

# **Digitales Brandenburg**

**hosted by Universitätsbibliothek Potsdam**

## **"Kontinuität und Wandel der deutschen Führungsschicht**

**Bürklin, Wilhelm**

**Potsdam, 1996**

Machatzke, Jörg, Mehr Staat im Osten - Weniger Staat im Westen:  
Einstellungen zum Umfang staatlicher Verantwortung

**urn:nbn:de:kobv:517-vlib-4752**

# MEHR STAAT IM OSTEN - WENIGER STAAT IM WESTEN: EINSTELLUNGEN ZUM UMFANG STAATLICHER VERANTWORTUNG

*Jörg Machatzke*

## **Problemstellung**

Die Zunahme staatlicher Verantwortung in nahezu allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ist eine konstante Begleiterscheinung der Entwicklung westeuropäischer Industrienationen. Besonders in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation wird jedoch immer wieder die Frage nach dem finanziell vertretbaren Umfang der Verantwortung des Staates gestellt. Im Mittelpunkt politischer Kontroversen steht neben traditionellen Aufgabenbereichen, wie der inneren und äusseren Sicherheit, dann insbesondere ein Bereich staatlichen Engagements: der Sozialstaat.

Mit Blick auf den für die Bundesrepublik immer wieder nachgewiesenen Grundkonsens in der Führungsschicht werden im folgenden drei Fragestellungen untersucht: (1) Lassen sich für die Eliten ostdeutscher und westdeutscher Herkunft unterschiedliche Einstellungen zum Umfang staatlicher Verantwortung nachweisen? (2) Wenn ja, stellt sich die Frage, welchen Einfluss diese Differenzen auf die Konsensfähigkeit der Eliten haben. (3) Wie verhalten sich die erwarteten Ost-West-Differenzen zu den traditionellen Konfliktlinien, an denen sich die politischen Parteien gebildet haben? Besteht die Möglichkeit, dass sich neben den traditionellen Interessengegensätzen ein weiterer Konflikt etabliert?

In den Ergebnissen der Untersuchungen zeigen sich Differenzen zwischen den Positionsinhabern ost- und westdeutscher Herkunft, die offenbar unterschiedliche Verständnisse der Funktion des Staates sowie des Umfangs seiner Aufgaben widerspiegeln. Wie ein roter Faden durchzieht die grosse Wichtigkeit, die ostdeutsche Eliten der Sicherung des Sozialstaates beimessen, alle Vergleichsdimensionen.

## **Relevanz der Fragestellung**

Der deutsche Sozialstaat beruht heute zum einen auf weitreichenden sozialen Sicherungen und zum anderen auf umverteilenden Interventionen mit dem Ziel sozialer Gleichheit.

Die jüngste sozialpolitische Debatte geht auf die wirtschaftliche und politische Entwicklung der 'alten' Bundesrepublik zu Beginn der achtziger Jahre zurück. Mit der Wiedervereinigung beider deutscher Staaten und den damit verbundenen sozialpolitischen Massnahmen zur Dämpfung der Umbrüche in den neuen Bundesländern wurde die Diskussion über die Grenzen des Sozialstaates für kurze Zeit überdeckt; um so stärker lebt sie unter dem Eindruck wirtschaftlicher Probleme und knapper öffentlicher Kassen auf.

Die politischen Kontroversen beziehen sich auf den Umfang staatlicher Verantwortung im allgemeinen und auf die Reichweite des sozialen Engagements des Staates im besonderen. Ausgehend von der Frage, wie sich diese Divergenzen in den Wahrnehmungen und Einstellungen der deutschen Eliten widerspiegeln, ist zu untersuchen, ob die Differenzen, besonders zur Zukunft des Sozialstaates, derart sind, dass sie die in den vergangenen Jahrzehnten festgestellten engen Kooperationsbeziehungen (horizontale Integration) in der Führungsschicht beeinträchtigen (Dahrendorf 1965; Hoffmann-Lange 1992). Eine für den Grundkonsens fundamentale und für den Untersuchungsgegenstand zentrale Norm ist das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes.

