

Roller, Edeltraud

Working Paper

Abbau des Sozialstaats: Einstellungen der Bundesbürger zu Kürzungen von Sozialleistungen in den neunziger Jahren

WZB Discussion Paper, No. FS III 96-205

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Roller, Edeltraud (1996) : Abbau des Sozialstaats: Einstellungen der Bundesbürger zu Kürzungen von Sozialleistungen in den neunziger Jahren, WZB Discussion Paper, No. FS III 96-205, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48994>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Veröffentlichung der Abteilung **Institutionen und sozialer Wandel** des
Forschungsschwerpunkts Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse
des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung

FS III 96-205

**Abbau des Sozialstaats.
Einstellungen der Bundesbürger zu Kürzungen
von Sozialleistungen in den neunziger Jahren**

Edeltraud Roller

Berlin, Juli 1996

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)
Reichpietschufer 50, D 10785 Berlin,
Telefon (030) 25 49 1-0

Zitierweise:

Edeltraud Roller, 1996

Abbau des Sozialstaats.

Einstellungen der Bundesbürger zu Kürzungen
von Sozialleistungen in den neunziger Jahren.

Diskussionspapier FS III 96-205

Wissenschaftszentrum Berlin für
Sozialforschung

Abbau des Sozialstaats,
Einstellungen der Bundesbürger zu Kürzungen
von Sozialleistungen in den neunziger Jahren

Zusammenfassung:

Kürzungen von Sozialleistungen stehen in den neunziger Jahren erneut auf der Agenda des bundesrepublikanischen Sozialstaats. Ihre Durchsetzbarkeit ist auch von der Akzeptanz durch die Bürger abhängig. Empirische Analysen auf der Grundlage repräsentativer Bevölkerungsumfragen kommen zu dem Ergebnis, daß Sozialleistungskürzungen allgemein nur von einer kleinen Minderheit der Bundesbürger unterstützt werden. Bei einzelnen Sozialleistungen, von denen nur kleine Bevölkerungsgruppen profitieren, ist die Zustimmung dagegen höher. Insgesamt ist in Ostdeutschland die Akzeptanz von Sozialleistungskürzungen deutlich geringer ausgeprägt als in Westdeutschland. Anstelle von Sozialleistungskürzungen unterstützen west- und ostdeutsche Bürger eher Kürzungen in nicht-sozialpolitischen Aufgabenbereichen wie der Verteidigung, der öffentlichen Verwaltung und der Europäischen Gemeinschaft.

Shrinking the Welfare State.
Citizens' Attitudes Toward Cuts in Social Spending
in Germany in the 1990s

Abstract:

In the nineties cuts in social spending are once again an issue at the top of the agenda of the German welfare state. Citizens' support for social spending cuts is a central factor influencing the feasibility of spending cuts policy. Based on representative surveys, empirical analyses show that only a small minority of German citizens favour cuts in social spending in general. However, more citizens favour cuts in specific social policy programs, mainly those programs from which only minorities profit. East Germans show clearly lower support for cuts in social spending than West Germans. For both, though, instead of cuts in social spending, there is widespread support for spending cuts in other policy areas such as military defence, public administration and the European Community.

Zitierhinweis

Das vorliegende Dokument ist die pdf-Version zu einem Discussion Paper des WZB. Obwohl es inhaltlich identisch zur Druckversion ist, können unter Umständen Verschiebungen/Abweichungen im Bereich des Layouts auftreten (z.B. bei Zeilenumbrüchen, Schriftformaten und –größen u.ä.).

Diese Effekte sind softwarebedingt und entstehen bei der Erzeugung der pdf-Datei.

Sie sollten daher, um allen Missverständnissen vorzubeugen, aus diesem Dokument in der folgenden Weise zitieren:

Roller, Edeltraut: Abbau des Sozialstaats. Einstellungen der Bundesbürger zu Kürzungen von Sozialleistungen in den neunziger Jahren.

Discussion Paper FS-III 96-205. Berlin : Wissenschaftszentrum, Berlin 1996.

URL: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1996/iii96-205.pdf>

Abbau des Sozialstaats. Einstellungen der Bundesbürger zu Kürzungen von Sozialleistungen in den neunziger Jahren

Edeltraud Roller

1. Einleitung

Seit seiner Etablierung Ende des vergangenen Jahrhunderts wird die Entwicklung des deutschen Sozialstaats von Krisendiskussionen begleitet (Alber 1988: 181). Diese verlaufen wellenförmig, d.h. sie verstummen fast nie, aber sie haben Höhen und Tiefen. Im Mittelpunkt der letzten Welle der in Politik, Wissenschaft und Medien heftig geführten Krisendiskussion, die etwa im Jahr 1993 begonnen hat, stehen zwei Kritikpunkte. Zum einen seien die sozialstaatlichen Leistungen nicht mehr finanzierbar, sie würden die Kassen der Sozialversicherungen und die öffentlichen Haushalte überlasten und seien für die hohe Staatsverschuldung verantwortlich. Zum anderen werden die hohen Lohnnebenkosten kritisiert, die für eine Schwächung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft verantwortlich gemacht werden. Aktuelle Auslöser für diese Welle der Krisendiskussion sind die mit der deutschen Vereinigung verbundenen Umverteilungs- und Finanzausgleichsprozesse zwischen West- und Ostdeutschland sowie die wirtschaftlichen Konjunkturerinbrüche in den Jahren 1993 und 1994, die zu einer erheblichen Belastung für die Sozialleistungssysteme und zu Steuerausfällen geführt haben.

Diese Finanzierungsprobleme üben einen Druck zur Konsolidierung der Staatsfinanzen aus. Dieser Druck wird außerdem durch die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages verschärft, die den Beitritt zur gemeinsamen europäischen Währungsunion davon abhängig machen, daß 1998 die Nettoneuverschuldung unter drei Prozent und die Gesamtverschuldung am Bruttosozialprodukt weniger als sechzig Prozent beträgt. Die wirtschaftliche Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit soll durch eine Senkung der Lohnnebenkosten gesteigert werden. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und Senkung der Lohnnebenkosten stehen damit auf der Themenagenda des bundesrepublikanischen Sozialstaats, und die am häufigsten diskutierte Maßnahme zur Lösung beider Probleme ist die Kürzung von Sozialleistungen. Mit den ersten Kürzungen von Sozialleistungen wurde bereits 1993 begonnen, weitere stehen angesichts des strukturellen Charakters der zu lösenden Probleme noch bevor.

Die Durchsetzbarkeit von Sozialleistungskürzungen ist auch von der Akzeptanz durch die Bürger abhängig. Eine der zentralen Fragen ist deshalb, in welchem Ausmaß die Bür-

ger Sozialleistungskürzungen akzeptieren. Im allgemeinen wird davon ausgegangen, daß Kürzungen der Sozialleistungen von den Bürgern *nicht* unterstützt werden, weil die Bürger zu einer Senkung ihrer Ansprüche nicht bereit seien. Da sozialstaatliche Leistungen eine zentrale Legitimationsgrundlage der Demokratie der Bundesrepublik darstellen, wird angenommen, daß Leistungskürzungen zu Protesten, zu Störungen des sozialen Friedens und letztlich zu Legitimitätseinbußen für das politische System führen.

Dieses Kürzungsszenario wurde erstmals in den 70er Jahren in den Arbeiten entwickelt, die sich mit den Folgen des stetigen Ausbaus des Sozialstaats beschäftigt haben und die unter den Stichworten *Legitimationskrise* und *Unregierbarkeit* in die wissenschaftliche Literatur eingegangen sind (z.B. Habermas 1973; Hennis u.a. 1977; Offe 1979). Daß dieses Szenario nicht ohne weiteres eintritt, wurde in der Bundesrepublik erstmals deutlich, als die Ölkrise 1974 eine erste Phase der Leistungskürzungen nach sich zog. Zwischen 1975 und 1983 wurden vor allem unter der sozialliberalen Regierung Helmut Schmidts zahlreiche Gesetze verabschiedet, die Leistungskürzungen in fast allen sozialpolitischen Aufgabenbereichen zur Folge hatten (Alber 1986). Empirische Analysen haben gezeigt, daß sich diese Phase durch eine vergleichsweise geringe Streikhäufigkeit auszeichnet hat und daß durchaus eine Bereitschaft zu Anspruchsreduktionen vorlag (Alber 1986; Roller 1992). Ein weiteres Beispiel für die Durchführbarkeit von Kürzungen bei Sozialleistungen liefert die gegenwärtige Entwicklung in Schweden. Erstmals 1990, erneut 1992 und 1996 wurden deutliche Einschnitte in das soziale Netz vorgenommen. Dazu gehörte eine so einschneidende Maßnahme wie die Einführung eines Karenztages und Kürzungen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Bislang wurden diese Einschnitte offensichtlich von den schwedischen Bürgern akzeptiert. Es lassen sich also empirische Belege für Anspruchsreduktionen und für eine Akzeptanz von Sozialleistungskürzungen anführen. Welche Faktoren solche Entwicklungen begünstigen, ist bislang aber eine offene Forschungsfrage. Als förderlich werden erachtet: erstens gemäßigte Leistungskürzungen, zweitens Leistungskürzungen, von denen alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen betroffen sind, drittens ein Konsens der zentralen politischen Akteure und viertens die Vermittlung überzeugender Argumente für die Notwendigkeit der Einsparungen durch die politischen Akteure an die Bürger.

Ökonomischer Problemdruck und weitreichende Abhängigkeiten von Sozialleistungen, wie sie gegenwärtig vor allem in Ostdeutschland gegeben sind, gehören dagegen sicherlich zu den erschwerenden Faktoren. Da die Transformation der DDR-Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft mit Hilfe sozialstaatlicher Transferzahlungen finanziert wird, sind die Ostdeutschen situationsbedingt in besonderem Maß von sozialpolitischen Leistungen abhängig. Darüber hinaus zeichnet sich diese Bevölkerungsgruppe dadurch aus, daß sie in einem politischen System aufgewachsen ist, das der Sozialpolitik einen hohen Stellenwert

eingräumt hat. Umfragen belegen, daß die ostdeutschen Bürger vor der deutschen Vereinigung davon überzeugt waren und auch danach immer noch davon überzeugt sind, daß das sozialistische System der DDR dem marktwirtschaftlich-demokratischen System der Bundesrepublik zumindest hinsichtlich der Sozialpolitik eindeutig überlegen war (Roller 1996). Das Aufwachsen in einem sozialistischen System zusammen mit der situationsbedingten besonderen Abhängigkeit von sozialpolitischen Leistungen lassen vermuten, daß die Ostdeutschen in geringerem Ausmaß Kürzungen von Sozialleistungen akzeptieren als die Westdeutschen.

