

Sozialstaatliche Kürzungspolitik in Deutschland: Nur eine Mär? Eine quantitative Gesetzgebungsanalyse 1974–2014

Article

Accepted Version

Wenzelburger, G., Arndt, C. and Jensen, C. (2018)
Sozialstaatliche Kürzungspolitik in Deutschland: Nur eine Mär?
Eine quantitative Gesetzgebungsanalyse 1974–2014.
Politische Vierteljahresschrift, 59 (4). pp. 681-712. ISSN 1862-
2860 doi: 10.1007/s11615-018-0109-5 Available at
<https://centaur.reading.ac.uk/79829/>

It is advisable to refer to the publisher's version if you intend to cite from the work. See [Guidance on citing](#).

To link to this article DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s11615-018-0109-5>

Publisher: Springer

All outputs in CentAUR are protected by Intellectual Property Rights law, including copyright law. Copyright and IPR is retained by the creators or other copyright holders. Terms and conditions for use of this material are defined in the [End User Agreement](#).

www.reading.ac.uk/centaur

CentAUR

Central Archive at the University of Reading

Reading's research outputs online

Abhandlung

Autoren: Georg Wenzelburger (korrespond. Autor) , TU Kaiserslautern, Deutschland, georg.wenzelburger@sowi.uni-kl.de; Christoph Arndt, University of Reading, UK, c.arndt@reading.ac.uk; Carsten Jensen, Aarhus University, Dänemark, CarstenJ@ps.au.dk

Sozialstaatliche Kürzungspolitik in Deutschland: Nur eine Mär? Eine quantitative Gesetzgebungsanalyse 1974–2014

Welfare state retrenchment in Germany – only a fairy tale? Results of a quantitative legislation analysis 1974–2014

Zusammenfassung: Quantitative Analysen zur Entwicklung des Sozialstaats kämpfen mit dem „dependent variable problem“, da Untersuchungen, die Sozialausgaben analysieren, zu anderen Ergebnissen kommen als Analysen von individuellen Lohnersatzraten. Der vorliegende Artikel schlägt einen dritten Weg vor und präsentiert Ergebnisse einer quantitativen Gesetzgebungsanalyse zur Alters- und zur Arbeitslosenversicherung in Deutschland zwischen 1974 und 2014. Dabei zeigt sich, dass ausbauende und rückbauende Ereignisse in allen untersuchten Jahrzehnten und in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen auftreten. Zudem weist eine Regressionsanalyse darauf hin, dass die parteipolitische Ausrichtung in Deutschland entlang der „Nixon-goes-to-China“-These relevant ist, da Unionsregierungen die Wahrscheinlichkeit des Ausbaus erhöhen, während unter sozialdemokratischen Kanzlern – und unter budgetärem Druck – zurückgebaut wird.

Schlagworte: Sozialpolitik, Wohlfahrtsstaat, Retrenchment, Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Parteipolitik

Abstract: Quantitative analyses on welfare state dynamics have to cope with the “dependent variable problem”, as studies on social spending reach different conclusions than analyses of replacement rate data. This article suggests a way around this problem by presenting results from a fine-grained analysis of welfare state legislation in Germany between 1974 and 2014.

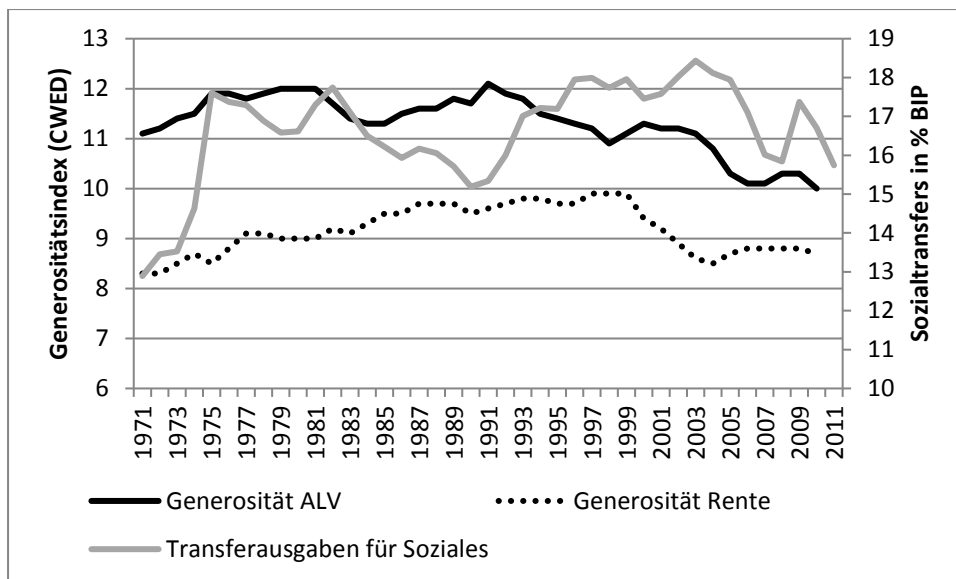
We show that the German welfare state has seen both cuts and expansions occur in all decades. Moreover, we show by means of a regression analysis that partisan politics play a role. Supporting the “Nixon-in-China”-thesis, social democratic governments are associated with a higher probability of cutbacks – especially in times of budgetary pressure – whereas expansions are more likely under Christian democratic governments.

Keywords: Social policy, welfare state, retrenchment, pensions, unemployment, partisan politics

1 Einleitung: Zur Schwierigkeit der Messung von sozialstaatlicher Dynamik

Die vielfältigen Forschungsaktivitäten zur Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten in westlichen Industrienationen haben in den vergangenen Jahren einen reichhaltigen Bestand empirischer Daten zu Tage gefördert, auf Basis derer die Dynamik der sozialstaatlichen Entwicklung eingeschätzt werden kann. Das Bild, welches sich bei einer Auswertung dieser unterschiedlichen Datenquellen ergibt – seien es Sozialausgaben, Lohnersatzraten oder andere Generositätsindizes – ist jedoch weit davon entfernt, einheitlich zu sein. Vielmehr zeigen sich je nach betrachtetem Indikator und damit je nach abhängiger Variable, mit der der Sozialstaat konzeptualisiert wird, unterschiedliche Schattierungen der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung (vgl. Abb.1). So legen etwa die Generositätsindizes nach Scruggs et al. (2013) einen Anstieg der Generosität der Arbeitslosen- und Rentenversicherung bis Ende der 1980er- (Arbeitslosigkeit) bzw. Ende der 1990er-Jahre (Rente) nahe, bevor ein deutlicher Rückgang einsetzt. Die Staatsausgaben für Sozialtransfers in Prozent des BIP hingegen schwanken ab Mitte der 1970er-Jahre zwischen 15 und 18 Prozent des BIP, wobei der Höhepunkt erst Mitte der 2000er-Jahre erreicht wird. Würde man weitere Indizes hinzuziehen, etwa die Lohnersatzraten der OECD, würde sich an der grundsätzlichen Uneinheitlichkeit des Befundes wenig ändern.

Abb. 1: Die Entwicklung des Sozialstaats in Deutschland



Quelle: Scruggs et al. (2013), OECD Social Expenditure Database.

Der zentrale Grund für die unterschiedlichen Ergebnisse zur Dynamik der sozialstaatlichen Entwicklung liegt in deren unterschiedlicher Perspektive auf den Untersuchungsgegenstand – eine Debatte, die unter dem Schlagwort „dependent variable problem“ in der Literatur ausführlich diskutiert wurde (Clasen u. Siegel 2007; Green-Pedersen 2004; Kühner 2007; Siegel 2002). Während Sozialausgaben schlicht die budgetären Auswirkungen des Sozialstaats angeben und damit für eine Analyse der finanzpolitischen Konsequenzen sozialstaatlicher Aus- oder Rückbaupolitik oder auch für eine Analyse von sozialen Dienstleistungen durchaus geeignet sind (Jensen 2011), betrachten Lohnersatzraten und die sich aus ihnen maßgeblich zusammengesetzten Generositätsindizes die Outcome-Seite der Medaille und damit die Frage, wie viel ein Modellarbeiter oder eine Modellfamilie an wohlfahrtsstaatlichen Leistungen durch den Staat ausbezahlt bekommt. Auch diese Messung hat ihre Grenzen, wenn man etwa an die Gewährung von unentgeltlichen sozialen Dienstleistungen für Einwohner eines Landes denkt, die in solchen Indikatoren nicht aufgenommen werden, oder an die Schwierigkeit, die Bemessungsgrundlage für die Lohnersatzrate, also den Lohn eines durchschnittlichen Industriearbeiters, zu bestimmen (mehr dazu: Bolukbasi u. Öktem 2017, Wenzelburger et al. 2013).

Für die substanziellen Fragen der Sozialpolitikforschung – und insbesondere für die Frage, inwieweit die vergangenen zwei Dekaden durch sozialstaatliche Kürzungspolitik geprägt waren, – ist diese Uneinheitlichkeit der Datengrundlage problematisch unerquicklich. So kam

etwa Paul Pierson auf Basis seiner Analyse der Staatsausgaben (und auf Grundlage von Fallstudien) zu seiner berühmten Einschätzung, die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung sei von einer starken Pfadabhängigkeit geprägt, die massiven wohlfahrtsstaatlichen Rückbau unwahrscheinlich mache. Weitere Analysen der Staatsausgaben bestätigten diese Ergebnisse (Castles 2004, 2007a). Diesem Befund widersprachen jedoch Forscher, die Daten zu Lohnersatzraten analysierten: Sie erkannten zumindest seit Mitte der 1990er-Jahre eine klare Tendenz zum Rückbau des Sozialstaats (Allan u. Scruggs 2004; Korpi u. Palme 2003; Scruggs 2007). Entsprechend fällt die Antwort auf die Gretchenfrage der Forschungen zum Sozialstaat, ob denn nun die vergangenen zwanzig Jahre – in der Gesamtbetrachtung – eher von Ausbau oder Rückbau geprägt waren, je nach Perspektive und Datengrundlage unterschiedlich aus.

Auch für die Frage nach der Erklärung von Rück- und Ausbaupolitik ist die Datenheterogenität folgenreich. Ein illustratives Beispiel ist die Studie zur Rentenpolitik von Markus Tepe und Pieter Vanhuyse (2009). Die Autoren verwenden drei verschiedene abhängige Variablen in ihrer Analyse: 1) Rentenausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt, 2) den Generositätsindex für gesetzliche Renten von Lyle Scruggs (2005) sowie 3) die realen Pensionsausgaben pro Rentner in US-Dollar. Die entsprechenden Panelregressionen ergeben dann auch drei verschiedene Schlussfolgerungen. Die Modelle, in denen die absoluten Pensionsausgaben/BIP verwendet werden, zeigen einen Anstieg der Pensionsausgaben im Takt mit der Alterung der Bevölkerung im Zeitverlauf, d. h. eine Expansion der Rentensysteme in den OECD-Staaten. Verwendet man hingegen den Generositätsindex für gesetzliche Renten von Lyle Scruggs (2005), so ergeben sich fast ausschließlich insignifikante und inkonklusive Effekte der Alterung der Bevölkerung auf die Generosität der Rentensysteme in der OECD. Für die dritte abhängige Variable hingegen findet sich ein negativer Zusammenhang zwischen Demografie und Rentenniveau, da die relativen Ausgaben pro Rentner mit dem Anteil der älteren Menschen bzw. der über 55-Jährigen an der Bevölkerung fallen (d. h. Kürzung). Somit lassen die drei verwendeten Variablen drei verschiedene Schlussfolgerungen zu.

Angeichts dieser Herausforderungen entscheidet sich dieser Beitrag dafür, sozialstaatliche Dynamik weder mittels Staatsausgaben noch mittels Lohnersatzraten zu bemessen. Stattdessen haben wir, als dritten Weg, den legislativen Output in zwei zentralen Bereichen des Sozialstaats erhoben – der Altersvorsorge und der Arbeitslosenversicherung. Eine solche Messung hat den Vorteil, die direkte gesetzgeberische Aktivität in diesen zentralen Bereichen der Sozialpolitik in den Blick zu nehmen und damit besonders nah an der politischen Dynamik zu sein, die wohlfahrtsstaatlichen Rückbau oder Ausbau erzeugt. Wir zeigen mit Hilfe neuer Daten

basierend auf der Kodierung von 460 Sozialstaatsreformen und der eingesetzten Policy-Instrumente im Zeitraum 1974–2014, dass die vergangenen 40 Jahre der sozialstaatlichen Entwicklung in Deutschland weder von klarem Ausbau noch von klarem Rückbau geprägt waren. Vielmehr ermöglicht die Analyse der legislativen Aktivität, ein sehr nuanciertes Bild der sozialpolitischen Entwicklung zu zeichnen. Der erste Teil dieses Beitrags stellt den neuen Datensatz sowie die auf dessen Basis gewonnenen Ergebnisse dar. Daneben ermöglichen unsere neuen Daten auch, einige der grundlegenden Fragen zur politischen Dynamik neu zu stellen und auf Basis des legislativen Outputs neu zu beantworten. Daher analysiert der zweite Teil dieses Beitrags, welche Zusammenhänge sich zwischen einigen der zentralen Erklärungen wohlfahrtsstaatlicher Dynamik auf der einen und expansiven sowie rückbauenden Veränderungen auf der anderen Seite erkennen lassen. Auch hier erlauben unsere neuen Daten eine Nuancierung bestehender Ergebnisse. Entsprechend beantwortet unser Aufsatz die folgenden zentralen Forschungsfragen:

- 1) Wie hat sich der deutsche Sozialstaat in den vergangenen 40 Jahren entwickelt, wenn man statt der Analyse von Sozialausgaben oder Lohnersatzraten den gesetzgeberischen Output im Bereich der Altersvorsorge und der Arbeitslosenversicherung betrachtet?
- 2) Welche der zentralen Erklärungen für wohlfahrtsstaatlichen Wandel bestätigen sich bei der Analyse der legislativen Veränderungen im Bereich der Arbeitslosen- und Alterssicherung in Deutschland?

Diese beiden Forschungsfragen werden in den folgenden Kapiteln schrittweise beantwortet. Im folgenden Abschnitt diskutieren wir kurz einige theoretische Grundlagen, bevor wir in Abschnitt 3 den neuen Datensatz zum legislativen Output sowie die Analysemethoden vorstellen. Der vierte Abschnitt beschreibt das Bild, welches die neuen Daten von der sozialpolitischen Entwicklung in Deutschland seit den 1970er-Jahren zeichnen, bevor wir im fünften Abschnitt die Frage nach den möglichen Erklärungsfaktoren für Aus- und Rückbaupolitik beantworten. Im letzten Abschnitt fassen wir die Befunde zusammen und diskutieren diese im Kontext der bestehenden Literatur.

