

Silvia Krömmelbein  
Roland Bieräugel  
Oliver Nüchter  
Wolfgang Glatzer  
Alfons Schmid



## **Einstellungen zum Sozialstaat**

Repräsentative Querschnittsuntersuchung  
zu grundsätzlichen gesundheits- und  
sozialpolitischen Einstellungen in der  
Bevölkerung Deutschlands 2005

*Frankfurter Reihe „Sozialpolitik und Sozialstruktur“, Band 1*

Barbara Budrich Publishers



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 1*

Silvia Krömmelbein • Roland Bieräugel •  
Oliver Nüchter • Wolfgang Glatzer •  
Alfons Schmid

# Einstellungen zum Sozialstaat

Repräsentative Querschnittsuntersuchungen  
zu grundsätzlichen gesundheits- und  
sozialpolitischen Einstellungen in der  
Bevölkerung Deutschlands 2005

Barbara Budrich Publishers  
Opladen & Farmington Hills 2007

Bibliografische Informationen 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.

© 2007 Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills

[www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de)

**ISBN 978-3-86649-078-9** / eISBN 978-3-86649-786-3

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](http://www.disenjo.de)

Druck: paper&tinta, Warschau

Printed in Europe

# Vorwort

Der Sozialstaat in Deutschland ist vor allem aufgrund der demografischen Alterung, der strukturellen Arbeitslosigkeit, der Kosten der Wiedervereinigung sowie der zunehmenden Globalisierung unter Druck geraten. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer nachhaltigen Reform der sozialen Sicherungssysteme. Unter demokratischen Verhältnissen kann ein angemessener Umbau des Sozialstaats nur gelingen, wenn er die Unterstützung der Bevölkerung erhält.

Die Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen für eine akzeptanzorientierte Reform der sozialen Sicherung und ihrer Teilsysteme werden in dem Projekt „Regelmäßige repräsentative Querschnittsuntersuchung zu grundsätzlichen gesundheits- und sozialpolitischen Einstellungen in der Bevölkerung nebst begleitenden Trendanalysen“ untersucht, das vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung – nunmehr: Bundesministerium für Arbeit und Soziales – in Auftrag gegeben wurde. Es erstreckt sich auf den Zeitraum von 2005 bis 2008 und beinhaltet vier repräsentative Bevölkerungsumfragen und jeweils drei jährliche Trendanalysen auf der Basis von themenbezogenen Gruppendiskussionen. In der Kombination der verwendeten Untersuchungsansätze ergeben sich einander ergänzende Informationen über die Einstellungen der Bürger und Bürgerinnen zum Sozialstaat und seiner Teilsysteme sowie über mögliche Perspektiven sozialpolitischer Reformen.

Mit der Studie „Einstellungen zum Sozialstaat“ liegt der erste Bericht über die jährlichen repräsentativen Querschnittsanalysen – hier für das Jahr 2005 – vor. Vorausgegangen sind bereits zwei Untersuchungen auf der Grundlage von Gruppendiskussionen, die aktuelle Meinungstrends in den Bereichen Gesundheit und Pflege betreffen. Die vorliegende Studie enthält die Ergebnisse einer repräsentativen telefonischen Befragung von insgesamt 5025 Personen in Ost- und Westdeutschland über ihre Einstellungen zu den sozialen Sicherungssystemen sowie über strukturelle und kulturelle Einflussfaktoren auf diese Einstellungen.

Der Bericht wurde hauptsächlich von Dr. Silvia Krömmelbein, Oliver Nüchter, M.A. und Dipl.-Soz. Roland Bieräugel mit Unterstützung der übrigen Projektmitarbeiter, Dr. Jens Becker und Dipl.-Soz. Geraldine Hallein-Benze, ausgearbeitet. Die Feldarbeit wurde von approxima erbracht.

Bedanken möchten wir uns bei unserem Beratungsstab, der aus Prof. Dr. Richard Hauser, Dr. Heinz-Herbert Noll und Prof. Dr. Wolfgang Zapf besteht, deren jahrzehntelange Erfahrung in der Mikroanalyse von Gesellschaftspolitik sehr hilfreich ist. Ferner gilt unser Dank Dr. Ulrich Rosar für seine Anregungen bei methodischen Problemstellungen. Nicht zuletzt möchten wir uns für die Betreuung des Projekts durch die Bundesministerien für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie Gesundheit (BMG) bedanken.

