

## Massenloyalität und Wohlfahrtsstaat: Anmerkungen zu Claus Offes Thesen zur Funktion des Wohlfahrtsstaates im Spätkapitalismus

Ullrich, Carsten G.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ullrich, C. G. (2006). Massenloyalität und Wohlfahrtsstaat: Anmerkungen zu Claus Offes Thesen zur Funktion des Wohlfahrtsstaates im Spätkapitalismus. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede: Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München. Teilbd. 1 und 2* (S. 3662-3672). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-142644>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

# Massenloyalität und Wohlfahrtsstaat. Anmerkungen zu Claus Offes Thesen zur Funktion des Wohlfahrtsstaates im Spätkapitalismus

*Carsten G. Ullrich*

Das Ziel der folgenden Ausführungen ist, rückblickend zu prüfen, inwieweit die von Claus Offe aufgestellten Hypothesen zum Verhältnis von Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität sich als tragfähig erwiesen haben. Zudem will ich diskutieren, wie aktuell sie noch – oder wieder? – sind. Einem solchen Vorhaben sind enge Grenzen gesetzt, weil Offes Thesen zum Verhältnis von Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität sich zum Teil einer empirischen Prüfung entziehen. Ich werde mich daher im Folgenden auf den empirisch prüfbaren Teil seiner Aussagen konzentrieren.

Der Vortrag besteht aus zwei Teilen: Zunächst werde ich Offes Thesen zum Verhältnis von Massenloyalität und Wohlfahrtsstaat rekonstruieren; im zweiten Teil werde ich einige dieser Thesen anhand unterschiedlicher Prüfkriterien untersuchen.

## 1. Offes Thesen zu Massenloyalität und Wohlfahrtsstaat

Die Frage der Massenloyalität ist eines der zentralen Themen in der Aufsatzsammlung »Contradictions of the Welfare State« (1984). Als Massenloyalität bezeichnet Offe dabei die »Fähigkeit des administrativen Systems (...) zu bewirken, dass die Strukturen und Prozesse dieses Systems sowie die faktischen policy outcomes in ihrer sozialen Inzidenz faktisch akzeptiert werden« (1973: 219 (1984: 60)<sup>1</sup>). Mit dieser Definition setzt sich Offe in zweifacher Hinsicht entscheidend von »naiven« Legitimitätskonzepten ab: Zum einen wird eine Gleichsetzung von normativer Legitimität und empirisch beobachtbarer Zustimmung zurückgewiesen. Massenloyalität ist bei Offe keine normative, sondern nur eine – wie es bei Narr und Offe (1975: 33) heißt – »präten-dierte Legitimität«. Diese sei notwendig, weil »echte« Legitimität im spätkapitalistischen Staat nicht vorhanden sei bzw. nicht erzeugt werden könne.

Zum anderen wird Massenloyalität nicht als unabhängige, sondern als abhängige Variable aufgefasst. In ihr wird weniger eine Bedingung politischen Handelns gese-

---

<sup>1</sup> Im Folgenden werden immer Zitate aus den deutschen Originalveröffentlichungen verwendet; die entsprechenden Seitenzahlen in den »Contradictions« sind in Klammern angegeben.

hen als vielmehr eine Eigenleistung des politischen Systems – wenn auch eine, die »in letzter Instanz von den integrativen Normen und Symbolen« (Offe 1973: 219 (1984: 60)) abhängt. In der Beschaffung von Massenloyalität sieht er dabei die neben der Wirtschaftssteuerung zentrale Aufgabe, die das »politisch-administrative System« für das Gesamtsystem erfüllt.

