



Reformen der Sozialpolitik in modernen Wohlfahrtsstaaten

Achim Goerres

Inhalt

1	Reformen wohlfahrtsstaatlicher Politik als Paradebeispiel schwierigen Regierens	2
2	Einflussreiche Faktoren sozialpolitischer Reformwege	3
3	Erfolgreiche Regierungsstrategien bei sozialpolitischen Reformen	6
4	Zusammenfassung und Forschungsperspektiven	9
	Literatur	9

Zusammenfassung

Dieser Beitrag zeichnet die Politik der Reformen moderner Wohlfahrtsstaaten nach. Obwohl bestehende sozialpolitische Maßnahmen sich häufig großer Beliebtheit erfreuen, gibt es systematische Pfade der Veränderung in diesem Feld schwierigen Regierens. Diese Veränderungen werden erstens bedingt durch allgemeine institutionelle Faktoren des politischen Systems, die seine Reformierbarkeit beeinflussen. Zweitens zeichnet sich die Sozialpolitik durch ein paar Besonderheiten wie eine starke Pfadabhängigkeit, den hohen Erwartungen der Bürger (Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Text das generische Maskulinum verwendet, gleichwohl sich die Angaben stets auf alle Geschlechter beziehen (m/w/d).) und den unterschiedlichen Organisationsgraden verschiedener Zielgruppen der Sozialpolitik aus. Drittens kann man erfolgreiche Reformwege anhand von sieben Strategien skizzieren, die einzeln oder in Kombination den Erfolg eines Reformversuches erhöhen. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick über aktuelle Forschungsansätze und stellt insbesondere das Potenzial der Politics-Policy-Perspektive heraus, in der man gleichzeitig versucht, das Zusammenspiel zwischen Policy-Entwicklung und Dynamiken des politischen Prozesses in Bezug auf Parteien und Wähler besser zu verstehen.

A. Goerres (✉)

Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Duisburg, Deutschland

E-Mail: Achim.Goerres@uni-due.de

Schlüsselwörter

Sozialpolitik · Sozialstaat · Wohlfahrtsstaat · Reform · Policy-Feedback · Politics-Policy-Perspektive · Reformstrategien

1 Reformen wohlfahrtsstaatlicher Politik als Paradebeispiel schwierigen Regierens

Der moderne Wohlfahrtsstaat ist der Liebling seiner Bürger (vgl. Kumlin et al. 2021). Seine Errungenschaften sind Beispiel für den Fortschritt moderner Demokratien in der Verbesserung der Lebensqualität und des Ausgleichs ungleicher Chancen. Gleichzeitig sind einige Strukturen des Wohlfahrtsstaates und vor allem seine Finanzierung nicht mehr in dem bekannten Umfang tragbar. Grundsätzliche Bedingungen für seine Finanzierbarkeit wie eine lebenslange, ununterbrochene Beschäftigung, ein relativ kurzes Leben nach Renteneintritt oder private Fürsorgearbeit – vor allem durch die Familie – sind nicht länger gegeben. Deswegen ergab sich in allen modernen Wohlfahrtsstaaten spätestens seit den 1980er-Jahren die Notwendigkeit, grundsätzliche sozialpolitische Reformen umzusetzen.

Die Beschäftigung mit Sozialpolitik und den ihr zugrunde liegenden Strukturen, dem Wohlfahrtsstaat, ist ein zentraler Bestandteil der Vergleichenden Regierungsforschung. Sozialpolitik, das heißt eine umverteilende und regulative Politik zur Absicherung von Risiken und Ausgleichung von Lebenschancen, ist teuer und umfasst einen substanziellen Anteil staatlicher Ausgaben. Seit 1980 stiegen in den OECD-Ländern die Sozialausgaben im Schnitt von 14,5 Prozent des BIP auf 20,6 Prozent im Jahr 2010 und sanken wieder leicht auf 20,0 Prozent im Jahr 2019 (OECD 2020).

Sozialpolitik ist eine sehr sichtbare Politik, deren Relevanz für die Bürger selbst oder für eine Person in ihrer persönlichen Umgebung direkt erkennbar ist. Sie ist eine Politik, die auf vielfacher Umverteilung zwischen verschiedenen, sich überschneidenden Gruppen beruht. Schlussendlich sind einige der von Sozialpolitik profitierenden Gruppen, wie beispielsweise die Arbeitnehmer, sehr gut organisiert und können wohlfahrtsstaatliche Politik schlagkräftig beeinflussen (Kitschelt 2001), während andere, wie Arbeitslose oder Eltern kleiner Kinder, schlecht organisiert sind. All diese Eigenschaften machen die Reformen wohlfahrtsstaatlicher Politik zu einem Paradebeispiel schwierigen Regierens. Obwohl die Widerstände immens sind, setzen Politiker substanzielle Reformen durch.