Frankfurt am Main; November 2006

Wolfgang Glatzer  
Alfons Schmid



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> . . . . .	5
<b>Tabellenverzeichnis</b> . . . . .	11
<b>Abbildungsverzeichnis</b> . . . . .	13
<b>Einleitung</b> . . . . .	15
<b>1 Normative Grundlagen und Funktionen des Sozialstaats</b> . . . .	19
1.1 Soziale Gerechtigkeit und Sozialstaat . . . . .	21
1.2 Entwicklungen des Sozialstaats . . . . .	24
1.3 Auswirkungen des sozialstaatlichen Wandels . . . . .	26
<b>2 Analytisches Konzept</b> . . . . .	29
2.1 Begriffliche Bestimmung sozialstaatlicher Einstellungen. . . .	29
2.2 Dimensionen der Einstellungen zum Sozialstaat . . . . .	31
2.3 Einflüsse auf die Einstellungen zum Sozialstaat . . . . .	34
2.3.1 Sozioökonomische Lage. . . . .	36
2.3.2 Soziodemografische Merkmale . . . . .	37
2.3.3 Subjektive Lebensqualität. . . . .	40
2.3.4 Normative Grundorientierungen und Wahrnehmung sozialer Ungleichheit . . . . .	40
2.4 Entwicklung sozialstaatlicher Einstellungen . . . . .	43
<b>3 Methodisches Vorgehen</b> . . . . .	45
3.1 Fragebogenentwicklung . . . . .	45
3.2 Datenerhebung . . . . .	47
3.3 Auswertung der Daten . . . . .	51
<b>4 Gerechtigkeit und soziale Ungleichheit</b> . . . . .	61
4.1 Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit . . . . .	63
4.2 Gerechtigkeit der Verteilungsnormen . . . . .	64
4.3 Verteilungsergebnisse . . . . .	74

4.3.1	Struktur der Einkommensverteilung . . . . .	74
4.3.2	Interessenkonflikte . . . . .	76
4.4	Bewertung der eigenen sozialen Lage . . . . .	79
4.4.1	Subjektive Verteilungsgerechtigkeit. . . . .	79
4.4.2	Wirtschaftliche Lage und Entwicklung. . . . .	81
4.4.3	Subjektives Wohlbefinden. . . . .	82
4.5	Zusammenfassung . . . . .	88
<b>5</b>	<b>Akteure und Ziele des Sozialstaats . . . . .</b>	<b>91</b>
5.1	Zuständigkeit für die soziale Sicherung. . . . .	92
5.2	Zielsetzungen und Intensität des Sozialstaats . . . . .	96
5.3	Gründe sozialstaatlicher Einstellungen . . . . .	101
5.4	Zusammenfassung . . . . .	111
<b>6</b>	<b>Kosten und Finanzierungsstrukturen . . . . .</b>	<b>113</b>
6.1	Finanzielle Belastungen und Finanzierungsbereitschaft . . . . .	114
6.2	Akzeptanz bestehender Finanzierungs-Leistungsmodelle . . . . .	118
6.3	Akzeptanz von Reformen und Reformzielen . . . . .	119
6.3.1	Reformen des Gesundheitswesens . . . . .	120
6.3.2	Reformen der bisherigen Sozialhilfe / Arbeitslosenhilfe . . . . .	123
6.4	Gründe sozialstaatlicher Einstellungen . . . . .	125
6.5	Zusammenfassung . . . . .	133
<b>7</b>	<b>Leistungen des Sozialstaats und Vertrauen . . . . .</b>	<b>135</b>
7.1	Beurteilung der Leistungen der sozialen Sicherung. . . . .	137
7.1.1	Zufriedenheit mit dem Netz der sozialen Sicherung . . . . .	137
7.1.2	Realisierungsgrad sozialstaatlicher Grundwerte . . . . .	139
7.1.3	Gesundheitswesen und Absicherung bei Erwerbslosigkeit. . . . .	143
7.2	Vertrauen der Bürger in die Sozialversicherungen . . . . .	146
7.2.1	Vertrauen in die einzelnen Sicherungssysteme. . . . .	147
7.2.2	Erwartungen an die Leistungen des Gesundheitswesens . . . . .	149
7.2.3	Erwartungen an Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende . . . . .	151
7.2.4	Globales Vertrauen in die sozialstaatliche Steuerungskompetenz . . . . .	153
7.3	Gründe sozialstaatlicher Einstellungen . . . . .	154
7.4	Zusammenfassung . . . . .	165



