

Oliver Nüchter
Roland Bieräugel
Wolfgang Glatzer
Alfons Schmid



Der Sozialstaat im Urteil der Bevölkerung

Frankfurter Reihe „Sozialpolitik und Sozialstruktur“, Band 5

Verlag Barbara Budrich



Reihe:
Sozialpolitik und Sozialstruktur

Herausbergremium:

Wolfgang Glatzer

Irene Becker

Diether Döring

Ingwer Ebsen

Roland Eisen

Josef Esser

Rainer Forst

Thomas Gerlinger

Richard Hauser

Silvia Krömmelbein

Hans-Jürgen Puhle

Band 5

Oliver Nüchter • Roland Bieräugel •
Wolfgang Glatzer • Alfons Schmid

Der Sozialstaat im Urteil der Bevölkerung

Verlag Barbara Budrich
Opladen & Farmington Hills, MI 2010

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2010 Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, MI
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-86649-251-6
eISBN 978-3-86649-744-3 (eBook)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – www.disenjo.de
Satz: R + S Beate Glaubitz, Leverkusen

Vorwort

Aufrechterhaltung und Reform des Sozialstaats und seiner Teilbereiche befinden sich gegenwärtig in einer kontroversen Diskussion. Für die Beibehaltung sozialstaatlicher Grundlagen ist die Unterstützung der Bevölkerung unverzichtbar. Es bedarf adäquater Erkenntnisse über die Wahrnehmung und Bewertung des Sozialstaates wie auch der sozialstaatlichen Reformen durch die Menschen. Diese Thematik bildete den Schwerpunkt eines Projekt über „Einstellungen zum Sozialstaat“, das im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales von 2005 bis 2008 durchgeführt wurde. Im Mittelpunkt der Untersuchung standen die Einstellungen der Bevölkerung in Deutschland zum Sozialstaat und seinen sozialpolitischen Teilsystemen, die Akzeptanz sozialstaatlicher Reformansätze im neuen Jahrhundert sowie die Einschätzung der Perspektiven der sozialen Sicherung in Deutschland. Der vorliegende vierte Band ist der abschließende Bericht aus diesem Projekt, dessen Ergebnisse in zahlreichen Veröffentlichungen ihren Niederschlag fanden.

Wir möchten uns bei unseren wissenschaftlichen Beratern, Prof. Dr. Richard Hauser, Dr. Heinz-Herbert Noll und Prof. Dr. Wolfgang Zapf für ihre wertvolle Unterstützung bedanken. Unser Dank gilt auch den Angehörigen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für die konstruktive Zusammenarbeit und die intensive Diskussion der Ergebnisse. Bedanken möchten wir uns beim Umfrageinstitut „aproxima“, das die umfangreichen Befragungen reibungslos vornahm. An der Projektarbeit war auch Florian Schnipperges beteiligt sowie Dr. Jens Becker und Geraldine Hallein-Benze, deren Arbeit mit qualitativen Methoden die umfrage-basierten Analysen ergänzten und erweiterten.

Der Sozialstaat in Deutschland hat in seiner 130-jährigen Entwicklung unbestreitbare Verdienste für die Menschen erworben. Seine Zukunftsfähigkeit wird nicht zuletzt von den Einstellungen der nachwachsenden Generationen mitbestimmt.

