

## Editorial

*Diana Auth<sup>1</sup>, Florian Blank<sup>2</sup>, Michaela Schulze<sup>3</sup> und Jana Windwehr<sup>4</sup>*

Im Herbst 2021 ging die Kanzlerschaft Angela Merkels zu Ende. In ihrer Regierungszeit wurde eine Vielzahl von Reformen in den verschiedenen Feldern der Sozialpolitik beschlossen: in den Zweigen des Sozialversicherungssystems und in der Grundsicherung, in der Arbeitsmarktpolitik, in der Familienpolitik, im Gesundheitswesen und in der Pflege. Die „Rente mit 67“ und die „Rente mit 63“, der Gesundheitsfonds, die Einführung der Pflegegrade, das Elterngeld und der Kita-Ausbau und die Einführung des allgemeinen Mindestlohnes sind hier die bekanntesten Reformen.

Die sozialpolitischen Entscheidungen dieser sechzehn Jahre waren zu großen Teilen geprägt von einem langanhaltenden Aufschwung in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt. Vor der Corona-Krise wurde ein Höchststand an Beschäftigung erreicht – in absoluten Zahlen wie auch relativ zur Bevölkerungszahl. Mittlerweile wurden selbst diese Werte noch einmal übertroffen. Auch die Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse ist nach Jahren des Rückgangs in diesem Zeitraum wieder angestiegen. Zugleich musste die Politik mehrere unerwartete Herausforderungen bewältigen – die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 und die darauf folgende Euro-Krise, die starke Zunahme der Fluchtmigration 2015 sowie die Covid-Pandemie, verbunden mit jeweils speziellen sozialpolitischen Fragen und Problemen, die das soziale Sicherungssystem vor diverse Herausforderungen stellten. Flankiert wurde dies von einer Debatte um die sozial-ökologische Transformation.

Politisch waren insgesamt zwölf der sechzehn Jahre durch „Große Koalitionen“ geprägt. Etwas zugespitzt waren es also nicht nur Jahre der Dominanz der CDU/CSU, sondern es war auch mehr als ein Jahrzehnt sozialdemokratisch (mit-)geprägter Politik. Und schließlich folgten die Regierungen unter Angela Merkel auf die rot-grüne Koalition, der einige wichtige und hoch umstrittene (teils als Paradigmenwechsel gedeutete) Reformen, wie die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II oder die Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge (Riester-Rente), zuzuschreiben sind.

Die vielen sozialpolitischen Reformen unter Kanzlerin Merkel hatten unterschiedlichen Charakter und unterschiedliche Reichweite. In manchen wichtigen wohlfahrtsstaatlichen Politikfeldern wurden zuvor eingeschlagene Wege nicht verlassen, in anderen ist ein deutlicher Wandel erfolgt. Für die Sozialpolitikforschung ist ein Regierungswechsel zwar nicht zwangsläufig mit einem Politikwechsel gleichzusetzen, da sich sozialpolitische Programme oft pfadabhängig entwickeln. Außerdem wird Sozialpolitik vor dem Hintergrund gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklungen gestaltet, die

---

<sup>1</sup> *Auth*, Prof. Dr. Diana, HS Fulda/FB Sozialwesen, Leipziger Str. 123, 36037 Fulda, [diana.auth@sw.hs-fulda.de](mailto:diana.auth@sw.hs-fulda.de).

<sup>2</sup> *Blank*, Dr. Florian, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, [florian-blank@boeckler.de](mailto:florian-blank@boeckler.de).

<sup>3</sup> *Schulze*, Prof. Dr. Michaela, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Campus Schwerin, Wismarsche Str. 405, 19055 Schwerin, [Michaela.Schulze4@arbeitsagentur.de](mailto:Michaela.Schulze4@arbeitsagentur.de).

<sup>4</sup> *Windwehr*, Dr. habil. Jana, FU Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Ihnestr. 22, 14195 Berlin, [jana.windwehr@fu-berlin.de](mailto:jana.windwehr@fu-berlin.de).

wiederum durch Politik zwar beeinflusst, aber nicht determiniert werden. Dennoch lädt ein Wechsel im Kanzleramt zu einer Bestandsaufnahme der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen ein.