<b>8</b>	<b>Liberal-aktivierende versus egalitär-versorgende Sozialpolitik</b>	<b>167</b>
<b>9</b>	<b>Zusammenfassung und Fazit</b>	<b>173</b>
9.1	Individualistische versus egalitäre Verteilungsgerechtigkeit	174
9.2	Hohe Wohlfahrtsansprüche – aber begrenzte Finanzierungsbereitschaft	175
9.3	Konturen einer Vertrauenskrise?	177
9.4	Differenz und Angleichung zwischen Ost- und Westdeutschland	178
9.5	Befürworter und Kritiker des Sozialstaats	180
9.6	Fazit	182
<b>10</b>	<b>Literatur</b>	<b>185</b>
<b>11</b>	<b>Anhang</b>	<b>193</b>
	Die Autorinnen und Autoren	207



## Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Fehlertoleranzen der Stichprobe . . . . .	48
Tab. 2:	Ausschöpfungsstatistik . . . . .	49
Tab. 3:	Sozialstaatliche Einstellungen . . . . .	54
Tab. 4:	Einflussfaktoren . . . . .	58
Tab. 5:	Zustimmung zu Verteilungsregeln nach Region und Alter . . .	69
Tab. 6:	Verantwortung des Einzelnen für die soziale Sicherung in Zukunft . . . . .	95
Tab. 7:	Ziele, für die der Staat mehr oder weniger ausgeben sollte . . .	99
Tab. 8:	Bivariate Auswertung von Eigenverantwortung und Staatsausgaben . . . . .	103
Tab. 9:	Multivariate Auswertung von Eigenverantwortung und Staatsausgaben . . . . .	109
Tab. 10:	Bereitschaft zur Zahlung höherer Krankenversicherungs- beiträge . . . . .	116
Tab. 11:	Akzeptanz von Eigenleistungen im Gesundheitswesen . . . . .	117
Tab. 12:	Akzeptanz von Leistungskürzungen in der Krankenversicherung . . . . .	121
Tab. 13:	Gestaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende . . . . .	124
Tab. 14:	Bivariate Auswertung von höheren Abgaben und Eigenbeteiligung . . . . .	126
Tab. 15:	Multivariate Auswertung von höheren Abgaben und Eigenbeteiligung . . . . .	131
Tab. 16:	Realisierung sozialer Sicherung nach Region und Alter. . . . .	140
Tab. 17:	Bivariate Auswertung von sozialer Sicherheit und Vertrauen . .	157
Tab. 18:	Multivariate Auswertung von sozialer Sicherheit und Vertrauen . . . . .	163
Tab. 19:	Faktoren konträrer sozialstaatlicher Deutungsmuster . . . . .	168
Tab. 20:	Bestimmungsfaktoren sozialstaatlicher Deutungsmuster in Ost- und West . . . . .	170



# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Untersuchungsdesign . . . . .	42
Abb. 2:	Entwicklung der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland . . . . .	64
Abb. 3:	Gerechte Verteilungsprinzipien . . . . .	67
Abb. 4:	Egalitaristische Gerechtigkeitsvorstellungen. . . . .	69
Abb. 5:	Individualistische Gerechtigkeitsvorstellungen . . . . .	71
Abb. 6:	Fatalistische Gerechtigkeitsvorstellungen . . . . .	73
Abb. 7:	Einkommensunterschiede in Deutschland . . . . .	75
Abb. 8:	Gerechte Verteilung des Wohlstands. . . . .	75
Abb. 9:	Wahrnehmung von Konflikten . . . . .	77
Abb. 10:	Erhalt des gerechten Anteils . . . . .	80
Abb. 11:	Selbsteinstufung in Bevölkerungsschicht . . . . .	81
Abb. 12:	Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage . . . . .	82
Abb. 13:	Zufriedenheit mit einzelnen Lebensbereichen . . . . .	83
Abb. 14:	Bedeutung einzelner Lebensbereiche . . . . .	85
Abb. 15:	Entwicklung der Bedeutung einzelner Lebensbereiche . . . . .	86
Abb. 16:	Zeitreihe für ausgewählte Anomiesymptome . . . . .	88
Abb. 17:	Verantwortung für die soziale Sicherung . . . . .	93
Abb. 18:	Bedeutung von Sozialstaatszielen . . . . .	98
Abb. 19:	Bewertung der Steuern und Sozialabgaben . . . . .	115
Abb. 20:	Gerechtigkeit des Solidarprinzips der Krankenversicherung . . . . .	118
Abb. 21:	Gerechtigkeit des Bedarfsprinzips der Sozialhilfe. . . . .	119
Abb. 22:	Erfolge der Reformen der Gesetzlichen Krankenversicherung . . . . .	121
Abb. 23:	Reformvorschläge zur Finanzierung der Krankenversicherung . . . . .	122
Abb. 24:	Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung . . . . .	138
Abb. 25:	Realisierung grundlegender demokratischer Werte . . . . .	140
Abb. 26:	Entwicklung der wahrgenommenen Realisierung sozialstaatlicher Werte . . . . .	142
Abb. 27:	Entwicklung des wahrgenommenen Realisierung von Freiheit und Chancengleichheit . . . . .	142
Abb. 28:	Bewertung der aktuellen Absicherung durch die Gesetzliche Krankenversicherung . . . . .	144
Abb. 29:	Bewertung der aktuellen Leistungen der Sozialhilfe . . . . .	145
Abb. 30:	Bewertung der aktuellen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende . . . . .	146
Abb. 31:	Derzeitiges Vertrauen in Einzelsysteme sozialer Sicherung . . . . .	148