Demokratie- und ordnungspolitische Orientierungen bilden sich vor dem Hintergrund objektiver Bedingungen heraus. Deshalb kann erwartet werden, dass die befragten Positionsinhaber in Ost- und Westdeutschland, auf Grund ihrer Sozialisation in unterschiedlichen politischen Systemen mit verschiedenen sozialen Konzepten, auch voneinander verschiedene Vorstellungen über den Umfang staatlicher Verantwortung und insbesondere des sozialstaatlichen Bereichs haben. Im Sinne des sozialistischen Staatsverständnisses von der umfassenden zentralen Steuerung gesellschaftlicher Prozesse waren sozialstaatliche Eingriffe auf alle Lebensbereiche ausgerichtet. Ziel war eine möglichst gleiche Verteilung gesellschaftlicher Güter und Ressourcen und die Sicherung eines Existenzminimums. In der Bundesrepublik richtet sich die Sozialpolitik dagegen an der Wahrung von Chancengleichheit und Ressourcenverteilung nach dem Leistungsprinzip aus. Mit einer Einkommenssicherung bei Standardrisiken und umverteilenden Interventionen im Sinne sozialer Teilhaberechte sind wesentlich weniger Lebensbereiche einer staatlichen Regulierung unterworfen (vgl. u.a. Westle, 1994; Zapf, 1994; Roller, 1995; Rohrschneider, 1994).



Alternativ muss jedoch auch die Frage gestellt werden, welchen Einfluss die Sozialisation in den Institutionen und Organisationen auf diese tradierten Einstellungsmuster hat. Forschungen der vergangenen Jahre haben wiederholt den deutlichen Effekt von Institutionenkontexten auf individuelle Einstellungen und Werthaltungen gezeigt (vgl. Putnam, 1976; Barton, 1984).

### **Operationalisierung**

Den eingangs formulierten Fragen soll an Hand der Untersuchung der Einschätzungen der Wichtigkeit bestimmter politischer Ziele, der Einstellungen zum Umfang staatlicher Aufgaben und der Aussagen der Befragten zu konkreten, vom Staat zu übernehmenden oder abzugebenden, Aufgaben nachgegangen werden.