Frankfurt am Main, September 2009

*Wolfgang Glatzer
Alfons Schmid*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Tabellenverzeichnis	11
Abbildungsverzeichnis	12
1 Einleitung	15
2 Lebensqualität und Sozialstaat	19
2.1 <i>Zufriedenheit und Besorgnissymptome in der Bevölkerung</i>	20
2.2 <i>Gerechtigkeit der Lebensverhältnisse</i>	25
2.2.1 Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit	25
2.2.2 Bewertung der Verteilungsergebnisse auf gesellschaftlicher Ebene	26
2.2.3 Bewertung der Verteilungsergebnisse auf individueller Ebene	28
2.2.4 Beurteilung der Verteilungsprinzipien	29
2.3 <i>Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage</i>	36
2.4 <i>Realisierungsgrad demokratischer Grundwerte</i>	37
2.5 <i>Wahrgenommene Konflikte in Deutschland</i>	41
2.6 <i>Zusammenfassung</i>	43
3 Allgemeine sozialstaatliche Einstellungen und ihre Entwicklung	45
3.1 <i>Ziele des Sozialstaats</i>	45
3.1.1 Welche Ziele werden als wichtig erachtet?	46
3.1.2 Wie hat sich die Bedeutung der Ziele entwickelt?	47
3.1.3 Bei wem finden die Ziele Unterstützung?	49
3.2 <i>Staats – und Eigenverantwortung</i>	53
3.2.1 Welcher Grad an Verantwortung wird den Akteuren zugeschrieben?	53

3.2.2	Welches Maß an Eigenverantwortung sind Bürger bereit zu tragen?	55
3.2.3	Wie hat sich die Wahrnehmung der Zuständigkeit entwickelt? ...	56
3.2.4	Welche Bevölkerungsgruppen wünschen Staats- und Eigenverantwortung?	57
3.3	<i>Ausgaben und Kosten der sozialen Sicherung</i>	61
3.3.1	Sollte mehr oder weniger Geld ausgegeben werden?	61
3.3.2	Wie hat sich der Ausgabenwunsch entwickelt?	63
3.3.3	Wie empfinden die Bürger die Steuern- und Abgabenbelastung?	64
3.3.4	Wie ist die Entwicklung der „gefühlten“ Belastung?	66
3.3.5	Wer fordert höhere Abgaben? Wer fühlt sich belastet?	67
3.4	<i>Ergebnisse sozialstaatlicher Aktivitäten</i>	70
3.4.1	Wie ist das Vertrauen in die Sicherungssysteme?	71
3.4.2	Hat sich das sozialstaatliche Vertrauen erhöht?	72
3.4.3	Wie wird die Problemlösungskompetenz des politischen Systems gesehen?	73
3.4.4	Wie hat sich das Zutrauen in das Lösungsfähigkeit verändert? ...	75
3.4.5	Wie hat sich die Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung entwickelt?	75
3.4.6	Wer ist mit den Ergebnissen des Sozialstaats zufrieden?	77
3.5	<i>Zusammenfassung</i>	79
4	Bereiche sozialer Sicherung	83
4.1	<i>Das gesetzliche Rentensystem</i>	83
4.1.1	Leistungen der GRV und Lebensstandard im Alter	84
4.1.2	Gestaltungsprinzipien und Reformen der GRV	90
4.1.3	Privates Vorsorgeverhalten der Bürger	95
4.1.4	Zusammenfassung	101
4.2	<i>Die Arbeitslosenversicherung</i>	103
4.2.1	Leistungen des Arbeitslosengelds	104
4.2.2	Prinzipien der Leistungsgewährung	105
4.2.3	Aufgaben der Arbeitslosenversicherung	109
4.2.4	Zusammenfassung	112
4.3	<i>Der gesetzliche Mindestlohn</i>	113
5	Schlussbetrachtungen	119
5.1	<i>Ergebnisse und Entwicklungen</i>	120
5.2	<i>Vergleich aller Einzelsysteme</i>	125
5.3	<i>Ausblick: Anknüpfungspunkte und Forschungsbedarf</i>	128

6	Methodische Anmerkungen	131
	a) Aufbau des Fragebogens	131
	b) Datenerhebung	132
	c) Datenauswertung	132
7	Literatur	137
8	Eigene Arbeiten	141