Dieser Beitrag stellt das aktuelle politikwissenschaftliche Wissen über die Faktoren, die wohlfahrtsstaatliche Reformen erschweren oder erleichtern, und über unterschiedliche Reformstrategien dar. Wohlfahrtsstaatliche Reformen beinhalten in diesem Beitrag entweder das Zurückfahren von Ansprüchen, Dienstleistungen oder Transfers – oder aber sie bedeuten Maßnahmen in neuen Themenbereichen der Sozialpolitik, sei es Regulierung, die Einrichtung neuer Dienstleistungen oder neuer Transfers, oder expansive in alten Themenbereichen (wie eine Ausweitung beispielsweise des Elterngeldes). Die erste Art von Reformen ist die deutlich schwierigere,

weil sie das Zurücknehmen von bestehender sozialpolitischer Versorgung beinhaltet (*Retrenchment*). Sie bildet den Schwerpunkt dieses Beitrags.

Die zurate gezogenen Analysen stützen sich fast ausschließlich auf die OECD-Welt, also die Staaten, die aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der OECD für quantitative Analysen leicht zugänglich sind, und hierbei besonders auf europäische Nationen.¹ Es wird aufgedeckt, dass es trotz sehr widriger Umstände gegenüber tiefgreifenden wohlfahrtsstaatlichen Reformen eine ganze Reihe von Konstellationen gibt, in denen Reformen möglich sind.

Der folgende Abschnitt gibt eine Übersicht über Faktoren, denen man in empirischen Studien reformerschwerende bzw. -erleichternde Wirkung nachgewiesen hat. Abschnitt drei beschreibt Regierungsstrategien, die die Umsetzung wohlfahrtsstaatlicher Reformen erleichtern. Der vierte Abschnitt schließt den Beitrag mit einem Überblick über die wichtigsten Perspektiven der aktuellen Forschung ab.

2 Einflussreiche Faktoren sozialpolitischer Reformwege

Die politikwissenschaftliche Forschung nennt eine große Bandbreite von Faktoren, die darauf Einfluss haben, wann, in welcher Geschwindigkeit, wie und warum bestimmte sozialpolitische Reformen ablaufen. Hier lohnt es sich zu unterscheiden zwischen Faktoren, die Policy-Entscheidungen insgesamt beeinflussen und deswegen auch für die Sozialpolitik relevant sind, und Faktoren, die eine besondere Bedeutung für den Bereich der Sozialpolitik haben.

2.1 Allgemeine Faktoren

Zentral für alle politischen Reformen ist das institutionelle Gefüge eines demokratischen Staates. Eine grundsätzliche Unterscheidung wird getroffen zwischen den sogenannten „Konsensdemokratien“ und den „Mehrheitsdemokratien“ nach Arend Lijphart (1999), die sich jeweils durch eine Reihe von Dimensionen unterscheiden.

Besonders relevant für eine Mehrheitsdemokratie sind eine schlagkräftige Exekutive, die durch Mitglieder einer Partei besetzt wird, wenige institutionelle Strukturen, die einfachen Mehrheitsentscheidungen im Parlament entgegenstehen, sowie ein Verfassungsgericht oder eine zweite Kammer. Diesem Idealtyp kam bis 1999 das Vereinigte Königreich sehr nahe. Eine Konsensdemokratie dagegen zeichnet sich durch eine Koalitionsregierung und eine Verhandlungstradition zwischen diversen wichtigen Institutionen wie dem Parlament, der Regierung, der zweiten Kammer und

¹Teil der 2020er OECD-Welt mit 37 Staaten sind auch viele postkommunistische Staaten. Ihre Wohlfahrtsstaaten erfuhren massive Veränderungen durch den Übergang von sozialistischen Systemen zu liberalen Demokratien, die in diesem Beitrag nicht gesondert betrachtet werden (Cerami und Vanhuyse 2009; Cook 2007).

den Sozialpartnern aus. Die Bundesrepublik Deutschland wird beispielsweise häufig diesem zweiten Typus zugerechnet.