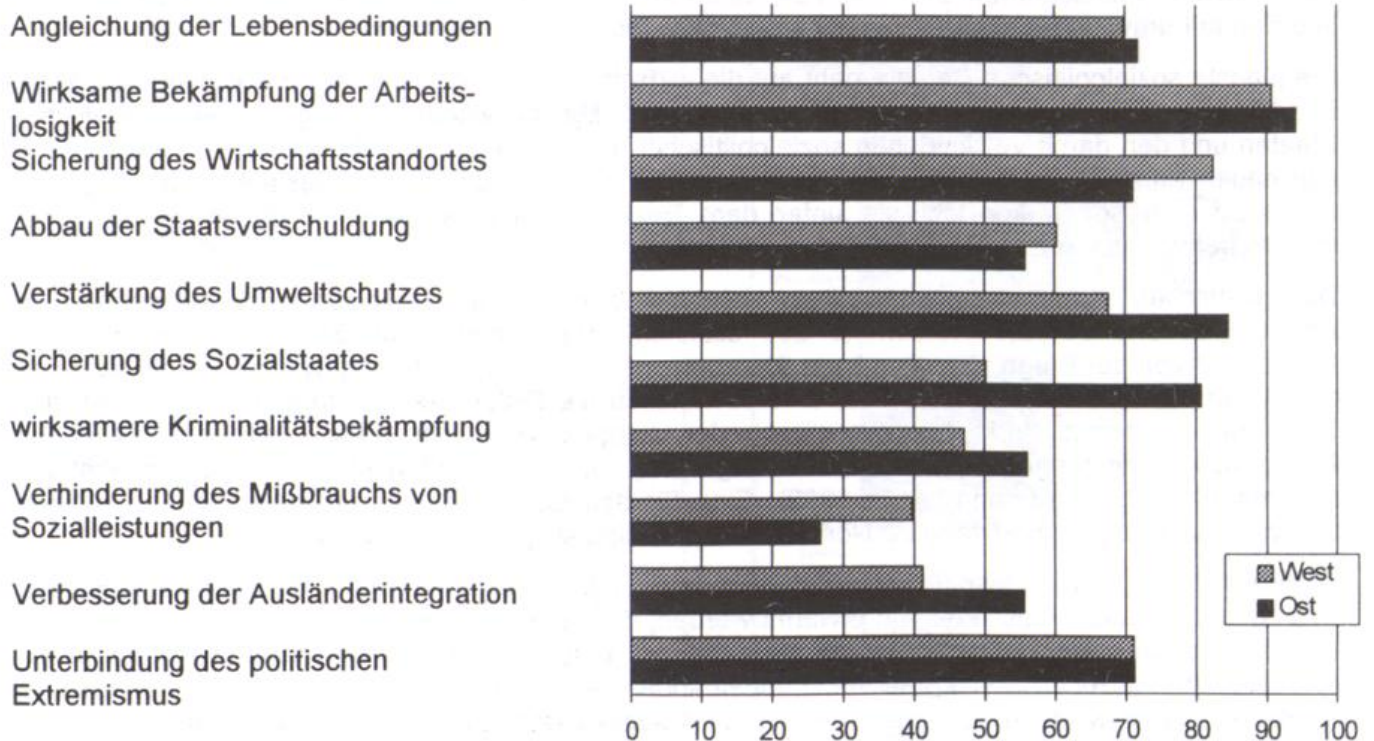
### **Thesen**

Vor der Erörterung der empirischen Belege werden folgende Thesen aufgestellt: (1) Auf Grund unterschiedlicher Sozialisation und aktueller Interessenlagen weisen die Positionsinhaber ost- bzw. westdeutscher Herkunft unterschiedliche Einstellungen zum Umfang staatlicher Verantwortung auf. (2) Ostdeutsche Eliten sind weniger als westdeutsche bereit, Abstriche am Umfang staatlicher Aufgaben zu machen. Sie weisen insbesondere in den Bereichen der sozialen Absicherung und hinsichtlich der Verteilungsgleichheit von Wohlstand dem Staat grössere Verantwortung zu als Eliten westdeutscher Herkunft. (3) Die tradierten Einstellungsmuster Ostdeutscher haben sich unter dem Einfluss von Institutionenkontexten weitgehend denen westdeutscher Führungskräfte angeglichen.

### **Empirische Belege**

Über alle Befragten hinweg wird die wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als das wichtigste Ziel der Politik in Deutschland angesehen (91%).

Graphik 1: Wichtigkeit politischer Ziele: Befragte ost- und westdeutscher Herkunft



In der Ost-West-Dimension zeigt sich, dass sowohl von den ostdeutschen als auch den westdeutschen Befragten die wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als gleichermassen wichtig eingestuft wird. Jedoch treten dann schon erste Differenzen auf: Ostdeutsche messen nach der Arbeitslosigkeit der Verstärkung des Umweltschutzes und der Sicherung des Sozialstaates grösste Bedeutung zu. Ihre westdeutschen Kollegen sehen hingegen die Sicherung des Wirtschaftsstandortes und die Unterbindung des politischen Extremismus als vordringlichere Ziele der Politik. Neben der