2 Forschungsstand und Theorie

2.1 Befunde zur wohlfahrtsstaatlichen Dynamik

Der Forschungsstand zur Entwicklung des Sozialstaats in westlichen Industrienationen lässt sich grob in drei unterschiedliche Traditionen einteilen, die jeweils zu unterschiedlichen Befunden hinsichtlich der wohlfahrtsstaatlichen Dynamik kommen. Einig sind sich alle Ansätze darin, dass die Zeit nach dem zweiten Weltkrieg zunächst von einem massiven Ausbau des Sozialstaats in allen westlichen Industriestaaten geprägt war – wenn auch in unterschiedlichem Tempo und bis zu unterschiedlichen Niveaus (Esping-Andersen 1990; Flora 1986; Obinger u. Wagschal 2000). Für Deutschland setzen qualitative Untersuchungen diese Zeit des sozialstaatlichen Ausbaus meist mit den Jahren 1949 bis 1974 an (Zacher 2001). Dabei waren die ersten Jahre nach dem Krieg vom Aufbau eines Sozialstaats moderner Prägung (z. B. Rentenreform 1957) und der Bewältigung der Kriegsfolgen geprägt, was sich etwa durch die wichtige Rolle des Wohnungsbaus oder der Kriegsofferfürsorge zeigt, während seit Mitte der 1960er-Jahre bis Mitte der 1970er-Jahre ein stärker politisch getriebener Ausbau des Sozialstaats einsetzte (Schmidt 2012: 39-40).

Mit Blick auf die Frage, wie sich der Wohlfahrtsstaat nach dem „Golden Age“ entwickelte, unterscheiden sich jedoch die Interpretationen. Eine *erste* Gruppe von Studien steht in der Tradition der „New Politics“-These und sieht nur inkrementelle Veränderungen der Struktur und Generosität von westlichen Wohlfahrtsstaaten. Castles (2007b) fasst die Befunde dieser Perspektive zur sozialstaatlichen Entwicklung, wie folgt, zusammen: „[A]lthough after 1980 the growth trajectory of the welfare state was slowing, cutbacks actually occurred only in a small minority of countries.“ Die Gründe für die Persistenz des Wohlfahrtsstaats finden sich laut dieser Untersuchungen primär in der starken Pfadabhängigkeit des Sozialstaats, der sich nicht nur der Unterstützung durch die Wähler erfreut, sondern auch organisierte Interessengruppen hervorbringt, die sich einem Rückbau massiv widersetzen (Pierson 1994). Insbesondere die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten und allen voran der deutsche Sozialversicherungsstaat werden als „frozen landscapes“ (Palier 2010) betrachtet, die kaum veränderbar sind. Somit ist dieser Wohlfahrtsstaatstypus am stärksten vom demografischen Wandel und struktureller Arbeitslosigkeit betroffen, reagiert aber am trägsten, da die Wähler das Versicherungs- und Statuserhaltungsprinzip internalisiert haben und wiederwahlorientierte Politiker massive Wahlverluste als Folge von strukturellen Reformen antizipieren (Arndt 2014). In der deutschen Sozialstaatsdebatte wurde insbesondere der Reformstau der späten Kohl- und frühen Schröder-Jahre als Beleg für die „frozen landscapes“ angesehen (z. B. Zohlnhöfer 2004; Arndt 2014: 139–141). Bäcker et al. (2010: 62) resümieren daher auch, dass „bis Mitte der 1990er Jahre“ ein Grundkonsens zentraler Akteure – Parteien, Gewerkschaften,

Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Arbeitgeber – zu einer großen Stabilität der deutschen Sozialpolitik führten.

Mitte des ersten Jahrzehnts der 2000er-Jahre wurde dieser Befund nicht nur für Deutschland (Seeleib-Kaiser 2002; Trampusch 2009), sondern auch in der internationalen Debatte (Korpi u. Palme 2003) angesichts zunehmender Evidenz für tiefgreifende Reformen in einigen entwickelten Nationen zunehmend angezweifelt. Gestützt auf neues Datenmaterial zu individuellen Lohnersatzraten in der Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung wiesen Forschergruppen aus Schweden (Korpi u. Palme 2003) sowie aus den USA (Allan u. Scruggs 2004; Scruggs 2007) unabhängig voneinander darauf hin, dass in der Mehrzahl der entwickelten Nationen (wenn auch bei starken zwischenstaatlichen Unterschieden) wohlfahrtsstaatliche Leistungen gekürzt wurden:

„From starting levels in 1930 [...] the long-term increase in benefit levels peaked in the 1975-1985 period [...]. Thereafter the increase turned into a decrease, and up to 1995, replacement levels fell by close to 10 percentage points for unemployment and about 5 percentage points for sickness and accident insurance” (Korpi u. Palme 2003, S. 432).

Besonders stark, so die Ergebnisse, waren die Kürzungen in Staaten des liberalen Wohlfahrtsstaatsregimes (Esping-Andersen 1990) – was gegen die simple These einer Konvergenz der Sozialstaaten spricht. In der deutschen Debatte wurde das Ende der langjährigen Pfadabhängigkeit des deutschen Sozialstaats von vielen Beobachtern mit zwei zentralen Reformen der Regierung Schröder identifiziert: Den Hartz-Reformen im Bereich des Arbeitsmarkts und der Riester-Reform in der Rentenversicherung. Die Hartz-Reformen führten steuerfinanzierte und bedarfsgeprüfte Flat-Rate-Leistungen wie das Arbeitslosengeld (ALG) II ein, welche sonst in den liberalen Wohlfahrtsstaaten zu finden sind und damit einen Bruch mit dem Statuserhaltungs- und Äquivalenzprinzip in der deutschen Sozialversicherung darstellten (Fleckenstein 2008; Arndt 2014). Dies spiegelt sich auch in der insbesondere für Facharbeiter und Angestellte mit mittleren und höheren Einkommen deutlich reduzierten Lohnersatzleistungsquote des ALG II wider. Ein ähnlicher Paradigmenwechsel wurde in der Rentenversicherung durch die kapitalgedeckte Riester-Rente und die Einführung einer steuerfinanzierten Grundsicherung im Alter eingeleitet (Berner 2009; Poelchau 2007; Schmähl 2007; Wiß 2011, 2012).

Die dritte Tradition nimmt eine mittlere Position zwischen der Resilienz- und der Kürzungsthese ein und konstatiert eine Rekalibrierung des Wohlfahrtsstaats. So argumentiert etwa Häusermann (2006, 2010), dass seit Mitte der 1990er-Jahre ein Umbau des Wohlfahrtsstaats zu Lasten der traditionellen, sozialversicherungsbasierten Leistungen erfolgt ist, mit dem eingesparten Geld jedoch neue soziale Risiken adressiert werden wie etwa mangelnde Qualifikationen und sich wandelnde Familienstrukturen. Im Aggregat wäre damit nicht notwendigerweise eine Reduktion der gesamten staatlichen Sozialausgaben zu erwarten, sondern, je nach Bereich des Sozialstaats, unterschiedliche Aus- und Rückbaudynamiken mit stärkeren Kürzungen bei alten Risiken und moderatem Ausbau bei neuen Risiken (Bonoli 2005; Häusermann 2006). Und auch die elektorale Basis für solche Umbaupolitik, auf die Parteien treffen, ist entsprechend durchaus flexibler: Je nachdem, welchen Mix aus Aus- und Rückbaumaßnahmen eine Regierung umsetzt, erzeugt sie neue Koalitionen aus Gewinnern und Verlierern dieses Umbaus, die sich elektoral nutzen lassen, d. h. die mehr oder weniger stabile Wählerkoalitionen zum Machterhalt erzeugen (Beramendi et al. 2015; Gingrich u. Häusermann 2015). Häusermanns (2010) Analyse zeigte hier eine multidimensionale Reformlogik für Deutschland, wo verschiedene Regierungen und Akteure Kürzungen und Kapitalisierungen bei traditionellen Sozialversicherungen durchsetzten, während sie Expansionen zur Abfederung neuer sozialer Risiken (Ausbau von Bildung und Pflege) vornahmen.

Tabelle 1 fasst die Ergebnisse der Literatur zur Entwicklung der Sozialstaaten in westlichen Industriestaaten vereinfachend zusammen und verdeutlicht damit die wesentlichen Unterschiede in der Einschätzung wohlfahrtstaatlicher Dynamik der unterschiedlichen Literaturstränge.

2.2 Erklärungen wohlfahrtsstaatlicher Dynamik

Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung hat in den vergangenen Jahrzehnten eine Vielzahl von theoretischen Ansätzen entwickelt, um wohlfahrtsstaatlichen Wandel zu erklären. In quantitativen Analysen wurde meist ein ähnlicher Standard-Satz von Indikatoren kombiniert (Allan u. Scruggs 2004; Huber u. Stephens 2001; Korpi u. Palme 2003), die sich in Anlehnung an Häusermann (2015) und Schmidt et al. (2007)¹ unterschiedlichen theoretischen

¹ Im Gegensatz zu Häusermann, die vier Ansätze unterscheidet (funktionale, Machtressourcen, Parteien und Institutionen), geht Schmidt von sechs Erklärungsansätzen aus (die Theorie der Erblast kommt zu den hier

Perspektiven zuordnen lassen. *Funktionale* Erklärungsansätze wurden insbesondere für die Phase des Ausbaus des Sozialstaats formuliert. Diese erwarten einen engen und positiven Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes und der Größe des Wohlfahrtsstaats. Durch Modernisierungsprozesse, so die These, entwickeln sich neue soziale und ökonomische Bedarfslagen, auf die der Staat durch den Ausbau der Sozialprogramme reagiert (Wilensky 1975). Für die Zeit des Rückbaus wurde hingegen häufig die budgetäre Situation als funktionales Erfordernis für Kürzungspolitik ins Feld geführt, was sich in quantitativen Studien auch bestätigte (Allan u. Scruggs 2004; Jensen u. Mortensen 2014). Die Lehre von den *Machtressourcen organisierter Interessen* und den sie vertretenden *Parteien* erwartet hingegen, dass die Machtverteilung zwischen Arbeit und Kapital in einer Gesellschaft – sowohl mit Blick auf Interessengruppen wie auch mit Blick auf die Parteien – die Sozialpolitik beeinflusst (Esping-Andersen 1990; Korpi 1980; Schmidt 1982; Stephens 1979). Die klassische Spielart der Theorie postuliert folgenden Zusammenhang: Neigt sich die Machtbalance zugunsten der Arbeiter und der sie vertretenden sozialdemokratischen Parteien, ist der Wohlfahrtsstaat stärker ausgebaut als in Ländern, in denen die Interessen des Kapitals (und konservative Parteien) dominieren. Daneben wurde für christdemokratische Regierungen ein positiver Effekt für die Generosität des Sozialstaats dokumentiert (van Kersbergen 1995; Van Kersbergen u. Manow 2009). Zudem wurden Interaktionseffekte zwischen Parteien und Interessengruppen vermutet, wobei insbesondere für eindeutige Konstellationen (starke Linke und starke Gewerkschaften bzw. starke Rechte und schwache Gewerkschaften) ein starker Effekt gezeigt werden konnte (Alvarez et al. 1991; Garrett u. Lange 1991). Für die Phase der Rückbaupolitik wird jedoch auch der umgekehrte Zusammenhang postuliert (Kitschelt 2001; Ross 2000), wonach sozialdemokratische Parteien eine bessere Position haben, um wohlfahrtsstaatliche Leistungen zu kürzen, da sie als „issue owner“ (Petrocik 1996) des Themas nicht im Verdacht stehen, dies aus ideologischen Motiven zu tun (bzw. im Parteienwettbewerb keine Konkurrenz von links befürchten müssen (sogenannte Nixon goes to China-Argumentation, siehe Kitschelt 2001)). *Institutionelle* Erklärungsansätze vermuten, dass hohe institutionelle Barrieren den Ausbau des Wohlfahrtsstaats verlangsamen (Obinger u. Wagschal 2000) bzw. dass Parteien ihre politischen Präferenzen im Kontext vieler Vetospieler nicht mehr voll durchsetzen können. Für diesen Effekt gibt es empirisch vergleichsweise überzeugende Evidenz (Jensen u. Mortensen 2014; Kittel u. Obinger 2003; Zohlnhöfer et al.

genannten hinzu). Quantitative Ansätze aus der internationalen Forschung beschränken sich jedoch meist auf die einfacher zu quantifizierenden, hier genannten fünf Ansätze.

2012). Schließlich wurde die *Offenheit nationaler Wirtschaften* mit der Entwicklung des Sozialstaats in Verbindung gebracht. Vertreter der Kompensationsthese (Rieger u. Leibfried 2001; Rodrik 2000) erwarten dabei, dass Länder mit besonders offenen Volkswirtschaften einen großzügiger ausgebauten Wohlfahrtsstaat aufweisen, um die Arbeiter in der Exportindustrie vor den Launen des Weltmarkts zu schützen. Einen umgekehrten Zusammenhang postulieren die Vertreter der Effizienzthese, die einen ruinösen Steuerwettbewerb der Staaten erwarten, was zu Druck auf die öffentlichen Finanzen führe und schließlich zu Sozialstaatskürzungen (Siebert 1998). Die empirische Evidenz ist gemischt, deutet jedoch – zumindest für den Zeitraum nach 1990 – stärker auf die Effizienzthese denn auf die Kompensationsthese hin (Busemeyer 2009).

Die Übersicht über die unterschiedlichen Erklärungsansätze zeigt, dass ein – wenn nicht das – zentrale Topos der Debatte um die Erklärung wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in den vergangenen 30 Jahren insbesondere die Frage nach der Erklärungskraft von Parteipolitik war. Dafür ist einerseits der Klassiker von Esping-Andersen zu den „drei Welten“ (Esping-Andersen 1990) verantwortlich, der auf der Machtressourcentheorie aufbaut und Parteien eine zentrale Rolle bei der Erklärung der Entwicklung des Sozialstaats zuspricht. Andererseits hat auch Piersons deutliche Zurückweisung des parteipolitischen Einflusses für das Zeitalter der „permanenten Austerität“ (Pierson 1994, 1996) die Debatte um Parteieneffekte weiter befeuert. Im Ergebnis hat diese Auseinandersetzung in den vergangenen Jahrzehnten eine Vielzahl von Arbeiten hervorgebracht, welche die Frage nach dem Einfluss von Parteien erneut stellen – und, wie so häufig, unterschiedliche Ergebnisse finden, je nach Methode, Zeitraum und Operationalisierung der abhängigen Variable (Loftis u. Mortensen 2017; Schmitt 2016; Wenzelburger et al. 2013). Für den deutschen Sozialstaat wurde die Rolle der Parteipolitik in den vergangenen Jahrzehnten kontrovers diskutiert. Während etwa Schmidt die Kontinuität der sozialpolitischen Entwicklung (zumindest bis Ende der 1990er-Jahre) unter SPD- und CDU-geführten Regierungen betont (Schmidt 1991, 1996, 2012), sieht Borchert (1995) etwa im Machtwechsel 1982 einen qualitativen Wandel der Sozialpolitik. Während diese Einschätzung für eine Parteidifferenz im Sinne der „old politics“ spricht, verweisen Analysen der jüngsten Reformaktivitäten im deutschen Sozialstaat unter der Regierung Schröder eher in die Richtung der „New Politics“, wonach insbesondere sozialdemokratische Parteien unter Austeritätsdruck Rückbaupolitik vorantreiben (siehe auch: Zohlnhöfer et al. 2012). Angesichts dieser widerstreitenden Befunde schenken auch wir dieser Frage der parteipolitischen Einflüsse in der empirischen Analyse besondere Aufmerksamkeit.