Diese sozialpolitische Bestandsaufnahme der Ära Merkel hat zwei Seiten, zum einen eine beschreibende und bewertende, zum anderen eine erklärende. Schon die Beschreibung der Entwicklungen – in der Gesamtschau wie in einzelnen Politikbereichen – geht über das vermeintlich einfache Aufzählen von Maßnahmen im Sinne einer Chronik (vgl. *Steffen 2023; Bäcker et al. 2023*) hinaus. Denn es stellt sich schon hier die Frage nach Auswahl und Gewichtung von Beispielen und Argumenten und nach der Herstellung und Begründung von Zusammenhängen. Welche Reformen sind Innovationen und verlassen vorherige Pfade? Welche vollziehen sich im Rahmen eines bekannten Paradigmas? Diese Einordnung hat notwendigerweise immer auch eine normative, abwägende Seite: „When is a change big enough to be a system shift?“ (*Hinrichs/Kangas 2003*), wann ein Wandel dritter Ordnung à la *Peter Hall (1993)*? Und ist eine Maßnahme als de-kommodifizierend einzuordnen, als retrenchment oder als soziale Investition? Um diese Bewertung oder vielleicht eher: Messung ist schon in der Vergangenheit eine detaillierte Diskussion geführt worden (dependent variable debate) (vgl. z.B. *Seeleib-Kaiser 2016*), die wir in diesem Schwerpunktheft fortsetzen wollen. So lässt sich zeigen, dass es durchaus sozialpolitische Verbesserungen in der Ära Merkel gab, wenn auch oft selektiv bzw. auf bestimmte Personengruppen bezogen (vgl. *Blank/Schmitz-Kießler* in diesem Band). Dies gilt insbesondere im Bereich der Rentenpolitik zeigen (vgl. *Brettschneider* in diesem Band). Die Selektivität sozialer Leistungen zeigt sich bspw. auch in der Frage des Zugangs für Geflüchtete (vgl. *Roos* in diesem Band). Die Bewertungen führen dann auch zu der Frage nach dem sozialpolitischen Gesamtbild. Lässt sich ein solches zeichnen und wie verhält sich die Summe der umgesetzten Änderungen zu Charakterisierungen des deutschen Sozialstaats als „konservativ“, „korporatistisch“ und an Erwerbsarbeit und dem männlichen Familienernährer-Modell orientiert? Diese Einordnungen verweisen nicht nur auf historische Ursprünge. Sie verweisen auch auf Strukturmerkmale und sind daher immer wieder auf ihre Angemessenheit zu prüfen.

Die zweite Seite der Bestandsaufnahme bezieht sich auf Erklärungen der vorgefundenen und beschriebenen Entwicklungen. Die Sozialpolitikforschung hat auch hier eine Reihe von Ansätzen entwickelt (im Überblick: *Schmidt et al. 2007*). In den ersten Sätzen dieses Editorials sind schon einige zentrale Ansätze angerissen worden, die auch für einige der in diesem Schwerpunktheft versammelten Beiträge relevant sind. Wir nehmen in diesem Heft in den Blick, ob und welchen Unterschied der Wechsel an der Regierungsspitze und der zwischenzeitliche Wechsel des Koalitionspartners für die Ausgestaltung der Sozialpolitik macht und welchen Einfluss umgekehrt die nur durch die Jahre 2009-2013 unterbrochene Regierungsbeteiligung der SPD von 1998 bis heute hatte. Dass „parties (and ideologies) matter“, kann man beispielsweise an der Familienpolitik und der Gleichstellungsorientierung erkennen. Hier zeigt sich eine „Sozialdemokratisierung“, die schon vor Merkel begann und unter ihrer Kanzlerschaft weitergeführt wurde. Zudem stellen die Jahre unter FDP-Beteiligung gleichsam einen Reformbruch dar (vgl. *Henninger/von Wahl 2022* sowie *Auth/Windwehr* in diesem Band). Zudem betrachten wir den langanhaltenden wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Aufschwung und die Implikationen eines geringen „objektiven“ arbeitsmarktpolitischen Problemdrucks. Auch wenn diese Rahmenbedingungen in der Sozialpolitikforschung tendenziell eine expansive Sozialpolitik wahrscheinlich machen würde, zeigen sich hier die Tendenzen einer reformarmen Stabilität (vgl. *Brandl/Schulze* in diesem Band). Hier und

in den anderen betrachteten Sozialpolitikfeldern ist damit immer auch die Frage der pfadabhängigen Entwicklung verbunden. Daran schließt sich auch die weitere Frage an, welche Auswirkungen die öffentliche Meinung, auch in Hinblick auf die Sozialproteste gegen die unter der rot-grünen Bundesregierung verabschiedeten Reformen, auf die Ausgestaltung des Politikfeldes hatten (vgl. *Wittmaack* in diesem Band). Dieses Special Issue nimmt damit die Entwicklungen der relevanten Sozialpolitikfelder in der Ära Merkel in den Blick, diskutiert ihre Entwicklungstendenzen und bietet damit mehr als eine reine Bestandsaufnahme der Reformen.

## Literatur

*Bäcker, G./Sommer, P./Zink, L.* (2023): Dauerbaustelle Sozialstaat 2022: Chronologie gesetzlicher Neuregelungen 1998 bis 2022, Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation. IAQ-Forschung 2023-01.

*Hall, P. A.* (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics* 25 (3), S. 275 – 196.

*Henninger, A./von Wahl, A.* (2022): Gleichstellungspolitik in der Ära Merkel: Die vierte Regierung Merkel (2018-2021) zwischen Modernisierung und Corona-Krise, in: *Zohlnhöfer, R./Engler, F.* (Hrsg.), *Das Ende der Merkel-Jahre*, Wiesbaden, S. 325 – 351.

*Hinrichs, K./Kangas, O.* (2003): When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies, in: *Social Policy and Administration* 37 (6), 573 – 591.

*Steffen, J.* (2023): Sozialpolitische Chronik, in: <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=sozialpolitische-chronik> [22.06.2023].

*Seeleib-Kaiser, M.* (2016): The End of the Conservative German Welfare State Model, in: *Social Policy & Administration* 50 (2), 219 – 240.

*Schmidt, M. G./Ostheim, T./Siegel, N. A./Zohlnhöfer, R.* (Hrsg.) (2007): *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden.