jede\_r Hundertste in der Oberschicht (1 Prozent). Aus diesen Selbsteinstufungen wird klar ersichtlich: Deutlich mehr als die Hälfte der Deutschen fühlt sich der Mittelschicht zugehörig (Abbildung 3).

Abbildung 3  
Selbstverortung soziale Schicht nach Bildung/Einkommen



Frage: Es wird heute viel über die verschiedenen Bevölkerungsschichten gesprochen. Welcher Schicht rechnen Sie sich selbst eher zu?

Angaben in Prozent  
Fehlende Werte zu 100%: Keiner / weiß nicht / keine Angabe  
Grundgesamtheit: Wahlberechtigte ab 18 Jahren in Deutschland

Quelle: TNS 2016.

Wenig überraschend korrespondiert die Selbstverortung in starkem Maße mit dem formalen Bildungsgrad und dem Haushaltsnettoeinkommen der Befragten. So ordnen sich 44 Prozent der Befragten mit formalem einfachem Bildungsgrad unterhalb der Mittelschicht ein. Bei Befragten mit mittlerem Abschluss (33 Prozent) und bei denjenigen mit Abitur oder Fachhochschulreife (9 Prozent) sind es deutlich weniger. Da ein höherer Bildungsgrad seinerseits mit einem höheren Einkommen korreliert, zeigt sich ein ähnliches Bild in Bezug auf das (Haushaltsnetto-)Einkommen der Bevölkerung.

Zwei weitere Ergebnisse sind aufschlussreich: So positionieren sich in Ostdeutschland fast doppelt so viele Befragte in der Arbeiterschicht als in Westdeutschland (41 versus 21 Prozent). Dieses Ergebnis dürfte vor allem auf die Sozialisation vieler (älterer ostdeutscher) Befragten in der ehemaligen DDR zurückzuführen sein, die ja ein auch im Alltagsleben kontinuierlich propagiertes Selbstverständnis als „Arbeiter- und Bauernstaat“ pflegte. Die Befunde legen zudem nahe, dass es Zusammenhänge zwischen persönlichen Lebensrisiken, wirtschaftlichen Implikationen und damit indirekt auch der sozialen Selbstverortung gibt: So stufen sich Alleinerziehende spürbar häufiger unterhalb der Mittelschicht ein (38 Prozent), was primär auf ihre finanzielle Situation zurückzuführen sein dürfte. Ähnliches gilt für Befragte, die pflegebedürftige Angehörige in der Familie haben (35 Prozent).

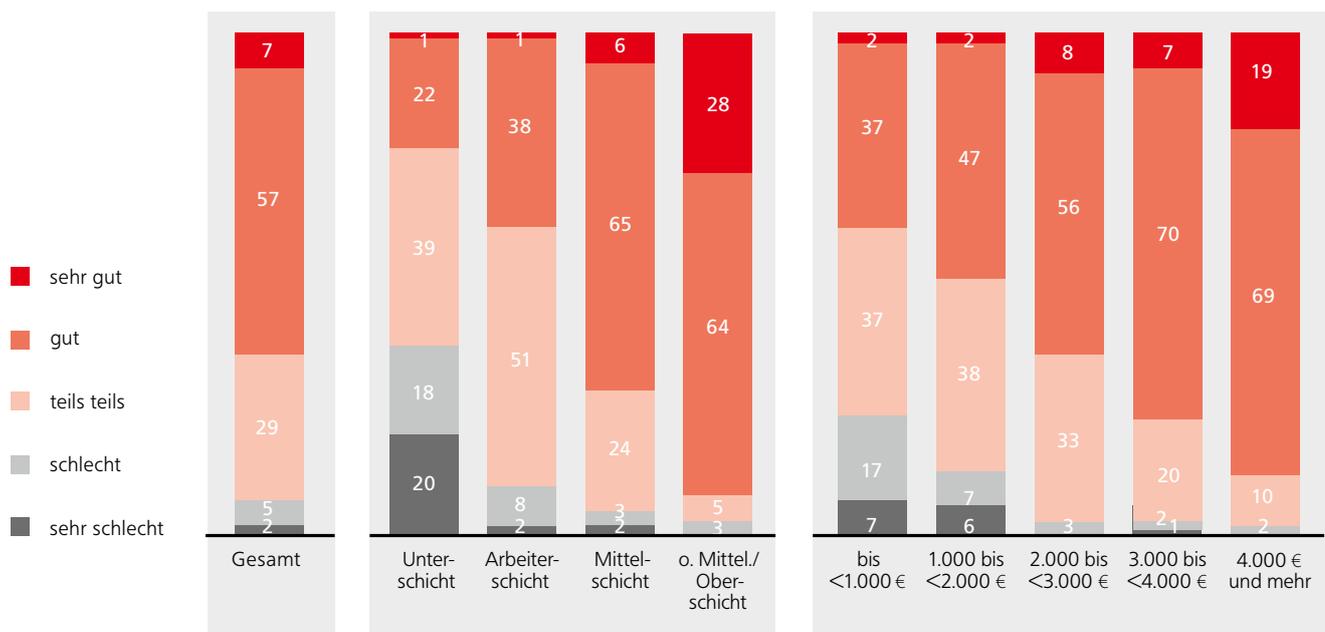
Die eigene wirtschaftliche Lage bewerten insgesamt etwa zwei von drei Wahlberechtigten als gut (57 Prozent) oder sogar sehr gut (7 Prozent). Drei von Zehn beurteilen diese als teils

gut, teils schlecht (29 Prozent) und nur etwa jede\_r Vierzehnte sieht sich selbst in einer wirtschaftlich schlechten oder sehr schlechten Situation (Abbildung 4).

Dabei gibt es zwischen der Selbstverortung im Schichtmodell und der Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage einen starken empirischen Zusammenhang: So bezeichnen neun von zehn Angehörigen der oberen Mittelschicht/Oberschicht ihre wirtschaftliche Lage als gut oder sehr gut (92 Prozent), aber nur jede\_r Vierte der Unterschicht (23 Prozent) und gerade einmal vier von zehn Angehörigen der Arbeiterschicht (39 Prozent).

Die eng mit der Schichteinstufung zusammenhängenden Variablen Bildung und vor allem Einkommen korrespondieren ihrerseits ebenfalls deutlich mit der Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Situation. Vergleichsweise kritisch bewerten Arbeiter (48 Prozent) und Arbeitslose (43 Prozent) ihre eigene wirtschaftliche Lage als sehr gut/gut. Ähnliches gilt für befristet Beschäftigte (48 Prozent). Selbstständige beziehungsweise freiberuflich Tätige (75 Prozent) und vor allem Beamtinnen und Beamte (87 Prozent) bewerten ihre Lage dagegen überdurchschnittlich positiv. Besonders schwierig ist die wirtschaftliche Situation vor allem für Alleinerziehende: Gerade einmal vier von zehn Alleinerziehenden bewerten diese als gut (29 Prozent) oder sehr gut (9 Prozent) – wobei drei Viertel der Alleinerziehenden in der Stichprobe Frauen sind. Generell schätzen Frauen (62 Prozent) ihre wirtschaftliche Situation etwas seltener gut oder sehr gut als Männer ein (69 Prozent).

Abbildung 4  
Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Lage



Frage: Wie beurteilen Sie zurzeit Ihre eigene wirtschaftliche Lage?  
Würden Sie sagen, Ihre eigene wirtschaftliche Lage ist... ?

Angaben in Prozent  
Fehlende Werte zu 100%: weiß nicht / keine Angabe  
Grundgesamtheit: Wahlberechtigte ab 18 Jahren in Deutschland

Quelle: TNS 2016.

### 2.1.2 WAHRNEHMUNG SOZIALER UNGLEICHHEIT

Die zunehmend größer werdende Lücke zwischen Arm und Reich in Deutschland wird mittlerweile auch medial intensiv diskutiert.<sup>1</sup> Aktuell teilt auch die Mehrheit der Ökonom\_innen<sup>2</sup> die Ansicht, dass die Schere zwischen Reichen und Armen zu weit auseinanderklafft. In der Bevölkerung ist dieser Befund unstrittig: Vier von fünf Befragten sind voll und ganz (49 Prozent) oder zumindest tendenziell (33 Prozent) der Ansicht, dass die soziale Ungleichheit in Deutschland mittlerweile zu groß ist (Abbildung 5).<sup>3</sup> Bemerkenswert ist dabei nicht nur der Grad an Zustimmung, sondern auch, dass alle ausgewiesenen soziodemografischen beziehungsweise psychografischen Teilgruppen diese Einschätzung mehrheitlich klar teilen. Zumindest in der Tendenz gibt es also einen breiten gesellschaftlichen Konsens und eine gewisse Beklommenheit darüber, dass die soziale Disparität unserer Gesellschaft zu groß ist.

Die Detailanalyse zeigt Unterschiede vor allem in Bezug auf die uneingeschränkte Zustimmung: So stimmen Ostdeutsche der Aussage in deutlich stärkerem Maße uneingeschränkt zu

<sup>1</sup> Zum Beispiel auf tagesschau.de vom 25.1.2016: Soziale Ungleichheit in Deutschland. Kluft zwischen Arm und Reich wird noch größer (aufgerufen am 14.4.2016) oder zeit.de vom 18.2.2016: OXFAM-Studie. Sechs Gründe, sich zu empören (aufgerufen am 14.4.2016).

<sup>2</sup> IFO-Institut (26.4.2016): Ökonomen: Einkommensungleichheit in Deutschland wächst (Quelle: marktforschung.de, aufgerufen am 27.4.2016).

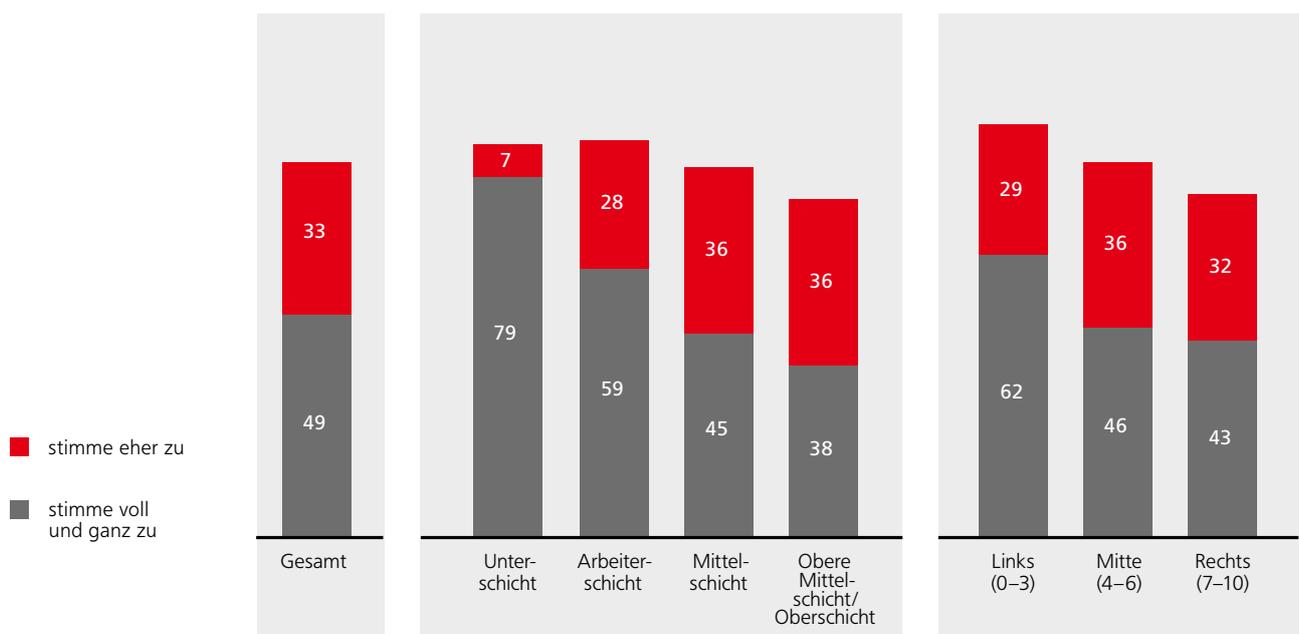
<sup>3</sup> Vgl. auch die Kurzexpertise zu den vorliegenden Befunden von Mau/Heuer 2016.

als Westdeutsche (59 versus 46 Prozent). Mehr als jede\_r Zweite der über 45-Jährigen teilt diese Ansicht voll und ganz, die Jüngeren sind im Grad ihres Urteils etwas weniger eindeutig. Vor allem aber zeigt sich bei der uneingeschränkten Zustimmung ein deutlicher Zusammenhang mit der eigenen Schichteinstufung: So stimmen vier von fünf Angehörigen der Unterschicht (79 Prozent) der These voll und ganz zu, aber „nur“ vier von zehn der Ober- und oberen Mittelschicht (38 Prozent).

Zumindest im Grad der Zustimmung spiegelt sich zudem die politische Selbstverortung der Befragten: Je weiter links sich diese auf der zehnstufigen Links-Rechts-Skala verorten, desto nachdrücklicher wird die Einschätzung vertreten, dass die soziale Ungleichheit in unserer Gesellschaft mittlerweile zu groß geworden ist. Dies gilt insbesondere für Anhänger\_innen der Linkspartei, von denen acht von zehn diese These voll und ganz teilen (79 Prozent). Bei den SPD-Anhänger\_innen liegt die uneingeschränkte Zustimmung bei 55 Prozent.

Trotz der Unterschiede zwischen einzelnen Bevölkerungssegmenten im Grad der Zustimmung dominiert doch der bereits erwähnte Befund: In allen Bevölkerungsgruppen nimmt eine stabile Mehrheit der Deutschen wahr, dass die sozialen Unterschiede mittlerweile zu groß geworden sind. Selbst in Haushalten mit einem monatlichen Einkommen von mehr als 4.000 Euro netto halten drei Viertel der Befragten (76 Prozent) die sozialen Unterschiede für zu stark ausgeprägt. Fast genauso viele (74 Prozent) sind es bei Befragten, die sich selbst zur oberen Mittelschicht oder Oberschicht zählen.

Abbildung 5  
Zustimmung zur Aussage „Die soziale Ungleichheit in Deutschland ist mittlerweile zu groß“



Frage: Ich nenne Ihnen jetzt eine Aussage zur sozialen Ungleichheit in Deutschland. Sagen Sie mir bitte, ob Sie voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen, ganz und gar nicht zustimmen.

Angaben in Prozent  
Fehlende Werte zu 100%: stimme eher nicht zu / ganz und gar nicht zu / weiß nicht  
Grundgesamtheit: Wahlberechtigte ab 18 Jahren in Deutschland

In der insgesamt großen und über alle Teilgruppen hinweg breiten Zustimmung zu dem Befund wachsender sozialer Ungleichheit spiegelt sich nicht nur eine gewisse Furcht vor mangelnden Aufstiegs- und Teilhabechancen der Unter- und Arbeiterschicht, sondern auch Ängste vor wirtschaftlichem und sozialem Abstieg, die vor allem die Mittelschicht umtreibt, zu der sich ja nach den vorliegenden Befunden der überwiegende Teil der Bevölkerung rechnet. Insofern passt auch ins Bild, dass drei von vier Wahlberechtigten (76 Prozent) die Auffassung teilen, dass das Ausmaß der sozialen Ungleichheit langfristig der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland schade.