Abb. 32: Zukünftige Absicherung durch die Gesetzliche Krankenversicherung . . . . .	150
Abb. 33: Eigene Absicherung im Krankheitsfall in Zukunft . . . . .	151
Abb. 34: Zukünftige Absicherung durch die Sozialhilfe . . . . .	152
Abb. 35: Zukünftige Absicherung bei längerer Arbeitslosigkeit . . . . .	152
Abb. 36: Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems . . . . .	154

# Einleitung

Der Sozialstaat ist in den 90er Jahren, ausgelöst durch hohe Arbeitslosigkeit, geringes Wirtschaftswachstum, Kosten der Wiedervereinigung und demografischen Wandel, in die Krise geraten. Um diese zu bewältigen, waren und sind Reformen in den sozialen Sicherungssystemen notwendig. Doch wie werden diese Veränderungen von der Bevölkerung wahrgenommen und gedeutet? Die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zum Sozialstaat, die Gründe und Entstehungskontexte für Annahmen und Sichtweisen stehen im Zentrum dieser Studie.

Die soziale Sicherung gehört zu den konstitutiven Bausteinen von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft. Sie trägt wesentlich dazu bei, dass soziale Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter oder Notlagen nicht zu einem sozialen Absturz in Armut und zur gesellschaftlichen Exklusion führen. Durch den sukzessiven Ausbau der Sicherungssysteme ist nahezu die gesamte Bevölkerung in das sozialpolitische Leistungs- und Belastungsgefüge einbezogen (vgl. Bäcker et al. 2000). Ein Umbau der sozialen Sicherungssysteme betrifft somit die Lebensqualität großer Teile der Bevölkerung.

Dabei greifen sozialpolitische Interventionen in die gesellschaftlichen Verhältnisse und marktwirtschaftlichen Verteilungsergebnisse korrigierend ein und verfolgen damit zwei basale Zielrichtungen: die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und Stellung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen sowie die Absicherung existenzgefährdender Risiken zur Förderung der individuellen Persönlichkeitsentwicklung, der Herstellung von sozialer Sicherheit, Gerechtigkeit und Gleichheit (vgl. Lampert/Althammer 2004: 4). Sozialpolitik beruht somit auch auf Werten und Normen der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse, so dass für die Akzeptanz der institutionalisierten Verteilungsarrangements stets auch Fragen der Gerechtigkeit und ihrer Maßstäbe eine zentrale Rolle zukommt.

Insbesondere in den 90er Jahren ist aufgrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit, des vergleichsweise geringen Wirtschaftswachstums, den Kosten der deutschen Einheit und der demografischen Veränderungen die expandierende, auf Verteilung von zusätzlichem Wohlstand gerichtete Sozialpolitik zum Erliegen gekommen, während die Verteilung von Lasten und Kosten stärker ins Zentrum rückt (vgl. Liebig/Lengfeld/Mau 2004; Pierson 2001). Darüber entstehen neue Verteilungskonflikte, weil partikulare Interessen des individuellen Wohlstands sowie kollektive Deutungs- und Legitimationsmuster, die sich auf das Sozialstaatsprinzip Deutschlands und seine gesellschaftlichen Funktionen richten, davon betroffen sein können.

