

FORSCHUNG AKTUELL

Wandel und Reform des deutschen Sozialstaats aus Sicht der Bevölkerung

Patrick Sachweh
Christoph Burkhardt
Steffen Mau

Der deutsche Sozialstaat ist seit einigen Jahren Gegenstand umfassender Reformbestrebungen. Dabei zeichnet sich ein Wandel im Verständnis von Sozialpolitik ab: Sozialpolitik wird zunehmend als eine gesellschaftliche Investition angesehen. Ein neues sozialpolitisches Arrangement ist allerdings erst dann sozial nachhaltig, wenn es von den Bürgern akzeptiert wird. Daher wird untersucht, wie die Menschen die sozialpolitischen Veränderungen der letzten Jahre bewerten. Besonderes Augenmerk liegt auf der Frage, wie die anwachsende Bedeutung von Eigenverantwortung und die stärkere Akzentuierung investiver Sozialpolitikbereiche wie auch der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik beurteilt werden.

1

Sozialpolitische Reformen im deutschen Wohlfahrtsstaat

Lange Zeit war in der öffentlichen Diskussion vom „Reformstau“ in der deutschen Sozialpolitik die Rede. Eine ähnliche Einschätzung spiegelt die im wissenschaftlichen Diskurs genutzte und auf die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten gemünzte Formulierung einer „frozen welfare state landscape“ (Esping-Andersen 1996, S. 24) wider. Mittlerweile steht jedoch außer Frage, dass sich auch der deutsche Wohlfahrtsstaat innerhalb des letzten Jahrzehnts sichtbar gewandelt hat. Zu den wichtigsten Veränderungen gehören:

- im Bereich der *Alterssicherung* die Absenkung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), die damit einhergehende Einführung und staatliche Förderung privater Eigenvorsorge sowie die Anhebung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre;
- in der *Gesundheitsversorgung* die Beschränkung des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenkassen (GKV) und die erhöhte Bedeutung von Selbstbeteiligungen;
- in der *Arbeitsmarktpolitik* die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum „Arbeitslosengeld II“ (umgangssprachlich bekannt als Hartz IV) sowie die

Einführung sogenannter Aktivierungsmaßnahmen.

Zusammengenommen schwächen diese Veränderungen den traditionell auf Statussicherung ausgelegten Charakter der deutschen Sozialpolitik und die dadurch beförderte biografische Stabilität der Lebenslage (Kaufmann 2009; Leitner/Lessenich 2003; Offe 1998). Und wenn auch die konservative Prägung des deutschen Wohlfahrtsstaates durch die Reformen keineswegs aufgehoben wird (Esping-Andersen 1990), so wird doch zunehmend mehr Eigenverantwortung von den Bürgern zur Sicherung ihres Lebensstandards erwartet. Zudem zeichnen sich erste Akzentverschiebungen von einem fürsorgenden Wohlfahrtsstaat hin zu einem gewandelten Verständnis von Sozialpolitik als *gesellschaftlicher Investition* ab (Esping-Andersen et al. 2002; Giddens 1998). Auf der ideellen Ebene geht mit diesem sozialpolitischen Paradigmenwandel die Abkehr von einer Orientierung an individueller Statussicherheit einher. Letztere wird abgelöst durch eine verstärkte Hinwendung zum Prinzip der Chancengleichheit. Auf der politisch-institutionellen Ebene wird dies unter anderem anschaulich anhand der Kürzungen in rein konsumtiven Ausgabenbereichen (z. B. Alter, Gesundheit). Mehr Gewicht erhalten stattdessen die Förderung vorsorgender Maßnahmen, die Investition in (potenziell) produktive Politikfelder sowie die Befähigung benachteiligter sozialer Gruppen zur Ar-

beitsmarktteilhabe (Brettschneider 2008; Kaufmann 2009). Im Fokus investiver Sozialpolitik stehen damit insbesondere Ausgaben, die nicht nur zur Deckung aktueller Bedarfe dienen, sondern auch in der Zukunft individuelle und gesellschaftliche Erträge erzielen sollen, so z. B. Bildung, Kinderbetreuung, aber auch Aktivierungsmaßnahmen für Arbeitslose (etwa die Verstärkung von Arbeitsanreizen, Forderungen nach Erbringung einer Gegenleistung,

Patrick Sachweh, Dr., ist Post-Doc am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln. Bis Sommer 2009 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS), Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Soziale Ungleichheit, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Armut.
e-mail: sachweh@mpifg.de

Christoph Burkhardt, Dipl.-Soz., ist Doktorand an der BIGSSS der Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Einstellungsforschung, Migration.
e-mail: burkhardt@bigss.uni-bremen.de

Steffen Mau, Prof. Dr., lehrt Politische Soziologie und vergleichende Analyse von Gegenwartsgesellschaften an der BIGSSS der Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Europäisierung, Sozialstrukturforschung, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung.
e-mail: smau@bigss.uni-bremen.de

eine stärkere Konditionalität der Leistungsgewährung oder Investitionen in das Humankapital der Arbeitssuchenden (Dingeldey 2006).

