

Hohe Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates trotz kritischer Leistungsbewertung: Wohlfahrtsregime und Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat im europäischen Vergleich

Kohl, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kohl, J. (2013). Hohe Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates trotz kritischer Leistungsbewertung: Wohlfahrtsregime und Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat im europäischen Vergleich. *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, 50, 1-7. <https://doi.org/10.15464/isi.50.2013.1-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Inhalt

Hohe Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates trotz kritischer Leistungsbewertung	1
The Loneliness of the Unemployed: Social and Political Participation in Germany in a European Context	7
Strategie des „active ageing“ in Deutschland besonders erfolgreich	11
Tagungshinweis: „Subjektives Wohlbefinden in der Lebensqualitätsforschung. Ergebnisse vor dem Hintergrund einer neu belebten Diskussion.“	16

Hohe Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates trotz kritischer Leistungsbewertung

Wohlfahrtsregime und Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat im europäischen Vergleich

In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung ist es seit der bahnbrechenden Studie „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ von Esping-Andersen (1990) üblich geworden, verschiedene „Regime“ oder Typen von Wohlfahrtsstaaten zu unterscheiden. Diese werden meist als Idealtypen definiert durch unterschiedliche Leitbilder und Zielvorstellungen, die konsequenterweise in institutionellen Gestaltungsmerkmalen der wohlfahrtsstaatlichen Programme und Leistungen ihren Ausdruck finden. Es ist jedoch eine offene und bisher wenig erforschte Frage, ob sich auch die Einstellungen der (Wahl-)Bevölkerung zum Wohlfahrtsstaat je nach Regimetyp unterscheiden. Unterschiedliche Vermutungen sind denkbar (vgl. Svallfors 2003, 2012, van Oorschoot/Meulemann 2012): Wenn in der öffentlichen Diskussion von einer Legitimations- oder Akzeptanzkrise des Wohlfahrtsstaates die Rede ist, wird eine solche Differenzierung meist nicht vorgenommen. Es wird vielmehr pauschalierend davon ausgegangen, dass Wohlfahrtsstaaten in der Gegenwart mit ökonomischen und demographischen Strukturproblemen konfrontiert sind, denen sie nicht mehr gewachsen sind und die folglich mehr oder weniger zwangsläufig zu Vertrauens- und Akzeptanzverlusten in der Bevölkerung führen. Aus der Logik demokratischer Willensbildungsprozesse ist demgegenüber abzuleiten, dass solche regimespezifischen Einstellungsmuster eher wahrscheinlich sind. In demokratisch verfassten politischen Systemen sollten nämlich die von Regierungen verfolgten Policies den politisch artikulierten Forderungen und Präferenzen der (Mehrheit der) Bevölkerung entsprechen. Unterschiedliche Regimetypen resultieren aus dieser Sicht aus national unterschiedlichen politischen Kräfteverhältnissen und politischen Präferenzen. Im Ergebnis bekämen die Bürger diejenige Version des Wohlfahrtsstaates, die sie mehrheitlich wollten, d. h. die ihren Einstellungen zur sozialpolitischen Verantwortung des Staates entspricht.

Jedoch werden komplexe Institutionen wie Wohlfahrtsstaaten nicht „aus einem Guss“ geschaffen, sondern haben meist eine lange Entwicklungsgeschichte, an der zahlreiche Akteure mit unterschiedlichen Interessen beteiligt waren (und noch sind). Sie spiegeln daher oft Kräfteverhältnisse und Wertvorstellungen der Vergangenheit wider, während die Lebensbedingungen und Wertvorstellungen der heute lebenden Generationen einem raschen Wandel unterworfen sind. Aus dieser Perspektive erscheint es geradezu wahrscheinlich, dass es zu Diskrepanzen zwischen den in sozialpolitischen Programmen institutionalisierten Inter-

sen und Wertvorstellungen und denen der heute lebenden Bevölkerung kommen kann. Andererseits ist es gerade die Eigenart von Institutionen (manche Theoretiker würden sagen: ihre Funktion), dass sie das Denken und Handeln der Menschen strukturieren, die in ihrem Geltungsbereich leben. In diesem Fall wäre der Kausalzusammenhang allerdings umgekehrt wie bei der oben skizzierten demokratischen Willensbildung. Die „normative Kraft des Faktischen“ würde das Bewusstsein und die Einstellungen der Bürger derart prägen, dass im Ergebnis mit einer engen Entsprechung von Regimetyp und Einstellungsmustern zu rechnen wäre.

Editorial

Das Erscheinen dieser 50. Ausgabe von ISI nehmen wir zum Anlass, uns wieder einmal direkt an Sie als unsere Leserinnen und Leser zu wenden.

Im Januar 1989 erstmals publiziert, berichtet ISI seit 25 Jahren zweimal jährlich über Themen, die Wohlfahrt und Lebensqualität der Bürger berühren. Die dafür erforderliche Ausdauer und Begeisterung wäre ohne das kontinuierliche Interesse sowie die Anerkennung und Ermutigung unserer zahlreichen Leser nicht möglich gewesen. Das Ziel, Sozialwissenschaftler, aber auch Interessenten aus der Politik, Verwaltung, der Wirtschaft, Schulen und den Medien möglichst anschaulich und in leicht verständlicher Form mit fundierten empirischen Informationen über die Entwicklung der Lebensverhältnisse und Trends des sozialen Wandels zu versorgen, erscheint uns heute so aktuell wie damals. Das Interesse an einer über das ökonomische Blickfeld hinausreichenden Wohlfahrtsmessung und Sozialberichterstattung, wie wir sie mit ISI verfolgen, hat in den letzten Jahren sogar noch deutlich zugenommen.