Einerseits führen die Reformen der sozialen Sicherung, die ihre langfristige Stabilität gewährleisten sollen, dazu, dass bisherige Standards abgesenkt werden, so beispielsweise in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die „Teilprivatisierung“ der Risikovorsorge ist für die Bürgerinnen und Bürger mit materiellen Aufwendungen und Einschränkungen verbunden, deren Wirkungen auf die Lebensqualität noch nicht absehbar sind. Andererseits verändern sich die Gerechtigkeitsmaßstäbe, mit denen sozialstaatliche Leistungen legitimiert werden. So geht die Finanzierungskrise des Sozialstaats mit einer Kritik seiner Leistungen einher. Er wird nicht mehr unumstritten als positive Voraussetzung eines funktionierenden Wirtschaftsprozesses und als Garant für die materielle Wohlfahrt und Autonomie des Einzelnen betrachtet (Vgl. Bäcker et al. 2000). Vielmehr geraten die Kosten des Sozialstaats als Belastung einer wettbewerbsfähigen Produktion in den Blick. Zudem trage er nicht zu einer Veränderung der Situation hilfebedürftiger Menschen bei, sondern leiste einer „Abhängigkeitsmentalität“ Vorschub. Darüber entstehen neue Leitbilder sozialstaatlicher Handlungsmuster, die unter den Begriffen „schlanker“ bzw. „aktivierender“ Staat zusammengefasst worden sind (vgl. Blanke/Platz 2005; Heinze et al. 2005). Gerechtigkeitskonzepte wie die Teilhabegerechtigkeit, verstanden als Stärkung der Ressourcen und Eigenverantwortung für eine selbstbestimmte Lebensführung des Einzelnen, oder die produktivistische Gerechtigkeit, die dem gesamtgesellschaftlichen Nutzen wirtschaftlichen Wachstums Priorität einräumt, erhalten einen größeren Stellenwert (vgl. Nolte 2005: 21; Leisering 2004).<sup>1</sup>

Angesichts dieser Veränderungen stellt sich die Frage, wie die Bevölkerung diesen Umbruch wahrnimmt und deutet. Insbesondere in gesellschaftlichen Umbruchsituationen können sich Konflikte und Widersprüche zwischen den bisherigen, in Institutionen der Verteilung von Ressourcen und Lebenschancen verankerten und biografisch geronnenen sozialen Gerechtigkeitsvorstellungen und den veränderten Verteilungsregeln und -prozessen entwickeln. Materielle Einschränkungen, die anhaltende Diskussion über die Zukunft des Sozialstaats sowie die – wenn auch umstrittene – Redefinition sozialstaatlicher Legitimitätsmuster können zu einer Verunsicherung in der Bevölkerung führen und die Akzeptanz sowie das Vertrauen in die sozialen Sicherungssysteme nachhaltig belasten.

Vor diesem Hintergrund widmet sich diese Studie der Ermittlung der Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zum öffentlichen Gesundheitswesen und zu den sozialen Sicherungssystemen sowie ihren Ursachen und Entste-

---

1 Der Begriff der Teilhabegerechtigkeit ist jedoch umstritten und insgesamt noch eher vage. Damit werden sowohl Vorstellungen der Forderung und Förderung von mehr Eigenverantwortung, der Unterstützung bestimmter Personengruppen als auch universalistische Gerechtigkeitsvorstellungen einer Garantie der Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben, beispielsweise durch ein Grundeinkommen jenseits des Arbeitsmarktes, verbunden (vgl. Spielka 2004).



hungskontexten. Es werden sowohl globale Einschätzungen des Sozialstaats als auch Einstellungen zu einzelnen Sicherungssystemen erhoben. Dies umfasst nicht nur sozialstaatliche Aufgaben, Strukturmerkmale und Reformkonzepte im engeren Sinne, sondern auch normative Deutungsmuster der Sozialstaatlichkeit sowie Aspekte der subjektiv wahrgenommenen Lebensqualität. Zu klären ist, welche Rolle die Systeme sozialer Sicherung im Bewusstsein der Menschen für die soziale Integration und ihre eigene gesellschaftliche Verortung spielen und welche Art und welcher Umfang sozialstaatlicher Steuerung akzeptiert, gewünscht oder abgelehnt wird. Damit kann festgestellt werden, welchen Sozialstaat die Bürgerinnen und Bürger wollen. Dabei sind die folgenden Kernfragen für die Untersuchung leitend:

1. Welche soziale Gerechtigkeitsvorstellungen herrschen vor und wie verändern sich die Legitimitätsmuster sozialer Ungleichheit sowie die Wahrnehmung der eigenen sozialen Lage und Position?
2. Welche Erwartungen haben die Bürgerinnen und Bürger an die staatliche Sozialpolitik und würden sie eine in Zukunft größere private Vorsorge sozialer Risiken und eine Einkürzung sozialer Leistungen akzeptieren? Welchen sozialpolitischen Grundprinzipien und Zielen räumen sie Priorität ein?
3. Wie beurteilen die Bürgerinnen und Bürger vor diesem Hintergrund unterschiedliche Finanzierungs-/Leistungsmodelle sowie Reformrichtungen und Reformmaßnahmen?
4. Wie schätzen sie die gegenwärtigen Leistungen der sozialen Sicherung ein und welches Vertrauen bringen sie den Sicherungssystemen entgegen?
5. Welche strukturellen und kulturellen Kontexte beeinflussen die Einstellungen zum Sozialstaat und lassen sich Polarisierungen in der Akzeptanz eines „liberal-aktivierenden“ oder eines „egalitär-versorgenden Sozialstaats“ erkennen?