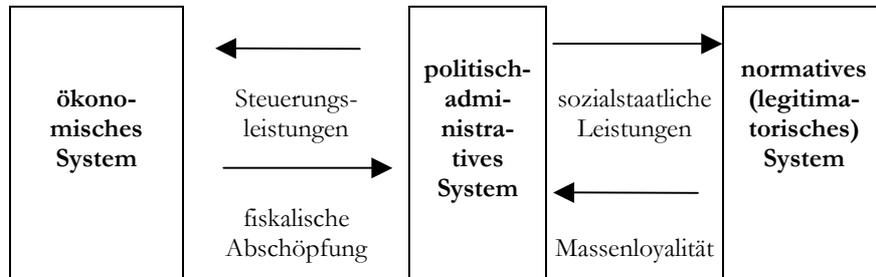


Abbildung 1: Drei Subsysteme und ihre Beziehungsstruktur

(Quelle: Offe 1984 (1973); geringfügig modifiziert)

Entscheidend ist nun, dass die Beschaffung von Massenloyalität zunehmend schwierig werde. So konstatiert Offe verschiedene Entwicklungen, die die wohlfahrtsstaatliche Fähigkeit zur Erzeugung von Massenloyalität konterkarieren (vgl. insb. 1973: 220 (1984: 61)) und die Annahme einer »Legitimitätskrise« bzw. eine Krise der »Massenloyalitätsbeschaffung« nahe legen.

Für die folgende Analyse werde ich zwei dieser Diagnosen, die eine Krise der Massenloyalität nahe legen, herausgreifen. Beide werden in den »Contradictions« wiederholt erwähnt und haben im sozialpolitischen Diskurs nachhaltigen Anklang gefunden. Gemeinsam ist ihnen zudem, dass sie ihren Ursprung in der inneren Widersprüchlichkeit der spätkapitalistischen Massenloyalitätsbeschaffung selbst haben.

So werde die systemstabilisierende Funktion der sozialen Sicherung, die sich aus der »Beschaffung« von Massenloyalität ergebe, dadurch zunehmend gefährdet, dass der Wohlfahrtsstaat sich selbst immer mehr zum Problem werde. Denn gerade die sozialpolitischen Erfolge wecken immer höhere Ansprüche bei den Adressaten. Aufgrund des »gesteigerte(n) Präentions-Niveau(s)« in der Bevölkerung sei der Wohlfahrtsstaat daher »dem permanenten Realitätstest gegenüber der Masse des Wählerpublikums« (1973: 220) ausgesetzt, was zu wachsenden Erwartungsttäuschungen führe. Zugleich steige aufgrund der stärkeren Intervention in das ökonomische System der Legitimationsbedarf. In dieser Schere von wachsendem Legiti-

mationsbedarf einerseits und einer immer schwierigeren Legitimationsbeschaffung andererseits sieht Offe eine zentrale Ursache der Legitimationskrise des spätkapitalistischen Staates.

Eine zweite Ambivalenz sieht Offe darin, dass Massenloyalität als mit Sozialleistungen »vertauschte Legitimität« – im Unterschied zur zunehmend unwahrscheinlich werdenden echten – durch die »Ersetzung diskursiver Anerkennung durch private Vorteile« gekennzeichnet sei (1976: 95).<sup>2</sup> Während also wahre Legitimität in der normativen Überzeugung von der Richtigkeit bzw. Gerechtigkeit des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements bestehe, werde Massenloyalität mit Sozialleistungen bzw. der sozialen Sicherung selbst »erkauft« und beruhe daher auf individuellen Nutzenerwägungen. Massenloyalität könne daher schnell wieder entzogen werden, wenn das Verhältnis von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und individuellen Interessen aus dem Gleichgewicht gerät.

## 2. Zur empirischen Tragfähigkeit der Thesen

Die theoretische Plausibilität und empirische Tragfähigkeit dieser und weiterer Entwicklungsszenarien ist schon früh kritisiert worden (vgl. z.B. Kaase 1989). Lange Zeit standen jedoch keine hinreichenden Daten zur Prüfung der Offeschen Thesen zur Verfügung. Diese Situation ist heute nur zum Teil besser. Im Folgenden werde ich dennoch versuchen, die empirische Haltbarkeit von zentralen Annahmen Offes über eine sich krisenhaft entwickelnde Massenloyalität zu hinterfragen. Ich werde dies zunächst für die allgemeine Annahme eines Rückgangs der Massenloyalität tun. Daran anschließend werde ich die bereits erwähnten Hypothesen über die Ursachen dieses Rückgangs untersuchen.