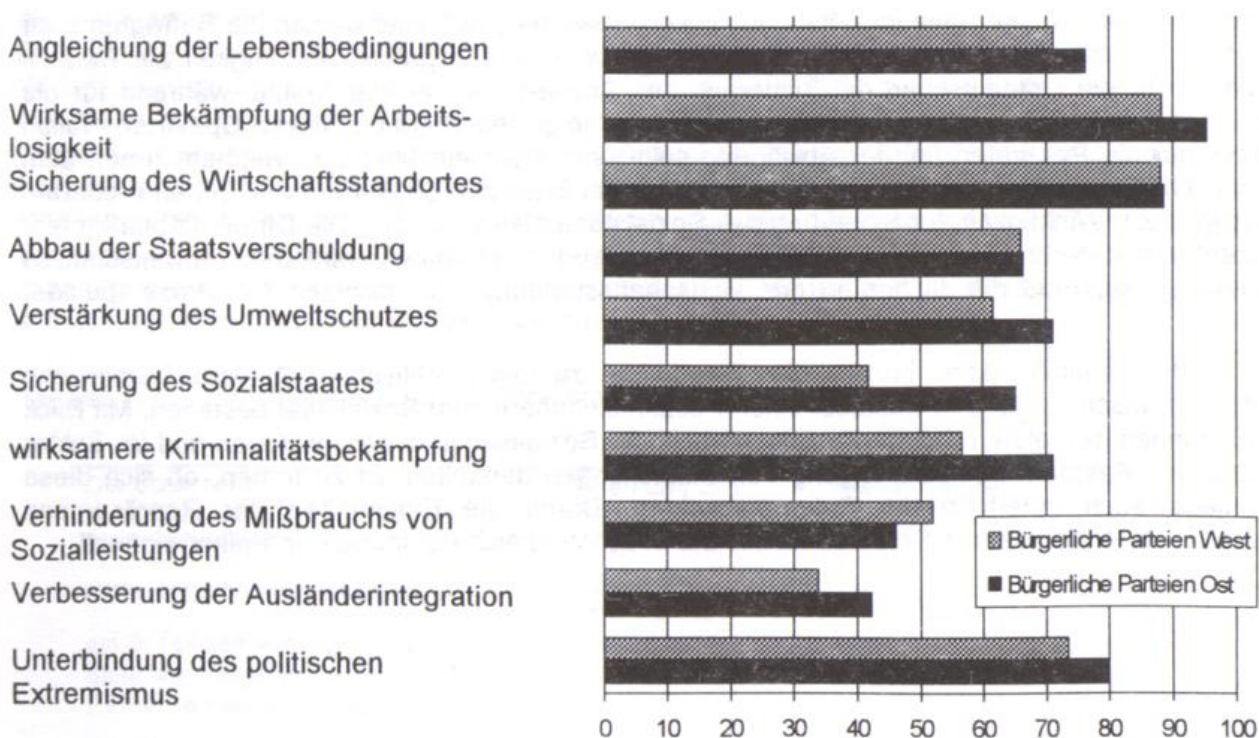


unterschiedlichen Setzung von Prioritäten fallen grosse Differenzen zu einzelnen Bereichen auf: Besonders deutlich sind die Unterschiede hinsichtlich der Sicherung des Sozialstaates mit 30 Prozentpunkten. Etwas weniger gross, aber nicht minder deutlich sind die Unterschiede in der Umweltpolitik, bzgl. der Ausländerintegration und der Verhinderung des Missbrauchs von Sozialleistungen.

Diese hier aufscheinenden Differenzen zeigen sich auch sehr deutlich, wenn die Aussagen der Positionsinhaber ost- bzw. westdeutscher Herkunft nach ihrer Zuordnung zu parteipolitischen Spektren untersucht werden. Um die Fülle der Daten in der Kürze der Zeit in einem überschaubaren Mass präsentieren zu können, wurden die Parteipräferenzen der Befragten, gebildet aus aktuellen Mitgliedschaften oder der Wahlabsicht, zu einem bürgerlichen (CDU/CSU, FDP, Republikaner) und einem linken (SPD, Bündnis '90/Die Grünen, PDS) parteipolitischen Spektrum zusammengefasst. Lässt man die regionale Herkunft ausser acht, differenziert die Befragten also nur nach deren Zuordnung zu den parteipolitischen Spektren, so ist eine deutliche Abbildung der zur Feldzeit aktuellen öffentlichen Debatte zu erkennen: Während von allen Befragten die wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als wichtigstes Ziel angesehen wird, weisen die Führungskräfte des linken Spektrums des weiteren dem verstärkten Umweltschutz sowie der Standortsicherung und die des bürgerlichen Spektrums der Standortsicherung und der Unterbindung des politischen Extremismus höchste Prioritäten zu. Die grössten Differenzen gibt es zu Themen, wie dem Missbrauch von Sozialleistungen und der Sicherung des Sozialstaates. Darauf folgen hinlänglich bekannte Streitpunkte, wie die wirksamere Kriminalitätsbekämpfung (Stichwort: Debatte zum 'grossen Lauschangriff'), die Verbesserung der Ausländerintegration (Stichwort: Grundgesetzänderung zum Asylrecht) und die Verstärkung des Umweltschutzes.

Bislang könnte man vermuten, dass es sich um einen Reflex der unterschiedlichen Positionierungen der politischen Parteien handelt. Wesentlich interessanter ist deshalb die Frage, ob sich die Ost-West-Unterschiede in den einzelnen parteipolitischen Spektren wiederfinden. Diese Frage kann mit 'Ja' beantwortet werden. In beiden Spektren gibt es zum Teil erhebliche Divergenzen zwischen den Befragten ost- bzw. westdeutscher Herkunft.

Graphik 2: Wichtigkeit politischer Ziele: Befragte des bürgerlichen Parteienspektrums ost- und westdeutscher Herkunft