Die Studie untergliedert sich in neun Abschnitte. Zunächst werden die in der Einleitung bereits angesprochenen normativen Grundlagen und Funktionen des Sozialstaats dargelegt. Diese bilden die Basis der Erfahrungen und Auseinandersetzungen der Bürgerinnen und Bürger mit der institutionellen Struktur des Sozialstaats und strukturieren das Konzept der Untersuchung (1). Anschließend erfolgt die Darstellung des analytischen Konzepts. Dies beinhaltet die Erklärung dessen, was unter Einstellungen zum Sozialstaat verstanden werden soll und welche Faktoren für die Genese relevant sind (2). Es folgt die Darlegung der Erhebungs- und Auswertungsmethoden (3).

Im Anschluss an diese theoretischen und konzeptionellen Grundlagen werden die Einstellungen der Bevölkerung zur sozialen Ungleichheit und zum Sozialstaat dargestellt sowie die Entwicklung der Einstellungen sowie Gründe für diese Einstellungen analysiert. Leitend hierfür ist die Frage, inwiefern die Bevölkerung in ihren Erwartungen und Deutungen Maß nimmt an der Phase expansiver und versorgender Sozialpolitik oder ob sie aufgrund der

Krise und Reform des Sozialstaats stärker an negativen Effekten der Kosten sozialer Sicherung orientiert ist und inwiefern Reformen und Reformansätze auf Akzeptanz stoßen.

Wir beginnen mit den Einstellungen zur Legitimität sozialer Ungleichheit, die einerseits als Resultat der subjektiven Verarbeitung und Deutung wirtschaftlicher und sozialstaatlicher Entwicklungen zu sehen sind, andererseits die Einstellungen zum Sozialstaat maßgeblich beeinflussen dürften (4). Einen Schwerpunkt bilden die Vorstellungen über die Legitimität sozialer Ungleichheit und die eigene soziale Partizipation. Die Analyse der Veränderung von Gerechtigkeitsvorstellungen, insbesondere seit der Reformpolitik der 90er Jahre, gibt Aufschluss darüber, ob sich ein grundlegender kultureller Wandel abzeichnet. Ferner werden die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland analysiert, da zu erwarten ist, dass sich Sozialisationseffekte, die auf den Erfahrungen mit der umfassenderen Daseinsvorsorge durch den Staat und dem geringeren Ausmaß an sozialer Ungleichheit in der DDR beruhen, am stärksten in den Vorstellungen über Verteilungsgerechtigkeit zeigen werden.

Die darauffolgenden drei Abschnitte (5,6,7) umfassen die Deskription der Einstellungen zum Sozialstaat im engeren Sinne, beginnend mit den Auffassungen über Zuständigkeiten und Ziele der sozialen Sicherung (5), Finanzierungsstrukturen und Reformrichtungen (6) und den Bewertungen der Leistungen des Sozialstaats sowie des Vertrauens (7). Die Analyse erfolgt jeweils in drei Schritten. Zunächst werden die Einstellungen der Bevölkerung sowie relevante Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern beschrieben und die Entwicklung einzelner Einstellungsdimensionen untersucht. Anschließend überprüfen wir bivariat für zentrale Einstellungsdimensionen, welchen Einfluss die sozioökonomische Lage, spezifische Sozialisationserfahrungen (soziodemografische Faktoren), Gerechtigkeitsvorstellungen, die Informiertheit und die subjektiv wahrgenommene Lebensqualität hierauf haben. In einem dritten Schritt wird anhand eines multiplen Regressionsmodells überprüft, welche Erklärungskraft den verschiedenen Bestimmungsfaktoren zukommt, wenn ihr Einfluss wechselseitig kontrolliert wird. Der letzte Abschnitt (8) analysiert zusammenfassend die Bestimmungsfaktoren einer eher egalitär-versorgenden oder liberal-aktivierenden Sichtweise. Der Bericht endet mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse und einem Fazit (9).

# 1 Normative Grundlagen und Funktionen des Sozialstaats

Der Sozialstaat wurde sukzessive zu einem Instrument der Herstellung von mehr Sicherheit, Gleichheit und Gerechtigkeit ausgebaut. Die Dimension der sozialen Gerechtigkeit ist in der Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes verankert. Der deutsche Sozialstaat sichert Status und Lebensstandard ab, um Armut zu vermeiden, d. h. die Leistungen der sozialen Sicherungssysteme (vor allem Rente und Arbeitslosengeld) orientieren sich an dem zuvor erreichten sozioökonomischen Status. Die Sozialleistungen sind oftmals beitragsfinanziert und die Sozialversicherung richtet sich vornehmlich an der erwerbstätigen Bevölkerung aus, ist also lohnarbeitszentriert.