Mit dieser 50. Ausgabe werden zwei Neuerungen eingeführt: Auf den ersten Blick erkennbar ist das neue Gesicht und Erscheinungsbild, das ISI mit dieser Ausgabe erhält. Das erneuerte Layout fügt sich nicht nur harmonischer in das „corporate design“ von GESIS ein; nach 32 Ausgaben im unveränderten Layout schien uns zudem auch eine optische Auffrischung und Veränderung fällig zu sein. Gleichzeitig erscheint ISI von nun an im Vierfarbdruck, was insbesondere für die Gestaltung von Grafiken Qualitätsverbesserungen verspricht. Langjährige Leser werden zudem bemerken, dass in dieser Ausgabe erstmals ein Artikel in englischer Sprache erscheint. ISI soll zwar auch zukünftig primär deutschsprachig bleiben, sich aber gleichzeitig für Ausnahmen öffnen. Damit hoffen wir, nicht nur häufiger ausländische Autoren gewinnen, sondern ISI noch stärker als bisher zu einem Medium der europäischen Sozialberichterstattung weiterentwickeln zu können. Vorgesehen ist zudem, bereits in Kürze ausgewählte Beiträge auch in englischer Übersetzung auf einer neuen Website zugänglich zu machen.

Wir hoffen, dass die Neuerungen auch bei Ihnen auf positive Resonanz stoßen und Sie ISI auch zukünftig als Leser die Treue halten.

Heinz-Herbert Noll, Gesis
Leiter des Zentrums für
Sozialindikatorenforschung
Tel.: 0621 / 1246-241
heinz-herbert.noll@gesis.org

Diese unterschiedlichen, kaum miteinander zu vereinbarenden Hypothesen sollen in diesem Beitrag im europäischen Vergleich überprüft und einer empirischen Klärung näher gebracht werden. Dabei wird eine wichtige Unterscheidung hinsichtlich des Gegenstands der Einstellungen vorgenommen, die in der öffentlichen Diskussion oft nicht genügend beachtet wird. Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat können sich zum einen auf ein ideales Konzept eines Wohlfahrtsstaates beziehen, also zum Ausdruck bringen, was nach Meinung der Bürger ein idealer Wohlfahrtsstaat tun bzw. wofür er verantwortlich sein sollte. Sie können sich zum anderen auf die *real existierenden*, national unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten und deren Funktionieren beziehen bzw. deren Leistungen bewerten. In diesem Fall bringen die Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat die Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit der Bürger mit den Leistungen des Wohlfahrtsstaates bzw. einzelnen seiner Teilsysteme zum Ausdruck, wie sie von den Bürgern wahrgenommen werden.¹

Es ist offensichtlich, dass es sich hierbei um zwei verschiedene Einstellungsdimensionen handelt, die sich zu unterschiedlichen Konstellationen verbinden können. Es ist beispielsweise sowohl denkbar, dass die Bürger dem Staat eine hohe sozialpolitische Verantwortung zuschreiben, aber mit seinen Leistungen unzufrieden sind, als auch, dass sie weniger hohe Erwartungen an den Staat bezüglich der Gewährleistung ihrer Wohlfahrt haben, aber mit seinen Leistungen durchaus zufrieden sind. Es erscheint deshalb nicht gerechtfertigt, von der Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit mit einem real existierenden Wohlfahrtsstaat auf die Zustimmung bzw. Ablehnung der normativen Idee eines Wohlfahrtsstaates zu schließen.

Die folgenden Analysen beruhen auf einer Auswertung der 4. Welle des *European Social Survey* (ESS) von 2008, in der die Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat ein Schwerpunktthema bildeten.² Von den insgesamt 29 Ländern, in denen der *European Social Survey* durchgeführt wurde, wurden 16 Länder aus verschiedenen geographischen Regionen Europas in die Analyse einbezogen, die zudem unterschiedliche Ausprägungen des Wohlfahrtsstaats repräsentieren. Nach der bekannten Wohlfahrts(staats)typologie von Esping-Andersen (1990) repräsentieren die nord-europäischen Länder Schweden, Norwegen, Dänemark und Finnland das sozialdemokratische Modell des Wohlfahrtsstaates, während die kontinentaleuropäischen Länder Deutschland, Frankreich, Belgien, die Niederlande und die Schweiz für den konservativ-korporatistischen Typus stehen. Dem liberalen Typus des Wohlfahrtsstaates entspricht im europäischen Kontext am ehesten Großbritannien.³ Die mediterranen Länder Spanien und Portugal stehen für ein rudimentäres Wohlfahrtsregime⁴; Die mittelosteuropäischen Länder Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn teilen

einerseits das sozialistische Erbe der Nachkriegszeit und in der Gegenwart die daraus folgenden politischen und ökonomischen Transformationsprobleme; andererseits betonen viele Autoren die historische und sozioökonomische Heterogenität dieser Ländergruppe, weswegen es problematisch erscheint, von einem „postsozialistischen“ Regimetypus zu sprechen.

Wie aus dem oben Gesagten schon ersichtlich, sei noch einmal darauf hingewiesen, dass es sich bei den Regimetypen nach Esping-Andersen um Idealtypen handelt, denen die realhistorischen „Fälle“ (Länder) nur näherungsweise entsprechen. Zudem ist zu bedenken, dass die institutionelle Gestaltung nationaler Wohlfahrtsstaaten auch dem historischen Wandel unterliegt, so dass eine eindeutige, von allen Autoren geteilte Zuordnung zu Regimetypen kaum möglich erscheint. Durch die Gruppierung der Länder entsprechend den fünf unterschiedlichen Regionen bzw. Typen und die Berechnung von Gruppendurchschnittswerten wird versucht, von länderspezifischen Besonderheiten abzusehen und „regimetypische“ Einstellungsunterschiede herauszuarbeiten. Bezüglich der normativen Erwartungen der Bürger an den Wohlfahrtsstaat enthält der ESS eine Reihe von Items zu Vorstellungen darüber, „wofür der Staat verantwortlich sein sollte“ (so im Originaltext des Fragebogens). Wir haben folgende sechs Aufgabenfelder herausgegriffen, die zum Teil klassische Aufgaben des Wohlfahrtsstaates, zum Teil aber auch neue Herausforderungen bzw. Anforderungen abbilden⁵:

- Sicherung eines angemessenen Lebensstandards im Alter,
- Sicherung einer ausreichenden Gesundheitsversorgung,
- Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für Arbeitslose,
- Gewährleistung „eines Arbeitsplatzes für jeden, der arbeiten will“ (was man als Umschreibung des Ziels einer aktiven Arbeitsmarktpolitik verstehen kann),
- Gewährleistung ausreichender Kinderbetreuungsmöglichkeiten für berufstätige Eltern (eine Aufgabe im Schnittfeld von Familien- und Arbeitsmarktpolitik),
- Die bezahlte Freistellung von Arbeitnehmern, die vorübergehend Pflegeaufgaben übernehmen (als eine neue Herausforderung, die sich angesichts des demographischen Wandels stellt).