In Bezug auf die Schnelligkeit von sozialpolitischen Reformen würden sicherlich die meisten Politikwissenschaftler der Mehrheitsdemokratie die größere Leistung zusprechen, was sich allgemein in der Diskussion um Vetopunkte und Sozialpolitik widerspiegelt (Immergut et al. 2007). Wenn eine Regierung eine solide Mehrheit hat, kann sie umgehend auch grundsätzliche Reformen durchführen. In Bezug auf Reformverläufe gibt es allerdings auch Analysen, die zeigen, dass sozialpolitische Reformen in Konsensdemokratien grundlegender sein können, wenn wichtige Verhandlungspartner der Regierung, etwa die Sozialpartner, ähnliche Interessen haben wie die Regierung, also starke neokorporatistische Strukturen vorliegen (Anderson 2001; Esping-Andersen 1996b; Rhodes 2001). Weiterhin nimmt beispielsweise Lijphart selbst an, dass in Konsensdemokratien getroffene Beschlüsse besser umgesetzt und unterstützt werden, weil sie von mehr Akteuren mitgetragen werden. Man kann also nicht grundsätzlich sagen, dass sozialpolitische Reformen in der einen oder anderen Demokratieform „einfacher“ in der Umsetzung sind.

Eine weitere Erklärung stellt die Gesamtheit der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen (das „wohlfahrtsstaatliche Regime“) in den Vordergrund (Bonoli und Palier 2000; Esping-Andersen 1990). Aufgrund historisch gewachsener Institutionengefüge lassen sich je nach Autor drei bis fünf wohlfahrtsstaatliche Regimes in Europa ausmachen. Jedes der ursprünglichen idealtypischen Regimes ist durch unterschiedliche Schwerpunkte der Sozialpolitik gekennzeichnet: das sozialdemokratische Regime in Skandinavien durch Universalismus, das konservative Bismarcksche Regime in Kontinentaleuropa durch den Erhalt des sozioökonomischen Status, der durch den Arbeitsmarkt gewonnen wird, und das liberale Regime in Großbritannien und Irland durch eine minimalistische bedarfsorientierte Grundversorgung. In Bezug auf wohlfahrtsstaatliche Reformen existiert nun die These, dass Staaten desselben Regimes ähnliche Reformwege gegangen sind, weil die existierenden Institutionen ähnliche Sachzwänge beinhalten (Esping-Andersen 1996a).

Darüber hinaus ist die aktuelle Struktur des politischen Wettbewerbs von Bedeutung (Allan und Scruggs 2004; Korpi und Palme 2003). Neben ganz allgemeinen Aspekten des Wettbewerbs wie der Anzahl relevanter Parteien in einem System sind Regierungen, wenn sie Sozialpolitik planen, mit bestimmten ideologischen Positionen ihrer relevanten Gegner im Parteiensystem konfrontiert. Wie über bestimmte sozialpolitische Vorschläge – beispielsweise durch die größten Oppositionsparteien – gesprochen wird, kann den Aktionsspielraum der Regierungen beeinflussen. So zeigt Bashevkin (2002), dass die großen sozialpolitischen Reformen der politischen Führer des sozialdemokratischen Dritten Wegs im Vereinigten Königreich, den USA und Kanada im Bereich der Familienpolitik durch die sehr konservativen Positionen ihrer Herausforderer aus taktisch-pragmatischen Gründen in eine bestimmte Richtung entwickelt wurden.

Schließlich grenzen externe Faktoren, insbesondere die zunehmende internationale Verflechtung wirtschaftlicher Aktivitäten und EU-Regelungen, die Nationalstaaten ein. Es gibt eine große Debatte zur Bedeutung der Globalisierung für die Sozialpolitik (Genschel 2004; Scharpf und Schmidt 2000; Swank 2002). Die