### 2.1 Haupttendenz einer sinkenden Massenloyalität

Die allgemeine These eines Rückgangs der Massenloyalität werde ich anhand von zwei Kriterien untersuchen. Diese sind die Entwicklung der Gesamtakzeptanz des politischen Systems und die Akzeptanz sozialer Sicherungssysteme und Leistungen.

---

<sup>2</sup> Voraussetzung für diesen Tausch ist, dass Herrschaft keine »normative Anerkennung« (1976: 95) findet. Dies hält Offe für wahrscheinlich, weil »mit der Übernahme zusätzlicher Koordinations- und Steuerungsaufgaben durch den Staat dessen Legitimationsbedarf« steige (1976: 87). Die Alternative zum Tausch sei die »Anwendung repressiver Gewalt« (1976: 95f.).

Ein *Rückgang der Massenloyalität* sollte vor allem auf der *Ebene des politischen Systems* empirisch beobachtet werden können. Wenn es sicher auch keine Einigkeit darüber gibt, wie ein solcher Legitimationsentzug empirisch festgestellt werden kann, so ist doch zu fragen, ob es nicht zumindest einige Anhaltspunkte gibt, die für oder gegen diese Annahme sprechen.

Zumindest unterstützen Indikatoren der politischen Einstellungsforschung, wie die Demokratiezufriedenheit und das Institutionenvertrauen, die Annahme einer Legitimitätskrise nicht (vgl. zusammenfassend: Kaase/Newton 1995). Trotz dieses insgesamt eindeutigen Urteils der Einstellungsforschung gibt es meines Erachtens doch einige Anhaltspunkte für einen Rückgang der Massenloyalität. Hierfür sprechen Anzeichen einer deutlichen Politikverdrossenheit wie der Rückgang der wahrgenommenen Regierungsperformanz und die sinkende Demokratiezufriedenheit, die vor allem in den neuen Bundesländern in den 90er Jahren dramatisch zurückgegangen ist (vgl. Cusack 1999). Auch die sinkende Wahlbeteiligung und der Mitgliederschwund bei den demokratischen Parteien können in diesem Sinne interpretiert werden. Was aber bleibt – zumindest in den westlichen Bundesländern –, ist eine hohe und offensichtlich stabile Unterstützung der grundlegenden demokratischen Prinzipien.

Obwohl Offe Massenloyalität immer auf des gesamte politische System bezieht, scheint es mir berechtigt, in der *Akzeptanz sozialer Sicherungssysteme* einen besonderen Gradmesser für die Frage der Entwicklung der Massenloyalität zu sehen. Da der sozialen Sicherung die Funktion der Massenloyalitätsbeschaffung zugeschrieben wird, muss es als besonders problematisch gelten, wenn es hier zu einem Rückgang der Unterstützung kommt.

Nun sind Einstellungsurteile zum System der sozialen Sicherung sicher nicht mit Massenloyalität gleichzusetzen, aber dennoch ein guter Indikator für diese. Die Ergebnisse der vergleichenden Akzeptanzforschung sprechen hier zunächst eine eindeutige Sprache: Ein entscheidender Rückgang der empirischen Akzeptanz ist weder für die Bundesrepublik noch für andere Wohlfahrtsstaaten zu erkennen. Eher ist von kleineren Schwankungen und nationalen Unterschieden auf einem insgesamt sehr hohen Niveau auszugehen.<sup>3</sup> Wie auch immer diese zu erklären sind: Die Annahme eines Akzeptanzentzugs wird durch diese Befunde nicht unterstützt (vgl. zusammenfassend: Ullrich 2000).

Schließlich müsste man den behaupteten »hohen legitimatorischen Rang wohlfahrtsstaatlicher Sicherungssysteme« (Greiffenhagen 1997: 171) aufzeigen und untersuchen, wie sich die Wahrnehmung und Beurteilung des Wohlfahrtsstaates auf die Akzeptanz des politischen Systems auswirkt. Nur auf diese Weise könnte nach-

---

<sup>3</sup> Da erst ab den 80er Jahren umfassendere Ergebnisse vorliegen, kann ein leichter Rückgang der Akzeptanz gegenüber den 60er- oder 70er Jahren nicht ausgeschlossen werden. Angesichts der hohen Zustimmung zum System der sozialen Sicherung ist dies aber unwahrscheinlich.

gewiesen werden, dass der Rückgang der Gesamt-Massenloyalität auf einen Rückgang der Wohlfahrtsstaatsakzeptanz zurückzuführen ist.

Hier fällt zunächst auf, dass die zentrale These eines Kausalzusammenhangs von sozialer Sicherung und Massenloyalität (Akzeptanz des politischen Systems) – und vor allem dass hohe Sozialleistungen zu mehr Massenloyalität (bzw. politischer Unterstützung) führen –, bisher kaum untersucht wurde. Meist beschränkt man sich darauf, »starke Anhaltspunkte« für die hohe legitimatorische Bedeutung der sozialen Sicherung zu konstatieren, auch wenn sich dieser Zusammenhang »nicht als strikt linear nachweisen« lasse (Greiffenhagen 1997: 172). Meines Wissens hat nur Edeltraud Roller einen solchen Versuch unternommen (Roller 1992: 178ff.). Sie kommt dabei zu dem skeptischen Ergebnis, dass »die Einstellung der Bürger zum Wohlfahrtsstaat (...) gegenwärtig offenbar geringe Auswirkungen auf die Regime-Legitimität« haben (Roller 1992: 197).

So plausibel die Annahme einer hohen legitimatorischen Bedeutung von Sozialpolitik für das politische System also auch ist: Der empirische Nachweis eines solchen Kausalzusammenhangs steht noch aus. Mehr noch: Es gibt gute Anhaltspunkte dafür, dass die vereinzelt Tendenzen eines aktuellen Rückgangs der politischen Unterstützung eher auf die wirtschaftliche Lage zurückzuführen sind (vgl. Cusack 1999). Vor allem aber scheint es angesichts der Beliebtheit der sozialen Sicherungssysteme ausgeschlossen, dass eine sinkende Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates zu einem Rückgang der Massenloyalität gegenüber dem gesamten politischen System geführt haben könnte.<sup>4</sup> Insgesamt muss die Frage nach der Bedeutung der sozialen Sicherung für die Unterstützung des politischen Systems weiter als offen gelten.

Bei aller gebotenen Vorsicht lässt sich zur Entwicklung der Massenloyalität also festhalten:

1. Insgesamt gibt es – legt man die Ergebnisse der Einstellungsmessung zugrunde – wenig Anzeichen für einen Rückgang der Massenloyalität. Das gilt sowohl für die Unterstützung des politischen Systems im Allgemeinen als auch für die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates im Besonderen.
2. Erst in den 90er Jahren gibt es – vor allem in Ostdeutschland – gewisse Anhaltspunkte einer abnehmenden Massenloyalität. Es könnte sich hierbei aber womöglich auch nur um eine vorübergehende Politikverdrossenheit handeln, die die demokratischen Grundüberzeugungen nicht wirklich berührt.

---

<sup>4</sup> Wenn sich die Anzeichen für einen Rückgang der Massenloyalität des politischen Systems bestätigen sollten und die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates unverändert hoch bliebe, spräche dies sogar gegen einen allzu hohen Einfluss des Bereichs der sozialen Sicherung auf die Unterstützung des politischen Systems.

3. Der Nachweis einer großen legitimatorischen Bedeutung des Systems der sozialen Sicherung für die Erzeugung von Massenloyalität ist bisher nicht gelungen – und zwar weder für eine positive, noch für eine destruktive Wirkung.

## 2.2 *Anspruchsdenken*

Die Annahme, dass der Wohlfahrtsstaat zu einer höheren Erwartungshaltung auf Seiten der aktuellen und potenziellen Leistungsempfänger geführt hat, ist in der öffentlichen Diskussion vor allem unter Begriffen wie »Anspruchsdenken« und »Anspruchsmentalität« bekannt geworden (vgl. u.a. Herder-Dorneich 1983; Luhmann 1983).

Eine genauere Betrachtung macht deutlich, dass sich hinter solchen Begrifflichkeiten zwei unterschiedliche Vorstellungen verbergen. Im ersten Fall wird (nur) angenommen, dass der Wohlfahrtsstaat durch die Gewährleistung von Leistungen, vor allem aber durch seine allgemeine Sicherheitsfunktion, in der Bevölkerung eine Erwartungshaltung erzeugt habe, die nicht ungestraft verletzt werden könne. Nach dieser Einschätzung müsste die Rücknahme wohlfahrtsstaatlicher Leistungsversprechungen mit Widerstand in der Bevölkerung – und somit mit einem Massenloyalitätsentzug – rechnen.

Wäre dies angesichts der finanziellen Restriktionen für wohlfahrtsstaatliche Politik schon problematisch genug, so geht die Vorstellung einer Anspruchsspirale noch darüber hinaus. Denn hier wird davon ausgegangen, dass jede Gewährung von Leistungen neue Leistungsforderungen nach sich zieht. Der Logik doppelter Inklusion entsprechend werden entweder Leistungen, die einer bestimmten Gruppe gewährt werden, auch von anderen potenziellen Leistungsempfängern eingefordert, oder die Gewährung von neuen Leistungen zieht die Forderung nach weiteren Leistungsarten nach sich.

Die *Entwicklung des Anspruchsniveaus* kann auf zwei Weisen untersucht werden: Zum einen müsste sich zeigen lassen, dass sich die Wohlfahrtsstaatsbürger heute höhere und umfangreichere Leistungen wünschen als früher. Hier kann wiederum auf Ergebnisse der Einstellungsforschung zum Wohlfahrtsstaat zurückgegriffen werden, die zumindest seit den 80er Jahren keinen Anstieg des Anspruchsniveaus erkennen lassen – und zwar auch in Bereichen, in denen dafür genügend Spielraum gewesen wäre. Gleichzeitig besteht eine gewisse, wenn auch eher geringe Bereitschaft, Leistungskürzungen zu akzeptieren (vgl. u.a. Roller 1996). Insgesamt scheint es daher zwar plausibel, dass das wohlfahrtsstaatliche Anspruchsniveau insbesondere in den ersten Nachkriegsjahrzehnten gestiegen ist und dass dadurch Erwartungen in der Bevölkerung bestehen, die den sozialpolitischen Gestaltungsspielraum

einschränken. Für die jüngere Zeit ist aber zumindest kein weiterer Anstieg des Anspruchsniveaus nachweisbar.

