

# Wie stehen die Deutschen zum Sozialstaat?



Die soziale Sicherung in der Wahrnehmung und Beurteilung der Bevölkerung

von Wolfgang Glatzer und Alfons Schmid

Deutschland ist der älteste Sozialstaat der Welt. Als der Reichskanzler Otto von Bismarck ab 1883 die ersten sozialstaatlichen Institutionen aufbauen ließ, begann eine der herausragenden Erfolgsgeschichten gesellschaftlicher Großinstitutionen. Der Sozialstaat expandierte, differenzierte sich von da an und überstand alle schweren Krisen und Kriege. Auf lange Sicht hat ein Großteil der deutschen Bevölkerung positive Erfahrungen mit dem Sozialstaat gesammelt. Jetzt steht er vor neuen Herausforderungen: demografischer Wandel, strukturelle Arbeitslosigkeit, wachsende Staatsschulden, anhaltende Globalisierung und die Kosten der Wiedervereinigung haben zu Problemen und Reformvorschlägen für den Sozialstaat geführt. Sie zielen vorrangig auf eine Verringerung sozialstaatlicher Leistungen und betonen die individuelle Verantwortung.

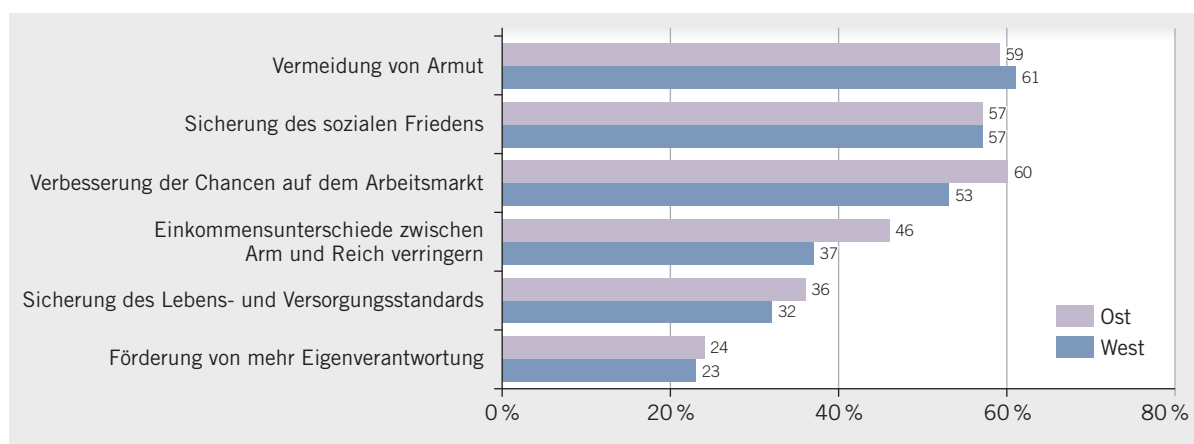
In der kontroversen sozialstaatlichen Diskussion wurde weitgehend ausgeblendet, wie die Bevölkerung zu den entlastenden und belastenden Komponenten des Sozialstaats steht. Dabei ist es sowohl für die Auf-

**1** Bedeutung von sozialstaatlichen Zielen in Deutschland im Jahr 2008. Die Frage lautete: »Ein Sozialstaat kann mehrere Ziele verfolgen. Bitte geben Sie für jede der folgenden Zielsetzungen an, ob Sie dieses Ziel für sehr wichtig, eher wichtig, weniger wichtig oder unwichtig halten.« Dargestellt ist die Antwortkategorie »sehr wichtig« in Prozent aller Befragten. [Quelle: Nüchter et al. 2010, S. 46]

rechterhaltung als auch die Reform ausschlaggebend, wie die Bürger den Sozialstaat beurteilen. Die Arbeitsgruppe »Soziale Infrastruktur« und Forscher des Instituts für Wirtschaft, Arbeit und Kultur an der Goethe-Universität haben in einem mehrjährigen Projekt die Einstellungen zum Sozialstaat erfragt, ausgewertet und Veränderungsprozesse dokumentiert [siehe das Projekt: »Einstellungen zum Sozialstaat und seinen Teilsystemen in Deutschland, Seite 57]. Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Frage, ob sich im Laufe der Jahrzehnte ein positives Verhältnis zum Sozialstaat entwickelt hat (Akzeptanzthese) oder ob die Menschen dem Sozialstaat eher kritisch gegenüberstehen (Ablehnungsthese) [siehe auch »Dimensionen des Sozialstaats«, Seite 56].