Tabellenverzeichnis

1:	Bivariate Auswertung von Sozialstaatszielen 2008	50
2:	Multivariate Analyse der Sozialstaatsziele 2008 (Betawerte)	52
3:	Eigenverantwortung für unterschiedliche Sicherungsbereiche 2008 (in %)	55
4:	Bivariate Auswertung von Staatszuständigkeit und Eigenverantwortung 2008	58
5:	Multivariate Analyse von Staats- und Eigenverantwortung 2008 (Betawerte)	60
6:	Bivariate Auswertung von Ausgaben und Kosten 2008	68
7:	Multivariate Zusammenhänge für Ausgaben und Kosten 2008 (Betawerte)	69
8:	Bivariate Auswertung von Vertrauen und Zufriedenheit 2008	78
9:	Bivariate Auswertung der persönlichen Altersvorsorge/Teil I (Antwortkategorie „ja“, in %)	97
10:	Wichtigster Grund für nicht vorhandene Vorsorge (in %)	101
11:	Beurteilung der eigenen Absicherung bei zukünftiger Arbeitslosigkeit (in %)	105
12:	Geforderte Mindestlohnhöhe in der Bevölkerung (Mittelwert und Median, in Euro)	116
13:	Übersicht erklärender Variablen	135

Abbildungsverzeichnis

1:	Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt	21
2:	Zufriedenheit mit verschiedenen Lebensbereichen im Jahr 2008 ...	22
3:	Besorgnissymptome (Antwort „ja“, in %)	23
4:	Zeitverlauf für Besorgnissymptome (Antwort „ja“, in %)	24
5:	Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland (in %) ...	26
6:	Einkommensunterschiede in Deutschland zu groß (in %)	27
7:	Gerechte Verteilung des Wohlstands	27
8:	Erhalt des gerechten Anteils	28
9:	Gerechte Verteilungsprinzipien (in %)	31
10:	Egalitaristische Gerechtigkeitsvorstellungen	32
11:	Individualistische Gerechtigkeitsvorstellungen	34
12:	Fatalistische Gerechtigkeitsvorstellungen	35
13:	Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage	36
14:	Wahrgenommene Realisierung demokratischer Grundwerte	38
15:	Entwicklung der wahrgenommenen Realisierung sozialstaatlicher Werte	39
16:	Entwicklung der wahrgenommenen Realisierung von Freiheit und Chancengleichheit (Antwortkategorien „eher/vollkommen realisiert“, in %)	40
17:	Wahrnehmung von Konflikten	41
18:	Bedeutung von Sozialstaatszielen 2008 (Antwortkategorie „sehr wichtig“, in %)	46
19:	Bedeutung von Sozialstaatszielen 2005-2008 (Antwortkategorie „sehr wichtig“, in %)	48
20:	Akteure der sozialen Sicherung 2008 (in %)	54
21:	Akteure der sozialen Sicherung 2005-2008 (sehr stark verantwortlich, in %)	57
22:	Erwünschte Staatsausgaben 2008 (Antwortkategorien „viel mehr/etwas mehr“, in %)	62
23:	Erwünschte Staatsausgaben 2005-2008 (Antwortkategorien „viel mehr/etwas mehr“, in %)	63
24:	Belastung durch Steuern und Sozialabgaben 2008 (in %)	65