Die Frage, ob eine »Anspruchsdynamik« besteht, lässt sich nur durch einen Zeit- oder einen Ländervergleich klären. Im ersten Fall müsste man zeigen, dass das »Prätentionsniveau« als Folge von Leistungserhöhungen gestiegen ist. Für einen historischen Vergleich stehen jedoch praktisch keine Daten zur Verfügung. Zumindest indirekte Hinweise ermöglicht der Vergleich von Wohlfahrtsstaaten. So müsste sich etwa die Bevölkerung in Wohlfahrtsstaaten mit geringem Leistungsniveau weniger für Leistungserhöhungen aussprechen als in »großzügigen« Wohlfahrtsstaaten. Dies scheint sich zum Teil zu bestätigen, wenn man zum Beispiel die eher geringe Unterstützung von Leistungserhöhungen in den USA mit der relativ hohen in den meisten europäischen Wohlfahrtsstaaten vergleicht. Leider ergibt sich hier aber insgesamt kein einheitliches Bild. Zum einen sind die Akzeptanzwerte in den meisten Wohlfahrtsstaaten oft einfach zu hoch, um größere Differenzen entstehen zu lassen; zum anderen ist die Unterstützung von Leistungserhöhungen in einer Reihe von relativ »schwachen« Wohlfahrtsstaaten sehr hoch. Die Frage, ob sich auf der Ebene der Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat so etwas wie eine »Anspruchsdynamik« abzeichnet, kann also anhand der bisher vorliegenden Analysen nicht eindeutig beurteilt werden – wenn die Ergebnisse der vergleichenden Forschung auch eher gegen eine solche Dynamik sprechen.

Dafür, dass Ansprüche auf Seiten der Bevölkerung bestehen, die nicht ohne weiteres »unbedient« bleiben können, sprechen also nicht nur theoretische, sondern auch empirische Argumente. Insbesondere bei den zentralen und universalen Leistungen ist zudem keine Grenze erkennbar, hinter der ein Leistungsniveau als zu hoch angesehen wird. Andererseits zeigen Unterschiede bei der Bewertung der einzelnen Sicherungssysteme und Schwankungen der Akzeptanzurteile im Zeitvergleich, dass einmal bestehende Ansprüche gegenüber dem Wohlfahrtsstaat, wenn auch nur schwer, durchaus zurückgenommen werden können. Ob das nach wie vor hohe »Prätentionsniveau« der Bevölkerung aber bei stärkeren Leistungskürzungen zu einem Entzug der Massenloyalität führen wird, kann bezweifelt werden.

### *2.3 Zunahme instrumenteller Orientierungen gegenüber dem System der sozialen Sicherung*

In einem engeren logischen Zusammenhang mit der Vermutung eines »Anspruchsdenkens« steht die Annahme, dass Einstellungen gegenüber dem Wohlfahrtsstaat zunehmend von Interessenkalkülen bestimmt werden. Auch wenn sich Offe hier allgemein auf das politische System bezieht, ist es meines Erachtens berechtigt, die Zunahme instrumenteller Orientierungen gegenüber der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung als Prüfkriterium heranzuziehen.

Diese Annahme lässt sich in zwei Teilhypothesen aufteilen: So kann zum einen eine Zunahme instrumenteller Orientierungen bei den Adressaten im Vergleich zu anderen (normativen) angenommen werden. Die Untersuchung dieser Hypothese erfordert daher einen Zeitvergleich.

<b>Thesen</b>	<b>Prüfkriterien</b>	<b>empirische Befunde</b>
(1) Rückgang der Massenloyalität	(a) Rückgang der Akzeptanz des politischen Systems (b) Rückgang der Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates	- hohe Akzeptanz des politischen Systems und der Sozialen Sicherung ⇒ kein Rückgang der Massenloyalität auf der Einstellungsebene (außer in den neuen Bundesländern) - zum Teil Anzeichen für Rückgang der Massenloyalität auf Verhaltensebene
(2) gesteigertes Präentionsniveau	(a) Steigerung des Anspruchsniveaus (b) Anspruchsdynamik	- nicht nachweisbar, aber sowohl gestiegene Erwartungen als auch Anspruchsdynamiken sind plausibel - Entwicklung der Erwartungen in der Bevölkerung verläuft aber nicht linear
(3) instrumentelle Orientierungen gegenüber dem Wohlfahrtsstaat	(a) Dominanz instrumenteller Orientierungen (b) Zunahme instrumenteller Orientierungen	- insgesamt schwacher Einfluss klassischer Interessenindikatoren auf die Beurteilung des Wohlfahrtsstaates - Trendaussagen praktisch unmöglich; kein Nachweis einer Zunahme instrumenteller Orientierungen