Das Grundgesetz verpflichtet die Politik mehrfach auf den Sozialstaat, die konkrete Ausgestaltung bleibt aber offen. In der gesellschafts- und sozialpolitischen Diskussion kommen breit gefächerte Ziele vor, wie Vermeidung von Armut und Sicherung des sozialen Friedens. Eine überwältigende Mehrheit von 73 bis zu 95 Prozent der Befragten in Ost- und Westdeutschland stufen die angeführten Ziele staatlicher Sozialpolitik als wichtig und sehr wichtig ein. **1** Dies zeigt eindeutig den hohen Stellenwert – und letztlich die hohe Akzeptanz – die der Sozialstaat für die Menschen besitzt, auch wenn sie ihn in Detail manchmal kritisch sehen.

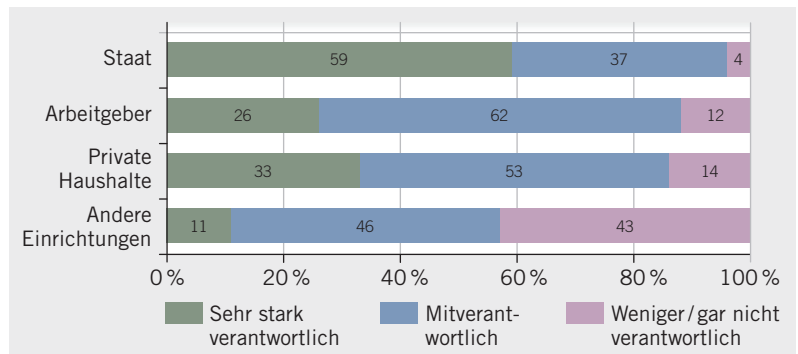
Eine differenzierte Betrachtung belegt auch, dass nicht alle Ziele als gleich wichtig erachtet werden. Es



dominieren basale Zielsetzungen, wie der Mindestschutz für ein würdiges und selbstbestimmtes Leben oberhalb der Armutsgrenze, die gesellschaftspolitische Harmonisierung von Konfliktlagen sowie die Idee der Förderung von Teiligungs- und Erwerbschancen. Verringerung der Einkommensunterschiede, Gewährleistung des Lebensstandards sowie Förderung von mehr Eigenverantwortung haben dagegen eine etwas geringere Bedeutung. Existenzielle Zielsetzungen finden eine breitere Zustimmung als jene, die individuelle oder staatliche Anstrengungen beinhalten. Zwischen 2005 und 2008 veränderten sich diese Beurteilungen nur geringfügig. Jedoch hat im Kontext der öffentlichen Diskussion über soziale Gerechtigkeit ein Ziel an Bedeutung gewonnen: die Verringerung von Einkommensunterschieden.

### Der Staat als Hauptträger der sozialen Sicherung und das Vertrauen der Bürger

Schon zu Zeiten Bismarcks war der Staat mit seinen Instanzen herangezogen worden, die anstehenden sozialpolitischen Probleme zu bewältigen. Aber für soziale Sicherung waren immer auch andere Institutionen mit zuständig: insbesondere Arbeitgeber, Wohlfahrtsverbände und private Haushalte. Die Priorität liegt in den Augen der Bevölkerung aber eindeutig beim Staat. 95 Prozent sehen den Staat entweder hauptsächlich oder zumindest mitverantwortlich. Die Arbeitgeber werden zu einem ebenfalls hohen Prozentsatz für die soziale Sicherung als mitverantwortlich betrachtet. Pri-