Staatliche Arrangements der sozialen Sicherung generieren kulturelle Normen und Gerechtigkeitsvorstellungen, die sich auf die Wahrnehmung sozialer Ungleichheit auswirken. Im beginnenden 21. Jahrhundert steht der Sozialstaat vor neuen Herausforderungen innergesellschaftlicher und weltwirtschaftlicher Art. Der daraus folgende, notwendige Umbau von sozialen Sicherungssystemen führt dazu, dass Menschen ihre bisherigen Gerechtigkeitsvorstellungen hinterfragen und anpassen müssen. Ein wesentliches Element dieses Umbaus besteht in einer stärker „aktivierenden“ Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und der Förderung von Eigeninitiative.

Der Sozialstaat, dessen Anfänge unter Bismarck eine politische Reaktion auf die „soziale Frage“ im Kontext der Modernisierung und Industrialisierung sowie auf das Erstarken der Arbeiterbewegung und Sozialdemokratie waren, diente zu Beginn vor allem der Funktionalität der ökonomischen Verhältnisse sowie der Herrschaftssicherung (vgl. Lampert/Althammer 2004: 64ff.; Kaufmann 2003). Er wurde sukzessive zu einem Instrument der Herstellung von mehr Sicherheit, Gleichheit und Gerechtigkeit ausgebaut, das in die marktwirtschaftlichen Verteilungsergebnisse und Lebensverhältnisse der Menschen gestaltend eingreift. Jenseits nationaler und historischer Differenzen der konkreten Ausgestaltung besteht der Kern sozialstaatlicher Arrangements darin, die wirtschaftliche und soziale Stellung von relativ schwachen Bevölkerungsgruppen im Sinne der gesellschaftlichen Grundziele zu verbessern und die Bürgerinnen und Bürger gegen bestimmte Lebensrisiken abzusichern (Lampert/Althammer 2004: 4; Alber 2002: 636; Alber 2001).<sup>2</sup>

---

2 In einer weiten Definition umfasst der Sozialstaat weiterreichende Aufgaben. Neben den Sozialversicherungssystemen – Kranken-, Pflege-, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung – und der Sozialhilfepolitik sind auch die Arbeitnehmerschutzpolitik, Mitbestimmung, Arbeitsmarkt-, Familien-, Alten- und Jugend-, Bildungs- oder Wohnungspolitik Ak-

Insgesamt werden dem Sozialstaat drei zentrale Funktionen zugeschrieben: die Marktregulierung, die Wohlfahrtsproduktion und die Legitimation (vgl. Lessenich 2000: 61ff.). Konstitutiv ist zunächst die Trennung zwischen Wirtschaftsprozessen und staatlicher Politik beziehungsweise der Freiheit und Autonomie der Subjekte und ihrer wirtschaftlichen Beziehungen. Die staatliche Regulierung der Verteilung von Einkommen und der Chancen der Partizipation am gesellschaftlichen Reichtum stellt demnach eine Ergänzung und Korrektur der marktwirtschaftlichen Wohlfahrtsproduktion dar, die auch in Gegensatz zu profitorientierten Kalkülen geraten kann. Umgekehrt ist sie zugleich eine wesentliche Bedingung für die Stabilität, Entwicklungsfähigkeit und Akzeptanz marktwirtschaftlicher Gesellschaften (vgl. Bäcker et al. 2000: 23). Dabei übernimmt der Staat Verantwortung für die soziale Wohlfahrt seiner Bürgerinnen und Bürger gemäß den zentralen sozialen Ziel- und Wertedimensionen der Realisierung sozioökonomischer Sicherheit und Gleichheit sowie der Ermöglichung einer selbstbestimmten Lebensführung. Darüber hinaus trägt er zur Entschärfung und Begrenzung politischer Konflikte und Auseinandersetzungen, zur Sicherung des sozialen Friedens, bei (vgl. Kaufmann 2003; Mau 2004). Dies dient wiederum der Legitimation der Herrschaft und generiert einen Konsens kollektiver Verantwortung. Somit spielen für die Entstehung und Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten stets auch Fragen sozialer Gerechtigkeit eine zentrale Rolle. Sie betreffen sowohl den Aspekt, welche Verantwortung der Staat für sozial Schwache übernehmen muss und soll, als auch die Frage, mit welchen Verteilungsprinzipien sozialen Mängeln und Risiken begegnet werden kann und wer welchen Beitrag dafür zu leisten hat. Grundsätzlich ist die Dimension der sozialen Gerechtigkeit für die Bundesrepublik in der Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes verankert, die vom Bundesverfassungsgericht mehrfach als staatliche Pflicht ausgelegt wurde, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen“ (BverfG 18.7.1967; vgl. Leisering 2004: 29). Mit diesem „Solidarvertrag“ zwischen sozial Stärkeren und Schwächeren ist jedoch noch nicht entschieden, was eine gerechte Sozialordnung ist und wie der Ausgleich von Interessen beschaffen sein soll beziehungsweise welche wohlfahrtsstaatlichen Arrangements von den Menschen als gerecht wahrgenommen werden. Dennoch kann festgehalten werden, dass für die Akzeptanz und Legitimation des Sozialstaats die Gerechtigkeitsvorstellungen der Gesellschaftsmitglieder von maßgeblicher Bedeutung sind, da sie Auskunft darüber geben, inwiefern