Abbildung 2: Zusammenfassung

Aber eine Zunahme kann auch auf sehr niedrigem (oder sehr hohem) Niveau erfolgen. Hinter der These einer Zunahme instrumenteller Orientierungen verbirgt sich daher vor allem wohl auch die »Befürchtung«, dass Wertüberzeugungen in zunehmenden Maße von Interessenkalkülen überlagert und verdrängt werden. Demnach müsste sich zeigen lassen, dass nicht nur instrumentelle Einstellungen gegenüber dem Wohlfahrtsstaat zugenommen haben, sondern dass es zu einer Art Gestaltwandel gekommen ist, dem zufolge heute instrumentelle Orientierungen gegenüber dem Wohlfahrtsstaat dominant sind.

Ergebnisse aus dem Bereich der Akzeptanzforschung zeigen, dass sich für die Annahme einer *Dominanz instrumenteller Haltungen* zum Wohlfahrtsstaat auf der

Ebene der Einstellungen nur wenig Belege finden lassen. So ist ein eindeutiger Nachweis eines konsistenten Einflusses klassischer Interessenparameter bisher nicht gelungen. Dies trifft insbesondere für die Klassenlage und für soziodemografische Faktoren zu. Auch die immer wieder festgestellte hohe Bedeutung von Wertüberzeugungen für die Beurteilung des Wohlfahrtsstaates spricht gegen die Annahme eines Überwiegens instrumenteller Orientierungen (vgl. Ullrich 2000). Andererseits ist der Einfluss des Leistungserhalts auf die Bewertung der jeweiligen Systeme recht deutlich. Für die Annahme interessenbasierter Einstellungen spricht auch die höhere Akzeptanz universaler Leistungen.

Ungleich schwerer zu beurteilen ist die Frage, ob es zu einer *Zunahme instrumenteller Orientierungen* gegenüber dem System der sozialen Sicherung gekommen ist. Anzeichen für stabile Veränderungstendenzen, die in diese Richtung weisen, sind jedenfalls nicht zu erkennen. Insofern lässt sich für den Zeitraum der 80er und 90er Jahre keine Zunahme instrumenteller Orientierungen nachweisen.

### 3. Schlussfolgerungen

Soweit man die empirische Einstellungsforschung bemüht, lassen sich bisher kaum Anzeichen für einen Rückgang der Massenloyalität finden (und zwar weder für den Wohlfahrtsstaat im engeren Sinne noch für das gesamte politische System). Wohlfahrtsstaaten sind insofern erfolgreiche »Legitimitäts- (bzw. Massenloyalitäts-) Beschaffer«. Erst für die jüngere Zeit (und nur für Ostdeutschland) sind auf dieser Ebene gewisse Anzeichen für einen Rückgang der politischen Unterstützung zu erkennen. Auch sinkende Wahlbeteiligungen und der Mitgliederschwund der großen Parteien können als sinkende Massenloyalität interpretiert werden.

Wie man diese Befunde bewertet, hängt auch maßgeblich von der zugrunde gelegten Definition von Massenloyalität (bzw. Legitimität) ab: Wird Massenloyalität nur als »passive Akquieszenz« verstanden, dann kann man nicht von einem Rück- oder gar Niedergang der Massenloyalität sprechen. Zu einem anderen, weit kritischeren Urteil über die Massenloyalität kommt, wer damit mehr meint, nämlich eine aktive Unterstützung seitens der Bürger. Der eigentliche Lackmustest für die Massenloyalität (und für die soziale Sicherung in ihrer Funktion als Massenloyalitätsbeschaffer) steht aber noch aus. Denn erst jetzt, zu Zeiten massiver Einschnitte in das System der sozialen Sicherung bzw. ihrer grundlegenden Umstrukturierung, sind wir in der Situation, die These einer Massenloyalitätskrise wirklich prüfen zu müssen.

Zu den Gründen ungünstiger Massenloyalitätsbedingungen lassen sich nur schwer eindeutige Schlüsse ziehen. Aber beim derzeitigen Erkenntnisstand gibt es für ein »gesteigertes Präentionsniveau« und für die Bedeutung instrumenteller Ori-

entierungen zum Wohlfahrtsstaat, die beide den Gestaltungsspielraum des politischen Systems erheblich begrenzen, durchaus gute Anhaltspunkte. Dies gilt jedoch nicht für entsprechende Trendaussagen. Hier scheint eher die Annahme plausibel, dass »instrumentelle Orientierungen« gerade im deutschen Wohlfahrtsstaat zu allen Zeiten eine wichtige Rolle gespielt haben.

Insgesamt ergibt sich hier ein scheinbar paradoxes Ergebnis: Für die vermuteten Ursachen eines Rückgangs der Massenloyalität lassen sich auf der Ebene wohlfahrtsstaatlicher Einstellungen mehr empirische Anhaltspunkte finden als für diesen Rückgang selbst. Vermeintlich krisenhafte Symptome scheinen ihre Ursache zudem weniger in Problemen der »Massenloyalitätsbeschaffung« zu haben als vielmehr in systemischen Dynamiken (Selbstüberforderung durch Spezialisierung und Abschottung) und in den Wechselwirkungen mit anderen gesellschaftlichen Subsystemen (Finanzierungsprobleme infolge wirtschaftlichen und sozialstrukturellen Wandels).

## Literatur

- Cusack, Thomas (1999), »Die Unzufriedenheit der deutschen Bevölkerung mit der Performanz der Regierung und des politischen Systems«, in: Kaase, Max/Schmid, Günther (Hg.), *Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, S. 237–261.
- Greiffenhagen, Martin (1997), *Politische Legitimität in Deutschland*, Bonn.
- Herder-Dorneich, Philipp (1983), »Sich selbst verstärkende Anspruchsdynamik und ihre Einordnung in sich selbst steuernde Regelkreise«, in: Herder-Dorneich, Philipp/Schuller, Alexander (Hg.), *Die Anspruchspirale*, Stuttgart, S. 10–27.
- Kaase, Max (1989), »Bewußtseinslagen und Leitbilder in der Bundesrepublik Deutschland«, in: Weidenfeld, Werner/Zimmermann, Hartmut (Hg.), *Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz 1949-1989*, Bonn, S. 203–220.
- Kaase, Max/Newston, Kenneth (1995), *Beliefs in Government* (5. Aufl.), Oxford.
- Leibfried, Stephan u.a. (1995), *Zeit der Armut: Lebensläufe im Sozialstaat*, Frankfurt a.M.
- Luhmann, Niklas (1983), »Anspruchsinflation im Krankheitssystem. Eine Stellungnahme aus gesellschaftstheoretischer Sicht«, in: Herder-Dorneich, Philipp/Schuller, Alexander (Hg.), *Die Anspruchspirale*, Stuttgart, S. 28–49.
- Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus (1975), »Einleitung«, in: dies. (Hg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln, S. 9–46.
- Offe, Claus (1973), »Krisen des Krisenmanagements. Elemente einer politischen Krisentheorie«, in: Jänicke, Martin (Hg.), *Herrschaft und Krise. Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung*, Opladen, S. 197–223.
- Offe, Claus (1976), »Überlegungen und Hypothesen zum Problem politischer Legitimation«, in: Ebbighausen, Rolf (Hg.), *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*. Frankfurt a.M., S. 80–105.
- Offe, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*, London.
- Roller, Edeltraud (1992), *Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.

Roller, Edeltraud (1996), »Kürzungen von Sozialleistungen aus der Sicht der Bundesbürger«, *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 42, H. 8, S. 777–788.

Ullrich, Carsten G. (2000), »Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Ergebnisse, Kritik und Perspektiven einer Forschungsrichtung«, *Soziale Welt*, Jg. 51, H. 2, S. 131–151.