▣ Akteure der sozialen Sicherung in Deutschland im Jahr 2008. Die zu beantwortende Frage lautete: »Es wird ja zurzeit viel darüber diskutiert, wie stark der Staat, die privaten Haushalte, die Arbeitgeber oder andere Einrichtungen wie Kirchen oder Wohlfahrtsverbände für die soziale Sicherung verantwortlich sein sollten. Bitte sagen Sie mir für jede dieser Institutionen, ob diese für die soziale Sicherung sehr stark verantwortlich, mitverantwortlich, weniger verantwortlich oder auf keinen Fall verantwortlich ist.« Antwortkategorien in Prozent aller Befragten. [Quelle: Nüchter et al. 2010, S. 54]

vate Haushalte haben vor allem eine ergänzende Funktion. Mit diesem Punkt ist die Diskussion um Eigenverantwortung in der sozialen Sicherung konfrontiert, wenn sie eine Verlagerung der sozialen Sicherung auf nichtstaatliche Instanzen anstrebt. Andere Einrichtungen wie die Wohlfahrtsverbände treten aus der Sicht der Bevölkerung demgegenüber zurück, obwohl auch sie tragende Akteure der sozialen Sicherung bleiben.

Der Sozialstaat gliedert sich in Einrichtungen, die unterschiedliche Aufgaben der sozialen Sicherung

## Bedeutende Frankfurter Sozialwissenschaftler zum Sozialstaat

An der neu gegründeten Universität Frankfurt wurde aufbauend auf die Akademie für Sozial- und Handelswissenschaften die erste »fünfte« Fakultät an einer deutschen Universität eingerichtet. An ihr wurden Sozial- und Wirtschaftswissenschaften gelehrt, sie beteiligte sich nachdrücklich an akademischen Debatten und gesellschaftspolitischen Zieldiskussionen in Deutschland. Franz Oppenheimer fasste schon 1925 den »Dritten Weg« ins Auge, sein Promovend Ludwig Erhard nahm auf die Einführung der »sozialen Marktwirtschaft« großen Einfluss, Hans Achinger hat schließlich den umfassenden Wandel der »Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik« theoretisch begleitet.



Franz Oppenheimer erhielt 1919 in Frankfurt die erste Professur für Soziologie in Deutschland. Er sprach – in einem Aufsatz von 1925 – als Erster vom »Dritten Weg«: »Nun stehe ich auf dem Standpunkt, (...) dass die uralte Antithese zwischen Sozialismus und Liberalismus, oder, wenn man will, zwischen

Freiheit und Gleichheit, (...) theoretisch und praktisch in einer neuen Synthese versöhnt werden kann.« [Aus: Sozialismus oder Liberalismus. In: Franz Oppenheimer, Gesammelte Schriften, Akademie-Verlag, Berlin]



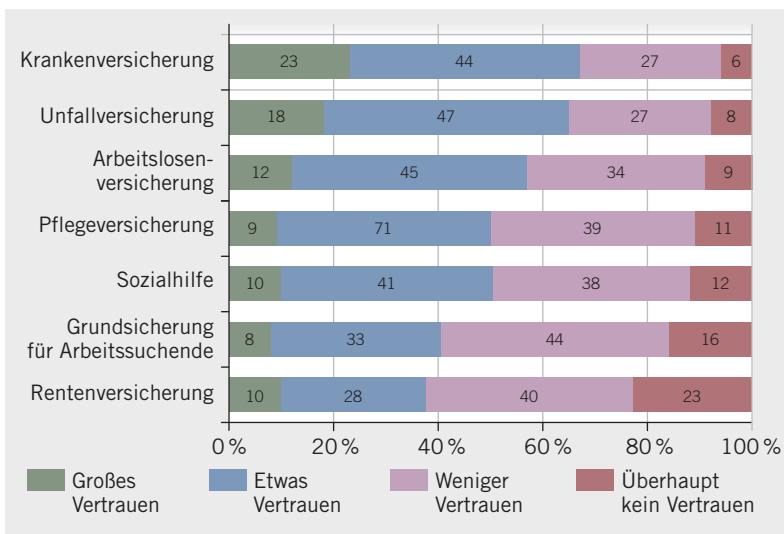
Ludwig Erhard promovierte 1925 bei Franz Oppenheimer an der Goethe-Universität und wurde in der Bundesrepublik Wirtschaftsminister und Bundeskanzler, 1956 schrieb er: »Trotzdem ist nicht zu leugnen, daß auch eine noch so gute Wirtschaftspolitik in der modernen Industriegesellschaft durch sozialpolitische