Auch dieser Befund zieht sich vergleichsweise homogen durch alle analysierten Teilgruppen und markiert insofern ebenfalls einen breiten gesellschaftlichen Konsens. Dies wird vor allem von den Befragten der Unterschicht in besonderem Maße betont (88 Prozent). Aber auch die Angehörigen von oberer Mittel- und Oberschicht vertreten mit einer Zweidrittelmehrheit (69 Prozent) die Auffassung, dass ein zu hohes Maß an sozialer Disparität die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands belastet. Mau/Heuer (2016, 5 f.) zeigen sich angesichts der Einmütigkeit des Befundes überrascht, da in der Öffentlichkeit lange ein entgegengesetzter Zusammenhang hergestellt worden war. Demzufolge „führe ein hoher Umverteilungsgrad durch negative Leistungs- und Investitionsanreize zu geringem Wirtschaftswachstum; Ungleichheit wirke hingegen als Wachstumstreiber“. Eine mögliche Erklärung für eine solche Wahrnehmungsverschiebung könnte in der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise seit dem Jahr 2008 liegen, in deren Folge neben staatlichen Eingriffen wie zum Beispiel der Finanzierung von Kurzarbeit vor allem Konsum und Binnenkonjunktur für die vergleichsweise positive volkswirtschaftliche Lage in Deutschland verantwortlich gemacht wurden. Die medialen Diskussionen um Managerboni und -gehälter – wie zuletzt im Rahmen der VW-Diesel-Affäre – schüren in breiten Bevölkerungskreisen Zweifel an der Verhältnismäßigkeit entsprechender Spitzeneinkommen beziehungsweise an der Gültigkeit des Prinzips der Leistungsgerechtigkeit und dürften ebenfalls spürbar zu dem diagnostizierten Bewusstseinswandel beigetragen haben. Möglich ist ebenso, dass die sozialen Folgen der Austeritätspolitik in den südeuropäischen Nachbarstaaten zur Schärfung des Bewusstseins in der Bevölkerung beigetragen haben. Jedenfalls zeigen sich in dieser Frage weder nennenswerte Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland noch in Bezug auf Alter, Geschlecht oder Bildung.

Angesichts der deutlichen Kritik am Ausmaß der sozialen Ungleichheit und deren befürchteten negativen Implikationen hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung könnte man erwarten, dass die Befragten dem Sozialstaat als ausgleichender Institution entsprechend positiv gegenüberstehen. Allerdings ist das Meinungsbild bezüglich der Frage, ob unser Sozialstaat auch tatsächlich zu mehr gesellschaftlicher Gleichheit führe, weniger eindeutig: Sechs von zehn Befragten sind zwar uneingeschränkt (19 Prozent) oder zumindest tendenziell (41 Prozent) der Auffassung, dass Leistungen wie Arbeitslosen-, Sozial-, Kranken- und Rentenversicherung zumindest einer (noch) stärkeren gesellschaftlichen Ungleichheit entgegenwirken. Knapp vier von zehn Wahlberechtigten äußern aber mehr oder weniger deutliche Kritik an der Leistungsfähigkeit unserer Sozialsysteme und zeigen sich diesbezüglich eher (30 Prozent) oder sogar sehr (7 Prozent) skeptisch. Überdurch-

schnittlich kritisch in Bezug auf eine ausgleichende Wirkung der sozialen Sicherungssysteme äußern sich insbesondere diejenigen Bevölkerungsgruppen, die möglicherweise persönlich auf entsprechende Leistungen angewiesen waren oder sind: So zeigen sich vor allem Angehörige der Unterschicht (51 Prozent Ablehnung versus 40 Prozent Zustimmung) wie auch Geringverdiener mit einem Haushaltsnettoeinkommen von unter 1.000 Euro monatlich (49 Prozent Ablehnung versus 47 Prozent Zustimmung) mehrheitlich skeptisch. Bei Arbeitslosen (50 Prozent Ablehnung versus 50 Prozent Zustimmung) und Alleinerziehenden (47 Prozent Ablehnung versus 47 Prozent Zustimmung) ist das Meinungsbild geteilt.

Der Glaube an die ausgleichende Wirkung unserer sozialen Sicherungssysteme korrespondiert zumindest tendenziell auch mit politischen Überzeugungen: Je weiter links sich die Befragten auf der Links-Rechts-Skala einordnen, desto eher stimmen sie mit den normativen Prinzipien des Sozialstaats überein. Dies gilt insbesondere für Anhänger\_innen der Linkspartei mit einer Zustimmungquote von mehr als zwei Dritteln (70 Prozent), vor den Anhänger\_innen der Grünen (67 Prozent) und der SPD (64 Prozent).

Ein ungewöhnlicher Befund ist zudem, dass alle drei Aussagen zur sozialen Ungleichheit nur marginal nach politischem Interesse der Befragten differieren. Die Einschätzung der sozialen Lage in Deutschland wird also offenbar weniger von politischem Wissen beziehungsweise politischer Bildung beeinflusst, sondern vielmehr von der tatsächlichen Lebenserfahrung der Bevölkerung auf der einen und ihrem dazu (teilweise) im Widerspruch stehenden normativen Wertesystem auf der anderen Seite.

### 2.1.3 EINSCHÄTZUNG DER EIGNUNG POLITISCHER GEGENMASSNAHMEN

Angesichts des breiten gesellschaftlichen Konsenses in Bezug auf die Diagnose der sozialen Ungleichheit stellt sich die Frage, ob auch denkbare politische Therapien ähnlich breite Zustimmung erfahren. In der Tat erscheint die soziale Ungleichheit in Deutschland aus Sicht der Bevölkerung ein so relevantes Thema zu sein, dass alle abgefragten Maßnahmen eine breite Zustimmung finden, sofern sie eine Reduktion sozialer Ungleichheit in unserer Gesellschaft versprechen (Abbildung 6).

Diejenigen, die das Maß an sozialer Ungleichheit in Deutschland mittlerweile zu groß finden, sollten Maßnahmen zur Verringerung sozialer Unterschiede auf ihre Eignung hin beurteilen. Als besonders geeignetes Mittel sehen vier von fünf Befragten eine steuerliche Entlastung der mittleren und unteren Einkommen (83 Prozent). Auch höhere Steuern für Privatpersonen mit hohem Einkommen oder großen Vermögen finden drei von Vier (76 Prozent) hilfreich, um soziale Unterschiede zu verringern. Und immer noch mehr als zwei Drittel der Befragten teilen die Auffassung, dass eine stärkere Anhebung von Löhnen und Gehältern (72 Prozent) beziehungsweise des gesetzlichen Mindestlohns (71 Prozent) einen Beitrag dazu leisten kann. Alles in allem laufen die präferierten Maßnahmen auf eine staatlich initiierte Umverteilung hinaus, hin zu den mittleren und unteren Einkommen, primär finanziert über höhere Steuern für Haushalte mit hohem Einkommen und Vermögen.

Trotz des insgesamt starken Grades an Zustimmung zu allen vier abgefragten Maßnahmen zeigt die Detailanalyse einige

interessante Differenzierungen. Diese lassen sich vor allem auf Basis der Leitfrage „Wem nützt es?“ interpretieren. So plädieren für eine steuerliche Entlastung der unteren und mittleren Einkommen insbesondere abhängig Beschäftigte (Arbeiter, Angestellte und Beamte) und damit die „mittleren berufsaktiven Altersgruppen“.

Höhere Steuern auf hohe Einkommen und große Vermögen finden in Ostdeutschland (84 Prozent) mehr Rückhalt als in Westdeutschland (74 Prozent) und korrelieren zudem stark mit dem Haushaltsnettoeinkommen und der Schichteinstufung: Je geringer die Wahrscheinlichkeit ist, von solchen Maßnahmen betroffen zu sein, desto höher ist der Zustimmungsggrad. Im Übrigen plädieren Beamte (87 Prozent) spürbar stärker für die Erhöhung entsprechender Steuern als Selbstständige und Freiberufler (66 Prozent).

Eine stärkere Anhebung von Löhnen und Gehältern wie auch des gesetzlichen Mindestlohns findet bei Frauen mehr Unterstützung als bei Männern und in Ostdeutschland mehr als in Westdeutschland. Ein höheres Lohnniveau wird zudem überdurchschnittlich häufig von Arbeitern (85 Prozent) und befristet Beschäftigten (83 Prozent) als geeignetes Instrument zur Verringerung sozialer Ungleichheit empfunden.

Politisch zeigen sich die deutlichsten Unterschiede in Bezug auf eine höhere Steuerbelastung von hohen Einkommen und großen Vermögen: Während diese Maßnahme vor allem bei Wähler\_innen der Linken (97 Prozent), Grünen (91 Prozent) und SPD (83 Prozent) Unterstützung findet, fällt die Zustimmung unter Unions-Anhänger\_innen deutlich niedriger aus (69 Prozent).

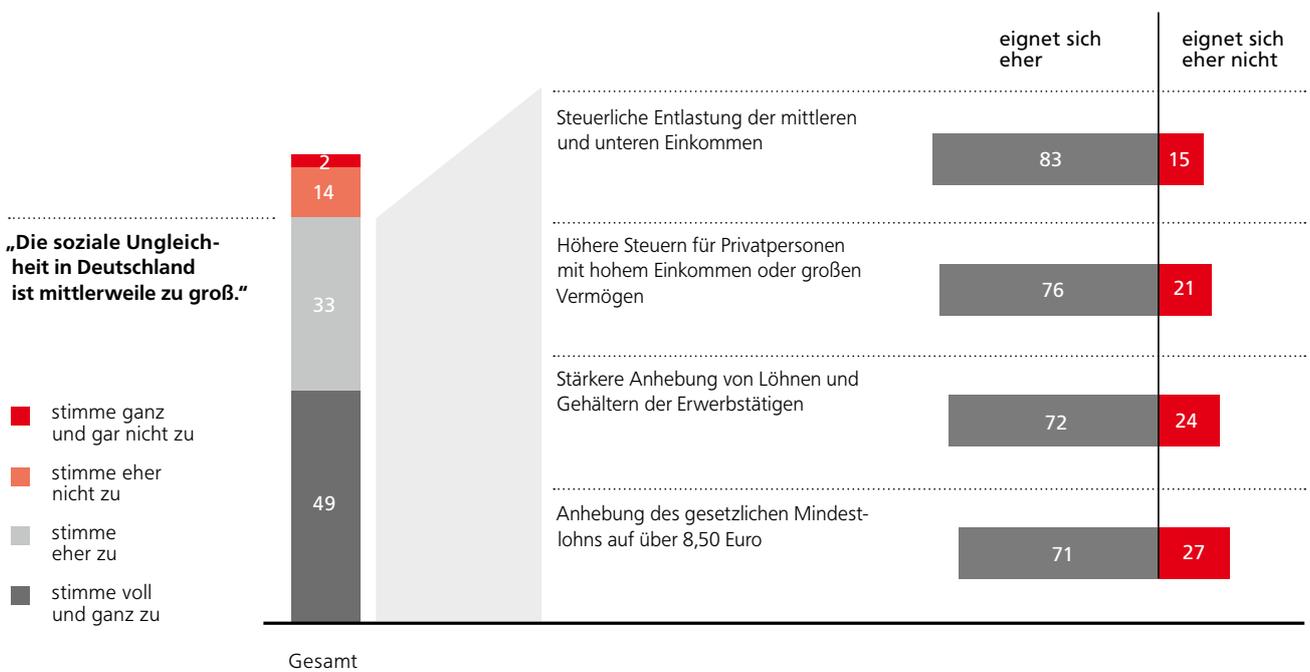
Insbesondere bei Nichtwähler\_innen (also denjenigen, die an der Bundestagswahl 2013 nicht teilgenommen haben) ist die Zustimmung zu Steuerhöhungen vergleichsweise schwach (67 Prozent). Dies ist möglicherweise auf überdurchschnittlich starke Zweifel an der Leistungsfähigkeit des Staates zurückzuführen.

## 2.2 BEWERTUNG DER INDIVIDUELLEN ABSICHERUNG

Zweifel an der Fähigkeit, ob den mehrheitlich kritisch bewerteten Ungleichheitsdynamiken in der Gesellschaft wirksam entgegengetreten werden kann, stellen aus Sicht der Befragten nur eine der Herausforderung für den Wohlfahrtsstaat dar. Der Blick der Bürger\_innen auf ihre Absicherung in zentralen klassischen Risikolagen, insbesondere für die Altersversorgung und bei Arbeitslosigkeit, offenbart mögliche weitere Aufgaben (Abbildung 7).

Einer guten Absicherung mit Abstand am nächsten kommt im Bevölkerungsurteil die Gesundheitsversorgung in Deutschland. Vier von Zehn gehen im Fall eigener Krankheit von einer guten, ebenso viele von einer gerade ausreichenden Absicherung aus. Nur 14 Prozent rechnen im Krankheitsfall mit einem schlechten Sicherungsniveau. Deutlich hinter diesem Urteil zurück stehen dagegen die Bewertungen bezüglich der eigenen Alterssicherung sowie der Absicherung bei Verlust des Arbeitsplatzes. Nur etwa jeweils ein Viertel bewertet hier die Ab-

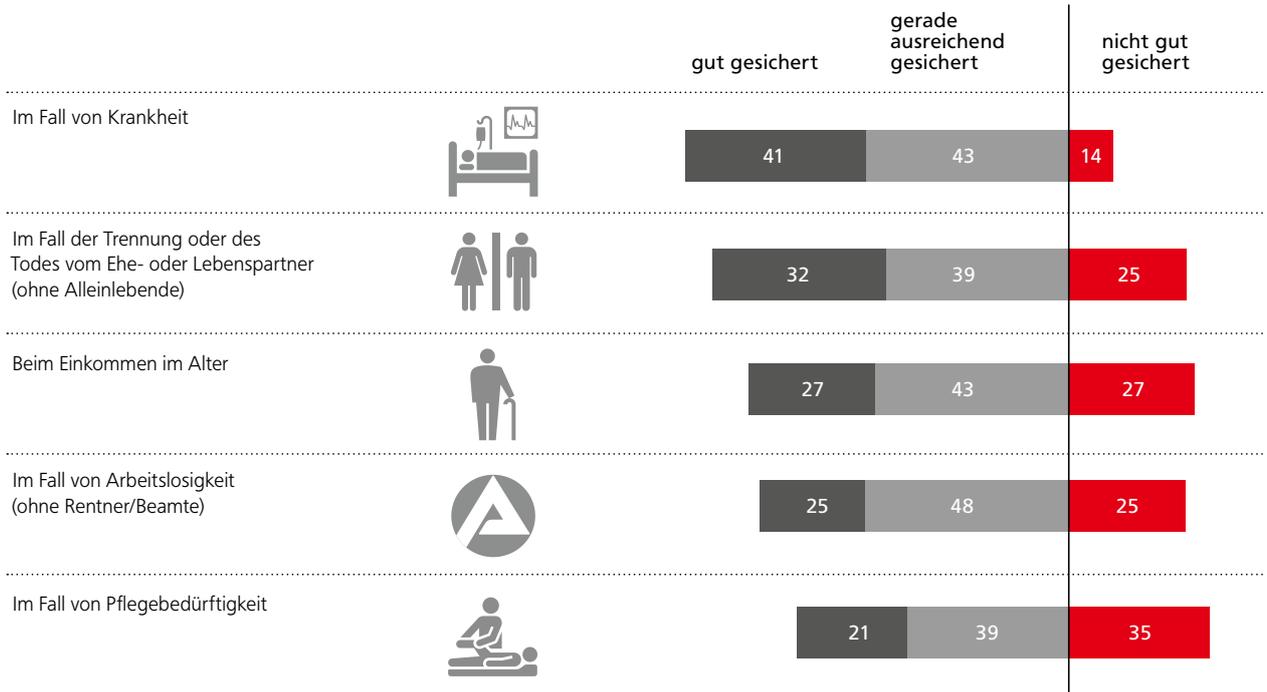
Abbildung 6  
**Maßnahmen zur Verringerung der sozialen Unterschiede**



Frage: Welche der folgenden Maßnahmen eignen sich aus Ihrer Sicht, um die sozialen Unterschiede zu verringern, welche eher nicht?