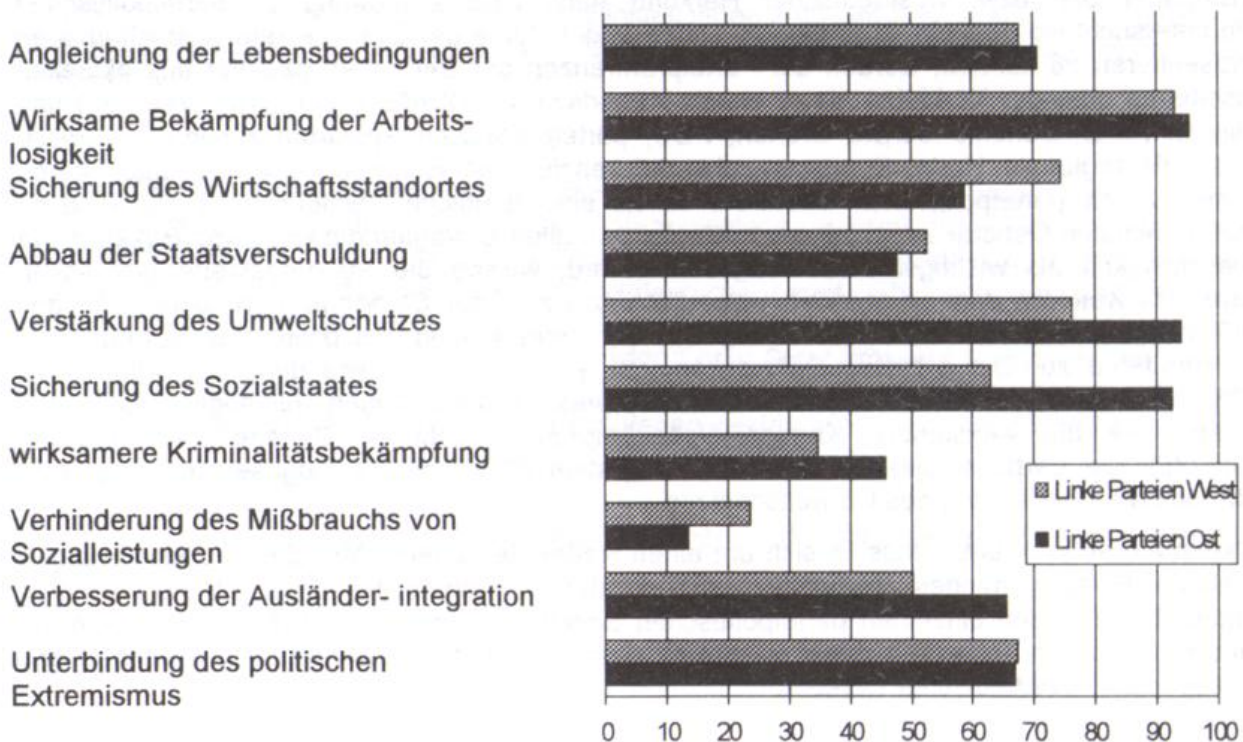


Betrachtet man zunächst die Befragten des bürgerlichen Spektrums in der Ost-West-Dimension wird deutlich, dass Ost- wie Westdeutsche gleichermaßen der Arbeitslosigkeit, der Standortsicherung und dem politischen Extremismus grösste Wichtigkeit beimessen. Jedoch tritt auch hier wieder die Frage der Sozialstaatssicherung mit 23 Prozentpunkten Differenz als Bereich des grössten Gegensatzes



zutage. Etwas weniger divergend ist die Positionierung zu einer wirksameren Kriminalitätsbekämpfung mit 14,5 Prozentpunkten Differenz.

Graphik 3: Wichtigkeit politischer Ziele: Befragte des linken Parteienspektrums ost- und westdeutscher Herkunft

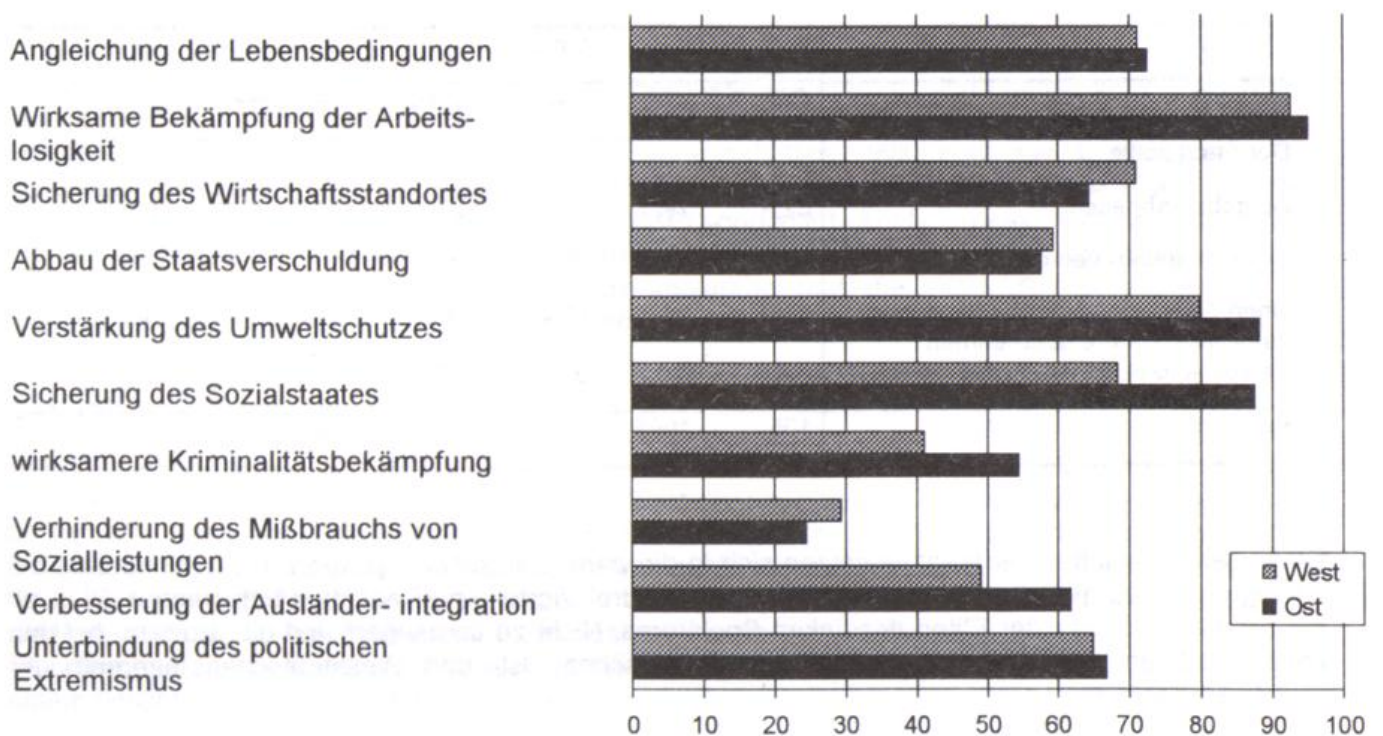


Noch stärkere Differenzen treten innerhalb des linken Spektrums auf. Hier weisen die Befragten zwar jeweils dem Problem der Arbeitslosigkeit und des Umweltschutzes grösste Wichtigkeit zu. Danach steht jedoch für die Ostdeutschen die Sicherung des Sozialstaates an der Spitze, während für die Westdeutschen hier das Problem der Standortsicherung folgt. Innerhalb des linken Spektrums fallen aber nicht nur die Prioritäten bei der Abwägung politischer Ziele auseinander. Vielmehr treten zum Teil erhebliche Differenzen bei der Einschätzung einzelner Ziele auf. Besonders weit gehen wiederum die Aussagen zur Wichtigkeit der Sicherung des Sozialstaates auseinander. Die Differenz beträgt hier 30 Prozentpunkte. Sehr unterschiedlich fällt auch die Beurteilung eines verstärkten Umweltschutzes (18 Prozentpunkte) und der Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland (16 Prozentpunkte) aus.

Bisher wurde deutlich, dass bis in die Zuordnung zu parteipolitischen Spektren erhebliche Divergenzen zwischen ost- und westdeutschen Positionsinhabern zum Sozialstaat bestehen. Mit Blick auf Forschungen der letzten Jahre, die zeigen, dass die Sozialisation in der Institution und im Sektor die wichtigsten Faktoren bei der Prägung von Einstellungen darstellen, ist zu fragen, ob sich diese Unterschiede auch innerhalb der Sektoren zeigen. Durch die Eigenheiten der Repräsentanz ostdeutscher Herkunft über die Sektoren ist ein Ost-West-Vergleich nur im Sektor 'Politik' sinnvoll.



Graphik 4: Wichtigkeit politischer Ziele: Befragte des Sektors 'Politik' ost- und westdeutscher Herkunft



An der Spitze der wichtigsten politischen Ziele befragter ost- und westdeutscher Politiker steht die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Verstärkung des Umweltschutzes in Deutschland. Während für ostdeutsche Politiker sodann die Sicherung des Sozialstaates folgt, räumen westdeutsche der Angleichung der Lebensbedingungen in Ost- und Westdeutschland und der Sicherung des Wirtschaftsstandortes grosse Wichtigkeit ein. Die grösste Differenz nach der regionalen Herkunft besteht in der Frage der Sozialstaatssicherung mit ca. 20 Prozentpunkten. Wie bei den bisherigen Vergleichen sind es auch hier wieder die Ostdeutschen, die mit deutlichem Abstand die Wichtigkeit des Sozialstaates herausstellen. Für die anderen Sektoren, in denen Ostdeutsche Positionen innehaben gilt im wesentlichen folgendes: Wenn auch die differenzierenden Ziele in Zahl und Inhalt variieren - wohl als Reflex der je spezifischen Interessenlagen - bleiben doch deutliche Ost-West-Unterschiede als Grundmuster erhalten. Diese Unterschiede treten noch deutlicher hervor, wenn man sich die Verteilung der Einstellungen zum Umfang staatlicher Aufgaben ansieht.

Tabelle 1: Einstellungen zum Umfang staatlicher Aufgaben nach Herkunft (Spaltenprozent)

Der Staat sollte ...	Herkunft Ost	Herkunft West	Gesamt
Aufgaben abgeben.	44,4	71,3	68,1
mehr Aufgaben übernehmen.	8,6	2,0	2,8
einen Teil seiner Aufgaben abgeben, dafür aber andere übernehmen.	38,1	18,4	20,7
Es soll so bleiben wie bisher.	9,0	8,3	8,4
Basis (n)	268	2014	2282

Wie Tabelle 1 zeigt wünschen nahezu drei Viertel der Positionsinhaber westdeutscher Herkunft eine Reduktion des Umfanges staatlicher Aufgaben. Diese Meinung teilt noch nicht einmal die Hälfte der



Osteliten. Diese sprechen sich vielmehr für eine Erweiterung bzw. inhaltliche Umstrukturierung des bisherigen Kataloges von Staatsaufgaben aus.

Tabelle 2: Einstellungen zum Umfang staatlicher Aufgaben nach parteipolitischen Spektren (Spaltenprozent)

Parteien	Bürgerliche		Linke		Bürgerliche	Linke
	Ost	West	Ost	West		
Herkunft	Gesamt		Gesamt		Gesamt	
Der Staat sollte ...						
Aufgaben abgeben.	62,9	79,1	29,1	57,4	77,7	53,2
mehr Aufgaben übernehmen.	7,6	1,3	9,3	3,1	1,8	4,0
einen Teil seiner Aufgaben abgeben, dafür aber andere übernehmen.	21,0	11,1	50,3	26,7	11,9	30,3
Es soll so bleiben wie bisher.	7,6	6,1	9,9	10,2	6,3	10,1
Basis (n)	105	1095	151	846	1200	997

Diese sehr deutlichen Differenzen setzen sich in die parteipolitischen Spektren fort. Hier sind es die Befragten der bürgerlichen Parteien, die zu mehr als drei Viertel eine Reduktion befürworten. Dies gilt nur für gut die Hälfte der Eliten des linken Spektrums. Nicht zu übersehen sind die grossen, bei den linken Parteien recht drastischen, Differenzen zwischen Ost- und Westdeutschen innerhalb der jeweiligen Spektren.

Tabelle 3: Einstellungen zum Umfang staatlicher Aufgaben nach Sektoren (Spaltenprozent)

Sektor	Politik		Massenmedien		Kultur		Wirtschaftsverbände	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West
Der Staat sollte ...								
Aufgaben abgeben.	40,0	61,9	57,6	69,4	7,7	64,8	71,4	84,9
mehr Aufgaben übernehmen.	9,4	3,2	6,1	0,8	-	2,3	7,1	1,9
einen Teil seiner Aufgaben abgeben, dafür aber andere übernehmen.	42,5	26,5	24,2	21,8	69,2	17,0	21,4	5,7
Es soll so bleiben wie bisher.	6,9	4,4	12,1	6,0	23,1	15,9	-	3,8
Basis (n)	160	339	33	248	13	88	14	159

Das gleiche Bild im Sektor 'Politik': Westdeutsche sprechen sich deutlich für eine Aufgabenreduktion aus. Demgegenüber wünschen die ostdeutschen Politiker eher eine Umstrukturierung der Aufgabenbereiche bzw. die Beibehaltung des Status quo.

Die bisherigen empirischen Belege verdichten sich immer stärker zu der Annahme, dass hinter den Aussagen zur Wichtigkeit politischer Ziele und zum Umfang staatlicher Aufgaben der ost- und westdeutschen Positionsinhaber unterschiedliche Staatskonzepte stehen. Dabei sehen Osteliten die wichtigsten Funktionen des Staates in einer umfassenden Verantwortung für wirtschaftliche Steuerung und Initiativen sowie eine breite Absicherung des Individuums in allen sozialen Risikolagen. Konsequenterweise sehen nur 5% von ihnen die soziale Gerechtigkeit in der Bundesrepublik verwirklicht (im Gegensatz zu ca. 23% der Westeliten) und nur ein Achtel die soziale Sicherheit (jedoch 58% der Westeliten). Demgegenüber stehen westdeutsche Führungskräfte einer derartig hohen Regulierungsforderung eher ablehnend gegenüber.