Sozialpolitische Reformen können allerdings langfristig nur tragfähig sein, wenn sie auch innerhalb der Bevölkerung auf Unterstützung stoßen, denn „als reine Zwangsapparate [...] lassen sich derart anspruchsvolle Institutionen wie die gesetzliche Rentenversicherung oder die Sozialhilfe in einem demokratischen Rechtsstaat [...] nicht aufrechterhalten“ (Ullrich 2008, S. 13). Vor diesem Hintergrund gehen wir der Frage nach, wie die sozialpolitischen Reformen und Veränderungen der letzten Jahre von den Bürgern selbst wahrgenommen und bewertet werden, welche Ansprüche sie (nach wie vor) an den Sozialstaat stellen und zu welchen weiterführenden Veränderungen des sozialpolitischen Arrangements in Deutschland sie bereit sind. Diese Themen waren Gegenstand der an der Universität Bremen im Frühjahr 2007 durchgeführten repräsentativen Umfrage „Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat“. Dort wurden 1.000 Personen im Alter zwischen 16 und 94 Jahren zu ihren sozialpolitischen Einstellungen befragt.¹ Wir präsentieren im Folgenden einige ausgewählte Befunde aus dieser Studie. Bevor wir uns im dritten Abschnitt den Einstellungen zu sozialstaatlichen Reformen im engeren Sinne – insbesondere der Rolle von Eigen-

verantwortung, der stärkeren Akzentuierung investiver Politikbereiche und der Aktivierungspolitik – zuwenden, fragen wir zunächst, inwieweit die allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen innerhalb der Bevölkerung dem eingangs skizzierten gewandelten Verständnis investiver Sozialpolitik entsprechen (Abschnitt 2).

2 Sozialpolitik und Gerechtigkeitsorientierungen

Neben der Gewährleistung sozialer Sicherheit gehört auch die Herstellung größerer sozioökonomischer Gleichheit zu den grundlegenden Zielsetzungen des modernen Wohlfahrtsstaates (Flora et al. 1977, S. 705). Im Zuge des sozialpolitischen Paradigmenwechsels hin zum investiven Sozialstaat rücken jedoch selbst ausgebaute Wohlfahrtsstaaten zunehmend von einem an Umverteilung orientierten Gerechtigkeitsverständnis ab. Stattdessen gewinnt der Beitrag des Wohlfahrtsstaates zur Beförderung von Chancengleichheit an Bedeutung. In welchem Verhältnis aber stehen die Ungleichheitswahrnehmungen und Gerechtigkeitsorientierungen der Bürger hierzu?

Abbildung 1 zeigt die Zustimmung zu verschiedenen Ungleichheitswahrnehmungen seitens der Bevölkerung. Demnach

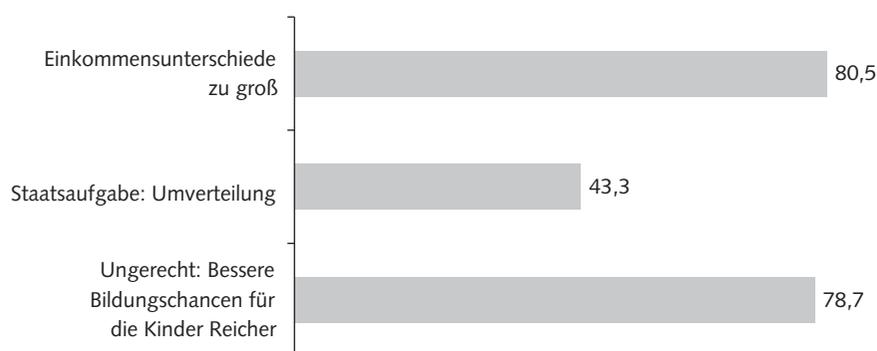
stimmt eine breite Mehrheit von 80,5 % der Befragten der Ansicht zu, dass die Einkommensunterschiede in Deutschland zu groß seien. Jedoch sieht es weniger als die Hälfte der Befragten (43,3 %) als die Aufgabe des Staates an, Einkommen von oben nach unten umzuverteilen. Die Reduzierung von Einkommensungleichheit durch Umverteilung wird im deutschen (konservativen) Wohlfahrtsstaat offenbar nicht als ein vorrangiges sozialpolitisches Ziel erachtet. Stattdessen empfinden es 78,7 % der Befragten als „eher ungerecht“ oder „sehr ungerecht“, dass wohlhabende Menschen ihren Kindern eine bessere Bildung ermöglichen können. Die Gewährleistung von Chancengleichheit scheint für die Befragten somit von größerer Bedeutung zu sein als staatliche Umverteilung zur Angleichung sozioökonomischer Unterschiede. Sofern es im Zuge eines möglichen Wandels in Richtung investiver Sozialpolitik also zu einer stärkeren Akzentuierung von Chancengleichheit käme, würde dies innerhalb der deutschen Bevölkerung auf weitreichende Zustimmung stoßen. Allerdings gilt es zu bedenken, dass beide Ziele selten unabhängig voneinander sind und die Schaffung von Chancengleichheit oft Umverteilung mit einschließt (Kenworthy 2008).

3 Einstellungen der deutschen Bevölkerung zu sozialpolitischen Reformen

3.1 STAATLICHE ZUSTÄNDIGKEITEN UND EIGENVERANTWORTUNG

Zu den wesentlichen Veränderungen der deutschen Sozialpolitik während der letz-

Abb. 1: Ungleichheitswahrnehmung in Deutschland
– Angaben in % –



Frageformulierungen: „Die Einkommensunterschiede in Deutschland sind zu groß“ – „Der Staat sollte die Einkommen von den wohlhabenden zu den weniger wohlhabenden Menschen umverteilen.“ (Antwortkategorien von 1 = stimme voll und ganz zu bis 5 = stimme überhaupt nicht zu, hier ausgewiesen: stimme voll und ganz/eher zu). – „Ist es sehr gerecht, eher gerecht, weder gerecht noch ungerecht, eher ungerecht oder sehr ungerecht, dass Menschen mit höherem Einkommen ihren Kindern eine bessere Bildung ermöglichen können als Menschen mit niedrigerem Einkommen?“ (hier ausgewiesen: Sehr/eher ungerecht“).

Quelle: Survey „Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat“ 2007, N = 985, 987, 989 (von oben nach unten), gewichtete Daten.