Tabelle 1 fasst die Befunde der unterschiedlichen theoretischen Traditionen zusammen und nimmt zusätzlich auf, welche Rolle Parteipolitik bei der Erklärung der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zugeschrieben wurde.

Tab. 1: Schematische Darstellung der Literatur zur wohlfahrtsstaatlichen Dynamik

Tradition	Befund	Erklärung durch Parteipolitik?
Old Politics	Ausbau des Wohlfahrtsstaats nach dem 2. Weltkrieg	Zentrale Rolle sozial- und christdemokratischer Parteien sowie der Machtverteilung zwischen Arbeit und Kapital
New Politics	Resilienz des Wohlfahrtsstaats, nur inkrementelle Veränderung	Kürzungspolitik führt zu Machtverlust der Regierung, Interessengruppen blockieren Kürzungspolitik. - Parteien haben keinen Einfluss. - Sozialdemokratische Parteien haben noch bessere Chancen, Kürzungen umzusetzen.
These der Kürzung	Westliche Wohlfahrtsstaaten sind seit den 1990er-Jahren substanziellen Kürzungen ausgesetzt.	Insbesondere marktliberale Regierungen kürzen den Sozialstaat massiv, weil deren Wähler sozialstaatliche Kürzungen durchaus unterstützen.
These der Rekalibrierung	Gleichzeitiger Aus- und Rückbau des Wohlfahrtsstaats entlang alter und neuer sozialer Risiken	Neue klassenübergreifende, elektorale Koalitionen ermöglichen Umbaupolitik; Parteieneffekte treten auf, allerdings abhängig von der Wählerbasis und Koalitionsmustern.

2.3 Zwischenfazit

Aus dem beschriebenen Forschungsstand zur Sozialpolitik und deren Erklärung ergeben sich für den vorliegenden Beitrag zwei zentrale Desiderata. Zum einen ist es wünschenswert, die Debatte über das Ausmaß des Aus- und Rückbaus des Wohlfahrtsstaats durch weitere Daten zu ergänzen und damit ein facettenreicheres Bild der Aus- und Rückbaudynamiken zu erhalten als bisher. Und zum anderen gilt es – auf Basis dieser neuen Daten – die Frage nach der

Erklärung für Aus- und Rückbaupolitik neu zu stellen und dabei insbesondere die Wirkung politischer Parteien zu untersuchen. Beide Punkte adressiert die folgende Analyse am Fallbeispiel Deutschland.

3 Daten und Methoden

Die folgenden Analysen basieren auf einem neuen Datensatz, der Informationen zu Veränderungen der Gesetzgebung zu sozialen Rechten der Einwohner eines Landes im Bereich der Arbeitslosenversicherung (inklusive Sozialhilfe) und der Rentenversicherung (inklusive Alterssicherung der Landwirte) für die Jahre 1974 bis 2014 beinhaltet. Drei Gründe sprachen dafür, genau diese beiden Aspekte des Sozialstaats zu fokussieren: Erstens stellen sie zwei Kernbereiche dessen dar, was gemeinhin als Sozialstaat betrachtet wird (van Oorschot u. Meuleman 2012), und über ihre Entwicklung liegt bereits eine ausreichende Anzahl von Veröffentlichungen vor, die zur Validierung unserer Daten dienen. Zweitens unterscheiden sich die beiden Programme hinsichtlich eines besonders interessanten Kriteriums: Renten sind in der Regel deutlich beliebter bei der Bevölkerung als die Arbeitslosenversicherung (Jensen 2012; Zohlnhöfer et al. 2012). Dies ermöglicht es, unterschiedliche Dynamiken in Abhängigkeit der Popularität der Programme zu untersuchen. Und drittens sind beide Programme klassische Transferprogramme, was die Kodierung mit einem einheitlichen Kodierschema erleichtert, das uns eine vergleichende Interpretation ermöglicht.

Wir beginnen die Kodierung der sozialpolitischen Gesetzgebung im Jahr 1974, dem ersten Jahr nach der Ölkrise 1973, mit der in der Regel das Ende des „Golden Age“ des Sozialstaats und der Beginn der Ära der „permanenten Austerität“ (Pierson 1994, 1996) verbunden wird. Damit sollten sich in der Folge besonders aufschlussreiche Dynamiken sozialstaatlicher Expansions- und Kürzungspolitik abzeichnen, die durch die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen bedingt sind. Innerhalb dieses Zeitrahmens kodieren wir nun alle legislativen Veränderungen, die mit Hilfe eines (oder mehrerer) der folgenden 13 Policy-Instrumente die sozialen Rechte der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Alterssicherung verändert haben, wobei sich die Nr. 1–6 auf die Zugangsbedingungen, die Nr. 7–10 auf die Regelungen der Generosität und die Nr. 11–13 auf Verhaltensregeln bei Leistungsbezug beziehen:

A. Zugangsbedingungen

1. Qualifizierung: Wie lange dauert es, bis eine Person zum Leistungsbezug berechtigt ist?
2. Beitragsdauer: Wie lange muss eine Person in ein Programm einzahlen, um zum Leistungsbezug berechtigt zu sein?
3. Beitragshöhe: Wie viel muss eine Person einzahlen?
4. Wartezeit: Wie lange muss eine Person nach Eintreffen eines sozialen Risikos warten, bis er/sie Leistungen beziehen kann?
5. Altersgrenzen: Wie alt muss eine Person sein, um Leistungen beziehen zu können?
6. Bedürftigkeitsprüfung: Wird die Bedürftigkeit der Person geprüft?

B. Generosität

7. Leistungsdauer: Wie lange werden Leistungen gezahlt?
8. Leistungshöhe: Wie hoch sind die Leistungen?
9. Indexierung: Sind die Leistungen automatisch reguliert hinsichtlich des jährlichen Anstiegs und wenn ja, wie?
10. Bemessungsgrundlage: Was ist die Bemessungsgrundlage, auf Basis derer die Leistungshöhe kalkuliert wird, verändert?

C. Verhaltensregeln

11. Arbeitsaufnahme: Wird der Leistungsbezug an die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gekoppelt (verpflichtend oder freiwillig)?
12. Gesundheitsfragen: Muss der Leistungsbezieher/die Leistungsbezieherin dokumentieren, dass er/sie aus gesundheitlichen Gründen unfähig zur Aufnahme von Arbeit ist?
13. Wohnort: Ist der Leistungsbezug an den Aufenthaltsort oder die Lebensumstände des Beziehers gekoppelt?

Für jedes dieser 13 Instrumente haben wir kodiert, ob eine Reform erfolgte und ob diese die sozialen Rechte der Bürger ausbaute, einschränkte oder gleich beließ. Ein Beispiel zur Illustration: Als die deutsche Bundesregierung im Dezember 1989 die Rentenreform beschloss, beinhaltete das Reformpaket eine Vielzahl einzelner Neuregelungen, zum Beispiel eine Veränderung der Indexierung (Nettolöhne statt Bruttolöhne), einen Anstieg des Rentenalters oder die stärkere Einbeziehung (d. h. höhere Bewertung) der Kindererziehungszeiten bei der

Rentenkalkulation. Entsprechend wurden für die Rentenreform 1989 verschiedene einzelne legislative Maßnahmen kodiert, in den drei genannten Beispielen etwa eine Kürzung durch Indexierung (Instrument 9) und veränderte Altersgrenzen (Instrument 5) sowie eine Expansion durch die Bemessungsgrundlage (Instrument 10).

Wir unterscheiden zusätzlich zwischen sichtbaren und unsichtbaren Instrumenten. Dies folgt der Argumentation aus der „New Politics“-Literatur, wonach Kürzungen durch unsichtbare Instrumente durchgeführt werden (z. B. Lindbom 2001, 2007; Pierson 1994; Zohlnhöfer 2007). Unsichtbare Instrumente sind technisch komplexere Gesetzesänderungen oder unklare Entscheidungsgewalt, die schwerer durch Wähler und auch Medien zu evaluieren sind (Pierson 1994; siehe auch Weaver 1986). Unsichtbare Instrumente sind etwa Indexierungen von Leistungen (Instrument 9) oder Änderungen von Beitragsbemessungsgrundlagen (Instrument 10) und für die Wähler schwerer zu durchschauen als sichtbare Kürzungen wie etwa nominale Kürzungen von Leistungen (Instrument 8) oder die Erhöhung des Renteneintrittsalters (Instrument 5, Altersgrenzen). In dieser Hinsicht haben wir auch die Instrumente Leistungsdauer (7), Arbeitsaufnahme (11) und Bedürftigkeitsprüfung (6) als eher sichtbare Instrumente klassifiziert. Dementgegen stehen Qualifizierung (1) und Beitragsdauer (2) als weitere technische komplexe und somit eher unsichtbare Instrumente. Die verbliebenen Instrumente 3 und 4 haben wir als neutral klassifiziert, sodass wir eine ordinalskalierte Variable mit fünf Kategorien erhalten (1 = „unsichtbar“, 2 = „eher unsichtbar“, 3 = „neutral“, 4 = „eher sichtbar“, 5 = „sichtbar“).

Um die notwendigen Informationen über die sozialpolitischen Reformen zu erhalten, haben wir so viele Sekundärquellen zum deutschen Sozialstaat wie möglich gesammelt und diese durch Primärquellen (etwa die Sozialberichte der Bundesregierung) sowie Recherchen zu einzelnen Gesetzen in den Datenbanken des Bundestages ergänzt. Die Kodierung erfolgte durch ein Team von entsprechend geschulten wissenschaftlichen Hilfskräften, wobei jede einzelne Kodierentscheidung in einem weiteren Schritt von einem der Verfasser kontrolliert wurde. In den Fällen, in denen Uneinigkeit hinsichtlich der Kodierung bestand, wurden die Gründe der fehlenden Zustimmung diskutiert und eine gemeinsame Entscheidung bezüglich der Kodierung herbeigeführt.

Für den zweiten Teil der empirischen Analyse, der sich mit der Erklärung sozialstaatlicher Kürzungs- und Ausbaupolitik in Deutschland beschäftigt, berechnen wir logistische Regressionsmodelle auf Basis des vollständigen Datensatzes für einzelne legislative

Veränderungen (N=460).² Wir schätzen also, welche Variablen die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Kürzungsereignisses bzw. eines Ausbauereignisses beeinflussen. Dabei beziehen wir auf Seiten der erklärenden Variablen sowohl die häufig vorgebrachten Argumente der Wohlfahrtsstaatsforschung ein (siehe Abschnitt 2.2), wie sie in den einflussreichen quantitativen Studien der vergangenen Jahre verwendet wurden (etwa bei Allan u. Scruggs 2004) – also Indikatoren für Parteien, Institutionen oder die Stärke von Gewerkschaften – als auch einen Indikator, der die Sichtbarkeit des für den Ausbau bzw. den Rückbau genutzten Instruments anzeigt. Mit Blick auf die Parteieneffekte, deren unser besonderes Interesse gilt, nehmen wir unterschiedliche Indikatoren auf (hierzu ausführlich Döring u. Schwander 2015): Einerseits Variablen, welche die ideologische Position von Regierungen als gewichtetes Mittel messen, das sich durch die ideologische Position der Regierungsparteien sowie deren relative Kabinettsitzanteile ergibt. Und andererseits Variablen, die schlicht die jeweiligen Sitzanteile der Parteien messen. Alle weiteren Operationalisierungen sowie die verwendeten Datenquellen sind im Online-Anhang dargestellt.

4 Sozialstaatliche Entwicklung in Deutschland: 1974–2014

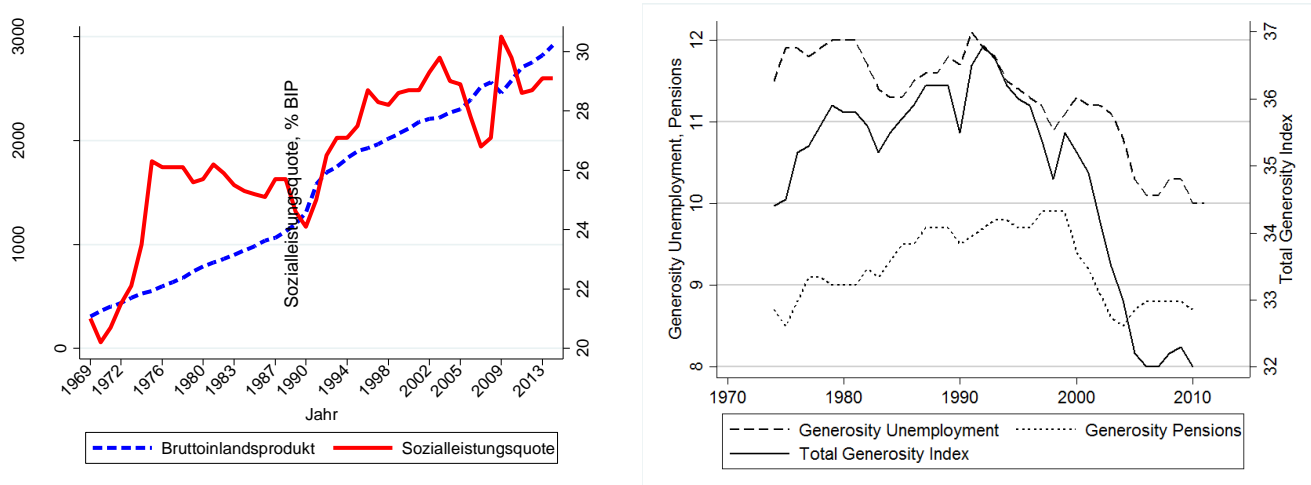
Auf Basis der legislativen Veränderungen der Sozialpolitik in Deutschland ist es möglich, ein nuanciertes Bild der Entwicklung des deutschen Sozialstaats seit 1974 zu zeichnen, das über die bisherigen Ansätze hinausgeht. In diesem Abschnitt zeichnen wir unter Zuhilfenahme der eingangs diskutierten unterschiedlichen Indikatoren der Sozialpolitik für Deutschland nach, wie sich der deutsche Sozialstaat in den vergangenen vier Dekaden entwickelt hat.