---

tionsfelder des Sozialstaats (zur Definition von Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat siehe auch Butterwegge 2001: 11ff.). Wir gebrauchen die beiden Begriffe im Folgenden synonym und folgen damit dem angloamerikanischen Sprachgebrauch von Wohlfahrtsstaat (vgl. Alber 1989).

Verteilungsergebnisse und Verteilungsregeln von Leistungen und Lasten (vgl. Liebig/Lengfeld/Mau 2004) für angemessen gehalten oder als Verstoß gegen berechnete Interessen und Ansprüche gedeutet werden. Jenseits einer auszumachenden Vielfalt von Gleichheits- oder Gerechtigkeitsvorstellungen beziehen sie sich auf gesellschaftliche Ziele, auf die Mittel, mit denen diese erreicht werden können sowie auf die Bewertung der Ergebnisse und die Verteilung der Lasten und Beiträge, die von den Einzelnen hierfür zu entrichten sind (vgl. Glatzer 2005: 1; Mau 2002: 145).

## 1.1 Soziale Gerechtigkeit und Sozialstaat

Die Institutionalisierung gesellschaftlicher Solidarität umfasst unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Modelle und beruht auf Leitbildern sozialer Gerechtigkeit (vgl. zum folgenden auch Mau 2004; Liebig/Lengfeld/Mau 2004; Nolte 2005; Leisering 2004; Berger 2005; Becker/Hausser 2004). Gemeinsam ist allen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, dass sie auf der Trennung von Markt und Staat beruhen, jedoch in die Freiheit des Privateigentums regulierend eingreifen (zum Beispiel Arbeitsschutz), die primäre Einkommensverteilung durch eine sekundäre korrigieren (Transfereinkommen über Steuern und Beiträge) und die Reproduktion der Gesellschaft durch Einrichtungen und Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialwesen unterstützen (vgl. Kaufmann 2005: 300). Unterschiede existieren im Umfang der Eingriffe in die Produktionssphäre, im Umfang und der Finanzierungsweise von Transfereinkommen sowie hinsichtlich der Trägerschaft, staatlichen Finanzierung und Steuerung des Sozialsektors. Trotz zahlreicher Gemeinsamkeiten hat sich kein einheitliches „Wohlfahrtsstaatsmodell“ herausgebildet, vielmehr beeinflussen die kulturellen, sozialen und politischen Strukturen der Nationen die jeweiligen sozialstaatlichen Entwicklungspfade. So werden in verschiedenen Gesellschaften auch unterschiedliche Formen von sozialer Ungleichheit akzeptiert und kritisiert und verschiedene Gerechtigkeitskonzepte hervorgehoben (vgl. Glatzer 2005). Grob lassen sich vier Konzepte unterscheiden: Bedarfs-, Leistungs- und Teilhabegerechtigkeit sowie produktivistische Gerechtigkeit (vgl. Leisering 2004; Opielka 2004). Während Bedarfsgerechtigkeit ausdrückt, dass der Erhalt von Ressourcen sich nach sozialen, staatlich definierten Bedarfen richtet, umfasst Leistungsgerechtigkeit die Legitimität einer nach der individuellen Leistung bemessenen Zuteilung oder Partizipation am gesellschaftlichen Reichtum. Produktivistische Gerechtigkeit bezeichnet das über marktwirtschaftliche Prozesse (oder auch über sozialstaatliche Intervention) erreichbare kollektive Wohlstandsniveau und unter Teilhabegerechtigkeit versteht man die Partizipation verschiedener gesellschaftlicher Gruppen am Wohlstand nach Gleichstellungsnormen, die sich auf die Ressourcen einer