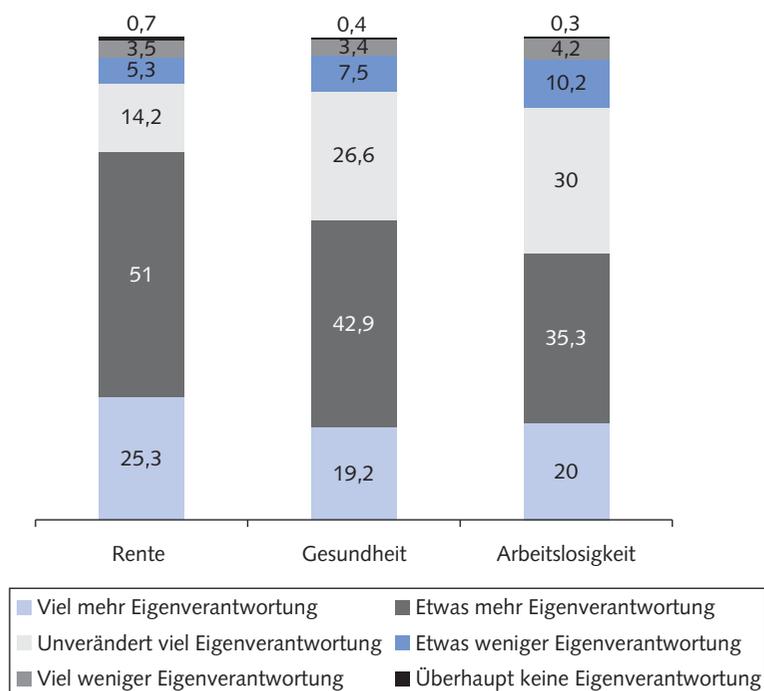
WSI MITTEILUNGEN

¹ Die Umfrage „Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat“ wurde für das Projekt „Shifting Paradigms of Social Justice“ von der IPSOS GmbH in Hamburg durchgeführt (Feldzeit April/Mai 2007) und von der Anglo-German Foundation (AGF) im Rahmen ihrer Forschungsinitiative „Creating Sustainable Growth in Europe“ finanziert. Die Untersuchung wurde als computergestützte Telefonumfrage (C.A.T.I.: Computer Aided Telephone Interviewing) konzipiert. Aus der Grundgesamtheit (deutschsprachige Wohnbevölkerung ab 16 Jahren in privaten Haushalten mit Festnetzanschluss) wurde im Rahmen des ADM-Telefonstichprobensystems eine repräsentative, mehrstufig geschichtete Zufallsstichprobe gezogen. Nach Abschluss des Projekts werden die Daten dem GESIS Datenarchiv für Sozialwissenschaften übergeben.

ten Jahre gehört eine Verringerung staatlicher Zuständigkeiten sowie die Absenkung der Leistungs- und Versorgungsniveaus in der Renten- und Gesundheitspolitik. Damit geht eine Stärkung der Bedeutung individueller Eigenverantwortung im Bereich der Alters- und Gesundheitsvorsorge einher. Darüber hinaus zielt auch die zunehmende Fokussierung der Arbeitsmarktpolitik auf „Aktivierung“ und „Befähigung“ auf eine Stärkung der Eigenverantwortung der Adressaten ab. *Abbildung 2* stellt dar, in welchem Umfang die Bürger eine stärkere Eigenverantwortung in diesen Politikbereichen befürworten. Sie veranschaulicht, dass die Bereitschaft zur Übernahme größerer Eigenverantwortung bei der Alterssicherung größer ist als bei der Gesundheitsversorgung. Alles in allem sind es im Bereich der Rente 76,3 % der Befragten, die „viel mehr“ oder „etwas mehr“ Eigenverantwortung bei der Absicherung des Alters befürworten. Lediglich eine Minderheit der Befragten spricht sich für die Beibehaltung des Status quo oder gar für eine alleinige Zuständigkeit des Staates aus. Ein ähnliches Muster zeigt sich auch bei der Gesundheitspolitik, wobei sich die Befürwortung größerer Eigenverantwortung hier (noch) auf einem niedrigeren Niveau befindet als bei der Alterssicherung. Dennoch stimmt auch hier eine Mehrheit von 62,1 % „viel mehr“ oder „etwas mehr“ Eigenverantwortung zu. Im Falle von Arbeitslosigkeit ist die Befürwortung von mehr Eigenverantwortung am geringsten, doch auch hier spricht sich eine Mehrheit von 55,3 % für „viel mehr“ oder „etwas mehr“ Eigenverantwortung aus. Alles in allem deuten diese Befunde darauf hin, dass die Mehrheit der deutschen Bevölkerung durchaus zur Übernahme einer größeren Eigenverantwortung in der Alterssicherung und Gesundheitsversorgung bereit ist. Weitergehende Analysen unserer Umfragedaten (aus Platzgründen hier nicht ausgewiesen) deuten aber darauf hin, dass die Hauptverantwortung in diesen Bereichen nach wie vor beim Staat gesehen wird. Es scheint sich bei der Zustimmung zu größerer Eigenverantwortung demnach eher um die Bereitschaft zu *ergänzender* privater Vorsorge zu handeln, nicht jedoch um die Akzeptanz eines umfassenden Abbaus staatlicher Leistungen.

In diesem Zusammenhang ist nicht nur relevant, wie es um die grundsätzliche *Bereitschaft* der Bürger zu mehr Eigenverantwortung und privater Vorsorge bestellt ist,

Abb. 2: Gewünschte Eigenverantwortung in den Politikbereichen Rente, Gesundheit, Arbeitslosigkeit – Angaben in % –



Frageformulierungen: „Inwieweit sollte der Einzelne für die folgenden Dinge mehr Verantwortung übernehmen, d.h. auch mehr Eigenfinanzierung leisten?: Lebensstandard im Alter; – Gesundheitliche Versorgung; – Arbeitslosigkeit“. Antwortkategorien von 1 = überhaupt keine Eigenverantwortung bis 5 = viel mehr Eigenverantwortung.