Maßnahmen ergänzt werden muß.« [Aus: Grundbedingungen einer freiheitlichen Sozialordnung. In: Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Band 2, Gustav Fischer, Stuttgart, New York]



Hans Achinger erhielt 1952 eine Professur für Sozialpolitik an der Universität Frankfurt und entwickelte maßgeblich das Konzept des modernen Sozialstaats mit – ein Zitat aus dem Jahr 1971: »Zunächst muß nach einer hundertjährigen, in sich logischen Fortentwicklung und Entfaltung mit der Einsicht ernst gemacht

werden, daß die Sozialpolitik nicht mehr ein dem gesellschaftlichen Zustand hinzugefügtes remediens darstellt, sondern ein constituens des Alltags aller und des Begreifens der Gesellschaft selbst ist.« [aus: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. S. 138]



3 Vertrauen in die Einrichtungen der sozialen Sicherung in Deutschland im Jahr 2008. Die Aufgabenstellung lautete: »Ich nenne Ihnen jetzt eine Reihe von Einrichtungen der sozialen Sicherung und Sie sagen mir bitte bei jeder Einrichtung, wie groß das Vertrauen ist, dass Sie ihr entgegenbringen.« Antwortkategorien in Prozent aller Befragten. [Quelle: Nüchter et al. 2010, S. 72]

wahrnehmen. Ihre Funktionsfähigkeit hängt nicht nur von ihrer finanziellen Lage ab, sondern wesentlich auch davon, ob sie das Vertrauen der Bevölkerung erhalten. Vertrauen ist ein grundlegendes Merkmal sozialpolitischer Prozesse, und die sozialpolitischen Einrichtungen müssen darauf achten, sich vor Vertrauensverlusten zu schützen. Die Befragungen im Jahr 2008 belegen, dass das Vertrauen in die einzelnen Sicherungssysteme nicht besonders hoch ist, und sie zeigen zudem eine deutliche Abstufung. 3 Die Krankenversicherung genießt das größte Vertrauen, Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung folgen. Daran schließt die Pflegeversicherung und die inzwischen veränderte Sozialhilfe

an. Am Ende stehen die Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Rentenversicherung. Zwischen 2005 und 2008 hat sich das Vertrauen der Bevölkerung in die einzelnen sozialen Sicherungssysteme – ausgehend von einer niedrigen Basis – mit Ausnahme der gesetzlichen Krankenversicherung leicht erhöht.

### Einstellungen zu den Kosten und Ergebnissen der Sozialpolitik

Der Sozialstaat verursacht Kosten, die im Wesentlichen mit Steuern und Sozialabgaben finanziert werden. Diese Abgaben belasten die Bürger, weil sie ihre Kaufkraft verringern. Doch stehen ihnen auch erhebliche Leistungen (öffentliche Güter) gegenüber, sodass ein Ausgleich von Leistung und Gegenleistung erfolgen könnte. 4

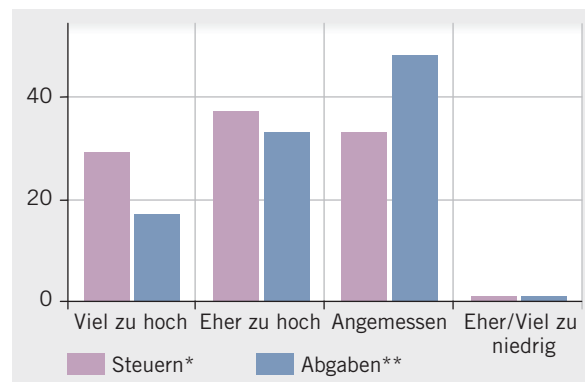
Viele Bürger halten ihre Steuern (33 Prozent) und Abgaben (48 Prozent) für angemessen. Doch die Hälfte der Bevölkerung bewertet ihre Steuern und Abgaben für viel zu hoch und eher zu hoch. Die Belastung durch Sozialabgaben blieb in den vergangenen Jahren weitgehend konstant. Schwankungen bei den Renten- und Krankenkassenbeiträgen waren innerhalb eines überschaubaren Rahmens, Beiträge zur Arbeitslosenversicherung wurden leicht gesenkt. Anders die Steuerbelastung: Vor allem die deutliche Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte führte zu einer höheren Steuerquote und zu einer Mehrbelastung der Haushalte. Dementsprechend stieg auch die Unzufriedenheit mit der Steuerbelastung von 57 Prozent 2005 auf 65 Prozent 2008 an. Bei der Höhe der Sozialabgaben blieb die Einschätzung in diesem Zeitraum mit circa 50 Prozent, die diese als zu hoch empfanden, in etwa gleich.

Die Sozialpolitik strahlt auf fast alle gesellschaftlichen Bereiche aus; sie beeinflusst, wie die Qualität der

## Dimensionen des Sozialstaats

Der Sozialstaat umfasst verschiedene Dimensionen:

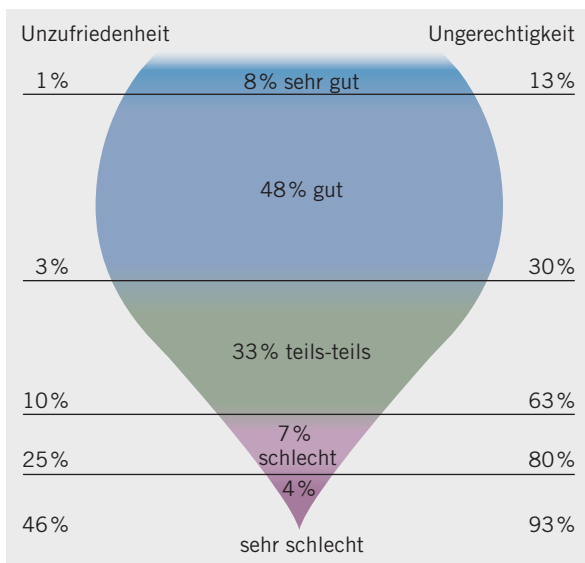
- Ziele werden zur Orientierung sozialpolitischen Handelns benötigt. Sozialpolitische Ziele sind im Grundgesetz und weiteren Gesetzen festgelegt, sie werden darüber hinaus im Rahmen einer breiten, gesellschaftspolitischen Diskussion thematisiert.
- Zu den Akteuren zählen alle dauerhaften Einrichtungen, die sozialpolitische Aufgaben in der Gesellschaft tragen und leisten – also der Staat mit seinen verschiedenen Ebenen, aber auch Unternehmen, intermediäre Organisationen wie die Wohlfahrtsverbände und nicht zuletzt die privaten Haushalte.
- Unter Einrichtungen sind einzelne sozialpolitische Sicherungssysteme und ihre Regelungsmechanismen sowie spezifische sozialpolitische Maßnahmen zu verstehen, also beispielsweise Renten-, Gesundheits-, Arbeitslosenversicherung.
- Kosten des Sozialstaats beinhalten die finanziellen Aufwendungen für das System der sozialen Sicherung und deren Finanzierung, die aus einer unterschiedlichen Kombination von Steuern und Sozialabgaben bestehen kann.
- Mit Ergebnissen sind die Endprodukte oder Leistungen angesprochen, die bei den Bürgern ankommen; ökonomisch ist dies der Nutzen. Aus Sicht der Sozialpolitik handelt es sich um die Gestaltung von Lebenslagen beziehungsweise Lebensqualität. Dabei wird unterschieden, was objektive Messungen durch Experten ergeben und was die Bürger subjektiv wahrnehmen.