25:	Belastung durch Steuern und Sozialabgaben 2005-2008 (Antwortkategorien „eher zu hoch/viel zu hoch“, in %)	66
26:	Vertrauen in Einzelsysteme sozialer Sicherung 2008 (in %)	72
27:	Vertrauen in die Systeme sozialer Sicherung 2005-2008 (Antwortkategorien „etwas/großes Vertrauen“, in %)	73
28:	Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems 2008 (in %)	74
29:	Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems 2005-2008 (in %)	75
30:	Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung 1998-2008 (Skala 0-10, Mittelwerte)	77
31:	Beurteilung der Leistungen der GRV (in %)	85
32:	Beurteilung des Lebensstandards im Alter heute (in %)	86
33:	Beurteilung der eigenen aktuellen Absicherung durch Rentner und Pensionäre (in %)	87
34:	Beurteilung des Lebensstandards im Alter in 20 Jahren (in %)	88
35:	Beurteilung der eigenen zukünftigen Absicherung der „Noch-nicht-Rentner“ (in %)	89
36:	Beurteilung der eigenen zukünftigen Absicherung der „Noch-nicht-Rentner“ in den Jahren 2006 und 2008 (Antwortkategorien: „gut/eher gut“, in %)	90
37:	Beurteilung der Reformenerfolge des Rentensystems (in %)	91
38:	Prinzipien der Leistungsgewährung (in %)	92
39:	Beurteilung von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren (in %)	93
40:	Bewertung von Reformen und Reformmöglichkeiten (in %)	94
41:	Anteile an unterschiedlichen Vorsorgeformen (in %)	99
42:	Wichtigster Grund für private Vorsorge (in %)	100
43:	Beurteilung der Leistungen des Arbeitslosengelds (in %)	104
44:	Zustimmung zu längeren Bezugszeiten bei Älteren und Versicherten mit hohen Beitragszeiten (Antwortkategorien „volle/eher Zustimmung“, in %)	106
45:	Zustimmung zur Leistungsstreichung bei Ablehnung von Arbeit unterhalb des Qualifikationsgrads (Antwortkategorien „volle/eher Zustimmung“, in %)	107
46:	Zustimmung zu permanenter Kontrolle der Leistungsbezieher (Antwortkategorien „volle/eher Zustimmung“, in %)	109
47:	Bedeutung der Aufgaben der Arbeitslosenversicherung (in %) ...	110
48:	Gewünschte Verwendung der BA-Überschüsse aus den letzten Jahren (in %)	112
49:	Beurteilung der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns (Antwortkategorie „Ja“, in %)	114
50:	Gründe gegen den Mindestlohn (in %)	116
51:	Effekte des Mindestlohns (in %)	117
52:	Übersicht: Bewertung der Einzelsysteme	128

1 Einleitung

Die zurückliegenden Jahre waren von umfassenden sozialpolitischen Veränderungen geprägt. In allen Säulen der Sozialversicherung wurden z.T. tief greifende Reformen durchgeführt, so z.B. die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, die Reform der staatlichen und privaten Altersvorsorge sowie die jüngste Gesundheitsreform. All diesen Maßnahmen ist – bei allen Unterschieden in der Gestaltung – gemeinsam, dass sie die mittel- und langfristige Funktionsfähigkeit der Sozialsysteme zum Ziel haben. Die Notwendigkeit solcher Maßnahmen ist vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit, der demografischen Entwicklung sowie des aufgrund der Globalisierung zunehmenden Wettbewerbs weitgehend unumstritten, die konkrete Ausgestaltung wurde und wird in Wissenschaft und Politik jedoch kontrovers diskutiert. Zugleich führen die Reformen der sozialen Sicherung, die deren langfristige Stabilität gewährleisten sollen, auch dazu, dass kurzfristig bisherige soziale Standards teilweise abgesenkt werden.

Angesichts dieser Veränderungen stellt sich die Frage, wie die Bevölkerung diesen Umbruch wahrnimmt und bewertet. Insbesondere in gesellschaftlichen Umbruchsituationen können sich Konflikte und Widersprüche zwischen tradierten Gerechtigkeitsvorstellungen und veränderten Verteilungsregeln und -prinzipien entwickeln. Materielle Einschränkungen sowie die anhaltende Diskussion über die Zukunft des Sozialstaats können zu einer Verunsicherung in der Bevölkerung führen und die Akzeptanz der sowie das Vertrauen in die sozialen Sicherungssysteme nachhaltig belasten, wobei zugleich eine breite Akzeptanz von sozialpolitischen Maßnahmen Voraussetzung für deren Etablierung ist. Mit anderen Worten: Es ist notwendig, den Blick auf die subjektive Dimension der Sozialpolitik zu richten, um die Bedingungen für deren objektives Gelingen zu ermitteln.

Diese subjektive Dimension bildet den Schwerpunkt eines seit vier Jahren an der Universität Frankfurt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführten Forschungsprojekts, das die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger¹ zum Sozialstaat und seinen Teilsystemen sowie deren Ursachen, Entstehungskontexte und Entwicklungen sind.

1 Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird im Folgenden nur noch von „Bürgern“ etc. gesprochen. Hierbei sind selbstverständlich Frauen und Männer gleichermaßen gemeint.