Quelle: Survey „Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat“ 2007, N = 981, 978, 967 (von links nach rechts), gewichtete Daten.

WSI MITTEILUNGEN

sondern auch, ob sie dazu *in der Lage* sind. Eine Einschätzung dieser Frage für den Bereich der Alterssicherung erlaubt *Tabelle 1*, in der angegeben ist, inwieweit sich die Befragten derzeit imstande sehen, privat Geld für ihren Ruhestand zurückzulegen, und welche Unterschiede es diesbezüglich zwischen verschiedenen Befragtengruppen gibt.

Hier zeigt sich, dass insgesamt eine Mehrheit der Befragten (55,4 %) „voll und ganz“ oder „eher“ der Aussage zustimmt, sich eine private Altersabsicherung derzeit nicht leisten zu können. Ein gutes Drittel (38,6 %) dagegen stimmt dieser Aussage „eher“ oder „überhaupt nicht zu“ und ist demzufolge in der Lage, privat für das Alter vorzusorgen. Damit ergibt sich eine

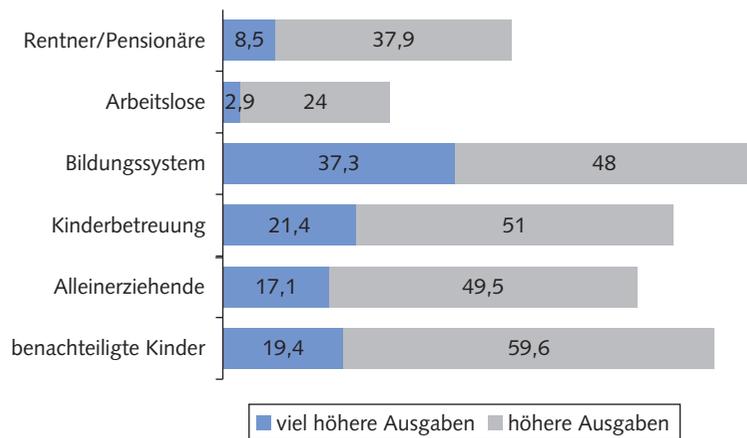
Tabelle 1: Möglichkeit zur privaten Altersvorsorge – in % –

	„Im Moment kann ich es mir nicht leisten, Geld für den Ruhestand beiseite zu legen“		
	„stimme voll und ganz/eher zu“	„weder/noch“	„stimme eher/überhaupt nicht zu“
Insgesamt	55,4	6,0	38,6
Alter			
16–34 Jahre	66,9	4,2	28,9
35–59 Jahre	48,2	7,5	44,4
60 Jahre und älter	69,7	0,5	29,8
Einkommen			
untere 20 %	82,9	5,8	11,3
obere 20 %	28,9	3,9	67,2
Geschlecht			
Männer	47,3	8,4	44,3
Frauen	63,7	3,5	32,8

Quelle: Survey „Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat“ 2007, N=667, gewichtete Daten.

WSI MITTEILUNGEN

Abb. 3: Gewünschte Intensität konsumtiver und investiver Sozialpolitik – Angaben in % –



Frageformulierungen: „Manche Leute sind der Ansicht, dass die staatlichen Ausgaben für die soziale Sicherung höher sein sollten, während andere Leute diese Ansicht nicht teilen. Geben Sie bitte für jede der folgenden Bevölkerungsgruppen an, ob Sie für diese Gruppe höhere oder niedrigere Sozialausgaben wünschen. Bitte denken Sie daran, dass höhere Ausgaben wahrscheinlich auch höhere Sozialabgaben für Sie bedeuten würden. Wenn Sie geringere Ausgaben wünschen, würde dies wahrscheinlich bedeuten, dass Sie weniger Sozialabgaben bezahlen müssten. Wünschen Sie sich höhere oder geringere staatliche Ausgaben für [Gruppe]?“; – Antwortkategorien an fehlende 100 %: „Ausgaben auf dem jetzigen Stand halten“, „geringere Ausgaben“ und „viel geringere Ausgaben“.

Quelle: Survey „Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat“ 2007, N = 964, 973, 993, 981, 954, 977 (von oben nach unten), gewichtete Daten.

WSI MITTEILUNGEN

Diskrepanz zwischen der eigentlich für richtig befundenen Eigenverantwortung und der Einschätzung eigener Möglichkeiten, dem gerecht zu werden.

Betrachtet man die Zustimmung zu dieser Auffassung in verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, so zeigen sich hier mehr oder weniger deutliche Unterschiede im Vergleich zur Gesamtbevölkerung.

(1) Bei den Unterschieden zwischen verschiedenen Altersgruppen fällt zunächst der hohe Anteil der 16–34-Jährigen (66,9 %) auf, die angeben, derzeit nicht für ihr Alter vorsorgen zu können. Dies ist insbesondere angesichts der Tatsache, dass diese Gruppe zukünftig besonders auf eine private Absicherung angewiesen sein wird, bemerkenswert. Bei den 35–59-Jährigen ist der Anteil derjenigen, die angeben, momentan nicht privat für ihr Alter vorsorgen zu können, mit 48,2 % etwas geringer als in der Gesamtbevölkerung, und der Anteil derer, die privat für ihr Alter vorsorgen können, mit 44,4 % entsprechend höher. Eine im Vergleich zur Gesamtbevölkerung geringere Fähigkeit zur privaten Eigenvorsorge zeigt sich wiederum bei den über 60-Jährigen, womöglich auch, weil diese Gruppe sich momentan noch als relativ gut abgesichert empfindet.