Dieser Beitrag greift die Frage der Akzeptanz der Kürzungen von Sozialleistungen auf und versucht auf der Grundlage repräsentativer Bevölkerungsumfragen eine Bestandsaufnahme für die Bundesrepublik in den neunziger Jahren zu liefern. Von besonderem Interesse sind dabei die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Im Mittelpunkt stehen vier Fragen: (1) In welchem Ausmaß und in welchen sozialpolitischen Aufgabebereichen werden Kürzungen von Sozialleistungen akzeptiert? (2) In welchem Ausmaß werden Kürzungen in anderen staatlichen Aufgabebereichen (z.B. Verteidigung) an Stelle von Sozialleistungskürzungen gewünscht? (3) Welche Bevölkerungsgruppen innerhalb von Ost- und Westdeutschland akzeptieren Kürzungen bzw. keine Kürzungen von Sozialleistungen? (4) Welche Konsequenzen haben die Einstellungen zur Kürzung von Sozialleistungen für die grundsätzliche Zustimmung zum Sozialstaat. Nach einer Beschreibung des forschungsleitenden Einstellungskonzepts werden für diese vier Forschungsfragen jeweils Hypothesen spezifiziert und untersucht.

2. Einstellungskonzept

Zur Akzeptanz der Kürzung von Sozialleistungen oder anderer staatlicher Leistungen liegen für die Bundesrepublik nur vereinzelt Studien vor (z.B. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1983). Ähnliches gilt auch für andere westliche Länder, so daß von einer eigenständigen Forschungsrichtung nicht gesprochen werden kann. Zwar gibt es inzwischen eine Vielzahl von Arbeiten, die sich mit Bürgerpräferenzen für staatliche Ausgaben beschäftigen. In diesen Arbeiten werden in Umfragen erhobene Fragen analysiert, die für einzelne staatliche Aufgabebereichen ermitteln, ob der Staat mehr oder weniger Geld ausgeben soll oder ob es so bleiben soll wie bisher. Diese Fragen werden entweder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive als Indikatoren für die Nachfrage nach öffentlichen Gütern interpretiert (Ferris 1985; Becker u.a. 1992) oder aus politikwissenschaftlicher Perspektive als Indikatoren für Präferenzen für bestimmte Public Policies verwendet, die auch als Indikatoren für die Unterstützung bestimmter x

Policies interpretiert werden (Sears/Citrin 1982; Sanders 1988; Kunz u.a. 1993; Jacoby 1994). Das Problem dieser Arbeiten ist, daß sie sich vor allem auf Präferenzen für *mehr* Staatsausgaben konzentrieren und Präferenzen für Kürzungen von Leistungen konzeptuell als Haltungen *gegen* Policies interpretiert werden. In Präferenzen für Ausgabenkürzungen in bestimmten Politikbereichen muß sich aber nicht notwendigerweise eine ablehnende Haltung gegenüber den jeweiligen Policies in dem Sinne ausdrücken, daß diese abgeschafft werden sollen. Dies wird deutlich, wenn man mit einem umfassenderen Einstellungskonzept arbeitet, das im folgenden erläutert wird.

Abbildung 1: Einstellungskonzept

Analytische Dimension	Definition	Indikator (Beispiel)
Extensität	Umfang staatlichen Handelns	"Der Staat sollte für einen angemessenen Lebensstandard für Arbeitslose verantwortlich sein oder nicht verantwortlich sein."
Intensität	Ausmaß staatlichen Handelns	"Die Regierung sollte für Renten und Pensionen mehr oder weniger Geld ausgeben oder die Ausgaben auf dem jetzigen Stand halten."

Ein solches Einstellungskonzept wurde im Rahmen einer Analyse der Einstellungen der Bürger zum Sozialstaat der Bundesrepublik Deutschland entwickelt (Roller 1992). Es wurde zwar für den Sozialstaat entwickelt, ist aber auf alle Public Policies anwendbar. Dieses Konzept unterscheidet insgesamt sechs unterschiedliche Einstellungen gegenüber Public Policies. Davon beziehen sich zwei auf Präferenzen und sind im folgenden relevant. Unterschieden wird zwischen Präferenzen, die sich auf den Umfang oder die *Extensität* staatlichen Handelns beziehen, und Präferenzen, die sich auf das Ausmaß oder die *Intensität* staatlichen Handelns beziehen (Abbildung 1). Einstellungen gegenüber der Extensität werden mit Indikatoren gemessen, die danach fragen, ob der Staat für bestimmte Aufgabenbereiche zuständig sein soll oder nicht. Einstellungen gegenüber der Intensität können mit Indikatoren gemessen werden, die danach fragen, ob der Staat in bestimmten Aufgabenbereichen mehr oder weniger Geld ausgeben soll. Die grundsätzliche Zustimmung zu einer Public Policy drückt sich in der Dimension der Extensität aus. Von einer grundsätzlichen Akzeptanz einer Public Policy wie zum Beispiel dem Sozialstaat kann dann gesprochen werden, wenn die Bürger einer staatlichen Zuständigkeit für die sozialpolitischen Ziele sozio-ökonomische Sicherheit und sozio-ökonomische Gleichheit zustimmen. Eine grundsätzliche Abkehr oder Kritik liegt dann vor, wenn die staatliche Zuständigkeit für diese Ziele abgelehnt wird.

Dieser konzeptuellen Unterscheidung folgend, werden hier Präferenzen für Kürzungen in bestimmten Aufgabenbereichen nicht als grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber den jeweiligen Policies interpretiert, sondern als eine Präferenz für ein reduziertes Aus-

maß staatlichen Handelns in einem bestimmten Aufgabenbereich. Nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Einstellungen zur Extensität kann entschieden werden, ob sich in präferierten Leistungskürzungen auch eine Abkehr vom Staat als zuständigem Akteur ausdrückt oder ob nur eine Einschränkung des Ausmaßes staatlicher Tätigkeit bei gleichzeitiger staatlicher Zuständigkeit gewünscht wird. Für unsere Analyse bedeutet dies, daß in einem zusätzlichen Analyseschritt untersucht werden muß, in welchem Ausmaß sich in Kürzungswünschen für Sozialleistungen auch eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber dem Sozialstaat ausdrückt.

3. In welchem Ausmaß und in welchen sozialpolitischen Aufgabenbereichen werden Kürzungen von Sozialleistungen akzeptiert?

Einstellungen zu Sozialleistungskürzungen können danach unterschieden werden, ob sie sich auf Sozialleistungen allgemein, oder auf einzelne Sozialleistungen beziehen. Die erste Forschungsfrage nach der Akzeptanz der Kürzung von Sozialleistungen umfaßt deshalb zwei Teilfragen: In welchem Ausmaß stimmen die Bundesbürger der Kürzung von Sozialleistungen *allgemein* zu, und in welchem Ausmaß stimmen sie der Kürzung *einzelner* Sozialleistungen zu?

Die bereits erwähnten Theorien zur Legitimationskrise und Unregierbarkeit sowie zahlreiche andere Theorien zum Wohlfahrtsstaat (z.B. Luhmann 1981) gehen davon aus, daß sich die sozialpolitischen Ansprüche der Bürger ständig erhöhen. Neben den Funktionsprinzipien der parlamentarischen Demokratie wie beispielsweise der Parteienkonkurrenz werden dafür auch eigendynamische Effekte des Gleichheitsprinzips verantwortlich gemacht. Ein wesentliches Merkmal dieser als Anspruchsinflation bezeichneten Entwicklung ist die *Irreversibilität* von Ansprüchen. Aus dieser Sicht dürfte weder der Kürzung von Sozialleistungen allgemein noch der Kürzung einzelner Sozialleistungen zugestimmt werden, und diese Einstellung sollte über die Zeit stabil bleiben.

Eine gegenteilige *Anspruchsflexibilitätsthese* läßt sich auf der Grundlage der Entwicklungen in der Bundesrepublik in den siebziger und achtziger Jahren formulieren, die auch im Zeichen der Krisendiskussion und der Leistungskürzungen standen. Für diese Phase hat sich gezeigt, daß die Bürger der alten Länder zu einer Anpassung ihrer sozialpolitischen Ansprüche nach unten bereit waren. Beispielsweise konnten die im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung (1983: 22) durchgeführten Sozialstaatsstudien zeigen, daß zwischen 1975 und 1983 der Anteil der Bürger abgenommen hat, der gegen Kürzungen von Sozialleistungen ist. Während 1975 noch ca. 70 Prozent der Befragten meinten, daß der Staat Sozialleistungen wie z.B. Kindergeld und Renten oder

Sozialinvestitionen wie z.B. Krankenhäuser und Sozialwohnungen auf keinen Fall einschränken soll, waren es 1983 nur noch ca. 45 Prozent, die sich gegen Leistungseinschränkungen aussprachen. Die Entwicklung in der Bundesrepublik seit 1993 weist viele Parallelen zu dieser vorangegangenen Phase auf. Es wird wieder heftig über Finanzierungsprobleme des Sozialstaats diskutiert und es wurde mit dem Abbau von Sozialleistungen begonnen. Deshalb ist zumindest für Westdeutschland nicht ausgeschlossen, daß die Bürger ihre Ansprüche nach unten anpassen und mit einer Anspruchsreduktion reagieren. Danach sollte in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die Akzeptanz von Kürzungen sowohl der Sozialleistungen allgemein als auch spezifischer Sozialleistungen zunehmen.