Die Zustimmung zu diesen Items wurde jeweils auf einer Skala von 0 („überhaupt nicht verantwortlich“) bis 10 („voll und ganz verantwortlich“) gemessen. Somit können zunächst Ländermittelwerte für jeden Aufgabenbereich berechnet werden. Zum anderen kann durch Aggregation über die Aufgabenbereiche bzw. Politikfelder hinweg gewissermaßen ein „Index der sozialpolitischen Verantwortung des Staates“ gebildet werden. Auch wenn man darüber streiten mag, ob die genannten Aufgaben alle von gleicher Bedeutung sind, ist doch der Vergleich der Aufgabenbereiche unter-

einander, d. h. für welche Aufgaben dem Staat eine hohe oder geringe Verantwortung zugeschrieben wird, von großem Interesse, nicht zuletzt im Hinblick auf die Legitimitätsstiftende Funktion des sozialpolitischen Handelns.

In analoger Weise wurde versucht, die Wahrnehmung und Bewertung der Leistungen des Wohlfahrtsstaates durch die Bevölkerung gewissermaßen multidimensional zu messen. Die hierzu verwendeten Items sind die folgenden:

- Beurteilung des Lebensstandards von Rentnern und Pensionären
 - Beurteilung des Lebensstandards von Arbeitslosen
 - Beurteilung des Angebots bezahlbarer Kinderbetreuungsmöglichkeiten
 - Beurteilung der Chancen von Jugendlichen, einen Arbeitsplatz zu finden.
- Ergänzt werden diese Fragen, die sich auf die Lebenssituation bestimmter Bevölkerungsgruppen beziehen, durch zwei Fragen, die sich eher summarisch auf die Leistungs- bzw. Funktionsfähigkeit zweier institutioneller Teilsysteme beziehen:
- Einschätzung des gegenwärtigen Zustands des Gesundheitssystems, sowie
 - Einschätzung des gegenwärtigen Zustands des Bildungssystems.⁶

Die wahrgenommene Leistungsfähigkeit wurde wiederum in allen Fällen mit der

gleichen Skala von 0 („äußerst schlecht“) bis 10 („äußerst gut“) gemessen. In den positiven Bewertungen (6-10) drückt sich somit Zufriedenheit, in den negativen Bewertungen (0-4) überwiegende Unzufriedenheit mit den staatlichen Leistungen in dem betreffenden Aufgabenbereich aus. Auch hier werden sodann die Einzelbewertungen zu einem „Index der Bewertung der Leistungen des Wohlfahrtsstaates“ aggregiert.

Hohe Zustimmung zur sozialpolitischen Verantwortung des Staates

Generell kann davon ausgegangen werden, dass dem Staat in allen hier erfragten Lebensbereichen eine hohe Verantwortung zugeschrieben wird – allerdings mit deutlichen Abstufungen. Am höchsten ist die Zustimmung für *Gesundheitsversorgung* (8,5) und *Alterssicherung* (8,3), zwei klassische Bereiche staatlicher Sozialpolitik, die auch heute in allen europäischen Wohlfahrtsstaaten den bei weitem größten Teil der Sozialausgaben ausmachen. Eine bemerkenswert hohe Unterstützung zeigt sich auch für die staatliche Bereitstellung von *Kinderbetreuungsmöglichkeiten* sowie für die *Freistellung von Arbeitnehmern bei Übernahme von Pflegeaufgaben* (jeweils 7,5), zwei Bereichen, die erst in jüngerer Zeit verstärkte Aufmerksamkeit in der sozialpolitischen Diskussion gefunden haben. Relativ geringe, aber immer noch über-

durchschnittliche Unterstützung (gemessen am Skalennittelwert) findet die finanzielle *Absicherung von Arbeitslosen* (6,7) sowie staatliche Verantwortung für die *Schaffung von Arbeitsplätzen* (6,4). Bestätigt wird diese Rangfolge bezüglich der staatlichen Verantwortung, wenn man statt der durchschnittlichen Bewertung den prozentualen Anteil der Zustimmungen zu einer starken Rolle des Staates (6-10) als Indikator heranzieht. Dann sprechen sich über 90% der Befragten für die staatliche Verantwortung in den Bereichen Gesundheitsversorgung und Alterssicherung aus, jeweils über 80% für die staatliche Gewährleistung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten und für die Freistellung von Arbeitnehmern bei der Pflege von Angehörigen. Bei der sozialen Sicherung sehen immerhin noch 69% der Bürger den Staat in der Pflicht, bei der Schaffung von Arbeitsplätzen noch 64%. Jedoch gibt es länder- und regimespezifische Unterschiede im Ausmaß der Zustimmung. Über alle Aufgabenbereiche hinweg, d. h. gemessen am Index der zugeschriebenen staatlichen Verantwortung, sind die normativen Erwartungen an den Wohlfahrtsstaat am höchsten in den südeuropäischen Ländern Spanien und Portugal (8,2) – was erstaunt angesichts der rudimentären Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates in diesen Ländern. Überdurchschnittlich stark ausgeprägt sind die Erwartungshaltungen der Bürger gegenüber dem Staat auch in

Tabelle 1: Einstellungen zur Verantwortung des Staates in bestimmten Politikbereichen

	Konservativ (Kontinentaleuropa)					Liberal		Sozialdemokratisch (Skandinavien)					Rudimentär (Südeuropa)			Postsozialistisch (Mittelosteuropa)				Alle Länder	
	DE	FR	BE	NL	CH	Ø	GB	DK	FI	NO	SE	Ø	ES	PT	Ø	PL	HU	CZ	SK	Ø	
Angemessener Lebensstandard im Alter	7,4	7,9	7,9	7,7	7,2	7,6	8,5	8,3	8,4	8,7	8,5	8,5	8,9	8,8	8,9	8,7	8,8	8,2	8,3	8,5	8,3
Ausreichende gesundheitliche Versorgung für Kranke	8,3	8,1	8,0	8,3	7,7	8,1	8,7	8,9	8,8	9,0	8,7	8,8	9,0	8,7	8,9	8,9	8,1	8,3	8,3	8,7	8,5
Angemessener Lebensstandard für Arbeitslose	6,3	6,2	6,1	6,3	6,3	6,2	6,0	6,6	7,5	7,3	7,4	7,2	7,8	7,3	7,6	6,4	6,9	6,2	5,9	6,4	6,7
Arbeitsplatz für jeden, der arbeiten will	6,0	5,9	6,2	5,4	4,9	5,7	6,0	5,5	6,8	6,0	6,0	6,1	7,7	7,4	7,5	7,3	8,2	6,1	6,5	7,0	6,4
Ausreichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten für berufstätige Eltern	7,8	7,1	7,3	6,3	6,4	7,0	7,0	8,1	8,2	8,0	7,9	8,0	8,4	8,3	8,3	7,3	8,4	7,4	6,8	7,5	7,5
Bezahlte Freistellung von der Arbeit für Pflege von Familienmitgliedern	7,3	7,2	7,3	6,7	6,1	6,9	7,2	8,2	7,5	8,2	7,9	7,9	8,3	8,2	8,2	7,8	8,4	7,5	7,0	7,7	7,5
Ø	7,2	7,1	7,1	6,8	6,4	6,9	7,2	7,6	7,8	7,9	7,7	7,8	8,3	8,1	8,2	7,7	8,3	7,3	7,1	7,6	7,5

Anmerkung: Die Einstellungen werden auf einer Skala von 0 „äußerst schlecht“ bis 10 „äußerst gut“ gemessen. Durchschnittswerte pro Land und Politikbereich (sowie Durchschnitt über alle Politikbereiche); Alle Länder = Arithmetisches Mittel aller Ländermittelwerte

Datenbasis: European Social Survey 4, 2008 (eigene Berechnungen)

den skandinavischen Ländern (7,8) und den mittelosteuropäischen Ländern (7,6). Dies entspricht weitgehend den Erwartungen, die man aus der etatistischen Tradition des sozialdemokratischen Wohlfahrtsmodells sowie – im Falle Mittelosteuropas – aus den Erfahrungen des real existierenden Sozialismus ableiten kann. Im Regimevergleich unterdurchschnittlich ist dagegen die dem Staat zugeschriebene Rolle in den kontinentaleuropäischen Staaten (6,9) sowie in Großbritannien (7,2). Wir interpretieren dies so, dass in diesen Ländern zwar auch dem Staat die primäre, aber nicht die alleinige Verantwortung für die genannten Aufgabenbereiche zugeschrieben wird.

Im Ländervergleich fallen einige weitere Besonderheiten auf: In Großbritannien etwa findet die Rolle des Staates in den wohlfahrtsstaatlichen Kernbereichen Gesundheitsversorgung und Alterssicherung erstaunlich hohe Zustimmung, deutlich höher jedenfalls als in den Ländern des konservativ-korporatistischen Regimetypus. Wir interpretieren dies im Sinne der Anerkennung der Idee sozialer Staatsbürgerrechte in der Tradition des Beveridge-Plans – im Unterschied zur Idee der durch Beitragszahlungen erworbenen Leistungsansprüche im Bismarck'schen Sozialversicherungsmodell. In den Ländern des konservativen Wohlfahrtsmodells ist die Zustimmung zu einer starken Rolle des Staates am geringsten in der Schweiz und den Niederlanden, geringer noch als in Großbritannien! In der Gruppe der mittelosteuropäischen Länder fällt der

Gegensatz zwischen der überdurchschnittlich hohen Erwartungshaltung gegenüber dem Staat in Ungarn und Polen und einer vergleichsweise moderaten Erwartungshaltung in Tschechien und der Slowakei auf.

Deutliche Länderunterschiede bei der Bewertung der Leistungen

Zunächst fällt auf, dass die Beurteilung der vom Wohlfahrtsstaat erbrachten Leistungen weit weniger positiv ausfällt als die Erwartungen, die an ihn *idealerweise* herangetragen werden. Im Durchschnitt aller Untersuchungsländer schwanken die Werte – je nach Politikbereich – zwischen 4,0 und 5,8. Es besteht also offensichtlich eine mehr oder weniger große Diskrepanz zwischen den normativen Erwartungen an den Wohlfahrtsstaat und der Beurteilung seiner tatsächlichen Leistungen. Eine solche Diskrepanz ist an sich nichts Ungewöhnliches oder Beunruhigendes. Sie kann etwa den Anstoß geben und die Richtung weisen für sozialpolitische Reformen. Wenn allerdings die Diskrepanz, d. h. die Unzufriedenheit mit dem bestehenden System und seinen Leistungen ein gewisses Ausmaß überschreitet, kann dies auch zur Delegitimation des ganzen Systems führen. Die relativ stärksten positiven Bewertungen finden – im Länderdurchschnitt – das Bildungssystem (5,8) und das Gesundheitssystem (5,6). Am kritischsten bewertet werden die Sicherung des Lebensstandards von Arbeitslosen (4,0) und die Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen (4,6). Allerdings – und dies schwächt

die Aussagekraft dieser Durchschnittswerte – sind die länder- bzw. regimespezifischen Abweichungen hier wesentlich deutlicher ausgeprägt als bei den Fragen zur gewünschten Rolle des Staates. Dies war – wie eingangs bereits angedeutet – auch zu erwarten angesichts der länderspezifischen sozioökonomischen Gegebenheiten und der unterschiedlichen Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates. Denn damit dürften unterschiedliche sozialpolitische Prioritäten, aber auch Leistungsdefizite einhergehen.

So ist es etwa leicht nachzuvollziehen, dass die Einschätzung des Erfolgs der (passiven und aktiven) Arbeitsmarktpolitik wesentlich abhängt vom Ausmaß der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Jugendarbeitslosigkeit und dem vorhandenen Sicherungssystem für Arbeitslose. Infolgedessen fällt die Einschätzung des Lebensstandards von Arbeitslosen in den mittelosteuropäischen Ländern (2,9) (mit der partiellen Ausnahme Tschechiens) und in den südeuropäischen Ländern (3,4) besonders kritisch aus; aber auch in Deutschland und Frankreich bleibt die Einschätzung unter dem Durchschnitt (3,8). Die Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen werden ebenfalls in den süd- und mittelosteuropäischen Ländern (insbesondere in Ungarn und Portugal) besonders kritisch wahrgenommen, während sie beispielsweise in Dänemark, Norwegen und den Niederlanden als überwiegend positiv eingeschätzt werden.