(2) Betrachtet man die Fähigkeit zur privaten Altersvorsorge in Abhängigkeit vom Einkommen, so zeigt sich, dass erwartungsgemäß diejenigen im oberen Quintil der Einkommensverteilung im Vergleich zur Gesamtbevölkerung weitaus häufiger angeben, privat für ihr Alter vorsorgen zu können (67,2 %). Bei den Befragten im unteren Quintil der Einkommensverteilung findet sich hingegen das umgekehrte Bild: Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung geben sie weitaus eher an, sich derzeit keine private Altersvorsorge leisten zu können (82,9 %).

(3) Nicht zuletzt verteilt sich die Fähigkeit zur privaten Altersvorsorge auch ungleich über die Geschlechter. Männer geben im Vergleich zur Gesamtbevölkerung weniger häufig an, dass sie sich eine private Altersvorsorge derzeit nicht leisten können (47,3 %), während dies für Frauen häufiger der Fall ist (63,7 %). Vor dem Hintergrund der häufigeren Erwerbsunterbrechungen von Frauen erscheinen diese Schwierigkeiten beim Aufbau einer adäquaten Altersversorgung problematisch.

Alles in allem zeigen diese Ergebnisse, dass grundsätzlich eine recht hohe Bereitschaft

zu mehr Eigenverantwortung und (ergänzender) privater Vorsorge vorhanden ist. Am Beispiel der privaten Altersvorsorge wird jedoch auch deutlich, dass die Fähigkeit zu eigenverantwortlicher Vorsorge ungleich verteilt ist. Besonders fällt auf, dass mit den Jüngeren, Geringverdienern und Frauen vor allem diejenigen Gruppen angeben, momentan nicht privat für ihr Alter vorsorgen zu können, für die dies besonders geboten wäre und die angesichts zu erwartender Rückgänge im Leistungsniveau der Gesetzlichen Rentenversicherung zukünftig von Altersarmut betroffen sein könnten.

3.2 KONSUMTIVE UND INVESTIVE SOZIALPOLITIK

Alterssicherung, Gesundheitsversorgung und z. T. auch die Arbeitsmarktpolitik gehören traditionellerweise zu den eher konsumtiv ausgerichteten Politikfeldern. Wie stellt sich nun im Vergleich hierzu die Unterstützung für höhere Ausgaben im Sinne der eingangs skizzierten investiven Sozialpolitik dar? *Abbildung 3* gibt einen Überblick, inwieweit höhere Ausgaben in einzelnen sozialpolitischen Aufgabenfeldern unterstützt bzw. gewünscht werden.

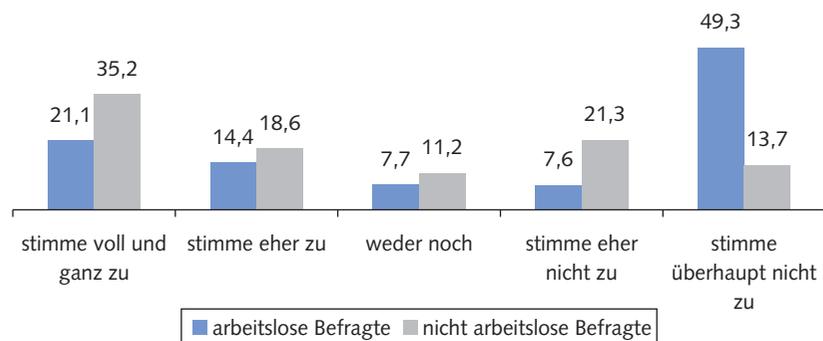
Deutlich wird, dass sich die Befragten im Vergleich zu den eher konsumtiv orientierten Ausgabenbereichen für Rentner/Pensionäre und Arbeitslose in weitaus stärkerem Maße für höhere Ausgaben in den sogenannten investiven Politikfeldern aussprechen. Die größte Zustimmung erfahren Ausgabensteigerungen im Bildungssystem, die von 85,3 % der Befragten befürwortet werden, gefolgt von höheren Ausgaben für Kinder aus benachteiligten Familien, für die sich insgesamt 79 % der Befragten aussprechen. Diese beiden Ausgabenbereiche können zu den investiven oder produktiven Sozialpolitikbereichen gezählt werden, da sie direkt oder indirekt zur Steigerung des Humankapitals beitragen und so im Sinne eines vorsorgenden Sozialstaats die potenzielle Angewiesenheit auf Sozialleistungen verhindern helfen sollen (Esping-Andersen et al. 2002). Darüber hinaus erhalten aber auch höhere Ausgaben für Kinderbetreuung und Alleinerziehende mit 72,4 % bzw. 66,6 % (vgl. Abb. 3) eine hohe Zustimmung unter den Befragten (vgl. auch die Befunde bei Ullrich 2008, S. 118f.). Mangelnde Kinderbetreuung ist insbesondere unter Alleinerziehenden ein zentraler

Grund für den Bezug von Sozialleistungen infolge von Arbeitslosigkeit oder Teilzeiterwerbstätigkeit (Dietz et al. 2009). Insofern diese Maßnahmen also dabei helfen, die Erwerbsbeteiligung von Eltern minderjähriger Kinder zu erhöhen, können sie potenziell zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit bei Alleinerziehenden (sowie von Armut bei nicht- bzw. teilzeiterwerbstätigen Elternteilen) beitragen und somit ebenfalls zum Maßnahmenkreis investiver Sozialpolitik gerechnet werden. Für die klassischen, eher konsumtiv orientierten Ausgabenbereiche Alterssicherung und Arbeitslosigkeit fällt die Zustimmung für weitere Ausgabensteigerungen deutlich geringer aus. Lediglich 46,4 % (vgl. Abb. 3) der Befragten sprechen sich für „höhere“ oder „viel höhere“ Ausgaben für Rentner und Pensionäre aus, bei den Ausgaben für Arbeitslose ist dies nicht einmal ein Drittel der Befragten (26,9 %). Falls sich weitere Reformen des deutschen Wohlfahrtsstaates also am Paradigma des investiven Sozialstaates orientieren, könnten sie mit weitreichender Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung rechnen.