Zusätzlich läßt sich noch eine *bereichsspezifische Anspruchsflexibilitätsthese* formulieren. Diese schließt wie die Irreversibilitätsthese zwar eine Akzeptanz von Sozialleistungskürzungen allgemein aus, sie hält aber wie die zweite Hypothese (die im folgenden zur präziseren Abgrenzung *allgemeine* Anspruchsflexibilitätsthese genannt wird) eine Akzeptanz von Kürzungen einzelner Sozialleistungen für möglich. Diese spezifischen Sozialleistungen zeichnen sich dadurch aus, daß nur Minderheiten der Bevölkerung davon profitieren. Umgekehrt werden Kürzungen von Sozialleistungen, von denen die Bevölkerungsmehrheit profitieren kann, nicht akzeptiert. Diese erstmals in den achtziger Jahren formulierte Hypothese (Taylor-Gooby 1985: 29; Offe 1987: 528-529) geht davon aus, daß die Unterstützung von Sozialleistungen vor allem in Zeiten von Krisendiskussionen vornehmlich auf dem Eigeninteresse der Bürger basiert. Die erwähnten Sozialstaatsstudien haben einen solchen Effekt für die Bundesrepublik zu Beginn der achtziger Jahre demonstrieren können.

Alle drei Hypothesen beziehen sich im *Kern auf Entwicklungen* von Einstellungen gegenüber Kürzungen von Sozialleistungen. Die Datenlage schließt eine entsprechende längsschnittliche Analyse aber aus, weil für viele der Indikatoren jeweils nur ein Meßzeitpunkt vorliegt, in einigen wenigen Fällen sind es zwei Meßzeitpunkte. Die Hypothesen sind also nur eingeschränkt analysierbar, teilweise sind nur die in den Hypothesen enthaltenen impliziten Aussagen zu Verteilungen im Querschnitt einer empirischen Analyse zugänglich.

Die Akzeptanz der Kürzungen von Sozialleistungen *allgemein kann* mit zwei Fragen untersucht werden, die beide in dem uns interessierenden Zeitraum nur einmal erhoben worden sind. Die erste Frage gibt drei Antwortalternativen vor: ob die Sozialleistungen in Zukunft gekürzt werden sollen, ob sie so bleiben sollen wie bisher oder ob sie ausgeweitet werden sollen (Tabelle 1). 1994 spricht sich in Ostdeutschland eine klare Mehrheit von 71 Prozent für eine Ausweitung der Sozialleistungen aus, während sich in Westdeutschland eine klare Mehrheit von 60 Prozent für die Beibehaltung des Status quo ausspricht. In beiden Teilen Deutschlands ist nur eine Minderheit für Kürzungen der Sozial-

leistungen, das aber in sehr unterschiedlichem Ausmaß. In Westdeutschland sind es 12 Prozent und in Ostdeutschland 1 Prozent. Vergleichbare Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland ergeben sich auch auf der Grundlage einer zweiten Frage, die nur zwei Antwortalternativen vorgibt (sollen Sozialleistungen gekürzt oder nicht gekürzt werden) und 1993 erhoben wurde (Tabelle 1). Danach sprechen sich in Westdeutschland 19 Prozent und in Ostdeutschland nur 11 Prozent der Befragten für Kürzungen aus.

Tabelle 1: Kürzungen von Sozialleistungen allgemein

	Westdeutschland		Ostdeutschland		Gesamtdeutschland	
	1993	1994	1993	1994	1993	1994
	in Prozent					
Die Sozialleistungen sollten ...						
- in Zukunft gekürzt werden		12	-	1	-	10
- so bleiben wie bisher		60	-	28	-	54
- ausgeweitet werden		28	-	71	-	36
Es sollten bei Sozialleistungen ...						
- Kürzungen vorgenommen werden	19	-	11	-	17	-
- keine Kürzungen vorgenommen werden	81	-	89	-	83	-

Datenbasis: Politbarometer Februar 1993, Allbus 1994.

In der ersten Hälfte der neunziger Jahren ist in Ost- und Westdeutschland also nur eine Minderheit für Kürzungen von Sozialleistungen allgemein. In Westdeutschland ist die Zustimmung zu Kürzungen zwar höher als in Ostdeutschland, doch in Westdeutschland umfaßt sie maximal auch nur ein Fünftel der Bevölkerung. Die aus der generellen Anspruchsflexibilitätsthese abgeleitete Prognose, wonach Sozialleistungskürzungen allgemein akzeptiert werden, kann damit nicht bestätigt werden. Die Daten sprechen eher für die beiden konkurrierenden Hypothesen. Ob aber die Irreversibilitäts- oder die bereichsspezifische Anspruchsflexibilitätsthese zutrifft, kann erst auf der Grundlage der Analyse einzelner Sozialleistungen entschieden werden. Während erstere die Akzeptanz von Kürzungen einzelner Sozialleistungen verneint, geht die zweite davon aus, daß diese bereichsspezifisch variiert.

Die Akzeptanz der Kürzungen *einzelner* Sozialleistungen kann mit einer Frage untersucht werden, die im Anschluß an die vorhergehende Frage gestellt wurde und wissen will, bei welchen Sozialleistungen nach Meinung der Befragten am ehesten Einsparungen vorgenommen werden können (Tabelle 2). Diese Frage wurde offen gestellt, d.h. den Befragten wurden keine Sozialleistungen vorgegeben, sie konnten die Leistungen nennen, die ihnen spontan eingefallen sind. Auffallend ist, daß der Kürzung einiger spezifischer Sozialleistungen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland mehr Befragte zustimmen als der Kürzung von Sozialleistungen allgemein. In Westdeutschland ist der höchste Zustimmungswert 37 Prozent und in Ostdeutschland liegt er sogar bei 53 Prozent. Die Vor-

Stellungen der Ost- und Westdeutschen darüber, welche spezifischen Sozialleistungen nun im einzelnen gekürzt werden sollen, gehen aber sehr weit auseinander gehen.

Tabelle 2: Kürzungen von spezifischen Sozialleistungen

	Westdeutschland				Ostdeutschland			Gesamtdeutschland		
	1990	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
	in Prozent									
Es könnten am ehesten Einsparungen										
vorgenommen werden bei:										
- Arbeitslosengeld/-hilfe	-	37	-	-	2	-	-	30	-	-
- Leistungen für Asylbewerber	-	13	-	-	53	-	-	21	-	-
- Ausgaben im Gesundheitswesen	-	15	-	-	3	-	-	13	-	-
- Kindergeld	-	15	-	-	3	-	-	13	-	-
- Sozialhilfe	-	14	-	-	1	-	-	11	-	-
- Wohngeld	-	10	-	-	3	-	-	9	-	-
- Feiertage	-	3	-	-	28	-	-	8	-	-
- 35-Stunden-Woche	-	1	-	-	27	-	-	6	-	-
- BaFöG	-	5	-	-	4	-	-	5	-	-
- Lohnfortzahlung im Krankheitsfall	-	5	-	-	3	-	-	5	-	-
- Renten	-	4	-	-	1	-	-	3	-	-
- Sonstiges	-	18	-	-	9	-	-	16	-	-
Die Regierung sollte für. . .										
Renten und Pensionen										
- mehr Geld ausgeben	55	-	50	48	-	66	67	-	53	52
- Status Quo	43	-	35	42	-	26	27	-	33	39
- weniger Geld ausgeben	2	-	15	10	-	8	6	-	14	9
Arbeitslosenunterstützung										
- mehr Geld ausgeben	37	-	-	35	-	-	61	-	-	40
- Status Quo	50	-	-	44	-	-	31	-	-	42
- weniger Geld ausgeben	13	-	-	21	-	-	8	-	-	18

Datenbasis: ISSP 1990, Politbarometer Februar 1993, WZB/ZUMA-Nachwahlstudie 1994, KSPW-Bus 1995.

Bei den Ostdeutschen konzentrieren sich die Nennungen auf drei Leistungen: Leistungen für Asylbewerber (53 Prozent), Feiertage (28 Prozent) und 35-Stunden-Woche (27 Prozent). Die Ostdeutschen schlagen danach nur Leistungen vor, die sie entweder selbst nicht in Anspruch nehmen können (Asylbewerber). Oder sie nennen Leistungen, von denen nur Erwerbstätige profitieren (Feiertage, 35-Stunden-Woche), die sich im Verhältnis zu den vielen zwangsweisen Nicht-Erwerbstätigen in Ostdeutschland in einer relativ privilegierten Lage befinden. Alle Leistungen, die zur Einkommenssicherung für verschiedene Gruppen von Nicht-Erwerbstätigen vorgesehen sind, werden nur äußerst selten genannt. In dieser Liste spiegelt sich damit die spezifische Interessenlage der Ostdeutschen wider.

Die Westdeutschen nennen demgegenüber mehrere und vor allem auch andere Leistungen. Am häufigsten werden Arbeitslosengeld/-hilfe (37 Prozent) genannt, dann kommen Ausgaben im Gesundheitswesen, Kindergeld, Sozialhilfe, Leistungen für Asylbewerber und Wohngeld (zwischen 10 und 15 Prozent). Im Unterschied zu den Ostdeutschen schlagen die Westdeutschen zwar auch Leistungen für Nicht-Erwerbstätige vor, aber bei

ihren Antworten kommt ebenfalls eine spezifische Interessenlage zum Ausdruck: Die Westdeutschen ziehen eine klare Grenze dort, wo es um Leistungen geht, auf die die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung angewiesen ist. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Renten werden auch von den Westdeutschen nicht zur Kürzung vorgeschlagen.

Für West- und Ostdeutschland gilt also, daß durchaus einzelne Sozialleistungen in einem nennenswerten Ausmaß zur Kürzung vorgeschlagen werden. Wie erwartet, sind dies Leistungen, die von der überwiegenden Mehrheit der Bürger weder gegenwärtig noch zukünftig in Anspruch genommen werden. Die Zustimmung zu Kürzungen in einzelnen Aufgabenbereichen schwankt in Gesamtdeutschland zwischen 3 und 30 Prozent, es wird also auch hier in keinem Fall eine Mehrheit von über 50 Prozent der Bürger erreicht.