Vergleicht man länderspezifisch die wahrgenommenen Problemschwerpunkte,

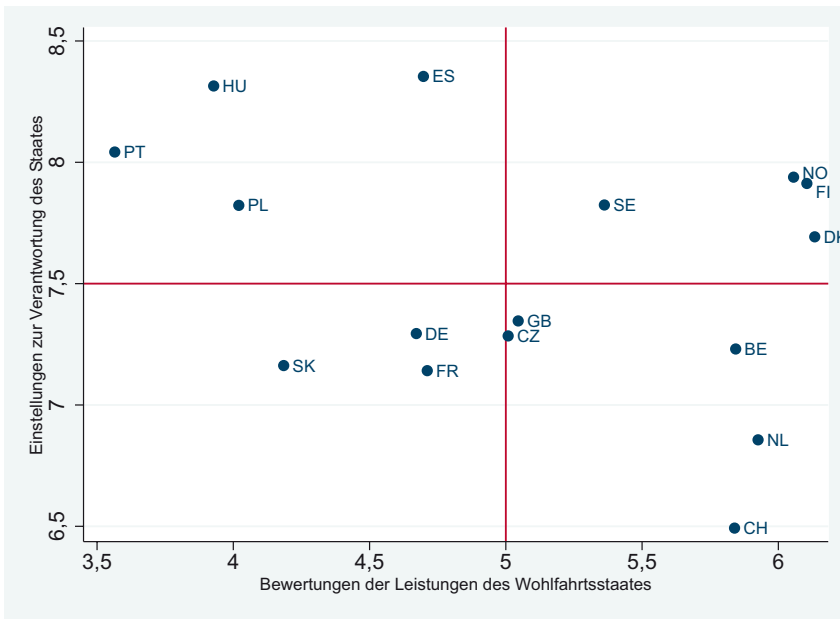
Tabelle 2: Bewertung der Leistungen des Staates in bestimmten Politikbereichen

	Konservativ (Kontinentaleuropa)					Liberal		Sozialdemokratisch (Skandinavien)					Rudimentär (Südeuropa)			Postsozialistisch (Mittelosteuropa)				Alle Länder	
	DE	FR	BE	NL	CH	Ø	GB	DK	FI	NO	SE	Ø	ES	PT	Ø	PL	HU	CZ	SK	Ø	
Lebensstandard von Rentnern / Pensionären	5,6	4,4	5,5	6,3	6,2	5,6	4,3	5,4	5,3	5,8	4,7	5,3	5,0	2,7	3,8	3,2	4,0	4,5	3,8	3,9	4,8
Lebensstandard von Arbeitslosen	3,8	3,8	5,0	5,1	4,9	4,5	4,7	5,1	4,2	5,0	4,2	4,6	3,7	3,0	3,4	2,4	2,4	3,9	2,8	2,9	4,0
Chancen junger Menschen, ihre erste Stelle zu finden	4,7	3,6	5,1	6,1	5,4	5,0	4,7	7,1	5,6	6,5	4,7	6,0	3,4	2,9	3,1	3,8	2,7	3,9	3,7	3,5	4,6
Angebot bezahlbarer Kinderbetreuungs- möglichkeiten für berufstätige Eltern	4,3	4,9	5,0	5,5	4,5	4,9	4,5	5,5	6,6	6,1	6,4	6,1	4,3	3,9	4,1	4,9	5,7	5,1	4,2	5,0	5,1
Zustand des Gesundheitssystems	4,7	6,0	7,4	6,2	7,0	6,3	5,9	5,8	6,6	6,0	6,0	6,1	6,1	4,3	5,2	3,8	3,8	5,4	4,4	4,3	5,6
Zustand des Bildungssystems	4,5	5,0	6,6	5,8	6,5	5,7	5,8	7,5	7,7	6,3	5,7	6,8	5,2	4,0	4,6	5,6	4,6	6,4	5,4	5,5	5,8
Ø	4,6	4,6	5,7	5,8	5,8	5,3	5,0	6,1	6,0	6,0	5,3	5,8	4,6	3,5	4,0	4,0	3,9	4,9	4,0	4,2	5,0

Anmerkung: Die Einstellungen werden auf einer Skala 0 „äußerst schlecht“ bis 10 „äußerst gut“ gemessen. Durchschnittswerte pro Land und Politikbereich (sowie Durchschnitt über alle Politikbereiche); Alle Länder = Arithmetisches Mittel aller Ländermittelwerte

Datenbasis: European Social Survey 4, 2008 (eigene Berechnungen)

Grafik 1: Einstellungen zur Verantwortung des Staates und Bewertungen der Leistungen des Wohlfahrtsstaates



Datenbasis: European Social Survey 4, 2008 (eigene Berechnungen)

so sind es in Deutschland vor allem die soziale Sicherung von Arbeitslosen und die Kinderbetreuungsmöglichkeiten für berufstätige Eltern, die von einer Mehrheit als unbefriedigend wahrgenommen werden (68% bzw. 54%). Aber auch der Zustand des Gesundheitssystems und des Bildungssystems wird – im Vergleich mit den übrigen Ländern – deutlich schlechter eingeschätzt.

Generell, d. h. über alle Aufgabenbereiche hinweg, werden die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in den skandinavischen Ländern (5,8) am positivsten bewertet, gefolgt von den kontinentaleuropäischen Ländern (5,3) und Großbritannien (5,0), also in jenen Ländern mit einer langen Tradition und einem hohen Institutionalierungsgrad des Wohlfahrtsstaates. Dies lässt den Schluss zu, dass die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in der Wahrnehmung der Bürger – trotz mancher Kritik im Einzelnen – tendenziell positiv bewertet werden und spricht gegen Behauptungen einer weit verbreiteten Unzufriedenheit. Dagegen ist die Unzufriedenheit der Bürger überdurchschnittlich hoch in allen süd- und mitteleuropäischen Ländern, also jenen Ländern, in denen wohlfahrtsstaatliche Institutionen – aus unterschiedlichen Gründen – bisher nur rudimentär und unzureichend institutionalisiert sind.