3.3 ARBEITSMARKT UND AKTIVIERUNG

Neben den oben angesprochenen flankierenden Maßnahmen zur Befähigung zur Arbeitsmarktteilhabe (Kinderbetreuung, Investition in Humankapital) gehören auch direkt auf die Gruppe der Arbeitslosen gerichtete Aktivierungsmaßnahmen zum Repertoire investiver Sozialpolitik. Hierbei handelt es sich um den politischen Versuch, mittels steuernder Elemente – u. a. durch eine stärkere Konditionalität der Leistungsgewährung, vermehrte Auflagen sowie schärfere Sanktionen (z. B. Kürzung von Transfers) – auf der Seite der Arbeitslosen marktkonformes Verhalten zu erzeugen (Dingeldey 2006, S. 9). Diese Maßnahmen beruhen meist auf der Vorstellung, Arbeitslosigkeit sei vorrangig durch das individuelle Verhalten der Arbeitslosen selbst bedingt und daher auch durch entsprechende Korrekturen dieser Verhaltensmuster zu beseitigen. Diese Ansicht ist auch innerhalb der deutschen Bevölkerung verbreitet, aber keineswegs gleich verteilt. Während eine knappe Mehrheit von 52,3 % der Befragten der Aussage „Die meisten Arbeitslosen hierzulande könnten einen Arbeitsplatz finden, wenn Sie wirklich wollten“ zustimmt, lehnt ein gutes Drittel (36,8 %) diese Einschätzung ab (Daten

Abb. 4: Überwindung von Arbeitslosigkeit und Erwerbsstatus
– Angaben in % –



Frageformulierung: „Die meisten Arbeitslosen könnten hierzulande einen Arbeitsplatz finden, wenn sie wirklich wollten“. Antwortkategorien von 1 = stimme voll und ganz zu bis 5 = stimme überhaupt nicht zu.

Quelle: Survey „Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat“ 2007, N = 982, gewichtete Daten.

WSI MITTEILUNGEN

hier aus Platzgründen nicht ausgewiesen). Deutliche Unterschiede in den Ansichten zu dieser Frage zeigen sich, wenn man die Antworten von arbeitslosen Befragten mit denen der Befragten vergleicht, die nicht arbeitslos sind (Abbildung 4).

Aus Abbildung 4 geht hervor, dass die Vorstellung, viele Arbeitslose würden sich nicht genug Mühe beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt geben, erwartungsgemäß weitaus stärker von Befragten vertreten wird, die selbst nicht arbeitslos sind (dies schließt sowohl Erwerbstätige als auch Rentner, Studenten, Hausfrauen usw. ein). Die Verteilung der Einstellungen folgt hier derjenigen innerhalb der Gesamtbevölkerung. Arbeitslose Befragte hingegen lehnen diese Einschätzung in weitaus stärkerem Maße ab (56,9 %). Immerhin stimmt aber auch ein gutes Drittel der Arbeitslosen (35,5 %) dieser Ansicht zu.

Angesichts dieser Befunde kann man nun erwarten, dass die Zustimmung zu Aktivierungsmaßnahmen ebenfalls nicht einheitlich ausfällt. Um dies zu überprüfen wird im Folgenden die Bewertung von Aktivierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose seitens der Bevölkerung mit soziodemografischen Merkmalen der Befragten verknüpft. Auf diese Weise können Aussagen über zustimmende bzw. ablehnende Haltungen in verschiedenen Bevölkerungsgruppen getroffen werden. Die in Tabelle 2 dargestellten Maßnahmen können als ausgesprochen relevante Mittel zur Aktivierung von Arbeitslosen gelten. Mithilfe der Abfrage der Zustimmung zu den Fragen, ob Arbeitslose a) jede angebotene Arbeit annehmen sollten, b) Pendelzeiten von mehr

als zwei Stunden akzeptieren sollten oder c) für eine neue Anstellung zum Umzug bereit sein sollten, werden drei Dimensionen dieses Instruments aktivierender Arbeitsmarktpolitik gegenübergestellt. Über das statistische Verfahren der logistischen Regressionsanalyse lassen sich die Wahrscheinlichkeiten des Auftretens eines Wertes der abhängigen Variablen für verschiedene unabhängige Variablen vorhersagen. Im vorliegenden Fall kann so die Wahrscheinlichkeit der Zustimmung zu bestimmten Aktivierungsmaßnahmen mit soziodemografischen Faktoren verknüpft werden.

(1) Die Zustimmung zur Forderung, Arbeitslose sollten *bereit sein, jede Arbeit anzunehmen*, ist insbesondere bei Frauen sowie innerhalb der Altersgruppe der 16- bis 34-Jährigen und der älteren Bevölkerung (60 Jahre und älter) größer als bei Männern bzw. Befragten der mittleren Altersgruppe (Tabelle 2, Spalte 2). Befragte mit hohen Bildungsabschlüssen (Hochschulabschluss) sind dagegen weniger geneigt, dieser Aktivierungsmaßnahme zuzustimmen, womöglich aufgrund der mit ihr verbundenen Entwertung des Humankapitals der Arbeitslosen.