Die Unterschiede zwischen den einzelnen Leistungsarten und zwischen Ost- und Westdeutschland können nochmals mit einer geschlossenen Frage dokumentiert werden (Tabelle 2). Für Renten und Pensionen auf der einen Seite und Arbeitslosenunterstützung auf der anderen sollte angegeben werden, ob der Staat mehr oder weniger Geld ausgeben oder ob der Status quo beibehalten werden soll. Um zu verhindern, daß der Eindruck kostenloser Ausgabenerhöhungen entsteht, wurde den Befragten zusätzlich noch zu Bedenken gegeben, "daß sehr viel höhere Ausgaben auch höhere Steuern erfordern können". Studien zu Effekten von Frageformulierungen haben gezeigt, daß die Zustimmung zur Erhöhung von Ausgaben größer ausfällt, wenn auf diesen Zusatz verzichtet wird (Lewis/Jackson 1985: 464). Trotz dieses Zusatzes spricht sich in Ost- und Westdeutschland bei Renten und Pensionen, die die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung zumindest in Zukunft einmal in Anspruch nehmen wird, die Mehrheit für mehr Ausgaben aus, wobei erwartungsgemäß der Anteil in Ostdeutschland deutlich höher ist als in Westdeutschland. Der Anteil, der sich für Kürzungen ausspricht, liegt in Westdeutschland zwischen 10 und 15 Prozent und in Ostdeutschland zwischen 6 und 8 Prozent. Bei der Arbeitslosenunterstützung, die wegen der vergleichsweise schlechteren ökonomischen Lage in Ostdeutschland eine größere Bedeutung besitzt, sieht das Bild deutlich anders aus. Hier ist die Mehrheit der Ostdeutschen für mehr Ausgaben, während die Mehrheit der Westdeutschen den Status quo befürwortet. Kürzungen werden in Westdeutschland von 21 Prozent der Befragten akzeptiert, in Ostdeutschland ist der Anteil mit 8 Prozent deutlich niedriger.

Auf der Grundlage dieser geschlossenen Fragen zu spezifischen Sozialleistungen kann zumindest für Westdeutschland zusätzlich noch ein Zeitvergleich vorgenommen werden. Zwischen 1990 und 1995 nimmt sowohl bei Renten und Pensionen als auch bei der Arbeitslosenunterstützung der Anteil der Befragten zu, der sich für Leistungskürzungen ausspricht. Bei Renten und Pensionen steigt der Anteil von 2 auf 10 Prozent und bei der Arbeitslosenunterstützung von 13 auf 21 Prozent. Ein zusätzlicher Meßzeitpunkt für das Item "Renten und Pensionen" für das Jahr 1994 zeigt, daß in der Zwischenzeit die Zu-

Stimmung zu Leistungskürzungen mit 15 Prozent noch deutlich höher war. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre zeichnet sich also in Westdeutschland eine Entwicklung ab, die bereits im Zusammenhang mit der ersten Phase der Leistungskürzungen zwischen 1978 und 1983 zu beobachten war: die Akzeptanz von Leistungskürzungen steigt. Das absolute Ausmaß der Zustimmung variiert mit den spezifischen Leistungen, es ist mit 10 Prozent bei Renten und Pensionen und 21 Prozent bei der Arbeitslosenunterstützung aber noch relativ gering.

Die empirischen Analysen kommen zu einem relativ klaren Ergebnis. Eine Minderheit der Bundesbürger ist für Kürzungen von Sozialleistungen allgemein. Die Zustimmung zur Kürzung einzelner Sozialleistungen, von denen nur kleine Bevölkerungsgruppen profitieren, ist höher. Darüber hinaus nimmt - zumindest in Westdeutschland - die Kürzungsbereitschaft bei einzelnen Sozialleistungen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu. Von den drei forschungsleitenden Hypothesen scheint danach am ehesten die bereichsspezifische Anspruchsflexibilitätsthese zuzutreffen.

4. Kürzungen in anderen staatlichen Aufgabenbereichen an Stelle von Kürzungen der Sozialleistungen?

Kürzungen von Sozialleistungen allgemein werden nur von einer kleinen Gruppe der Bundesbürger akzeptiert; für einzelne Sozialleistungen, von denen nur Minderheiten profitieren, ist die Akzeptanz größer. Zur Bewertung dieses Ergebnisses ist es geboten, die Einstellungen zu Kürzungen von Sozialleistungen mit Einstellungen zu Kürzungen in anderen staatlichen Aufgabenbereichen zu vergleichen. Grundsätzlich ist nicht auszuschließen, daß die Bürger der Kürzung staatlicher Ausgaben zustimmen, daß sie aber Sozialleistungen aufrecht erhalten wollen auf Kosten von Kürzungen in anderen staatlichen Aufgabenbereichen wie zum Beispiel der Verteidigung. Eine solche Beziehung wird in der US-amerikanischen Literatur als "trade-off" (Rasinski u.a. 1994) oder als "substitutives" Verhältnis (Ferris 1985) zwischen Ausgabenpräferenzen bezeichnet. Umgekehrt liegt eine "komplementäre" Beziehung vor, wenn sowohl in sozialpolitischen als auch anderen staatlichen Aufgabenbereichen keine Kürzungen präferiert werden (Ferris 1985). Die zweite Forschungsfrage lautet also, in welchem Ausmaß ein substitutives Verhältnis zwischen sozialpolitischen und nicht-sozialpolitischen Aufgabenbereichen vorliegt. In einem ersten Schritt wird untersucht, in welchem Ausmaß im Aggregat ein substitutives Verhältnis vorliegt und in einem zweiten Schritt wird diese Frage auf der Individualebene durch eine Analyse der internen Struktur der Ausgabenpräferenzen untersucht.

Tabelle 3: Kürzungen in unterschiedlichen staatlichen Aufgabenbereichen

	Westdeutschland	Ostdeutschland	Gesamtdeutschland
	in Prozent		
Der Staat muß sparen. In welchen Bereichen, meinen Sie, kann am ehesten gespart werden?			
<i>Sozialpolitische Aufgabenbereiche</i>			
-Arbeitslosengeld	23	1	19
-Sozialleistungen	23	0	18
-Gesundheitswesen	17	0	14
- Schulen	9	1	7
<i>Durchschnitt</i>	18	1	15
<i>Andere Aufgabenbereiche</i>			
- öffentliche Verwaltung	88	79	86
- Verteidigung	78	75	77
- Europäische Gemeinschaft	74	39	67
- Entwicklungshilfe	43	25	39
-Justiz	42	14	36
- Finanzhilfe für Kohle und Stahl	38	13	33
- Finanzhilfe für Landwirtschaft	39	5	32
- Wissenschaft und Forschung	30	8	26
- Umweltschutz	12	2	10
- Polizei	11	2	9
<i>Durchschnitt</i>	46	26	42

Datenbasis: Politbarometer Januar 1994.

Auf die offene Frage danach, in welchen Bereichen der Staat am ehesten sparen kann (Tabelle 3), werden von den Befragten sowohl sozialpolitische Aufgabenbereiche wie Arbeitslosenunterstützung als auch nicht-sozialpolitische Aufgabenbereiche wie zum Beispiel Verteidigung genannt. Klassifiziert man die Antworten auf diese Frage entsprechend in sozialpolitische und nicht-sozialpolitische Aufgabenbereiche, dann gibt die durchschnittliche Nennungshäufigkeit für beide Aufgabenbereiche Aufschluß darüber, ob die Bürger in nicht-sozialpolitischen Aufgabenbereichen mehr Kürzungen präferieren als in sozialpolitischen Aufgabenbereichen. In Ostdeutschland ist das Muster ganz eindeutig. Die Ostdeutschen schlagen *keine* sozialpolitischen Aufgabenbereiche zur Kürzung vor (Durchschnitt: 1 Prozent), sondern Aufgabenbereiche außerhalb der Sozialpolitik (Durchschnitt: 26 Prozent). In Westdeutschland läßt sich im Prinzip ein ähnliches Muster beobachten, dort schlägt aber zumindest eine Minderheit sozialpolitische Aufgabenbereiche zur Kürzung vor (Durchschnitt: 18 Prozent), und deutlich mehr West- als Ostdeutsche nennen Aufgabenbereiche außerhalb der Sozialpolitik (Durchschnitt 46: Prozent).

Auf der *Aggregatebene* scheint es danach einen "trade-off" zwischen sozialpolitischen und anderen staatlichen Aufgabenbereichen zu geben.

In welchen konkreten Aufgabenbereichen außerhalb der Sozialpolitik werden Kürzungsmöglichkeiten gesehen und welche Motive könnten dahinter stehen? In Ostdeutschland werden am häufigsten - nämlich von über 70 Prozent der Befragten - die öffentliche Verwaltung und Verteidigung genannt. Relativ häufig werden auch noch die Europäische Gemeinschaft mit 39 Prozent und die Entwicklungshilfe mit 25 Prozent zur Kürzung vorgeschlagen. In Westdeutschland nennen über 70 Prozent der Befragten die öffentliche Verwaltung, Verteidigung und die europäische Gemeinschaft. Mehr als 30 Prozent der Befragten schlägt außerdem noch die Entwicklungshilfe, die Justiz, Finanzhilfen für Kohle und Stahl sowie Landwirtschaft und Wissenschaft und Forschung vor. In diesen Listen dokumentiert sich erstens wiederum das Eigeninteresse als ein ausschlaggebendes Motiv. Bei den Leistungen außerhalb der Sozialpolitik werden solche genannt, von denen nur Minderheiten profitieren wie Finanzhilfen für Kohle und Stahl sowie Finanzhilfen für Landwirte. In diesen Listen kommt zweitens aber auch eine andere Form von Eigeninteresse, ein nationales Eigeninteresse zum Ausdruck. Die Entwicklungshilfe sowie Ausgaben für die Europäische Gemeinschaft sind Leistungen für *andere* Nationen. Ein drittes Motiv ist möglicherweise Verschwendung und Ineffizienz in der Verwaltung abzubauen (für die USA: Sears/Citrin 1982). Es mag sein, daß sich das Motiv Verschwendung und Ineffizienz nicht nur auf die Verwaltung bezieht, sondern auch bei der Nennung der Europäischen Gemeinschaft zum Ausdruck kommt. Als viertes bildet sich in dieser Liste auch abnehmender objektiver Problemdruck und ein damit einhergehender Wandel von politischen Zielen ab. Seit den siebziger Jahren hat das Ziel der militärischen Verteidigung in der Bevölkerung an Unterstützung verloren und das der Abrüstung gewonnen (Baker u.a 1981; Roller 1995). Konsequenterweise werden die Verteidigungsausgaben sehr häufig zur Kürzung vorgeschlagen.