Betrachtet man zunächst die Entwicklung des Bruttoinlandproduktes und der Sozialleistungsquote seit 1969 in Abbildung 2 (links), so wird deutlich, dass die Entwicklung der Sozialleistungsquote einerseits mit der volkswirtschaftlichen Entwicklung Schritt hält, es andererseits aber auch politischen Einfluss zu geben scheint. Unter den SPD-Kanzlern Willy Brandt und Helmut Schmidt kommt es zu einem rapiden Anstieg der Sozialleistungsquote auf 26 Prozent bis Ende der 1970er-Jahre, womit das Wachstum deutlich über dem Wirtschaftswachstum liegt (vgl. Abb. 2). In den späten Schmidt- und frühen Kohl-Jahren geht die Sozialleistungsquote dann auf etwa 24 Prozent zurück und sinkt bis zur deutschen Einheit

² Da unsere einzelnen Veränderungen der Gesetzgebung häufig in größeren Reformereignissen eingebettet („genested“) sind, schätzen wir geclusterte Standardfehler, wobei die Reformen als Clustervariable herangezogen werden. Um mögliche zeitliche Dependenz aufzufangen, inkludieren wir einen Zählindikator, der die Monate seit der letzten Bundestagswahl aufnimmt.

weiter. Im Zuge der deutschen Einheit und der späteren Standort- und Reformstaudebatte unter den Kabinetten Kohl IV und V sowie Schröder I wird dann ein abermaliger starker Anstieg der Sozialleistungsquote auf mehr als 28 Prozent deutlich. Dieser Trend wird erst mit den Reformen der zweiten rot-grünen Regierung gebrochen, nach denen die Sozialleistungsquote von 30 auf 27 Prozent sinkt. Als Folge der Wirtschaftskrise 2008 nimmt sie aber dann wieder zu. Die deutlichste Disparität zwischen Wachstum der Sozialleistungen und des BIPs zeigt sich also in den ersten Jahren der sozialliberalen Koalition, nach der Wiedervereinigung und in 2009, dem Jahr nach dem Zusammenbruch von Lehman-Brothers. Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass zumindest fiskalisch keine Rede von einem Rückbau des Sozialstaats im Zeitverlauf sein kann. Statt eines Rückbaus gab es in Deutschland – mit Blick auf die Sozialausgaben – einen steten Ausbau, der von politischen Konjunkturen und insbesondere der weltwirtschaftlichen Entwicklung (v. a. Arbeitslosigkeit) beeinflusst wird. Entsprechend sprechen diese Befunde eher für Resilienz im Sinne von Piersons „New Politics“ als für Kürzungspolitik.

Abb. 2: Sozialleistungsquote versus Generositätsindizes



Quelle: OECD, Scruggs et al. 2013 (CWED 2.0).

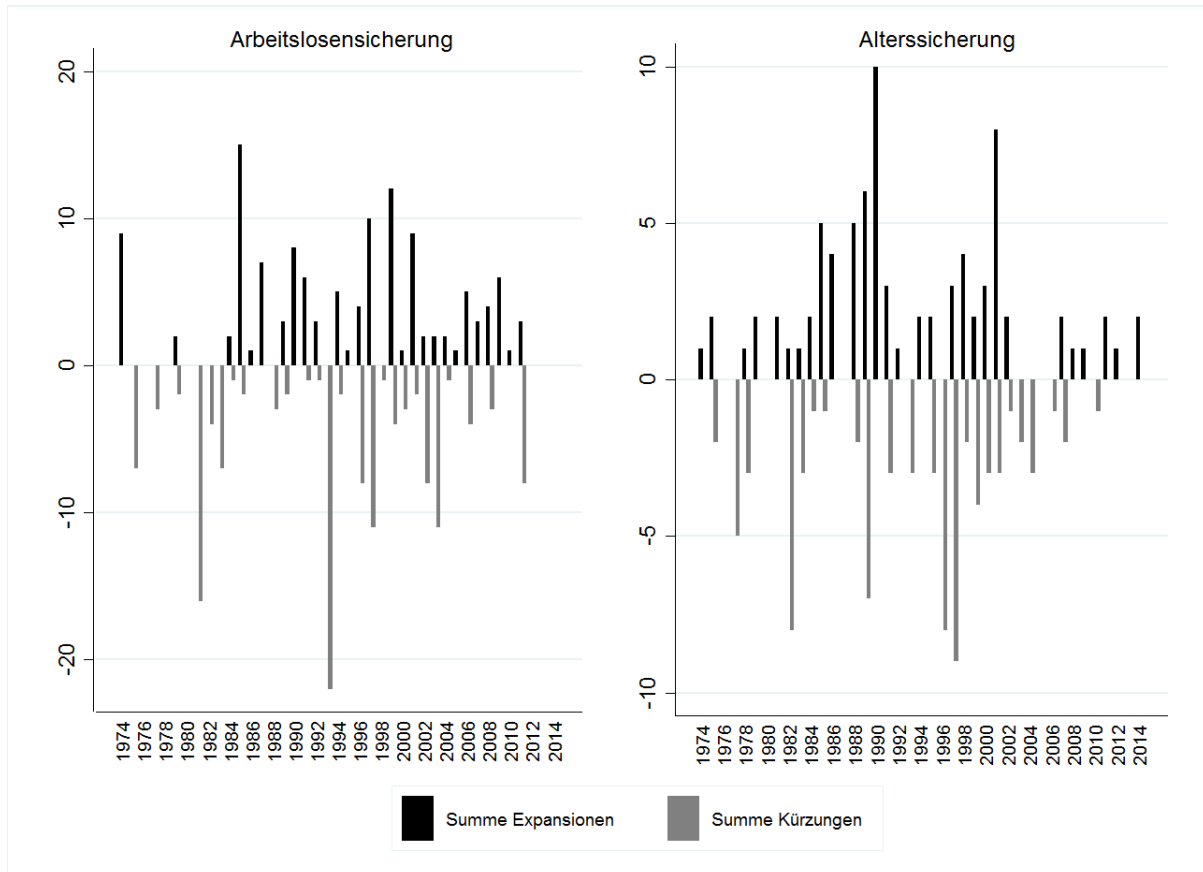
Ganz anders stellt sich das Bild dar, wenn man die Entwicklung des deutschen Sozialstaats auf Basis der auf den Lohnersatzraten von typisierten Arbeitnehmerfamilien basierenden Generositätsindizes nach Scruggs et al. nachzeichnet (Abb. 2, rechts). Hier scheint, nach einem steten Ausbau der Generosität bis Mitte der 1990er-Jahre (bzw. Ende der 1990er-Jahre bei Renten), der Sozialstaat massiv gekürzt worden zu sein, sodass die Generosität der Rentenversicherung heute etwa auf dem Niveau von Mitte der 1970er-Jahre und die Generosität der Arbeitslosenversicherung weit unter dem Niveau der 1970er-Jahre liegt. Wie

eingangs erläutert, ergeben sich damit also ganz unterschiedliche Sichtweisen auf den deutschen Sozialstaat, die sich zwar größtenteils aus den Messkonzepten erklären lassen, gleichzeitig jedoch keine befriedigende Auskunft über die Entwicklung der Sozialpolitik in den vergangenen vier Dekaden zulassen.

Angesichts der Diskrepanz stellt sich die Frage, welches Bild sich nun bestätigt, wenn man unseren Datensatz zu den jährlichen Gesetzesänderungen bei der Renten- und Arbeitslosenversicherung zugrunde legt (s. o.). Abbildung 3 zeigt die Zahl der expansiven und rückbauenden Reformen von Renten- und Arbeitslosenversicherung seit 1976 pro Jahr. Im Bereich der Alterssicherung (rechte Grafik in Abb. 3) halten sich Expansionen und Kürzungen über den gesamten Zeitraum fast die Waage, wobei sich insgesamt eher das Bild einer inkrementellen Anpassung ergibt, da – abgesehen von einigen extremen Jahren – in den meisten Jahren lediglich kleinere Anpassungen umgesetzt wurden. Ausnahmen hiervon sind insbesondere die Jahre 1982 (viele Einzelmaßnahmen im Haushaltsbegleitgesetz), 1989 (große Rentenreform), sowie 1996 und 1997 (jeweils Anhebungen der Altersgrenzen), in denen viele Kürzungen umgesetzt wurden. Auf Seite der Expansionen sticht ganz besonders das Jahr 1990 hervor, als es im Zuge der deutschen Einheit zu vielen expansiven Policy-Änderungen im Bereich der Alterssicherung kam. Die Arbeitslosenversicherung hingegen weist größere Veränderungen über die Zeit auf (man vergleiche etwa die y-Achsen der beiden Abbildungen), wobei hier insgesamt ein stärkerer Fokus auf den rückbauenden Elementen zu liegen scheint. Erneut zeigt sich jedoch ein ähnliches Muster wie in der Alterssicherung: Eine erste Phase der Kürzungen nach der Regierungsübernahme von Kohl zu Beginn der 1980er-Jahre im Rahmen der Haushaltssanierung, gefolgt von einem gewissen Ausbau in der Folgezeit, wobei insbesondere das Jahr 1985 mit dem siebten Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes viele expansive Einzelentscheidungen aufweist (z. B. Ausweitung der Höchstdauer für den Arbeitslosengeldbezug, Erhöhung der Lohnersatzrate des Unterhaltsgelds etc.). In einer dritten Phase nach 1990 setzt dann eine zunehmende Kürzungspolitik ein, die in diesem Fall im Jahr 1993 am massivsten ausfällt, als das „Erste Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms“ im Dezember 1993 verabschiedet wurde, in dem u. a. die Lohnersatzraten vieler Leistungen gekürzt (Arbeitslosengeld und -hilfe, Unterhaltsgeld, Schlechtwettergeld etc.) und die Anspruchsdauer auf „originäre Arbeitslosenhilfe“ befristet wurden. Daneben weisen die Daten auch auf die

Hartz-Reformen hin, die während der zweiten Schröder-Regierung erneut einen Rückbau der Arbeitslosenversicherung nach sich zogen.³

Abb. 3: Entwicklung der Gesetzgebung zum deutschen Sozialstaat 1976–2014



Quelle: Eigene Erhebung.

In der Zusammenschau legen die legislativen Veränderungen weder eine massive Kürzungspolitik noch eine absolute Resilienz des deutschen Sozialstaats nahe. Kürzungen und Expansionen treten in allen Dekaden unserer Analyse auf, weshalb nur wenig für eine vereinfachende Betrachtung spricht, die zwischen großen Phasen des Ausbaus und des Rückbaus unterscheidet. So findet unsere Analyse beispielsweise auch unter der Regierung Schröder (2002–2005), die gemeinhin vor allem mit den Hartz-Reformen in Verbindung gebracht wird, eine relevante Zahl expansiver Gesetze (etwa Erleichterung des Zugangs zu

³ Dass die Hartz-Reformen in Abbildung 3 weniger stark ins Gewicht fallen als die Kürzungsprogramme unter den Kohl-Regierungen 1982 und 1993, ist schlicht der Tatsache geschuldet, dass letztere aus Sparmaßnahmen bestanden, die mehr einzelne Policy-Instrumente betrafen als die Hartz-Reformen. Insofern gilt zu beachten, dass die Kodierung die Zahl der Maßnahmen darstellt und nicht deren Ausmaß.

Kurzarbeitergeld, bessere Konditionen für Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit). Deutlich wird jedoch auch, dass in der Tat beachtliche Kürzungen vorgenommen wurden. Diese erfolgten insbesondere zu Beginn der 1980er-Jahre, Mitte der 1990er-Jahre sowie während der zweiten Legislaturperiode der rot-grünen Regierung und betrafen stärker die Arbeitslosenversicherung als die Rentenversicherung. Gleichzeitig zeigen unsere Daten jedoch auch eine stattliche Zahl von expansiven Veränderungen einzelner Policy-Instrumente, häufig fanden in einem Jahr sowohl expansive als auch rückbauende Reformen statt. Insgesamt spiegeln unsere Daten eher die Ergebnisse der Generositätsindizes wieder, konstatieren jedoch bereits einen leichten Rückbau des Wohlfahrtsstaats in Deutschland seit Mitte der 1970er-Jahre und zwar insbesondere im Bereich der Arbeitslosenversicherung.⁴

Neben dieser Betrachtung der sozialstaatlichen Entwicklung über die Zeit ermöglicht es der Datensatz auf Basis der legislativen Änderungen insbesondere auch, zwischen unterschiedlichen Instrumenten der Sozialpolitik zu differenzieren. Tabelle 2 präsentiert die prozentualen Anteile der jeweiligen Instrumente, mit denen die Arbeitslosenversicherung und die Alterssicherung in Deutschland reformiert wurden. Mehrere Punkte fallen dabei auf.

Tab. 2: Policy Instrumente in Deutschland 1974–2014

Policy-Instrument	Alterssicherung		Arbeitslosenversicherung	
	Ausbau	Kürzung	Ausbau	Kürzung
1 Qualifikation	10,6	0,0	6,9	6,3
2 Beitragsdauer	1,5	2,9	2,9	2,7
3 Beitragshöhe	18,2	25,7	10,8	7,1
4 Wartezeit	0,0	0,0	2,0	0,9
5 Altersgrenzen	13,6	15,7	2,0	0,9
6 Bedürftigkeitsprüfung	6,1	5,7	14,7	5,4
7 Leistungsdauer	1,5	4,3	13,7	15,2
8 Leistungshöhe	24,2	12,9	28,4	23,2
9 Indexierung	4,6	12,9	5,9	9,8
10 Bemessungsgrundlage	19,7	20,0	8,8	8,9
11 Arbeitsaufnahme	0,0	0,0	2,9	19,6

⁴ Wenn man unsere monatsbasierten Bewertungen der legislativen Ereignisse auf Jahresbasis aggregiert und mit dem Generositätsindex von Scruggs et al. (2013) korreliert, ergibt sich ein mittelstarker Zusammenhang von 0,33 (bei Ausschluss des Jahres der deutschen Einheit 1990).

12 Gesundheitsfragen	0,0	0,0	0,0	0,0
13 Wohnort	0,0	0,0	0,0	0,0
Zahl der Beobachtungen	66	70	102	112
Ausbau/Kürzung	0,94		0,91	

Anmerkung: Die jeweils angegeben Werte sind die Spaltenprozente mit Ausnahme der letzten zwei Reihen, welche die Zahl der Beobachtungen sowie das Verhältnis von ausbauenden und kürzenden Reformereignissen angeben.

Erstens zeigt die Auswertung, dass in beiden Programmen die Kürzungen nur leicht überwiegen, wobei die Arbeitslosenversicherung etwas stärker von rückbauenden legislativen Änderungen betroffen war als die Alterssicherung.