Differentielle Bewertungen von wohlfahrtsstaatlichen Zielen und Leistungen

In einem nächsten Schritt sollen nun die beiden Dimensionen miteinander kombiniert werden, wobei das Ausmaß der gewünschten staatlichen Verantwortung und die wahrgenommene Leistungsfähigkeit jeweils durch die oben erläuterten zusammenfassenden Indizes operationalisiert werden.

Es zeigt sich, dass der Zusammenhang zwischen den beiden Dimensionen nicht sehr hoch ist. Es ist keineswegs generell so, dass die Zufriedenheit mit den Leistungen des Wohlfahrtsstaates dort besonders hoch ist, wo dem Staat eine hohe Verantwortung für die Wohlfahrt seiner Bürger zugeschrieben

wird. Vielmehr unterscheiden sich auch Länder, in denen ähnlich hohe Erwartungen an den Staat gerichtet werden, u. U. erheblich im Ausmaß der Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit der Bürger mit seinen Leistungen. Das mag vor allem daran liegen, dass die nationalen Wohlfahrtsstaaten sich in ihren Leitbildern, ihrem Entwicklungsniveau, ihren institutionellen Arrangements und folglich auch in ihrer spezifischen Leistungsfähigkeit, ihren Stärken und Schwächen erheblich voneinander unterscheiden und dass sich diese Unterschiede auch in der Wahrnehmung und Bewertung durch die Bürger niederschlagen.

Gruppirt man die Untersuchungsländer danach, ob sie über oder unter dem arithmetischen Mittel der jeweiligen Dimension liegen (7,5 für das Ausmaß der staatlichen Verantwortung, 5,0 für die wahrgenommene Leistungsfähigkeit), so ergeben sich folgende vier Cluster:

Die skandinavischen Länder sind dadurch gekennzeichnet, dass die Bürger vom Staat ein überdurchschnittlich hohes Maß an Verantwortung für die Wohlfahrt der Bürger erwarten und gleichzeitig überdurchschnittlich zufrieden mit seinen Leistungen sind. Dies kontrastiert sehr stark mit der Konstellation in den südeuropäischen Ländern (Spanien und Portugal) und zwei mitteleuropäischen Ländern (Polen und Ungarn), wo zwar die Erwartungen an den Staat, für die Wohlfahrt seiner Bürger zu sorgen,

Tabelle 3: Einstellungen zur Verantwortung des Staates und Bewertungen der Leistungen des Wohlfahrtsstaates nach Ländern

Staatliche Verantwortung	Hoch (>= 7,5)	Hoch (>=7,5)	Gering (< 7,5)	Gering (< 7,5)
	Bewertung der Leistungen			
	Hoch (>= 5,0)	Gering (< 5,0)	Hoch (>=5,0)	Gering (< 5,0)
	%			
Deutschland	16	29	23	31
Frankreich	15	25	28	33
Belgien	32	9	47	11
Niederlande	21	6	62	11
Schweiz	20	7	59	14
Kontinentaleuropa	21	15	44	20
Großbritannien	23	23	31	23
Liberal	23	23	31	23
Dänemark	49	11	32	8
Finnland	55	11	28	5
Norwegen	53	13	29	5
Schweden	40	23	24	14
Skandinavien	49	15	28	8
Spanien	30	46	12	12
Portugal	6	65	5	24
Südeuropa	18	56	8	18
Polen	12	49	8	31
Ungarn	15	59	8	18
Tschechien	23	27	29	22
Slowakei	8	37	16	39
Mitteleuropa	15	43	15	27
Ø aller o. a. Länder	26	28	28	19

Zu den verwendeten Skalen vgl. Tabelle 1 + 2

Datenbasis: European Social Survey 4, 2008 (eigene Berechnungen)

ebenfalls sehr hoch sind (z. T. sogar höher als in den skandinavischen Ländern), jedoch die Wahrnehmung seiner Leistungsfähigkeit erheblich schlechter d. h. unterdurchschnittlich, ausfällt.

Das umgekehrte Muster findet sich in einigen kontinentaleuropäischen Ländern (Belgien, den Niederlanden und der Schweiz), wo dem Staat eine vergleichsweise geringere Verantwortung für die Wohlfahrt seiner Bürger zugeschrieben wird, jedoch die Zufriedenheit mit seinen Leistungen ähnlich hoch ist wie in den skandinavischen Ländern. Zu dieser Gruppe kann man mit gewissen Abstrichen auch Großbritannien rechnen, auch wenn dort die Zufriedenheit mit den wohlfahrtsstaatlichen Leistungen etwas geringer ausfällt, aber zumindest noch durchschnittlich ist. Schließlich gibt es eine Gruppe von Ländern, die ebenfalls durch vergleichsweise geringere Erwartungen der Bürger an den Staat gekennzeichnet sind, gleichzeitig aber durch eine relativ hohe Unzufriedenheit der Bürger mit seinen Leistungen. Zu diesen Ländern gehören zum einen – etwas überraschend – Deutschland und Frankreich, zum anderen mit Tschechien und der Slowakei zwei postsozialistische Staaten.

Die Länderzusammensetzung der Cluster lässt erkennen, dass diese *in Bezug auf die hier betrachteten Einstellungsdimensionen* zum Wohlfahrtsstaat keineswegs deckungsgleich mit den üblicherweise unterschiedenen Wohlfahrtsregimetypen sind. Insbesondere die üblicherweise dem konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsregime zugeordneten Länder erscheinen bezüglich der Einstellungen ihrer Bürger zum Wohlfahrtsstaat als keineswegs homogen. Ebenso wenig scheint dies der Fall zu sein bezüglich der „postsozialistischen“ Länder Mittelosteuropas, wo Tschechien und die Slowakei sich deutlich von Polen und Ungarn abheben. Demgegenüber bilden die nordeuropäischen Länder, die in der Typologie von Esping-Andersen allesamt dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsregime subsumiert werden, auch bezüglich der Einstellungen der Bevölkerung zum Wohlfahrtsstaat eine relativ homogene Ländergruppe.

Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat in kontinentaleuropäischen Ländern heterogen

Ein solcher Ländervergleich auf der Basis von hoch aggregierten Daten (nationalen Durchschnittswerten) liefert allerdings nur eine erste grobe Orientierung. Deshalb haben wir in einem weiteren Analyseschritt die Einstellungsmuster der Bevölkerung in den einzelnen Ländern nach den oben unterschiedenen Konstellationen untersucht (vgl. Tabelle 3). Die Verteilung auf die vier Einstellungscluster bestätigt im Wesentlichen die bei der Analyse der nationalen Durchschnittswerte bereits erkennbaren Tendenzen. Die Unterschiede in den nationalen Einstellungsprofilen treten dabei oft noch deutlicher hervor.

In den skandinavischen Ländern stimmen fast zwei Drittel der Bürger einer hohen sozialpolitischen Verantwortung des Staates zu. Ebenfalls bewerten drei Viertel der Bürger auch die Leistungen der existierenden Wohlfahrtsstaaten überdurchschnittlich gut. Es gibt also einen weitgehenden Konsens: die stärkste Gruppe (rd. 50%) ist diejenige, die einen starken Wohlfahrtsstaat befürwortet und zugleich mit seinen Leistungen zufrieden ist. Die Gruppe derjenigen, die eine geringere Rolle des Staates wünscht und zugleich mit seinen Leistungen unzufrieden ist, liegt unter 10% (Ausnahme Schweden: 14%).

Ähnlich hoch, zum Teil noch höher sind die Erwartungen an die sozialpolitische Rolle des Staates in den süd- und mittelosteuropäischen Ländern. Aber in diesen Ländern ist die Mehrheit der Bevölkerung mit den Leistungen der existierenden Wohlfahrtsstaaten unzufrieden; ca. 70% der Bürger bewerten sie unterdurchschnittlich (hier bildet Tschechien mit „nur“ 50% Unzufriedenen eine partielle Ausnahme). Die oben erwähnte Heterogenität der kontinentaleuropäischen Länder bezüglich der Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat tritt ebenfalls deutlich zutage. In Belgien, den Niederlanden und der Schweiz möchte zwar eine Mehrheit der Bürger dem Staat eine vergleichsweise geringere Rolle für die Wohlfahrt der Bürger zubilligen. Jedoch ist eine noch größere Mehrheit von ihnen (ca. 80%) mit seinen Leistungen überdurchschnittlich zufrieden. Die Gruppe der „zufriedenen Wohlfahrtsstaatskritiker“ bildet in diesen Ländern die größte Gruppe.

Demgegenüber ist das Meinungsbild in Deutschland und Frankreich, aber auch in Großbritannien, weniger eindeutig. Hier sind zwar auch diejenige Bürger, die eine geringere Rolle des Staates wünschen, in der Mehrheit (54% – 61%); sie sehen sich aber einer starken Minderheit gegenüber (40% – 46%), die eine stärkere Verantwortung des Staates befürwortet. Ähnlich gespalten ist die Bewertung der Leistungen des Wohlfahrtsstaates in diesen Ländern. Eine Mehrheit in Deutschland und Frankreich (ca. 60%) bewertet sie unterdurchschnittlich, aber immerhin ca. 40% auch überdurchschnittlich. Die Gruppe der „unzufriedenen Wohlfahrtsstaatskritiker“ ist in diesen beiden Ländern die relativ stärkste. Überraschend ist in diesem Zusammenhang, dass die Leistungen des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien (als einem vergleichsweise liberalen Land) insgesamt positiver beurteilt werden als in Frankreich und Deutschland, zwei Ländern mit eher etatistischer Tradition.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass das *Konzept* des Wohlfahrtsstaates, d. h. die dem Staat zugeschriebene sozialpolitische Verantwortung und die damit implizierten Zielvorstellungen nach wie vor in allen untersuchten EU-Ländern – entgegen der verbreiteten Wohlfahrtsstaatskritik – auf eine hohe Akzeptanz stößt und dass die Erwartungshaltungen und Ansprüche der

Bürger an einen „optimalen“ Wohlfahrtsstaat im europäischen Vergleich recht ähnlich sind, jedenfalls ähnlicher, als es die unterschiedlichen nationalen Institutionalierungsformen des Wohlfahrtsstaates zunächst erwarten lassen. Dagegen weist die Wahrnehmung und Bewertung der *Praxis* der wohlfahrtsstaatlichen Politik zum Teil erhebliche Unterschiede auf. Diese länder- und regimespezifischen Bewertungsunterschiede scheinen demnach weniger auf unterschiedliche „Wohlfahrtskulturen“ (im Sinne kultureller Traditionen und/oder ideologischer Präferenzen) zurückzuführen zu sein als auf die unterschiedliche Performanz in der Realisierung der weithin geteilten Zielvorstellungen.

- 1 *Diese Unterscheidung entspricht weitgehend der von Roller (1992) vorgenommenen Unterscheidung zwischen Zielen und Folgen wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten als Gegenstand von Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat. In ähnlicher Weise unterscheiden Nüchter et al. (2010) in ihrer Studie zwischen Zielen des Sozialstaats und Ergebnissen sozialstaatlicher Aktivitäten.*
- 2 *Vgl. dazu den Beitrag von A. Scheuer (2012: 12-15) im Informationsdienst Soziale Indikatoren, Nr. 47.*
- 3 *Nach Esping-Andersens eigener Analyse (1990: 69ff.) ist der britische Wohlfahrtsstaat durch eine Mischung von liberalen und sozialdemokratischen Elementen charakterisiert. Ginsburg (1992: 139ff.) spricht von einem „liberal collectivist welfare state“. In ähnlicher Weise werden die Niederlande mitunter als eine Mischung von Elementen des konservativen und des sozialdemokratischen Regimetyps dargestellt.*
- 4 *Esping-Andersen hat diese beiden Länder noch nicht in seine Analyse einbezogen. Vor allem Ferrera (1998) betont die institutionellen Unterschiede zwischen den südeuropäischen und den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten. Italien konnte leider nicht in die vorliegende Analyse einbezogen werden, da es nicht zu den Teilnehmerländern des ESS gehört.*
- 5 *Bezüglich der genauen Frageformulierung vgl. <http://www.europeansocialsurvey.de/dokumentation/vierte.fragebogen.pdf>*
- 6 *In der wohlfahrtsstaatlichen Literatur wird die Frage kontrovers diskutiert, inwiefern die Bildungspolitik bzw. das Bildungssystem als Teil der Sozialpolitik betrachtet werden sollte. Doch wird in den letzten Jahren unter dem Gesichtspunkt der sozialen Chancengleichheit und der sozialen Investitionen die sozialpolitische Relevanz der Bildungspolitik verstärkt thematisiert (vgl. Allmendinger/Leibfried 2003).*

Allmendinger, Jutta, Leibfried, Stefan, 2003: Education and the welfare state: the four worlds of competence production. In Journal of European Social Policy, 13. Jg., S. 63-81.
Esping-Andersen, Gösta, 1990: The Three

Worlds of Welfare Capitalism, Princeton, N.J.