Der Vorteil einer offenen Frage ist zwar, daß Leistungen von großer individueller Bedeutung genannt werden, ihr Nachteil liegt aber darin, daß nicht für jeden Aufgabenbereich für alle Befragten Informationen vorliegen. Das Bild kann ergänzt werden, indem man die Antworten auf geschlossene Fragen heranzieht, die für vier Aufgabenbereiche außerhalb der Sozialpolitik danach fragen, ob mehr oder weniger Geld ausgegeben oder ob der Status quo beibehalten werden soll. Die vier Aufgabenbereiche sind Polizei und Strafverfolgung, Verteidigung, Kultur und Kunst sowie Umweltschutz (Tabelle 4). Im Kern stimmen die Verteilungen für diese Fragen mit denen überein, die auf die offene Frage ermittelt wurden. Auch hier ist die Verteidigung der Bereich, in dem 1994 und 1995 die klare Mehrheit von über 50 Prozent der Befragten in Ost- und Westdeutschland Leistungskürzungen akzeptiert. Polizei und Strafverteidigung sowie Umweltschutz wer-

den auch hier von einer klaren Minderheit (ca. 10 Prozent) genannt. Auf der Grundlage der geschlossenen Frage kann aber mit Kunst und Kultur ein weiterer Aufgabenbereich identifiziert werden, der auf die offene Frage nicht genannt worden ist, in dem aber ebenfalls in deutlichem Ausmaß Kürzungen akzeptiert werden. 1994 stimmen in diesem Bereich in Westdeutschland 45 Prozent und in Ostdeutschland 24 Prozent der Befragten Kürzungen zu.

Tabelle 4: Kürzungen in nicht-sozialpolitischen Aufgabenbereichen

	Westdeutschland			Ostdeutschland			Gesamtdeutschland		
	1990	1994	1995	1990	1994	1995	1990	1994	1995
	in Prozent								
Die Regierung sollte für ...									
Polizei und Strafverfolgung									
- mehr Geld ausgeben	43	60	53	74	66		63	56	
- Status quo	44	26	31	18	26		24	30	
- weniger Geld ausgeben	13	14	16	8	8		13	14	
Verteidigung									
- mehr Geld ausgeben	5	14	-	9			-	13	-
- Status quo	13	25	-	16				23	-
- weniger Geld ausgeben	82	61	-	75			64	-	
Kultur und Kunst									
- mehr Geld ausgeben	22	20	-	33			-	23	-
- Status quo	48	35	-	43			-	36	-
- weniger Geld ausgeben	30	45	-	24			41	-	
Umweltschutz									
- mehr Geld ausgeben	90	57	66	51	58		56	-	
- Status quo	9	30	26	36	33		31	-	
- weniger Geld ausgeben	1	13	8	13	9		13	-	

Datenbasis: ISSP 1990; WZB/ZUMA-Nachwahlstudie 1994 KSPW-Bus 1995.

Die bisherigen Analysen zeigen, daß im Aggregat ein "trade-off" zwischen sozialpolitischen und anderen staatlichen Aufgabenbereichen vorliegt. Die Bürger stimmen der Kürzung von staatlichen Ausgaben zu, diese Kürzungen sollen aber nicht bei Sozialleistungen, sondern bei anderen staatlichen Leistungen vorgenommen werden. Aggregatdatenanalysen geben aber keinen Aufschluß darüber, ob solche "Ausgleichsbeziehungen" auch auf der individuellen Ebene vorliegen, ob hier die Aufrechterhaltung der Sozialleistungen mit Kürzungen in anderen staatlichen Aufgabenbereichen einhergeht. Zur Analyse dieser Ausgleichsbeziehungen auf der *Individualebene* bietet sich die geschlossene Fragenbatterie zu "mehr oder weniger Geld ausgeben" an, die sowohl für nicht-sozialpolitische (vgl. Tabelle 4) als auch sozialpolitische Aufgabenbereiche gestellt worden ist (vgl. Tabelle 2). Zwar stehen mit Polizei und Strafverfolgung, Verteidigung, Kultur und Kunst sowie

Umweltschutz nur vier nicht-sozialpolitische Aufgabenbereiche zur Analyse zu Verfügung, doch ist mit Verteidigung zumindest einer der Aufgabenbereiche repräsentiert, der auf die offene Frage nach Kürzungen zu den mit Abstand am häufigsten genannten drei Aufgabenbereichen gehört (vgl. Tabelle 3).

Auf der Grundlage einer 1994 erhobenen Studie wird der Zusammenhang zwischen Renten und Pensionen mit den vier nicht-sozialpolitischen Aufgabenbereichen untersucht (Tabelle 5). Zur Analyse werden für alle fünf Aufgabenbereiche die beiden Kategorien "mehr Geld ausgeben" und "Status quo" zu einer Kategorie "keine Kürzung" zusammengefaßt und mit der Kategorie "weniger Geld ausgeben" bzw. "Kürzung" kontrastiert. Bevor wir diese Zusammenhänge im Detail untersuchen, muß die Erwartung deutlicher spezifiziert werden als dies bislang geschah. In der US-amerikanischen Literatur wird zwischen zwei Arten von Beziehungen zwischen Ausgabenpräferenzen unterschieden (Rasinski u.a. 1994; Ferris 1985). Ein "trade-off" oder ein *substitutives* Verhältnis zwischen Ausgabenpräferenzen liegt vor, wenn bei Sozialleistungen keine Kürzungen akzeptiert werden, stattdessen aber Kürzungen in nicht-sozialpolitischen Aufgabenbereichen und umgekehrt. Die Beziehung ist also gegensinnig oder in der Terminologie der Korrelationsanalyse negativ. Im Unterschied dazu liegt eine *komplementäre* Beziehung zwischen sozialpolitischen und anderen staatlichen Aufgabenbereichen vor, wenn Kürzungen in sozialpolitischen Bereichen mit Kürzungen in anderen Bereichen einhergehen und umgekehrt. Die Beziehung ist gleichsinnig oder positiv. Neben diesen beiden Arten von Beziehungen kann eine dritte Form unterschieden werden, die in der US-amerikanischen Literatur nicht diskutiert wird: die Ablehnung von Sozialleistungskürzungen geht mit einer Zustimmung zu Kürzungen in anderen staatlichen Aufgabenbereichen einher *und* gleichzeitig geht die Zustimmung zu Sozialleistungskürzungen mit einer Zustimmung zu Kürzungen in nicht-sozialpolitischen Aufgabenbereichen einher. In diesem Fall liegt ebenfalls ein "trade-off" zwischen sozialpolitischen und nicht-sozialpolitischen Bereichen vor, dieser ist aber im Unterschied zu dem bereits beschriebenen "trade-off" *einseitig*, der Korrelationskoeffizient ist Null. Der in der US-amerikanischen Literatur beschriebene "trade-off" ist in Abgrenzung zu diesem gegenseitig und wird als *zweiseitiger* "trade-off" bezeichnet.

In Westdeutschland ergibt sich ein klares Muster (Tabelle 5). Zwischen Renten und Pensionen und drei der vier nicht-sozialpolitischen Aufgabenbereichen existieren positive Beziehungen, d.h. in diesen Fällen liegen komplementäre Beziehungen vor. Am stärksten ist diese Beziehung mit Umweltschutz (Tau $b=0.32$), die Korrelationen mit Polizei und Strafverfolgung (Tau $b=0.16$) sowie Kultur und Kunst (Tau $b=0.12$) sind deutlich geringer. Die Beziehung zur Verteidigung ist leicht negativ, doch angesichts des niedrigen Wertes (Tau $b=-0.02$) ist dies wenig bedeutsam. Eine Inspektion der Verteilungen zeigt,

daß unabhängig davon, ob die Befragten Renten und Pensionen kürzen wollen oder nicht, überproportional häufig Kürzungen bei den Verteidigungsausgaben präferieren. In Westdeutschland gibt es danach zwischen Renten und Pensionen mit der Verteidigung einen einseitigen "trade-off".

Tabelle 5: Zusammenhang zwischen Kürzungen in sozialpolitischen und anderen staatlichen Aufgabenbereichen

	Renten und Pensionen						
	Westdeutschland		Ostdeutschland			Gesamtdeutschland	
	keine Kürzung a)	Kürzung b)	keine Kürzung	Kürzung	keine Kürzung	Kürzung	
	in Prozent	(Tau b)	in Prozent	(Tau b)	in Prozent	(Tau b)	
Polizei und Strafverfolgung	89	73	93	83	90	75	
- keine Kürzung - Kürzung	11	27 (0.16**)	7	17 (0.10*)	10	25	
Verteidigung -							
keine Kürzung -	39	42	22	53	36	44	
Kürzung	61	58 (-0.02)	78	47 (-0.19**)	64	56	
Kultur und Kunst							
- keine Kürzung	58	42	77	60	62	46	
- Kürzung	42	58 (0.12**)	23	40 (0.10**)	38	54	
Umweltschutz							
- keine Kürzung		61	89	73	91	63	
- Kürzung	91	39 (0.32**)	11	27 (0.12**)	9	37	

* $p \geq .05$

** $p \geq .01$

a) Zusammenfassung der Kategorien "mehr Geld ausgeben" und "Status Quo" (vgl. Tabelle 2).

b) Kategorie "weniger Geld ausgeben" (vgl. Tabelle 2).

Datenbasis: WZB/ZUMA-Nachwahlstudie 1994.

In Ostdeutschland ist das Muster ähnlich. Positive Beziehungen existieren zu Polizei und Strafverfolgung, Kultur und Kunst sowie Umweltschutz. Die Koeffizienten liegen in allen drei Fällen - auch im Fall des Umweltschutzes - bei 0.10. Diese Beziehungen sind zwar komplementär, der Zusammenhang ist aber nur mäßig ausgeprägt. Die Beziehung zwischen Renten und Pensionen mit Verteidigung hat im Unterschied zu Westdeutschland einen vergleichsweise hohen negativen Wert (Tau b=-0.19). Von den Befragten, die Renten und Pensionen nicht kürzen wollen, will die Mehrheit stattdessen die Verteidigungsausgaben kürzen. Und von den Befragten, die Renten und Pensionen kürzen wollen, will die Mehrheit die Verteidigungsausgaben nicht kürzen. In diesem Fall liegt also ein zweiseitiger "trade-off" vor. Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland gibt es damit auch auf der Individualebene ein substitutives Verhältnis zwischen Sozialleistungen und anderen staatlichen Aufgabenbereichen, in Ostdeutschland ist das Verhältnis zwei- und in Westdeutschland einseitig.