(2) Die Erwartung, dass Langzeitarbeitslose *Pendelzeiten von mehr als zwei Stunden* in Kauf nehmen sollten, um zum Arbeitsort zu gelangen (Tabelle 2, Spalte 3), wird vor allem von der älteren Bevölkerung ab 60 Lebensjahren geteilt. Vermutlich ist dieses Resultat auch der Tatsache geschuldet, dass jene Gruppe zum großen Teil aus Rentnern und Pensionären besteht, die

Tabelle 2: Zustimmung zu Aktivierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose (logistische Regressionsanalyse)

	Arbeitslose sollten...		
	jede angebotene Arbeit annehmen	lange Pendelzeiten akzeptieren	in andere Stadt umziehen
Frau (Ref.: Mann)	2,185 ***	0,818	0,932
Alter (Ref.: 35–59 Jahre)			
16–34 Jahre	1,400 *	1,126	0,805
60 Jahre und älter	2,634 ***	1,596 **	1,847 ***
Bildung (Ref.: mittlere Bildung)			
niedrige Bildung	1,177	1,746 ***	0,671 **
hohe Bildung	0,553 **	1,096	1,579
Einkommen			
untere 20 %	0,831	1,448 **	0,620 **
obere 20 %	1,042	1,996 ***	1,977 **
Arbeitslos (Ref.: nicht arbeitslos)	0,670	0,376 ***	0,511 **
Neue Bundesländer (Ref.: alte BL)	0,900	0,968	0,800
N	771	788	751
R ² (McFadden)	0,063	0,041	0,071

Legende: * p<.1; ** p<.05; *** p<.01

Quelle: Survey „Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat“ 2007, gewichtete Daten, ausgewiesen sind odds ratios. Frageformulierung: „Welche der folgenden Aufgaben sollten Langzeitarbeitslose jeden Alters Ihrer Ansicht nach akzeptieren, um Arbeitslosengeld zu erhalten? Sollten sie ... a) ... jede bezahlte Arbeit annehmen die ihnen angeboten wird? b) ... tägliche Pendelzeiten von mehr als zwei Stunden akzeptieren? c) ... in eine andere Gemeinde oder Stadt ziehen, um Arbeit zu finden?“ Antwortkategorien: 1 = „Ja“, 0 = „Nein“. Erläuterung: Die in den Spalten berichteten Zahlen im Wertebereich zwischen 0 und <1 stehen für einen negativen Zusammenhang zwischen der unabhängigen Variable (Zeile) und der abhängigen Variable (Spalte) bzw. für eine Ablehnung der in der Spaltenüberschrift genannten Aktivierungsmaßnahme durch Individuen mit dem in der Zeile genannten soziodemografischen Merkmal. Zahlen im Wertebereich >1 stehen für einen positiven Zusammenhang bzw. für eine Zustimmung zur jeweiligen Aktivierungsmaßnahme durch die befragten Individuen. Die Sterne hinter den Zahlen geben an, ob es sich um einen statistisch signifikanten Zusammenhang handelt.

WSI MITTEILUNGEN

nicht mehr der Erwerbsbevölkerung angehören und damit nicht zu den Adressaten von Aktivierungsmaßnahmen zählen. Bemerkenswert ist allerdings, dass neben den Beziehern höherer Einkommen auch die Empfänger von Löhnen und Gehältern am unteren Ende der Einkommensskala (im Vergleich zu den Beziehern mittlerer Einkommen) sowie niedrig Gebildete diesem Steuerungsinstrument eher zustimmen. Eindeutig ablehnend ist hingegen die Haltung von Arbeitslosen. Diese von der Aktivierung direkt betroffene Gruppe ist offensichtlich nicht bereit, für einen Arbeitsplatz Pendelzeiten von zwei Stunden zu akzeptieren.

(3) Die Befürworter der Forderung, *Arbeitslose sollten in eine andere Stadt umziehen*, um Arbeit zu finden, sind erneut vor allem unter den älteren Befragten auszumachen. Auch Bezieher von hohen Einkommen sind der Ansicht, dass Arbeitslose mehr Bereitschaft zur Mobilität zeigen sollten. Ablehnend stehen dieser Aktivierungsmaßnahme insbesondere benachteiligte Bevölkerungsgruppen (Geringqualifizierte, Niedrigverdiener) und Arbeitslose gegenüber. Sowohl Befragte mit niedrigen Bildungsabschlüssen als auch Bezieher von geringen Einkommen sprechen sich gegen dieses Instrument zur Aktivierung aus und bringen damit ihre eigene Bedrohungslage zum Ausdruck. Vor allem Geringqualifi-

zierte sind im Falle von Arbeitslosigkeit schlechter in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren und daher Ziel staatlicher Aktivierungsmaßnahmen. Sie sind folglich ebenso unter den Gegnern dieser Maßnahme zu finden wie die tatsächliche Zielgruppe, die Arbeitslosen.

Diese Befunde zeigen vor allem, dass Unterschiede zwischen Art und Qualität der Maßnahme gemacht werden. Folglich sind auch keine einheitlichen Urteile zu finden, die auf eine generelle Zustimmung bzw. Ablehnung von Aktivierungsmaßnahmen seitens der untersuchten Bevölkerungsgruppen schließen lassen. Wie sich allerdings herausstellt, sind offenbar auch Risikogruppen je nach Ausgestaltung und Umfang der Maßnahme bereit, Aktivierungen und negative Konsequenzen im Falle von eigener Arbeitslosigkeit zu akzeptieren. So lehnen es Geringverdiener und Personen mit niedriger Bildung zwar ab, dass Arbeitslose den Wohnsitz für einen neuen Arbeitsplatz wechseln sollten. Gleichzeitig befürworten sie aber, dass Arbeitslose für einen Arbeitsplatz verlängerte Pendelzeiten in Kauf nehmen sollten. Die Risikogruppen des Arbeitsmarktes stimmen also jenen Aktivierungsmaßnahmen zu, mit denen nicht allzu hohe (materielle wie immaterielle) Kosten verbunden sind. Aktivierung als Instrument investiver Sozialpolitik wird demnach weder einheitlich noch

pauschal beurteilt. Zustimmung bzw. Ablehnung von Maßnahmen sind abhängig von ihrer Qualität und vom Ausmaß ihrer Anforderungen an die von Arbeitslosigkeit betroffenen oder bedrohten Menschen.