Fehlende Werte zu 100%: weiß nicht / keine Angabe  
Basis: Stimme voll und ganz / stimme eher zu

Abbildung 7  
**Individuelle Absicherung durch bestehende Sicherungssysteme**



Frage: Die sozialen Sicherungssysteme wie die Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung haben vor allem die Aufgabe, Menschen in verschiedenen Lebenssituationen abzusichern. Wie beurteilen Sie Ihre eigene Absicherung durch die sozialen Systeme? Glauben Sie, dass Sie persönlich in solchen Fällen gut gesichert, gerade ausreichend gesichert, nicht gut gesichert sind? Wie ist das...?

Angaben in Prozent  
 Fehlende Werte zu 100%: weiß nicht / keine Angabe / trifft auf mich nicht zu  
 Grundgesamtheit: Wahlberechtigte ab 18 Jahren in Deutschland

Quelle: TNS 2016.

sicherung mit gut. Ein für sie gerade ausreichendes Absicherungsniveau erwarten 43 Prozent im Alter, 48 Prozent bei eigener Arbeitslosigkeit. 27 Prozent befürchten dagegen für sich eine nicht ausreichende Altersabsicherung, 25 Prozent eine nicht ausreichende Absicherung bei eigener Arbeitslosigkeit. Damit erweist sich das nach den Sozialreformen der 1990er und 2000er Jahre berichtete mäßige Vertrauen in die Absicherung im Alter und bei Verlust des Arbeitsplatzes (Trüdinger/Gabiel 2013) im Grundsatz als unverändert. Zugleich hinterlässt auch die wohlfahrtsstaatliche Bewältigung vergleichsweise neuer, aus veränderten Familienkonstellationen (sinkende Heiratsraten, steigende Scheidungshäufigkeit) und Altersstrukturen (demografisches Altern) hervorgehender Lebenslauftrisiken bei vielen Deutschen offene Fragen.

Vergleichsweise gut schneidet im Urteil der Menschen die Absicherung bei Scheidung oder Trennung beziehungsweise im Fall des Ablebens des eigenen Partners ab: Sie wird aktuell von jeder/jedem Dritten (32 Prozent) als gut eingeschätzt, während vier von Zehn (39 Prozent) sie als ausreichend und jede\_r Vierte (25 Prozent) als nicht gut bewerten. Allerdings ist hierbei zu bemerken, dass insbesondere die oft sowohl sozialrechtlich als auch einkommensbezogen weitreichenden Implikationen im Falle von Trennung und Scheidung nur einer Minderheit der Bevölkerung in vollem Umfang bewusst sein dürften. Kritisch wird die Absicherung bei eigener Pflegebedürft-

tigkeit eingeschätzt. Hier besteht bei den Deutschen mit Abstand die geringste Zuversicht, ein gutes oder ausreichendes Maß an sozialer Sicherung zu erhalten. Nur 21 Prozent der Bürger\_innen rechnen im Pflegefall mit einer guten, 39 Prozent mit einer allenfalls ausreichenden Absicherung. Jede\_r Dritte (35 Prozent) vermutet dagegen, bei eigener Pflegebedürftigkeit nicht gut abgesichert zu sein. Damit spiegelt sich im Urteil der Bürger\_innen, dass die gesetzliche Pflegeversicherung auch so wahrgenommen wird, wie sie faktisch konzipiert ist: Nämlich als ein Pfeiler der gesetzlichen Sozialversicherung, der nur eine partielle Absicherung gegen das im Zuge der demografischen Veränderungen zunehmende Pflegerisiko bietet.

Das insgesamt nüchtern ausfallende Bild zur individuellen Risikoabsicherung in Deutschland insbesondere beim Alterseinkommen, bei Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit eint im zweiten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends wirtschaftlich Unzufriedene wie Zufriedene, Frauen wie Männer, Ost- wie Westdeutsche, Junge wie Alte. Am kritischsten fällt freilich das Absicherungsurteil derjenigen Bürger\_innen aus, die ihre eigene wirtschaftliche Situation negativ beschreiben und sich ökonomisch benachteiligt sehen. Von ihnen glauben lediglich 4 beziehungsweise 6 Prozent an eine gute Absicherung im Alter und bei Verlust des Arbeitsplatzes, nur 12 Prozent im Fall der eigenen Pflegebedürftigkeit. Angesichts der insbesondere in der Alterssicherung maßgeblich von der eigenen Erwerbs-

und Einkommenshistorie abhängigen Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung überrascht die sehr kritische Bewertung des eigenen Absicherungsniveaus kaum. Aber auch von den zwei Dritteln der Deutschen, die mit ihrer wirtschaftlichen Situation zufrieden sind, erwartet beim Alterseinkommen aktuell nur jede\_r Dritte eine gute Absicherung, im Fall der Arbeitslosigkeit sind es bei ihnen drei von Zehn, bei der Pflegebedürftigkeit ist es sogar jede\_r Vierte.

Die Bewertung der eigenen sozialen Absicherung legt zwischen Frauen und Männern keine größeren Unterschiede an den Tag, trotz der in zahlreichen Studien belegten systematischen Einkommensunterschiede („gender wage gap“) und der daher auch unterschiedlichen Ansprüche und Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung („gender pension gap“). Bei Ost- und Westdeutschen werden von vornherein größere Differenzen sichtbar. Die Bewertung der eigenen sozialen Absicherung bleibt auch ein Vierteljahrhundert nach der Wiedervereinigung bei den Ostdeutschen durchgängig hinter derjenigen der Westdeutschen zurück, insbesondere bei der Altersversorgung. Zugleich sind die Unterschiede aber nicht grundsätzlicher, sondern gradueller Art. Auch in den alten Ländern vergibt letztlich nur weniger als ein Drittel (30 Prozent) gute Noten für das zu erwartende Alterseinkommen. Ebenso wird die Absicherung bei Arbeitslosigkeit (26 Prozent) beziehungsweise bei Pflegebedürftigkeit (22 Prozent) in den alten Bundesländern nur von jeweils etwa jeder/jedem Vierten explizit positiv gesehen.

Weitaus bedeutsamer als Ost-West-Abweichungen sind im gegenwärtigen Absicherungsurteil der Deutschen Differenzen zwischen den Generationen beziehungsweise Altersgruppen. Generell schätzen in der Bundesrepublik die Jüngeren ihre individuelle Absicherung für die verschiedenen Lebenslaufphasen weniger gut ein als die Älteren. Dies gilt am deutlichsten für das Alterseinkommen. So bezeichnen die heute unter 50-Jährigen die Altersabsicherung nur halb so häufig als gut wie die derzeit über 65-Jährigen – angesichts des sich abzeichnenden, künftig sinkenden Bruttorentenniveaus ein wenig überraschender Befund. Dennoch trennt kein prinzipieller Bewertungsgegensatz die einzelnen Generationen. Letztlich überwiegt – von der Gesundheitsversorgung abgesehen – auch bei den Älteren die Zahl derer, die ihre Absicherung bei verschiedenen Lebensrisiken allenfalls als ausreichend, wenn nicht sogar kritisch betrachten.

## 2.3 WOHLFAHRTSSTAATLICHE REFORMPRÄFERENZEN

Die insgesamt nüchterne Sicht auf die eigene Absicherung bedeutet nicht, dass sich die Bürger\_innen vom Wohlfahrtsstaat generell abwenden. Vielmehr offenbart sich bei den Deutschen eine erkennbare Kluft zwischen einer mäßigen Leistungsbewertung auf der einen und nach wie vor sehr hohen normativen Erwartungen an den Wohlfahrtsstaat auf der anderen Seite. Diese beiden Faktoren hängen unmittelbar zusammen: Je höher der normative Anspruch an den Wohlfahrtsstaat, desto wahrscheinlicher wird ein kritisches Urteil in dem Sinne, dass eine gute Absicherung von der Mehrheit des Demos auch erwartet wird. Zumindest für Deutschland ist dieser Zusammenhang evident (Kohl 2016). Wie international vergleichende Studien gezeigt haben, ist die „Zufriedenheit der Bür-

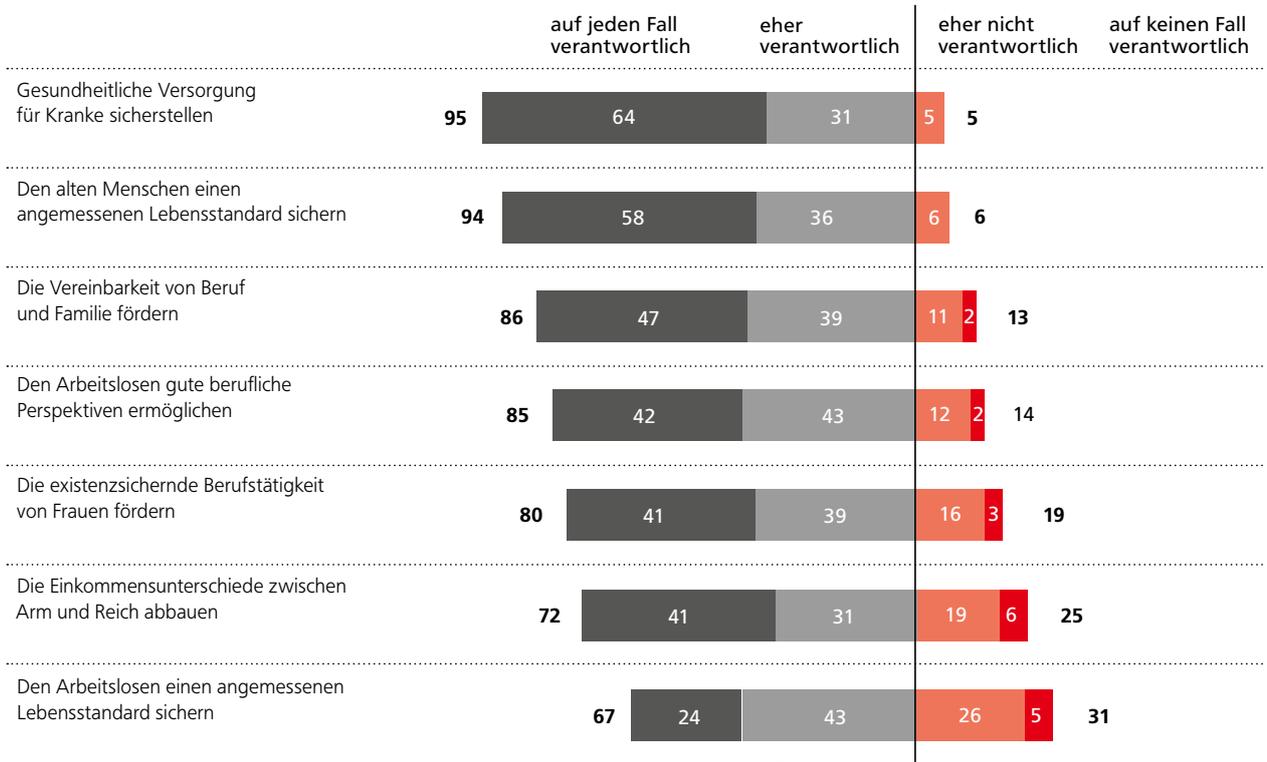
ger\_innen mit dem Wohlfahrtsstaat [...] kein objektiver Maßstab für die erbrachten Leistungen, sondern resultiert aus der Bewertung seiner Leistungen, gemessen an den jeweiligen Wohlfahrtsansprüchen (normativen Erwartungen)“ (Kohl 2016: 26). Sowohl was die Extensivität des Wohlfahrtsstaats, also die Reichweite wohlfahrtsstaatlicher Politik, als auch was die Intensivität – gemessen an der Generosität sozialrechtlich garantierter Leistungen – angeht, zeigen die Ergebnisse unseres Surveys, dass die normativen Erwartungen der Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland in Richtung einer weiteren Expansion weisen.

### 2.3.1 EINSTELLUNGEN ZUR EXTENSIVITÄT KÜNFTIGEN WOHLFAHRTSSTAATLICHEN HANDELNS

Eindeutige Zuständigkeiten werden dem Staat weiterhin bei der Absicherung zentraler Lebenslaufphasen zugewiesen (Abbildung 8). Dies gilt wie in der Vergangenheit vor allem für die Absicherung bei Krankheit und Alter (Kohl 2016). Jeweils mehr als 90 Prozent der Deutschen geben an, der Staat sollte eher beziehungsweise auf jeden Fall für die Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung von Kranken und für die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards älterer Menschen verantwortlich sein. Dies zeigt, dass die staatliche Verantwortung für ein ausreichendes Maß an sozialer Sicherung in den „Zentralbereichen“ des deutschen Wohlfahrtsstaates fest im Erwartungshorizont der deutschen Bevölkerung verankert ist. Aber auch in der Arbeitsmarktpolitik wird der Staat von der Mehrheit der Bevölkerung stark in die Pflicht genommen. Die Ermöglichung guter beruflicher Perspektiven für Arbeitslose sehen 85 Prozent in der Verantwortung des Staates, die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards im Fall des Arbeitsplatzverlustes immerhin zwei Drittel (67 Prozent). Das Wohlfahrtsstaatsbild der Bürger\_innen beschränkt sich jedoch nicht auf die Sicherung und Unterstützung bei Lebenslaufphasen. Die gegenwärtigen wohlfahrtsstaatlichen Erwartungen der Bevölkerung berühren familien- und gleichstellungspolitische Aufgaben ebenso wie Verteilungsfragen. Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gilt bei 86 Prozent als staatlich zu erbringende Aufgabe, die Stärkung einer existenzsichernden Frauenberufstätigkeit bei 80 Prozent. Den Abbau von Einkommensunterschieden zwischen Arm und Reich sehen drei von vier Bürger\_innen (72 Prozent) im Spielplan des Staates. Trotz des unmittelbar tangierten Grundkonflikts zwischen Markt und Staat beziehungsweise Leistung und Gleichheit erntet eine staatlich zu organisierende Begrenzung von Einkommensungleichheiten in der Bundesrepublik auch außerhalb des Mitte-Links-Lagers großen Zuspruch. Fast zwei Drittel der Unionswähler\_innen der letzten Bundestagswahl (63 Prozent) weisen dem Staat eine entsprechende Zuständigkeit zu. Zugleich sehen neun von zehn CDU/CSU-Wähler\_innen (87 Prozent) den Staat bei der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefordert, weitere 79 Prozent sehen die Förderung von Frauenberufstätigkeit als seine Aufgabe an. Dies bedeutet, dass auch der Rückhalt für ein staatliches Engagement zugunsten moderner Familien- und Erwerbsmodelle gegenwärtig keineswegs auf ein Mitte-Links-Milieu begrenzt ist.

Ungeachtet der prinzipiellen – auch über weltanschauliche Lagergrenzen hinausreichenden – Unterstützung eines breit

Abbildung 8  
**Extensität künftigen wohlfahrtsstaatlichen Handelns**



Frage: Bitte sagen Sie mir bitte jeweils zu den folgenden Dingen, ob der Staat auf jeden Fall verantwortlich sein sollte, verantwortlich sein sollte, nicht verantwortlich sein sollte oder auf keinen Fall verantwortlich sein sollte.

Angaben in Prozent  
 Fehlende Werte zu 100%: weiß nicht / keine Angabe / trifft auf mich nicht zu  
 Grundgesamtheit: Wahlberechtigte ab 18 Jahren in Deutschland

Quelle: TNS 2016.

aufgestellten Wohlfahrtsstaates bestehen zwischen einzelnen Bevölkerungssegmenten Tendenzunterschiede. Insbesondere Personengruppen mit einer unterdurchschnittlichen Bewertung ihres sozialen Absicherungsniveaus – objektiv wie subjektiv sozial Benachteiligte, Bürger\_innen mit geringerem Einkommen, niedrigerer Bildung, wirtschaftlich Unzufriedene – vertreten besonders häufig die Auffassung, der Staat solle auf den verschiedenen Feldern auf jeden Fall verantwortlich sein. Umgekehrt sind diejenigen, die sozio-ökonomisch besser aufgestellt sind, in der Zuweisung staatlicher Verantwortung erwartungsgemäß zurückhaltender. Allerdings stellt auch eine breite Mehrheit der Deutschen, die über ein überdurchschnittliches Bildungsniveau oder ein höheres Einkommen verfügen, die Zuständigkeit des Staates mehrheitlich nicht in Abrede.

Nicht völlig ausgeräumt sind nach 25 Jahren Einheit Differenzen im Wohlfahrtsstaatsbild der Ost- und Westdeutschen. In den neuen Bundesländern wird eine staatliche Zuständigkeit über die verschiedenen sozialpolitischen Teilbereiche hinweg durchgehend stärker eingefordert als in den alten Ländern. Allerdings sind die Unterschiede als Folge von Angleichungstendenzen vielfach weniger deutlich ausgeprägt als noch im ersten Jahrzehnt der deutschen Einheit. Nach wie vor stehen die Ost-West-Perspektiven auf dem Feld der staatlichen Ein-

kommenspolitik wie auch bei Unterstützungsleistungen im Fall des Arbeitsplatzverlustes hervor. Während bei der Begrenzung von Einkommensunterschieden und bei der Vermittlung neuer Berufsperspektiven für Arbeitslose in den neuen Bundesländern etwa jede\_r Zweite den Staat auf jeden Fall gefordert sieht, sind es in den alten Bundesländern nur jeweils vier von Zehn. Nichtsdestotrotz besteht aber hier wie auch auf allen anderen Feldern in der Aufgabenzuweisung zwischen Ost und West kein grundsätzlicher Dissens.

Letzteres gilt auch für die Einforderung von staatlicher Verantwortung in verschiedenen sozialpolitischen Bereichen durch Frauen und Männer. Generell stehen Frauen in der Bundesrepublik einem weitergehenden wohlfahrtsstaatlichen Engagement tendenziell offener gegenüber. Größere geschlechterspezifische Einstellungsunterschiede beschränken sich auf Staatsaktivitäten, die auf eine Entlastung der Familien von – traditionell vor allem durch Frauen – zu erbringenden Versorgungsverpflichtungen abzielen. Jede zweite Frau sieht den Staat bei der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (52 Prozent) beziehungsweise der Stärkung einer existenzsichernden Frauenberufstätigkeit (49 Prozent) auf jeden Fall in der Verantwortung – ein Urteil, das nur 43 beziehungsweise 33 Prozent der Männer teilen. Letztlich stößt eine prinzipielle

Zuständigkeit des Staates auf diesen Feldern aber auch bei den Männern auf deutlich mehr Zustimmung denn auf Ablehnung.

Schlussendlich lassen die wohlfahrtsstaatlichen Aufgabenpräferenzen verschiedener Altersgruppen beziehungsweise Generationen ebenfalls keine dramatischen Unterschiede erkennen. Insbesondere die prinzipielle Zuständigkeit des Wohlfahrtsstaates bei der Absicherung von Lebenslauftrisiken wird von Alten wie Jungen in vergleichbarem Umfang geteilt, sodass ein virulenter „Generationenkonflikt“ auf Basis dieses Surveys derzeit nicht sichtbar wird. Dies gilt gerade auch für die Zuschreibung staatlicher Verantwortung bei der Altersabsicherung, die nicht zuletzt vor dem Hintergrund langfristig sinkender Leistungsniveaus des gesetzlichen Rentensystems von den heute unter 35-Jährigen sogar etwas intensiver eingefordert wird als von den über 65-Jährigen. Aufgabenbezogene Einstellungsunterschiede zwischen Alt und Jung berühren vor allem das Aktivwerden des Staates im Berufs- beziehungsweise Arbeitsmarktkontext, sei es bei der Förderung der Berufstätigkeit von Frauen oder dem Angebot beruflicher Perspektiven im Fall des Arbeitsplatzverlustes. Bürger\_innen am Beginn ihrer Erwerbsbiografie, wie die unter 35-Jährigen, sehen die Notwendigkeit staatlichen Agierens vergleichsweise weniger häufig oder äußern sich zurückhaltender in der Aufgabenzuweisung an den Staat als die aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen über 65-Jährigen. Dies überrascht auf den ersten Blick insofern, als jüngere, meist erwerbstätige Personen faktisch oder zumindest grundsätzlich die Möglichkeit haben, von einem starken oder stärkeren Engagement in der Arbeitsmarktpolitik zu profitieren. Dies zeigt allerdings erneut, dass sich die Einstellungen zur wohlfahrtsstaatlichen Wirkungsbreite und -tiefe nicht ausschließlich von möglichen Kosten-Nutzen-Kalkülen der (betroffenen) Individuen ableiten lassen.

### 2.3.2 EINSTELLUNGEN ZUR INTENSITÄT KÜNFTIGEN WOHLFAHRTSSTAATLICHEN HANDELNS

Nicht nur die Einstellungen der bundesdeutschen Bevölkerung zum allgemeinen Aufgabenumfang beziehungsweise zur Extensität des Wohlfahrtsstaates geben Hinweise auf eine unverändert große Unterstützung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements. Auch die Haltung der Bürger\_innen zu den Ausgaben und damit zur Intensität wohlfahrtsstaatlichen Handelns liefern hierfür sichtbare Belege (Abbildung 9). Die Befunde unserer Bevölkerungsbefragung sind an dieser Stelle eindeutig: In keinem wohlfahrtsstaatlichen Handlungsfeld spricht sich ein größerer Teil der Bevölkerung für Ausgabenkürzungen aus. Dieser Befund ist bereits aus früheren, international vergleichenden Surveys bekannt und lässt sich mit den Daten des International Social Survey Programme (ISSP) bis in die 1980er Jahre zurückverfolgen. Selbst in der Hochphase der „Reagonomics“ in den USA der 1980er Jahre signalisierten die Umfrageergebnisse deutlich, dass eine Mehrheit der US-amerikanischen Wähler\_innen Ausgabenkürzungen und damit auch Leistungsreduzierungen kritisch gegenüberstanden. Dies war einer der wesentlichen Gründe dafür, dass die Reagan-Administrationen deutlich weniger Einsparungen erzielen konnten, als zu Beginn der Amtszeit geplant. Leistungskürzungen wurden häufig über reformpolitische Umwege erreicht, zum Beispiel indem sie in die Zukunft verlegt wurden oder die Zu-

gangskriterien zu Sozialleistungen inkrementell verschärft wurden (Pierson 1994).

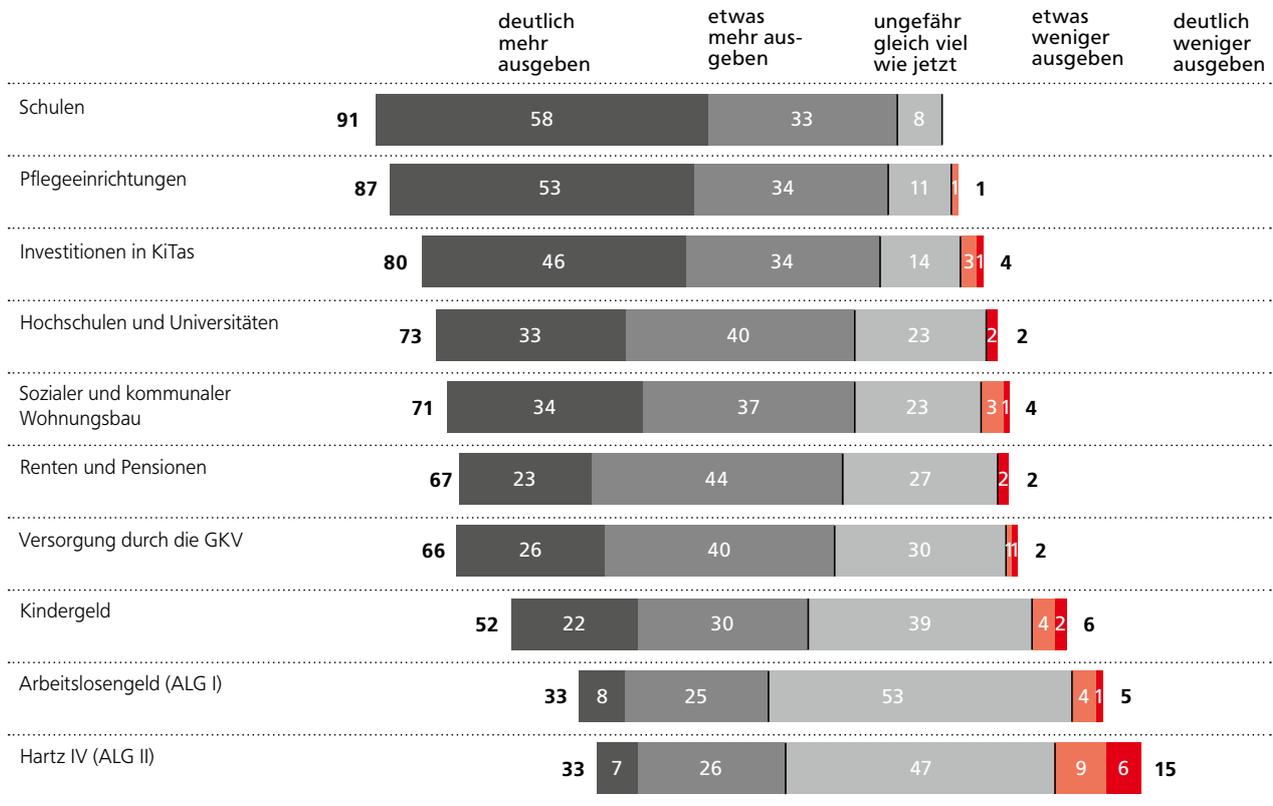
In Deutschland sprechen sich in den wohlfahrtsstaatlichen Kernbereichen Gesundheit (66 Prozent) und Altersversorgung (67 Prozent) sogar zwei Drittel für einen weiteren Ausbau des wohlfahrtsstaatlichen Engagements aus. Je drei von Zehn plädieren hier für eine Beibehaltung des bestehenden Ausgaben-niveaus. Im Vergleich hierzu fallen die Ausgabenpräferenzen der Bürger\_innen für die Absicherung bei Arbeitslosigkeit (ALG I und ALG II) klar zurück. Hier spricht sich jeweils nur ein Drittel (33 Prozent) für den Ausbau finanzieller Aufwendungen aus. Allerdings ist jede\_r Zweite (53 bzw. 47 Prozent) zumindest für den Status-quo-Erhalt, sodass auch bei Leistungen für Arbeitslose gegenwärtig in der bundesdeutschen Bevölkerung keine Mehrheit für Ausgabenenkungen plädiert.

Die fortbestehende Unterstützung einer hohen wohlfahrtsstaatlichen Intensität zur Lebensrisikoabsicherung gerade bei Krankheit und im Alter geht einher mit großen Sympathien zugunsten eines investiven Staates auf den Feldern Familie, Pflege sowie Kinder und Bildung und damit zugunsten des Ausbaus sozialer Dienstleistungen. Neun von zehn Bürger\_innen wünschen sich ein größeres finanzielles Engagement im Schul- (91 Prozent) beziehungsweise im Pflegebereich (87 Prozent). Acht von Zehn unterstützen Mehrausgaben für die Kita-Infrastruktur (80 Prozent). Sieben von Zehn (73 Prozent) sprechen sich für eine Ausweitung staatlicher Hochschul- und Universitätsausgaben aus. Mehraufwendungen für entsprechende familiäre beziehungsweise Bildungsdienstleistungen erhalten damit gegenwärtig in der Bevölkerung eine größere Priorisierung als direkte Geldleistungen wie z.B. das Kindergeld, für das sich die Hälfte der Bürger\_innen (52 Prozent) eine Ausgabenerweiterung wünscht.

Wie die Vorstellungen zur wohlfahrtsstaatlichen Aufgabenbreite variieren auch die Einstellungen der Bürger\_innen zum Ressourceneinsatz des Wohlfahrtsstaats in Abhängigkeit davon, ob sie subjektiv oder objektiv zu den wirtschaftlich Bevor- oder Benachteiligten in der Gesellschaft zählen. Letztere weisen dem Wohlfahrtsstaat nicht nur eher Aufgaben und Zuständigkeiten zu, sie unterstützen auch vergleichsweise häufiger eine Ausgabenausweitung auf den verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Feldern. Demgegenüber sind sozio-ökonomisch besser positionierte Bürger\_innen in der wohlfahrtsstaatlichen Aufgabenzuweisung wie auch in ihrem Ausgabenverständnis restriktiver. Allerdings ist erneut hervorzuheben, dass auch eine Mehrheit der Bessergestellten Kürzungen in einzelnen Bereichen ablehnt. Größere Unterschiede zwischen beiden Gruppen zeigen sich in ihrer Offenheit für deutliche Mehrausgaben im Pflegebereich und für die Absicherung bei Arbeitslosigkeit. Deutlichere Differenzen betreffen auch Investitionen im Hochschul- und Universitätsbereich. Hier unterstützen abweichend vom allgemeinen Muster sozio-ökonomisch besser Positionierte Mehraufwendungen vergleichsweise häufiger als subjektiv wie objektiv Benachteiligte.

Bereits die beschriebenen Aufgabenzuschreibungen von Ost- und Westdeutschen zeigen, dass ein Vierteljahrhundert nach der Wiedervereinigung wohlfahrtsstaatliche Einstellungs-differenzen zwischen neuen und alten Ländern zwar fortbestehen, diese sich allerdings auf einem moderaten Niveau bewegen. Die Ausgabenpräferenzen in Ost und West unterstreichen dies. Hervorsticht die vergleichsweise größere

Abbildung 9  
**Intensität künftigen wohlfahrtsstaatlichen Handelns**



Sagen Sie mir bitte für jeden der folgenden Bereiche, ob der deutsche Staat dafür deutlich mehr Geld ausgeben sollte, etwas mehr, ungefähr gleich viel wie bisher, etwas weniger oder deutlich weniger Geld ausgeben sollte.

Angaben in Prozent  
 Fehlende Werte zu 100%: weiß nicht / keine Angabe / trifft auf mich nicht zu  
 Grundgesamtheit: Wahlberechtigte ab 18 Jahren in Deutschland

Quelle: TNS 2016.

Unterstützung in den neuen Ländern für Investitionen einerseits in Kitastrukturen (55 versus 44 Prozent) sowie in die Universitäts- und Hochschullandschaft (40 versus 30 Prozent), andererseits für höhere Ausgaben in der gesetzlichen Gesundheitsversorgung (33 versus 24 Prozent) und zugunsten direkter Kindergeldtransfers (29 versus 20 Prozent). Ansonsten zeigt die aktuelle Zustimmung zu deutlichen Mehrausgaben aber vielfach nur (noch) geringe Unterschiede zwischen den Bürger\_innen aus den alten und neuen Bundesländern auf.

Männer und Frauen stellen alles in allem betrachtet vergleichbare Ansprüche an die Intensität des Wohlfahrtsstaates, auch wenn Frauen Ausgabenerhöhungen tendenziell etwas häufiger unterstützen als Männer. Die insgesamt geringen Einstellungsunterschiede gegenüber der wohlfahrtsstaatlichen Ausgabenseite betreffen sowohl die klassische Absicherung bei Lebenslauftrisiken als auch den Aufgabenbereich sozialer Dienstleistungen. Noch am ehesten werden Unterschiede bei Investitionen im Pflegesektor und damit in dem Bereich sichtbar, in dem bislang vornehmlich Frauen familiäre Versorgungsverpflichtungen übernehmen: Während sich knapp jeder zweite Mann (48 Prozent) für deutlich höhere Ausgaben des

Staates für Pflegeeinrichtungen ausspricht, sind es bei den Frauen immerhin sechs von Zehn (58 Prozent).

Das Fehlen eines wohlfahrtsstaatlichen Generationenkonflikts wird nicht nur durch eine ähnliche Haltung von Alten und Jungen gegenüber den Zuständigkeiten des Wohlfahrtsstaates belegt, sondern auch durch ihre Einstellungen zum Ausmaß wohlfahrtsstaatlichen Handelns. Junge wie alte Bürger\_innen sind sich in ihrer Unterstützung eines investiven, Ausgaben erweiternden Wohlfahrtsstaates grundsätzlich einig. Wo sichtbare Unterschiede zwischen den Altersgruppen auftreten, benennen gegenwärtig die Jüngeren im Regelfall sogar höhere Ansprüche gegenüber der Ausgabenseite des Wohlfahrtsstaates als die Älteren. Zum einen ist dies in einer lebenszyklisch variierenden Nachfrage nach bestimmten wohlfahrtsstaatlichen Angeboten begründet wie sie insbesondere bei familien- und kinderbezogenen Leistungen besteht. Deutliche Mehrausgaben für Kita-Investitionen und Kindergeldtransfers finden zum Beispiel bei den unter 35-Jährigen eine größere Unterstützung als bei den über 65-Jährigen. Zum anderen spiegeln sich hierin überdurchschnittlich negative Erwartungen bezüglich der eigenen Absicherung aufgrund

langfristig sinkender wohlfahrtsstaatlicher Leistungsniveaus. Im Bereich der Rentenausgaben fordern von den unter 35-Jährigen gegenwärtig mit 29 Prozent etwa doppelt so viele ein deutlich stärkeres finanzielles Engagement des Staates ein als unter den über 65-Jährigen (16 Prozent).

### 2.3.3 FAMILIEN- UND GLEICHSTELLUNGSPOLITISCHE EINSTELLUNGEN

Familien- und gleichstellungspolitische Zielsetzungen stoßen aktuell auf eine große Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung. Dies hat seine Gründe nicht zuletzt in immer noch frappierenden genderspezifischen Ungleichheitsstrukturen in Deutschland. Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) weist in seinen regelmäßigen Berichten zum „gender pay gap“ für das Jahr 2014 in Deutschland einen durchschnittlichen Bruttostundenverdienst für Frauen aus, der um 21,6 Prozent unter dem entsprechenden Verdienst der Männer liegt. Da Frauen immer noch ganz überwiegend die Erziehungsarbeit leisten, arbeiten sie deutlich häufiger in Teilzeit – was sich zusätzlich negativ auf ihre Rentenansprüche auswirkt und sich dort in einem entsprechenden „gender pension gap“ niederschlägt. Folglich hat das Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch im gleichstellungspolitischen Sinn eine besondere Relevanz, obwohl es selbstverständlich kein reines Frauenthema ist. Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf soll politisch vor allem zu einer familien- und kinderfreundlicheren Gesellschaft beitragen und damit letztlich auch der negativen demografischen Entwicklung und den entsprechenden Folgen für unsere sozialen Sicherungssysteme entgegenwirken.

Die Zustimmung in der Bevölkerung zu verschiedenen Zielen, Mitteln und Maßnahmen der Familien- und Gleichstellungspolitik fällt durchweg groß aus. So teilen jeweils etwa neun von zehn Bürger\_innen die Auffassung, dass der Staat sozialpolitisch vor allem Familien mit Kindern stärker unterstützen (91 Prozent) und die Qualität der Betreuung insbesondere für Kleinkinder erhöhen sollte (87 Prozent). Ebenso viele vertreten die Ansicht, der Staat sollte darauf hinwirken, dass Frauen und Männer bei gleichwertiger Arbeit den gleichen Lohn erhalten (87 Prozent). Immer noch vier von fünf Befragten unterstützen die Forderungen nach kostenloser Betreuung von Kleinkindern in Kitas (82 Prozent) und staatlicher Förderung von Erziehungs- und Betreuungsarbeit berufstätiger Väter (82 Prozent). Selbst in Bezug auf die stärkste Merkmalsausprägung („stimme voll und ganz zu“) finden alle abgefragten Aspekte eine Mehrheit unter den Bürger\_innen. Ein staatliches Engagement zur Eindämmung des „gender pay gap“ findet sogar bei 72 Prozent uneingeschränkte Zustimmung (Abbildung 10).

Wenig überraschend findet die Forderung nach Lohngleichheit bei den Frauen spürbar mehr uneingeschränkte Unterstützung als bei den Männern (80 versus 64 Prozent).

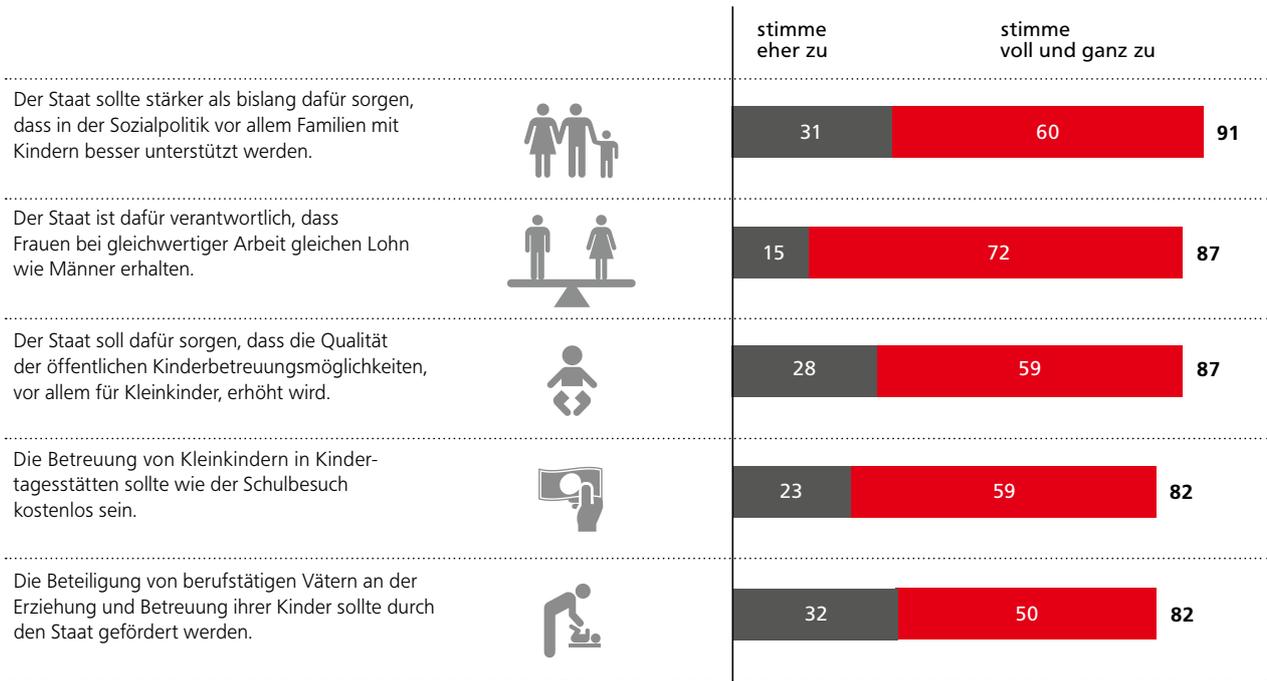
Die höhere Betreuungsquote von Kleinkindern in der DDR, die bis heute in den neuen Bundesländern eine Nachwirkung erzeugt und die sich daraus ableitende gesellschaftliche Akzeptanz lassen sich nach wie vor in unterschiedlichen empirischen Befunden für Ost- und Westdeutschland ablesen. So findet im Osten sowohl die Forderung nach Verbesserung der Qualität der Kleinkindbetreuung mehr Unterstützung (93 Prozent

versus West: 85 Prozent) als auch die Forderung nach kostenlosen Kitaplätzen (87 versus 81 Prozent). Zudem sprechen sich ostdeutsche Befragte etwas stärker für eine staatliche Förderung der Erziehungsleistung und Kinderbetreuung durch berufstätige Väter aus (87 Prozent versus West: 82 Prozent).

Trotz der insgesamt großen Zustimmung tritt wie bei den allgemeinen wohlfahrtsstaatlichen Einstellungen zur Aufgabenbreite und Ausgabendynamik ein Differenzierungs-Schema besonders zutage. Befragte stimmen auch den familienpolitischen Forderungen umso nachdrücklicher zu, je niedriger sie sich selbst im sozialen Schichtmodell verorten.

Familien- und gleichstellungspolitische Aspekte berühren bei einer gesellschaftlich erwünschten hohen Erwerbsbeteiligung beider Geschlechter heutzutage nicht allein die Vereinbarkeit von Elternschaft und Erwerbstätigkeit. Die Vereinbarkeit von Pflege und Erwerbstätigkeit wird in alternden Gesellschaften mit hohen Beschäftigungsquoten zu einer weiteren Herausforderung (vgl. Heintze 2012: 8ff). Insofern dürfte die Sorge der Bürger\_innen vor einer ungenügenden Absicherung im Pflegefall nicht nur Zweifel an der Existenz und Qualität entsprechender Dienstleistungsstrukturen ausdrücken. Sie dürfte ebenso Skepsis signalisieren gegenüber der Fähigkeit vermehrt doppelerwerbstätiger Haushalte, familiäre Versorgungsleistungen übernehmen zu können. Generell gewinnen daher bei den Deutschen Vorschläge an Zuspruch, die auf eine wohlfahrtsstaatliche Flankierung intergenerationaler Hilfen abzielen. Dies betrifft eine bessere finanzielle Unterstützung und Absicherung von erwerbstätigen Eltern, die ihre Berufstätigkeit zur Kinderbetreuung reduzieren, wozu sich acht von zehn Deutschen (83 Prozent) positiv äußern. Noch etwas deutlicher fällt die Unterstützung für die wohlfahrtsstaatliche Stützung intergenerationaler familiärer Pflegeleistungen aus. So teilen mehr als 90 Prozent der Bürger\_innen die Forderung nach einer besseren finanziellen Unterstützung von Personen, die ihre Berufstätigkeit zur Betreuung eines pflegebedürftigen Familienmitgliedes reduzieren. Ebenso unterstützen über 90 Prozent den Vorschlag, Personen in der Sozialversicherung besser zu stellen, wenn sie zur Betreuung von Familienangehörigen ihre Erwerbstätigkeit verringern oder unterbrechen. Eine gesteigerte Aufmerksamkeit wird derartigen Vorschlägen naturgemäß von denjenigen entgegengebracht, die sich aktuell mit einem Pflegefall im Familienumfeld konfrontiert sehen oder selbst pflegebedürftig sind. Darüber hinaus bringen wiederum Frauen als Hauptträger familiärer Fürsorge- und Pflegeleistungen ein besonderes Interesse für solche sozialpolitischen Maßnahmen auf, die gezielt an die Unterstützer innerhalb des Familienverbands adressiert sind (Abbildung 11).

Abbildung 10  
**Familien- und gleichstellungspolitische Ziele**

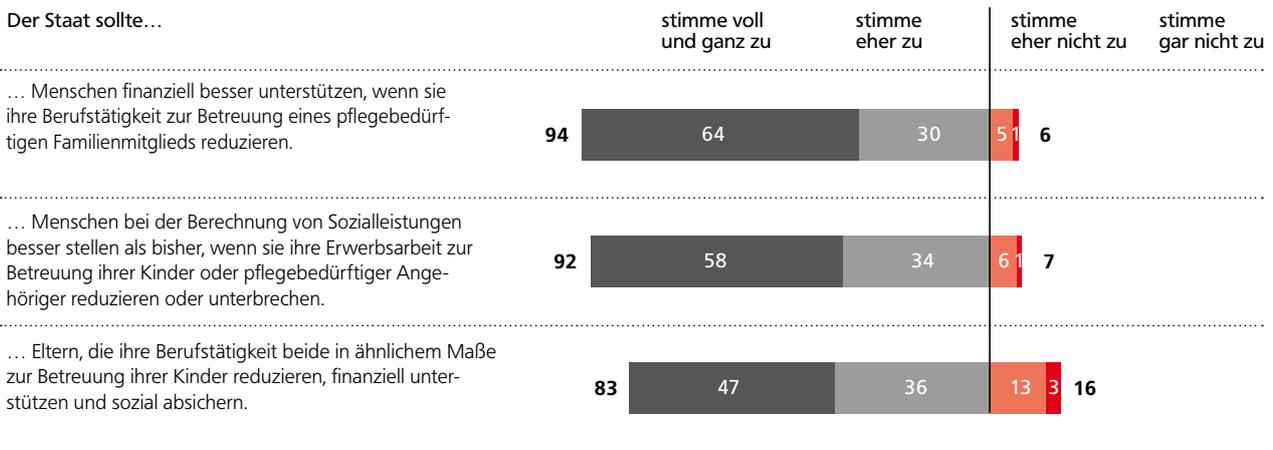


Frage: In der Familien- und Gleichstellungspolitik werden in Deutschland verschiedene Ziele diskutiert, bitte sagen Sie mir, inwieweit Sie diesen voll und ganz, eher, eher nicht oder ganz und gar nicht zustimmen?

Angaben in Prozent  
 Fehlende Werte zu 100%: Stimme eher nicht zu / gar nicht zu / weiß nicht / keine Angabe  
 Basis: Wahlberechtigte Bevölkerung ab 18 Jahren in Deutschland

Quelle: TNS 2016.

Abbildung 11  
**Wohlfahrtsstaatliche Hilfen bei innerfamiliär erbrachten Aufgaben**



Frage: Ich lese Ihnen jetzt einige Aussagen vor und würde Sie darum bitten, mir anschließend zu sagen, ob Sie ihnen voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder überhaupt nicht zustimmen.

Angaben in Prozent  
 Fehlende Werte zu 100%: weiß nicht  
 Grundgesamtheit: Wahlberechtigte ab 18 Jahren in Deutschland

Quelle: TNS 2016.

## 2.4 WOHLFAHRTSSTAATLICHES FINANZIERUNGSDILEMMA

Die aktuellen Einstellungen der Bürger\_innen zur staatlichen Aufgabenbreite wie zur Ausgabendynamik untermauern unverändert eine sehr große Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Die bestehenden Finanzierungspräferenzen in der Bevölkerung verweisen zugleich jedoch auf Grenzen, den aktuell hohen wohlfahrtsstaatlichen Ansprüchen der Bürger\_innen im Rahmen sozialpolitischer Reformen gerecht zu werden. Oder anders ausgedrückt: Die Asymmetrie zwischen normativen Ansprüchen auf Bewahrung oder Ausbau wohlfahrtsstaatlichen Engagements steht eine vergleichsweise geringe, vor allem selektive Akzeptanz für höhere Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge gegenüber (Abbildung 12).

Eine Erhöhung der Staatsschulden als Option für die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates schließt die Mehrheit der Deutschen trotz historisch günstiger finanzieller Konditionen an den Finanzmärkten im Grundsatz aus. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte genießt in der Bevölkerung momentan einen großen Stellenwert. Nur ein Fünftel (20 Prozent) unterstützt eine höhere Kreditaufnahme des Staates zur Finanzierung bestehender sowie erweiterter wohlfahrtsstaatlicher Arrangements. Acht von Zehn (77 Prozent) stellen sich dagegen. Der Weg zu einer Art neo-keynesianischen Wohlfahrtsstaatsexpansion erscheint daher für eine breite Mehrheit der Bevölkerung als nicht akzeptabel – zumindest solange die Erhöhung der Staatsverschuldung nicht mit konkreten Maßnahmen im Bereich der „investiven Sozialpolitik“ verknüpft wird (siehe weiter unten). Ohne eine solche Kopplung von konkreten sozialpolitischen Investitionen bleibt der kreditfinanzierte Ausbau des Wohlfahrtsstaates selbst innerhalb des Mitte-Links-Spektrums aktuell ohne Mehrheit: Von den SPD-Wähler\_innen der letzten Bundestagswahl findet nur ein Viertel (25 Prozent) Gefallen an einem stärker schuldenfinanzierten Wohlfahrtsstaat. Bei den Anhänger\_innen der Linkspartei sind es mit 30 Prozent nicht wesentlich mehr. Die damaligen Wähler\_innen der Grünen, für die das Thema Generationengerechtigkeit traditionell einen besonderen Stellenwert hat, können mit 16 Prozent Unterstützung höheren Staatsschulden ähnlich wenig abgewinnen wie die der Union (19 Prozent).

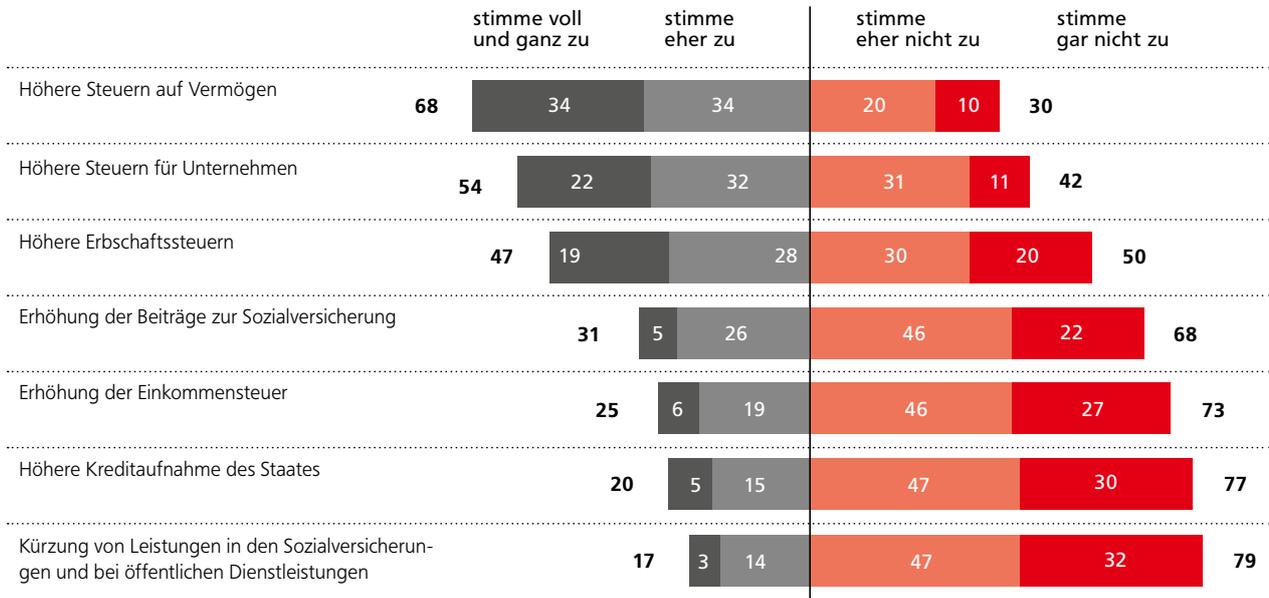
Während ein kreditfinanzierter Wohlfahrtsstaat bei den Bürger\_innen über die politischen Lager hinweg nur wenig Popularität genießt, stößt vor allem die Heranziehung von Vermögen und Unternehmen(sgewinnen) zur künftigen Finanzierung der Sozialpolitik auf Sympathien in der bundesdeutschen Bevölkerung. Zwei Drittel (68 Prozent) unterstützen höhere Vermögenssteuern, gut die Hälfte spricht sich für eine stärkere Besteuerung von Unternehmen (54 Prozent) aus. Ein nur etwas geringerer Anteil unterstützt höhere Erbschaftssteuern (47 Prozent). Der Zuspruch zu einer stärkeren Belastung von Vermögen zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates reicht bis in die oberen Einkommens- und Gesellschaftsgruppen. Es handelt sich also keineswegs ausschließlich um von den unter(st)en sozialen Schichten befürwortete Maßnahmen der Umverteilung. Selbst Personen mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von mindestens 4.000 Euro und Angehörige der oberen Mittel- und Oberschicht unterstützen zu etwa zwei Dritteln höhere Vermögenssteuern. Die größte Unterstützung finden Vermögenssteuern als wohlfahrtsstaatliche Finanzie-

rungsquelle mit 89 Prozent (davon 70 Prozent: stimme voll und ganz zu) erwartungsgemäß bei den Wähler\_innen der Linken, gefolgt von den Anhänger\_innen der Grünen (85 Prozent) und der SPD (79 Prozent). Aber auch in den Reihen der Unionsparteien erhält eine stärkere Vermögensbelastung gegenwärtig eher Zuspruch als Ablehnung (59 zu 38 Prozent).

Der klassische Weg der „Selbst“-Finanzierung von Sozialpolitik über höhere Sozialversicherungsbeiträge findet demgegenüber in der bundesdeutschen Bevölkerung weitaus weniger Akzeptanz. Die Bereitschaft der Bürger\_innen, wohlfahrtsstaatliche Finanzierungslasten mitzutragen, kann man durchweg als gering einschätzen. Die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge zur künftigen Finanzierung der sozialen Sicherung und öffentlicher Dienstleistungen trägt lediglich ein knappes Drittel mit (31 Prozent), zwei Drittel äußern sich diesbezüglich ablehnend. Zur Anhebung der Einkommenssteuer äußert sich nur ein Viertel (25 Prozent) positiv, bei drei von vier Wahlberechtigten (73 Prozent) besteht demgegenüber Skepsis. Dabei sind die wohlfahrtsstaatlichen Finanzierungspräferenzen der Deutschen über die verschiedenen Bevölkerungsgruppen bemerkenswert stabil. Dies gilt nicht zuletzt für eine höhere wohlfahrtsstaatliche Eigenbelastung über einen größeren Steuer- und Abgabenteil. Eine solche Eigenbelastung erfährt nicht nur unabhängig von der sozioökonomischen Position wenig Zuspruch, auch innerhalb des parteipolitischen Spektrums zeigt die Positionierung zwischen den Bürger\_innen keine prinzipiellen Brüche auf. Die Anhebung von Sozialversicherungsbeiträgen findet in den Reihen von SPD (33 Prozent), Union und Grünen (jeweils 30 Prozent) eine gleich niedrige Akzeptanz, während sich die Linken-Wähler\_innen vergleichsweise am zurückhaltendsten äußern (21 Prozent). Obwohl mit 40 Prozent überdurchschnittlich viele Wähler\_innen der Linkspartei erhöhte Einkommenssteuern unterstützen, wird wie bei den Wähler\_innen von Union, SPD und Grünen auch von ihnen eine höhere steuerliche Belastung der Erwerbseinkommen zur Wohlfahrtsstaatsfinanzierung mehrheitlich skeptisch betrachtet.

Zusammenfassend lässt sich also ein bemerkenswerter Befund festhalten: Eine breite Mehrheit der Deutschen plädiert zumindest für die Beibehaltung wohlfahrtsstaatlicher Sicherungs- und Ausgabenniveaus, fordert den Ausbau insbesondere von sozialen Dienstleistungen – spricht sich allerdings gleichzeitig gegen Finanzierungsoptionen aus, die auf höhere Sozialversicherungsbeiträge oder (pauschale) Einkommenssteuererhöhungen hinauslaufen. Eingefordert wird stattdessen eine Art steuerpolitische Umverteilung, bei der Unternehmen, Vermögende und von Erbschaften profitierende Bevölkerungsgruppen einen größeren Beitrag zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates leisten sollen. Diese Wahrnehmung in der deutschen Bevölkerung erweist sich unter anderem als anschlussfähig an eine breitere, wirtschaftspolitisch in den vergangenen Jahren an Fahrt aufnehmende Diskussion um das „Kapital des Staates“ (Mazzucato 2014). Hierbei wird insbesondere darauf hingewiesen, dass gerade die in den neueren Wachstumsindustrien, zum Beispiel im Bereich der Informationstechnologie, tätigen florierenden Unternehmen einseitig die Kosten des demokratischen Staates in den Vordergrund stellen. Die vom Staat direkt oder indirekt als „Vorleistungen“ getätigten Investitionen in den Faktor Humankapital würden dagegen ausgeklammert. Letztlich komme es dadurch zu einer „Privatisierung von Gewinnen und einer Sozialisierung von Risiken“.

Abbildung 12  
Finanzierungsoptionen des Wohlfahrtsstaates



Frage: Heute wird ja oft über Probleme bei der Finanzierung der sozialen Sicherung und öffentlicher Dienstleistungen diskutiert. Ich nenne Ihnen jetzt verschiedene Vorschläge, wie die Finanzierung der sozialen Sicherung in Zukunft sichergestellt werden könnte. Sagen Sie mir bitte jeweils, ob Sie diesen Maßnahmen voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder überhaupt nicht zustimmen.

Angaben in Prozent  
Fehlende Werte zu 100%: weiß nicht / keine Angabe  
Grundgesamtheit: Wahlberechtigte ab 18 Jahren in Deutschland

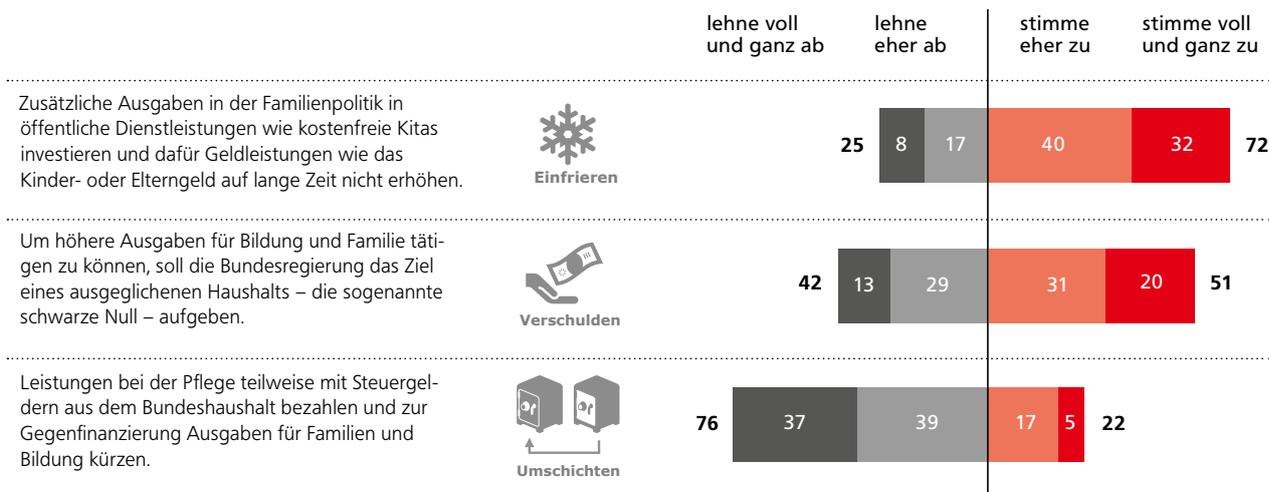
Quelle: TNS 2016.

Dieser Kreislauf könnte beispielsweise durch eine spezifische Besteuerung auf Unternehmensgewinne durchbrochen werden, wenn diese Mittel für staatliche Investitionen reserviert würden und dadurch auch künftig sichergestellt würde, dass die staatlichen Grundlagen für technologische Innovationen geschaffen werden können.

Jenseits einer stärkeren Heranziehung von Unternehmen und Vermögen scheinen die Bundesbürger\_innen gegenwärtig am ehesten das Einfrieren bestehender Leistungen zu akzeptieren, um künftig Spielräume für neue wohlfahrtsstaatliche Investitionen und Aufgaben zu schaffen (Abbildung 13). So findet beispielsweise ein längerfristiger Verzicht auf eine Anhebung von Kinder- oder Elterngeld zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen wie zum Beispiel in kostenfreie Kitas die Zustimmung von drei Vierteln der Bürger\_innen (72 Prozent). Dies bedeutet allerdings nicht, dass als „haushaltspolitische Nullsummenspiele“ angelegte Modelle zur Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Investitionen oder Aufgaben in der Bevölkerung generell Unterstützung finden würden. Kürzungen in der Familien- und Bildungspolitik zugunsten steuerfinanzierter Leistungen in der Pflege stoßen beispielsweise nur bei jeder/jedem Fünften (22 Prozent) auf Zustimmung, während sich eine Mehrheit von 76 Prozent ablehnend äußert. Dieser Befund überrascht insofern nicht, als ein solcher Vorschlag einseitig Lasten auf die jüngeren Generationen abwälzen würde und zudem die grundsätzlich populären „sozialinvestiven“ Politikfelder Bildung und Familie negativ tangiert würden. Dass

diese beiden wohlfahrtsstaatlichen Handlungsfelder als besonders zukunftsträchtige Bereiche wahrgenommen werden, wird auch durch einen anderen Befund gestützt. Während wie bereits weiter oben erwähnt die pauschale Kreditaufnahme seitens des Staates zum weiteren Ausbau des Wohlfahrtsstaates mehrheitlich auf Ablehnung stößt, spricht sich eine knappe Mehrheit (51 Prozent) der Deutschen dafür aus, dass höhere Ausgaben für Bildung und Familie durch die Aufgabe einer an der „schwarzen Null“ orientierten Politik ausgeglichener Haushalte ermöglicht wird. In den neuen Bundesländern findet diese keynesianisch-sozialinvestive Maßnahme mehr Unterstützung als in den alten (59 gegenüber 49 Prozent), ebenso unter Frauen stärker als bei Männern (54 gegenüber 48 Prozent).

Abbildung 13  
**Gegenfinanzierung für neue Investitionen, Leistungen, Aufgaben**



Frage: Nehmen Sie einmal an, die Bundesregierung plant, zusätzliche Ausgaben in der Familienpolitik in öffentliche Dienstleistungen wie beispielsweise kostenfreie Kitas zu investieren und dafür Geldleistungen wie beispielsweise das Kinder- oder Elterngeld auf lange Zeit nicht zu erhöhen.

Angaben in Prozent  
 Wahlberechtigte in Deutschland  
 ab 18 Jahren

Frage: Inwieweit stimmen Sie der folgenden Aussage zu? „Damit die Bundesregierung mehr Geld für Bildung und Familie ausgeben kann, soll sie das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts – die sogenannte schwarze Null – aufgeben.“

Frage: Nehmen Sie einmal an, die Bundesregierung plant, Leistungen bei der Pflege teilweise mit Steuergeldern aus dem Bundeshaushalt zu bezahlen und zur Gegenfinanzierung Ausgaben für Familien und Bildung zu kürzen. Bitte sagen Sie mir, wie sehr Sie dieser Reform/einer solchen Maßnahme zustimmen oder wie sehr Sie diese ablehnen würden.

Quelle: TNS 2016.

## FAZIT

Die Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland befürwortet einen weiteren Ausbau des deutschen Wohlfahrtsstaates. Diese allgemeine Reformerswartung und die nach unterschiedlichen Feldern wohlfahrtsstaatlicher Politik noch ausdifferenzierbaren konkreten Forderungen an eine Reformpolitik konnten in dieser Studie auf der Grundlage eines von der TNS Infratest im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung im November und Dezember 2015 durchgeführten repräsentativen Umfrage mit validen Daten und Analysen belegt werden. Die Ergebnisse dieser Analyse sollen hier nicht nochmals ausgebreitet werden (vgl. hierzu das Executive Summary), vielmehr sollen im Folgenden die Möglichkeiten und Grenzen einer expansiven wohlfahrtsstaatlichen Reformpolitik in Deutschland diskutiert werden.

Aus den vielen Ergebnissen dieser Studie können drei Kernfragen für eine solchermaßen vorausschauende Diskussion destilliert werden. Diese sind erstens: Wie kann das in der einschlägigen Literatur sowie in der hier präsentierten Umfrage drängende Hauptproblem des deutschen Wohlfahrtsstaates – die rasch zunehmende materielle Ungleichheit – mit Mitteln des Wohlfahrtsstaates beziehungsweise mit Mitteln der Sozial- und Steuerpolitik gemildert werden? Zweitens drängt sich folgende Frage auf: Wie können das Ungleichgewicht zwischen der partiellen Zufriedenheit einer Mehrzahl der Bevölkerung mit den Kernsäulen des deutschen Wohlfahrtsstaates und die mehrheitliche Forderung nach einem Ausbau sozialer Humandienstleistungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf in eine neue und nachhaltige Balance gebracht werden? Drittens – und dies ist mit beiden vorigen Aspekten inhaltlich eng verknüpft – wie kann das Finanzierungsdilemma des deutschen Wohlfahrtsstaates, die Achillesferse jeglicher expansiven Reformpolitiken im Zeitalter der Austerität, gelöst werden? Letztlich münden diese drei Themenkomplexe in eine für die Realpolitik als auch für die wissenschaftliche Analyse von Reformpolitiken brisante Fragestellung nach den Handlungsgrenzen und Handlungsoptionen der „defekten“ deutschen Verhandlungsdemokratie (Siegel 2003). Viele institutionelle Wegweiser des demokratischen Entscheidungssystems sind auf Verhandlungen, Konsens und Kompromisse ausgerichtet, allerdings greift ein Parteienwettbewerb immer stärker Raum, sodass die Möglichkeiten breiter und belastbarer politischer Kompromisse erschwert werden.

Erstens sticht ins Auge, dass die zunehmende materielle Ungleichheit in Deutschland von der übergroßen Mehrheit der Bevölkerung – in allen Einkommensschichten, in allen Regionen der Republik sowie ohne Ansehen auf das Geschlecht – als das zentrale reformpolitische Problem ausgemacht wird. Zunehmende materielle Ungleichheit wird als Herausforderung für Gesellschaft und Wirtschaft (Piketty 2014; OECD 2015), den sozialen Zusammenhalt und das Sozialkapital (Rothstein 2011) sowie für die demokratische Partizipation angesehen (Schäfer 2015). Gleichwohl sind die Reformvorschläge für eine erfolgreiche Eindämmung des sich gegenwärtig beschleunigenden Anstiegs der materiellen Ungleichheit disparat. Einerseits kommt den Sozialpartnern mit ihrer Lohnpolitik Verantwortung für die Verteilung von Primäreinkommen zu, andererseits wird die Steuer- und Sozialpolitik und werden damit die (Regierungs-) Parteien als Kernakteure des parlamentarischen Entscheidungsgeflechts in die Pflicht genommen, wenn es darum geht, die Schere der den Haushalten real zur Verfügung stehenden Einkommen (Sekundäreinkommen) nicht weiter aufgehen zu lassen.

Die Ungleichheiten von Einkommen und Vermögen sind Ergebnisse komplexer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Prozesse; eindimensionale Reformvorschläge sind aufgrund der facettenreichen Ausgangslage der Ursachen für materielle Ungleichheit in aller Regel zum Scheitern verurteilt. Jedoch entlastet die Beobachtung, dass ein Bündel von aufeinander abgestimmten Maßnahmen also zielführend ist, die Politik nicht von Reformanstrengungen und ersten Reformschritten. Die entgrenzten Kapitalmärkte, die in der Wirtschafts- und Währungsunion festgeschrieben – wenngleich nicht immer wirksamen – Leitlinien einer Austeritätspolitik sowie deren Konkretisierung durch die deutsche Schuldenbremse stecken einer expansiven Steuerpolitik und wohlfahrtsstaatlichen Umverteilungsmaßnahmen enge Grenzen. Zudem sind in Deutschland mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weitere klare Leitlinien insbesondere für eine Besteuerung der Vermögen eingezogen worden. Gleichwohl sind diese Grenzen immer auch Ergebnis politischer Entscheidungen: Politische, gesellschaftliche sowie ökonomische Institutionen, aber auch juristisch verankerte Regelsysteme können als geronnene Macht und Ablagerungen von Ergebnissen politischer Entscheidungen

gen interpretiert werden. Damit unterliegen sie einer stets gegebenen potenziellen Veränderbarkeit, mit jeweils damit verbundenen, von Fall zu Fall unterschiedlich hoch zu veranschlagenden Transaktionskosten.

Materielle Ungleichheit kann also durch eine Vielzahl von politischen Instrumenten des Arbeits-, Steuer- und Sozialrechts eingedämmt werden; politische Verantwortung für materielle Ungleichheit tragen die Sozialpartner ebenso wie die politischen (Regierungs-)Parteien. Als adäquate Interaktionsform plädiert die einschlägige Steuerungstheorie bei einer solchen politischen Querschnittsaufgabe für die politische Konzentrierung unterschiedlichster Interessen. Ob ein „Bündnis zur Eindämmung von Ungleichheit“ allerdings politisch gewollt und bei der disparaten Interessenlage der jeweiligen Akteure Aussicht auf Erfolg hätte, dies kann mit guten Gründen bezweifelt werden. Nicht nur in Deutschland scheiterte das Bündnis für Arbeit als eine solche Interaktionsform (mit anderer Zielsetzung), auch im europäischen Ausland lassen sich erfolgreiche Beispiele für eine breite gesellschaftspolitische Konzentrierung an einer Hand abzählen.

Aus demokratietheoretischer aber auch aus steuerungstheoretischer Sicht kommt daher dem Regierungshandeln eine zentrale Verantwortung zu. Die Regierung hat zunächst einen „Schatten der Hierarchie“ (F. W. Scharpf) zu spenden, in dem sich in der Folge eine weitere Konzentrierung etablieren und fortentwickeln könnte. Insofern wäre es Aufgabe der Regierung, mit steuerpolitischen Innovationen einzuschreiten. Hier wäre an eine Besteuerung der Vermögen und Erbschaften ebenso zu denken wie an politische Reformen, die im Bereich der Rente oder auch des Arbeitslosengeldes II „armutsfeste“ Grundsicherungen einziehen würden. Gleichwohl erscheinen solche Reformen immer dann als aussichtslos, wenn unter den Rahmenbedingungen entgrenzter Kapitalmärkte hohe Einkommen oder Vermögen legal oder im Graubereich der scheinbaren Illegalität über Grenzen transferiert werden können. Damit ist der politische Kampf gegen die materielle Ungleichheit eingebettet in die Möglichkeiten aber auch Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Steuerpolitik im europäischen Austeritätssystem – auf dieses Thema wird noch detaillierter einzugehen sein.

Zweitens äußert sich ein großer Teil der deutschen Bevölkerung in der hier präsentierten Umfrage zufrieden mit den Kernstrukturen des deutschen Wohlfahrtsstaates, ein ebenso großer Teil der Bevölkerung möchte jedoch eine Bewahrung oder gar eine Verbesserung der materiellen Sicherheit in diesen Kerninstitutionen mit einem weiteren Teilausbau des deutschen Wohlfahrtsstaates verbinden, der den Bereich der sozialen personenbezogenen Dienstleistungen stärken soll. Ein Nullsummenspiel wohlfahrtsstaatlicher Reformpolitik, in dem auf der einen Seite finanzielle Ressourcen eingespart werden, um sie an anderer Stelle expansiv zu verwenden, wird von der Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt. Die Bevölkerung plädiert somit explizit für Reformoptionen, die sich weniger gut in das Muster wohlfahrtsstaatlicher Politik der liberalen und englischsprachigen Wohlfahrtsregime einpassen lässt, sondern eher einem Muster entsprechen, das dem nordeuropäischen Modell nahekommt. Die große Mehrheit der Bevölkerung will beide „Beine des Wohlfahrtsstaates“ (Allmendinger 2009) gestärkt und abgesichert sehen.

Die Befunde der hier präsentierten Analyse ermöglichen es, den dominanten Diskurs zur Reformpolitik im deutschen

Wohlfahrtsstaat zu ergänzen und teilweise zu korrigieren. Verschiedenste gesellschaftliche und politische Akteure hoffen auf den Ausbau des investiven Sozialstaates, der sich vor allem auf bildungspolitische Expansionen von Kindesbeinen an konzentriert und – deutlich seltener – über den gesamten Lebenszyklus erstreckt (Prinzip des lebenslangen Lernens). Wie in der Wissenschaft (z.B. Solga 2012), so ist auch in der Bevölkerung die Skepsis weit verbreitet, dass einzig expansive Reformen im Bildungssegment des deutschen Wohlfahrtsstaates in der Lage wären, die Herausforderungen wohlfahrtsstaatlicher Politik in den nächsten Dekaden zu meistern. Die Bevölkerung ist nach den Ergebnissen der hier präsentierten Umfrage nicht bereit, den materiell unverteilteren Aspekt wohlfahrtsstaatlicher Politik in Deutschland weiter abzuschwächen.

Hinzu kommt, dass die Bevölkerung einen Ausbau der wohlfahrtsstaatlichen sozialen und personenbezogenen Dienstleistungen in großer Mehrheit befürwortet. Diese sollen allerdings nicht zentralstaatlich, sondern von den Ländern und Kommunen finanziert beziehungsweise in Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden bereitgestellt werden. Um an dieser Stelle Wachstumssignale zu setzen, sind die Vorgaben des Länderfinanzausgleichs sowie insgesamt die Regeln der bundesdeutschen Finanzverfassung von Bedeutung. Just beim politischen Management der Flüchtlingskrise, aber zuvor bereits bei den Schritten hin zu einer Ausweitung der Kleinkindbetreuung wurde deutlich, wie stark diese Dienstleistungen von der Handlungsfähigkeit der kommunalpolitischen Ebene abhängig sind und maßgeblich von den finanziellen Spielräumen der Kommunen im deutschen Wohlfahrtsstaat beeinflusst werden.

Eine progressive Reformpolitik des Wohlfahrtsstaates steht also vor der schwierigen Aufgabe, das Bestehende zu wahren und gleichzeitig in den historisch gewachsenen deutschen Wohlfahrtsstaat Neues zu integrieren. Zu dieser für sich genommen schon nicht leichten Reformaufgabe stellt sich zusätzlich das Problem der zunehmenden materiellen Ungleichheit. Beide Reformstrategien bedürfen einer ausgeweiteten und auch unter den politischen Rahmenbedingungen der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sowie der deutschen Schuldenbremse – kurz: unter den Bedingungen der Austerität in Europa – verlässlichen und für die absehbare Zukunft gesicherten Finanzierungsbasis.

Drittens ergibt sich aus den solchermaßen skizzierbaren Reformnotwendigkeiten und den eingeschränkten finanziellen Ressourcen das deutsche Finanzierungsdilemma, das als eine der größten Hürden für eine progressive Reformpolitik bezeichnet werden kann – die Achillesferse jeglicher expansiven Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Die Mehrheit der Bevölkerung lehnt die klassischen Finanzierungskanäle der expansiven Wohlfahrtsstaatlichkeit ab. Optionen, die eine besonders starke Wirkung auf die Einnahmenseite hätten, wie die Erhöhung der Einkommenssteuer oder der Sozialversicherungsabgaben, aber auch ein Anstieg der öffentlichen Verschuldung findet in der Umfrage keine Mehrheit. Präferiert werden eher Finanzierungsoptionen, die auf Erbschaften, Vermögen oder Betriebe abzielen. Ein Teil der Bevölkerung spricht sich dann, und zwar nur dann, für eine ansteigende Verschuldung des Staates aus, wenn Mittel unmittelbar in wohlfahrtsstaatliche personenbezogene Dienstleistungen fließen würden. Diese alternativen Finanzierungsquellen wohlfahrtsstaatlicher

Expansion markieren brisante Streitfragen im Parteienwettbewerb, die im Wahlkampf rasch von Parteistrateg\_innen aufzunehmen wären und als Unterscheidungskriterien im Wettbewerb um Stimmen eingesetzt werden könnten. Wie könnte dieses Finanzierungsdilemma aus drängenden Aufgaben und begrenzten Ressourcen gelöst werden?

Bislang setzt sich als Reaktion auf eingeschränkte Handlungsspielräume in Deutschland aber auch den anderen Ländern Europas ein privater Keynesianismus (Crouch 2009) durch. Die damit verbundene Metamorphose von Steuerzahlenden (wohlhabenden) Bürger\_innen zu Kreditgeber\_innen des Staates oder eines beliebigen Staates beziehungsweise die Metamorphose von transferabhängigen (einkommensschwachen) Bürger\_innen zu privat verschuldeten Konsument\_innen mündet in eine prekäre Balance, bei der das ökonomische und soziale Risiko vom Staat zunehmend auf den Einzelnen übertragen wird. Jenseits von Gerechtigkeitsüberlegungen haben die Turbulenzen in Gefolge der Finanzkrise nach 2007 gezeigt, wie anfällig ein solcher kreditmarktbasierter, privatisierter Keynesianismus für Störungen ist. Und die Krise zeigt(e) zudem, welche gesellschaftlichen Folgekosten sich aus einer voranschreitenden Prekarisierung weiter Teile der Mittelschicht sowie einer zunehmenden Überschuldung vieler Familien und Haushalte ergeben. Gleichzeitig sticht ins Auge, dass dieser privatisierte Keynesianismus keineswegs überall zu einer Rückführung der öffentlichen Verschuldung oder zur Generierung von gestalterischen Handlungsspielräumen für die Regierungen führte. Im Gegenteil zeigen vergleichende Studien, dass vor allem der in Europa zu beobachtende Wandel hin zum „consolidation state“ (Wolfgang Streeck 2015) nicht zwangsläufig dazu führt, dass die potenziellen Freiräume für weitere staatliche Investitionen und Reformen genutzt werden, sondern dass die potenziellen Freiräume dazu verwendet werden, Steuern abzusenken (Haffert 2016; Haffert/Mehrtens 2013). Mit anderen Worten: Die Staaten verwenden die Freiräume des privaten Keynesianismus nicht nur dazu, Schulden zu reduzieren, sondern auch dazu, das Steuerregime des jeweiligen Landes weiter zu schwächen.

Für das Regierungshandeln liegt die Krux jeglicher progressiven Reformpolitik, quasi der gordische Knoten für eine wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik, demnach in der Steuerpolitik verborgen. Lässt sich gegenwärtig erst die volle Brisanz der bereits in den 1980er Jahren von Fritz W. Scharpf vorgebrachten These eines „Sozialismus in einer Klasse“ (Scharpf 1987) erkennen? Kann wohlfahrtsstaatliche Politik tatsächlich nur noch innerhalb einer gesellschaftlichen Klasse finanziert werden, wohingegen sich die einkommensstarken und vermögenden Gesellschaftsschichten, die „transnational capitalist class“ (Leslie Sklair), durch Handlungsoptionen der Freizügigkeit und der Salienz ihrer Interessen im Parteienwettbewerb aus diesem lange währenden Nachkriegskonsens verabschieden?

Es wäre ein Leichtes, an dieser Stelle die Forderung an die aktive Politik und vor allem die Regierung zu adressieren, nach der „Entbettung“ (Karl Polanyi) des gegenwärtigen Kapitalismus für eine neue „Einbettung“ des Kapitalismus in Deutschland und Europa zu sorgen. Es wäre ein Leichtes, unterschiedliche Steuerextraktionspotenziale für den Staat aufzuzählen. Von der in Dänemark eingeführten Steuer auf fetthaltige Nahrungsmittel über eine forcierte Besteuerung von Luxusgütern (in Dänemark gehören zum Beispiel private Kraftfahrzeuge und

Motorräder auch in diese Kategorie) bis hin zu Überlegungen einer Wertschöpfungsabgabe für durch Grundlagenforschung angetriebene Innovationen oder einer reformierten Grundsteuer könnte eine Liste möglicher Besteuerungskategorien angefertigt werden. Solche steuerpolitischen Innovationen sind in der einschlägigen Diskussion breit gestreut (vgl. z.B. Bach et al. 2016; Bormann/Kammer 2013). Gleichwohl läge hinter dieser Liste immer noch die Frage verborgen, welche politischen und ökonomischen Bedingungen für eine solche Besteuerung in einem Europa der Freizügigkeit gegeben sein müssten.

Einige Autor\_innen gehen daher in diesem Zusammenhang mit guten Gründen kritisch mit den Institutionen der Europäischen Union ins Gericht und plädieren für eine geordnete Auflösung der Wirtschafts- und Währungsunion (Scharpf 2015; Streeck 2013), andere sehen hier mit ebenfalls guten Gründen große Gefahren lauern und plädieren für eine Reforminitiative auf europäischer Ebene und eine weiter voranschreitende Demokratisierung der EU (Habermas 2015). Fraglich ist, ob eine politische Entscheidung zwischen diesen beiden Alternativen sinnvoll ist, oder ob nicht eine Lösung zwischen beiden Extremen durchsetzbar und zielführender wäre.

Wie man es dreht und wendet: Die Reformpolitik ist in ein enges Korsett von Institutionen und ökonomischen Notwendigkeiten geschnürt, die zu ignorieren nur unter dem Preis einer – mitunter vom politischen Publikum goutierten – Vereinfachung zu haben sind. Und was noch brisanter erscheint: Neben diesen externen Einschränkungen erodieren zusehends die Grundlagen der deutschen Verhandlungsdemokratie, also die internen Grundlagen erfolgreicher Reformpolitik.

Die „defekte“ bundesdeutsche Verhandlungsdemokratie stellt spezifische Ansprüche an eine progressive Reformpolitik im deutschen Wohlfahrtsstaat. Das eng geschmiedete Nadelöhr demokratischer Entscheidungsfindung in Deutschland setzt sich zusammen aus institutionellen Vorgaben und einem zusehends volatiler werdenden Parteienwettbewerb. Die reformbereiten politischen Akteure sind darauf angewiesen, breite Mehrheiten zu generieren und zu mobilisieren, die sowohl die Sozialpartner als auch die politischen Akteure in Bund und Ländern umfassen, damit mögliche Vetopunkte im Gesetzgebungs- und Regulierungsverfahren weitestmöglich vermieden werden können.

Die Fähigkeit, breite Zustimmung zu organisieren, wird von zahlreichen Erosionstendenzen herausgefordert. Erstens gelingt es den Sozialpartnern nicht mehr wie noch vor der Deutschen Einheit, in den eigenen Reihen Gefolgschaft zu mobilisieren. Ein immer größerer Teil der deutschen Wirtschaft – sowohl auf Seiten der Arbeitnehmerschaft als auch auf Seiten der Arbeitgeberverbände – entzieht sich den Institutionen der sozialpartnerschaftlichen Selbststeuerung; die Gesetzesinitiative zum Mindestlohn durch die Große Koalition kann als eine Reaktion auf die schwindende Fähigkeit zur Selbstregulierung der Sozialpartner interpretiert werden. Zweitens fächert sich der Parteienwettbewerb in Bund und Ländern zusehends auf. Während die Sozialdemokratie gegenwärtig um den Status einer, wenn auch angeschlagenen, Volkspartei ringt, die CDU sowohl von der CSU – kaum ein Novum in der deutschen Geschichte – als auch von der AfD – ein Novum in der Geschichte – herausgefordert wird, werden die Koalitionsmuster in den Ländern immer bunter – wie die Bildung

einer grün-schwarzen Koalition in Baden-Württemberg oder einer „Kenia-Koalition“ in Sachsen-Anhalt im Jahr 2016 zeigen. Mit anderen Worten: Die politischen Kosten einer gesamtgesellschaftlich relevanten Konsensbeförderung für eine progressive Reformpolitik im deutschen Wohlfahrtsstaat werden unter den aktuellen institutionellen als auch akteursspezifischen Rahmenbedingungen nicht geringer.

Eine solche Diskussion möglicher Reformoptionen mit einer realistischen Einschätzung der hierfür zur Verfügung stehenden Ressourcen, institutionellen Möglichkeiten sowie Einschränkungen driftet oft in postdemokratische Thesen ab (vgl. Crouch 2004). Die Ergebnisse dieser Studie zeigen allerdings, dass die deutsche Bevölkerung in ihrer großen Mehrheit Reformen zur Eindämmung von materieller Ungleichheit sowie zum Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Humandienstleistungen bei gleichzeitiger Absicherung (und partieller Verbesserung) des bestehenden Sicherungsniveaus goutieren würde. Es besteht also zumindest die Möglichkeit, gesellschaftlichen Rückhalt für diese Reformen in der Gesellschaft zu mobilisieren. Die Lösung des Finanzierungsdilemmas ist hierfür von besonderer Bedeutung: Dafür gibt es keine einfachen Blaupausen, allerdings scheint eine Lösung ohne die deutliche Stärkung des deutschen Steuerstaates kaum herbeiführbar. Gerade im gegenwärtig wirtschaftlich prosperierenden Deutschland, gerade in der europäischen Ankerökonomie Deutschland, wären solche Reformen nicht nur am ehesten durchführbar – sie hätten darüber hinaus auch einen potenziellen Ausstrahlungseffekt auf unsere Nachbarländer. Schließlich geht es in der Reformpolitik immer darum, einen ersten Schritt zu wagen, sich auf unbekanntes Gelände zu wagen, es geht – in den Worten des württembergischen Universitätsgründers Herzog Karl Eugen – darum, es zu wagen: „attempto“.

# Anhang

Abbildung 14  
Studiendesign

<b>Grundgesamtheit</b>	Wahlberechtigte Bevölkerung in Deutschland ab 18 Jahren	
<b>Stichproben / Erhebungsverfahren</b>	Repräsentative Zufallsauswahl / Randomstichprobe / Computergestützte Telefoninterviews (CATI) / Dual Frame (Relation Festnetz / Mobilfunknummer 80:20)	
<b>Fallzahl</b>	2.000 Befragte	
<b>Erhebungszeitraum</b>	30. November bis 18. Dezember 2015	
<b>Fehlertoleranz</b>	1,0 <sup>1</sup> bis 2,0 <sup>2</sup> Prozentpunkte	<sup>1</sup> bei einem Anteilswert von 5% <sup>2</sup> bei einem Anteilswert von 50%
<b>Durchführendes Institut</b>	TNS Infratest Politikforschung	
<b>Ihre Ansprechpartner</b>	Dr. Nico Siegel Roberto Heinrich	089/5600-1756 030/533 22-153

Quelle: TNS 2016.

# Abbildungsverzeichnis

- 10 Abbildung 1:  
**Entwicklung der Einkommensungleichheit (Gini-Koeffizienten) im internationalen Vergleich (reales Haushaltseinkommen nach Steuern)**
- 11 Abbildung 2:  
**Entwicklung der Ungleichheit bei Primär- und Realeinkommen (2007–2011)**
- 15 Abbildung 3:  
**Selbstverortung soziale Schicht nach Bildung / Einkommen**
- 16 Abbildung 4:  
**Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Lage**
- 17 Abbildung 5:  
**Zustimmung zur Aussage „Die soziale Ungleichheit in Deutschland ist mittlerweile zu groß“**
- 19 Abbildung 6:  
**Maßnahmen zur Verringerung der sozialen Unterschiede**
- 20 Abbildung 7:  
**Individuelle Absicherung durch bestehende Sicherungssysteme**
- 22 Abbildung 8:  
**Extensität künftigen wohlfahrtsstaatlichen Handelns**
- 24 Abbildung 9:  
**Intensität künftigen wohlfahrtsstaatlichen Handelns**
- 26 Abbildung 10:  
**Familien- und gleichstellungspolitische Ziele**
- 26 Abbildung 11:  
**Wohlfahrtsstaatliche Hilfen bei innerfamiliär erbrachten Aufgaben**
- 28 Abbildung 12:  
**Finanzierungsoptionen des Wohlfahrtsstaates**
- 29 Abbildung 13:  
**Gegenfinanzierung für neue Investitionen, Leistungen, Aufgaben**
- 34 Abbildung 14:  
**Studiendesign**

# Literaturverzeichnis

- Allmendinger, Jutta 2009: Der Sozialstaat braucht zwei Beine, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 45/2009, S. 3–5.
- Bach, Stefan; Beznoska, Martin et al. 2016: Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiedererhebung der Vermögenssteuer in Deutschland, wiso-diskurs 02/2016, Berlin.
- BMFSFJ 2015: Familien und Arbeitswelt. Die NEUE Vereinbarkeit, Monitor Familienforschung, Berlin.
- Bormann, René; Kammer, Andreas 2013: Die Steuerpolitik der letzten Dekaden unterminiert die Soziale Marktwirtschaft. Warum wir eine gerechtere Steuerpolitik brauchen, wiso direkt, Berlin.
- Castles, Francis 2010: The English-Speaking Countries, in: Francis G. Castles; Stephan Leibfried et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford, S. 630–642.
- Crouch, Colin, 2004: Post-Democracy, Cambridge.
- Crouch, Colin 2009: Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime, in: The British Journal of Politics and International Relations 11 (3), S. 382–399.
- Eichhorst, Werner 2015: The Unexpected Appearance of a New German Model in: British Journal of Industrial Relations, 2015, 53 (1), S. 49–69.
- Esping-Andersen, Gösta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton.
- Esping-Andersen, Gösta 1999: Social Foundations of Postindustrial Economies, New York.
- Habermas, Jürgen, 2015: Der Demos der Demokratie – eine Replik, in: Leviathan 43 (2), S. 145–154.
- Hacker, Jacob S.; Pierson, Paul 2010: Winner-Take-All Politics. How Washington Made the Rich Richer – And Turned Its Back on the Middle Class, New York et al.
- Haffert, Lukas 2016: Permanent Budget Surpluses as a Fiscal Regimen, MPiFG Discussion Paper 16/1, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Haffert, Lukas; Mehrtens, Philip 2013: From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity, MPiFG Discussion Paper 13/16, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Hassel, Anke 2011: The Paradox of Liberalization – Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy, LEQS Paper No. 42/2011, London School of Economics and Political Science, London.
- IMF [International Monetary Fund] 2014: Fiscal Policy and Income Inequality, IMF Policy Paper, Washington D.C.
- IMF [International Monetary Fund] 2015: Causes and Consequences of Income Inequality. A Global Perspective, IMF Staff Discussion Note, Washington D.C.
- Immergut, Ellen; Anderson, Karen M. et al. (Hrsg.) 2006: The Handbook of West European Pension Politics, Oxford.
- Jochem, Sven 2009: Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat – Deutschland im internationalen Vergleich, Münster.
- Jochem, Sven 2012: Der Vorsorgende Sozialstaat in der Praxis – Beispiele aus der Arbeits- und Sozialpolitik der skandinavischen Länder, Berlin.

- Jochem, Sven 2015: Reformpolitik im schwedischen Sozialstaat – Formen, Gründe und Konsequenzen der Austeritätspolitik, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 62 (3), S. 603–614.
- Liebig, Stefan; Sauer, Karsten et al. 2015: Empirische Gerechtigkeitsforschung mit dem faktoriellen Survey, in: *Soziale Welt* 22, S. 316–334.
- Kohl, Jürgen 2016: Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Hohe Verantwortung, verlorenes Vertrauen?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Kvist, Jon; Fritzell, Johan et al. (Hrsg.) 2012: *Changing Social Equality. The Nordic Welfare Model in the 21st Century*, Bristol.
- Mau, Steffen; Schöneck, Nadine M. (Hrsg.) 2015: *(Un-)Gerechte (Un-)Gleichheiten*, Suhrkamp, Berlin.
- Mau, Steffen; Heuer, Jan-Ocko 2016: Wachsende Ungleichheit als Gefahr für nachhaltiges Wachstum. Wie die Bevölkerung über soziale Unterschiede denkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Mehrtens, Philip 2014: Staatsschulden und Staatsfähigkeit. Zur Transformation der politischen Ökonomie Schwedens, Frankfurt am Main.
- Merkel, Wolfgang 2014: Is Capitalism Compatible with Democracy?, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8, S. 109–128.
- Obinger, Herbert; Starke, Peter 2014: *Welfare State Transformation: Convergence and the Rise of the Supply Side Model*, TranState Working Paper 180, Bremen.
- OECD 2011: *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Paris.
- OECD 2015: *In It Together. Why Less Inequality Benefits All*, Paris.
- Ostry, Jonathan D.; Loungani, Prakash et al. 2016: Neoliberalism: Oversold? *IMF Finance & Development*, June 2016, Vol. 53, No. 2, 38–41.
- Pierson, Paul 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge.
- Piketty, Thomas 2014: *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge.
- Rothstein, Bo 2011: *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago et al.
- Schäfer, Armin 2015: *Der Verlust politischer Gleichheit: Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Frankfurt et al.
- Scharpf, Fritz W. 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, 2. Auflage, Frankfurt et al.
- Scharpf, Fritz W., 2015: Das Dilemma der supranationalen Demokratie in Europa, in: *Leviathan* 43, (1), S. 11–28.
- Schmidt, Manfred G. 2005: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, 3. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden.
- Schmidt, Manfred G. 2007: *Das Politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, München.
- Schmidt, Manfred G.; Ostheim, Tobias et al. (Hrsg.) 2007: *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden.
- Siegel, Nico A. 2002: *Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*, Frankfurt et al.
- Siegel, Nico A. 2003: Die politische Ökonomie der Konzertierung in Deutschland: Das Beispiel Bündnis für Arbeit, in: Jochem, Sven; Siegel, Nico A. (Hrsg.): *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich*, Opladen, S. 148–193.
- Siegel, Nico A.; Jochem, Sven 2010: „Sozialpolitik“, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre*, 3. erweiterte und aktualisierte Auflage, Wiesbaden, S. 329–348.
- Solga, Heike 2012: Bildung und materielle Ungleichheiten. Der investive Sozialstaat auf dem Prüfstand, in: R. Becker, H. Solga (Hrsg.): *Soziologische Bildungsforschung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 459–487.
- Streeck, Wolfgang 2013: *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin.
- Streeck, Wolfgang 2015: *The Rise of the European Consolidation State*. MPIfG Discussion Paper 15/1. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Trüdinger, Eva-Maria; Gabriel, Oscar W. (Hrsg.) 2013: *Reformen des Sozialstaats in Deutschland*, Baden-Baden.
- Wilkinson, Richard; Pickett, Kate 2010: *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, Penguin Books, London.

Impressum:

© 2016

**Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149 / D-53175 Bonn

Fax 0228 883 9205, [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

Bestellungen/Kontakt: [wiso-news@fes.de](mailto: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 978-3-95861-519-9**

Titelmotiv: © Maciej Noskowski/iStockphoto

Gestaltung: [www.stetzer.net](http://www.stetzer.net)

Druck: [www.bub-bonn.de](http://www.bub-bonn.de)