Die Analysen zu den Beziehungen zwischen Leistungskürzungen in sozialpolitischen und anderen staatlichen Aufgabenbereichen kommen zu einem klaren Ergebnis. Die Bürger sind zwar mehrheitlich nicht zu Sozialleistungskürzungen bereit, sie akzeptieren aber stattdessen erheblich stärker Leistungskürzungen in einigen anderen staatlichen Aufgabenbereichen. An prominenter Stelle stehen die Verteidigungsausgaben. Die seit den siebziger Jahren in der politischen Diskussion verbreitete Formel "Finanzierung von Sozialleistungen mit Hilfe von Kürzungen der Verteidigungsausgaben" scheint bei den Bürgern große Unterstützung zu finden. Kürzungsmöglichkeiten sehen sie aber auch im Bereich der Verwaltung und der Europäischen Gemeinschaft. Dort werden wahrscheinlich Verschwendungen und Ineffizienz wahrgenommen. Bei der Europäischen Gemeinschaft mag darüber hinaus noch eine Rolle spielen, daß in diesen Ausgaben vornehmlich Leistungen gesehen werden, von denen andere Nationen profitieren. Insgesamt sind die Bundesbürger danach nicht "unverantwortliche" Verweigerer von Leistungskürzungen, sie haben relativ klare oder "rationale" (Sanders 1988) Vorstellungen darüber, wie Leistungen in den für sie wichtigen Policies beibehalten und trotzdem der Sparnotwendigkeit entsprochen werden kann.

5. Welche Bevölkerungsgruppen innerhalb von West- und Ostdeutschland akzeptieren Kürzungen bzw. keine Kürzungen von Sozialleistungen?

Gegenstand der dritten Forschungsfrage sind die Bevölkerungsgruppen innerhalb von West- und Ostdeutschland und ihre Einstellungen zu Sozialleistungskürzungen allgemein sowie zu Kürzungen einzelner Sozialleistungen. Bei der Ableitung spezifischer Erwartungen kann auf eine Vielzahl von Hypothesen zurückgegriffen werden, die Konflikte zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen prognostizieren. Diese Hypothesen können danach unterschieden werden, ob sie sich auf Konfliktlinien (cleavages) beziehen, die die drei Ebenen Sozialstruktur, Werte/Ideologie und politische Parteien umfassen (Bartolini/Mair 1990: 215), oder ob sie sich auf Konflikte zwischen sozialstrukturellen Gruppierungen beziehen, die durch den Sozialstaat geschaffen werden.

Was die Konfliktlinien anbelangt, so ist unbestritten, daß die Etablierung und Entwicklung des Sozialstaats eine der zentralen Streitfragen der Konfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit war (Pappi 1977). In der Bundesrepublik hat sich dieser Konflikt mit der Entwicklung des Sozialstaats zwar abgeschwächt, in Zeiten von Krisendiskussionen bricht er aber wieder auf (Roller 1992). Wenn Sozialleistungskürzungen eine Streitfrage im Rahmen der Konfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit sind, dann sollten sich Unterschiede auf der Ebene der Sozialstruktur zwischen Selbständigen und Arbeitern, auf der

ideologischen Ebene zwischen Rechten und Linken und auf der Ebene der Parteien zwischen den Parteianhängern rechter und linker Parteien zeigen.

Die Ansätze, die davon ausgehen, daß die Errichtung des Sozialstaats selbst neue Interessengegensätze oder Konflikte schafft, identifizieren verschiedene sozialstrukturelle Gruppierungen, die materielle Interessen am Fortbestand des Sozialstaats haben. Als sogenannte Nutznießer des Sozialstaats werden die Empfänger von Sozialleistungen und die Beschäftigten im öffentlichen Dienst betrachtet. Von daher werden Interessengegensätze zwischen den Empfängern von Sozialleistungen und den Finanziers dieser Leistungen (Alber 1984; Esping-Andersen 1990) sowie zwischen den Beschäftigten im öffentlichen Dienst und den Erwerbstätigen in der privaten Wirtschaft (Sears/Citrin 1982; Pöntinen/Uusitalo 1986; Esping-Andersen 1990) prognostiziert. In sozialpolitischen Systemen, die eine hohe Frauenerwerbstätigkeit durch Bereitstellung umfassender sozialer Dienste wie beispielsweise Kinderbetreuungseinrichtungen überhaupt erst ermöglichen, werden Frauen als besondere Nutznießer betrachtet (Esping-Andersen 1990). Da in der DDR ein solches umfassendes System der Sozialpolitik existierte, kann zumindest für Ostdeutschland ein Interessengegensatz zwischen Männern und Frauen erwartet werden.

Im folgenden wird untersucht, inwieweit innerhalb von Ost- und Westdeutschland zwischen diesen verschiedenen Bevölkerungsgruppen Unterschiede in den Einstellungen zu Sozialleistungskürzungen vorliegen. Neben Einstellungen zu Sozialleistungskürzungen allgemein werden Einstellungen zu Kürzungen zweier spezifischer Sozialleistungen - Renten und Pensionen sowie Arbeitslosenunterstützung - untersucht. Zur Analyse stehen zwei Umfragen zur Verfügung. Die Konfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit wird auf der Ebene der Sozialstruktur mit der beruflichen Stellung gemessen, die ideologische Ebene mit der Einordnung auf einer 10-stufigen Links-Rechts-Skala und die Ebene der politischen Parteien mit der Parteiidentifikation. Bei einer der beiden Umfragen muß die Wahlabsicht als Ersatzmessung für die Parteiidentifikation herangezogen werden. In beiden Umfragen stehen leider keine direkten Fragen zur Abhängigkeit von Sozialleistungen zur Verfügung. Die Frage nach der beruflichen Stellung, ob die Befragten Rentner bzw. Pensionär sind oder ob sie arbeitslos sind, wird deshalb als Ersatzmessung herangezogen. Die Einstellungen dieser beiden Gruppen werden sowohl gesondert untersucht, als auch zur Kategorie der Sozialleistungsempfänger zusammengefaßt! Die Finanziers des Sozialstaats werden über die Erwerbstätigkeit gemessen.

Für jede Bevölkerungsgruppe wird der Zusammenhang mit den drei Einstellungen zu Sozialleistungskürzungen tabellarisch ausgewiesen (Tabelle 6). Die Antworten auf die Frage nach den Kürzungen von Sozialleistungen werden dichotomisiert. Die beiden Kategorien "mehr Geld ausgeben" und "Status quo" werden zur Kategorie "keine Kürzung" zusammengefaßt und mit der Kategorie "weniger Geld ausgeben" bzw. "Kürzung" kon-

trastiert, weil inhaltlich nur Einstellungen zur Kürzung von Interesse sind. Aus Platzgründen wird in der Tabelle nur die Kategorie "Kürzung" aufgenommen. Die empirische Analyse stützt sich vor allem auf die zusätzlich ausgewiesenen Assoziationskoeffizienten, die die Stärke der Zusammenhänge über die verschiedenen Variablen hinweg vergleichbar machen und im Unterschied zu bloßen Prozentpunktdifferenzen außerdem noch die Besetzungshäufigkeit der Zellen berücksichtigen.

Bei den Einstellungen gegenüber *Kürzungen von Sozialleistungen allgemein* ergibt sich für Westdeutschland ein klares Bild. Relativ deutliche, wenn auch nicht stark ausgeprägte Zusammenhänge (Assoziationskoeffizienten zwischen 0.11 und 0.19) liegen nur für die berufliche Stellung, Links-Rechts und die Parteiidentifikation vor. Selbständige im Unterschied zu Arbeitern, ideologisch rechts Orientierte im Unterschied zu links Orientierten und Anhänger rechter im Unterschied zu Anhängern linker Parteien sprechen sich überproportional häufig für Kürzungen aus. In Westdeutschland werden Einstellungen zu Sozialleistungskürzungen allgemein also von der Konfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit strukturiert, Konflikte zwischen den Nutznießern des Sozialstaats und den Finanziers sind dagegen vernachlässigbar. In Ostdeutschland gibt es nur marginale Unterschiede zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, was angesichts der niedrigen Zustimmung zu Sozialleistungskürzungen im Aggregat (1 Prozent) nicht verwundert.

Bei den Einstellungen zu den Kürzungen *spezifischer Sozialleistungen* ergibt sich ein anderes Bild. Bei der ersten Sozialleistung - Renten und Pensionen -, von der die Mehrheit der Bürger gegenwärtig oder künftig profitiert, gibt es in Westdeutschland nur marginale Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen. In Ostdeutschland sind es zumindest die Rentner, die sich von den Finanziers der Sozialleistungen unterscheiden (Tau $b=0.10$). Bei der zweiten Sozialleistung - der Arbeitslosenunterstützung - gibt es mehr Interessengegensätze. In Westdeutschland liegen Unterschiede zwischen den Anhängern der linken und rechten Parteien vor (Tau $b=0.12$). In Ostdeutschland gibt es sogar Interessengegensätze zwischen mehreren Bevölkerungsgruppen, zwischen den abhängig Beschäftigten und Selbständigen, den verschiedenen Sozialleistungsempfängern und den Finanziers von Sozialleistungen sowie zwischen Männern und Frauen (Assoziationskoeffizienten zwischen 0.10 und 0.20).

Von den insgesamt drei untersuchten Sozialleistungen werden also zwei kontrovers beurteilt, die Kürzung von Sozialleistungen allgemein (vor allem in Westdeutschland) und die Kürzung der Arbeitslosenunterstützung (vor allem in Ostdeutschland). Doch auch in diesen beiden Fällen ist die *Stärke* des Konflikts zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen - gemessen durch die Assoziationskoeffizienten - vergleichsweise gering. Dies kann als ein klares Indiz dafür gewertet werden, daß die Frage der Kürzungen von Sozialleistungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen innerhalb von West-

Tabelle 6: Bevölkerungsgruppen und Kürzungen von Sozialleistungen

	Zustimmung zur Kürzung von ..					
	Sozialleistungen allgemein 1994		Renten und Pensionen 1995		Arbeitslosenunterstützung 1995	
	West in % (Tau b)	Ost in % (Tau b)	West in % (Tau b)	Ost in % (Tau b)	West in % (Tau b)	Ost in % (Tau b)
Alle I.	12	1	10	6	21	8
Sozialstruktur						
<i>Berufliche Stellung</i>				1		
Selbständige Beamte	29	6	7	0	15	
Angestellte	13	0	10	1	29	29 0
Arbeiter	12	1	12	9	20	11 9
<i>Sektoren</i>	9 (0.19**) ^{a)}	0 (0.19**) ^{a)}	7 (0.07) ^{a)}	5 (0.08) ^{a)}	21 (0.08) ^{a)}	(0.20**) ^{a)}
Öffentlicher Dienst	10	0	8	1	20	11
Private Wirtschaft	11 (0.01)	1 (0.04)	10 (0.03)	7 (-0.07)	21 (0.01)	12 (0.02)
<i>Finanziers/Klientel</i>						
Erwerbstätige	13	1	10	8	21	12 6 (-
Rentner/Pensionäre ^{b)}	15 (0.02)	0 (-0.03)	9 (-0.02)	3 (-0.10**)	25 (0.05)	0.10**)
Erwerbstätige	13	1	10	8	21	12 4 (-
Arbeitslose ^{b)}	3 (-0.08**)	0 (-0.05*)	7 (-0.02)	9 (0.01)	10 (-0.07)	0.11**)
Erwerbstätige	13	1	10	8	21	12 5 (-
Sozialleistungs- empfänger ^{c)}	13 (0.00)	0 (-0.04)	8 (-0.02)	5 (-0.06)	23 (0.03)	0.11**)
<i>Geschlecht</i>						
Mann	14	1	11	7	22	11
Frau	10 (-0.07**)	0 (-0.07*)	9 (-0.04)	6 (-0.02)	20 (-0.03)	5 (-0.10**)
II. Werte/Ideologie						
<i>Links/Rechts</i>						
Links (1-4)	8	1	10	6	15	7
Mitte (5,6)	11	1	12	7	25	8
Rechts (7-10)	20 (0.11**)	2 (0.00)	8 (-0.01)	8 (0.03)	21 (0.07*)	17 (0.07*)
III. Politische Parteien						
<i>Parteiidentifikation^{d)}</i>						
PDS	0	0	17	8	0	7
Die Grünen	5	1	9	2	14	0
SPD	8	1	10	7	19	8
FDP	15	0	18	0	41	22
CDU/CSU	18	2	11	5	26	12
Republikaner	24 (0.16**)	7 (0.07)	0 (0.01)	0 (-0.04)	60 (0.12**)	0 (0.08*)

II. Werte/Ideologie*Links/Rechts*

Links (1-4)	8	1	10	615	7	
Mitte (5,6)	11	1	12	725	8	
Rechts (7-10)	20 (0.11**)	2 (0.00)	8 (-0.01)	8 (0.03)	21 (0.07*)	17(0.07*)

III. Politische Parteien*Parteiidentifikation^{d)}*

PDS	0	0	17	8 0	7	
Die Grünen	5192				14	0
SPD	8	1	10	7	19	8
FDP	15	0	18	0	41	22
CDU/CSU	18	2	11	5	26	12
Republikaner	24 (0.16**)	7 (0.07)	0(0.01)	0 (-0.04)	60(0.12**)	0 (0.08*)

* p ≥ 0.05

**p ≥ 0.01

a) Assoziationskoeffizient Eta.

b) Indikator: berufliche Stellung.

c) Zusammenfassung der Kategorien "Rentner/Pensionäre" und "Arbeitslose".

d) Bei Sozialleistungen allgemein ist der Indikator "Wahlabsicht".

Datenbasis: Allbus 1994, KSPW-Bus 1995.

und Ostdeutschland geringen Konfliktcharakter besitzt. In der bundesrepublikanischen Gesellschaft dominiert demzufolge ein Konsens bezüglich der Kürzungen von Sozialleistungen. Es gibt zwar einzelne Gruppen wie beispielsweise die Selbständigen, die ideologisch rechts Orientierten und die FDP-Anhänger, die sich bei einzelnen Sozialleistungen überdurchschnittlich häufig für Kürzungen aussprechen, aber auch bei diesen Gruppen ist die Mehrheit gegen Kürzungen von Sozialleistungen. Was die *Strukturierung* des wenn auch nur gering ausgeprägten Konfliktes angeht, so deutet sich an, daß in Westdeutschland die vergleichsweise deutlicheren Effekte von den Bevölkerungsgruppen ausgehen, die auf die Konfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit beziehbar sind. In Ostdeutschland gehen die Unterschiede dagegen etwas stärker von den Gruppen aus, die als Nutznießer des Sozialstaats gelten können.

6. Beibehaltung oder Abschaffung des Sozialstaats?

Einstellungen zu Kürzungen von Sozialleistungen beziehen sich erst einmal nur auf die Intensität staatlichen Handelns. Die grundsätzliche Zustimmung oder Ablehnung des Sozialstaats drückt sich dagegen in der Dimension der Extensität aus. Auf diese konzeptuelle Unterscheidung aufbauend stellt sich als vierte und letzte Forschungsfrage: In welchem Ausmaß kommt in der Präferenz, für Kürzungen von Sozialleistungen eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber dem Sozialstaat zum Ausdruck? Diese Frage wird wiederum für Einstellungen gegenüber Sozialleistungskürzungen allgemein und gegenüber den beiden spezifischen Sozialleistungen Renten und Pensionen sowie Arbeitslosenunterstützung untersucht.

Zur Analyse dieser Frage werden Indikatoren benötigt, die in bezug auf Sozialleistungen allgemein, Renten und Pensionen sowie Arbeitslosenunterstützung danach fragen, in welchem Ausmaß überhaupt eine staatliche Zuständigkeit in den jeweiligen Aufgabenbereichen gewünscht wird. Was die Einstellungen zu den Sozialleistungen allgemein angeht, so wird die entsprechende Extensität für soziale Sicherheit mit der Zustimmung zu der Aussage gemessen "Der Staat muß dafür sorgen, daß man auch bei Krankheit, Not, Arbeitslosigkeit und Alter ein gutes Auskommen hat". Die vier Antwortkategorien werden dichotomisiert (stimme voll/eher zu, stimme eher/überhaupt nicht zu). Die Extensität in bezug auf Renten und Pensionen bzw. Arbeitslosenunterstützung wird mit der Frage gemessen, ob der Staat für einen "angemessenen Lebensstandard für alte Menschen" bzw. einen "angemessenen Lebensstandard für Arbeitslose" zuständig sein sollte. Hier werden die vier Antwortkategorien ebenfalls dichotomisiert (der Staat sollte auf jeden Fall verantwortlich/verantwortlich sein, der Staat sollte nicht/auf keinen Fall verantwortlich sein).

Wie die in Tabelle 7 dargestellten Verteilungen zeigen, ist in der Bundesrepublik die Zustimmung zur staatlichen Zuständigkeit für soziale Sicherheit, für Alterssicherung und Arbeitslosenunterstützung sehr hoch (Spalte: Gesamt). In Westdeutschland ist sie für die Alterssicherung am höchsten (96 Prozent), dann kommen die soziale Sicherheit allgemein (87 Prozent) und die Arbeitslosenunterstützung (86 Prozent). In Ostdeutschland werden in allen drei Bereichen sogar noch höhere Werte erreicht, sie liegen zwischen 96 und 99 Prozent. Danach stimmen in den neunziger Jahren die Bundesbürger nahezu einstimmig dem Sozialstaat zu (Roller 1996). Angesichts dieser ausgesprochen hohen Zustimmungswerte zur staatlichen Zuständigkeit ist zu vermuten, daß sich in einer Präferenz für Kürzungen von Sozialleistungen mehrheitlich keine grundsätzliche Abkehr vom Sozialstaat ausdrückt.

Tabelle 7: Kürzungen von Sozialleistungen und Zuständigkeit des Staates für soziale Aufgabenbereiche (Zeilenprozent)

	Westdeutschland staatliche Zuständigkeit ^{a)}		Ostdeutschland staatliche Zuständigkeit	
	ja in Prozent	nein (Tau b) ^{b)}	ja in Prozent	nei (Taub)
Sozialleistungen (1994)				
- keine Kürzung	89	11	97	3
- Kürzung	73	27 (0.15**)	83	17 (0.06)
<i>Gesamt</i>	87	13	97	3
Renten und Pensionen (1995)				
- keine Kürzung	97	3	99	1
- Kürzung	86	14 (0.17**)	95	5 (0.11)
<i>Gesamt</i>	96	4	99	1
Arbeitslosenunterstützung (1995)				
- keine Kürzung	93	1	97	3
- Kürzung	64	36 (0.34**)	81	19 (0.23**)
<i>Gesamt</i>	86	14	96	4

**p \geq 01

a) Staatliche Zuständigkeit für soziale Sicherheit (Sozialleistungen), angemessenen Lebensstandard für alte Menschen (Renten und Pensionen) und angemessenen Lebensstandard für Arbeitslose (Arbeitslosenunterstützung).

b) Assoziationskoeffizient Tau b zwischen Kürzung und staatlicher Zuständigkeit.

Datenbasis: Allbus 1994; KSPW-Bus 1995.

Die empirische Analyse der Zusammenhänge zwischen Einstellungen zu Extensität und Intensität zeigen, daß Einstellungen zu Kürzungen von Sozialleistungen allgemein in Westdeutschland mit der grundsätzlichen Zustimmung zum Sozialstaat kovariieren. Die Befragten, die sich für Kürzungen von Sozialleistungen allgemein aussprechen, lehnen überproportional häufiger eine staatliche Zuständigkeit für soziale Sicherheit ab (Tabelle 7). Trotz dieses signifikanten und deutlichen Zusammenhangs (Tau b=0.15) ist aber von

den Befragten, die Kürzungen befürworten, immer noch die Mehrheit von 73 Prozent für eine staatliche Zuständigkeit. Im Unterschied zu Westdeutschland gibt es in Ostdeutschland keinen Zusammenhang zwischen Einstellungen zu Sozialleistungskürzungen allgemein und der grundsätzlichen Haltung zum Sozialstaat. Einstellungen zu Kürzungen *spezifischer Sozialleistungen* kovariieren hingegen nicht nur in West-, sondern auch in Ostdeutschland mit der grundsätzlichen Zustimmung zur staatlichen Zuständigkeit in den entsprechenden Aufgabenbereichen. Die Zusammenhänge sind aber in Ostdeutschland deutlich geringer als in Westdeutschland. In beiden Landesteilen ist der Zusammenhang für die Arbeitslosenunterstützung deutlich höher als für die Alterssicherung (West: 0.34 vs 0.17; Ost: 0.23 vs 0.11), Kürzungen für Arbeitslosenunterstützung gehen also sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland am deutlichsten mit einer entsprechenden Ablehnung staatlicher Zuständigkeit in diesem Bereich einher. Aber auch hier gilt, daß die Mehrheit derer, die sich in West- und Ostdeutschland für Kürzungen von Arbeitslosenunterstützung ausspricht, der Meinung ist, daß der Staat für diesen Bereich zuständig sein sollte.

