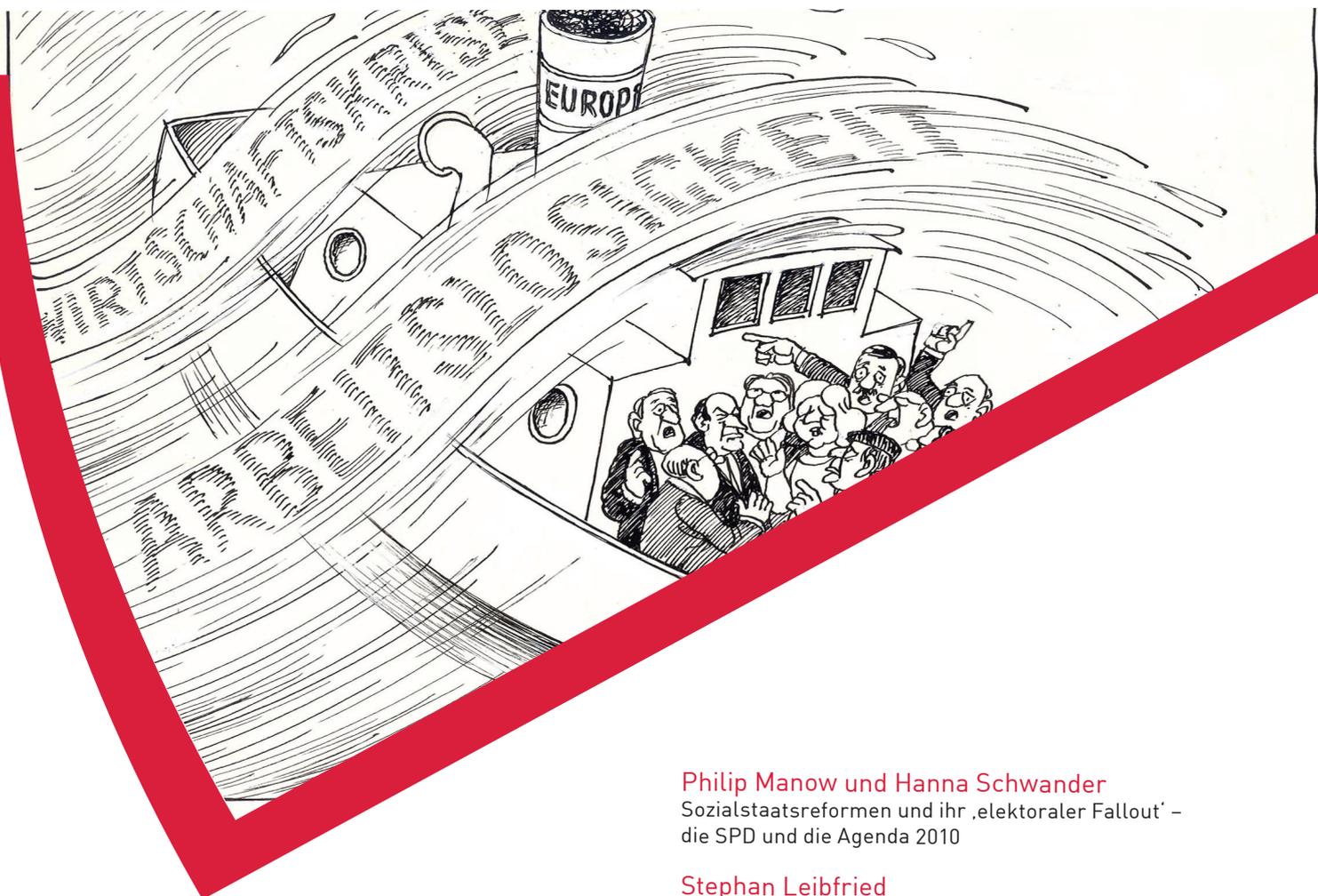


ZeS REPORT

Zentrum für
Sozialpolitik

18. JAHRGANG | DEZEMBER 2013 |

www.zes.uni-bremen.de



Philip Manow und Hanna Schwander

Sozialstaatsreformen und ihr ‚elektoraler Fallout‘ –
die SPD und die Agenda 2010

Stephan Leibfried

The European Union at the Crossroads:
Completing Integration, or Hastening Disintegration

Steven Klein

The Land of Freedom and Inequality: Democracy and the Welfare
State in the United States of America

Mara Boehle und Wolfgang Voges

Die Entwicklung familialer Armut im Kontext sozialstrukturellen
Wandels, 1962 bis 2009



Universität Bremen



Das Zentrum für Sozialpolitik (ZeS) ist ein Forschungsinstitut der Universität Bremen. Es ist national wie international vernetzt und präsent in der regionalen, nationalen und internationalen sozialpolitischen Forschung und Praxis. Die Arbeit des Zentrums ist in fünf Abteilungen interdisziplinär organisiert und erstreckt sich auf die Institutionen, die Funktionsweise und die Konsequenzen deutscher und internationaler Sozialpolitik, sowie auf die Systeme der sozialen Sicherung, ihre Beziehungen untereinander und ihre Wechselwirkungen mit Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Zentrum für Sozialpolitik · Universität Bremen
UNICOM-Gebäude, Mary-Somerville-Str. 5,
28359 Bremen

Redaktion:
Kristin Bothur

Gestaltung:
cappovision; Frau Wild; Sonja Rose; Sabine Steger
Coverfoto: Peter Leger (Künstler), Haus der
Geschichte, Bonn

Kontakt:
Sabine Steger (s.steger@zes.uni-bremen.de)

INHALT



BEITRÄGE

4

Sozialstaatsreformen und ihr ‚elektoraler Fallout‘ –
die SPD und die Agenda 2010

von Philip Manow und Hanna Schwander

4

The European Union at the Crossroads:
Completing Integration, or Hastening Disintegration
von Stephan Leibfried

10

The Land of Freedom and Inequality: Democracy and
the Welfare State in the United States of America

von Steven Klein

17

Die Entwicklung familialer Armut im Kontext
sozialstrukturellen Wandels, 1962 bis 2009

von Mara Boehle und Wolfgang Voges

21

WEITERE BERICHTE 27

Projektergebnisse	27
Projekte	30
Tagungen	32
Personalien	33

ANKÜNDIGUNGEN 35

VERÖFFENTLICHUNGEN 37

Neuerscheinungen	37
------------------	----

Sozialstaatsreformen und ihr ‚elektoraler Fallout‘ - die SPD und die Agenda 2010

1. FRAGESTELLUNG

Das letzte Jahrzehnt hat große Veränderungen im zuvor stabilen deutschen Parteiensystem, aber auch in Deutschlands mindestens so stabilem System der sozialen Sicherung gebracht. Stichworte sind Parteienfragmentierung, Ende der Volksparteien, steigende Politikverdrossenheit auf der einen Seite sowie Ende des deutschen Modells, Agenda 2010 und die Hartz-Reformen auf der anderen Seite. In unserem Projekt „Folgen des Sozialstaatsumbaus für den Parteienwettbewerb“ im Rahmen des Bremer Sonderforschungsbereichs 597 „Staatlichkeit im Wandel“ (Sfb 597) untersuchen wir die Auswirkungen, die Sozialstaatsreformen auf das Wahlverhalten und darüber vermittelt auf die Parteipositionen und den Wettbewerb zwischen den Parteien haben.

Spätestens seit den 1970er Jahren ist die Literatur zum Einfluss der parteipolitischen Orientierung der Regierung auf die Sozialpolitik gut etabliert. In ihrer simpelsten Variante stellt diese Literatur darauf ab (und zeigt empirisch), dass es sozialpolitisch von Bedeutung ist, ob eine Regierung eher links oder eher rechts orientiert ist, ob sich also sozialdemokratische oder konservative Parteien in der Regierungsverantwortung befinden. Da Parteien unterschiedliche Wahlklientel ansprechen, entwickeln sie unterschiedliche Programmatiken. Weil sie anschließend auf der Grundlage dieser unterschiedlichen Programmatiken gewählt werden, verfolgen sie – sobald sie an der Regierung sind – unterschiedliche Politiken. Die jeweiligen sozial- (und/oder auch steuerpolitischen) Profile der Parteien zeigen sich insbesondere dann, wenn in Mehrparteiensystemen die Konvergenz ihrer Programme auf die Position des Medianwählers blockiert ist.

Seit den späten 1980er Jahren trat die Betrachtung der sozialpolitischen Folgen der Globalisierung stärker in den Fokus der Wohlfahrtsstaatsliteratur, ebenso wie das Bewusstsein, dass man sich am Ende einer langen Expansions- und am Beginn einer politisch eher ungemütlich werdenden Kontraktionsphase des Wohlfahrtsstaats befand.

Ob man nun die ‚Grenzen des sozialpolitischen Wachstums‘ eher in internationalen Faktoren wie dem Steuer- und Standortwettbewerb begründet sah, oder eher in nationalen Faktoren wie der Alterung der Bevölkerung, der Verringerung des Wirtschaftswachstums im Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft oder der fiskalischen Erschöpfung des Staates, die Beobachter waren sich weitgehend darin einig, dass die Sozialpolitik der absehbaren Zukunft eher Mangelverwaltung sein würde, bzw. dass man wohl auch bereits erreichte Sicherungs- und Leistungsniveaus wieder aufgeben müssen. Die Wohlfahrtsstaatsforscher erwarteten also sozialstaatliche Leistungskürzungen, die sich aber empirisch – wenn überhaupt – nicht in dem erwarteten Ausmaß beobachten ließen, was dann häufig mit einer veränderten Logik des Parteienwettbewerbs begründet wurde. Denn die ‚*new politics of the welfare state*‘ (Pierson 2001), so hieß es, unterschieden sich grundsätzlich von der hergebrachten Logik der Parteienkonkurrenz, bei der linke Parteien für Sozialstaatsexpansion standen, während sich konservative Parteien dieser Expansion entgegen stellten. Da Leistungsempfänger politischen Widerstand gegen Kürzungsvorhaben mobilisierten, und Leistungskürzungen generell unpopulär seien, würden sich linke wie rechte Parteien gleichermaßen nur durch geschickte Politiken der Verantwortungsdiffusion und des *blame shifting* überhaupt an diese dornige Materie wagen. Und angesichts der politischen heiklen Mission, nicht Gewinne, sondern Verluste verteilen zu müssen, könnte es sogar sein, dass gerade Parteien mit einer generell wohlfahrtsstaatsfreundlichen Reputation, das heißt linke Parteien, eher in der Lage sein würden, für unabwendbar gehaltene Sozialstaatskürzungen zu exekutieren. Schließlich würden sie nicht so leicht in den Verdacht geraten, das Sozialstaatsprojekt als solches abwickeln zu wollen. Stattdessen könnten sie vielleicht sogar glaubwürdig für sich reklamieren, es durch notwendige Anpassungen an die neuen Bedingungen bewahren zu wollen. Diese Logik wird in der Literatur als ‚*Nixon-goes-to-China*‘-Effekt bezeichnet (Ross 2000; Kitschelt 2001).

In gewisser Weise schien die deutsche Sozialpolitik der jüngsten Vergangenheit dieser Prognose zu entsprechen: die christlich-liberale Koalition scheute 16 Jahre trotz ihrer anfänglich akzentuierten Wende-Rhetorik tiefgreifende Sozialstaatskürzungen, führte stattdessen mit der Pflegeversicherung sogar einen neuen und langfristig teuren Sozialversicherungszweig ein. Und obwohl die rot-grüne Koalition unter Kanzler Schröder 1998 auch mit dem Protest gegen die marginalen sozialpolitischen Reformvorhaben, zu denen sich die CDU/FDP-Regierung nach 1996 schließlich doch gezwungen sah, an die Regierungsmacht gelangte, setzte eben diese Koalition aus SPD und Grünen in ihrer zweiten Amtszeit nach 2002 mit der Agenda 2010 die wohl radikalste Reform bundesdeutscher Arbeitspolitik der Nachkriegszeit um.

Die elektoralen Rückwirkeffekte dieser und verwandter Reformen (wie bspw. die 2009 erfolgte Anhebung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung von 65 auf 67 Jahre) scheinen nun jedoch nicht der in der Literatur formulierten Erwartung zu entsprechen, dass der Bürger bzw. Wähler linker Parteien eher als rechten schmerzliche Eingriffe in den sozialpolitischen Status Quo nachsehen würde. Vielmehr scheint die Agenda 2010 den Beginn des Sinkflugs der SPD in den Zustimmungswerten und Stimmenanteilen zu markieren: Schröder und die SPD hatten die Bundestagswahl von 1998 mit einem Stimmenanteil von 40,9 Prozent gewonnen – 2009 war dieser auf 23 Prozent geschrumpft. Vier Jahre später standen die Dinge nicht viel besser für die Sozialdemokraten: Mit lediglich 25,7 Prozent ging die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag verloren. Im Gegensatz dazu hatte es die PDS, der Konkurrent auf der Linken, in der 1998er Wahl nur äußerst knapp über die Fünfprozenthürde geschafft (mit 5,1 Prozent), und in der darauffolgenden Wahl verfehlten die Ex-Kommunisten diese Hürde sogar ganz. Heute jedoch ist Die Linke, eine Fusion aus der im Osten etablierten PDS und der im Westen als Anti-Agenda Partei gegründeten WSAG, die drittstärkste Kraft im Bundestag und die bundesweite Etablierung einer Partei links von der SPD – das absolute Horrorszenario der Sozialdemokraten – scheint gelungen.

Diese Entwicklung steht nun besser im Einklang mit neueren Studien, die betonen, dass sich an der parteipolitischen Logik der Sozialpolitik in unseren *'times of diminished expectations'* gar nichts so Grundlegendes geändert hat. Linke sind weiterhin Verteidiger des Wohlfahrtsstaates und werden für Kürzungspolitiken bestraft, insbesondere, wenn es Parteienkonkurrenz im linken Spektrum gibt – oder wenn sie, wie im deutschen Fall, überhaupt erst durch Sozialstaatsreformen herbei gezüchtet wird. Als Variante dieses Zusammenhangs kann

die Position linker Parteien, etwa der italienischen PD oder der französischen PS, gelten, sich in Antizipation eines Wählerverlusts an eine kompromissloser positionierte Konkurrenz (Kommunisten) jeglicher Reform des Sozialstaats von vornherein zu enthalten. Rechte Parteien hingegen sind deutlich wohlfahrtsstaatsskeptischer positioniert und können daher sogar eine sozialpolitische Reformagenda mit Stimmengewinn verbinden.



Prof. Dr. Philip Manow

ist seit Oktober 2010 Professor für Vergleichende Politische Ökonomie an der Universität Bremen sowie Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung am ZeS. In seinen Arbeiten untersucht er die Politische Ökonomie entwickelter Wohlfahrtsstaaten.

manow@zes.uni-bremen.de



Dr. Hanna Schwander

ist seit 1. September 2012 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Folgen des Sozialstaatsumbaus für den Parteienwettbewerb“ der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung am ZeS. Ihre Forschungsinteressen sind Veränderungen von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik und deren Auswirkungen auf individuelle politische Präferenzen und politische Parteien. In ihrer Promotionsarbeit „The Politicisation of Insider/Outsider Divides: Labour Market Vulnerability in Western Europe“ untersuchte sie das Potential einer Politisierung der ungleichen Verteilung von Arbeitsmarktrisiken in Westeuropa.

hanna.schwander@zes.uni-bremen.de

2. DIE AGENDA 2010 UND IHR ,ELEKTORALER FALLOUT'

Diese Überlegungen sind plausibel vor dem Hintergrund des elektoralen Schicksals der Parteien in den jüngsten Wahlen – sie sind aber eben nur: plausibel. Insbesondere für Deutschland fehlt bislang eine Untersuchung über den ‚elektoralen Fallout‘ der Agenda 2010. Es fehlt eine detaillierte empirische Analyse des Verhaltens derjenigen Wählergruppen, die von der Agenda und nachfolgenden Reformen betroffen waren, also etwa Inhaber/innen von Mini-Jobs, Hartz IV Aufstocker/innen oder junge und ältere Langzeitarbeitslose. Dies liegt vor allem an einer unbefriedigenden Datenlage: Umfragedaten mit reichen Informationen zum sozio-ökonomischen Status der Befragten enthalten im Regelfall nur wenige und nur ungenaue Informationen zu den politischen Einstellungen und dem Wahlverhalten. Umgekehrt enthalten Umfragen zu den politischen Einstellungen und zum Wahlverhalten im Regelfall nur wenig Informationen zum sozio-ökonomischen Hintergrund der Befragten. In unserem Fall steht zudem häufig die Repräsentativität der Daten infrage, denn gerade die auf dem Arbeitsmarkt marginalisierten Gruppen mit sehr prekärem Beschäftigungsstatus oder die langfristig ‚abgekoppelten‘ Arbeitslosen sind in den üblichen Umfragen stark unterrepräsentiert.