zunehmende Globalisierung bringt Nationalstaaten in einen schärferen Wettbewerb um Unternehmen, da letztere ihren Sitz international bewegen können, um sich so Standortvorteile zum Beispiel in Bezug auf Steuerregime zu sichern. Vor allem im sozialpolitischen Bereich des Arbeitsmarktes ist diese Diskussion wichtig, weil die Finanzierung zentraler sozialpolitischer Programme wie der Arbeitslosenunterstützung den Faktor Arbeit teurer macht. Obwohl Befürchtungen eines *race to the bottom* in der Sozialpolitik, also einer Konvergenz der sozialpolitischen Politik auf dem für Unternehmen billigsten Niveau, bisher nicht nachgewiesen werden konnten, spielt die Globalisierung aufgrund ihrer generellen Bedeutung für Regierungen in Bezug auf besteuerbare Organisationen und damit der Finanzierung des Wohlfahrtsstaates eine wichtige Rolle (Huber und Stephens 2001; Manow 2001). Für Mitgliedstaaten der EU wird der Bereich der Sozialpolitik zunehmend durch europäische Entscheidungen mit beeinflusst. Obwohl die re-distributive Politik traditionell die Prerogative nationaler Regierungen war, dehnte sich der Einfluss der europäischen Ebene (und damit auch die Beteiligung nationaler Regierungen über den Europäischen Rat) zunehmend aus. Die europäischen Entscheidungen konzentrieren sich jedoch vor allem auf die regulative Sozialpolitik wie den Schutz bestimmter Gruppen am Arbeitsplatz (Leibfried 2005).

2.2 Spezielle Faktoren sozialpolitischer Reformen

Die gerade beschriebenen Faktoren sind allgemein für demokratische Politik bedeutsam, so auch für die Sozialpolitik. Es gibt einige weitere Faktoren, die insbesondere im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Politik Entscheidungen und ihren Verlauf beeinflussen können.

Eine zentrale Logik für sozialpolitische Reformen ist die institutionelle Pfadabhängigkeit (Pierson 1994). Sie besagt, dass die zu früheren Zeitpunkten getroffenen politischen Entscheidungen zum Ausbau bestimmter organisatorischer Strukturen geführt haben. Sobald eine Art von Struktur gewählt ist, wird eine grundsätzliche Abweichung von dieser Struktur mit fortschreitender Zeit zunehmend schwieriger. Der kausale Mechanismus dahinter hängt auf der einen Seite mit den zu Beginn gezahlten Einrichtungskosten dieser Strukturen, die durch eine grundsätzliche Abweichung unnütz würden, und zum anderen mit einer immer schlagkräftigeren Verteidigung der bestehenden Strukturen durch diejenigen Gruppen und Organisationen, die von ihnen profitieren, zusammen. Diese Logik hat eine besondere Bedeutung im Bereich der Sozialpolitik aufgrund des umfassenden Versorgungs- oder Vorsorgeanspruchs, der meist eine umfangreiche Verwaltungsstruktur nach sich zieht. Beispielsweise obliegt in Deutschland die Verwaltung der Finanzierung und die Abwicklung von Arbeitslosenunterstützung teilweise eigenen organisatorischen Strukturen. In anderen Ländern – wie Belgien – sind die Gewerkschaften für die Arbeitslosenversicherung zuständig. Je etablierter eine bestimmte organisatorische Struktur in einem sozialpolitischen Gebiet ist, desto schwieriger ist es für Regierungen, diese Organisation selbst oder ihre Aufgaben zu verändern. Wohlfahrtsstaaten ändern aber als institutionelle Regime nicht ihren grundsätzlichen Typus. Beispiels-

weise behielten Schweden und Finnland selbst unter stärksten wirtschaftlichen und fiskalischen Problemen ihre universalistischen Wohlfahrtsstaaten bei (Timonen 2003).

Eine weitere zentrale Rolle in der Sozialpolitik spielen die Erwartungen der Bürger (Pierson 1994). Sie lernen bereits als Jugendliche und junge Erwachsene bestimmte Funktionen und Dienstleistungen ihres Sozialstaates kennen; diese Lernerfahrungen bestimmen grundsätzlich ihre Erwartungen an den Staat. Beispielsweise lässt sich zeigen, dass in Deutschland noch nach mehr als einem Jahrzehnt nach der Wende die Erwartungen der in der ehemaligen DDR sozialisierten Bundesbürger an den deutschen Wohlfahrtsstaat umfassender waren als die der im ehemaligen Westen oder der im vereinigten Deutschland Sozialisierten (Goerres und Tepe 2012), was auf die starke Bedeutung der universalistischen Strukturen der DDR für die Erwartungen zurückgeführt werden kann. Der Wohlfahrtsstaat erschafft sozusagen seine eigenen Anhänger. Somit wird auch das Beschneiden von Programmen des Wohlfahrtsstaates schwierig, weil die Wähler sich an bestimmte Dinge schlichtweg gewöhnt haben. Hier greifen auch psychologische Mechanismen, weil Menschen mit einem Verlust gegenüber dem Status quo generell wesentlich schlechter umgehen können als sie mit einem gleichwertigen Gewinn gegenüber dem Status quo ihre gefühlte Situation verbessern könnten (Pierson 1994; Vis 2010). Deswegen ist eine Reduktion des sozialpolitischen Angebots durch die Regierung mit der Gefahr einer elektoralen Strafe bei der nächsten Wahl verbunden, wobei Aspekte wie die Salienz der Reform in der Kampagne und andere Faktoren diesen Effekt auf Null reduzieren können (Armingeon und Giger 2008).

Schließlich sind das Ausmaß, inwieweit Vorteile eines sozialpolitischen Programms für bestimmte Gruppen gebündelt sind, und deren Organisationsgrad wichtig. Je deutlicher die Vorteile eines Programmes für eine soziale Gruppe sind und je besser sie organisiert ist, desto schwieriger ist es, dieses Programm zu reformieren. Beispielsweise wurden in Schweden und in Finnland vor allem die sozialpolitischen Programme reformiert, deren Zielgruppen schlecht organisiert waren (Rentner) oder deren Vorteile nur kleinen Gruppen zugutekamen (sogenannte *means-tested benefits*) (Timonen 2003).

3 Erfolgreiche Regierungsstrategien bei sozialpolitischen Reformen

Alle im zweiten Abschnitt diskutierten Faktoren können nicht direkt durch Regierungen beeinflusst werden. Nun lohnt es sich unter Annahme gegebener Institutionen und der soeben beschriebenen Logiken aus einer ganz pragmatischen Perspektive zu fragen: Was kann eine Regierung tun, um eine sozialpolitische Reform mit weniger Kosten in Bezug auf elektorales *Fortune* und politische Anstrengung zu erreichen? Von nun an wollen wir uns auf die sozialpolitischen Reformen konzentrieren, die einen Einschnitt in der Höhe, eine Verkleinerung der Berechtigungsgruppe oder des Umfangs einer sozialpolitischen Dienstleistung enthalten. Eine Ausweitung sozialpolitischer Zuständigkeit oder Dienstleistungen be-

inhaltet zwar häufig auch eine politische Kraftanstrengung, jedoch nicht in dem Maße wie eine Reform, die zuungunsten ausgewählter Gruppen von Bürgern ausfällt.

Eine grundsätzliche Strategie ist die Vermeidung von Schuldzuweisungen durch Wähler beziehungsweise durch andere politische Akteure (*blame avoidance*) (Pierson 1994; Weaver 1987). Während in einer Zeit sozialpolitischer Expansion die beschließenden Regierungen die Früchte ihrer sozialpolitischen Ausweisung ostentativ einholen (*credit-claiming*), muss eine Regierung bei einer Reform des Wohlfahrtsstaates alles tun, um die eigene Verantwortung für die Reform zu kaschieren. Diesen Ansatz kann eine Regierung mit vielen Einzelaspekten versuchen zu realisieren.

Eine erste mögliche Umsetzung dieser Strategie ist es, Reformen möglichst früh im Wahlzyklus und dann möglichst schnell durchzubringen. Wähler haben ein kurzes Gedächtnis, sodass der mögliche Groll über den Einschnitt die Akteure nicht mehr in vollem Umfang trifft. Ein Paradebeispiel für diese Strategie war die stufenweise Erhöhung des offiziellen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre in Deutschland im Jahr 2006 durch die Große Koalition (Hering 2012). Diese hatte die Reform bereits im Februar 2006, nur knapp fünf Monate nach der Bundestagswahl, beschlossen. Generell findet man das Muster vor, dass neu zusammengesetzte Regierungen oder rechte Regierungen nach einem Regierungswechsel schneller Reformeinschnitte vornehmen (Tepe und Vanhuyse 2010, 2012). Gleichwohl gilt ein ähnliches Argument für die Erfüllung teurer expansiver Sozialpolitik direkt nach der Wahl: Je weiter weg von der nächsten Wahl, desto sicherer ist eine krasse expansive Reform, die auch Opposition auf den Plan ruft (Wenzelburger et al. 2020).

Eine zweite Möglichkeit ist die nachhaltige Veränderung des politischen Diskurses durch die Regierung. Soziale und politische Realität sprechen nicht für sich selbst. Sie müssen von den beteiligten Akteuren interpretiert werden (Cox 2001). Goerres, Kumlin und Karlsen (2019) zeigen, dass die großen Parteien in den Wahlkämpfen zwischen 2000 und 2010 in Deutschland, Norwegen und Schweden auf vielfältige Art und Weise Reformdruck des Wohlfahrtsstaates thematisieren, aber dann nur entweder vage oder recht beliebte Reformoptionen klar ansprechen. Trotzdem gibt es Beispiele für strategisches Neu-Framing einer Situation, um seine Reform durchsetzen zu können (Kumlin und Goerres 2021).

Eine dritte Option ist eine Entpolitisierung der Reform. Dafür setzen Regierungen häufig Sachverständigenkommissionen ein. Sie delegieren damit die Ausarbeitung einer Reform in ein aus Parteiensicht unpolitisches Gremium. Wenn diese Kommission dann ihre Vorschläge einbringt, kann die Regierung diese in einer relativ genauen Kopie zu ihrer Reform machen. So kann die Regierung die Begründung für diese Reform auf die sachliche Notwendigkeit und die Expertenmeinung schieben. Dies wurde bei der Anhebung des Renteneintrittsalters in den 2000er-Jahren sowohl in Deutschland als auch im Vereinigten Königreich gemacht (Hering 2012). In solch einem Fall kann die Regierung sogar versuchen, durch eine Verbindung der Reform mit anderen Zielen gemäß der gerade beschriebenen Diskursveränderung, wie etwa finanzielle Nachhaltigkeit oder die Fairness zwischen den Generationen, vom *blame avoidance* zum *credit-claiming* überzugehen (Levy 2010).

Eine vierte Teilstrategie ist das Schmieden einer möglichst großen Koalition von unterstützenden Akteuren. Unangenehme bzw. mit elektoralen Risiken verbundene Policy-Entscheidungen lassen sich einfacher durchsetzen, wenn möglichst viele der Konkurrenten der Regierung mit an Bord sind. Dann wird nämlich solch eine Reform für den politischen Wettbewerb bedeutungslos, weil keiner der großen Akteure mehr daraus politisches Kapital schlagen kann. Obwohl es auf den ersten Blick erstaunlich sein mag, dass eine Oppositionspartei solch einer Koalition beitrifft, ist dies bei genauerer Betrachtung rational. Denn wohlfahrtsstaatliche Reformprobleme bleiben ohne Policy-Lösung weiter auf der politischen Agenda. Eine Oppositionspartei räumt auf diese Weise also einen riesigen Stolperstein ihrer eigenen zukünftigen Regierung aus dem Weg.

Eine fünfte Möglichkeit der *blame avoidance* ist, eine politische Veränderung so herbeizuführen, dass die Auswirkungen nicht mehr mit der eigentlichen Entscheidung in Verbindung gebracht werden. So fror in den 1990er-Jahren die schwedische Zentralregierung die gesundheitspolitischen Budgets der Regionen ein. Dies sollte die Regionen dazu bringen, ihre Ausgaben zu kürzen (Levy 2010). Die nationale Regierung konnte damit eine Kürzung der Gesundheitsausgaben erreichen, ohne direkt als Akteur in Erscheinung getreten zu sein.

Eine sechste Option ist es, den möglichen Widerstand gegen eine Reform durch geeignete Maßnahmen niedrig zu halten. Dabei kann eine Regierung beispielsweise eine Reform in die Wege leiten, bei der die im Moment bereits von bestehenden Regeln betroffenen Gruppen Bestandsschutz bekommen, das heißt, dass sie nach der Reform garantiert nicht schlechter dastehen. Somit werden nur Neuankömmlinge in einem sozialpolitischen Programm von den neuen, härteren Regeln getroffen, die zum Zeitpunkt der Entscheidung noch keine politischen Fürsprecher hatten. Oder die Regierung gibt bestimmten Gruppen als Ausgleich für ihre Unterstützung bei einer Reform eine andere Gegenleistung. Diese Lösung ist natürlich kostspielig und kann beabsichtigte Spareffekte zum Teil ausgleichen. Diese Strategie erwies sich zum Beispiel bei der Reform der postkommunistischen Wohlfahrtsstaaten als sehr wichtig (Cook 2007; Vanhuyse 2006).

Die siebte und letzte Strategie beinhaltet, die durch eine Reform für bestimmte Gruppen auftretenden Kosten zu verschleiern. Beispielsweise können neue Steuern erst langsam und gestreckt über einen größeren Zeitraum angehoben werden, sodass der Anstieg für die Betroffenen nicht so stark fühlbar ist. Dadurch ist die Verschlechterung der Situation im Vergleich zum Status quo für die Wähler nicht offensichtlich. Dieser Weg wurde auch bei der Reform von Rentenaltersgrenzen in Deutschland und Großbritannien gewählt (Hering 2012).

In der Summe bleibt einer Regierung also eine ganze Reihe von Möglichkeiten, eine sozialpolitische Reform durchzuführen. Diese Erfolgsstrategien umfassen dabei fast das ganze strategische Repertoire demokratischer Politikentscheidungen.

4 Zusammenfassung und Forschungsperspektiven

Vergleichende Wohlfahrtsstaatenforschung ist ein Kernthema vergleichender Regierungsforschung. Da die gegenwärtigen gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen allgegenwärtig und irreversibel sind, sind die Ergebnisse der Forschung zu wohlfahrtsstaatlicher Reformbarkeit von großer Relevanz für aktuelle sozialpolitische Entscheidungen.

Die aktuelle wohlfahrtsstaatliche Forschung lässt sich in drei Perspektiven gliedern:

1. *Institutionalistische Ansätze*, die versuchen, die Wirkung und Herkunft von Institutionen und Policies genauer zu bestimmen. Hier dominieren historisch-vergleichende Fallstudien.
2. *Ausgabenorientierte Ansätze*, die die Entwicklungen und internationalen Vergleiche von sozialpolitischen Ausgaben im Fokus haben. Hier dominieren quantitative Makro-Studien auf Basis der von der OECD erhobenen Daten, die mit neuen Daten aus anderen Regionen zunehmend angereichert werden.
3. *Politics-Policy-Perspektive*, also eine Perspektive, die gleichzeitig versucht, das Zusammenspiel zwischen Policy-Entwicklung und Dynamiken des politischen Prozesses insbesondere in Bezug auf Parteien und Wähler besser zu verstehen.

Besonders der letzte Ansatz scheint für die kommenden Jahre Fortschritte zu versprechen (Busemeyer et al. 2020; Häusermann et al. 2020; Kumlin und Goerres 2021). Durch immer bessere Daten über das Wahlverhalten im internationalen Vergleich und konzertierte Aktionen zur Sammlung genauerer Wohlfahrtsstaatenindikatoren lässt sich hier bald sehr genau bestimmen, was für einen Policy-Feedback Sozialpolitik hat, das heißt inwieweit bestimmte Sozialpolitikprogramme politische Verhaltensmuster bei den Wählern hervorrufen, wie Parteien darauf reagieren und inwieweit diese Dynamiken dann wieder die zukünftige Sozialpolitik beeinflussen.

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.
- Anderson, K. M. 2001. The politics of retrenchment in a social-democratic welfare state. *Comparative Political Studies* 34:1063–1091.
- Armingeon, K., und N. Giger. 2008. Conditional punishment: A comparative analysis of the electoral consequences of welfare state retrenchment in OECD nations, 1980–2003. *West European Politics* 31:558–580.
- Bashevkin, Sylvia B. 2002. *Welfare hot buttons: Women, work, and social policy reform*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bonoli, Giuliano, und Bruno Palier. 2000. How do welfare states change? Institutions and their impact on the politics of welfare state reform in western Europe. *European Review* 8:333–352.

- Busemeyer, Marius R., Julian L. Garritzmann, und Erik Neimanns. 2020. *A loud but noisy signal?: Public opinion and education reform in western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cerami, Alfio, und Pieter Vanhuysse, Hrsg. 2009. *Post-communist welfare pathways: Theorizing social policy transformations in central and eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cook, Linda J. 2007. *Postcommunist welfare states: Reform politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Cox, Robert Henry. 2001. The social construction of an imperative: Why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany. *World Politics* 53:463–498.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Esping-Andersen, Gosta. 1996a. After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy. In *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*, Hrsg. Gosta Esping-Andersen, 1–31. London/Thousand Oaks: Sage.
- Esping-Andersen, Gosta. 1996b. Positive-sum solutions in a world of trade-offs. In *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*, Hrsg. Gosta Esping-Andersen, 256–267. London/Thousand Oaks: Sage.
- Genschel, P. 2004. Globalization and the welfare state: A retrospective. *Journal of European Public Policy* 11:613–636.
- Goerres, Achim, und Markus Tepe. 2012. Doing it for the kids? The determinants of attitudes towards public childcare in unified Germany. *Journal of Social Policy* 41:349–372.
- Goerres, Achim, Staffan Kumlin, und Rune Karlsen. 2019. Pressure without pain: What politicians (don't) tell you about welfare state change. *Journal of Social Policy* 48:861–884. <https://www.cambridge.org/core/article/pressure-without-pain-what-politicians-dont-tell-you-about-welfare-state-change/6FBD9C12BE1CE923D6FC1B62AE7E4752>.
- Häusermann, Silja, Achim Kemmerling, und David Rueda. 2020. How labor market inequality transforms mass politics. *Political Science Research and Methods* 8(2):344–355. <https://doi.org/10.1017/psrm.2018.64>.
- Hering, Martin. 2012. Live longer, work longer? Intergenerational fairness in retirement age reforms in Germany and the United Kingdom. In *Ageing populations in postindustrial democracies*, Hrsg. Pieter Vanhuysse und Achim Goerres, 79–105. Abingdon: Routledge.
- Huber, Evelyne, und John D. Stephens. 2001. *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Immergut, Ellen M., Karen M. Anderson, und Isabell Schulze. 2007. *The handbook of west european pension politics*. Oxford: Oxford University Press.
- 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, 265–304. Oxford: Oxford University Press.
- Korpi, Walter, und Joakim Palme. 2003. New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries, 1975–95. *American Political Science Review* 97:425–446.
- Kumlin, Staffan, und Achim Goerres. 2021. *Election campaigns and welfare state change: Democratic linkage and leadership under pressure*. Oxford: Oxford University Press.
- Kumlin, Staffan, Achim Goerres, und Dennis C. Spies. 2021. Public attitudes. In *Oxford handbook of the welfare state*, Hrsg. Daniel Béland, Kimberley Morgan, Herbert Obinger und Christopher Pierson. Oxford: Oxford University Press.
- Leibfried, Stephan. 2005. Social policy. In *Policy-making in the European Union*, Hrsg. Hellen Wallace, William Wallace und Mark A. Pollack, 243–278. Oxford: Oxford University Press.
- Levy, Jonah D. 2010. Welfare retrenchment. In *The Oxford handbook of the welfare state*, Hrsg. Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger und Christopher Pierson, 552–568. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale Univ Press.

- Manow, Philip. 2001. Comparative institutional advantages of welfare states regimes and new coalitions in welfare state reforms. In *The new politics of the welfare state*, Hrsg. Paul Pierson, 146–164. Oxford: Oxford University Press.
- OECD. 2020. Dataset: Social expenditure: Aggregated data. <https://stats.oecd.org/>. Zugegriffen am 02.12.2020.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the welfare state? Reagan, thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes, Martin. 2001. The political economy of social pacts: ‚Competitive corporatism‘ and european welfare reform. In *The new politics of the welfare state*, Hrsg. Paul Pierson, 165–196. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W., und Vivien A. Schmidt, Hrsg. 2000. *Welfare and work in the open economy: Diverse responses to common challenges*, Bd. I & II. Oxford: Oxford University Press.
- Swank, Duane. 2002. *Global capital, political institutions, and policy change in developed welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tepe, Markus, und Pieter Vanhuysse. 2010. Who cuts back and when? The politics of delays in social expenditure cutbacks, 1980–2005. *West European Politics* 33:1214–1240.
- Tepe, Markus, und Pieter Vanhuysse. 2012. Accelerating smaller cutbacks to delay larger ones? The politics of timing and alarm bells in OECD pension generosity retrenchment. In *Ageing populations in postindustrial democracies*, Hrsg. Pieter Vanhuysse und Achim Goerres, 127–144. Abingdon: Routledge.
- Timonen, Virpi. 2003. *Restructuring the welfare state: Globalization and social policy reform in Finland and Sweden*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Vanhuysse, P. 2006. *Divide and pacify: Strategic social policies and political protests in post-communist democracies*. Budapest: Central European University Press.
- Vis, B. 2010. *Politics of risk-taking: Welfare state reform in advanced democracies*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Weaver, R. Kent. 1987. *The politics of blame avoidance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wenzelburger, Georg, Carsten Jensen, Seonghui Lee, und Christoph Arndt. 2020. How governments strategically time welfare state reform legislation: Empirical evidence from five European countries. *West European Politics* 43:1285–1314. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1668245>.