Zweitens illustrieren die Daten insbesondere bei den Renten die Reformoptionen, mit denen sich ein System Bismarck'scher Prägung inkrementell reformieren lässt, ohne dass das Sozialversicherungsprinzip gebrochen wird: Dies sind neben der Leistungsdauer und -höhe Instrumente wie die Bemessungsgrundlage, die Beitragshöhe oder Indexierungsregeln.

Drittens variieren die Policy-Instrumente, die zur Reform des Sozialstaats genutzt werden, über die Zeit und deuten an, dass liberale Elemente im Zeitverlauf Einzug in den deutschen Sozialstaat erhalten haben (siehe Abbildung 4). Inkrementelle Kürzungen bei Beitragshöhe, Indexierung und Änderungen der Beitragsbemessungsgrenze, wie sie von den Schmidt- und frühen Kohl-Regierungen überproportional verwendet wurden (hierzu auch Schmidt 2015: 96–97), nehmen im Zeitverlauf eher ab, was darauf hindeutet, dass spätestens unter der Kanzlerschaft Schröders die Möglichkeiten einer eher unsichtbaren und pfadabhängigen Reformierung ausgeschöpft waren. Dementgegen werden Kürzungen vermehrt durch Veränderungen der Leistungshöhe, Leistungsdauer sowie Arbeitsaufnahme (späte Kohl-Jahre und post-Kohl-Regierungen) umgesetzt. So spielen etwa striktere Regelungen zur Arbeitsaufnahme erst nach den 1990er-Jahren eine gewichtigere Rolle – ein Trend, der vor allem auf strengere Kriterien der Arbeitsaufnahme bei Bezug von Arbeitslosengeld zurückgeht, die sowohl unter der letzten Regierung Kohl als auch unter Rot-Grün verschärft wurden. Dies spiegelt den eingangs erwähnten Einzug von liberalen Elementen in den deutschen Sozialstaat wider, da steuerfinanzierte Grundleistungen mit Workfare-Elementen zur schnellen Arbeitsaufnahme kombiniert werden (Fleckenstein 2008). Diese Reformen, v. a. ALG II und Grundsicherung im Alter, heben die Versicherungslogik und das Äquivalenzprinzip auf und erinnern mehr an die in angelsächsischen und skandinavischen Ländern üblichen Garantierenden und bedarfsgeprüften Sozialhilfen. Zudem zeigt sich, dass die Erhöhung von

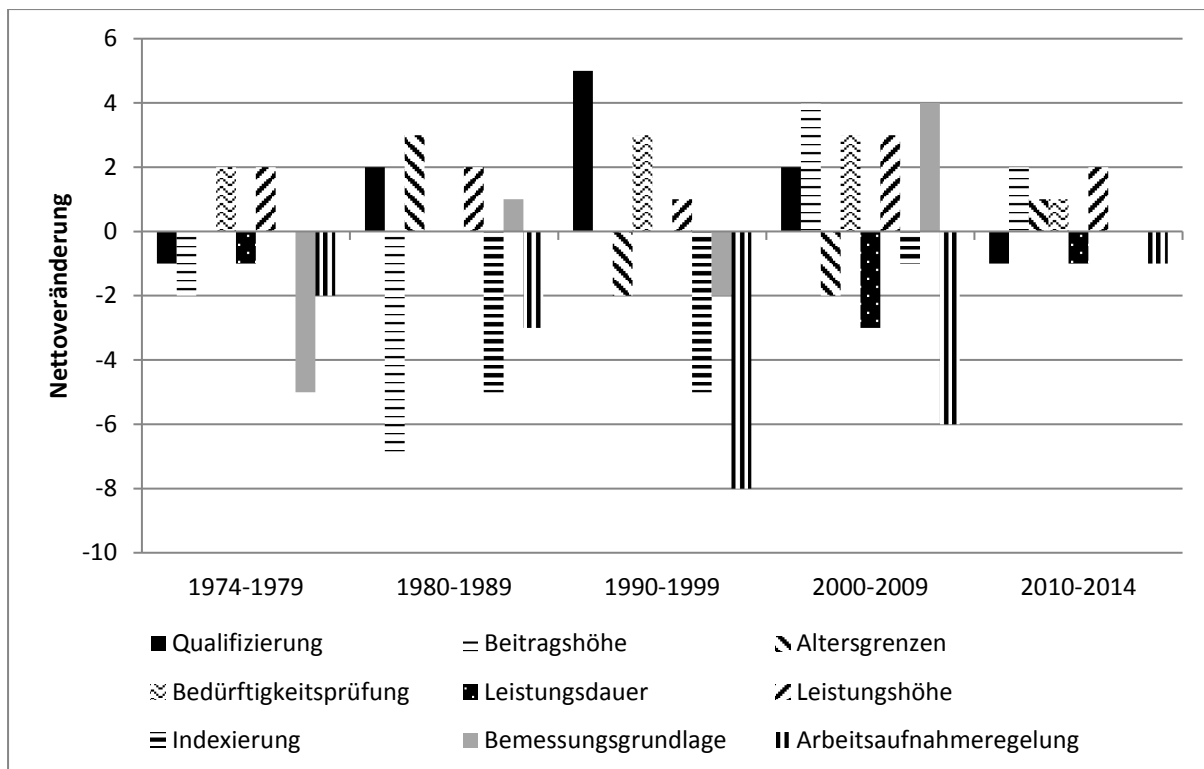
Beiträgen zur Renten- und Arbeitslosenversicherung (obere Grafik, Kürzung) insbesondere in den 1980er-Jahren zum Ausgleich des Defizits der Sozialkassen herangezogen wurde, während die Regierungen in den 1990er-Jahren und 2000er-Jahren dieses Instrument weniger häufig nutzten – ein Befund, der sich mit den Ergebnissen qualitativer Fallstudien zum deutschen Sozialstaat deckt (Trampusch 2006, 2009; Zacher 2001).

Viertens wird deutlich, dass je nach Programm unterschiedliche Instrumente genutzt wurden: Veränderungen der Altersgrenzen spielten –, natürlich –, eine deutlich größere Rolle bei der Rente im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung. Im Bereich der Arbeitslosigkeit wurden indes die Zumutbarkeitskriterien der Arbeitsaufnahme häufig geändert – auch dies ein dem Programmtyp entsprechend erwartbares Ergebnis. Interessanterweise wurden zudem bei der Arbeitslosigkeit vergleichsweise viele Änderungen bei den Bezugsdauern implementiert, eine Änderung, die naturgemäß bei der Alterssicherung nur in Ausnahmefällen (etwa bei bestimmten zeitlich begrenzten Leistungen) überhaupt umgesetzt werden kann.

Und fünftens ist festzustellen, dass die gewählten Instrumente davon abzuhängen scheinen, ob der Sozialstaat zurück- oder ausgebaut wird. Beim Ausbau scheinen politische Akteure eher sichtbare Instrumente zu nutzen, wie etwa eine Erhöhung des Leistungsniveaus. Für den Rückbau werden hingegen auch vielfältige, eher weniger sichtbare Instrumente genutzt wie etwa die Veränderung von Indexierungsregeln oder von Zumutbarkeitskriterien bei Arbeitsaufnahme (insbesondere in der Arbeitslosenversicherung ein wichtiges Kürzungsinstrument) (Jensen et al. 2017).⁵

Abb. 4: Nutzung von Policy-Instrumenten nach Dekaden

⁵ Einer multiplen Regression hält dieser Befund jedoch nicht stand (s. u.), was durch den Einschluss von Ko-Variaten zu erklären ist.



Anmerkung: Es wurden nur Kategorien von Instrumenten dargestellt, die insgesamt häufiger als 5 % genutzt wurden.

Quelle: Eigene Auswertung.

5 Erklärungen für wohlfahrtsstaatlichen Aus- und Rückbau, oder: Die deutsche Geschichte sozialdemokratischer Kürzungspolitik

Die neuen Daten zu legislativen Veränderungen in der deutschen Sozialgesetzgebung ermöglichen es auch, die Frage nach der Erklärung des wohlfahrtsstaatlichen Wandels neu zu stellen. Wir haben auf Basis der einzelnen legislativen Veränderungen in der Sozialgesetzgebung logistische Regressionsmodelle berechnet, um den Zusammenhang zwischen Parteipolitik, gewerkschaftlichem Organisationsgrad oder institutioneller Ausgestaltung mit der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Kürzungs- bzw. eines Ausbau-Ereignisses zu schätzen. Wir präsentieren zunächst die Evidenz für direkte Parteieneffekte und diskutieren sodann anhand von Interaktionen, inwiefern die Durchschlagskraft der Parteieneffekte von anderen Variablen abhängt. Die Auswahl der konditionierenden Variablen orientiert sich dabei am Forschungsstand: Wir testen daher Parteieneffekte in Abhängigkeit von (1) der budgetären Situation (Piersons These der schwindenden Effekte in Zeiten

permanenter Austerität), (2) dem Organisationsgrad der Gewerkschaften (Garrett u. Lange 1991) sowie (3) der institutionellen Hemmnisse (Kittel u. Obinger 2003).

5.1 Direkte Effekte

Zunächst wenden wir uns den direkten Effekten zu. Tabelle 3 präsentiert die Ergebnisse dieser Schätzungen für die Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer Kürzung. Die Modelle 1 bis 4 nehmen unterschiedliche Indikatoren für die parteipolitische Ausrichtung der Regierung auf (1–3 Kabinettsitze, 4 die ideologische Position) und kombinieren diese mit einigen Variablen, die in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung standardmäßig auf ihren Einfluss hin geprüft werden und den oben diskutierten Erklärungsansätzen entstammen.⁶ In den Modellen 6 und 7 haben wir stark insignifikante Variablen entfernt, um die Robustheit der Ergebnisse für die parteipolitischen Variablen abschätzen zu können und Suppressoreffekte durch „over-specification“ zu minimieren.

Die Ergebnisse der Schätzungen weisen auf einen klaren Parteieneffekt hin. Zum einen bestätigen die Befunde, dass die Christdemokratie in Deutschland dem Sozialstaat positiv gegenübersteht (Schmidt 1982): Die Wahrscheinlichkeit einer Kürzung der Sozialleistungen sinkt, je höher der Anteil der Kabinettsitze der Unionsparteien ausfällt. Zum anderen legen die Ergebnisse für die Sozialdemokraten einen „Nixon-goes-to-China“-Effekt nahe, da ein höherer Anteil sozialdemokratischer (und grüner) Minister an der Regierung mit einer höheren Kürzungswahrscheinlichkeit einhergeht. Konkret: Gewinnen Grüne oder SPD einen Kabinettsitz hinzu, steigt die Chance des Eintritts einer Kürzung um 1,4 Prozent. Dies wird auch bestätigt, wenn man den Koeffizienten für die ideologische Position der Regierung betrachtet (nach der Welfare-Position im Manifesto-Datensatz mit hohen Werten für eine stärker positive Haltung zum Sozialstaat), der signifikant positiv mit der Eintrittswahrscheinlichkeit einer Kürzung zusammenhängt. In einer historischen Betrachtung des deutschen Wohlfahrtsstaats deckt sich dieses Muster gut mit der Haushaltssanierungspolitik der sozialdemokratischen Regierungen Schmidt infolge der Ölkrise und mit den Arbeitsmarktreformen der Regierung Schröder, während der positive Effekt für christdemokratische Regierungen vor dem Hintergrund der eher expansiven Politik

⁶ Aufgrund einer hohen Korrelation zwischen dem Organisationsgrad der Gewerkschaften und dem Indikator für ökonomische Globalisierung nehmen wir beide Variablen alternierend in die Modelle auf.

der Regierungen Merkel und Kohl (von einigen Ausnahmen zu Beginn der 1980er- und Mitte der 1990er-Jahre abgesehen) plausibel erscheint.

Tabelle 3: Ergebnisse der logistischen Regressionsmodelle für Kürzungen

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>Abh. Variable: Eintritt einer Kürzung</i>							
Kabinettsitze	0,01						
SPD & Grüne	1,014 (2,23)**						
Kabinettsitze SPD		0,02 1,016 (2,10)**					
Kabinettsitze Union			-0,02 0,984 (-2,50)**			-0,01 0,989 (-2,25)**	
Ideologische Position der Regierung				0,16 1,170 (2,46)**	0,15 1,163 (2,37)**		0,12 1,123 (2,19)**
Organ'grad Gewerkschaften		0,10 1,109 (2,19)**			0,061 1,063 (1,65)*	0,073 1,076 (1,54)	
Arbeitslosigkeit	0,27 1,316 (2,51)**	0,16 1,17 (1,89)*	0,29 1,333 (2,62)***	0,26 1,302 (2,45)**	0,19 1,212 (2,24)**	0,13 1,191 (1,51)	0,24 1,274 (2,37)**
Wirtschaftswachstum	-0,03 0,973 (-0,33)	-0,01 0,990 (-0,12)	-0,02 0,978 (-0,27)	-0,04 0,954 (-0,53)	-0,02 0,985 (-0,17)		
Finanzierungssaldo (t-1)	-0,43 0,652 (-2,45)**	-0,43 0,652 (-2,43)**	-0,42 0,659 (-2,55)**	-0,45 0,636 (-2,76)***	-0,46 0,629 (-2,83)***	-0,43 0,652 (-2,88)***	-0,45 0,636 (-3,14)***
Ökonomische	-0,09		-0,09	-0,06			-0,05

Globalisierung	0,911 (-3,02)***		0,919 (-2,91)***	0,941 (-2,25)**		0,950 (-1,85)*	
Vetospielerindex (Jahn)	-0,03 0,969 (-0,61)		-0,03 0,967 (-0,66)	0,01 1,013 (0,29)			
Absolute Mehrheit im Bundesrat (1=Ja)		0,001 1,007 (0,02)			-0,21 0,807 (-0,59)		
Sichtbarkeit des Instruments	-0,02 0,981 (-0,24)	-0,02 0,982 (-0,23)	-0,02 0,981 (-0,25)	-0,01 0,991 (-0,11)	-0,02 0,981 (-0,25)		
Wiedervereinigung (Dummy für Jahre 1990-95)	0,61 1,848 (0,96)	0,20 1,219 (0,30)	0,55 1,728 (0,88)	-0,11 0,897 (-0,19)			
Monate bis zur nächsten Wahl	0,01 1,006 (0,36)	0,01 1,011 (0,60)	0,01 1,005 (0,31)	0,01 1,007 (0,38)	0,01 1,006 (0,32)		
Konstante	2,85 17,35 (1,58)	-6,29*** 0,02 (-2,75)	3,49* 32,62 (1,85)	-1,00 0,308 (-0,48)	-6,32*** 0,02 (-2,94)	-3,97** 0,02 (-2,12)	-0,94 0,391 (-0,56)
<i>N</i>	376	376	376	376	376	457	457
<i>McFadden R</i> ²	0,15	0,15	0,16	0,16	0,15	0,14	0,15

Anmerkung: Die Tabelle gibt die unstandardisierten Logit-Koeffizienten wieder; z-Statistik in Klammern, Odds-Ratios kursiv. Signifikanzniveaus: * p < .1, ** p < .05, *** p < .01.