Will man das Wahlverhalten gerade dieser sonst nur schwer zugänglichen Personengruppen ermitteln, liegt es näher, auf tatsächliche politische Prozessdaten, also Stimmenanteile der Parteien oder Daten zur Wahlenthaltung, zurückzugreifen und diese mit Aggregatdaten zur wirtschaftlichen Situation entweder auf Wahlkreisebene oder auf Kreisebene zu kombinieren. Dies ermöglicht den Zugang zu sehr viel reichhaltigeren Informationen über die jeweilige wirtschaftliche Situation – wobei methodische Probleme des Schlusses von Aggregatdaten auf Individualverhalten (sogenannter ‚ökologischer Fehlschluss‘) zu berücksichtigen sind.

Wir haben deshalb im Rahmen unseres Sfb-Projektes Bundestagswahldaten seit 1998 auf der Kreisebene mit umfangreichen Indikatoren zur ökonomischen und sozio-strukturellen Situation verbunden. Die Daten ermöglichen es uns, Parteistimmenanteile in Beziehung zu den ökonomischen und sozio-strukturellen Merkmalen des Kreises zu setzen. Im Zusammenhang mit unserer Fragestellung interessiert vor allem das Abschneiden der SPD unter den prospektiven ‚Agenda-Verlierer‘. Unser analytisches Vorgehen hat einen weiteren Vorteil: Es ermöglicht uns nicht nur, den Effekt der Agenda 2010 auf den Wahlerfolg der SPD gemessen am Anteil aller gültigen Stim-

men zu untersuchen, sondern auch den Effekt der Wahlbeteiligung direkt zu berücksichtigen, indem wir den Stimmenanteil der SPD in Relation zu den potentiell möglichen Stimmen, das heißt zur Zahl der Wahlberechtigten, setzen. Damit zeigen wir, inwiefern fehlende politische Partizipation der betroffenen Gruppen die elektoralen Konsequenzen der Agenda 2010 für die Sozialdemokratische Partei möglicherweise abgeschwächt hat – aber zugleich bestimmte Gruppen sich vom demokratischen Prozess der Interessenrepräsentation durch Wahlen insgesamt abgewendet haben.

Wir betrachten also insgesamt fünf Wahlen, von 1998 bis 2013, und für die Wahlen von 2009 und 2013 insbesondere den Wahlerfolg der SPD unter bestimmten Arbeitsmarkt- und Transfergruppen. Es bleibt anzumerken, dass momentan die Analyse der Wahlen 2013 noch auf einer Approximation der Landkreise anhand von Wahlkreisen erfolgte, da die genauen Daten zum Wahlerfolg der SPD auf Kreisebene noch nicht vorliegen. Gleichzeitig beziehen sich die der Analyse zugrunde liegenden Strukturdaten auf das Jahr 2010, obschon wir die aktuellsten zur Verfügung stehenden Daten verwenden.

Die Literatur zu den elektoralen Folgen des Sozialstaatsumbaus lässt erwarten, dass die SPD vor allem bei den Reformverlierer/innen an Unterstützung verloren hat. Dies führt uns zu der Frage, wer denn zu den Verlierer/innen der Agenda 2010 und der Hartz-Gesetze gezählt werden kann. Die Debatte über die Auswirkungen und konkreten Folgen der Agenda 2010 ist noch in vollem Gange, nichtsdestotrotz können bestimmte Gruppen als Verlierer identifiziert werden. Zu den klaren Verlierer/innen gehören die (qualifizierten) Industriearbeiter, welche mit der Agenda 2010 eindeutige Verschlechterungen ihrer Position hinnehmen mussten. Insbesondere die strengeren Zumutbarkeitskriterien für die Wiederaufnahme einer Stelle und die Reduktion der Bezugsdauer der lohnabhängigen Arbeitslosenentschädigung von 32 auf 12 Monate markiert einen deutlichen Bruch mit der vormaligen stark statusbewahrenden deutschen Sozialpolitik. Weniger eindeutig sind die Auswirkungen der Agenda 2010 auf die Gruppe der Arbeitslosen und Geringqualifizierten: Das erklärte Ziel der Reformen, Arbeitslose durch erhöhte Vermittlungsanstrengungen und eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes rasch wieder zu Erwerbsarbeit zu verhelfen, liegt im Interesse der Erwerbslosen selber. Gleichzeitig sehen sie sich strengeren Zumutbarkeitskriterien und vor allem einer geringeren finanziellen Entschädigung ausgesetzt. Arbeitslose sind seit der Agenda 2010 gesetzlich verpflichtet, jede zumutbare Arbeit anzunehmen, unabhängig vom Ausbildungsniveau des Erwerbslosen oder des Lohnes der neuen Arbeit.

Die Situation ist besonders schwierig für ältere Arbeitslose, deren Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt noch immer schwer fällt, denen aber gleichzeitig die Agenda 2010 den Weg in eine frühe Verrentung versperrt hat. Ebenso ambivalent präsentiert sich die Situation für die Geringqualifizierten: Die Reformen haben dazu beigetragen, dass Deutschland einen auch im internationalen Vergleich ausgeprägten Niedriglohnsektor hat, was die schwierige Frage aufwirft, ob ein schlecht bezahlter Job besser als gar kein Job sei. Auch sind Geringqualifizierte mit ihren geringeren Löhnen von den erhöhten Zumutbarkeitskriterien betroffen, hingegen wirkt sich der Status-Verlust nach einem Jahr Arbeitslosigkeit weniger stark aus.

Das Kernstück unserer Analyse ist jedoch der Fokus auf neue, atypische Erwerbsformen, wie zum Beispiel Mini-Jobs und andere Formen der geringfügigen Beschäftigung, die erst durch die Agenda 2010 entstanden sind. Aus diesem Grund beziehen sich unsere Analysen hierfür nur auf die Wahlen 2009 und 2013. Für diese Gruppen auf dem Arbeitsmarkt sind Analysen beruhend auf Individualdaten faktisch unmöglich, da die meisten Umfragen wenig Informationen zum sozio-ökonomischen Hintergrund der Befragten erheben. Zudem stellt sich das Problem der Repräsentativität solcher Daten, da die betroffenen Gruppen in absoluten Zahlen nicht nur relativ klein sind, sondern wie alle sozial benachteiligten Gruppen in Umfragen unterrepräsentiert sein werden. Die bereits erwähnte Frage nach der individuellen Einschätzung ihrer Arbeitsmarktsituation stellt sich im Falle der Mini-Jobber umso drängender.

3. RESULTATE

Unsere Modelle basieren auf linearen Regressionsanalysen und kontrollieren für das pro-Kopf Einkommen, die durchschnittliche Wahlbeteiligung, die Anzahl der Einwohner zwischen 50 und 64 Jahren sowie die Siedlungsstruktur des Kreises. *Abbildungen 1* und *2* stellen die Koeffizienten unserer Analyse des SPD-Wahlerfolges von 1998 bis 2013 dar, wobei *Abbildung 1* sich auf den Wahlerfolg der SPD gemessen an allen gültigen Stimmen bezieht und *Abbildung 2* den Wahlerfolg der SPD gemessen an den Wahlberechtigten wiedergibt, das heißt die Wahlenthaltung berücksichtigt. Unsere Analysen lassen folgende Schlüsse zu: Bis 2009 war die SPD noch immer eine Partei mit starker Unterstützung unter der Industriearbeiterschaft sowie hoher Unterstützung bei geringqualifizierten Arbeitnehmern. Im Zeitraum der untersuchten Wahlen hat sie zwar Unterstützung in den industrialisierten Gebieten verloren, wie die Balken links in *Abbildung 1* zeigen, aber bis 2009

führte eine hohe Industriebeschäftigung zu einem stärkeren Wahlergebnis der SPD. Jedoch gilt dieser Befund für die Wahlen seit der Agenda 2010 nicht mehr, wenn wir auch diejenigen berücksichtigen, die der Wahl fernbleiben. *Abbildung 2* zeigt, dass in diesem Fall eine höhere Industriequote bereits seit 2005 nicht zu einem höheren Wahlerfolg der SPD führt. Wir schließen daraus, dass die Agenda 2010 im Fall der industriellen Kernwählerschaft zwar zu einer Entfremdung der Partei geführt hat, diese übersetzt sich jedoch nur teilweise in elektorale Nachteile für die SPD, da die enttäuschten Industriearbeiter der Wahl fernbleiben und damit ihre Stimme auch keiner anderen Partei zugute kommt.

Der zuvor skizzierte ambivalente Einfluss der hohen Arbeitslosigkeit auf den Wahlerfolg der SPD spiegelt sich in unseren Befunden wider. Während die Arbeitslosenquote in den post-Agenda Wahlen seit 2009 *per se* einen leicht positiven Effekt auf das sozialdemokratische Wahlergebnis zeigt, wirkt sich eine höhere Arbeitslosigkeit bei älteren Bürger/innen im gleichen Zeitraum negativ auf das Wahlergebnis der SPD aus, ein Befund, der vor dem Hintergrund der höheren Anforderungen, die das neue Regime auch an ältere Erwerbslose stellt, verstanden werden kann. Im Unterschied zu jüngeren Arbeitslosen, die von den Aktivierungsmaßnahmen und dem allgemeinen Aufschwung am Arbeitsmarkt profitierten, blieb die Arbeitssuche für ältere Arbeitslose schwierig (Hassel/Schiller 2010). Zudem beendete die Agenda 2010 die letzten Frühverrentungsmöglichkeiten für ältere Arbeitslose. Auch die Erhöhung des Rentenalters von 65 auf 67 Jahre, die einzige größere sozialpolitische Maßnahme der Großen Koalition, die vom sozialdemokratischen Sozialminister Müntefering explizit und gegen den Willen von Teilen seiner Partei mitgetragen wurde, betrifft ältere Arbeitssuchende negativ.

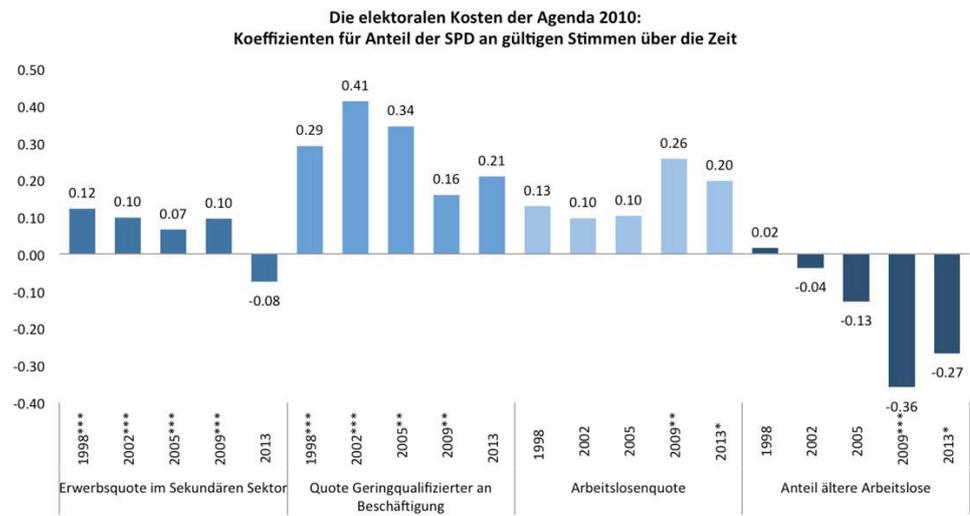
Nun zu den direkten Effekten der Agenda 2010. Die Stärke der direkten Betroffenheit einer Region von der Agenda 2010 messen wir anhand der Aktivierungsquote bei Arbeitslosen, das heißt, den Anteil der Arbeitslosen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen. Dieser zeigt jedoch keinen Einfluss auf das Wahlergebnis der SPD, weder für jüngere noch für ältere Arbeitslose. Anders präsentieren sich die Ergebnisse für geringfügig Beschäftigte in Mini-Jobs, wobei sich hier ein Geschlechterunterschied zeigt. Geringfügig Beschäftigte sprechen sich allgemein nicht für die SPD aus. Da diese aber häufig nicht zur Wahl gehen, halten sich die elektoralen Kosten für die SPD in Grenzen. Die SPD profitiert jedoch, wenn geringfügige Beschäftigung ein weibliches Phänomen ist. Es scheint, als würde weibliche geringfügige Beschäftigung eher als eine positive Chance

wahrgenommen werden, während männliche geringfügige Beschäftigung als prekär interpretiert wird. Es scheint, dass die Erwerbstätigkeit für viele Frauen in Deutschland noch immer ein ergänzendes Zweiteinkommen darstellt, welches der Familie einen Zusatzverdienst ermöglicht, von welchem sie jedoch nicht abhängt (Pfau-Effinger 2000). In diesem Sinne kann die von Sozialabgaben befrei-

te geringfügige Beschäftigung durchaus ein Weg sein, erstens Familie und Erwerbstätigkeit zu vereinbaren und zweitens die stagnierenden Reallöhne des letzten Jahrzehnts etwas aufzubessern. Wer hingegen von einer geringfügigen Beschäftigung seinen Lebensunterhalt bestreiten muss, steht der Agenda 2010 und der dafür verantwortlichen Partei deutlich skeptischer gegenüber.

Abbildung 1:

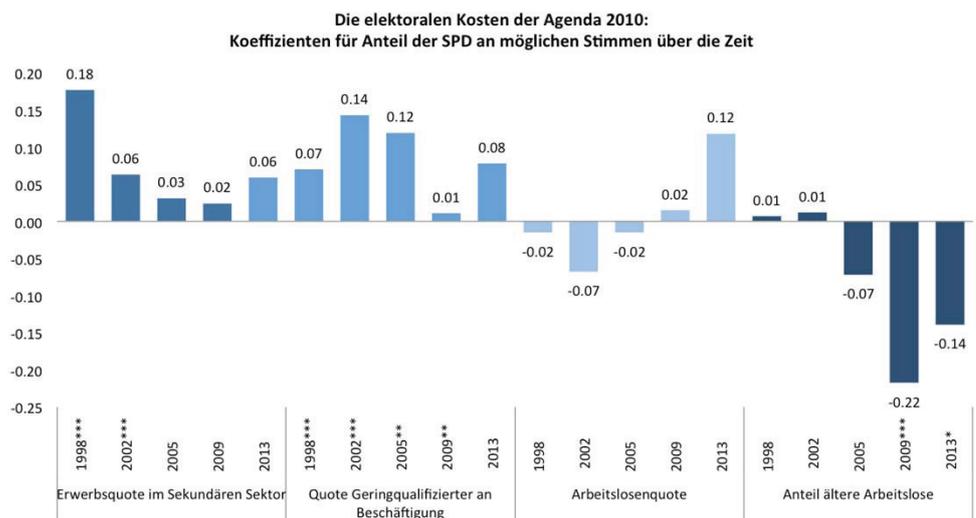
Koeffizienten für Anteil der SPD an gültigen Stimmen über die Zeit



Hinweis: Die Sterne oberhalb der Jahreszahlen geben die Signifikanzlevels an: * = 0.05, ** = 0.01, *** = 0.001

Abbildung 2:

Koeffizienten für Anteil der SPD an möglichen Stimmen über die Zeit



Hinweis: Die Sterne oberhalb der Jahreszahlen geben die Signifikanzlevels an: * = 0.05, ** = 0.01, *** = 0.001

4. ZUSAMMENFASSUNG

An den elektoralen Folgen von Sozialstaatsreformen besteht ein wachsendes Interesse, aber aufgrund einer oft unzureichenden Datengrundlage ließen sich viele Fragen von sowohl theoretischem als auch praktischem Interesse bislang kaum beantworten. In dem Sfb-Projekt „Die Folgen des Sozialstaatsumbaus für den Parteienwettbewerb“ haben wir für die Bundesrepublik Deutschland detaillierte Daten zur sozio-ökonomischen Situation in Kreisen oder Wahlkreisen mit politischen Prozessdaten, also insbesondere Daten zu den Stimmenanteilen der Parteien und zur Wahlbeteiligung, verbunden. Auf dieser Grundlage können wir insbesondere den elektoralen Niederschlag der Agenda 2010 und der mit ihr verbundenen Wohlfahrtsstaatsreformen untersuchen. Im Mittelpunkt dieses Beitrags stand besonders das Schicksal der SPD in den fünf Wahlen von 1998 bis 2013 – wobei die Resultate insbesondere zur letzten Wahl vom September 2013 noch vorläufig und daher mit Zurückhaltung zu interpretieren sind. Auch sind zur Absicherung unserer bisherigen Befunde noch weitere Robustheitstests und methodische Kontrollen notwendig.

Wir haben hier vor allem das Wahlverhalten bestimmter von den Reformen besonders betroffener Arbeitsmarktgruppen bzw. sozialstaatlicher Transferempfänger/innen untersucht. Unsere Analyse zeigt, dass die SPD mit einer stetig abnehmenden Unterstützung aus dem Bereich der Industriearbeiterschaft konfrontiert ist. Und auch in einer Arbeitsmarktgruppe wie den geringfügig Beschäftigten nimmt der Anteil der SPD-Wähler deutlich ab. Der Einbruch bei einer besonders von den Reformen betroffenen Gruppe, den älteren Arbeitslosen, ist ausgesprochen markant. In erheblichem Ausmaß manifestiert sich die Enttäuschung bestimmter Wählergruppen von der SPD jedoch generell in der Wahlenthaltung. Aber auch für diesen Zusammenhang sind noch weitere Auswertungen, etwa zum Abschneiden von Protestparteien, notwendig.

LITERATUR

- Hassel, Anke; Schiller, Christof, 2010: *Der Fall Hartz IV. Wie Es Zur Agenda 2010 Kam Und Wie Es Weitergeht*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Kitschelt, Herbert, 2001: „Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When Do Politicians Choose Unpopular Policies?“, in: Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 265-302.
- Pfau-Effinger, Birgit, 2000: *Kultur and Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie im Internationalen Vergleich*. Opladen: Budrich.
- Pierson, Paul, 2001: „Introduction: Investigating the Welfare State at Century’s End“, in: Id. (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 1-14.
- Ross, Fiona, 2000: „‘Beyond Left and Right’: The New Partisan Politics of Welfare“, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13: 155-83.

The European Union at the Crossroads: Completing Integration, or Hastening Disintegration

"I'm wishing for a transformation that will turn the crisis headwind into a tail-wind for the next qualitative leap in European policy, like what we saw [with German unification] in 1989... It remains to be seen what form of statehood this model might take – we'll experience it, when we accomplish it."
*Adolf Muschg, Swiss novelist [*1934], October 3, 2012, in an official speech for German Unification Day in the old national parliament building in Bonn.*

1. INTRODUCTION

In this contribution I summarize an argument that I presented at this year's Beijing Forum on November 2, 2013, in a lecture at Fudan University in Shanghai on November 1 (see *Image 1*), and at the Institute for European Studies of the Chinese Academy of Social Sciences on November 4, 2013. These lectures built on a presentation at a social insurance workshop in 2012 in Vienna (see Leibfried 2013).

This report starts with the epitaph above because I would like to provide a German perspective on the European Crossroads, a perspective that is not at all congruent with the official German stance in Berlin, but one that dares – not only – our German officials to be more radical, more constructive in transforming the 'European House' at today's crossroads of European integration.

2. THE NATION STATE: THE INDISSOLUBLE WEDDING OF CAPITALISM AND SOCIAL SECURITY IN THE 20TH CENTURY

If we look back at Western nation state development in the 20th century, we see three epochs and one 'game-changer' (Rieger/Leibfried 2003).

From the 1870s to August 1914 we can make out a 'first phase of globalization'. The 'four freedoms', which we are so proud of in the European Union (EU) today, already obtained then: free mobility of persons as well as free movement of goods, services, and capital. But the first globalization fell apart with the guns of August, actually on July 28, 1914. From August 1914 to the 1960s half-century of 'global protectionism' followed: jobs were then, supposedly, protected through closed economies in closed nation states and for a while via Keynesianism. Then, from the 1970s to the present, a 'second phase of globalization' unfolds: nation states now begin to undo protectionism step-by-step, making European (market) integration and global market opening possible. Globally speaking the second phase is distinct from the first in that the free mobility of persons is no longer guaranteed – it is secured only in the framework of European integration and the 1957 Treaty.

And what was the 'game-changer' that moved nation states out of protectionism? I would submit that, in Western Europe, it was the expansion and universalization of the 'welfare state' that began in the 1950s and reached North America in the 1960s. 'Security for all' was now achieved through 'social security', which allowed nation states to move beyond protectionism, making European (market) integration and the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1948 ff.) plus the World Trade Organization (WTO 1995 ff.) successes possible. What are the most important characteristics that need to be highlighted in this development? Two issues stand out:

First, it is protectionism rather than globalization that shaped most of the 20th century, and it took a lot of political effort to push it back and to contain it. Protectionism was the rule, not the exception. We need to understand that 'protectionism was also a form of social policy': it claimed to protect jobs by shielding an industry from international competition. But welfare state expansion after the 1950s – the universalization of the welfare state –

provided direct relief, through unemployment insurance, retraining, reliable pensions, etc. These processes created the social space for removing protectionism and for a second globalization to develop, within which European integration could be unleashed since the 1970s.

Second, the 20th century trajectory reveals that globalization is not a 'natural given'. Rather, it is a 'fragile political construction' that rests on international and intra-European agreements and that needs a steady and active political input of 'systems maintenance' in domestic politics. Protectionism is always a ready fallback position, the 'Plan B' to fall back on if 'Plan A' falls apart.

3. EUROPE: CAN IT CONSUMMATE THE MARRIAGE IN THE 21ST CENTURY?

We need to think of European integration as an ellipse that has two foci. European integration requires market and social integration. Without both and without a careful balance between them, in the long run, integration flies apart. These two foci are mirrored in numerous Jacques Delors quips from the 1980s about the need for a social interface in European integration: "You can't fall in love with a market", and he added, "Europe needs to have a soul to become a real political union..."

The first plans for a European monetary union in the 1970s took note of that need. They were based on the experience of other unified currencies, but they sensibly required the union to take up five to eight per cent of the overall European (EC, EU member states) gross national product (GNP) so it would be a buffer against crises and market swings (Marjolin Report 1975; MacDougall Report 1977; Taylor 1983: 223).

A buffer would require a re-distributive capacity between center and periphery, between the 'European banana' and its environment (see *Image 2*; the banana today would extend all the way to Catalonia and look more like a boomerang) or between the European well-to-do and the European poor (see ECB 2013). A buffer of five to eight per cent European GNP would not be big enough for a full-fledged European welfare state, but it would be sizeable enough to 'back-up' national welfare states. The Marjolin report in 1975 was, amongst other things, proposing a European 're-insurance' scheme for national unemployment insurances – following the US model of federal unemployment insurance (Blaustein et al. 1993; DeWitt et al. 2008; Münnich 2010; Singleton 2000; Sjöberg et al.



Prof. Dr. Stephan Leibfried

Since 1988 to date Stephan Leibfried co-directs the Department „Institutions and History of the Welfare State“ of the Centre for Social Policy Research (ZeS). He is also director of the Collaborative Research Center 597 „Transformations of the State“ founded in 2003, where some 80 scholars in political science, law, sociology, economics and communication studies work together. In 2006 he was accepted as an Ordinary Member of The Berlin-Brandenburg Academy of Sciences and Humanities with its three-hundred-year-old tradition of uniting outstanding scholars and scientists across national and disciplinary boundaries. Since 2009 he is a member of the Academy-Board and Head of the Social Sciences Class.

stfl@zes.uni-bremen.de

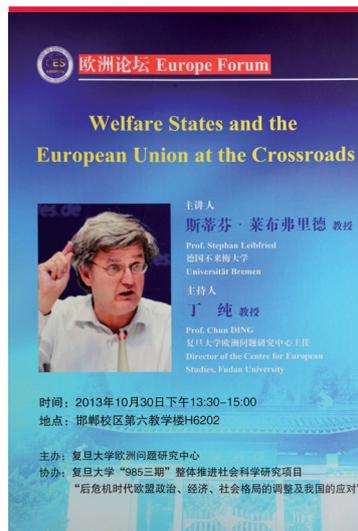


Image 1:
Stephan Leibfried gets „shanghaied“ at Fudan University



Image 2:
The European Banana: Feeding social insurance re-insurance at EU-level

Source: Wikipedia Commons

2010) – and huge European infrastructure projects (railways, highways, dams, etc.). Roosevelt certainly was an inspiration for the Marjolin group. Behind all that lies one *quid pro quo*: The productive industries concentrated in the ‘European banana’ obtain full access to a huge European market. In exchange they have to share some of their wealth and cultivate social integration in all of Europe by ‘re-insuring’ national welfare states, by running infrastructure projects connecting center and periphery, etc. This was the European Deal envisioned then.

The second time around the currency union came hastily: the window of opportunity for it suddenly opened with German unification in 1989. Due to that haste the union came without buffers, simply based on ‘treaties’ – and betting on post-hoc solutions as problems arose. As a result, today’s EU still acquires only one per cent of Europe’s GNP. Compare this to member states, whose governments take up some fifty per cent of their national GNPs, about half of that spent on social expenditures. Without buffers the EU is laid bare in the current crises.

The fiscal power centre of the EU therefore remained with nation states or in the European Council, and at the start of the 21st century the EU seemed unable to maneuver, frozen in paralysis, an atmosphere caught well in *Image 3*. The crises after 2007 have not improved the situation, although the pressures for finding a sensible solution have increased.

4. A CAUTIONARY TALE: MARRIAGE, AMERICAN STYLE

If the EU stayed paralyzed and cannot get its ‘Social Europe’ act together, and since nation states – in a currency union – have lost much of their individual capacity to buffer against crises, we may observe a slow un-making of social peace at the nation state level. We have observed and may continue to observe developments similar to those in the United States (US) in the last thirty years. There we saw

- a thinning out of the middle class and class polarization,
- a devolution of risk from central to state or even local level,
- a privatization of social security,
- a rise of public, right-wing support for protectionism, of politics against the ‘great sucking sound’, and
- an increase of political polarization, a tale of ‘two’ political ‘nations’ and of a house divided.

Richard M. Nixon – in tandem with Patrick Moynihan – today looks like ‘the last of the New Dealers’, as he still pushed for welfare state expansion in old age and welfare programs. Ronald Reagan shifted gear: Out with the New Dealer’s welfare state – or at least freeze it – and in with the anti-discrimination litigation state (Nivola 1997) that circumvented traditional welfare statism.

Image 3:

“On Course” by Gerhard Glück (*1944)

An ironic comment on the 2001 Treaty of Nice, employing the classic metaphor of the ship of state. 2nd prize in the 2nd German Cartoon Competition, “Viva Europa”.



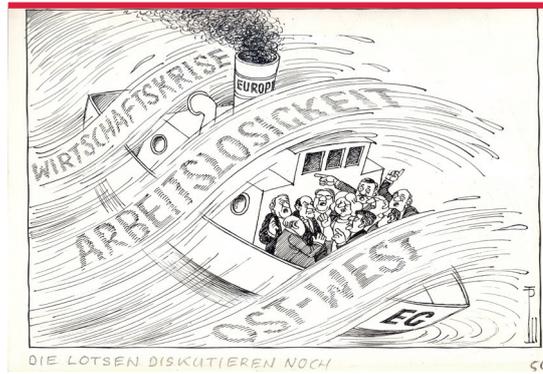
Twelve men in a rowboat on a choppy sea. They look like a team, with matching yellow shirts and blue caps with yellow stars, but their rowing is not synchronized. One crew member is hanging over the railing, another is beating his mates with an oar. Someone in the stern holds a tattered EU flag aloft, and its stars are scattering slowly in the wind. But the crew is still in good spirits, the boat is still afloat, and there are a few bright rays of hope among the dark clouds.

This may well become Europe's story too, especially since the EU after the 1970s has developed quite forcefully in anti-discrimination legislation, unless the EU actually takes up the fight against these divisive developments, supra-nationally and nationally.

5. THE HOMEGROWN EUROPEAN APPROACH: 'SOCIAL EUROPE'

The alternative to the marriage American style would be to lift the marriage of capitalism and social security from the 'nation state' to the European level. The idea of a 'Social Europe' has accompanied European integration from the start, though a breakthrough was never achieved fully. When the EU was founded, the process was accompanied by an intensive debate over a common welfare state. France, from 1955 to 1957, was vehemently pushing for uploading its welfare state model to the European level. It felt it had a welfare benefits disadvantage *vis-à-vis* Germany after having introduced gender equality. But the four other founders of the European Community (EC) – Benelux and Germany – were opposed to this proposal, and Italy was mainly for including the freedom of mobility only, a freedom that had not been part of the 1955 negotiation consensus. France influenced the Treaty in some clauses, like gender equality and vacations, but it did not win the war. Anyhow, to simply upload some – Bismarck, Beveridge, or French – model to the European level would not have made sense then, as we also see today. Since 1955 the universal welfare state model has been well-anchored at the member state level in various ways, and that covers all 17 members of the currency union and most of the other 27 member states. One can, therefore, start to think about generalizing and securing the model at the EU-level. Since 1955 the issue of a 'Social Europe' has reappeared repeatedly on the European agenda, as *Image 4* shows for 1981 and as we can reconstruct in a limited way from the legal discourse on European social law for some decades (Becker 2010, 2012; Leibfried 2010).

The crises since 2007 have now been pushing the Union into a crossroads: EU legitimation depends on saving people as well as banks, but until now it has mainly saved banks and states, not people. And, a new 'game-changer' has appeared at the EU-level: Europe supra-nationalized its currency in 2001, and has been supra-nationalizing its bank and fiscal policy since then, taking policy instruments away from nation states with which they traditionally had buffered their welfare states, for example by devaluing the national currency.



Note: The Waves = Economic Crisis, Unemployment, East-West.

Source: Haus der Geschichte, Bonn

Image 4:

"The helmsmen are still arguing" (1981) by Peter Leger (*1925-†1991).

At the Luxembourg Summit on 1 July 1981 François Mitterand (*1916-†1996) tried to extend his "projet sociale" to the EC-10. Many smaller countries supported him, but he was blocked by Margaret Thatcher (*1925-†2013) and Helmut Schmidt (*1918). In 1983 the "projet sociale" also faltered in France.

Therefore, the EU must now also find a way to re-insure its national welfare states at the supra-national level. The issue has flashed up as a way forward here and there at the EU level, be it in academic work for the Commission (Atkinson 2013), in several statements of Commissioner László Andor¹, who is responsible for Employment, Social Affairs and Inclusion, or in demands made from France and its industries². The EU-17 is common currency territory, but it has no real capacity to deal with social 'cum' fiscal crises systematically, or, even better, automatically. Expressed in institutional Eurospeech, presently EU-water always runs downhill to the Economic and Financial Affairs Council made up of national finance ministers (ECOFIN), and the Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (EPSCO) would need to be turned into a real countervailing power, into the core of the second focus of the EU power ellipse.

If the EU does not manage to go into that direction, it runs the risk of backsliding as a Union: Protectionist undercurrents may win prominence. We probably will not see a return to the closed national economies of the first half of the 20th century. But, without a 'Social Europe', we may see member state blocs in the North, the East, and the South resorting to protected regional markets and regional political alliances. A Europe of variable geometries, but in reverse gear.

¹ E.g. "What does more Europe mean?", Speech from October 11, 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-721_en.htm. The debate is being followed in detail in the monthly "Eureport social" published from Brussels.

² "France calls for European unemployment insurance", September 18, 2013, <http://investmentwatchblog.com/france-calls-for-european-unemployment-insurance/>

6. NECESSARY BUT NOT SUFFICIENT: WHAT MORE IS REQUIRED?

This should not be misunderstood: I do not think that 'Social Europe' is a panacea for solving all of Europe's integration problems. A lot more needs to happen in parallel, and I would like to point to a few of these issues:

- Expand the European budget from one per cent up to five to eight per cent of the European Gross domestic product (GDP) (nation states ~ 50 per cent). 'Social Europe' may take up some one or two of these percentage points, the rest is about infrastructure projects and the likes. That requires a much enhanced management capacity at the European level.

Image 5:

Stephan Leibfried at the Beijing Forum - Illustrating 'machine politics' with Chicago's past



Image 6:

Michaela's 1952 outcry. (Michaela is Germany's female variety of John Doe)
Wolfgang Hicks (1909-1983), Die Zeit, June 5.



... and then I need a lifeboat all for myself.

The boat's names from left to right: United Europe, Schumann Plan, European Army, U.S. Guarantee.

- State-building efforts are required in some member states: Replace national 'machine politics' (see Image 5) with a reliable civil service in some problematic southern member states. Before 2007 some of these states, like Italy, had looked to Europe as a bypass to normal politics, first by circumventing their downtrodden national political system and then by reforming it from above.
- After 2007 the EU will have to pro-actively cope with southern backlash in public opinion. The former liberator is now seen as a neo-colonial power, partly because the austerity approach is all that is on offer – but an ellipse with one focus does not work.

A European New Deal simply cannot play with the old deck. The European house will have to be rebuilt also way beyond 'Social Europe', and not just refurbished.

7. VIEWING THE FUTURE THROUGH THE LENS OF THE PAST: WHAT WE CAN LEARN FROM THE US?

Maybe the US does not only have a cautionary tale to offer to us, but possibly also features a salutary one. Socio-economically, the US experience of the last forty years is a cautionary tale. But in terms of market integration and state-building since the 17th century, and especially since 1789, the US may also provide us with some positive instructions. Is US constitutional development a model for the EU? American Supreme Court Judge Wiley Rutledge noted in 1947 (cited according to Stevens 2012):

"So by a stroke as bold as it proved successful, they founded a nation [in 1789], although they had set out only to find a way to reduce trade restrictions. So also they solved the particular problem causative of their historic action, by introducing the commerce clause in the new structure of power."

Thus, the 13 colonies, which had formed as colonial states for some time, had banded together and fought against England, and at first formed a loose confederation. In 1789 its members were trying to find a way out of their paralyzed Confederation of 1777; it took them until 1781 to accept the Articles of Confederation. The paralysis of the confederation is easily characterized: no money for the central government; massive implementation deficits; no respectable government. In short, entropy, to be overcome in 1789.

Supra-national state-building in the US was made possible only through the federal guarantee of the freedom to build a 'common market' and a 'supra-states' court that struck the balance between the federal and the state level. The issue of whether this would amount to a 'real state' – is the US a confederation of sovereign states? a federal state? or some encounter of a third kind? – did not start to get solved until another crisis came along, the civil war from 1861 to 1865, i.e. some eighty years later. And even then, it remained unclear for some time what sort of a political construction the US was all about (Buxbaum/Hopt 1988: Ch. 2; Skowronek 1982). That clarity – as a theory of federalism – did not come until we reached the 20th century.

Could this potentially sound like EU-constitutional history, if it came to a positive end? Naturally, a lot of things are different, e.g. that the ‘confederated’ states of the EU are developed welfare states. There will therefore be a need to find new solutions for that. We cannot trust that the Russian Dolls principle of ‘functional integration’ and interdependence will automatically lead to an ever more and better Europe. We will need to actively construct our new European ‘moral economy’ of welfare, our ‘Plan A’, these days, if we are not to be thrown back to ‘Plan B’. But as Germans, we can already be sure today that we will not get to ‘Plan A’ if we behave like Michaela did in 1952 on *Image 6* when she was only confronting the European Community for Coal and Steel of April 18, 1951, in force July 23, 1952.

To be able to escape successfully with a simple German life boat is much less likely today than it was in 1952. Globalization, the dismantling of the ‘container state’, our being at the center of an integrated EU-market web, and Germany’s shrinking to the size of a small nation state in today’s more tightly knit globe – all that makes it unlikely that such an escape act will really work. But then it would be better for Germany to focus all its energies on cooperatively facing the challenge at hand in the EU 17 and 27, than on doing only what is immediately required as crisis containment and individually sidestepping the grand challenge.

Also, we should not waste our time with worrying excessively about the nature of the state beast we are now engaged with, as our German Supreme Court – the Federal Constitutional Court in Karlsruhe – and our German national politics tend to do, thus recycling old nation state characteristics into barriers to further integration. We should leave ‘originalism’ to some judges on the US Supreme Court. We need to take Muschg seriously: “It remains to be seen what form of statehood this model might take – we’ll experience it, when we accomplish it.” If we do not get there, we will have a lot more to worry about.

REFERENCES

- Atkinson, Anthony B., 2013: *Ensuring Social Inclusion in Changing Labor and Capital Markets*, Brussels: EU 2013 (European Economy, Economic Papers 481, April); http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/ecp481_en.htm.
- Becker, Ulrich, 2010: “Der Sozialstaat in der Europäischen Union” [The welfare state in the European Union], in: Ulrich Becker, Ulrike Haerendel (eds.), *Sozialstaat Deutschland: Geschichte und Gegenwart. Gerhard Ritter zum 80. Geburtstag gewidmet*. Bonn: Dietz, 313-335.
- 2012: “Die Sozialpolitik im Spannungsverhältnis von Nationalstaat und supranationalen Institutionen” [Social policy at the strained interface between nation state and supra-national institutions], *Sozialer Fortschritt* 61 (5): 86-92.
- Blaustein, Saul J.; Cohen, Wilbur J.; Haber, William, 1993: *Unemployment Insurance in the United States: The First Half Century*. Kalamazoo, Michigan: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Buxbaum, Richard M.; Hopt, Klaus J., 1988: *Legal Harmonization and the Business Enterprise: Corporate and Capital Law Market Harmonization Policy in Europe and the U.S.A.* Berlin: de Gruyter [Series European University Institute, 2.4. Series A, Law; Integration through Law: Europe and the American federal experience; vol. 4].
- DeWitt, Larry W.; Béland, Daniel; Berkowitz, Edward D. (eds.), 2008: *Social Security: A Documentary History*. Washington, D.C.: CQ Press.
- ECB (European Central Bank), 2013: *The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey: Results from the first wave*. Frankfurt: ECB, Statistics Paper Series, No. 1 (April); <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbsp2en.pdf>.
- Leibfried, Stephan, 2013: “Europa am Scheideweg: Wege aus der Depression”, *Soziale Sicherheit* 4: 180-185.
- 2010: “Social Policy: Left to the Judges and the Markets?”, in: Helen Wallace, Mark A. Pollack, Alasdair R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 6th edn., 253-281 [7th edn. in preparation for 2014].
- MacDougall Report, 1977: *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*. Brussels: Commission of the European Communities; Vol. I: General Report (April); http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf; Vol. II: http://www.cvce.eu/content/publication/2012/5/31/91882415-8b25-4f01-b18c-4b6123a597f3/publishable_en.pdf.
- Marjolin Report, 1975: *Report of the Study Group ‘Economics and Monetary Union’*. Brussels:

Commission of the European Communities, DG ECFIN (March); http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter7/19750308en57reportstudygroup.pdf.

Münnich, Sascha, 2010: *Interessen und Ideen: Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA*. Frankfurt a. M.: Campus.

Muschg, Adolf, 2012: "Averice and Stinginess. The Crisis gives Europe a Chance to Proof, that our Right to Exist on this Planet does not Depend on Economic Growth. Our European Heritage is not Negotiable – on no Floor of any Stock Exchange in this World", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, October 4, 231: 30.

Nivola, Pietro S., 1997: "American Social Regulation Meets the Global Economy." in: Id. (ed.), *Comparative Disadvantages. Social Regulations and the Global Economy*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 16-65.

Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan, 2003: *Limits to Globalization: Welfare States and the World Economy*. Cambridge: Polity Press.

Rodrik, Dani, 2011: *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States and Democracy can't Coexist*. New York: Oxford University Press.

Rutledge, Wiley, 1947: *A Declaration of Legal Faith*. Lawrence, Kansas: University of Kansas Press.

Singleton, Jeff, 2000: *The American Dole: Unemployment Relief and the Welfare State in the Great Depression*. Westport, Connecticut et al.: Greenwood Press.

Sjöberg, Ola; Palme, Joakim; Carroll, Eero, 2010/2012: "Unemployment Insurance", in: Francis G. Castles et al. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press 2010, 420-434.

Skowronek, Stephen, 1982: *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge (UK), New York: Cambridge University Press.

Stevens, John Paul, 2012, "Should we have a New Constitutional Convention?" *New York Review of Books*, October 12; <http://www.nybooks.com/articles/archives/2012/oct/11/should-we-have-new-constitutional-convention/>

Taylor, Paul G., 1983: *The Limits of European Integration*. New York: Columbia University Press.

Impressions from the Beijing Forum



The Land of Freedom and Inequality: Democracy and the Welfare State in the United States of America

Barack Obama's election in 2008 brought hopes of reversing two decades of conservative ascendancy in American social policy. Yet, while the Affordable Care Act stands as an historic achievement, by and large it has not altered the US's distinctive reliance on incentivizing the private sector to provide social protection. And by offering to cut Social Security and Medicare benefits in exchange for alterations to the tax code, Obama has risked even the limited forms of social protection currently available. Far from building an enabling welfare state, such changes would further undermine public support for social protection and fail to respond to the new risks characteristic of a post-industrial society.

More fundamentally, the Democrat's inability to attenuate the anti-statist direction of American politics also means the failure to reverse rising social inequality, inequality that is both intrinsically troubling and, perhaps more importantly, threatening American democracy. Today, America has both the worst social stratification (Gini coefficient of 0.378 versus OECD average of 0.314) and among the least class mobility (47 per cent of individual earning power explained by parental economic status) of the so-called developed Western democracies (Isaacs/Sawhill/Haskins 2008; OECD 2011). The situation is even more striking when it comes to the super-rich – those in the top one per cent of the income distribution who received 23.5 per cent of America's total income in 2007 (Atkinson/Piketty/Saez 2011: 6). The super-rich enjoy extensive access to politicians and hold views that are, unsurprisingly, more fiscally conservative than the general public (Page/Bartels/Seawright 2013).

Observing recent US fights over social policy, what is undoubtedly most striking is the sheer intensity of Republican opposition to any expansion of social protection. What explains the ferocity of these conflicts? The proximate causes of Republican Party radicalism can be found in the racially inflected backlash to the New Deal, a backlash that was fostered by fragmented state and municipal political institutions. As a result of this racial



Steven Klein

is a PhD candidate in the Department of Political Science at the University of Chicago. His book project, "The Work of Politics: Radical Democracy, Political Economy, and the 20th Century Welfare State", examines the radical democratic potential of social politics in theory and practice. From October 2013 to June 2014, he is a visiting researcher at the CRC 597 "Transformations of the State", where he will be researching the history of German social politics and working-class formation.

stevenklein@uchicago.edu

stratification, the American political system has been especially poorly equipped to respond to the new risks emerging from post-industrialism. Simultaneously, the same post-industrial shifts in the American economy have inhibited a strong political response to rising inequality. When we consider this alongside the anti-democratic roots of Republican Party radicalism, it becomes clear that today's struggles over the welfare state are about more than just inequality and social risks: they raise questions about the scope and substance of American democracy itself.

1. THE ROOTS OF REPUBLICAN RADICALISM

The passage of the Patient Protection and Affordable Care Act in 2009 mobilized a Republican backlash in the 2010 midterm elections that culminated in the recent government shutdown and debt ceiling brinkmanship. But the roots of Republican Party radicalism are much older. They date back not only to the reaction to the New Deal but to the interaction of dispersed institutional power and the legacy of racial hierarchies in American society.

The impact of race on American's negative attitudes towards welfare is well documented (Gilens 1999). Race, though, has also had a crucial influence on all aspects of the institutional structure of the American welfare state. In the earliest 'break-throughs' of American social politics, such as Civil War pensions, race was a less salient concern than it would be later (Skocpol 1992). However, race decisively shaped both the politics of the New Deal and the subsequent trajectories of American social policy. Southern Democrats, representing the poorest regions of America, largely supported redistributive measures and New Deal social policies. The price for this support, however, was that the emerging American welfare state could not disrupt the South's racial order.

The most visible impacts were exceptions carved into New Deal social policies that protected white privilege. More consequential, however, was how the 'Southern veto' impeded efforts to build the New Deal constituency through a nationalized labor movement. Southern Democrats strenuously opposed efforts to integrate a national labor market and thereby opened the South to unionization (Farhang/Katznelson 2005). One result of this was to increase American labor's focus on firm-level bargaining and invest relatively less energy in building national policies. It also meant that American labor was in a weak position to resist the business counter-offensive that gathered steam in the 1970s.

If the compromised New Deal coalition left the Democrats in a relatively weak position to respond to the shift to the right that began in the 1970s, fragmented political institutions and racial tension in the North laid the groundwork for today's Republican Party. As New Deal reformers turned to urban poverty, whites outside the South sought to defend their racial privilege and fought policies, such as public housing, that may have affected patterns of racial privilege in the North (Sugrue 1995). White civic associations and the real estate industry took advantage of weak political institutions and lax regulatory policies to enforce new forms of racial segregation (Weir 2005). And as

white workers increasingly moved out of cities and into suburbs, labor institutions lost their ability to influence popular policy preferences. Property value and crime replaced wages and social protection as the most salient political issues. Finally, the Republican Party was able to tap into this constituency, splitting the New Deal coalition and sparking an anti-government backlash that persists today.

2. NEW RISKS, OLD INSTITUTIONS

The US's 'exceptional' welfare state is a perennial topic of social science inquiry. Once ascribed to America's uniquely anti-statist civic culture, the notion that the American state intervenes little into market and social relations is a myth – the question is not 'whether' the American state intervenes but 'how'. Whatever the exact causes of America's distinctive reliance on quasi-private social benefits are, what is clear is that it leaves the US poorly equipped to respond to the new risk profiles of a post-industrial economy.

While American spending on public social welfare programs does indeed lag behind other industrial economies, this neglects the extensive government support for functional substitutes like private insurance, redistributive tax benefits, protectionist trade policies, and anti-discrimination regulation (Hacker 2002; Nivola 1997; Rieger/Leibfried 2003: 136 ff.). Most important are tax deductions for employer health care, which the Office of Budget and Management estimate cost 280 billion US dollars in lost revenue in 2012. Such government benefits are so well hidden that many Americans are unaware they receive them: America is most notably a 'submerged' rather than an underdeveloped welfare state (Mettler 2011).

Recent evidence suggests, though, that the submerged welfare state is increasingly failing at its job. Jacob Hacker reports that the portion of Americans facing income insecurity has increased from 14.3 in 1985 to 25 per cent in 2012 – the short-term impact of the 2008 recession must thus be considered in the context of this longer trend (Hacker et al. 2013). This increasing vulnerability is the social side of much-discussed wages stagnation and rise of service sector employment. More and more research suggests that these distributional shifts and new risks are not just the result of endogenous technological change or inequalities in educational attainment. Rather, a key variable appears to be the weakness of American labor (Volscho/Kelly 2012). Unions can only mitigate the impact of new technologies on employment. And in addition to directly raising wages for unionized workers, collective bargaining agreements set regional benchmarks

that increase wages for non-unionized workers as well (Western/Rosenfeld 2011).

One of the most important consequences of weak American social protection is the rise of private debt in the form of credit cards, mortgages, and student loans. The result of deliberate regulatory policies, easily available consumer credit has, since the 1970s, compensated for stagnant wages, paved over income disruption, and contributed to macro-economic demand stabilization (Prasad 2013). And evidence shows that much of this debt is driven by risks that would be covered by universal social policies – for example, 52 per cent of indebted American households say out-of-pocket medical expenses contributed to their credit card debt (García/Wehary 2011: 8).

3. THE FAILURE OF AMERICAN DEMOCRACY?

What does the continuing weakness of American social policy tell us about its democracy? While many established theories take struggles over redistribution and risk as distributional conflicts within a given democratic structure, I believe it is vital to always also view such fights over welfare as struggles for the enactment of democracy itself. In America, opponents of the welfare state clearly recognize this. From new, restrictive voter ID laws to the recent Supreme Court ruling overturning central aspects of the Voting Rights Act, Republicans have recently launched a multi-front effort to undermine a foundational democratic right, the right to vote. These efforts echo a history of disenfranchisement, one not limited to the South, which has contributed considerably to the weakness of American social protection.

The limits of the American welfare state point to the unevenness of American democracy. Founded as a federated association of property-owners, the American polity was designed in large part to forestall the so-called tyranny of the majority – precisely the sort of ‘tyranny’ that is necessary to enact redistributive social policies. While democratic self-rule demands positive agency, weakening government and empowering private actors requires only that one takes advantage of veto points and policy drift to undermine government action (Hacker 2004; Mansbridge 2012). These entrenched opponents are also keenly aware that successful social policy expansion can alter these institutional dynamics, increasing bureaucratic and presidential capacity and creating powerful new constituencies. As we are witnessing today, they will go to extraordinary lengths to sabotage new social programs, in the hopes they can avert such long-term shifts in the balance of social power.



Image:
“Welfare State” by
Garrick Tremain

As such, advocates of a stronger welfare state in the US must at once acknowledge the new risks and constraints of post-industrial economic realities, confront the sources of Republican Party radicalism, and construct policies in a way that can overcome the anti-democratic structure of the American polity. A weakness of the Obama presidency has been a focus on policy outcomes at the expense of altering such structural dynamics.

To conclude, I would suggest that consumer debt is one policy area with the likely promise of achieving all three goals at once. While there are strong corporate interests arrayed against any attempts at reform, successful efforts would enable participation in the economy, aid traditional Republican constituencies in a way that would constrain their political opposition, and reduce inequality, thereby improving the quality of American democracy. But the lesson of American political history is that such efforts cannot just focus on good policy – like increasing the transparency of credit card regulations – nor only on the most vulnerable, such as through reducing predatory lending. Rather, reform efforts need to contain a visible, political payoff through direct financial relief and should extend aid to working and middle-class constituencies as well.

REFERENCES

- Atkinson, Anthony B.; Piketty, Thomas; Saez, Emmanuel, 2011: “Top Incomes in the Long Run of History”, *Journal of Economic Literature* 49 (1): 3-71.
- Farhang, Sean; Katznelson, Ira, 2005: “The Southern Imposition: Congress and Labor in the New Deal and Fair Deal”, *Studies in American Political Development* 19 (1): 1-30.

- García, José; Wheary, Jennifer, 2011: *Understanding the Debt Difference: Why Some Low and Middle-Income Families Have Credit Card Debt and Others Don't*. New York: Demos.
- Gilens, Martin, 1999: *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hacker, Jacob S., 2002: *The Divided Welfare State: The Battle Over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 2004: "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *American Political Science Review* 98 (2): 243-260.
- Hacker, Jacob S.; Huber, Gregory A.; Nichols, Austin; Rehm, Philipp; Schlesinger, Mark; Valletta, Rob; Craig, Stuart, 2013: *The Economic Security Index: A New Measure for Research and Policy Analysis. Review of Income and Wealth*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA), Research Paper Series, Discussion paper 6946.
- Isaacs, Julia B.; Sawhill, Isabel V.; Haskins, Ron, 2008: *Getting Ahead or Losing Ground: Economic Mobility in America*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Mansbridge, Jane, 2012: "On the Importance of Getting Things Done", *Political Science & Politics* 45 (01): 1-8.
- Mettler, Suzanne, 2011: *The Submerged State: How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nivola, Pietro, S., 1997: "American Social Regulation Meets the Global Economy", in: Id. (ed.), *Comparative Disadvantages. Social Regulations and the Global Economy*. Washington, D.C.: Brookings Institute.
- OECD, 2011: "An Overview of the Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings", in: *An Overview of Growing Inequalities in OECD Countries*. OECD Publishing.
- Page, Benjamin I.; Bartels, Larry M.; Seawright, Jason, 2013: "Democracy and the Policy Preferences of Wealthy Americans", *Perspectives on Politics* 11 (1): 51-73.
- Prasad, Monica, 2013: *The Land of Too Much: American Abundance and the Paradox of Poverty*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan, 2003: *Limits to Globalization: Welfare States and the World Economy*. Translated by B. W. Veghte. Cambridge, (UK): Polity Press.
- Skocpol, Theda, 1992: *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Sugrue, Thomas J., 1995: "Crabgrass-roots Politics: Race, Rights, and the Reaction Against Liberalism in the Urban North, 1940-1964", *The Journal of American History* 82 (2): 551-578.
- Volscho, Thomas W.; Kelly, Nathan J., 2012: "The Rise of the Super-Rich: Power Resources, Taxes, Financial Markets, and the Dynamics of the Top 1 Percent, 1949 to 2008", *American Sociological Review* 77 (5): 679-699.
- Weir, Margaret, 2005: "States, Race, and the Decline of New Deal Liberalism", *Studies in American Political Development* 19 (2): 157-172.
- Western, Bruce; Rosenfeld, Jake, 2011: "Unions, Norms, and the Rise in US Wage Inequality", *American Sociological Review* 76 (4): 513-537.

Die Entwicklung familialer Armut im Kontext sozialstrukturellen Wandels, 1962 bis 2009*

1. EINLEITUNG

Seit den 1970er Jahren hat sich die Ungleichheit der Einkommensverteilung in der (alten) Bundesrepublik deutlich erhöht. Damit verbunden ist seither auch ein nahezu kontinuierlicher Anstieg der Armut, wobei der Anteil der von relativer Einkommensarmut Betroffenen mit aktuell rund 14 Prozent den höchsten Stand seit über vierzig Jahren erreicht (BMAS 2013; Becker/Hauser 2003). Familien, obwohl laut Grundgesetz „unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung“ stehend, bilden dabei seit einiger Zeit eine der wichtigsten Armutsrisikogruppen (Kohler et al. 2012; Buhr/Huinink 2011). Während die überdurchschnittliche Armutsbetroffenheit von Familien und hierunter insbesondere diejenige von Alleinerziehenden und Mehrkindfamilien vielfach quantifiziert worden ist, trifft dies weit weniger für deren zeitliche Entwicklung zu. Die Kenntnis des langfristigen Wandels familialer Armut ist jedoch eine wichtige Voraussetzung für eine Analyse möglicher Determinanten, die in diesem Zusammenhang auch noch aussteht. In unserem Beitrag gehen wir daher zunächst der Frage nach, wie sich die Armutsbetroffenheit von Familien in den letzten fünfzig Jahren verändert hat. Genauer werden wir untersuchen: Hat es einen Anstieg familialer Armut in der alten Bundesrepublik gegeben? Inwieweit kann diese Entwicklung im Kontext sozialstrukturellen Wandels interpretiert und eingeordnet werden? Da wir am langfristigen Wandel familialer Einkommensarmut interessiert sind, werden wir uns in unseren Beschreibungen ausschließlich auf die alten Länder der Bundesrepublik beziehen.

Zunächst werden familiendemografische Wandlungsprozesse (2) und zentrale sozialpolitische Entwicklungen (3) dargestellt, um dann die (4) Entwicklung familialer Einkommensarmut vor deren Hintergrund zu betrachten und abschließend (5) zusammenfassend zu diskutieren.

2. ZUNEHMENDE PLURALISIERUNG INNERHALB DES FAMILIENSEKTORS

Familien, also Eltern-Kind-Gemeinschaften, unterlagen in jüngster Zeit zwei Phasen des Strukturwandels, die in enger Verflechtung mit dem Wandel der ökonomischen Situation von Familien zu betrachten sind. Zunächst ist dies die historisch einmalig weite Verbreitung einer Familienform, der modernen, isolierten ‚Normalfamilie‘. Von Mitte der 1950er bis Mitte der 1960er Jahre lebt nahezu die gesamte Bevölkerung in dieser privaten Lebensform, die sich in der alten Bundesrepublik in erster Linie durch einen vollzeiterwerbstätigen männlichen Ernährer sowie eine nichterwerbstätige, finanziell abhängige und für die Kindererziehung zuständige Ehefrau kennzeichnet. Die Sozialpolitik der Bundesrepublik richtete ihre Institutionen entsprechend dieses privaten Lebensmusters aus. Der zweite bedeutsame Veränderungsprozess stellt die in den frühen 1970er Jahren einsetzende (Wieder-)Ausdifferenzierung der Lebensformen dar. Verbesserte ökonomische Rahmenbedingungen und soziokulturelle Veränderungen haben die Freiräume für die individuelle Lebens- und Familienplanung seit den ausgehenden 1960er Jahren vergrößert. Der damit einhergehende familiendemografische Wandel umfasst einen Geburtenrückgang, eine Ausdifferenzierung der Paarbeziehung in Ehepaare und nichteheliche Lebensgemeinschaften (NEL) und einen Anstieg der Ehescheidungen, infolgedessen die Anzahl Alleinerziehender stark angestiegen ist. Bedeutsam für die zeitliche Entwicklung der familialen Wohlstandsposition ist dabei weniger das nach wie vor umstrittene Ausmaß an gewachsener Vielfalt, sondern die gestiegene distributive Vielfalt im Sinne einer veränderten Verteilung der Bevölkerung auf verschiedene Familienformen: Während es einen Rückgang an Personen gibt, die in der politisch geförderten ‚Normalfamilie‘ (Ehepaar mit Kindern) leben, verteilen sich im Zeitverlauf immer mehr Personen auf Eineltern- und nichteheliche Familien. Auf Haushaltsebene manifestieren

* Der Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Forschungsprojektes „Ursachen und Wandel familialer Armut in Deutschland, 1962 bis 2009. Eine theoretische und empirische Analyse“ (WO 739/11-1).

Mara Boehle

ist seit 2011 wissenschaftliche Mitarbeiterin im DFG-Projekt „Ursachen und Wandel familialer Armut in Deutschland, 1962-2009“ im German Microdata Lab der GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften in Mannheim und promoviert zum gleichnamigen Thema an der Universität Rostock. Sie studierte Soziologie an den Universitäten Frankfurt am Main und Heidelberg. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen soziale Ungleichheit, Familie, sozialen Wandel und quantitative Analysemethoden des sozialen Wandels.

mara.boehle@gesis.org



Prof. Dr. Wolfgang Voges

ist emeritierter Professor für Soziologie an der Universität Bremen und forscht im Zentrum für Sozialpolitik in der Abteilung „Gesundheitsökonomie, Gesundheitspolitik und Versorgungsforschung“. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen soziale Ungleichheit und Morbidität/Mortalität sowie soziale Teilhabe, Gerechtigkeit und Ausgrenzung.

wvoges@zes.uni-bremen.de



sich die demografischen Veränderungen seit den 1970er Jahren in einer kontinuierlichen Zunahme an Haushalten ohne Kinder und einer kontinuierlichen Abnahme des Anteils von Haushalten mit Kindern.

3. REAKTIONEN DER SOZIALPOLITIK

Die ‚Entstandardisierung‘ des Lebensverlaufs und der familiendemografische Wandel bringen schließlich veränderte Anforderungen an die Sozialpolitik mit sich. In den Mittelpunkt sozialpolitischen Handelns rückt daher die Frage, wie der Sozialstaat bei einer zunehmenden Vielfalt von Familienformen noch gestaltend auf die Lebenslage einwirken kann. Zum Teil haben sozialpolitische Setzungen dem familialen Wandel durchaus Rechnung getragen. Das im Jahr 1969 verabschiedete „Nichtehelichengesetz“ sollte etwa Ungleichheiten zwischen ehelichen und nichtehelichen Kindern beseitigen und schreibt auch einen Unterhaltsanspruch für Familien mit nichtehelichen Kindern fest. Zudem finden sich mittlerweile besondere Leistungen für Alleinerziehende, wie etwa der im Jahr 2004 eingeführte Entlastungsbetrag. Von den Ansätzen der historisch und international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung wissen wir jedoch, dass in erster Linie solche Institutionen einen positiven Einfluss auf die ökonomische Situation von Familien ausüben, die die Erwerbsbeteiligung von Müttern fördern und einen Teil der familialen Betreuungsverpflichtung durch soziale Dienstleistungen in die Gesellschaft verlagern (z.B. Leitner 2003). Zwar lässt sich seit einigen Jahren eine zunehmende Ausrichtung der (west-)deutschen Familienpolitik auf die Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen feststellen,¹ allerdings sind die Versorgungsquoten im Krippenbereich seit den 1970er Jahren fast unverändert niedrig geblieben und liegen auch aktuell noch unter fünf Prozent. Infolge der für Familien, vor allem für Alleinerziehende schwierigen Vereinbarkeit von Elternschaft und Erwerbstätigkeit weisen kinderlose Haushalte hierzulande oft höhere Erwerbsintensitäten und Einkommen auf als Familienhaushalte. Die Leistungen des Familienleistungsausgleichs sollen solche ökonomischen Benachteiligungen abmildern. Die wichtigsten Komponenten, das Kindergeld und die steuerlichen Kinderfreibeträge, sind seit den 1970er Jahren immer wieder ausgeweitet und erhöht worden. Allerdings verweisen Berechnungen von Becker

¹ Durch die Einführung von Elternzeit (im Jahr 2000) und Elterngeld (im Jahr 2007) und einen Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung sind wesentliche Schritte in diese Richtung unternommen worden.

und Hauser (2003) darauf, dass von den Kindergelderhöhungen in den Jahren 1959, 1964, 1975, 1992, 1997, 2000 und 2002 einzig die Anhebung von 1997 die Preisentwicklung aufgefangen und zu einer merklichen Realwerterhöhung geführt hat. Insgesamt werden die Kindergelderhöhungen sowie die Erhöhungen der steuerlichen Kinderfreibeträge zur Verhinderung familialer Armut als bescheiden angesehen (Becker/Hauser 2012). Ein ebenfalls zentrales Instrument innerhalb des (west-)deutschen Steuer- und Transfersystems ist das Ehegattensplitting. Dieses ist jedoch im Vergleich zu der Betreuungsinfrastruktur und den monetären Familienhilfen im Zeitverlauf nicht verändert oder auf NEL ausgeweitet worden.

4. DIE ENTWICKLUNG RELATIVER EINKOMMENSARMUT VON FAMILIEN

Vor diesem Hintergrund wird nun auf Basis von Mikrozensusdaten² die Entwicklung familialer Armut für den Zeitraum der letzten fünfzig Jahre untersucht. Für die Erfassung familialer Armut wird dabei das Konzept der relativen Einkommensarmut zugrunde gelegt, das Armut indirekt über die Ressource Einkommen erfasst.³ Als Familie zählen alle Personen, die in einem gemeinsamen Haushalt mit ihren minderjährigen Kindern leben, genauer: verheiratete und unverheiratete Paare sowie Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren. Zunächst zeigt sich, dass Personen in allen Familienhaushalten überdurchschnittlich von Einkommensarmut betroffen sind (Abb. 1). Während Armut in einem ‚Normalfamilien‘-Haushalt jedoch ein eher weniger verbreitetes Ereignis darstellt, haben NEL mit Kindern und Alleinerziehende ein weit höheres Armutsrisiko. Der Abstand der Armutshäufigkeit von Alleinerziehenden von der Ar-

mutsbetroffenheit aller anderen Familientypen erhöht sich sogar seit Beginn der 1970er Jahre stark, während er seit Ende der 1990er Jahre wieder abnimmt. Dennoch bleibt über den gesamten Zeitraum von fünfzig Jahren eine stark überproportionale Armutsbetroffenheit der Alleinerziehenden bestehen. So beträgt die Armutsquote von Alleinerziehenden im aktuellsten betrachteten Jahr 2009 25 Prozent, die der NEL mit Kindern 13 Prozent und die der Ehepaare mit Kindern 9 Prozent. Die Differenz zur Armutsquote der Gesamtbevölkerung (im Jahr 2009 rund 8 Prozent) beträgt bei Ehepaaren mit Kindern demnach nur rund einen Prozentpunkt, bei NEL fünf Prozentpunkte und bei den Alleinerziehenden 17 Prozentpunkte.

Der wirtschaftliche Aufschwung der 1960er Jahre schlägt sich zunächst in einem deutlichen Rückgang der Einkommensarmut (von Familien) nieder. Lediglich bei den Alleinerziehenden lässt sich im Jahr 1965 ein kurzweiliger Anstieg feststellen. Beginnend mit der Ölkrise 1973, die ihrerseits ausgeprägte Rezessionen in den Jahren 1974/75 und 1981/82 einleitet, erhöht sich vor allem die Einkommensarmut der Alleinerziehenden bis Ende der 1980er Jahre massiv. Der Armutsanstieg von Ehepaaren mit Kindern fällt im Vergleich dazu sehr gering aus.

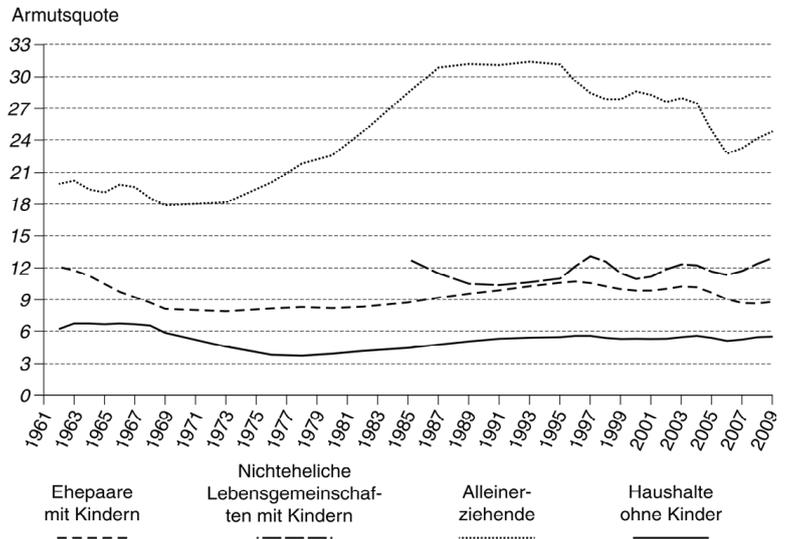
Nach der Wiedervereinigung kommt es 1992/1993 zu einer weiteren Rezession, im Zuge derer sich die familialen Armutsrisiken jedoch nur leicht erhöhen. Seit Ende der 1990er Jahre sinkt das Armutsrisiko der Ehepaare mit Kindern geringfügig und mit einigen Schwankungen auch deutlich das der Alleinerziehenden. Dieses lässt sich unter Umständen auf die genannte Kindergelderhöhung im Jahr 1997 zurückführen. Nach dem Jahr 2004, das eine Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs einleitet, lässt sich schließlich ein deutliches Absinken der Armutsrisiken der Personen in allen Haushaltstypen feststellen. Das besonders steile Absinken des Armutsrisikos von Alleinerziehenden lässt sich zusätzlich auf den in diesem Jahr eingeführten Entlastungsbetrag für diese Familienform zurückführen. Der Trend dieses Rückgangs kehrt sich jedoch seit 2006 wieder in einen kontinuierlichen Anstieg der Armut um, der häufig auf die sozialpolitischen Kürzungen im Rahmen der 2005 eingeführten Hartz-Gesetze zurückgeführt wird (z.B. Heyne 2012). Wie unseren Berechnungen zu entnehmen ist, ist die Armut von Alleinerziehenden und NEL seither stärker angestiegen als die Armut des Bevölkerungsdurchschnitts insgesamt. Da Armutsquoten lediglich den Blick auf das Ausmaß der Armut lenken, ungeachtet von deren Tiefe, betrachten wir nun zusätzlich die Entwicklung der Armutslücken. Diese Kennziffer verdeutlicht, wie viel Einkommen (gemessen in Prozent der Armutsgrenze) den armen Familien mindestens

² Die Analysen basieren zum Teil auf bereits kumulierten Daten des GESIS-Mikrozensus-Trendfiles (Lengerer et al. 2012), zum Teil aus eigenen Erweiterungen dieser Daten. Da die Haushaltseinkommen im Mikrozensus klassiert vorliegen und nicht ohne weiteres für Armutsanalysen herangezogen werden können, wurden in Anlehnung an Gerhardt et al. (2009) sowie Stauder und Hüning (2004) für die Erhebungsjahre 1962 bis 1969, 1973, 1976, 1978, 1980, 1982, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993 und 1995 bis 2009 haushaltsspezifische Armutswahrscheinlichkeiten berechnet. Die Armutsberechnung sowie die Bildung der Haushaltstypen erfolgten auf Basis der Bevölkerung in Privathaushalten am Hauptwohnsitz.

³ Armutsbetroffenheit gemessen als Anteil an Personen, deren Netto-Äquivalenzeinkommen weniger als 50 Prozent des Medians beträgt (in Preisen von 2005), nach 1990 Armutsgrenze getrennt für Ost- und Westdeutschland, ältere OECD-Skala.

Abbildung 1:

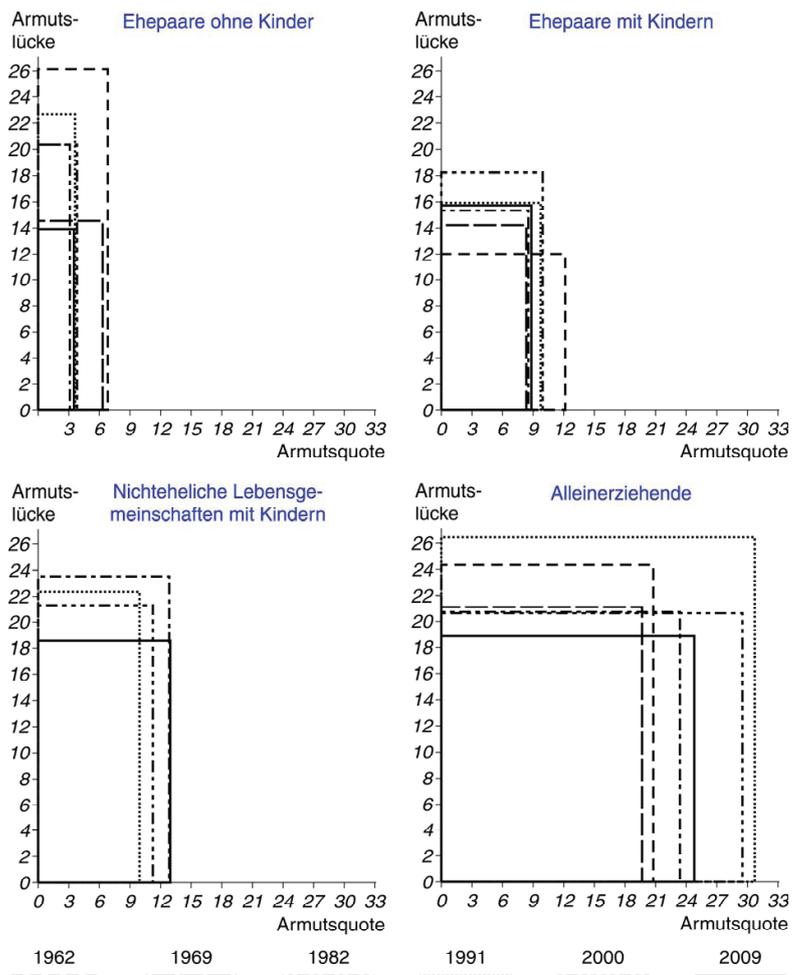
Armutsquoten von Personen in unterschiedlichen Familienhaushalten mit Kindern unter 18 Jahren (in Prozent), Westdeutschland, 1962 bis 2009



Quelle: Mikrozensus der Jahre 1962 bis 1969, 1973, 1976, 1978, 1980, 1982, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993 und 1995 bis 2009, eigene Berechnungen. Bevölkerung in Privathaushalten am Hauptwohnsitz.

Abbildung 2:

Armutsboxen von Personen in Haushalten ohne Kinder unter 18 Jahren und unterschiedlichen Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren (in Prozent), Westdeutschland, 1962-2009



Quelle: Mikrozensus der Jahre 1962, 1969, 1982, 1991, 2000 und 2009, eigene Berechnungen. Bevölkerung in Privathaushalten am Hauptwohnsitz.

5. DISKUSSION

fehlt, um ihre Armutslage zu überwinden. Wir stellen die Entwicklung der Armutsquote und -lücke dabei in Zehnjahresabständen kombiniert in einer Armutsbox dar. Eine Armutsbox weist das Produkt der beiden Kennziffern als Fläche aus, wobei deren Breite durch die Armutsquote und deren Höhe durch die durchschnittliche Armutslücke bestimmt wird (Osberg/Xu 2008).

Bestimmt man zunächst die Armutsbox für Familien Ende der 2000er Jahre und wählt kinderlose Ehepaare⁴ als Referenzkategorie, zeigt sich, dass diese mit einer Armutsquote von drei Prozent eine außerordentlich schmale Armutsbox aufweisen (Abb. 2). Sie ist unter den Alleinerziehenden achtmal, den NEL mehr als viermal und den Ehepaaren mit Kindern dreimal breiter. Auch bei der Höhe der Armutsbox sind kinderlose Paare erwartungsgemäß besser gestellt als alle anderen Familienformen. Mit einer Armutslücke von 14 Prozent ist ihr Einkommensbedarf zur Überwindung der Armutslage deutlich geringer als etwa der von Alleinerziehenden und NEL mit 19 Prozent oder der von Ehepaaren mit Kindern mit 16 Prozent.

Betrachtet man den Armutstrend seit Anfang der 1960er Jahre anhand der Armutsbox, wird die unterschiedliche Entwicklung des Umfangs und der Tiefe familialer Armut deutlich. 1962 sind Ehepaare mit Kindern zwar zunächst doppelt so häufig jedoch nur halb so stark von Armut betroffen wie kinderlose Ehepaare. Über die Zeit verringert sich das Ausmaß deutlich, während die Intensität ihrer Armutsbetroffenheit zunimmt. Ansonsten bleibt die Größe der Armutsbox mit geringen Veränderungen bis in die 2000er Jahre stabil. Die Armutsbox der Alleinerziehenden ist Anfang der 1960er Jahre doppelt so hoch und mehr als anderthalb mal so breit wie die der Ehepaare mit Kindern. Sie wird zwar schon in den 1960er Jahren etwas kleiner, legt aber in den 1980er Jahren in der Breite sowie seit den beginnenden 1990er Jahren auch in der Höhe zu. Nach dem Jahr 2000 verbessert sich die Einkommenslage der Alleinerziehenden sowohl im Umfang als auch in der Tiefe. NEL mit Kindern sind Mitte der 1980er Jahre nicht nur anderthalb mal so häufig, sondern auch anderthalb mal so stark von Armut betroffen wie Ehepaare mit Kindern. Seit den beginnenden 1990er Jahren sinkt deren Armutintensität jedoch kontinuierlich.

Auf Basis von Mikrozensusdaten zeigen wir, dass die Armutsbetroffenheit von Familien trotz einiger Schwankungen seit den 1970er Jahren insgesamt zugenommen hat und dies stärker als diejenige des Bevölkerungsdurchschnitts. Zwar lässt sich seit Ende der 1990er Jahre ein Rückgang der familialen Armutquoten feststellen, der jedoch seit dem Jahr 2006 wieder in den Trend eines kontinuierlichen Anstiegs umschlägt. Von diesem neuerlichen Armutsanstieg sind in erster Linie Alleinerziehende und NEL mit Kindern betroffen.

Unsere Ergebnisse verweisen darauf, dass die Armut von Familien und hierunter vor allem die von Alleinerziehenden nach wirtschaftlichen Abschwüngen stärker ansteigt als die Armut der Gesamtbevölkerung. Die ökonomische Situation von Familien sollte durch Rezessionen, Phasen von Arbeitslosigkeit und atypische Beschäftigung deshalb besonders belastet sein, da Familien eine höhere Anzahl an zu versorgenden Personen aufweisen und angesichts nicht ausreichender institutioneller Kinderbetreuung auch seltener auf ein zweites, ausgleichendes Einkommen zurückgreifen können als kinderlose Haushalte. Die zwischenzeitliche Verringerung der familialen Armutshäufigkeit und -tiefe haben wir in unseren Ausführungen auf wirtschaftliche Aufschwünge und sozialpolitische Änderungen, wie etwa Kindergelderhöhungen, zurückgeführt. Die Zeitreihen legen solche ersten Interpretationen nahe, was auch das Ziel des Beitrags war. Ob die erwarteten Zusammenhänge tatsächlich vorliegen, muss jedoch erst noch in einem multivariaten Kontext geprüft werden.

Die dargestellte Entwicklung verdeutlicht zudem, dass sozialpolitische Änderungen einer Ausbreitung familialer Armut nicht entgegenwirken konnten. Die Folgen der Anbindung sozialer Sicherheit an die Erwerbstätigkeit zumeist nur eines Elternteils, ein nicht ausreichender Umfang an institutioneller Kinderbetreuung und die Unentgeltlichkeit von Hausarbeit und Kindererziehung scheinen sich unmittelbar im Armutstrend von Familien niederschlagen. Das höhere Armutsrisko von NEL gegenüber Ehepaaren mit Kindern kann zusätzlich als Ergebnis der ausschließlich an die Ehe geknüpften Privilegien der Steuer- und Sozialpolitik betrachtet werden. Dies verdeutlicht, dass nicht unmittelbar das Vorhandensein von Kindern das Armutsrisko erhöht, sondern lediglich die Kombination mit anderen familienbezogenen Ereignissen in bestimmten Haushaltskonstellationen im Kontext der wirtschaftlichen Entwicklung. Wir haben uns in unserem Beitrag auf einen Vergleich verschiedener Familienformen konzentriert und

⁴ Verheiratete Personen, die ohne Kinder unter 18 Jahren in einem gemeinsamen Haushalt leben.

konnten zeigen, dass die von der ‚Normalfamilie‘ abweichenden Familientypen im Zeitverlauf nicht nur häufiger und stärker von Armut betroffen sind, sondern ihre Armut auch am steilsten anstieg. Dies trifft vor allem für Alleinerziehende zu, deren Abstand zur Armutsbetroffenheit der Gesamtbevölkerung sich im Zeitverlauf keineswegs verringert hat. Von daher wäre eine familienbezogene Sozialpolitik so umzugestalten, dass sie den vielfältigen Erscheinungsformen von Familie soziale Sicherheit bieten kann und eine kontinuierliche Erwerbstätigkeit beider Elternteile nach der Geburt von Kindern unterstützt. Dies bedeutet unter Umständen auch eine Abkehr vom Leitbild der Normalfamilie in der Sozialpolitik. Der Wandel von Familienformen sollte daher nicht als sozialpolitisches Risiko aufgefasst werden, sondern als eine neue Chance individueller Lebensgestaltung.

LITERATUR

Becker, Irene; Hauser, Richard, 2003: *Anatomie der Einkommensverteilung. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1969-1998*. Berlin: Edition Sigma.

Becker, Irene; Hauser, Richard, 2012: „Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge“. *WSI-Diskussionspapier* Nr. 180.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), 2013: *Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Berlin.

Buhr, Petra; Huinink, Johannes, 2011: „Armut im Kontext von Partnerschaft und Familie. In Reproduktion von Ungleichheit durch Arbeit und Familie“, in: Peter A. Berger, Karsten Hank, Angelika Tölke (Hg.), *Reproduktion von Ungleichheit durch Arbeit und Familie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 201-233.

Gerhardt, Anke; Habenicht, Karin; Munz, Eva, 2009: „Analysen zur Einkommensarmut mit Datenquellen der amtlichen Statistik“, *Statistische Analysen und Studien NRW* 58: 3-30.

Heyne, Stefanie, 2012: „Arm durch Arbeitslosigkeit? Einkommensverluste und Armut im Kontext der Hartz-Reformen“, *Zeitschrift für Soziologie* 41: 418-434.

Kohler, Ulrich; Ehlert, Martin; Grell, Britta; Heisig Jan P.; Radenacker, Anke; Wörz, Markus, 2012: „Verarmungsrisiken nach kritischen Lebensereignissen in Deutschland und den USA“, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 64: 223-245.

Leitner, Sigrid, 2003: „Varieties of familialism: The caring function of the family in comparative perspective“, *European Societies* 5: 353-375.

Lengerer, Andrea; Schroedter, Julia H.; Boehle, Mara; Hubert, Tobias; Wolf, Christof, 2012: „The GESIS Microcensus-Trendfile. A New Database for the Study of Social Change“, *Schmollers Jahrbuch* 132: 419-432.

Osberg, Lars; Xu, Kuan, 2008: „How should we measure poverty in a changing world?“, *Review of Development Economics* 12: 419-441.

Stauder, Johannes; Hüning, Wolfgang, 2004: „Die Messung von Äquivalenzeinkommen und Armutsquoten auf der Basis des Mikrozensus“, *Statistische Analysen und Studien NRW* 13: 9-31.

HESSENSTUDIE

Das Sozialministerium des Landes Hessens hat ein „Gutachten zur Situation der Pflege in hessischen Akutkrankenhäusern“ in Auftrag gegeben, welches vom Zentrum für Sozialpolitik (Projektleitung), dem Institut für Public Health und Pflegeforschung (IPP) der Universität Bremen sowie dem Fachbereich Pflege und Gesundheit der Hochschule Fulda erarbeitet wurde. Zwei Fragen standen im Fokus: Wie wirken sich krankenhausesindividuelle Faktoren auf die Belastungssituation der Pflegekräfte sowie den Prozess und das Ergebnis der pflegerischen Versorgung von Patient/innen aus? Und welche Schlussfolgerungen (z.B. gesetzgeberischer Art) lassen sich aus den aufgezeigten Wirkungszusammenhängen für den Personalbedarf der Pflegekräfte bzw. dessen methodische Erhebung ziehen?

Für das Gutachten wurden eine Vielzahl von krankenhausesindividuellen Parametern erhoben – zum einen durch eine schriftliche Befragung der Leitungspersonen und zum anderen durch eine schriftlich standardisierte Befragung zur Arbeitsqualität von 848 Pflegekräften (Innere Medizin und Chirurgie) in allen 27 teilnehmenden Krankenhäusern. Vorrangiges Ziel der Studie war es, die Effekte des gleichzeitigen Einwirkens zahlreicher Faktoren auf die Arbeitsbedingungen von Pflegekräften und ausgewählter Aspekte der Versorgungsqualität für Patient/innen zu bestimmen. Diese Schwerpunktsetzung unterscheidet sie von zahlreichen anderen Untersuchungen zu den Arbeitsbedingungen und der Ergebnisqualität im Krankenhaus.

Die Befragung der Pflegekräfte liefert eine Reihe wichtiger Einblicke in den Arbeits- und Behandlungsalltag in hessischen Krankenhäusern: Über zwei Drittel der Befragten bewerten unter anderem die Existenz von Rückzugsmöglichkeiten, die Regelung bei allgemeinem Personalausfall, die Gehaltshöhe, die Berücksichtigung des Mehraufwands bei den zunehmenden kurzen Krankenhausaufenthalten und die Bewältigung von Arbeitsspitzen als „sehr schlecht“ oder „schlecht“. Ein kleinerer Teil der Befragten (unter 20 %) empfinden ferner die Selbstständigkeit bei der Arbeit, die Handlungsspielräume in der Arbeitsteilung und die Flexibilität der Dienstpläne als „schlecht“.

Eine große Rolle spielt auch an hessischen Krankenhäusern die implizite Rationierung von notwendigen Leistungen, die unter anderem aus Zeitmangel nicht erbracht werden konnten und sich negativ auf Patient/innen und dem professionellen Selbstverständnis von Pflegekräften auswirken. Dies geben 13,5 Prozent der Pflegekräfte für ihre eigene Hygiene, 57,2 Prozent für die ausreichende Beobachtung verwirrter Patienten, 52,6 Prozent für die Mobilisierung von Patient/innen und 77,9 Prozent für die psychosoziale Zuwendung durch Patientengespräche an.

Durch einen hohen Anteil aufwändiger Patient/innen und schlechter Personalausstattung wird in der multivariaten Analyse die Wahrscheinlichkeit des Auftretens diverser medizinischer und sozialer Mängel sowie eine zunehmende implizite Rationierung in der Inneren Medizin statistisch signifikant erhöht. Ein höheres Alter der Pflegekräfte, die damit wohl verbundene Berufserfahrung sowie diverse Möglichkeiten zur ‚guten Pflege‘ (diese wurde aus sieben qualitativen Einzelmerkmalen gebildet) wirkte sich hingegen positiv aus. Ähnliche Wirkungszusammenhänge zeigen sich bei der multivariaten Analyse des Auftretens sogenannter ‚stille Post‘-Effekte bei der Übergabe von Patientinformationen zwischen Schichten und Stationen und bei der für die Patientensicherheit relevanten Fehlerkultur.

Bei der Datenerhebung gab es eine Reihe von Schwierigkeiten, die notwendige Transparenz über die Verhältnisse der in 37 ursprünglich als für die hessische Krankenhauslandschaft repräsentativ angesprochenen Krankenhäuser zu erhalten. Problematisch ist nicht, dass sich zehn Krankenhäuser nicht beteiligen wollten, sondern der überdurchschnittliche Verlust von vier der sechs ausgewählten Kliniken in privater Trägerschaft. Trotz der uneingeschränkten Zusicherung der Anonymität überwog bei diesen Kliniken die Sorge um Wettbewerbsnachteile. Selbst bei den auskunftsbereiten Kliniken entstanden im Laufe der Datenerhebung ebenfalls empfindliche Transparenzlücken oder -schwachstellen. Dies betrifft beispielsweise das unerwartete und trotz zahlreicher Bitten anhaltende Fehlen von Angaben darüber, ob Daten zum Auftreten von



Dr. Bernard Braun

Druckgeschwüren oder nosokomialen Infektionen erhoben wurden. Dies gilt aber auch für die Krankenhäuser, die für diese unerwünschten Behandlungsergebnisse eine völlig unrealistische Häufigkeitsrate von Null Prozent angaben.

Bei den genannten Datenlücken waren multivariate Analysen nur für die Druckgeschwüre möglich. Deren Häufigkeit wird in der Inneren Medizin besonders durch die Existenz vieler Planbetten, eine schlechte Kooperation zwischen Pflegekräften und Ärzten, einen hohen Anteil aufwändiger Patienten und paradoxer- bzw. interessanterweise durch eine hoch entwickelte formale (z.B. in Gestalt von Patientenbefragungen) Patienten-orientierung signifikant erhöht. Verringernd wirken dagegen unter anderem die Existenz von Bezugs- statt Funktionspflege und die Umsetzung der Pflegepersonalregelung mit dem Ergebnis einer tendenziell ausreichenden Personalausstattung.

Schlussendlich belegen die Untersuchungen, dass die Arbeitsbedingungen von Pflegekräften und die Ergebnisqualität der Patientenbehandlung durchweg durch zahlreiche quantitative wie qualitative Faktoren negativ wie positiv beeinflusst werden. Die quantitative Ausstattung allein genügt nicht. Die Verbesserung der Patienten-Pflegekräfte-Ratio ist also eine (bspw. nach dem Pflegepersonalabbau im Zeitraum 1996 bis 2007) notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung zur Verbesserung der Arbeits- und Versorgungsqualität. Viel mehr muss der Vielfalt der Verhältnisse durch sehr spezifische Personalausstattungsgrößen in einem etwas breiteren Korridor gerecht werden. Das Gutachten empfiehlt aber auch, die Wirkung der gesetzlichen Festsetzung solcher Werte durch gezielte Verbesserungen von pflegekraftspezifischen Arbeitsbedingungen zu ermöglichen bzw. zu verstärken.

In das Gutachten flossen zusätzlich Ergebnisse ein, die mit anderen Erhebungsmethoden gewonnen wurden. Zum einen wurde eine Review von vierzig aktuellen und meist internationalen Studien zu den im Gutachten untersuchten Zusammenhängen durchgeführt, von denen 39 eindeutige statistisch signifikante Wirkungszusammenhänge zwischen Anzahl und Qualität der dortigen Pflegekräfte und einer Reihe weiterer personaler und sachlicher Faktoren auf das Mortalitäts- und Morbiditätsrisiko von Patient/innen für verschiedene Länder zeigten. In einigen der Studien deutet sich ebenfalls an, dass nicht nur die Anzahl der Pflegekräfte pro Patient/in relevant ist, sondern durch deren Wirkung (z.B. spürbar durch die Qualität der Arbeitsbedingungen) moderiert wird. Zusätzlich wurden Ergebnisse längerer teilnehmenden Beobachtungen sowie einer auf Interviews basierenden Analyse der Verhältnisse in vier Stationen (Geriatric und Unfallchirurgie) in zwei hessischen Akutkrankenhäusern mittlerer Größe unter öffentlicher bzw. freigemeinnütziger Trägerschaft berücksichtigt. Als zentrales Phänomen, welches die Arbeitssituation der Pflege auf den beobachteten Stationen entscheidend prägt, schälte sich das Phänomen der ‚nicht mehr kompensierbaren Arbeitsspitzen‘ heraus. Das Phänomen beschreibt, dass es auf den Stationen aus verschiedenen Gründen (darunter Kürzung der Personalausstattung) wiederholt zu kurzfristigem, erhöhtem Arbeitsanfall kommt, der durch das vorhandene Personal nicht ausreichend ausgeglichen und bewältigt werden kann.

KONTAKT

Bernard Braun

bbraun@zes.uni-bremen.de

FELDEXPERIMENTE

„Lasst uns doch mal raus aus der Uni und ein Feldexperiment machen...“ Das dachten sich (von links) Fabian Paetzel, Stefan Traub, Nicola Maaser, Sebastian Finkler und Philipp Krügel (nicht im Bild) und nahmen als „Team ZeS“ am diesjährigen Bremer Triathlon in der Überseestadt teil. In der Disziplin des Volkstriathlons standen dabei nacheinander 500 Meter Schwimmen im Becken des Europahafens, 20 Kilometer Radfahren sowie 5 Kilometer Laufen auf dem Programm. Unsere Staffel belegte schließlich mit einer Zeit von 1:19:44 h einen respektablen 16. Platz (von 29). Im Einzelwettbewerb konnte Fabian mit einer Zeit von 1:21:51 h und einem hauchdünnen Vorsprung vor Philipp (1:21:59 h) beeindrucken. Trotz widriger Umstände aufgrund des eher durchwachsenen Wetters war die Teilnahme ein voller Erfolg. Einige Mitglieder des Teams bereiten sich schon mit Schwimm- und Lauftraining auf eine Wiederholung im nächsten Jahr vor. Dort soll dann die deutlich anspruchsvollere ‚olympische Distanz‘ in Angriff genommen werden.

KONTAKT
„Team ZeS“



ARZTBERATUNG

Im Rahmen des Projektes (Auftraggeber: Techniker Krankenkasse, im Folgenden TK) werden Ärzte unabhängig und evidenzbasiert zu Arzneimitteltherapien informiert. Das Projekt umfasst zum einen Inbound- und Outbound-Telefonie, zum anderen die Konzeption und Erstellung von Informationsgrundlagen. Der Aufgabenbereich „Telefonie“ umfasst:

- die Beratung zum TK-AMR: Der TK-Arzneimittelreport ist ein kostenloser Service der TK für niedergelassene Ärzte. Ärzte erhalten quartalsweise individuelle Auswertungen ihrer Verordnungen und aktuelle Informationen zur Pharmakotherapie. Ergeben sich daraus weitere Fragen oder besteht zu einzelnen Themen ein erhöhter Informationsbedarf des Arztes, kann dieser über den Erstkontakt mit der TK die Arzneimittelberatung der Universität Bremen/ZeS in Anspruch nehmen. Die Beratung erfolgt telefonisch (in Ausnahmefällen auch schriftlich) und kommt durch die Anforderung des Arztes zustande (Inbound-Telefonie).
- Informationen von Ärzten zur Pharmakotherapie: Die TK ermittelt Ärzte mit hohem Optimierungspotenzial im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit, Qualität, Effizienz und Sicherheit der Arzneimitteltherapie. Die entsprechenden Themenfelder und sonstigen Parameter für die Auswahl der Ärzte (die einer Beratung zugestimmt haben müssen) legen die TK und die Universität Bremen/ZeS gemeinsam fest. Die Ärzte werden zu den vereinbarten Terminen telefonisch durch die Universität Bremen/ZeS kontaktiert (Outbound-Telefonie).

Im Rahmen der Pharmazeutischen Arztberatung wird ein Konzept zur aktiven Information entwickelt, welches Informationsinhalte, Parameter zur Auswahl der Ärzte, die Dokumentation der erbrachten Leistungen, Maßnahmen zur Qualitätssicherung sowie ein Berichtswesen berücksichtigt. Zur Information von Ärzten werden von unserer Seite Zusammenfassungen von Bewertungen und Gutachten zu Arzneimitteln und Arzneimitteltherapien erstellt. Zum einen handelt es sich hierbei um Zusammenfassungen zu den Ergebnissen der frühen Nutzenbewertung zu Arzneimitteln mit neuen Wirkstoffen nach § 35a des 5. Sozialgesetzbuches (SGB V) (Nutzenbewertungs-News). Diese Zusammenstellungen beinhalten in kompakter Form unabhängige Informationen zu neuen Arzneimitteln für Ärzte und Patienten. Zudem werden wir ein Konzept zur Weiterentwicklung des TK-Arzneimittelreports (TK-AMR) erarbeiten mit dem Ziel, den inhaltlichen Ausbau des TK-AMR voranzutreiben und unter anderem weitere Auswertungsmodule für den praxisindividuellen Verordnungsreport zu entwickeln.

KONTAKT

Gerd Glaeske
gglaeske@zes.uni-bremen.de

Roland Windt
rwindt@zes.uni-bremen.de

VIRTUELLE BETRIEBE - EINE FLEXIBLE UND INNOVATIVE LERNFORM FÜR STUDIERENDE IN HETEROGENEN LEBENSLAGEN

Um die Stärken einer heterogenen Studierendenschaft für alle nutzbar zu machen, werden im Wintersemester 2013/2014 in zwei Seminaren zur „Einführung in das betriebliche Gesundheitsmanagement“ im Bachelor-Studiengang „Public Health“ didaktisch neue Wege beschritten.

Den strukturellen Rahmen hierfür stellen ‚virtuelle Betriebe‘ dar. Diese geben betriebliche Gegebenheiten vor und simulieren reale Alltagssituationen, indem sie unter anderem auf die Entscheidungen der Studierenden reagieren. Die Seminarteilnehmenden übernehmen dazu bestimmte Rollen, beispielsweise die von externen Berater/innen, aber auch von innerbetrieblichen Akteuren wie Geschäftsleitung, Interessenvertretung etc. Aus dieser Perspektive heraus erarbeiten sie sich die Inhalte des Seminars, angewendet auf ein praxisnahes Umfeld.

Die Studierenden sollen durch diese Art des forschenden Lernens an den disziplinären Kern des Faches herangeführt werden. Zudem wird die Vermittlung von Schlüsselkompetenzen gestärkt. Die Heterogenität der Studierenden wird dabei nicht nur berücksichtigt, sondern als besonderes Potential der Universität genutzt.

Das Projekt wurde im Rahmen von „Forschend studieren von Anfang an (ForstA) Heterogenität als Potenzial nutzen“ platziert und läuft vom 1. Juli 2013 bis 31. Dezember 2014.

KONTAKT

Tobias Bernhardt
tbernhardt@zes.uni-bremen.de

SELBSTVERWALTUNGS-SYMPOSIUM

Ein Jahrhundert Sozialwahlen und sechzig Jahre soziale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland waren der Doppelanlass für ein gleichnamiges wissenschaftliches Symposium, das der Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen in Kooperation mit dem Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen und wissenschaftlichen Instituten der Universitäten Bielefeld und Kassel sowie der Universität der Bundeswehr in München am 1. Oktober 2013 im Foyer des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in Berlin veranstaltete. Die 130 Teilnehmer/innen waren mehrheitlich aktive Selbstverwalter/innen aus allen Teilen der Sozialversicherung, aber auch leitende Mitarbeiter derselben.

Im wissenschaftlichen Teil des Symposiums gab es Vorträge und Impulsreferate zu den Themen „Frühgeschichte der Wahlen in der sozialen Selbstverwaltung“ (W. Ayaß, Kassel), „Bürgerversicherung, Wettbewerb und soziale Selbstverwaltung – widersprüchliche Ansätze?“ (F. Welti, Kassel) und „Rückwärts verstehen – vorwärts leben: Notwendige Veränderungen für eine zukunftsstarke soziale Selbstverwaltung“ (Th. Wüstrich, München). Die in den Vorträgen präsentierten Fakten und Thesen wurden in einer von Bernard Braun (Bremen) moderierten Podiumsdiskussion unter der Überschrift „Chance zur Partizipation“ mit den Referenten sowie zwei weiteren Experten (F. Nullmeier, Bremen und I. Bode, Kassel) unter reger Beteiligung des Plenums diskutiert.

Bei ihrem Blick über den nationalen Tellerrand verdeutlichte Tanja Klenk (Universität Potsdam, früherer Zentrum für Sozialpolitik) unter der Überschrift „Korporatismus und Selbstverwaltung in Europa“ unter anderem die europäische Bedeutung einer Revitalisierung der Selbstverwaltung in Deutschland.

Im sozialpolitischen Teil des Symposiums diskutierten unter der Moderation von Thomas Gerlinger (Bielefeld) Vertreter der derzeit noch im Bundestag vertretenen fünf Parteien über die „Modernisierung der Sozialwahlen und der sozialen Selbstverwaltung“. Insbesondere zum Dauerthema Wahlen ohne Wahlhandlung bzw. Friedenswahlen gab es recht eindeutige Erklärungen, daran in der kommenden Legislaturperiode nichts (MdB LINKEN-Fraktion) oder viel (MdB SPD-Fraktion) ändern zu wollen.

Allen Teilnehmer/innen war am Ende klar, dass die Selbstverwaltung mit Sozialwahlen als die älteste Form bürgergesellschaftlicher Partizipation erhaltenswert ist, aber nur mit für die breite Öffentlichkeit spürbaren Veränderungen für und bei allen Beteiligten. Die Vorträge und Referate der Veranstaltung sind auf der Website des Bundeswahlbeauftragten (www.sozialversicherungswahlen.de) erhältlich.



Bernard Braun (links) zusammen mit Frank Nullmeier

NEUE MITARBEITERINNEN UND MITARBEITER

1 **Miriam Hartlapp**

Miriam Hartlapp ist seit dem 1. August 2013 Professorin für „Governance und Organisationsforschung“ am ZeS. Zuvor leitete sie am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (WZB) die Schumpeter Nachwuchsgruppe „Positionsbildung in der EU-Kommission“. Sie studierte in Osnabrück, Poitiers und Madrid und arbeitete im Anschluss als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln zur Implementation von Sozialrecht im europäischen Mehrebenensystem. Anschließend war sie als Experte der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Genf und als wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung „Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung“ am WZB tätig und forschte als Gastwissenschaftlerin am European University Institute (EUI) in Florenz und am Max-Planck-Institut für Sozialpolitik und Sozialrecht in München. Sie wird am ZeS aus europäischer und national vergleichender Perspektive zu Governancestrukturen und -dynamiken in Wohlfahrtsstaaten arbeiten.

2 **Mathias Fünfstück**

Mathias Fünfstück arbeitet seit dem 1. Oktober 2013 als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Sozialpolitik im Projekt „Evaluation des NBA – Erfassung von Versorgungsaufwänden in stationären Einrichtungen“. Nach dem Masterstudium „Pflegerwissenschaft/Pflegemanagement“ arbeitete er von 2006 bis 2010 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Privatinstitut für Evaluation und Qualitätssicherung im Sozial- und Gesundheitswesen (eqs.-Institut) in Hamburg und seit 2010 als freiberuflicher Pflegewissenschaftler. Neben Dozenten- und Beratungstätigkeiten war er in verschiedenen pflegewissenschaftlichen Projekten zusammen mit Prof. Dr. Martina Hasseler tätig. Die Forschungsschwerpunkte erstrecken sich im Bereich der pflegerischen Versorgung über die Qualität/Qualitätsentwicklung, innovative Versorgungsformen (Integrierte Versorgung), Benchmarking und indikationsbezogene Konzeptentwicklungen.



3 **Katja Möhring**

Katja Möhring arbeitet seit August 2013 als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Sozialpolitik und im Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“. Ihre Forschungsinteressen umfassen Lebensverlaufs-forschung mit den Schwerpunkten Arbeitsmarkt und Alter, vergleichende Wohlfahrtsstaatsanalyse, soziale Ungleichheit und statistische Methoden für Längsschnitt- und Mehrebenen-daten. In ihrer Doktorarbeit im Graduiertenkolleg „Social Order and Life Chances in Cross-National Comparison“ (SOCLIFE) an der Universität zu Köln hat sie sich mit dem Zusammenhang von Erwerbsverlauf und sozio-ökonomischer Lage im Alter im europäischen Vergleich beschäftigt. Zuvor hat sie Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin studiert und war währenddessen in der Infrastruktureinrichtung Sozio-oekonomisches Panel am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) tätig.

MITGLIEDSCHAFTEN

Gerd Glaeske für eine weitere Amtsperiode im Wissenschaftlichen Beirat der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) bestätigt



Gerd Glaeske, Co-Abteilungsleiter der Abteilung „Gesundheitsökonomie, Gesundheitspolitik und Versorgungsforschung“ am Zentrum für Sozialpolitik, wurde auch in der 4. Amtsperiode in den Wissenschaftlichen Beirat der BZgA berufen.

Die BZgA ist eine Leiteinrichtung des Bundes und eine Fachbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG). Die Aufgabenerfüllung erfolgt in enger Kooperation mit den anderen Trägern des gegliederten und föderalen Gesundheitssystems.

Ziel des Wissenschaftlichen Beirates ist die ständige Aufgabenanpassung der BZgA an die Entwicklungen in Wissenschaft und Gesellschaft. Er berät und unterstützt bei der Erhebung, Rezeption und Verwertung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, bei der Entwicklung von Strategien und Konzepten, bei der Sicherung von Effektivität und Effizienz durch die Entwicklung von Qualitätssicherungsverfahren und -kriterien sowie durch die Konsensbildung zu Standards für Medien und Maßnahmen.

Weitere Informationen:

http://www.bzga.de/bot_Seite129.html

Stefan Traub in den Ausschuss für Sozialpolitik aufgenommen



Der Ausschuss für Sozialpolitik des „Vereins für Socialpolitik“, der Dachorganisation der deutschsprachigen Ökonomen und Ökonomen, hat Stefan Traub, Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des ZeS, während seiner diesjährigen Tagung an der Katholischen Universität Eichstätt in seinen Mitgliederkreis aufgenommen. Der Ausschuss für Sozialpolitik ist einer von rund 20 Fachausschüssen des Vereins für Socialpolitik und hat über 70 akademische Mitglieder aus deutschsprachigen Universitäten, die empirische und theoretische Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der Sozialpolitik leisten.

Stefan Traub hat der Mitgliederversammlung seine neuesten Forschungsergebnisse zu sogenannten Verteilungsexperimenten vorgestellt. Das sind unter anderem ökonomische Laborexperimente, in denen Versuchspersonen zunächst gegen Honorar eine Arbeit leisten müssen und danach über die Umverteilung des Geldes zu entscheiden haben. Die Ergebnisse dieser Studien helfen zu verstehen, warum unterschiedliche Länder verschiedene Progressionsgrade ihrer Steuersysteme aufweisen. Ferner zeigen sie, warum die staatliche Säule der Rentenversicherungssysteme mancher Länder kaum Leistungsansprüche zwischen den Rentnerinnen und Rentnern einer Generation umverteilt, während andere Länder das verstärkt tun.

Stefan Traub hat der Mitgliederversammlung seine neuesten Forschungsergebnisse zu sogenannten Verteilungsexperimenten vorgestellt. Das sind unter anderem ökonomische Laborexperimente, in denen Versuchspersonen zunächst gegen Honorar eine Arbeit leisten müssen und danach über die Umverteilung des Geldes zu entscheiden haben. Die Ergebnisse dieser Studien helfen zu verstehen, warum unterschiedliche Länder verschiedene Progressionsgrade ihrer Steuersysteme aufweisen. Ferner zeigen sie, warum die staatliche Säule der Rentenversicherungssysteme mancher Länder kaum Leistungsansprüche zwischen den Rentnerinnen und Rentnern einer Generation umverteilt, während andere Länder das verstärkt tun.

Seit langer Zeit besteht nun auch wieder die Möglichkeit, dass der Ausschuss für Sozialpolitik seine jährliche Tagung am ZeS abhält. Das letzte Mal geschah dies im Jahr 2000, organisiert vom damaligen Ausschussvorsitzenden und ZeS-Abteilungsleiter Winfried Schmähl unter dem Titel „Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung“. Stefan Traub ist bereits Mitglied der Ausschüsse für Regionaltheorie und -politik sowie für Finanzwissenschaft des Vereins für Socialpolitik.

Wintersemester 2013/2014

JOUR-FIXE DES ZENTRUMS FÜR SOZIALPOLITIK

Mi, 13.11.2013
16-18 Uhr c.t.

Prof. Dorothee Bohle, CEU, Budapest
Capitalist diversity of Europe's periphery

Mi, 27.11.2013
16-18 Uhr c.t.

Dr. Marc von Miquel, sv:dok, Bochum
Belastete Richter – belastete Rechtsprechung?
Die Sozialgerichtsbarkeit und die NS-Vergangenheit am Beispiel NRW

KONTAKT

Zentrum für Sozialpolitik
Geschäftsstelle
Telefon: 0421/218-58500
s.steger@zes.uni-bremen.de

Mi, 11.12.2013
16-18 Uhr c.t.

Dr. Gijts Schumacher, University of Southern Denmark
Welfare chauvinism and party behaviour

Mi, 15.01.2014
16-18 Uhr c.t.

Prof. Lutz Leisering, Universität Bielefeld
Recognizing the social. The emergence of global social policy in the post-war era

VERANSTALTUNGsort

Zentrum für Sozialpolitik
Unicom-Gebäude
Mary-Somerville-Str. 3
3. OG., Raum 3380
28359 Bremen
Anfahrtsplan unter:
<http://www.uni-bremen.de/service/anfahrt-und-wegweiser.html>

Mi, 22.01.2014
16-18 Uhr c.t.

Prof. Miriam Hartlapp, ZeS, Universität Bremen
Welche Politik für Europa? Macht und Konflikt in der EU Kommission

Mi, 29.01.2014
16-18 Uhr c.t.

Prof. Andreas Eckert, Humboldt Universität zu Berlin
The short summer of the welfare state. Social welfare and the production of informality in Africa since 1945

GESUNDHEITSPOLITISCHES KOLLOQUIUM

Prof. Dr. Heinz Rothgang
Prof. Dr. Gerd Glaeske

Krankenhäuser oder kranke Häuser?

Zur Situation und Zukunft der stationären Versorgung in Deutschland

Die Krankenhausversorgung erweist sich derzeit als ein Sorgenkind der Gesundheitsversorgung. Nach den Zahlen des Krankenhaus Rating Reports haben 2011 ein Drittel der Häuser mit Verlust abgeschlossen und 13 Prozent sind akut von Insolvenz bedroht. Gleichzeitig wird es zunehmend schwierig qualifizierte Ärzte und Pflegekräfte für die Krankenhäuser zu gewinnen. Personalmangel führt aber unmittelbar zu verschlechterten Arbeitsbedingungen, unzufriedenem Personal und in letzter Konsequenz auch zu Behandlungsfehlern. Wie also soll es weitergehen mit den Krankenhäusern? Und welche besonderen Problemlagen zeigen sich dabei in Bremen?

Wir laden Sie herzlich dazu ein, gemeinsam mit namhaften Experten darüber zu diskutieren

Mi, 11.12.2013
20.00 Uhr

Dr. Hermann Schulte-Sasse, Senator für Gesundheit der Freien Hansestadt Bremen
Klinikverbund GENO in Bremen - ein schwieriger Weg in die Zukunft

KONTAKT

Zentrum für Sozialpolitik
Cornelia Trittin
Telefon: 0421/218-58560
ctrittin@zes.uni-bremen.de

Mi, 08.01.2014
20.00 Uhr

Prof. Dr. Volker Amelung, Professor für Internationale Gesundheitssystemforschung, Institut für Epidemiologie, Sozialmedizin und Gesundheitssystemforschung, Medizinische Hochschule Hannover und Vorstandsvorsitzender Bundesverband Managed Care e.V.
Integrierte Versorgung – welche Optionen entstehen für den stationären Sektor?

Mi, 22.01.2014
20.00 Uhr

Dr. Boris Augurzky, Leiter des Kompetenzbereichs Gesundheit, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI)
Die wirtschaftliche Lage der Krankenhäuser: Ergebnisse aus dem Krankenhaus Rating Report 2013

VERANSTALTUNGSORT

Haus der Wissenschaft
Sandstraße 4/5
28195 Bremen,
Anfahrtsplan unter:
www.hausderwissenschaft.de

Mi, 05.02.2014
20.00 Uhr

Prof. Dr. Heinz Naegler, Honorarprofessor der Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin
Management der sozialen Verantwortung im Krankenhaus

NEUERSCHEINUNGEN

Innovationsreport 2013



Robert Brink, Dennis Boesch, Gerd Glaeske
 Einblicke in die gesundheitliche Versorgung der Techniker Krankenkasse

ZeS Universität Bremen EXZELLENT

Windt, Roland; Boesch, Daniela; Glaeske, Gerd (Hg.), 2013: *Innovationsreport 2013. Auswertungsergebnisse von Routinedaten der Techniker Krankenkasse aus den Jahren 2010 und 2011*. Zentrum für Sozialpolitik, Techniker Krankenkasse. Hamburg: Eigenverlag.

Der Innovationsreport erschien erstmals im Mai 2013 und wurde vom Arbeitsbereich „Versorgungsforschung“ des ZeS erstellt. Er soll zukünftig jährlich erscheinen. Der Report untersucht die Evidenz und Effizienz neuer Arzneimittel und wertet deren Verordnungen anhand von Routinedaten der Techniker Krankenkasse aus. Die Markteinführung neuer Arzneimittel kostet viel, sie bringt aber nur selten einen echten Zusatznutzen in der medizinischen Versorgung von Patienten. Die Analyse hat ergeben, dass von den 23 Medikamenten, die in den Jahren 2010 bis Anfang 2011 neu eingeführt worden sind, nur zwei – unter Berücksichtigung von Nutzen und Kosten – einen belegten Zusatznutzen und eine Verbesserung im Vergleich zu bewährten Mitteln darstellen. Es handelt sich um die Medikamente Brillique® (Ticagrelor) und Revolade® (Eltrombopag). Die Auswertung von Routinedaten der Techniker Krankenkasse, die als Ergänzung zur Analyse des Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz (AMNOG)-Prozesses durchgeführt wird, verweist zudem auf zu viele Verordnungen von teuren, neu eingeführten Medikamenten ohne nachgewiesenen Nutzen. Daraus entstehen zusätzliche, aber überflüssige Kosten in der Versorgung Versicherter. Als weitergehende Forderung steht daher die Kosten-Nutzen-Bewertung des Bestandsmarktes im Mittelpunkt der notwendigen Konsequenzen.

Glaeske, Gerd; Schicktanz, Christel, 2013: *BARMER GEK Arzneimittelreport 2013*. Siegburg: Asgard.

BARMER GEK
 die gesund
 versichern

Gerd Glaeske, Christel Schicktanz
 BARMER GEK Arzneimittel-Report 2013



Zu viele Psychopillen für Kinder, zu viele Beruhigungsmittel für demente Senioren und viele Wirkstoffe gleichzeitig für ältere Menschen – zu diesen Feststellungen kommt der Arzneimittelreport 2013 der Barmer GEK.

Basierend auf Daten von 2,1 Millionen Versicherten über 65 Jahre haben die Autoren des Arzneimittelreports um den Bremer Versorgungsforscher Prof. Dr. Gerd

Glaeske analysiert, wie häufig Patient/innen mehrere Arzneimittelwirkstoffe parallel verordnet bekommen. Dabei zeigte sich, dass ein Drittel der Versicherten von Polypharmazie betroffen

ist, also täglich mehr als fünf Arzneimittelwirkstoffe einnimmt. Bei den Hochbetagten zwischen 80 und 94 Jahren ist fast jeder Zweite betroffen. Im Durchschnitt nehmen Männer über 65 Jahre täglich 7,3 Wirkstoffe ein, bei Frauen dieser Altersgruppe sind es 7,2.

Besorgniserregend hoch stufen die Bremer Forscher die Verordnungszahlen von Antipsychotika für Kinder und Jugendliche ein. Von 2005 bis 2012 sind die Verschreibungen um 41 Prozent angestiegen. Verursacht werden die Zuwächse vor allem durch neuere Präparate (+ 129 Prozent), während die Verschreibungen älterer Medikamente leicht rückläufig sind. Ein differenziertes Bild zeigt der Blick auf einzelne Altersgruppen. Bei Kleinkindern bis vier Jahren verschreiben Ärzte kaum Antipsychotika. Bei allen anderen steigen die Verordnungszahlen, am stärksten bei den 10- bis 14-Jährigen.

Kritisch bewertet das Autorenteam vom Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen den Einsatz von so genannten Benzodiazepinen bei Menschen mit einer Demenzerkrankung wegen der weiteren Verschlechterung kognitiver Fähigkeiten. Diese Schlaf- und Beruhigungsmittel wurden 2010 rund 3.500 Versicherten der Barmer GEK verschrieben, die unter Demenz leiden.

Sauer, Kristin; Kemper, Claudia; Schulze, Jana; Glaeske, Gerd, 2013: *BARMER GEK Heil- und Hilfsmittelreport 2013*. Siegburg: Asgard.

Gerd Glaeske, Kristin Sauer, Claudia Kemper und Jana Schulze verweisen im BARMER GEK Heil- und Hilfsmittelreport 2013 wieder auf besondere Entwicklungen in der Heil- und Hilfsmittelversorgung und auf die wachsende Bedeutung dieses Sektors.

Die Auswertungsergebnisse der BARMER GEK Verordnungsdaten für Heil- und Hilfsmittel aus den Jahren 2011 bis 2012 zeigen, dass viel mehr Menschen als bisher angenommen Hörgeräte, Physiotherapien oder Adaptionshilfen benötigen. Zudem kritisierte Glaeske auf der Bundespressekonferenz am 18. September in Berlin die Intransparenz des Marktes von Hilfsmitteln bei der Qualitätsprüfung durch die nicht ausreichende CE-Kennung. Notwendig ist vielmehr eine patientenorientierte Nutzungsprüfung.

Fast sieben Prozent der Gesamtausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) entfallen auf Heil- und Hilfsmittel (rund 2,9 bzw. 3,7 Prozent). Sie bilden den viertgrößten Ausgabenblock, gleichauf mit der zahnärztlichen Versorgung. Von 2007 bis 2012 sind die Ausgaben für Hilfsmittel um 17 Prozent, die für Heilmittel um 27,6 Prozent gestiegen. Während das Wachstum in 2012 mit rund +2,3 Prozent bei den Heilmitteln und +2,7 Prozent bei Hilfsmitteln vergleichsweise moderat verlief, deuten sich für 2013 verstärkte Steigerungsraten an (1. Halbjahr +3,5 für Heilmittel bzw. +5,1 Prozent für Hilfsmittel). Die Gründe für den



ansteigenden Bedarf liegen in der demografischen und technischen Entwicklung – ältere Menschen benötigen mehr und mehr Hilfsmittel wie Rollatoren, Gehhilfen oder Hörgeräte.

Viel mehr Menschen als bisher angenommen sind in speziellen Bereichen von der Hilfsmittelversorgung betroffen. Wurde bislang von 100.000 Patient/innen und Patient/innen mit einem künstlichen Darm- oder Harnblasenausgang (Stoma) ausgegangen, rechnen die Autor/innen des Reportes nun mit 160.000 betroffenen Personen. Auch die Zahl von 270.000 Betroffenen, die Anzieh-, Greif- und Lesehilfen benötigen, zeigt einen gegenüber früheren Jahren erhöhten Bedarf.

Der Report widmet sich in speziellen Analysen auch der nicht-medikamentösen Versorgung von Patienten/innen mit chronischen Atemwegserkrankungen (COPD). 2011 waren rund sechs Prozent der über 40-jährigen BARMER GEK Versicherten davon betroffen, ein knappes Drittel davon litt zugleich unter Angststörungen oder Depressionen.

Zudem weist das Forschungsteam auch regionale Unterschiede in der Verordnung von Heilmitteln wie Physio- oder Ergotherapie nach. So liegt in Bremen und dem Saarland der Patientenanteil der Physiotherapie-Verordnungen bei schweren Erkrankungen wie Osteoporose und Rheuma unter 60 Prozent, während er in Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt auf über 90 Prozent steigt.