Die Brauchbarkeit der konzeptuellen Unterscheidung zwischen Intensität und Extensität staatlichen Handelns wird durch diese Analyse eindeutig belegt. Es gibt zwar in manchen Fällen einen Zusammenhang zwischen beiden Dimensionen, so daß eine Variable als Prädiktor für die andere fungieren kann. Der Zusammenhang ist aber nicht übermäßig stark ausgeprägt. Insgesamt drückt sich in Präferenzen für Kürzungen von Sozialleistungen weder in West- noch in Ostdeutschland eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber dem Sozialstaat aus.

7. Schlußbemerkungen

Kürzungen von Sozialleistungen stehen in den neunziger Jahren erneut auf der Agenda des bundesrepublikanischen Sozialstaats. Ausgehend von der Prämisse, daß die Durchsetzbarkeit von Sozialleistungskürzungen auch von der Akzeptanz der Bürger abhängig ist, wurde auf der Grundlage verschiedener repräsentativer Bevölkerungsumfragen die Akzeptanz der Kürzungen von Sozialleistungen in den neunziger Jahren untersucht. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Analyse sind: (1) In der ersten Hälfte der neunziger Jahre akzeptiert nur eine kleine Minderheit der Ost- und Westdeutschen Kürzungen von Sozialleistungen allgemein. Die Zustimmung zur Kürzung einzelner Sozialleistungen, von denen nur kleine Bevölkerungsgruppen profitieren, ist dagegen in Ost- und Westdeutschland höher. Außerdem hat sich zwischen 1990 und 1995 auf der Ebene einzelner Sozialleistungen zumindest in Westdeutschland die Zustimmung zu Sozialleistungskürzungen erhöht. (2) Anstelle von Sozialleistungskürzungen unterstützen die Bundesbürger eher

Kürzungen in nicht-sozialpolitischen Aufgabenbereichen. Am häufigsten werden in Ost und Westdeutschland die Verteidigung und die öffentliche Verwaltung zur Kürzung vorgeschlagen, in Westdeutschland wird zusätzlich noch die Europäische Gemeinschaft genannt. (3) Zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen innerhalb von West- und Ostdeutschland ist der Konsens bezüglich der Ablehnung von Sozialleistungskürzungen hoch. (4) In Präferenzen für Kürzungen von Sozialleistungen drückt sich weder in West noch in Ostdeutschland eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber dem Sozialstaat aus. Die überwiegende Mehrheit derer, die sich für Kürzungen ausspricht, präferiert eine staatliche Zuständigkeit für soziale Sicherheit. . . .

Von einigen spezifischen Sozialleistungen abgesehen, ist die Akzeptanz von Sozialleistungskürzungen in der Bundesrepublik also niedrig. In Ostdeutschland ist sie geringer ausgeprägt als in Westdeutschland. Das geht zum einen auf die Sozialisation in einem sozialistischen System der Sozialpolitik ("sozialistisches Erbe") und zum anderen auf die situationsbedingte besondere Abhängigkeit von sozialpolitischen Leistungen zurück (Roller 1996). Auf der Grundlage dieser Daten scheint auf den ersten Blick der Handlungsspielraum der politischen Entscheidungsträger der Bundesrepublik zur Durchsetzung von Sozialleistungskürzungen eingeschränkt zu sein.

Die Einstellungen der Bürger zu Sozialleistungskürzungen sind aber keine feststehende und invariable Größe. Das haben beispielsweise die Entwicklungen in der Bundesrepublik in den siebziger und achtziger Jahren gezeigt, wo auf Einschnitte in das soziale Netz mit einer Anspruchsreduktion und zumindest mit einer Hinnahmehbereitschaft reagiert wurde. Die Bürger reagieren nicht nur auf politische Entscheidungen als solche, sondern auch auf die Art und Weise, wie diese von den politischen Entscheidungsträgern gerechtfertigt werden. Von einer derartigen Legitimation hängt die Akzeptanz konkreter Einsparmaßnahmen ab. In dem Maße, in dem es den politischen Entscheidungsträgern also gelingt, den Bürgern überzeugende Argumente für die Notwendigkeit der Einsparungen zu vermitteln, in dem Maße steigt die Wahrscheinlichkeit, daß die Bürger Kürzungen von Sozialleistungen akzeptieren. Eine wichtige Größe in diesem Vermittlungsprozeß ist neben der Überzeugungskraft der Argumente auch die Konsistenz oder Konsonanz der Botschaften. Ein minimaler Konsens unter den maßgeblichen politischen Eliten scheint eine notwendige Bedingung zu sein.

Die Notwendigkeit von Sozialleistungskürzungen kann auf unterschiedliche Weise legitimiert werden. Eine Form ist, auf die ökonomische Notwendigkeit von Einsparungen hinzuweisen und deutlich zu machen, daß die Verteilung sozialpolitischer Leistungen finanzielle Ressourcen voraussetzt, die erst erwirtschaftet werden müssen. Eine andere Form ist, auf mögliche positive Effekte der Einsparungen für die Lösung wichtiger gesellschaftlicher Probleme wie zum Beispiel der Arbeitslosigkeit hinzuweisen. Mit solchen

und ähnlichen Argumenten wird beispielsweise gegenwärtig versucht, das vorgeschlagene Sparpaket zu legitimieren, das der Öffentlichkeit bezeichnenderweise als "Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung" vorgestellt wird.

Ob die Bürger von der Notwendigkeit der Sozialleistungskürzungen überzeugt sind oder nicht, kann auf der Grundlage der verfügbaren Daten nicht eindeutig beantwortet werden. Die zur Verfügung stehenden Indikatoren fragen nicht direkt danach, ob angesichts ökonomischer Zwänge Kürzungen für notwendig erachtet werden oder nicht. Sie fragen statt dessen, ob - unabhängig von irgendwelchen realen Zwängen - Kürzungen präferiert werden oder nicht. Es ist aber davon auszugehen, daß in der Bundesrepublik die Zustimmung zu Sozialleistungskürzungen höher ausfällt, wenn solche Realitätszwänge explizit erwähnt werden.

Literatur

- Alber, Jens, 1984: Versorgungsklassen im Wohlfahrtsstaat, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 36, 225-251.
- Alber, Jens, 1986: Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise, in: *Politische Vierteljahresschrift* 27, 28-60.
- Alber, Jens, 1988: Is there a Crisis of the Welfare State? in: *European Sociological Review* 4, 181-207.
- Baker, Kendall L./Dalton, Russell J./Hildebrandt, Kai, 1981: *Germany Transformed*, Cambridge, Mass./London.
- Bartolini, Stefano/Mair, Peter, 1990: *Identity, Competition, and Electoral Availability*, Cambridge.
- Becker, Winfried/Gretschmann, Klaus/Mackscheidt, Klaus, 1992: *Präferenzen für Staatsaufgaben*, Baden-Baden.
- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1983: *Forschungsbericht* Nr. 92, München.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Ferris, James M., 1985: Interrelationships among Public Spending Preferences, in: *Public Choice* 45, 139-153.
- Habermas, Jürgen, 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M.
- Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.), 1977: *Regierbarkeit*, Band I, Stuttgart.
- Jacoby, William G., 1994: Public Attitudes Toward Government Spending, in: *American Journal of Political Science* 38, 336-361.

- Kunz, Volker/Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank, 1993: Wertorientierungen, Ideologien und Policy-Präferenzen in der BR Deutschland, in: Oscar W. Gabriel und Klaus G. Troitzsch (Hrsg.), *Wahlen in Zeiten des Umbruchs*, Frankfurt a.M., 203-240.
- Lewis, Alan/Jackson, Diane, 1985: Voting Preferences and Attitudes to Public Expenditure, in: *Political Studies* 33, 457-466.
- Luhmann, Niklas, 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München/Wien.
- Offe, Claus, 1979: 'Unregierbarkeit'. Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: Jürgen Habermas (Hrsg.), *Stichworte zur geistigen Situation der Zeit, Band 1, Nation und Republik*, Frankfurt a.M., 294-319.
- Offe, Claus, 1987: Democracy against the Welfare State? in: *Political Theory* 15, 501-537.
- Pappi, Franz Urban, 1977: Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat, in: Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Probleme der Modernisierungspolitik*, Meisenheim am Glan, 221-226.
- Pöntinen, Seppo/Uusitalo, Hannu, 1986: The Legitimacy of the Welfare State: Social Security Opinions in Finland 1975-1985, in: *Suomen Gallup Oy Report*, No. 15.
- Rasinski, Kenneth A./Smith, Tom W./Zuckerbraun, Sara, 1994: Fairness Motivation and Tradeoffs Underlying Public Support for Government Environmental Spending in Nine Nations, in: *Journal of Social Issues* 50, 179-197.
- Roller, Edeltraud, 1992: *Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Roller, Edeltraud, 1995: Political Agendas and Beliefs about the Scope of Government, in: Ole Borre und Elinor Scarbrough (Hrsg.), *The Scope of Government*, Oxford, 55-86.
- Roller, Edeltraud, 1996: Sozialpolitische Orientierungen nach der deutschen Vereinigung, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), *Politische Einstellungen und politisches Verhalten im Transformationsprozeß*, Opladen (im Erscheinen).
- Sanders, Arthur, 1988: Rationality, Self-interest, and Public Attitudes on Public Spending, in: *Social Science Quarterly* 69, 311-324.
- Sears, David O./Citrin, Jack, 1982: *Tax Revolt. Something for Nothing in California*, Cambridge/London.
- Taylor-Gooby, Peter, 1985: *Public Opinion, Ideology and State Welfare*, London.