4 Einstellungen zu Steuern und Sozialabgaben in Deutschland im Jahr 2008. Die Frage lautete: »Unser Sozialstaat erzielt die notwendigen Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben. Zunächst zu den Steuern: Empfinden Sie die Steuern, die Sie zahlen, als viel zu hoch, eher zu hoch, angemessen, eher zu niedrig oder viel zu niedrig? Und wie ist es mit den Sozialabgaben, also zum Beispiel den Beiträgen zur Kranken- oder Rentenversicherung. Sind die Abgaben, die Sie zahlen, viel zu hoch, eher zu hoch, angemessen, eher zu niedrig oder viel zu niedrig?« Antwortkategorien in Prozent aller Befragten. [Quelle: Nüchter et al. 2010, S. 65]

Gesellschaft direkt und indirekt wahrgenommen wird. Möchte man die Bedeutung der Sozialpolitik mit einer kleinen Anzahl von Sozialindikatoren kennzeichnen, dann erscheinen vor allem drei Dimensionen wichtig:





☒ **Wahrgenommene Schichtung in Deutschland im Jahr 2008 – Beurteilungen von Lebensstandard, Lebenszufriedenheit und sozialer Gerechtigkeit:** »Wie beurteilen Sie Ihre eigene wirtschaftliche Lage?« (Mitte der Grafik) »Wie zufrieden sind sie mit Ihrem Leben insgesamt. Hierfür gibt es Werte von 0 bis 10. Wenn Sie ganz und gar zufrieden sind, dann geben Sie bitte 10 an, und wenn Sie ganz und gar unzufrieden sind 0. Mit den Werten dazwischen können Sie Ihre Meinung abstimmen.« (links) »Im Vergleich dazu, wie andere hier in Deutschland leben, glauben Sie, dass Sie Ihren gerechten Anteil erhalten, mehr als Ihren gerechten Anteil, etwas weniger oder viel weniger?« (rechts) Lesebeispiel oben: 8 Prozent sagen, sie haben eine sehr gute eigene wirtschaftliche Lage, davon sind 1 Prozent mit dem Leben unzufrieden und 13 Prozent bekommen nicht ihren gerechten Anteil. Unten: 4 Prozent sagen, sie haben eine sehr schlechte eigene wirtschaftliche Lage; davon sind 46 Prozent mit dem Leben unzufrieden und 93 Prozent glauben, dass sie ihren gerechten Anteil nicht erhalten. [Quelle: Glatzer/Schulze]

Lebensstandard, Lebenszufriedenheit und Gerechtigkeitsempfinden. ☒

Die Mehrheit der Menschen betrachtet ihren Lebensstandard als gut und sehr gut. Demgegenüber stehen 11 Prozent der Menschen in Deutschland, die ihren Lebensstandard als schlecht und sehr schlecht betrachten. In der obersten Schicht von 8 Prozent gibt es ganz wenige, die mit dem Leben unzufrieden sind oder sich ungerecht behandelt fühlen. Dagegen sind in der untersten Schicht, die 4 Prozent beträgt, 46 Prozent mit ihrem Leben unzufrieden; und 93 Prozent glauben, dass sie ungerecht behandelt werden. Ob eine Gesellschaft auf Dauer solche Unterschiede und damit verbundene Spannungen aushalten kann, erscheint durchaus fraglich. Die Gerechtigkeitsdefizite sind offensichtlich eine Achillesferse unserer Gesellschaft.