4 Fazit

In diesem Artikel wurde auf der Grundlage aktueller Umfragedaten ein Einblick in die sozialpolitischen Orientierungen innerhalb der deutschen Bevölkerung in Zeiten wachsender Herausforderungen für den Sozialstaat gegeben. Dabei zeigt sich, dass die Befragten viele der innerhalb der letzten Jahre angestoßenen Reformen grundsätzlich unterstützen – allerdings erfolgt diese Unterstützung nicht vorbehaltlos.

(1) So sind zwar die meisten Befragten der Ansicht, dass die Einkommensungleichheit in Deutschland zu groß sei, doch weniger als die Hälfte spricht sich für eine Umverteilung von Einkommen von oben nach unten aus. Stattdessen hält ein großer Teil der Befragten die Chancenungleichheit im Bildungswesen für ungerecht. Man könnte daher vermuten, dass die Bürger eine Politik der Chancengleichheit als Reaktion auf sich verschärfende Ungleichheiten befürworten (vgl. ähnlich McCall/Kenworthy 2009).

(2) Die Mehrheit der Befragten ist überdies zur Übernahme größerer Eigenverantwortung in den Bereichen Alterssicherung, Gesundheit und teilweise auch am Arbeitsmarkt durchaus bereit. Die Ergebnisse bei der Alterssicherung zeigen aber auch, dass trotz dieser generellen Bereitschaft die Fähigkeit zur Eigenvorsorge ungleich verteilt ist. Insbesondere sind gerade diejenigen Gruppen, die aufgrund unterbrochener Erwerbsbiografien, geringer Einkünfte und künftig sinkender Rentenniveaus besonders in eine private Vorsorge investieren sollten, laut eigenen Angaben hierzu nicht in der Lage.

(3) Für einen möglichen sozialpolitischen Paradigmenwechsel vom für- bzw. versorgenden Wohlfahrtsstaat hin zum investiven Sozialstaat zeichnet sich eine recht breite Unterstützung ab. Dies betrifft vor allem diejenigen Politikbereiche, die auf die (direkte oder indirekte) Investition in Bildung

und Humankapital abzielen (z. B. Bildung, Kinderbetreuung). Bezüglich der im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen verstärkten Elemente aktivierender Arbeitsmarktpolitik fällt die Reaktion der Bürger verhaltener aus.

Vor diesem Hintergrund scheint es nicht unwahrscheinlich, dass weitere, am Paradigma investiver Sozialpolitik orientierte Reformen des deutschen Sozialstaats mit

dem Zuspruch der Sozialbürger rechnen können. Gleichzeitig möchte die deutsche Bevölkerung den Sozialstaat aber nicht aus seiner Verantwortung entlassen. Es ist daher wichtig, dass weitere Reformbemühungen des sozialstaatlichen Arrangements nicht nur unter dem Gesichtspunkt ökonomischer Effizienz diskutiert werden, sondern auch hinsichtlich ihrer Kompatibilität mit den normativen Orientierungen innerhalb der Bevölkerung. „We must be

certain“, so betont auch Esping-Andersen (2002, S. 8), „that any design for a new social contract conforms to prevailing normative definitions of justice“. Nur, wenn sozialpolitische Reformen auch von einem allgemein geteilten populären Konsens getragen werden, wird langfristig nicht nur ein ökonomisch tragfähiges, sondern auch sozial nachhaltiges sozialpolitisches Arrangement möglich sein.

LITERATUR

Brettschneider, A. (2008): On the Way to Social Investment? The Normative Recalibration of the German Welfare State, in: *German Policy Studies* 2, S. 19–66

Dietz, M./Müller, G./Trappmann, M. (2009): Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben, Nürnberg

Dingeldey, I. (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 8/9, S. 3–9

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, London

Esping-Andersen, G. (1996): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in: Esping-Andersen, G. (Hrsg.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London, S. 1–31

Esping-Andersen, G. (2002): Towards the Good Society, Once Again?, in: Esping-Andersen, G./Gallie, D./Hemerijck, A./Myles, J. (Hrsg.): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, S. 1–25

Esping-Andersen, G./Gallie, D./Hemerijck, A./Myles, J. (2002): *Why we need a new Welfare State*, Oxford

Flora, P./Alber, J./Kohl, J. (1977): Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, in: *Politische Vierteljahresschrift* 18, S. 705–772

Giddens, A. (1998): *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge

Kaufmann, F.-X. (2009): Schutz – Sicherung – Befähigung. Dauer und Wandel im Sozialstaatsverständnis, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 1, S. 13–23

Kenworthy, L. (2008): *Jobs with Equality*, Oxford

Leitner, S./Lessenich, S. (2003): Assessing Welfare State Change: The German Welfare State between Reciprocity and Solidarity, in: *Journal of Public Policy* 23, S. 325–347

McCall, L./Kenworthy, L. (2009): Americans' Social Policy Preferences in the Era of Rising Inequality, in: *Perspectives on Politics* 7 (im Erscheinen, verfügbar unter: <http://www.u.arizona.edu/~lkenwor/pop2009.pdf>)

Offe, C. (1998): Der deutsche Wohlfahrtsstaat: Prinzipien, Leistungen, Zukunftsaussichten, in: *Berliner Journal für Soziologie* 1, S. 359–380

Ullrich, C. G. (2008): *Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Präferenzen, Konflikte, Deutungsmuster*, Wiesbaden