Ginsburg, Norman, 1992: *Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, London.

Ferrera, Maurizio, 1998: *The Four 'Social Europes': Between Universalism and Selectivity*. In M. Rhodes, Y. Mény, (Hrsg.), *The Future of European Welfare. A New Social Contract?* 79-96, London.

Nüchter, Oliver, Bieräugel, Roland, Glatzer, Wolfgang, Schmid, Alfons, 2010: *Der Sozialstaat im Urteil der Bevölkerung*, Opladen.

Roller, Edeltraud, 1992: *Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.

Scheuer, Angelika, 2012: *Breite Zustimmung für das europäische Modell eines starken Sozialstaats*. In *Informationsdienst Soziale Indikatoren* 47, 12-15.

Svallfors, Stefan, 2003: *Welfare Regimes and Welfare Opinions: A Comparison of Eight Western Countries*. In *Social Indicators Research*, No. 64, 495-520.

Svallfors, Stefan (Hrsg.), 2012: *Contested Welfare States. Welfare Attitudes in Europe and Beyond*, Stanford, CA.

Van Oorschot, Wim, Meuleman, Bart, 2012: *Welfare Performance and Welfare Support*. In S. Svallfors (Hrsg.), *Contested Welfare States*, 25-57. Stanford, CA.

Jürgen Kohl, Max-Weber-Institut für Soziologie

Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Tel.: 06221-542980
juergen.kohl@soziologie.uni-heidelberg.de

The Loneliness of the Unemployed: Social and Political Participation in Germany in a European Context

The economic and social crisis highlights the importance of social connections, as they could potentially function as a sort of "personal safety net". These connections can provide social support, access to information, informal help or jobs, emotional support (Coleman 1990), and may deeply affect an individual's ability to cope with job loss or declining incomes. On a social level, political activities, volunteering, helping each other, keeping a promise or telling the truth, are the "cement of society". It becomes critically important in a social climate of increasing uncertainty and risk. This article focuses on social and political participation indicators, including trust, social meetings, political activities and social isolation. We present Germany in a European context, and also compare the situation of specific social groups in Germany. The unemployed are particularly exposed to social isolation: about one out of eight German unemployed have no close friend at all. In addition, they are less likely to be politically active, which reduces their interest representation potentials.

There is an increasing recognition among policy-makers that "social connections and relationships" are a key dimension of well-being, reflected for example in the European years of Volunteering (2011) and that of Active Ageing (2012). The report by the "Stiglitz Commission" (Stiglitz, Sen and Fitoussi 2009) includes "social connections and relationships" as one of the dimensions of well-being.

The actions of one's peers and the group norm have a profound influence on individual's behaviour, although the impact is not always positive (mafia, gangs). In addition to our immediate connections, there is a more indirect network effect. Eating habits, health attitudes, sex norms are transferred to us through the friends of our friends, and we are influenced by people we do not even know personally (Christakis and Fowler 2009). Social capital can be regarded as a goal in itself, as social relationships, and interpersonal trust proved to bring happiness to

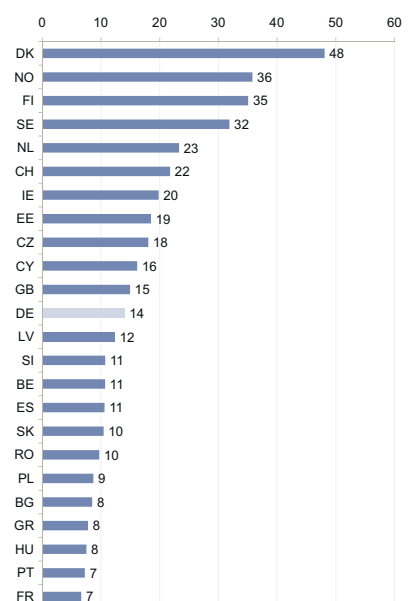
people's lives (Helliwell 2006). Marriage has the strongest effects (both in a positive and a negative way), but friends tend to be the source of companionship, and are leisure partners (Argyle 1999). People with stronger support networks were found to live longer (ibid, p. 362). People with more friends live longer in part because of the biochemical effects of social isolation, and in part because public health systems are more effective in areas of higher social capital (Stiglitz, Sen et al. 2009). Social isolation is a risk factor for premature death, to nearly the same degree as smoking (Berkman and Glass 2000). Social networks provide (1) social support, (2) social influence, (3) social engagement and attachment, and (4) access to resources and material goods (Berkman et al 2000). Granovetter (1973, 1983) distinguishes between "strong ties" which provide emotional support, and "weak ties" (acquaintances) which have a larger reach, and thus can be more useful with providing information or access to resources (e.g. jobs) or organizing collective action.

Unemployment was shown to have a negative impact on well-being, over and above the income loss (Winkelmann and Winkelmann 1998). Unemployment hurts, as it harms self-esteem and may bring a loss in personal connections and a sense of aimlessness. The detrimental effects are likely to be greater in cases where unemployment is involuntary and came unexpectedly. Social connections, especially contacts with employed friends, may help with finding jobs. On the other hand, the company of other workless people may ease the pain of unemployment as joblessness may feel more "normal" (Clark 2003).

This chapter focuses on social and political participation indicators, including (1) trust, (2) political activities, (3) social meetings and (4) social isolation, and discusses these four themes in this sequence. We seek to answer the following questions:

- Are there significant differences in the level of social trust across social groups: which groups are the most and least trusting in Germany?

Figure 1: % of population saying most people can be trusted, 2008



Database: Own calculations, based on the European Social Survey, ESS4-2008 Edition 4.0