Während die Bürger den Sozialstaat, seine Ziele und Träger weitgehend unterstützen und akzeptieren, besteht eine partielle Kritik, wenn es um einzelne Institutionen und die Bezahlung des Sozialstaats geht. Zieldimensionen wie eine angemessene Lebenslage für alle und eine nachhaltige Lebensqualität finden hohe Anerkennung in der Bevölkerung. Vor allem Gerechtigkeitsziele gelten als unerreicht; sie bilden die Achillesferse der Gesellschaft. Die Entwicklungstendenzen des Sozialstaats sind uneinheitlich und weisen in unterschiedliche Richtungen: Einstellungen zu einer Ausweitung des Sozialstaates auf der einen Seite ste-

## Das Projekt »Einstellungen zum Sozialstaat und seinen Teilsystemen in Deutschland«

**A**ls Datenbasis für das Projekt »Einstellungen zum Sozialstaat und seinen Teilsystemen in Deutschland« wurden in den Jahren 2005 bis 2008 vier für Deutschland repräsentative Querschnittsuntersuchungen mit einer Stichprobe von jeweils 5000 Personen erstellt. Ergänzend wurden qualitative Trendanalysen mit Gruppendiskussionen vorgenommen. Die Ergebnisse der Studie sind in fünf Bänden in der Frankfurter Reihe »Sozialpolitik und Sozialstruktur« im Verlag Barbara Budrich veröffentlicht worden. Einen zusammenfassenden Überblick bietet die letzte Veröffentlichung: Oliver Nüchter, Roland Bieräugel, Wolfgang Glatzer, Alfons Schmid, 2010: Der Sozialstaat im Urteil der Bevölkerung. Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills.

Das mehrjährige Forschungsprojekt, von dem hier ausgewählte Ergebnisse vorgestellt werden, wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales gefördert. Beteiligt waren Wissenschaftler des Instituts für Gesellschafts- und Politikanalyse, der Arbeitsgruppe »Soziale Infrastruktur« und des Instituts für Wirtschaft, Arbeit und Kultur mit den Projektleitern Prof. Wolfgang Glatzer und Prof. Alfons Schmid. Zum Mitarbeiterkreis gehörten Dr. Jens Becker, Diplom-Soziologin Geraldine Hallein-Bense, Diplom-Soziologe Roland Bieräugel, Dr. Sylvia Krömmelbein, Oliver Nüchter M. A. sowie Diplom-Politologe Florian Schipperges.

hen auf der anderen Seite Einschätzungen gegenüber, die eine Rücknahme des Sozialstaates befürworten. Seine bedeutende Leistung zur Erhaltung des sozialen Zusammenhalts ist bemerkenswert und wird oft übersehen. Wohin die sozialstaatliche Entwicklung gehen soll, steht in einem virulenten öffentlichen Meinungsstreit. Die Bevölkerung präferiert allem Anschein nach, die bestehenden Probleme im Rahmen sozialstaatlicher Bedingungen und nicht durch einen Abbau des Sozialstaates zu lösen. ◆

### Die Autoren

**Prof. Dr. Wolfgang Glatzer**, 66, ist seit 1984 Professor für Soziologie am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Goethe-Universität und unter anderem Leiter der Arbeitsgruppe »Soziale Infrastruktur«. Seine Themengebiete sind sozialstruktureller und kultureller Wandel, Lebensqualität, Haushaltsproduktion und Sozialstaat. Er gehörte dem Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Soziologie an und war Präsident der International Society for Quality of Life Studies.

**Prof. Dr. Alfons Schmid**, 67, ist seit 1981 Professor für Wirtschaft am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) der Goethe-Universität. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind Arbeitsmärkte, insbesondere Arbeitsmarktsegmentation, technischer Wandel und Beschäftigung, regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, regionale Wettbewerbsfähigkeit, betriebliche Aus- und Weiterbildung sowie Einstellungen zum Sozialstaat. Er ist Mitglied in verschiedenen wissenschaftlichen Vereinen und Koordinator des »European Network of Regional Labour Market Monitoring«.

glatzer@soz.uni-frankfurt.de  
a.schmid@em.uni-frankfurt.de