Geben die Befragten einer Reduktion des Umfanges staatlicher Aufgaben den Vorzug, dann stehen insbesondere drei Bereiche im Vordergrund: (a) die Vereinfachung von Verwaltungsprozeduren und



die Verringerung der Regelungsdichte; (b) die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (v.a. Müll-/Abfallentsorgung) sowie (c) die Abgabe staatlich wahrgenommener sozialer Aufgaben in private Hände oder freie Trägerschaften.

Für die Abrundung des Bildes dieses Einstellungsbereiches ist es notwendig, die Eigenart der ostdeutschen Eliten etwas näher zu beleuchten. Neben der sehr ungleichmässigen sektoralen Verteilung ostdeutscher Führungskräfte haben sie auch von ihren westdeutschen Kollegen sehr verschiedene parteipolitische Orientierungen. Während knappe 60% der Westdeutschen Mitglieder von Parteien des bürgerlichen Spektrums sind oder diese präferieren, sind ebenso viele Ostdeutsche dem linken Spektrum zuzuordnen. Interessanterweise ist auch die Zusammensetzung der beiden parteipolitischen Spektren in Ost und West unterschiedlich. Während das linke Spektrum in Ostdeutschland je zu gleichen Teilen von der SPD, dem Bündnis '90/Die Grünen und der PDS gestellt wird, ist es in Westdeutschland deutlich SPD-dominiert. Ähnlich grosse Unterschiede gibt es bei den bürgerlichen Parteien: Die Unionsparteien haben einen Anteil von mehr als drei Viertel, während dessen in Ostdeutschland die Freidemokraten und die CDU/CSU je zur Hälfte das bürgerliche Spektrum ausmachen. Auch innerhalb der Sektoren ist die Unterschiedlichkeit der parteipolitischen Präferenzen zum Teil erheblich.

## **6. Fazit**

Abschliessend kann festgestellt werden, dass Eliten ost- und westdeutscher Herkunft voneinander verschiedene Einstellungen zum Umfang von Staatsaufgaben haben. Die empirischen Belege weisen darauf hin, dass die auf unterschiedlichen Sozialisationskontexten beruhenden parteipolitischen Differenzen letzten Endes die sektoralen Unterschiede überlagern. Es muss festgehalten werden, dass bis in die Differenzierung in einzelne Parteien hinein, Einstellungsunterschiede zwischen ostdeutschen und westdeutschen Führungskräften nachzuweisen sind. Nicht nur, dass die Einstellungen zum Umfang staatlicher Aufgaben auseinanderfallen; sie differieren besonders stark in einem bestimmten Bereich: dem Sozialstaat.

Osteliten präferieren ein Staatskonzept, welches auf eine möglichst umfassende wirtschaftliche Steuerung und Initiative sowie eine sehr weitreichende Absicherung des Individuums gegen soziale Risiken abzielt. Dies steht im Widerspruch zum Konzept der sozialen Marktwirtschaft mit einer sozialen Grundsicherung, dass von den Westeliten bevorzugt wird. Zudem haben letztere erhebliche Vorbehalte gegenüber staatlicher Überregulierung.

Die Sozialisation in den unterschiedlichen Gesellschaften der beiden deutschen Staaten erweist sich fünf Jahre nach der Wiedervereinigung noch immer als das prägende Moment. Ganz offensichtlich tritt hier ein deutliches Integrationsproblem zutage, welches, mit Blick auf die Grundkonsensproblematik, ein wesentliches Element der bundesdeutschen Gesellschaftsordnung berührt. Aus der Sicht des demokratischen Willensbildungsprozesses ist dabei besonders hervorzuheben, dass es sich nicht allein um konfligierende Ansichten zwischen politischen Parteien handelt. Vielmehr durchziehen diese Ost-West-Differenzen alle Parteien - mit Ausnahme der PDS.

Es scheint letztlich schwer möglich, die Fortentwicklung dieses Problems und seiner Folgen für die Integration der bundesdeutschen Führungsschicht abzuschätzen. Möglicherweise werden Ostdeutsche in Zukunft in ausgewogenerem Masse in den Eliten vertreten sein. Vorausgesetzt, die sektorspezifische Prägung von Einstellungen überlagert allmählich die Effekte der DDR-Sozialisation, dann könnte es zu einer Angleichung in den für die Bildung eines Grundkonsenses wichtigen Orientierungen kommen. Sollte dies jedoch nicht der Fall sein, ist es möglich, dass sich die Ost-West-Unterschiede als ein neuer, regional verwurzelter, Konflikt etablieren.