Die übrigen Kontrollvariablen bestätigen *grasso modo* die Erwartungen: Eine hohe Arbeitslosigkeit und ein hohes Budgetdefizit steigern die Kürzungswahrscheinlichkeit (funktionalistische Erklärung), während höhere wirtschaftliche Offenheit Kürzungen unwahrscheinlicher macht (Kompensationsthese). Die institutionellen Faktoren haben keinen direkten Effekt (zu Konditionaleffekten, s. u.), gleiches gilt für die Sichtbarkeit des

Instruments⁷, einen Zählindikator für die Monate seit der letzten Wahl sowie einen Dummy für die Jahre 1990 bis 1995, die stark von der sozialpolitischen Aufarbeitung der Wiedervereinigung geprägt waren. Mit Blick auf die relative Stärke der einzelnen Variablen (vgl. die kursiv gesetzten Odds-Ratios) zeigt sich, dass insbesondere die ökonomischen Rahmenbedingungen (Arbeitslosigkeit, finanzpolitischer Spielraum) einen starken Einfluss ausüben, während der Effekt der parteipolitischen Differenz zwar sichtbar, jedoch im Vergleich zu den ökonomischen Variablen begrenzt bleibt. Der positive Koeffizient für den Organisationsgrad der Gewerkschaften deutet zwar darauf hin, dass in Jahren mit stärker organisierten Gewerkschaften die Kürzungswahrscheinlichkeit zunimmt, ist über die Spezifikationen hinweg jedoch nicht robust und verliert insbesondere in den schlankeren Modellen an Signifikanz.

Betrachtet man die Erklärungsfaktoren für Expansionen, zeigen sich, zumindest der Tendenz nach, spiegelbildliche parteipolitische Effekte für den Ausbau des Wohlfahrtsstaats⁸. Tabelle 4 präsentiert die Ergebnisse einer entsprechenden logistischen Regressionsanalyse. Passend zu den Befunden für die Kürzungspolitik steigt nun für die Unionsparteien die Wahrscheinlichkeit einer Expansion, während sie sinkt, wenn SPD und Grüne stärker am Kabinett beteiligt sind. Vergleicht man etwa eine hypothetische Situation, in der die Union nicht an der Regierung beteiligt ist, mit einer Situation, in der sie etwa 80 Prozent der Kabinettsitze hält, und belässt alle anderen Variablen bei ihren Mittelwerten, so steigt die Wahrscheinlichkeit einer Expansion von 26 Prozent auf 55 Prozent. In die gleiche Richtung deutet auch der Koeffizient für den Indikator, der die wohlfahrtsstaatliche Position der Regierung auf Basis der Manifesto-Daten misst. Insgesamt scheinen sich die Parteieneffekte für die Eintrittswahrscheinlichkeit einer expansiven legislativen Veränderung gerade umzukehren – wenn auch die Signifikanzen der Koeffizienten je nach Spezifikation ein wenig schwanken. Dieser Umkehreffekt zeigt sich im

⁷ Hier unterscheiden sich demnach die Befunde der multiplen Regression von den bivariat-deskriptiven Ergebnissen oben, was z. B. durch die Kontrolle von Parteieneffekten und der Wirtschaftslage zu erklären ist, die beides – die Wahl des Instruments wie die Wahrscheinlichkeit einer Kürzung – beeinflussen dürften. Interessanterweise unterscheiden sich damit unsere Ergebnisse von denen einer früheren Analyse, in der wir für Dänemark, Deutschland, Finnland und Großbritannien finden, dass die Sichtbarkeit einer Reform signifikant durch ihre Richtung (Expansion oder Kürzung) vorhergesagt wird (Jensen et al. 2017). Allerdings nutzen wir hierbei nicht nur ein breiteres Ländersample, sondern auch eine abweichende Operationalisierung und Methode, was die abweichenden Ergebnisse erklärt. Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Sichtbarkeit und sozialpolitischer Instrumentenwahl, der nicht im Fokus dieses Beitrags liegt, besteht in jedem Fall weiterer Forschungsbedarf.

⁸ Die Vorhersage der Ausbaupolitik ist deshalb relevant, da wir nicht die Eintrittswahrscheinlichkeit einer Kürzung ($Y=1$) im Verhältnis zum Ausbau messen, sondern die Eintrittswahrscheinlichkeit einer Kürzung im Verhältnis zu allen anderen Ereignissen im Datensatz ($Y=0$). Diese bestehen nicht nur aus Ausbaueignissen, sondern auch aus Reformen, die den Status quo fortschreiben. Entsprechend ist die Menge der Kürzungsereignisse nicht gleichbedeutend mit der Grundgesamtheit minus der Zahl der Ausbaueignisse.

Übrigen auch für alle weiteren Variablen in der Regressionsschätzung, weshalb wir an dieser Stelle auf eine weitere Diskussion verzichten. Es bestätigen sich schlicht die Ergebnisse für die Kürzungspolitik unter umgekehrten Vorzeichen der Expansion.

Um die Stärke der Parteieneffekte einzuschätzen, haben wir die entsprechenden vorhergesagten marginalen Effekte über die Werte der parteipolitischen Position der Regierung für Expansionen und Kürzungen grafisch veranschaulicht (Abbildung 5). Die durch die Koeffizienten beschriebenen Zusammenhänge, die eine „Nixon-goes-to-China“-Logik nahelegen, sind eindeutig erkennbar: Nehmen die Regierungsparteien in ihren Parteiprogrammen eine eher negative Position zum Wohlfahrtsstaat ein, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit einer Expansion und sinkt für Kürzungen. Das umgekehrte Bild zeigt sich für Parteien mit einer sehr positiven Position zum Sozialstaat. Bei der Interpretation und der Generalisierung der Befunde sollte man insbesondere bei der Interpretation der Kabinettsitzanteile allerdings bedenken, dass es im Zeitverlauf nur wenige Regierungswechsel gegeben hat und lediglich der Wechsel Kohl zu Schröder einen vollständigen Austausch aller Regierungsparteien darstellt. Da aber auch für die zeitlich deutlich stärker variierende Variable der Regierungsposition klare und signifikante Effekte gefunden werden können, sind die Parteieneffekte durchaus als robust einzuschätzen.

Abbildung 5: Marginaleffekte: Parteien und Kürzungen bzw. Expansionen

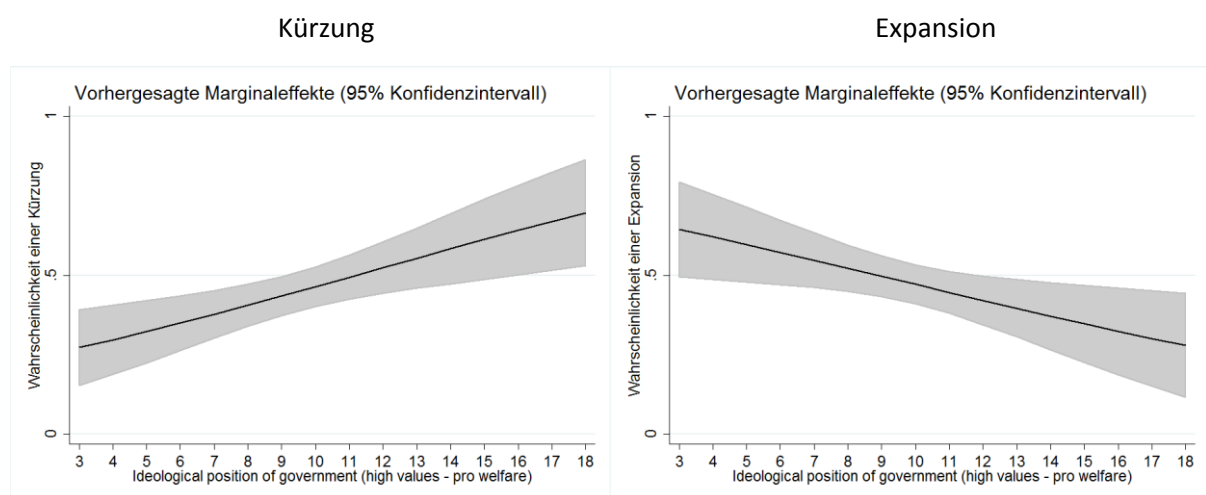


Tabelle 4: Ergebnisse der logistischen Regressionsmodelle für Expansionen

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
--	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Abh. Variable: Eintritt einer Expansion

Kabinettsitze	-0,01						
SPD & Grüne	0.987						
	(-2,04)**						
Kabinettsitze	-0,01						
SPD	0.990						
	(-1,42)						
Kabinettsitze		0,02				0,01	
Union		1.015				1.010	
		(2,34)**				(2,26)**	
Ideologische			-0,13	-0,12			-0,07
Position			0.878	.889			0.934
der Regierung			(-2,03)**	(-1,87)*			(-1,54)
Organ'grad	-0,09			-0,06			-0,03
Gewerkschaften	0.910			0.943			0.970
	(-2,21)**			(-1,59)			(-1,04)
Arbeitslosigkeit	-0,25	-0,09	-0,27	-0,24	-0,12	-0,23	
	0.775	0.909	0.765	0.785**	0.887	0.796	
	(-2,21)**	(-1,23)	(-2,33)**	(-2,12)**	(-1,44)	(-2,41)**	
Wirtschafts-	0,07	0,01	0,07	0,08	0,01		
wachstum	1.072	1.005	1.070	1.084	1.006		
	(0,78)	(0,06)	(0,76)	(0,88)	(0,07)		
Finanzierungs-	0,38	0,36	0,37	0,39	0,40	0,36	0,45
saldo (t-1)	1.458	1.432	1.453	1.470	1.495	1.431	1.569
	(2,71)***	(2,49)**	(2,85)***	(2,85)***	(2,85)***	(3,22)***	(3,46)***
Ökonomische	0,12		0,11	0,091		0,090	
Globalisierung	1.126		1.117	1.095		1.094	
	(3,63)***		(3,61)***	(3,13)***		(2,99)***	
Vetospielerindex	0,0015		0,0060	-0,041			
(Jahn)	1.001		1.006	0.960			
	(0,03)		(0,12)	(-0,96)			
Absolute		0,52			0,57		0,69
Mehrheit im		1.676			1.775		1.986
Bundesrat (1=Ja)		(1,23)			(1,57)		(1,92)*

Sichtbarkeit des Instruments	0,06 <i>1.065</i> (0,77)	0,07 <i>1.067</i> (0,83)	0,06 <i>1.064</i> (0,76)	0,06 <i>1.059</i> (0,71)	0,07 <i>1.072</i> (0,87)		
Wiedervereinigung (Dummy für Jahre 1990-95)	-0,46 <i>0.631</i> (-0,77)	0,13 <i>1.144</i> (0,21)	-0,41 <i>0.662</i> (-0,71)	0,17 <i>1.183</i> (0,31)			
Monate bis zur nächsten Wahl	-0,01 <i>0.992</i> (-0,47)	-0,01 <i>0.993</i> (-0,36)	-0,01 <i>0.992</i> (-0,46)	-0,01 <i>0.993</i> (-0,40)	-0,004 <i>0.996</i> (-0,22)		
Konstante	-5,15 <i>0.006</i> (-2,75) ***	4,30 <i>73.388</i> (2,15) **	-5,78 <i>0.003</i> (-2,93) ***	-1,94 <i>0.143</i> (-0,91)	4,47 <i>87.04</i> (2,16) **	-4,27 <i>0.014</i> (-2,41) **	2,29 <i>9.911</i> (2,49) **
<i>N</i>	376	376	376	376	376	457	457
<i>McFadden R²</i>	0,16	0,13	0,16	0,16	0,13	0,14	0,11

Anmerkung: Siehe Tabelle 3

5.2 Bedingte Partieneffekte

Die Literatur zur Erklärung wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung hat sowohl theoretische Argumente als auch empirische Evidenz dafür zu Tage gefördert, dass die Durchschlagskraft von Parteien teilweise nur unter bestimmten Bedingungen auftritt. Drei solcher Bedingungen wurden besonders prominent diskutiert: (1) die budgetäre Situation, (2) der Einfluss von Gewerkschaften und (3) die institutionelle Ausgestaltung des Gesetzgebungsprozesses. Für alle drei Fälle haben wir daher Interaktionseffekte berechnet, die ermitteln, inwiefern Partieneffekte von diesen drei Bedingungen abhängen. Die Ergebnisse präsentieren wir in Form von Marginaleffekten (Abb. 6), die zugehörigen Regressionstabellen finden sich im Online-Anhang. Die Resultate der Analysen für die Interaktionseffekte entsprechen den Erwartungen.

- (1) Die budgetäre Situation hat einen erheblichen Einfluss auf die Partieneffekte (erste Reihe von Abb. 6). Bei einem Überschuss sind Kürzungen unabhängig von der ideologischen Position der Regierung sehr unwahrscheinlich und Expansionen sehr wahrscheinlich. Nur im Defizitfall tritt der Partieneffekt zu Tage und es sind die wohlfahrtsstaatsfreundlicheren Parteien, die in diesem Fall mit einer höheren Wahrscheinlichkeit Kürzungspolitik umsetzen. Diese These spricht sowohl für Piersons Argument, wonach die SPD in Zeiten

von Sparzwang den Sozialstaat nicht weiter ausbauen könne, als auch für die Nixon-goes-to-China-Logik, wonach eher Sozialdemokraten als Christdemokraten in Zeiten hoher Defizite kürzen.

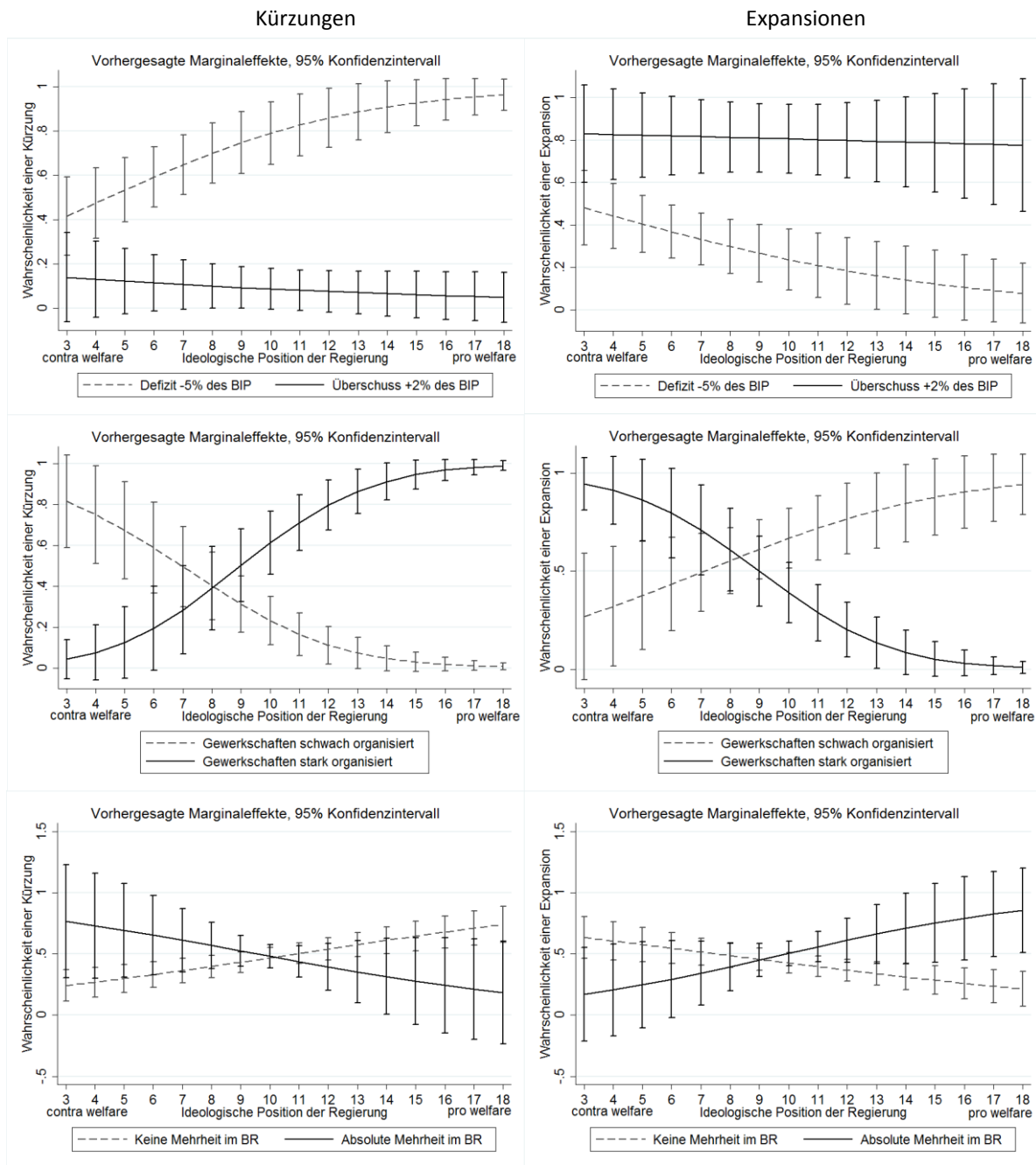
- (2) Wohlfahrtsstaatsfreundliche Parteien – in Deutschland vor allem die SPD – scheinen vor allem dann zu Kürzungspolitik bzw. weniger Expansionen bereit zu sein, wenn sie dies im Kontext starker Gewerkschaften umsetzen können. Die Erklärung hierfür bieten die Theorien zu sozialen Pakten, nach denen größere Reformpakete mit Hilfe der Tarifpartner umgesetzt werden können, da diese dann einen Teil der Unpopularität absorbieren (Hamann u. Kelly 2007; Häusermann 2010). Denn für die Gesetzgebung in Deutschland zeigt sich eindeutig, dass eine wohlfahrtsstaatsfreundliche Ideologie der Regierung nur dann die Wahrscheinlichkeit einer Kürzung erhöht, wenn gleichzeitig die Gewerkschaften gut organisiert sind. In unserem Fall dürfte dies für die Regierungen Schmidt in den späten 1970er- und beginnenden 1980er-Jahren gelten, welche die ersten Kürzungen sozialer Leistungen im Zuge der Ölkrisen vornahmen und zumindest bis Anfang der 1980er-Jahre keinen nennenswerten Widerstand seitens der Gewerkschaften bekamen (Schmidt 2012: 96), gleichzeitig jedoch die Kürzungspolitik durch eine Vielzahl von Kommissionen abfederten (z. B. Transfer-Enquête-Kommission [1977], Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel [1976], Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme [1981], hierzu ausführlich Geyer [2008: 212–218])⁹.
- (3) Die institutionelle Ausgestaltung des Gesetzgebungsprozesses hat einen gewissen – wenn auch nicht signifikanten – Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, dass sozialstaatsfreundliche Parteien Kürzungen bzw. Expansionen umsetzen. Es zeigt sich, zumindest in der Tendenz, dass Kürzungen dann wahrscheinlicher sind, wenn sozialstaatsfreundliche Parteien auf einen Bundesrat mit gegenläufiger Mehrheit treffen (konkret: eine SPD-geführte Regierung auf einen Bundesrat mit Unionsmehrheit), während Expansionen wahrscheinlicher sind, wenn die SPD eine eigene Mehrheit im Bundesrat aufweist. Auch wenn die Interaktionseffekte selbst nicht signifikant ausfallen (siehe Online-Anhang), so weist dies doch darauf hin, dass sozialstaatsfreundliche Regierungen unter Umständen auch erst durch

⁹ Auch wenn unsere Befunde die Argumente von Hamann u. Kelly (2007) bestätigen und sich durch die konzertierten Aktionen der Regierungen Schmidt für den Fall Deutschland plausibilisieren lassen, sollte man bedenken, dass die bedingten Effekte auf einer begrenzten Anzahl von Regierungen beruhen und es wenige soziale Pakte in Deutschland seit den Ölkrisen gab (etwa die Konzertierte Aktionen der 1970er Jahre und das letztlich erfolglose Bündnis für Arbeit 1999 (Schröder 2001)). Auch ist die Messung der Stärke der Gewerkschaften über deren Organisationsgrad ist suboptimal, wird dadurch die Einbindung in Konzertierung nicht abgebildet. Das Ende der Konzertierte Aktion 1977 war im Übrigen nicht der Kürzungspolitik der Regierung Schmidt, als vielmehr dem Konflikt um das Mitbestimmungsgesetz geschuldet.

den Bundesrat zu Kürzungspolitik gedrängt werden könnten (zum Beispiel der Hartz-Reformen, siehe Zohlnhöfer 2016).

Schließlich belegen diese Ergebnisse also die bisherigen Studien, wonach die Stärke von Parteieneffekten häufig von Bedingungen des ökonomischen und institutionellen Kontexts abhängig ist. Im Fall von Deutschland zeigt sich auf Basis der Daten zur Gesetzgebung ein Muster, das insgesamt eher für als gegen Piersons These von sich wandelnden Parteieneffekten in Zeiten „permanenter Austerität“ spricht, wobei zumindest angemerkt werden muss, dass ein Gutteil der Kürzungen schon gegen Ende der 1970er-Jahre und Anfang der 1980er-Jahre unter den Schmidt-Regierungen verabschiedet wurde.

Abbildung 6: Marginaleffekte, Interaktionen



Anmerkung: Die Regressionstabellen, auf deren Basis die Grafiken erstellt wurden, finden sich im Anhang.

6 Zusammenfassung und Diskussion

Die akademische und politische Debatte zur Entwicklung und zur Zukunft des Sozialstaats kreiste in den vergangenen Jahren stark um die Frage, in wie weit ein Rückbau oder gar ein Ausbau des Sozialstaats stattgefunden hat und ob die parteipolitische Ausrichtung der Regierung hierfür verantwortlich gemacht werden kann. Für die Entwicklung des deutschen

Sozialstaats hat unsere Analyse neuer Daten zur gesetzgeberischen Aktivität zwischen 1974 und 2014 ergeben, dass von einem Rückbau des Sozialstaats *in toto* keine Rede sein kann. Vielmehr ist eine nuancierte Betrachtung erforderlich, da unsere qualitative Kodierung der Gesetzgebung eine in etwa ausgeglichene Bilanz zwischen Erweiterungen und Kürzungen aufzeigt. Unsere Daten legen in jedem Fall nahe, dass sich der deutsche Sozialstaat in nahezu jeder Dekade gewandelt hat und insofern die von Siegel diagnostizierte „Baustelle Sozialpolitik“ (Siegel 2002) eher einer Dauerbaustelle gleicht, die zwischen 1974 und 2014 ganz unterschiedliche Bereiche des Sozialstaats betraf.

Dennoch: Es finden sich zweifellos Kürzungen – allerdings treten diese insgesamt eher dann auf, wenn die budgetäre Situation (etwa in den späten 1970er- und in den 1990er-Jahren) einen hohen Druck auf die Staatsausgaben ausübt. Zudem betreffen die Kürzungen primär die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosen- und Rentenversicherung, also die klassischen Sozialversicherungen (siehe Abb. 3). In dieser Hinsicht haben viele der untersuchten Reformen das Versicherungsprinzip im deutschen Sozialstaat geschwächt, da die klassischen „Einzahler“ vom Rückgang der Lohnersatzleistungsquoten betroffen sind. Demgegenüber stehen nahezu permanent steigende Sozialausgaben im Zeitverlauf, welche aber nicht notwendigerweise die Verlierer der Kürzungen bei der Arbeitslosen- und Rentenversicherung kompensieren (z. B. höhere Ausgaben für Kinderbetreuung oder Erweiterung der Zugangskriterien). Auf Basis unserer Daten würden wir die Divergenz zwischen der Entwicklung der Sozialausgaben auf der einen und der Gesetzgebungsdynamik auf der anderen Seite also dadurch erklären, dass einerseits die Zahl der „Nachfrager“ im System gestiegen ist (insbesondere in der Krankenversicherung, der Rentenversicherung, zyklisch auch in der Arbeitslosenversicherung), und andererseits neue soziale Risiken (Bonoli 2005) durch expansive Sozialpolitik adressiert wurden (etwa: Familienpolitik).

Der zuweilen geäußerte Eindruck eines signifikanten Sozialabbaus in den letzten Jahrzehnten mag daher vermutlich auch dadurch zustande kommen, dass die Verlierer der Rekalibrierung des Sozialstaats (alte Risikogruppen, bspw. Arbeitslose oder Rentner) häufiger in der öffentlichen und politischen Debatte präsent sind, während die Gewinner des Umbaus (neue Risikogruppen, etwa Familien) nicht im Fokus stehen – entweder weil die Gewinne zu diffus verteilt sind oder weil sie zufrieden mit dem neu errungenen Status quo sind. Dies deckt sich mit den theoretischen Erwartungen der New-Politics-Literatur, wonach die Bevölkerung und Wählerschaft stärker auf Kürzungen als auf entsprechende Erweiterungen des Sozialstaats reagieren und Politiker folglich stärker für Kürzungen bestraft werden („negativity bias“).

In der Konsequenz lassen unsere Ergebnisse damit vermuten, dass unterschiedliche Wählergruppen von der Umverteilungen von Sozialleistungen bei gleichbleibenden oder sogar steigenden Ausgabenquoten gewinnen und verlieren, sodass neue Wählerkoalitionen entstehen können (Beramendi et al. 2015). Ob diese so stabil sind, dass sie tatsächlich dauerhafte neue Unterstützungskoalitionen für einen rekalierten Sozialstaat darstellen, bleibt eine der spannenden offenen Forschungsfragen für die Zukunft. Den Ergebnissen unserer Regressionsanalysen zufolge scheinen sich insbesondere die Sozialdemokraten, für die wir eine höhere Wahrscheinlichkeit von sozialstaatlichen Kürzungen im Bereich der „alten Risiken“ insbesondere unter budgetärem Druck feststellen konnten, von den traditionellen Wählerschichten entfernt zu haben. Ob sie diese verlorenen Wähler (etwa an die Linkspartei oder an die Gruppe Nichtwähler, siehe Spier u. von Alemann 2015) durch den Ausbau des Sozialstaats für neue Risikogruppen, also etwa Familien, oder durch die Adressierung der „socio-cultural professionals“ (Beramendi et al. 2015) kompensieren können, scheint vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen mehr als fraglich.

Literatur

- Allan, James P., und Lyle Scruggs. 2004. Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies. *American Journal of Political Science* 48: 496-512.
- Alvarez, R. Michael, Geoffrey Garrett, und Peter Lange. 1991. Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance. *American Political Science Review* 85: 539-556.
- Arndt, Christoph. 2014. The electoral consequences of reforming a Bismarckian welfare state. In *How Welfare States Shape the Democratic Public*, Hrsg. Kumlin, Staffan, und Stadelmann-Steffen, Isabelle, 132-155. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Beramendi, Pablo, Silja Häusermann, Herbert Kitschelt und Hanspeter Kriesi. 2015. Introduction. The Politics of Advanced Capitalism. In *The politics of Advanced Capitalism*, Hrsg. Beramendi Pablo, Silja Häusermann, Herbert Kitschelt, und Hanspeter Kriesi, 1-66. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berner, Frank. 2009. *Der hybride Sozialstaat: Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Bolukbasi, H. Tolga, und Kerem Gabriel Öktem. 2017. Conceptualizing and operationalizing social rights: Towards higher convergent validity in SCIP and CWED. *Journal of European Social Policy* 28: 86-100.
- Bonoli, Giuliano. 2005. The Politics of the new social policies. Providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy and Politics* 33: 431-449.

- Borchert, Jens. 1995. Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt am Main: Campus.
- Busemeyer, Marius R. 2009. From myth to reality. Globalisation and public spending in OECD countries revisited. *European Journal of Political Research* 48: 455-482.
- Bäcker, Gerhard, Gerhard Naegele, Reinhard Binspinck, Klaus Hofemann, und Jennifer Neubauer. 2010. *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Band I - Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Castles, Francis G. (Hrsg.). 2007a. *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Castles, Francis G. 2004. *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford: Oxford University Press.
- Castles, Francis G. 2007b. Testing the retrenchment hypothesis. An aggregate overview. In *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalization*, Hrsg. Francis G. Castles, 19-43. Cheltenham: Edward Elgar.
- Clasen, Jochen, und Nico A. Siegel (Hrsg.). 2007. *Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Döring, Holger, und Hanna Schwander. 2015. Revisiting the left cabinet share. How to measure the partisan profile of governments in welfare state research. *Journal of European Social Policy* 25: 175-193.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fleckenstein, Timo. 2008. Restructuring welfare for the unemployed: the Hartz legislation in Germany. *Journal of European Social Policy* 18: 177-188.
- Flora, Peter. 1986. *Growth to limits. The Western European welfare states since World War II*. Berlin: de Gruyter.
- Garrett, Geoffrey, und Peter Lange. 1991. Political Responses to Interdependence. What's "Left" for the Left? *International Organization* 45: 539-564.
- Geyer, Martin H. 2008. Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder: Der Umgang mit Sicherheit und Unsicherheit. In *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 6 (1974-1982)*, Hrsg. Martin H. Geyer, 111-231. Baden-Baden: Nomos.
- Gingrich, Jane, und Silja Häusermann. 2015. The decline of the working-class vote, the reconfiguration of the welfare support coalition and consequences for the welfare state. *Journal of European Social Policy* 25: 50-75.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2004. The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment. Defining the Problem and Looking for Solutions. *Journal of Comparative Policy Analysis* 6: 3-14.

- Hamann, Kerstin, und John Kelly. 2007. Party Politics and the Reemergence of Social Pacts in Western Europe. *Comparative Political Studies* 40: 971-994.
- Huber, Evelyne, und John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago/London: Chicago University Press.
- Häusermann, Silja. 2006. Changing coalitions in social policy reforms. The politics of new social needs and demands. *Journal of European Social Policy* 16: 5-21.
- Häusermann, Silja. 2010. *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe. Modernization in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Häusermann, Silja. 2015. Sozialpolitik. In *Handbuch Policy-Forschung*, Hrsg. Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer, 591-613. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Jensen, Carsten, Christoph Arndt, Seonghui Lee, und Georg Wenzelburger. 2017. Policy instruments and welfare state reform. *Journal of European Social Policy* 28, 161-176.
- Jensen, Carsten, und Peter B. Mortensen. 2014. Government Responses to Fiscal Austerity. The Effect of Institutional Fragmentation and Partisanship. *Comparative Political Studies* 47: 143-170.
- Jensen, Carsten. 2011. Less Bad than its Reputation. Social Spending as a Proxy for Welfare Effort in Cross-national Studies. *Journal of Comparative Policy Analysis* 13: 327-340.
- Jensen, Carsten. 2012. Labour-market- vs. life-course-related social policies. Understanding cross-programme differences. *Journal of European Public Policy* 19: 275-291.
- Kitschelt, Herbert. 2001. Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When Do Politicians Choose Unpopular Policies. In *The New Politics of the Welfare State*, Hrsg. Paul Pierson, 264-302. Oxford: Oxford University Press.
- Kittel, Bernhard, und Herbert Obinger. 2003. Political parties, institutions, and the dynamics of social expenditure in times of austerity. *Journal of European Public Policy* 10: 20-45.
- Korpi, Walter, und Joakim Palme. 2003. New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization. Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-1995. *American Political Science Review* 97: 425-446.
- Korpi, Walter. 1980. Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. *West European Politics* 3: 296-316.
- Kühner, Stefan 2007. Country-level comparisons of welfare state change measures: another facet of the dependent variable problem within the comparative analysis of the welfare state. *Journal of European Social Policy* 17: 5-18.
- Lindbom, Anders. 2001. Dismantling the Social Democratic welfare model? Has the Swedish welfare state lost its defining characteristics? *Scandinavian Political Studies* 24: 171-193.
- Lindbom, Anders. 2007. Obfuscating retrenchment: Swedish welfare policy in the 1990s. *Journal of Public Policy* 27: 129-150.
- Loftis, Matt W., und Peter B. Mortensen. 2017. A new approach to the study of partisan effects on social policy. *Journal of European Public Policy* 24: 890-911.

- Obinger, Herbert, und Uwe Wagschal. 2000. *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*. Frankfurt/New York: Campus.
- Palier, Bruno (Hrsg.). 2010. *A long goodbye to Bismarck*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Petrocik, John R. 1996. Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study. *American Journal of Political Science* 40: 825-850.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 1996. The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48: 143-179.
- Poelchau, Daniel 2007. *Altersvorsorge im internationalen Vergleich: eine Analyse der Rentenreformen in reifen Wohlfahrtsstaaten 1990-2000*. Zürich/Berlin: LIT Verlag.
- Rieger, Elmar, und Stephan Leibfried. 2001. *Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rodrik, Dani. 2000. *Grenzen der Globalisierung. Ökonomische Integration und soziale Desintegration*. Frankfurt am Main: Campus.
- Ross, Fiona. 2000. Beyond Left and Right. The New Partisan Politics of Welfare. *Governance* 13: 155-183.
- Schmidt, Manfred G. 1982. *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Schmidt, Manfred G. 1991. Machtwechsel in der Bundesrepublik. In *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Hrsg. Bernhard Blanke und Hellmut Wollmann, 179-203. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, Manfred G. 1996. The Grand Coalition State. In *Political Institutions in Europe*, Hrsg. Josep M. Colomer, 62-98. London: Routledge.
- Schmidt, Manfred G. 2012. *Der deutsche Sozialstaat*. München: C.H. Beck.
- Schmidt, Manfred G. 2015. *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Wiesbaden: VS.
- Schmidt, Manfred G., Tobias Ostheim, Nico A. Siegel, und Reimut Zohlnhöfer. 2007. *Der Wohlfahrtsstaat*. Wiesbaden: VS.
- Schmitt, Carina. 2016. Panel data analysis and partisan variables. How periodization does influence partisan effects. *Journal of European Public Policy* 23: 1442-1459.
- Schmähl, Winfried. 2007. Dismantling an Earnings-Related Social Pension Scheme: Germany's New Pension Policy. *Journal of Social Policy* 36: 319-340.
- Schröder, Wolfgang. 2001. „Konzertierte Aktion“ und „Bündnis für Arbeit“: Zwei Varianten des deutschen Korporatismus. In *Verbände und Demokratie in Deutschland*, Hrsg. Annette Zimmer und Bernhard Weßels, 29-54. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scruggs, Lyle, Detlef Jahn, und Kati Kuitto. 2013. *Comparative Welfare Entitlements Data Set 2, Version 2013*. <http://cwed2.org/> (zuletzt besucht am 3.5.2011).

- Scruggs, Lyle. 2005. *Welfare State Entitlements Data Set: A Comparative Institutional Analysis of Eighteen Welfare States*. <http://sp.uconn.edu/~scruggs/cwed/> (zuletzt besucht am 3.5.2011).
- Scruggs, Lyle. 2007. Welfare state generosity across space and time. In *Investigating Welfare State Change*, Hrsg. Jochen Clasen und Nico A. Siegel, 133-165. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Seeleib-Kaiser, M. 2002. A Dual Transformation of the German Welfare State? *West European Politics* 25: 25-48.
- Siebert, Horst. 1998. Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität. In *Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik*, Hrsg. Dieter Duwendag, 41-67. Berlin: Duncker & Humblot.
- Siegel, Nico A. 2002. *Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*. Frankfurt am Main / New York: Campus.
- Spier, Tim, und Ulrich Von Alemann. 2015. In ruhigerem Fahrwasser, aber ohne Land in Sicht? Die SPD nach der Bundestagswahl 2013. In *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013*, Hrsg. Oskar Niedermayer, 49-69. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Stephens, John D. 1979. *The transition from capitalism to socialism*. London: Macmillan Press.
- Tepe, Markus, und Peter Vanhuysse. 2009. Are Aging OECD Welfare States on the Path to the Politics of Gerontocracy? Evidence from 18 Democracies, 1980 - 2002. *Journal of Public Policy* 29: 1-28.
- Trampusch, Christine. 2006. Sequenzorientierte Policy-Analyse. *Berliner Journal für Soziologie* 16: 55-76.
- Trampusch, Christine. 2009. *Der erschöpfte Sozialstaat*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Van Kersbergen, Kees, und Philip Manow (Hrsg.). 2009. *Religion, class coalitions, and welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Kersbergen, Kees. 1995. *Social Capitalism*. London: Routledge.
- Van Oorschot, Wim, und Bart Meuleman. 2012. Welfarism and the multidimensionality of welfare state legitimacy. Evidence from The Netherlands, 2006. *International Journal of Social Welfare* 21: 79-93.
- Wenzelburger, Georg, Reimut Zohlnhöfer, und Frieder Wolf. 2013. Implications of dataset choice in comparative welfare state research. *Journal of European Public Policy* 20: 1229-1250.
- Wilensky, Harold L. 1975. *The Welfare State and Equality*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Wiß, Tobias. 2011. *Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland*. Wiesbaden: Springer.
- Wiß, Tobias. 2012. Rentenprivatisierung in Bismarck-Ländern: Zur Rolle der Sozialpartner als Vetospieler. *Politische Vierteljahresschrift* 53: 467-492.
- Zacher, Hans F. 2001. Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Grundlagen der Sozialpolitik, Band 1*, Hrsg.

- Bundesministerium Für Arbeit Und Sozialordnung Und Bundesarchiv, 468-615. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Zohlnhöfer, Reimut, Frieder Wolf, und Georg Wenzelburger. 2012. Parteien und die Generosität der Altersrenten in Zeiten permanenter Austerität. *Swiss Political Science Review* 18: 28-53.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2004. Die Wirtschaftspolitik der rot-grünen Koalition: Ende des Reformstaus. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 14: 381-402.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2007. The politics of budget consolidation in Britain and Germany: The impact of blame avoidance opportunities. *West European Politics* 30: 1120-1138.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2016. Putting Together the Pieces of the Puzzle. Explaining German Labor Market Reforms with a Modified Multiple-Streams Approach. *Policy Studies Journal* 44: 83-107.

Online-Anhang

Tabelle A.1 Operationalisierungen und deskriptive Statistiken

Variable	Quelle	Deskriptive Statistik
Kabinettsitzanteil SPD	CPDSI (Armingeon et al. 2017)	Mittelwert: 30,90 Stabw: 35,83
Kabinettsitzanteil SPD&Grüne	CPDSI (Armingeon et al. 2017)	Mittelwert: 36,20 Stabw: 42,82
Kabinettsitzanteil Union	CPDSI (Armingeon et al. 2017)	Mittelwert: 48,16 Stabw: 37,28
Ideologische Position der Regierung	Eigene Berechnung auf Basis von Manifesto-Dimension (Welfare) (Volkens et al. 2017), vgl. Seki/Williams 2014	Mittelwert: 10,58 Stabw: 3,91
Organisationsgrad der Gewerkschaften	CPDSI (Armingeon et al. 2017)	Mittelwert: 28,99 Stabw: 5,61
Arbeitslosigkeit	Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktstatistik (monatlich)	Mittelwert: 8,93 Stabw: 2,85
Wirtschaftswachstum	OECD Quarterly National Accounts	Mittelwert: 0,89 Stabw: 1,57
Finanzierungssaldo	CPDSI (Armingeon et al. 2017)	Mittelwert: -2,52 Stabw: 2,12
Ökonomische Globalisierung	Gygli et al. 2018	Mittelwert: 72,49 Stabw: 8,93
Vetospielerindex	Jahn et al. 2014	Mittelwert: 11,53 Stabw: 5,28
Absolute Mehrheit im Bundesrat	Eigene Auswertung (0-1-Dummy)	Mittelwert: 0,31 Stabw: 0,46
Sichtbarkeit des Instruments	Jensen et al. 2017	Mittelwert: 3,35 Stabw: 1,53
Dummy Wiedervereinigung	Eigene Auswertung (0-1-Dummy)	Mittelwert: 0,16 Stabw: 0,37
Monate bis zur nächsten Wahl	Eigene Auswertung	Mittelwert: 24,66 Stabw: 12,02

Literaturverweise

Armingeon, Klaus/Wenger, Virginia/Wiedemeier, Fiona/Isler, Christian, Knöpfel/Laura, Weistanner, David/ Engler, Sarah (2017). *Comparative Political Data Set 1960-2015*. Bern: Institute of Political Science, University of Berne.

Gygli, Savina, Florian Haelg and Jan-Egbert Sturm (2018): The KOF Globalisation Index – Revisited, KOF Working Paper, No. 439.

Jahn, Detlef/Behm, Thomas/Düpont, Nils/Oberst, Christoph (2014). *PIP-Parties, Institutions & Preferences: Veto Player (Annual) [Version 2014-09]*. Greifswald: Chair of Comparative Polity, University of Greifswald.

Jensen, Carsten/Arndt, Christoph/Lee, Seonghui/Wenzelburger, Georg (2017). Policy instruments and welfare state reform. *Journal of European Social Policy* 28:2, 161-176.

Seki, Katsunori/Williams, Laron K. (2014). "Updating the *Party Government Data Set*", *Electoral Studies*.

Volgens, Andrea / Lehmann, Pola / Matthieß, Theres / Merz, Nicolas / Regel, Sven / Weßels, Bernhard (2017): *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2017b*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Tabelle A.2 Regressionen mit Interaktionseffekten (zu Abbildung 6)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
		Kürzung			Expansion	
Ideologische Position der Regierung	0.20*** (2.90)	-1.31*** (-3.77)	0.018 (0.21)	-0.16** (-2.29)	0.97** (2.38)	-0.067 (-0.87)
Ideolog. Position * Mehrheit Bundesrat	-0.43* (-1.82)			0.44* (1.93)		
Ideolog. Position * Organ'grad Gewerks.		0.048*** (3.76)			-0.039** (-2.56)	
Ideologische Position * Defizit			-0.047** (-2.20)			0.021 (1.14)
Mehrheit Bundesrat	4.41* (1.81)	0.18 (0.45)		-4.04* (-1.70)	0.094 (0.24)	
Organ'grad Gewerkschaften		-0.38*** (-3.05)			0.32** (2.21)	
Defizit	-0.47*** (-2.94)		-0.081 (-0.48)	0.38*** (2.73)	0.29** (2.45)	0.20 (1.24)
Arbeitslosigkeit	0.31*** (3.16)	0.44*** (4.46)	0.24** (2.27)	-0.32*** (-3.12)	-0.29*** (-2.84)	-0.23** (-2.02)
Wirtschaftswachstum	-0.084 (-0.92)	0.0043 (0.05)	-0.053 (-0.54)	0.11 (1.14)	0.024 (0.26)	0.080 (0.86)
Jahre bis zur nächsten Wahl	0.0033 (0.17)	-0.012 (-0.76)	0.013 (0.60)	0.0019 (0.10)	-0.0049 (-0.26)	-0.0081 (-0.41)
Ökonomische Globalisierung	-0.063** (-2.25)		-0.058** (-2.11)	0.10*** (3.35)		0.092*** (3.06)

Sichtbarkeit des Instruments	-0.013 (-0.15)	-0.061 (-0.71)	-0.0047 (-0.06)	0.061 (0.71)	0.081 (0.95)	0.059 (0.75)
Vetospülerindex (Jahn)			0.024 (0.54)			-0.049 (-1.14)
Konstante	-1.45 (-0.66)	6.49** (1.98)	0.039 (0.02)	-2.62 (-1.21)	-4.66 (-1.26)	-2.64 (-1.23)
<i>N</i>	376	376	376	376	376	376
<i>pseudo R² (Mc Fadden)</i>	0.170	0.134	0.180	0.175	0.158	0.160

Anmerkung: *t*-Werte in Klammern; * $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$.

Quelle: