

# ZeS REPORT

Zentrum für  
Sozialpolitik

17. JAHRGANG | DEZEMBER 2012 |

[www.zes.uni-bremen.de](http://www.zes.uni-bremen.de)



**Holger Döring und Philip Manow**

Wahlregeln und Wohlfahrtsstaaten - wie erklärt sich ihr Zusammenhang?

**Gernot Carlos Nahrung**

Wohlfahrtsstaat, Diversität und Rechtspopulismus

**Alexandra Kaasch, Peter Starke und Franca van Hooren**

Der Wohlfahrtsstaat als Krisenmanager

**Berichtsschwerpunkt „Altersarmut“ mit Beiträgen von**

Magnus Brosig, Björn Hacker, Ragnar Hoenig und Wolfgang Strengmann-Kuhn/Dirk Jacobi



---

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:**  
Dr. Christian Peters

**Gestaltung:**  
cappovision, Frau Wild; Sonja Rose  
Coverfoto: Fotolia.com

**Kontakt:**  
Sonja Rose  
srose@zes.uni-bremen.de

# INHALT



## BEITRÄGE

4

Wahlregeln und Wohlfahrtsstaaten - wie erklärt sich ihr Zusammenhang?

*von Holger Döring und Philip Manow*

4

Wohlfahrtsstaat, Diversität und Rechtspopulismus

*von Gernot Carlos Nahrung*

10

Der Wohlfahrtsstaat als Krisenmanager

*von Alexandra Kaasch, Peter Starke und Franca van Hooren*

20

**Berichtsschwerpunkt „Altersarmut“**

Tagungsbericht „Zukunftsproblem Altersarmut?“

*von Magnus Brosig*

25

Bekämpfung von Altersarmut oder Rettung der Lebensstandardsicherung?

*von Björn Hacker*

29

Vorschläge des SOVD zur Verhinderung von Altersarmut

*von Ragnar Hoenig*

33

Die Grüne Bürgerrente gegen Altersarmut - Garantiert für alle

*von Wolfgang Strengmann-Kuhn und Dirk Jacobi*

36

## WEITERE BERICHTE

40

Projekte

40

Personalien

42

## ANKÜNDIGUNGEN

43

## VERÖFFENTLICHUNGEN

46

Rezension

46

Neuerscheinungen

48

ZeS-Arbeitspapiere

49

# Wahlregeln und Wohlfahrtsstaaten – wie erklärt sich ihr Zusammenhang?

## 1. WOHLFAHRTSSTAATEN, REGIERUNGSMehrheiten UND WAHLSYSTEME

**D**ass der Wohlfahrtsstaat dort großzügiger ausgestaltet ist, wo linke Parteien länger an der Regierung sind, ist ein ebenso einfacher wie stabiler Befund der vergleichenden Sozialstaatsforschung (Hibbs 1977). Wo die Linke regiert, kommt es zu mehr Umverteilung (Huber and Stephens 2001; Korpi 1983, 1989; Hicks and Swank 1984; Hicks and Swank 1992). Die sich unmittelbar anschließende Frage, warum linke Parteien in einigen Ländern häufiger an der Macht sind als anderswo, lässt sich hingegen nicht so einfach beantworten. Eine trivial erscheinende Antwort würde lauten: Sie regiert dort häufiger, wo Wähler öfter für sie gestimmt haben. Dass diese Antwort noch nicht einmal zutreffend zu sein braucht, zeigt die neuere Literatur zu den Effekten von Wahlsystemen. Denn diese Literatur argumentiert, dass der Erfolg (i.S. von Regierungsbeteiligung) der politischen Rechten oder Linken *systematisch* zwischen Verhältniswahl- und Mehrheitswahlsystemen variiert, aber nicht zwingend etwas mit der jeweils errungenen Zahl an Stimmen zu tun haben muss. Der zentrale Befund lautet, dass linke (rechte) Parteien eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit der Regierungsbeteiligung unter der Verhältniswahl (Mehrheitswahl) haben (Iversen and Soskice 2006).

Für diesen zunächst vielleicht überraschenden Zusammenhang können im Wesentlichen drei Mechanismen verantwortlich gemacht werden: a) unterschiedliches Wahlverhalten bei unterschiedlichen Wahlregeln, b) unterschiedliche Übersetzungsmechaniken von Stimmen in Parlamentssitze und damit in parlamentarische Mehrheiten unter beiden Wahlsystemen, und schließlich c) unterschiedliche Logiken der Regierungsbildung. In der Studie *Electoral rules and the party composition of governments: Why are there social democratic and liberal welfare states?* haben Holger Döring und Philip Manow von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des ZeS nun die relative Erklärungskraft dieser drei Ansätze untersucht. Hierzu nutzen die Autoren insbesondere den in der ZeS-Abteilung

aufgebauten Datensatz zur Parlaments- und Regierungszusammensetzung in westlichen Demokratien nach 1945 ParlGov (siehe [dev.parl.gov.org](http://dev.parl.gov.org); (Döring 2010)).

## 2. WAHLVERHALTEN, MECHANIKEN DER STIMMEN-ÜBERSETZUNG UND KOALITIONSBILDUNGS-LOGIKEN

Eine erste Hypothese lautet, dass der parteipolitische Bias von Wahlregeln mit dem *Wahlverhalten* zusammen hängt – die Mittelschicht stimmt unter der Mehrheitsregel häufiger für konservative Parteien, weil sie fürchtet, dass ein Votum für eine linke Partei (in einem in Mehrheitswahlsystemen typischerweise vorkommenden Zwei-Parteiensystem [Duvergers Gesetz]) zu einem hohen Niveau der Umverteilung führt, ohne dass die Mittelschicht besonders darauf hoffen kann, vom Wohlfahrtsstaat zu profitieren, während sie von einer rechten Regierung geringe Steuern *und* geringe Umverteilung erwartet (Iversen and Soskice 2006). In Verhältniswahlsystemen stellt sich diese Entscheidung nicht gleichermaßen, weil die Mittelschicht hier Parteien wählen kann, die in einer Koalition mit einer linken Partei die Oberschicht zum gemeinsamen sozialstaatlichen Nutzen von Unter- und Mittelschicht besteuern.

Eine zweite Hypothese lautet, dass der zu beobachtende Zusammenhang zwischen Wahlregeln und Regierungsmehrheiten ‚mechanisch‘ zu erklären ist. Die Mehrheitswahl benachteiligt systematisch Parteien mit geographisch konzentrierter Anhängerschaft. Parteien mit einem solchen Muster ihrer Wählerschaft gewinnen einige Wahlkreise mit deutlichem, verlieren aber dafür viele Wahlkreise mit knapperem Abstand. Insbesondere die Parteien der Linken haben eine regional konzentrierte (urbane) Anhängerschaft, früher aufgrund der im Zuge der Industrialisierung hervorgerufenen Siedlungsmuster, heute aufgrund der Verfügbarkeit von billigem Wohnraum und vergleichsweise guter Infrastruktur in den großen Städten. Linke Partei-

en sind deswegen in Mehrheitswahlsystemen seit jeher systematisch benachteiligt (Rodden 2005, 2010; see also Gudgin and Taylor 1979; Powell 2000: 192-200).

Schließlich gibt es noch eine Erklärung, die weder auf das Wahlverhalten noch auf die Wahlregelmechanik, sondern auf die Logiken der Regierungsbildung abstellt. Diese sind wiederum von der Fragmentierung des Parteiensystems abhängig (Lipset and Rokkan 1967), siehe: Castles 1986, 1982, aktuell: Kersbergen and Manow 2006, 2009; Manow 2009. Je fragmentierter die Parteien der Linken oder der Rechten sind, desto unwahrscheinlicher wird ihre Beteiligung an der Regierung. Eine dominante Partei auf der Rechten oder der Linken wird hingegen mit sehr viel höherer Wahrscheinlichkeit zum Formateur einer Koalitionsregierung, der dann mit einer kooptierten zentristischen Partei die Regierungsmehrheit stellen kann. Das war das Muster, von dem die sozialdemokratischen Parteien des Nordens oder die Christdemokratischen Parteien Kontinentaleuropas profitiert haben. Die höhere Wahrscheinlichkeit der Regierungsbeteiligung rechter Parteien in Mehrheitswahlsystemen erklärt sich laut dieser These dann vor allem damit, dass eine hohe Fragmentierung auf dem rechten Parteienspektrum historisch einer der stärksten Faktoren für den Wechsel zur Verhältniswahl gewesen ist (Rokkan 1970).

Alle drei Hypothesen unterstreichen die Bedeutung von Wahlregeln, aber stellen auf unterschiedliche Stufen des demokratischen Delegationsprozesses ab: auf die Stimmabgabe, auf die Übersetzung von Stimmen in Parlamentssitze bzw. schließlich auf die Übersetzung von Sitzanteilen in Regierungsmehrheiten. Um die jeweilige Erklärungskraft der drei Hypothesen zu untersuchen, lassen sich daher die Mediane (oder die Durchschnitte) dieser drei Delegationsstufen zwischen den Ländern mit Mehrheits- oder Verhältniswahl vergleichen: Wie links oder rechts wählen im Durchschnitt die Wähler unter der Mehrheits- und Verhältniswahl, wie links oder rechts sind dann die Parlamente bzw. die Regierungen zusammengesetzt? Zeigen sich Unterschiede im Wählermedian oder -durchschnitt, würde dies die Wahlverhalten-Hypothese unterstützen, ergeben sich erst Unterschiede in den späteren Stufen des demokratischen Delegationsprozesses, würde das eher für die Mechanik- bzw. Koalitions-Hypothesen sprechen. Möglich ist natürlich auch, dass alle drei Wahlregeleffekte gleichzeitig auftreten oder dass sie sich – teilweise oder völlig – wechselseitig neutralisieren.



**Dr. Holger Döring**

Holger Döring ist seit September 2010 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung am Zentrum für Sozialpolitik. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen Arbeiten über politische Institutionen und demokratische Repräsentation.

[doering@zes.uni-bremen.de](mailto:doering@zes.uni-bremen.de)



**Prof. Dr. Philip Manow**

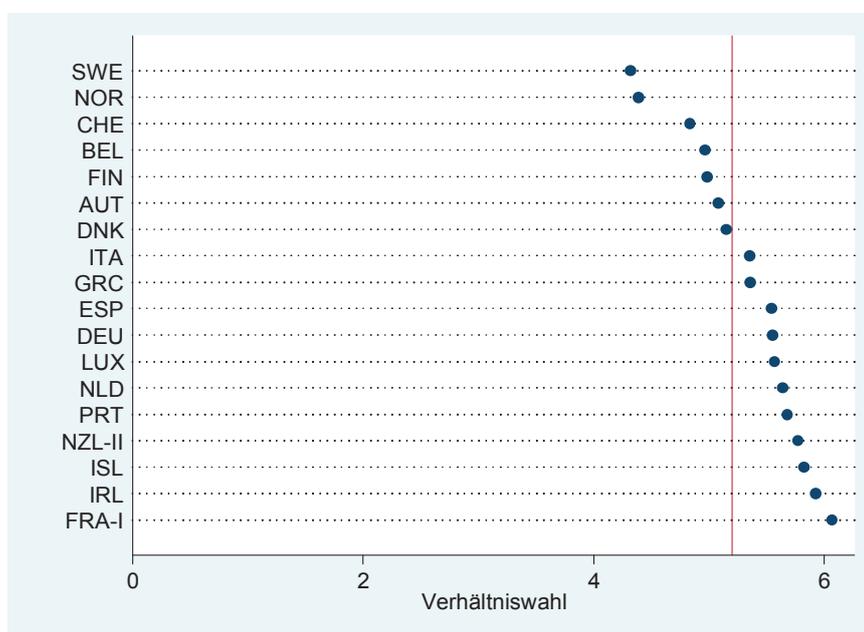
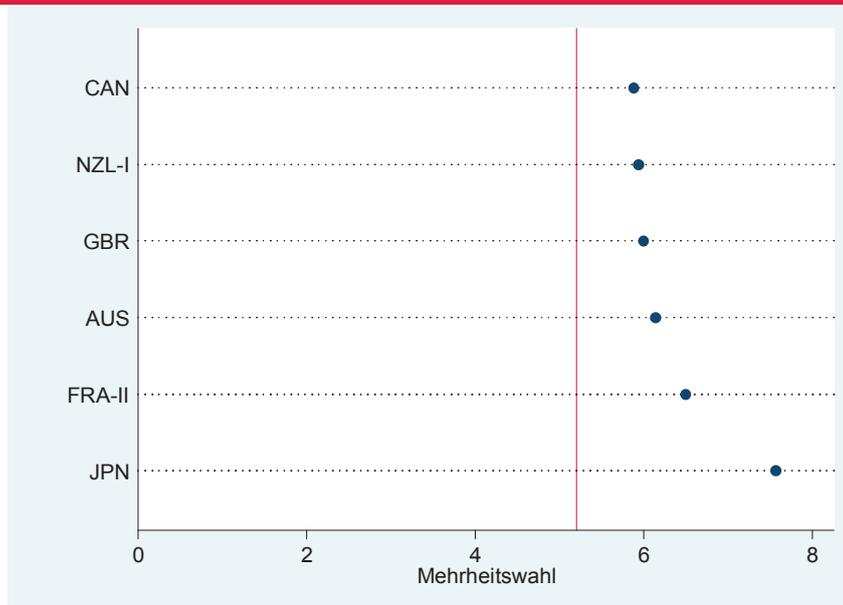
Philip Manow ist seit Oktober 2010 Professor für Vergleichende Politische Ökonomie an der Universität Bremen sowie Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung am ZeS. In seinen Arbeiten untersucht er die Politische Ökonomie entwickelter Wohlfahrtsstaaten.

[manow@zes.uni-bremen.de](mailto:manow@zes.uni-bremen.de)

### 3. DATEN UND RESULTATE

Die Studie schließt alle OECD-Länder mit mindestens 30 Jahren stabiler Demokratie ein – somit sind 22 Länder mit allen Wahlen und Regierungen seit dem Zweiten Weltkrieg bis heute abgedeckt (d.h., von 1945 – 1949 – Spanien und Portugal seit 1977 bzw. 1976 bis 2011). Diese 22 Länder übersetzen sich in 24 Länderbeobachtungen, weil Frankreich und Neuseeland im Beobachtungszeitraum vom Mehrheitswahlsystem zum Verhältniswahlsystem (Neuseeland, 1994) bzw. in umgekehrte Richtung (Frankreich, 1958) wechselten (Frankreich hat dann 1986 für eine Wahl nochmals die Verhältniswahl angewendet). Die verwendeten Daten kombinieren Angaben zu den Stimmen-, Sitz- und Kabinettspostenanteilen mit Positionsdaten auf einem Links-Rechts-Index, der aus einer Reihe von Expertensurveys gewonnen wurde (Döring and Manow 2011). Der Index verortet Parteien auf ei-

Schaubild 1a und 1b: Die durchschnittliche Links/Rechts-Regierungsposition unter Mehrheits- und Verhältniswahl



ner 0 bis 10er Skala von links nach rechts. In der Frage der Klassifikation der Wahlsysteme folgt die Studie der gängigen Literatur, insbesondere Lijphart (1996) und Golder (2005), die zu weitgehend unstrittigen Abgrenzungen kommt.<sup>1</sup>

Wenn man nun den Durchschnitt aller Nachkriegsregierungen dieser 24 Länder betrachtet, dann bestätigt sich der Befund einer systematischen Varianz zwischen den Ländern mit unterschiedlichen Wahlsystemen deutlich (vgl. die Schaubilder 1a

und 1b). *Alle* Länder mit Mehrheitswahlrecht befinden sich rechts des Sample-Durchschnitts (1a), von den Ländern mit Verhältniswahlrecht befindet sich immerhin eine bedeutsame Gruppe links des Durchschnitts (1b).

Wenn wir nun die Wahlergebnisse sowie Parlaments- und Regierungszusammensetzung für alle unsere 24 Länderbeobachtungen betrachten, ergibt sich das folgende Bild (siehe Schaubild 2).

<sup>1</sup> Strittige Fälle sind Japan, das als ein Land mit Mehrheitswahl klassifiziert wird, und Irland, das als Land mit Verhältniswahl kodiert wird. Die zweite Klassifizierung stimmt mit (Golder 2005; Lijphart 1999) überein, die erste nur mit (Golder 2005).

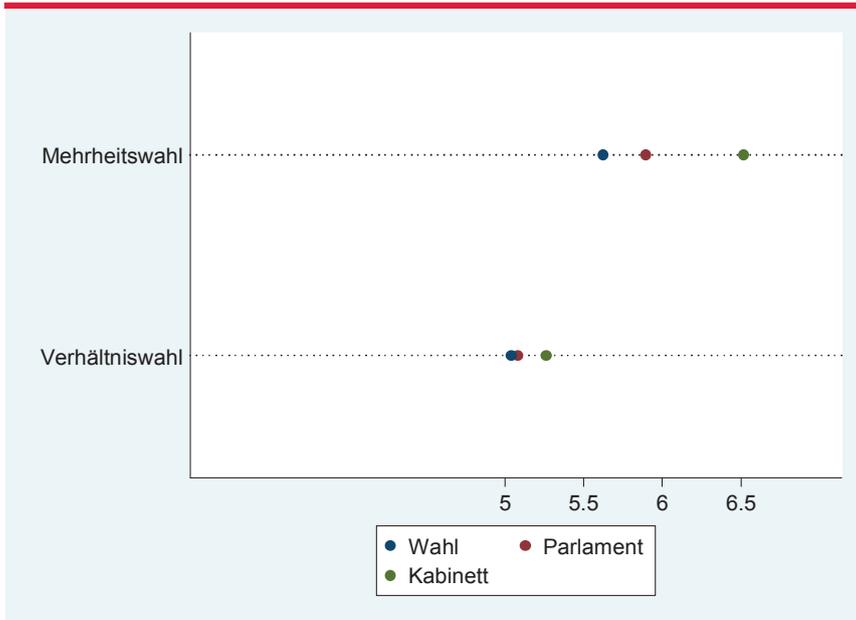


Schaubild 2: Wahlresultate, Parlaments- und Regierungszusammensetzung für Länder mit Mehrheits- und Verhältniswahlrecht

Ein t-Test zeigt, dass die Unterschiede zwischen den Ländern mit unterschiedlichen Wahlsystemen auf allen drei Ebenen, der Wahl-, der Parlaments- und der Regierungsebene, statistisch signifikant sind. Die Studie bestätigt also alle drei Hypothesen – die Wahlverhalten-, die Wahlregelmechanik- und die Koalitionsbildungs-Hypothese. Auf allen drei Ebenen findet sich eine signifikante ‚Rechtsverschiebung‘: In Mehrheitswahlsystemen wählen Wähler eher konservative Parteien, diese werden zudem durch die Wahlregelmechanik systematisch bevorzugt und finden sich daher auch häufiger in der Regierung.

Hinsichtlich der Fragmentierungsthese findet die Studie zudem regionale Varianz innerhalb der Länder mit Verhältniswahl, die in einem offensichtlichen Zusammenhang mit der Varianz innerhalb der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten steht. Zunächst spricht die höhere Zahl effektiver Parteien auf der Linken (Rechten) in Mehrheitswahlsystemen (in Verhältniswahlsystemen) für die klassische These, dass die Fragmentierung im rechten Parteienspektrum einer der Gründe für die Einführung der Verhältniswahl war.

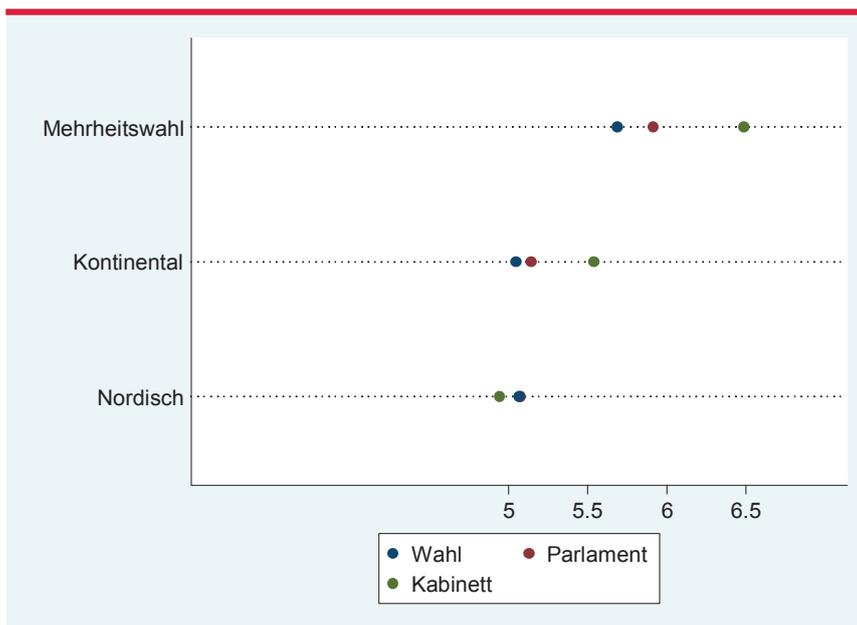


Schaubild 3: Wahlresultate, Parlaments- und Regierungszusammensetzung in Mehrheitswahlländern sowie in den nordischen und kontinentalen Verhältniswahlländern

Innerhalb der Verhältniswahlländergruppe finden wir jedoch eine zusätzliche Varianz, die von der stärkeren Fragmentierung des Mitte-Rechts-Spektrums in Skandinavien (Konservative, Agrarier und Liberale) zur stärkeren Fragmentierung der Linken in Südeuropa (Sozialdemokraten oder Sozialisten und stimmenstarke kommunistische Parteien, zusätzlich seit Kürzerem ökologische Parteien) reicht. Zugleich haben in Kontinentaleuropa Christdemokratische Parteien zu einer geringeren Zersplitterung des bürgerlichen Lagers beigetragen. Es scheint daher sinnvoll, innerhalb der Länder mit Verhältniswahl ein ‚nordisches‘ und ein ‚kontinentales‘ Muster zu unterscheiden – womöglich zusätzlich ein südeuropäisches Muster im Falle von Ländern mit starken kommunistischen Parteien (Schaubild 3, siehe Seite 7).

Es lässt sich also festhalten, dass sowohl elektorale, als auch ‚mechanische‘ und koalitionäre Effekte zum konservativen Bias der Mehrheitswahl – und damit zum konservativen Bias von Sozialpo-

litiken in Ländern mit Mehrheitswahl – führen. Im Zeitverlauf nehmen diese Effekte ab. Zugleich ist ein Großteil der Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Wahlsystemen ‚skandinavischen‘ Ursprungs, denn in Kontinental- und Südeuropa profitieren eher rechts-zentristische Parteien vom höheren Fragmentierungsgrad der Linken. Die Unterschiede in den Wahlregeln in Kombination mit den Unterschieden in den Parteiensystemen erklären uns also einen Gutteil der Unterschiede in den Wohlfahrtsstaatsregimen der entwickelten Industriestaaten.

Anmerkung: Die Studie wurde 2011 auf der American Political Science Association (APSA) Annual Convention in Seattle, auf dem CRC 597 workshop in Bremen und der European Political Science Association (EPSA) General Conference 2012 vorgestellt. Wir danken Johan Lindvall, Silja Häussermann und Dominik Duell für ihre Kommentare.

## LITERATUR

Castles, Francis G., 1982: „The Impact of Parties on Public Expenditures“, in: Francis G. Castles (ed.), *The Impact of Parties. Policies and Politics in Democratic Capitalist States*. London etc.: Sage.

— — —, 1986: „Social Expenditures and the Political Right: a methodological note“, *European Journal of Political Research* 14: 677-80.

Döring, Holger, 2010: *Collaborative Data Collection in Political Science: A New Data Infrastructure on Parties, Elections and Governments*. EUI Working Paper 2010/21.

Döring, Holger; Manow, Philip, 2011: „Parliament and government composition database (ParlGov): An infrastructure for empirical information on parties, elections and governments.“

Golder, Matt, 2005: „Democratic electoral systems around the world, 1946–2000“, *Electoral Studies* 24: 103-21.

Gudgin, Graham; Taylor, Peter J., 1979: *Seats, Votes, and the Spatial Organisation of Elections*. London: Pion Ltd.

Hibbs, Douglas A., 1977: „Political Parties and Macro-Economic Policy“, *American Political Science Review* 71: 1467-87.

Hicks, Alexander; Swank, Duane, 1984: „On the Political-Economy of Welfare Expansion - a Comparative-Analysis of 18 Advanced Capitalist Democracies, 1960-1971“, *Comparative Political Studies* 17 (1): 81-119.

Hicks, Alexander; Swank, Duane, 1992: „Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82“, *The American Political Science Review* 86 (3): 658-74.

Huber, Evelyne; Stephens, John D., 2001: *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Politics in Global Markets*. Chicago London: The University of Chicago Press.

Iversen, Torben; Soskice, David, 2006: „Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others“, *American Political Science Review* 100 (2): 165-81.

van Kersbergen, Kees; Manow, Philip, 2006: *The impact of class coalitions, cleavage structures and church-state conflicts on welfare state development*. Political Science Working Papers 2006/03. Amsterrdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

— — —, (eds.), 2009: *Religion, Class Coalitions and the Welfare State*. New York: Cambridge University Press.

- Korpi, Walter, 1983: *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- — —, 1989: „Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930“, *American Sociological Review* 54: 309-28.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale: Yale University Press.
- Lipset, Seymour Martin; Rokkan, Stein, 1967: „Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction“, in dies. (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York/ London: The Free Press/ Collier-Macmillan.
- Manow, Philip, 2009: „Electoral Rules, Class-Coalitions and Welfare State Regimes - or how to explain Esping-Andersen with Stein Rokkan“, *Socio-Economic Review* 7 (1): 101-21.
- Powell, G. Bingham, 2000: *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven - London: Yale University Press.
- Rodden, Jonathan, 2005: „Red States, Blue States, and the Welfare State: Political Geography, Representation, and Government Policy Around the World“, in: *Comparative Politics and Political Economy Workshop*. Chicago.
- — —, 2010: „The Geographic Distribution of Political Preferences“, *Annual Review of Political Science* 13 (June): 321-40.
- Rokkan, Stein, 1970: *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study to the Process of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.

# Wohlfahrtsstaat, Diversität und Rechtspopulismus

## EIN ÜBERBLICK VON DER AMERIKANISIERUNGSTHESE ZUM WOHLFAHRTSCHAUVINISMUS

Die Frage nach dem Einfluss von Immigration und ethnischer Diversität auf die Wohlfahrtsstaaten Europas fristete lange Zeit ein Nischendasein in der Wohlfahrtsstaatsforschung. Dabei dominierten zunächst wirtschaftswissenschaftliche Fragen der Arbeitskräftemigration und des Einflusses auf die demographische Entwicklung (Borjas 1994, 1999; Boeri et al. 2002; Nannestad 2007), später traten Fragen nach der soziokulturellen Integration hinzu (vgl. Castles/Schierup 2010: 278). Darauf aufbauend und mit den USA als „master narrative“ vor Augen (Kymlicka/Banting 2006: 286), wurde seit Ende der 1990er die Frage nach dem Einfluss ethnischer Diversität auf die soziomoralischen Grundlage des Wohlfahrtsstaates gestellt. Dabei wurde die These aufgeworfen, wonach ethnische Diversität einen negativen Effekt auf Wohlfahrtsstaatlichkeit habe.

Die theoretische Begründung des postulierten negativen Zusammenhangs zwischen ethnischer Diversität und Wohlfahrtsstaatlichkeit lässt sich dabei grob vereinfacht in zwei Ansätze unterteilen. Während ein Forschungsstrang von einem „simplen“ Zusammenhang zwischen beiden Faktoren ausgeht, entwickelten sich als Gegenentwurf zu dieser Ansicht Theorien, die den negativen Zusammenhang zwischen ethnischer Diversität und Wohlfahrtsstaat als politisch konstruiert betrachten.

Die gemeinsame Prämisse der „simplen“ Theorien ist die Existenz eines trade-off zwischen Solidarität und Diversität im Wohlfahrtsstaat. Je höher der Anteil ethnischer Minderheiten an der Gesamtbevölkerung, desto geringer ist die Solidarität im Wohlfahrtsstaat und damit die akzeptierte Umverteilung (Freeman 1986: 61-62; Banting et al. 2006: 49). Die Ursache für diesen *diversity/solidarity-trade-off* (Banting et al. 2011) wird je nach theoretischer Ausrichtung (entweder mehr oder weniger explizit) neodarwinistisch oder anthropologisch begründet, wonach die geringere Solidaritätsbereitschaft mit (ethnisch) fremden Gruppen evolutionsbiologisch bedingt ist (am explizitesten Salter 2004; Freeman 2009; siehe auch Goodhart 2004;

Freeman 1986).

Als Beleg dieser „simplen“ Theorien wurde meist auf die Korrelation zwischen gesellschaftlicher Diversität und der Sozialstaatsquote verwiesen (z.B. Alesina et al. 2004: Chap. 6; Salter 2004). Die Überprüfung solch simpler Theorien hat jedoch keinen schlüssigen und signifikanten Zusammenhang zwischen der bloßen Existenz ethnischer Minderheiten und geringeren Wohlfahrtsleistungen erbracht (vor allem Taylor-Gooby 2005; Mau/Burkhardt 2009).

Aus der Auseinandersetzung mit diesen „simplen“ Theorien und der angenommenen direkten Kausalverbindung zwischen ethnischer Diversität und Wohlfahrtsstaatlichkeit, entwickelten sich jedoch Ansätze, die einen negativen Zusammenhang zwischen ethnischer Diversität und Wohlfahrtsstaatlichkeit ausmachten, diesen jedoch als bewusst durch bestimmte politische Akteure konstruiert und/oder hervorgehoben ansahen.

Besonders gut erforscht wurde die Konstruktion von negativen Zusammenhängen zwischen ethnischer Diversität und dem Wohlfahrtsstaat in den USA, in denen Martin Gilens die gesellschaftliche Perzeption der weißen Mehrheitsbevölkerung über Afro-Amerikaner als zentralen Grund für eine Ablehnung staatlicher Umverteilung identifizierte (1995; 1999).

Wie Gilens (1999) darlegt, haben sich ab den 1960er Jahren Vorurteile über Afro-Amerikaner mit Vorurteilen über Sozialleistungsbezieher vermengt, wobei die mediale Verbreitung bestimmter Stereotypen und Vorurteile einen wesentlichen Beitrag leistete. So glauben viele weiße Amerikaner, dass gut die Hälfte aller Sozialleistungsbezieher in den USA Afro-Amerikaner sind. Insbesondere „[t]he belief that blacks lack commitment to the work ethic leads many white Americans who support spending for education, health care, and the elderly to oppose means-tested programs aimed exclusively at the poor“ (Gilens 1995: 995). Die Dauerhaftigkeit des rassistischen Stereotyps, wonach Afro-Amerikaner faul seien, führt in der Verbindung mit einer Kultur, in der ökonomische

Problemlagen oft mit fehlender Anstrengung verbunden werden, dazu, dass „welfare policies“ in den USA oftmals als Umverteilung zu Gunsten einer Gruppe der „undeserving poor“ wahrgenommen werden (vgl. Gilens 1999: 204-205).

Dass in absoluten Zahlen Afro-Amerikaner nur eine Minderheit der Sozialleistungsbezieher ausmachen, spielt für diese Wahrnehmung keine Rolle. „When we are trying to understand popular opposition to welfare, however, public perceptions are more important than demographic realities“ (Gilens 1999: 68). Die gesellschaftliche Perzeption gegenüber ethnischer Minderheiten als *undeserving poor* und das Festhalten an rassistischen Vorurteilen wird dabei durch die Salienz bestimmter Themen in der Medienberichterstattung verstärkt und reproduziert (vgl. Gilens 1999: 102-132).

Eine ähnliche Argumentation nutzen auch Alberto Alesina und Edward Glaeser in ihrem vielbeachteten Werk „Fighting Poverty in the US and Europe“ (2004), in denen die Autoren nach dem Grund der wohlfahrtsstaatlichen Unterschiede zwischen den USA und Europa fragen. Neben einem institutionalistischen Erklärungsansatz verweisen die Autoren auf die wesentliche Bedeutung der Instrumentalisierung des *racial cleavage* durch politische Akteure in den USA. Diese konnten die gesellschaftliche Heterogenität als einen Hebelpunkt für ihre politische Rhetorik nutzen, mit deren Hilfe aufkeimende soziale Bewegungen, die für eine stärkere Wohlfahrtsstaatlichkeit eintraten, politisch zu marginalisieren (vgl. Alesina/Glaeser 2004: 155-166).<sup>1</sup>

[The] importance of ethnic fractionalization cannot be overemphasized. [...] Racial differences between rich and poor facilitated the propagation of views such as ‘all poor are lazy’ precisely because racist views associated laziness with different skin colors. [...] Once again, racial conflicts can also be used strategically by political entrepreneurs interested not so much in ‘hating blacks’ but in preventing redistribution. By convincing even the not so rich whites that redistribution favors minorities, they have been able to build large coalitions against welfare policies (Alesina/Glaeser 2004: 218).

Daraus leiten die Autoren die These ab, dass durch zunehmende migrationsinduzierte Diversität den Staaten Westeuropas einer „Amerikanisierung“ ihrer Sozialpolitik bevorsteht.

The ethnic and racial mix of western Europe is changing. Immigration from North Africa

<sup>1</sup> Alesina und Glaeser stellen das Beispiel des agrarisch geprägten *Populist-Movement* im ausgehenden 19. Jahrhundert vor, dessen Popularität für ein stärkeres Engagement der Regierung in sozialen Fragen durch die Konservativen gebremst wurde, als diese das Thema der „Rassensegregation“ in den politischen Diskurs einbrachten (Alesina/Glaeser 2004: 155-166).



**Gernot Carlos Nahrung**

Gernot C. Nahrung ist seit April Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Abteilung „Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates“. Der vorliegende Beitrag basiert auf der im Masterstudiengang „Sozialpolitik“ angefertigten Abschlussarbeit.

[nahrung@zes.uni-bremen.de](mailto:nahrung@zes.uni-bremen.de)

and Eastern Europe will make western Europe less homogenous. In fact, the extreme right in Europe is already using the race card to oppose welfare policies. We predict that as racial heterogeneity in Europe increases, even the more ‘respectable’ right will move in that direction (Alesina/Glaeser 2004: 219).

Die Amerikanisierungsthese, die Alesina und Glaeser vertreten, ist in ihrer Begründung jedoch nicht „simpel“ im Sinne eines deterministischen oder monokausalen Zusammenhangs zwischen ethnischer Diversität und Wohlfahrtsstaat – darauf weist auch Jørgen Goul Andersen hin (2006: 5). Vielmehr vermittelt sich der negative Effekt aufgrund der Instrumentalisierung durch politische Akteure. Diese nehmen somit eine Schlüsselposition in dem sozialen Mechanismus ein, der von Alesina und Glaeser vorgetragene Amerikanisierungsthese zugrunde liegt.

Allerdings blenden die Autoren bei der empirischen Analyse ihrer These die politischen Akteure aus. So beziehen sie in ihren Regressionen lediglich die unabhängige Variable „ethnische Heterogenität“ (operationalisiert als ethnolinguistische Fraktionalisierung) und die abhängige Variable „Sozialausgaben“ ein, ohne die intervenierende Variable „politischer Akteure“ zu berücksichtigen, der sie während der theoretischen Herleitung der Amerikanisierungsthese noch eine zentrale Rolle zusprachen (vgl. Alesina/Glaeser 2004: 133-181). Die Autoren erhalten zwar Hinweise für eine negative Korrelation zwischen der Höhe der ethnolinguistischen Fraktionalisierung und den Sozialausgaben in 56 Ländern, können letztendlich jedoch weder einen Beleg für Kausalität liefern, noch eine Aussage über die theoretisch hergeleitete Rolle von politischen Akteuren treffen, da sie lediglich eine rein „simple“ Version des *diversity-/solidarity-trade-offs* getestet haben (zur Kritik Mau/Burkhardt 2009: 136-148; Myles/St-Arnaud 2006: 344; Taylor-Gooby 2005: 667-668).

## KRITIK AN DER AMERIKANISIERUNGSTHESE

Die Kritik, die insbesondere aus Europa an der „Amerikanisierungsthese“ erfolgte, soll hier anhand von drei Autoren(-gruppen) exemplarisch dargestellt werden. Steffen Mau und Christoph Burkhardt setzten sich insbesondere mit dem zuvor dargestellten empirischen Teil der Amerikanisierungsthese auseinander und unterzogen diesem eine genaueren Überprüfung (vgl. Mau/Burkhardt 2009). Anhand des von Alesina und Glaeser genutzten Fraktionalisierungsindex untersuchten Mau und Burkhardt die Beziehung in 17 westeuropäischen Staaten zwischen dem Anteil der ausländischen Bevölkerung und der wohlfahrtsstaatlichen Umverteilung (vgl. Mau/Burkhardt 2009). Dabei fanden die Autoren, ohne den Einfluss des „Ausreißers“ USA auf die Regressionen, zwar keine eindeutige und starke Korrelation wie von Alesina und Glaeser dargestellt (vgl. Alesina/Glaeser 2004: 136-148), allerdings konnten sie einen tendenziell negativen Zusammenhang zwischen Diversität und Wohlfahrtsstaatlichkeit feststellen (vgl. Mau/Burkhardt 2009: 206-210).

Peter Taylor-Gooby (2005) betonte in seiner Untersuchung der Ergebnisse Alesinas und Glaesers hingegen erneut die Rolle der politischen Akteure bei der Politisierung des Themas „ethnischer Diversität“ (Taylor-Gooby 2005: 665-666). Allerdings wirft Taylor-Gooby den Autoren vor, die besonderen Gegebenheiten in Europa in ihrer Argumentation außer Acht zu lassen (Taylor-Gooby 2005: 668). Während Alesina und Glaeser den Mangel starker Gewerkschaften oder einer sozialistischen Partei noch als einen von zwei Hauptfaktoren für das Fehlen eines umfangreichen Wohlfahrtsstaates in den USA ausgemachten (Alesina/Glaeser 2004: 109-126), vernachlässigt die analoge Übertragung der politischen Instrumentalisierung ethnischer Diversität in den USA, die Rolle der europäischen Sozialdemokratie in einem wohlfahrtsstaatlich konsolidiertem Europa. Dies stellt den zentralen Kritikpunkt Taylor-Goobys dar:

We have shown that, once left politics are taken into account, the impact of diversity on social spending falls dramatically. [...] To assert that diversity has been an important factor obstructing the development of state welfare in the US may be justified. To claim that it will therefore undermine welfare statism in the existing European context is to go beyond the evidence (Taylor-Gooby 2005: 671).

Dieses Ergebnis unterstreicht jedoch ein Argument, das auch bei den Vertretern der Amerikanisierung europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit durch migrationsinduzierte Diversität gefunden werden kann: die Bedeutung der politischen Akteure bei der Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher

Programme und der gesellschaftlichen Perzeption diesen gegenüber (Alesin/Glaeser 2004: 181; Freeman 1986). Während Taylor-Gooby sich auf Walter Korpi's „*Power Ressource Theory*“ (1983) stützend die Konsolidierung des Wohlfahrtsstaates trotz ethnischer Diversität durch die politische Macht der Sozialdemokratie gewahrt sieht, argumentieren Vertreter der Amerikanisierungsthese, dass bei einem Erstarren des Rechtspopulismus bzw. Rechtsextremismus in Europa der Wohlfahrtsstaat zurückgebaut werden könnte.

Ebenfalls ausgehend von der Amerikanisierungsthese Alesinas und Glaesers untersucht Jørgen Goul Andersen (2006) anhand des Beispiels Dänemarks, welche Faktoren neben der sichtbaren Existenz ethnischer Diversität für eine negative Beeinflussung des Wohlfahrtsstaates notwendig sind. Andersen wählt dabei Dänemark als Fallbeispiel eines „worstcases“ (Andersen 2006: 2). Während der zehnjährigen Periode der indirekten Einflussnahme der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei (Dansk Folkeparti) auf die liberal-konservative Minderheitenregierung (Rydgren 2006; Andersen 2007) konnte nicht nur eine Restriktion der Zuwanderungsgesetze, sondern ebenfalls der Sozialleistungen für Migranten und ethnische Minderheiten beobachtet werden (vgl. Andersen 2007; Bredahl 2011). Insgesamt ist es der Dänischen Volkspartei gelungen, die etablierten Parteien, inklusive der Sozialdemokratie, in Fragen der Einwanderungspolitik nach „rechts“ zu ziehen (Alonso/da Fonseca 2011: 15). Besonders interessant ist der Fall Dänemark darüber hinaus, da die Dänische Volkspartei ein exemplarisches Beispiel für die „europäische Art“ der Instrumentalisierung ethnischer Diversität darstellt – dem Wohlfahrtschauvinismus (Andersen/Bjørklund 1990: 212; Kitschelt 2005: 22-23). Während die „Amerikanisierungsthese“ eine allgemeine Residualisierung des Wohlfahrtsstaates impliziert, d.h. ein generelles *welfare state retrenchment* (Pierson 1994), tritt die Dänische Volkspartei für einen starken Wohlfahrtsstaat und gleichzeitig für spezifische auf Migranten und ethnische Minderheiten abzielende Zugangsbeschränkungen ein (vgl. Meret 2009: 105-113).

## WOHLFAHRTSCHAUVINISMUS ALS „EUROPÄISCHE ANTWORT“

Wohlfahrtschauvinismus kennzeichnet sich durch das Verständnis des Wohlfahrtsstaates „as a system of social protection for those who belong to the ethnically defined community and who have contributed to it“ (Kitschelt 2005: 22). Eine solche Positionierung ist vor dem Hintergrund einer sich diversifizierenden Gesellschaft im wohlfahrtsstaatlich gefestigten Europa viel wahrscheinlicher, als

eine allgemeine Ablehnung des Wohlfahrtsstaates. Wohlfahrtschauvinismus kann in Europa in gewisser Weise als „systemkonform“ betrachtet werden. Während in den USA der *racial cleavage* zur Zeit der Etablierungsphase der Wohlfahrtsstaatlichkeit wirksam war, entsteht die migrationsinduzierte ethnische Diversität in Europa vor dem Hintergrund konsolidierter Wohlfahrtsstaatlichkeit (vgl. Lieberman 2008). Hier liegt der zentrale Grund, warum die „Amerikanisierung“, im Sinne einer allgemeinen Residualisierung der europäischen Sozialpolitik, als unwahrscheinlich angesehen werden kann: „It makes a fundamental difference what comes first: Ethnic heterogeneity or institutionalised welfare“ (Andersen 2006: 6; vgl. auch Myles/St-Arnaud 2006: 340).

Die Frage, ob ethnische Diversität nun zu einem Erstarren des Wohlfahrtschauvinismus, d.h. speziell auf Immigranten und ethnische Minderheiten zielende Beschränkungen hinsichtlich des Umfangs und Zugangs zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen führt, hängt entscheidend von der Frage ab, welche politischen Parteien erfolgreich ihre Positionen durch die Mobilisierung der Themen „Diversität und Migration“ umsetzen können. Hierfür kommt insbesondere der Rechtspopulismus in Betracht. Obwohl der Begriff des „Rechtspopulismus“ in der Wissenschaft häufig kontrovers bis skeptisch behandelt wird, haben alle Parteien, die unter diesem Namen geführt werden, die Mobilisierung gegen Einwanderung und der sozialen Inklusion ethnischer Minderheiten gemein (vgl. Ennser 2012; Mudde 2007; Ivarsflaten 2008).

Seit Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre lässt sich eine Entwicklung bei einigen rechtspopulistischen Parteien beobachten, die auf eine Implementierung eines wohlfahrtschauvinistischen Programms deuten lassen. Dabei rückten Parteien wie beispielsweise die Dänische Volkspartei, die FPÖ, Gert Wilders PVV, aber auch die Vlaams Belang und der Front National auf der sozioökonomischen Konfliktlinie zunehmend nach „links“, in Richtung einer Befürwortung umfangreicherer sozialer Aufgaben des Staates.

Obwohl diese „Entdeckung der sozialen Frage“ (Friedrich-Ebert-Stiftung 2006) kein gänzlich neues Phänomen bei rechten Parteien darstellt, und stark partikularistische, meist ethnisch-nationalistisch aufgeladene Solidaritätskonzepte zum Beispiel auch Teil faschistischer Ideologien darstellen, kann der ideologische Wohlfahrtschauvinismus, den Teile der heutigen Rechtspopulisten vertreten, als eine kleine programmatische Kehrtwende betrachtet werden. Noch Mitte der 1990er Jahre hatte Herbert Kitschelt die Kombination linker Wirtschaftspolitik und rechter Kultur- und Identitätspolitik als eine wenig elektoral erfolgversprechende Kombination angesehen (Kitschelt

2005: 22-24). Die „magische Formel“ lag bei einer Kombination aus rechter, sprich neoliberaler, Wirtschafts- sowie Kultur- und Identitätspolitik (Kitschelt 2005), mit der die „New Radical Right“ der 1980er und 1990er Jahre primär Kleinunternehmer und das Kleinbürgertum, aufgrund der wirtschaftsliberalen Politik, und bestimmte Gruppen der Arbeiterklasse aufgrund des xenophoben und autoritären Auftretens als Hauptwähler anziehen konnte (Kitschelt 2005: 19-20). Bei den Hauptunterstützern des Wohlfahrtschauvinismus handelt es sich überwiegend um Vertreter aus der Arbeiterklasse und den unteren sozialen Schichten. So zeigt etwa Anton Derks (2007) anhand des Falls der flämischen Vlaams Belang (VB), dass der Wahlerfolg von Parteien der extremen Rechten, der oftmals auf einem überdurchschnittlichen Stimmanteil unter Arbeitern und der Unterschicht beruht, nicht primär von Themen der soziokulturellen Konfliktlinie herrühren muss, sondern dass es auch rational für untere soziale Schichten sein kann, Parteien aus dem rechten Spektrum zu wählen, da diese zunehmend soziale Fragen aufgreifen und einen ethnisch-nationalistisch definierten Wohlfahrtsstaat propagieren.

Andere Autoren verweisen hingegen auf die Nachrangigkeit sozioökonomischer Themen bei dem Mobilisierungserfolg rechtspopulistischer Parteien (Mudde 2007: 136-137). Meist sind wohlfahrtschauvinistische Forderungen in den Wahlprogrammen die logische Anwendung des xenophoben und autoritären soziokulturellen Programms auf Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Auch Jereon van der Waal et al. kommen bei ihrer Untersuchung der Verbreitung wohlfahrtschauvinistischer Ansichten bei der niederländischen Wählerschaft zu dem Ergebnis, dass aufgrund der kulturellen Wurzeln des Wohlfahrtschauvinismus nur eine bestimmte und begrenzte Gesellschaftsgruppe – die der bildungsfernen Schichten – besonders affin für wohlfahrtschauvinistisches Gedankengut sei (2010: 357).

Nichtsdestotrotz sind es aber gerade diese Schichten, die seit jeher als „natürliche Basis linker Parteien“ und wohlfahrtsstaatlicher Arrangements angesehen werden können (van der Waal et al. 2010: 360). Daher ziehen die Autoren das Fazit: „In short, immigration might have a small effect on opinions on the welfare state at general, but affects the opinions of the ‘natural’ supporters of that welfare state the most“ (van der Waal et al. 2010: 360). Aus diesem Grund rücken vor allem rechtspopulistische Parteien in den Fokus, wenn man es um den diversity-/solidarity-trade-off in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten geht.

Hinsichtlich der Kritik an der Amerikanisierungstheorie kann somit festgehalten werden, dass die Annahmen von Autoren wie Freeman (1986) und

Alesina/Glaeser (2004) über die Instrumentalisierung ethnischer Diversität zur politischen Mobilisierung rechter Parteien korrekt erscheinen, ihre Schlussfolgerungen, dass es daher zu einem generellen Rückbau des Wohlfahrtsstaates kommen wird, hingegen weniger zutreffend sind.

## SOZIOÖKONOMISCHE LAGE ETHNISCHER MINDERHEITEN IN EUROPA

Die Konstruktion von Vorurteilen über ethnische Minderheiten als „undeserving poor“, sowohl durch Massenmedien, als auch durch rechtspopulistische Parteien, zur Mobilisierung gegen die egalitäre Inklusion ethnischer Minderheiten in den Wohlfahrtsstaat benötigt idealerweise einen Hebelpunktum solche Behauptungen zumindest vordergründig als glaubwürdig erscheinen zu lassen. Rechtspopulistische Parteien versuchen dabei eine möglichst breite Wählerbasis zu erreichen, was sie zu einer politischen Rhetorik zwingt, die nicht nur rassistisch motivierte Wählergruppen anspricht, sondern Argumente benötigt, die zumindest von einer breiteren Masse potenziell geteilt werden könnten. Dabei wird oft auf die überproportionale Inanspruchnahme von Sozialleistungen unter Immigranten verwiesen, und diese mit einem mangelnden Willen zur Arbeitsaufnahme begründet. Dabei ist der Vorwurf des gezielten „Sozialstaatsmissbrauchs“ ein wiederkehrendes Motiv. Somit stellt gerade die oft prekäre sozioökonomische Situation ethnischer Minderheiten den Ansatzpunkt einer wohlfahrtschauvinistischen Mobilisierung dar.

Tatsächlich sind Migranten im europäischen Durchschnitt häufiger auf Sozialleistungen angewiesen als autochthone Bevölkerungsgruppen (vgl. Brücker et al. 2002). Wie Edward Koning (2011) aufzeigt, sind Immigranten und ethnische Minderheiten jedoch nur in bestimmten Sozialprogrammen überrepräsentiert, dabei handelt es sich allerdings gerade um nachrangige Leistungen wie Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Koning 2011: 10).

Allgemein kann festgehalten werden, dass dieselben Faktoren den sozioökonomischen Status von ethnischen Minderheiten und Migranten bedingen, die auch bei der autochthonen Bevölkerung greift: Bildung, Alter, Familienstand, etc. (Blume/Verner 2007). Dennoch sind Immigranten und ethnische Minderheiten bei gleicher Qualifikation im Vergleich zu einem autochthonen Einwohner eher in der Situation, unter schlechteren Arbeitsbedingungen und für weniger Geld zu arbeiten (vgl. Brücker et al. 2002: 78-87; Hjerm 2005). Hinzu kommen spezifische Probleme wie der Spracherwerb, die Anerkennung ausländischer Abschlüsse

und Qualifikationen, sowie Diskriminierungen aufgrund der Abstammung.

Somit ist die Wahrscheinlichkeit von Armut und Armutsgefährdung bei ethnischen Minderheiten und Immigranten höher als beim Durchschnitt der Bevölkerung. In einer vergleichenden Studie legen Ann Morrisens und Diana Sainsbury (2005) dar, dass der Anteil der nicht-westlichen Immigranten unter der Armutsgrenze zwischen 11,8 Prozent in Schweden bis zu 36,2 Prozent in Frankreich beträgt. Im Vergleich dazu liegt der Anteil armer autochthoner Bevölkerungsgruppen zwischen 5,7 Prozent in Schweden und 9,9 Prozent in Großbritannien (vgl. Morrisens/Sainsbury 2005: 644). Somit sind diese gesellschaftlichen Gruppen mindestens doppelt so oft von Armut betroffen als autochthone Gruppen und ebenfalls häufiger als westliche bzw. EU-Immigranten. Das effektivste Mittel, über die Armutsgrenze zu steigen, ist eine Erwerbsarbeit, auch wenn bei Haushalten von ethnischen Minderheiten und Immigranten die Armutsgefährdung dann immer noch höher ist als bei einheimischen Haushalten (vgl. Morrisens/Sainsbury 2005: 648).

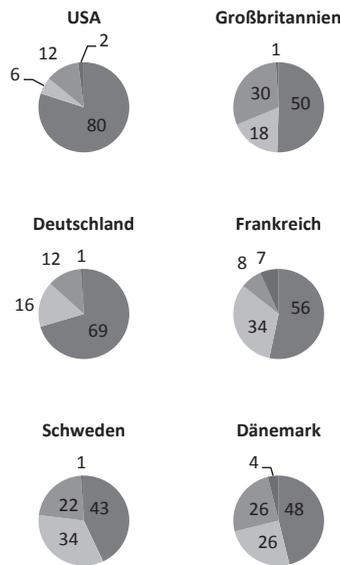
Auch hinsichtlich der durchschnittlichen Zusammensetzung der Haushaltseinkommen bei autochthonen und allochthonen Haushalten werden die sozialen Problemlagen ersichtlich, mit denen sich Immigranten konfrontiert sehen. So bildet Erwerbseinkommen bei autochthonen Haushalten in allen Untersuchungsfällen über 50 Prozent des gesamten Haushaltseinkommens, was zu variierenden Anteilen, im Durchschnitt jedoch zu knapp einem Drittel durch Sozialtransfers aufgestockt wird. Nur zwischen 3 Prozent (Deutschland; Frankreich) und 13 Prozent (Großbritannien) der Haushalte beziehen darüber hinaus bedarfsgeprüfte Leistungen. Allochthone Haushalte beziehen ebenfalls zwischen 50 und 69 Prozent ihres Haushaltseinkommens aus Erwerbsarbeit (in den USA sind es sogar 80 Prozent). Nur in den skandinavischen Ländern liegt der Anteil von Erwerbseinnahmen knapp unter 50 Prozent. Die Differenz zwischen autochthonen und allochthonen Haushalten ist dabei in Schweden am größten. Allerdings fällt auf, dass allochthone Haushalte viel öfter bedarfsgeprüfte Leistungen erhalten als autochthone Haushalte. Zwischen 8 Prozent (Frankreich) und 30 Prozent (Großbritannien) des Haushaltseinkommens wird aus diesen Sozialleistungen bestritten.

Die geringere Arbeitsmarktpartizipation und der überdurchschnittliche Bezug von Sozialleistungen bilden beide gute rhetorische Hebelpunkte für rechtspopulistische Parteien, die solche Zahlen als individuelles und moralisches Fehlverhalten ganzer Bevölkerungsgruppen interpretieren. Solche Interpretationen haben wiederum Auswirkungen auf die Akzeptanz, die ethnischen Minderheiten in-

### Haushalte von Einheimischen



### Haushalte von Einwanderern



■ Erwerbseinkommen ■ Transferzahlungen ■ bedarfsgeprüfte Transfers ■ private Transfers

Quelle: Adaptiert aus Morissens/Sainsbury (2005: 652).

Abbildung 1: Zusammensetzung des durchschnittlichen Haushaltseinkommen von Einheimischen und Migranten (in Prozent)

nerhalb des Wohlfahrtsstaates entgegengebracht wird.

## WAHRNEHMUNG VON REZIPROZITÄTSNORMEN

Wim van Oorschot hat in seinen Arbeiten zur „informellen Solidarität“ gezeigt, dass Migranten in allen westeuropäischen Staaten und über alle gesellschaftlichen Klassen hinweg, die geringste „informelle Solidarität“ erhalten (van Oorschot 2006; 2008). Nach van Oorschot handelt es sich bei der „informellen Solidarität“ um einen proxy zur Messung gesellschaftlich zugeschriebener „Bedürftigkeit“ (vgl. van Oorschot 2008: 6). Ein hohes Maß an zugeschriebener „Bedürftigkeit“ einer spezifischen Bezugsgruppe gegenüber impliziert eine hohe Legitimität, die dem Bezug der Sozialleistungen durch diese Gruppe entgegengebracht wird. Van Oorschot kommt zu dem Ergebnis, dass in allen untersuchten europäischen Gesellschaften Migranten den letzten Platz der Bedürftigkeitsskala einnehmen (van Oorschot 2006: 31; van Oorschot 2008: 9-10).

Wonach richtet sich aber die gesellschaftliche Perception von Bedürftigkeit und legitimem Sozialleistungsbezug? Häufig wird das Konzept der Solidarität herangezogen, um die Akzeptanz einer egalitären Inklusion in den Wohlfahrtsstaat zu begründen.

Kurt Bayertz (1998) leitet eine Definition der „Solidarität“ für den wohlfahrtsstaatlichen Kontext

her, bei der der Kern von Solidarität „in der Idee eines wechselseitigen Zusammenhangs zwischen den Mitgliedern einer Gruppe von Menschen“ liegt (Bayertz 1998: 11). Das spezifische Profil des Begriffs erschließt sich jedoch erst durch drei weitere normative Dimensionen: zum Ersten durch die subjektive Bedeutsamkeit des wechselseitigen Zusammenhangs, zum Zweiten durch die Erwartung und Bereitschaft zur gegenseitigen Hilfe im Bedarfsfall (Reziprozität), sowie Drittens durch die Unterstellung von Legitimität hinsichtlich der Adressaten und deren Ziele (vgl. Bayertz 1998: 12). Idealtypisch begründet die Vorstellung, Teil einer gemeinsamen Nation zu sein und das daraus resultierende Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen den Bürgern eines Staates eine vorwohlfahrtsstaatliche Solidarität. Die Entstehung der Nation kann somit als notwendige Grundlage der späteren wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung gelten. Wohlfahrtsstaatliche Programme entwickelten sich vor dem Hintergrund territorial und sozial geschlossener Staaten (Mau/Burkhardt 2009) und konnten sich auf die Legitimität des Staates sowie das Zusammengehörigkeitsgefühl der Nation berufen als die umverteilenden Institutionen und der Adressatenkreises sukzessiven ausgeweitet wurden (vgl. Miller 1999: 91). Daher wird ein gewisses Maß an Solidarität zwischen den Mitgliedern des Wohlfahrtsstaates, sowie zwischen Empfängergruppen und Gebergruppen impliziert. Ein Schwenden dieser wie auch immer gearteten Solidarität innerhalb einer Gesellschaft würde auch zum Akzeptanzver-

lust der Umverteilung beitragen und die Legitimität solcher staatlicher Programme in Frage stellen. Wenn der Verlust von Solidarität beklagt wird, so muss man darauf verweisen, dass die Solidarität im eigentlichen Sinne des Wortes durch die Institution Wohlfahrtsstaat selbst aufgelöst wurde. Während vor der Errichtung eines universellen Wohlfahrtsstaates Solidarität zur gruppenspezifischen Hilfe beitrug und die Einforderung aufgrund der sehr beschränkten Leistungen und Adressaten der Sozialversicherungssysteme durchaus nötig war, um diese Hilfe zu generieren, kann im heutigen Sozialstaat von Solidarität keine Rede mehr sein. Kurt Bayertz spricht in diesem Zusammenhang von dem Übrigbleiben einer „Quasi-Solidarität“ (Bayertz 1998: 37) und meint damit das institutionalisierte „Solidarprinzip“ im Wohlfahrtsstaat, in dem eine Gruppe anonymer Individuen innerhalb eines staatlichen Versicherungssystems ihre persönlichen Risiken gegenseitig absichert. Solidarisch im Sinne einer emotionalen und subjektiv bedeutsamen Verbundenheit ist eine solche „Solidargemeinschaft“ nicht. Keiner muss „um Teil eines Solidarsystems zu sein, [...] die Fähigkeit haben, solidarisch zu handeln“ (Wildt 2007: 42). Damit ist die erste Dimension des Solidaritätsbegriffs eliminiert, denn Ein- und Auszahlungen von Leistungen gehören nun zu den Rechten und Pflichten im Wohlfahrtsstaat. Dadurch bedarf es keiner subjektiven Bedeutsamkeit mehr zwischen den Teilnehmern der Solidargemeinschaft. Wichtiger erscheinen hingegen bei beiden verbleibenden Dimensionen: die Reziprozitätsnorm und die Unterstellung von Legitimität gegenüber den Adressaten und den Zielen des Wohlfahrtsstaates. Allerdings kann die Verletzung von Reziprozitätsnormen selbst eine Erosion der „Quasi-Solidarität“ nach sich ziehen, da sich bei dauerhaft als einseitig manifestierende Hilfeleistungen das Problem des Trittbrettfahrertums eröffnet. „Solidarität wird an Gegenleistungen geknüpft“ (Mau/Burkhardt 2008), zumindest insofern, als dass je nach Situation eine nicht näher spezifizierte reziproke Gegenleistung zumindest ideell erhalten bleiben muss, wobei diese Gegenleistung sowohl materieller als auch immaterieller Natur sein kann. Ansonsten kehrt sich die „solidarische“ Hilfe in ein einseitiges Verhältnis um, wobei die Erwartungshaltungen der involvierten Akteure darüber entscheiden, ob diese einseitige Hilfe als legitime Mildtätigkeit oder als illegitime Anspruchserwartung der Empfänger angesehen wird. Die Ausgestaltung der implizierten Rückzahlungsmodalitäten, also welche Erwartungen an die Empfänger von Sozialleistungen gestellt werden, korrespondieren mit der dritten Dimension des hier gebrauchten Solidaritätsbegriffs, also der Legitimität, die Adressaten und Zielen des Wohlfahrts-

staates entgegengebracht wird. Je geringer die Sozialleistungsbezieher als bedürftig wahrgenommen werden, desto strikter sind die erwarteten Rückzahlungsmodalitäten hinsichtlich der Äquivalenz und der Unmittelbarkeit der (symbolischer) Rückzahlung.

Somit spielen die Einhaltung bzw. Verletzung von Reziprozitätsnormen eine entscheidende Rolle für den Zuspruch oder den Entzug von wohlfahrtsstaatlicher Solidarität (Mau 2002: 353; Mau/Burkhardt 2008; van der Waal et al. 2011). Wahrgenommene Verstöße und Negativbilder von Sozialleistungsbeziehern als *undeserving poor* können somit die Akzeptanz von Umverteilung untergraben (Miller 2006). Dabei ist es wichtig „[i]n diesem Zusammenhang [...] zu unterstreichen, dass ein Großteil der normativen Hintergrundannahmen, die Reziprozitätsaustausche begleiten, nicht auf objektive Tatbestände zurückgreifen, sondern auf Annahmen und soziale Interpretationen“ (Mau 2002: 353).

Die Darstellung ethnischer Minderheiten und Immigranten als *undeserving poor*, die sich nicht an die erwarteten Reziprozitätsnormen des Wohlfahrtsstaates halten, sondern lediglich einseitig dessen Leistungen beziehen, wird somit durch rhetorische Hebelpunkte erleichtert. Der Bezug von beitragsfinanzierten Leistungen kann beispielsweise nur schwer als einseitige Ausnutzung und somit als *undeserving* dargestellt werden, da die Auszahlung einer beitragsfinanzierten Leistung bereits eine Art reziproke Gegenleistung darstellt. Der Bezug von steuerfinanzierten Sozialleistungen bietet eine völlig abweichende rhetorische Opportunitätsstruktur, da die Legitimität des Bezugs primär von der Wahrnehmung der Bezieher hinsichtlich ihrer Bedürftigkeit und der Einhaltung der zugrundeliegenden Reziprozitätsarrangements abhängt. Dabei erleichtern die im Durchschnitt niedrigere Arbeitsmarktpartizipation unter ethnischen Minderheiten und Immigranten in Westeuropa und vor allem der daraus folgende überdurchschnittliche Bezug von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld die Charakterisierung ethnischer Minderheiten und Immigranten als *undeserving poor*. Dass die Gründe für die prekäre Arbeitsmarktsituation ethnischer Minderheiten und Immigranten dabei zum einen in fehlendem Sozialkapital (z.B. Sprache, Bildung, etc.), zum anderen durch formelle (z.B. der Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt aufgrund des Aufenthaltstitels von Immigranten) und informelle Hürden (Diskriminierung) zu suchen sind und somit ein soziales Problem darstellen, das es durch die Politik zu adressieren gilt, wird dabei von den entsprechenden Akteuren außer Acht gelassen.

## FAZIT

Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Frage, ob es aufgrund der migrationsinduzierten Diversität zu einer Amerikanisierung der Sozialpolitik im Sinne einer allgemeinen Residualisierung von Wohlfahrtsstaatlichkeit kommen wird. Diese Amerikanisierungsthese gründet in der Beobachtung der Auswirkungen der gesellschaftlichen Heterogenität in den USA, in der der *racial cleavage* als ein wesentlicher Hemmfaktor bei der Ausbildung eines umfangreichen Wohlfahrtsstaates angesehen wird.

Dabei wird die Existenz eines *diversity-/solidarity-trade-offs* (Banting et al. 2011) angenommen. Demnach sinken die Unterstützung und die Akzeptanz für umverteilende Sozialprogramme umso stärker, je diverser eine Gesellschaft hinsichtlich ihrer ethnischen Zusammensetzung wird. Diese „simple Amerikanisierungsthese“ wird in der einschlägigen Literatur jedoch weitestgehend verworfen, da bislang keine empirischen Belege für einen solchen deterministischen Zusammenhang zwischen ethnischer Diversität und der Erosion von Wohlfahrtsstaatlichkeit gefunden wurden (Mau/Burkhardt 2009; Taylor-Gooby 2005).

Vielmehr wird davon ausgegangen, dass es einer Vermittlung zwischen der Existenz ethnischer Diversität und der Beeinflussung des Institutionengefüges „Wohlfahrtsstaat“ bedarf. Diese Vermittlung erfolgt dabei primär durch politische Akteure, die durch die Politisierung der Beziehung ethnischer Minderheiten zum Wohlfahrtsstaat eine Mobilisierung gegen wohlfahrtsstaatliche Umverteilungspolitik anstreben. Dabei erleichtern existierende Vorurteile und negative Stereotype gegenüber ethnischen Minderheiten und Migranten, welche diese als unberechtigte Nutznießer des Wohlfahrtsstaates darstellen, die Delegitimation von bestimmten Sozialprogrammen und Rezipientengruppen. Somit hängt die Erosion soziomoralischer Ressourcen von der politischen Rhetorik bei den Themen „Diversität und Migration“ ab. Der Effekt, der sich somit bei der Vermittlung ethnischer Diversität auf den Wohlfahrtsstaat durch politische Akteure ergibt, hängt wesentlich von den angestrebten Zielen dieser Akteure ab. Während in den USA die Instrumentalisierung der sozialen Situation afro-amerikanischer Minderheiten ausgenutzt wurden, um die Reichweite und Legitimität von Umverteilung insgesamt zu unterminieren, erscheint eine solche Rhetorik für Westeuropa, angesichts der ethnischen Diversifizierung, vor dem Hintergrund konsolidierter Wohlfahrtsstaatlichkeit, langfristig keine erfolgreiche elektorale Strategie darzustellen.

Daher wird mittlerweile von einem spezifisch „europäischen Weg“ ausgegangen, bei dem zwar die umfangreiche Wohlfahrtsstaatlichkeit weiterhin

befürwortet, zugleich jedoch eine Kontraktion der „Solidargemeinschaft“ gefordert wird. Bei einem solchem Wohlfahrtschauvinismus sind nur noch die Mitglieder einer ethnisch-national definierten Gemeinschaft, die zuvor einen Beitrag zum System der sozialen Sicherheit geleistet haben, zugangsberechtigt zu den Leistungen und anspruchsberechtigt auf die Solidarität des Wohlfahrtsstaates.

## LITERATUR

- Alesina, Alberto; Glaeser, Edward L., 2004: *Fighting poverty in the US and Europe. A world of difference*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Alonso, Sonia; da Fonseca, Sara Claro, 2011: „Immigration, left and right“, *Party Politics* 17.
- Andersen, Jørgen G., 2006: *Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare State: Some Preliminary Danish Findings*. AMID Working Paper Series. Aalborg. [http://www.amid.dk/pub/papers/AMID\\_53-2006\\_Jorgen\\_Goul\\_Andersen.pdf](http://www.amid.dk/pub/papers/AMID_53-2006_Jorgen_Goul_Andersen.pdf). 13.05.2011.
- Andersen, Jørgen G., 2007: „Restricting access to social protection for immigrants in the Danish welfare state“, *Benefits* 15: 257-270.
- Andersen, Jørgen G., Bjørklund, Tor, 1990: „Structural Changes and New Cleavages: the Progress Parties in Denmark and Norway“, *Acta Sociologica* 33: 195-217.
- Banting, Keith; Johnston, Richard; Kymlicka, Will; Soroka, Stuart, 2011: „Are diversity and solidarity incompatible“, *Inroads* 28: 36-48.
- Banting, Keith; Johnston, Richard; Kymlicka, Will; Soroka, Stuart, 2006: „Do multiculturalist policies erode the welfare state? An empirical analysis“, in: Keith Banting, Will Kymlicka (Hrsg.), *Multiculturalism and the welfare state. Recognition and redistribution in contemporary democracies*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Bayertz, Kurt. 1998. Begriff und Probleme der Solidarität. In: Kurt Bayertz (Hrsg.), *Solidarität. Begriff und Problem*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 11-53.
- Blume, Kræn; Verner, Mette, 2007: „Welfare dependency among Danish immigrants“, *European Journal of Political Economy* 23: 453-471.
- Boeri, Tito; Hanson, Gordon; McCormick, Barry (Hrsg.), 2002: *Immigration policy and the welfare*

- system. A report for the *Fondazione Rodolfo De-benedetti*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Borjas, George J., 1994: „The Economics of Immigration“, *Journal of Economic Literature* 32: 1667-1717.
- Borjas, George J., 1999: „Immigration and welfare magnets“, *Journal of Labor Economics* 17: 607-637.
- Breidahl, Karen N., 2011. „Social Security Provision Targeted at Immigrants. A Forerunner for the General Change of Scandinavian Equal Citizenship? A Danish Case Study“, in: Sigrid Betzelt, Silke Bothfeld (Hrsg.), *Activation and labour market reforms in Europe. Challenges to social citizenship*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 37-58.
- Brücker, Herbert; Epstein, Gil S.; McCormick, Barry; Saint-Paul, Gilles, Venturini, Alessandra; Zimmermann, Klaus, 2002: „Managing Migration in the European Welfare State“, in: Tito Boeri, Gordon Hanson, Barry McCormick (Hrsg.), *Immigration policy and the welfare system. A report for the Fondazione Rodolfo De-benedetti*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2-167.
- Castles, Stephen; Schierup, Carl-Ulrik, 2010: „Migration and Ethnic Minorities“, in: Francis G. Castles, et al. (Hrsg.), *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford Univ. Press, 278-291.
- Derks, Anton, 2007: „Populist Challenges to the Welfare State in Belgium: On the Susceptibility of the Underprivileged for Anti-Welfare State Discourse and Politics“, in: Steffen Mau, Benjamin Veghte (Hrsg.), *Social justice, legitimacy and the welfare state*. Aldershot: Ashgate, 169-192.
- Enns, Laurenz, 2012: „The homogeneity of West European party families: The radical right in comparative perspective“, *Party Politics* 18: 151-171.
- Freeman, Gary P., 1986: „Migration and the Political Economy of the Welfare State“, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*: 51-63.
- Freeman, Gary P., 2009: „Immigration, Diversity, and Welfare Chauvinism“, *The Forum* 7: Article 7.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), 2006: *Neue Entwicklung des Rechtsextremismus: Internationalisierung und Entdeckung der sozialen Frage*. Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung am 9. Dezember 2005. Berlin.
- Gilens, Martin, 1995: „Racial Attitudes and Opposition to Welfare“, *The Journal of Politics* 57: 994-1014.
- Gilens, Martin, 1999: *Why Americans hate welfare. Race, media, and the politics of antipoverty policy*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Goodhart, David, 2004: *Too diverse? Prospect Magazine*. Online verfügbar unter: <http://www.prospectmagazine.co.uk/2004/02/too-diverse-david-goodhart-multiculturalism-britain-immigration-globalisation/>. (Zuletztgeprüft am 08.07.2011).
- Hjerm, Mikael, 2005: „Integration into the Social Democratic Welfare State“, *Social Indicators Research* 70: 117-138.
- Ivarsflaten, Elisabeth, 2008: „What Unites Right-Wing Populists in Western Europe? Re-Examining Grievance Mobilization Models in Seven Successful Cases“, *Comparative Political Studies* 41: 3-23.
- Kitschelt, Herbert, 2005: *The radical right in Western Europe. A comparative analysis*. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press.
- Koning, Edward, 2011: *The Real and Perceived Economics of Immigration. Welfare Chauvinism and Immigrants' Use of Government Transfers in Twelve Countries*. Prepared for 2011 Canadian Political Science Association conference, Waterloo, Ontario. Online verfügbar unter: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2011/Koning.pdf>. (Zuletztgeprüft am 02.02.2012).
- Korpi, Walter, 1983: *The democratic class struggle*. London, Boston: Routledge & K. Paul.
- Kymlicka, Will; Banting, Keith, 2006: „Immigration, Multiculturalism, and the Welfare State“, *Ethics and International Affairs* 20: 281-304.
- Lieberman, Robert C., 2008: „Political Institutions and the Politics of Race in the Development of the Modern Welfare State“, in: Stephan Leibfried, Steffen Mau (Hrsg.), *Welfare states. Construction, deconstruction, reconstruction*. Volume III. Legitimation, Achievement and Integration. Cheltenham: Elgar, 383-409.

- Mau, Steffen, 2002: „Wohlfahrtsregimes als Reziprozitätsarrangements. Versuch einer Typologisierung“, *Berliner Journal für Soziologie* 12: 345-364.
- Mau, Steffen; Burkhardt, Christoph, 2008: „Solidarität wird an Gegenleistung geknüpft. Zur Inklusionsbereitschaft der Deutschen gegenüber Zuwanderern“, *Informationsdienst soziale Indikatoren (ISI)*: 12-15. Online verfügbar unter: <http://www.gesis.org/fileadmin/upload/forschung/publikationen/zeitschriften/isi/isi-39.pdf?download=true>. [Zuletzt geprüft am 13.05.2011].
- Mau, Steffen; Burkhardt, Christoph, 2009: „Ethnische Diversität und wohlfahrtspolitische Legitimation in Europa“, in: Herbert Obinger (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*. Festschrift für Stephan Leibfried. Frankfurt/New York: Campus, 191-215.
- Meret, Susi, 2009: *The Danish People's Party, the Italian Northern League and the Austrian Freedom Party in a Comparative Perspective. Party Ideology and Electoral Support*. PhD dissertation. Aalborg: University Aalborg.
- Miller, David, 1999: *On nationality*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Miller, David, 2006: „Multiculturalism and the welfare state. Theoretical reflections“, in: Keith Banting, Will Kymlicka (Hrsg.), *Multiculturalism and the welfare state. Recognition and redistribution in contemporary democracies*. Oxford: Oxford Univ. Press, 323-337.
- Morissens, Ann; Sainsbury, Diane, 2005: „Migrants' Social Rights, Ethnicity and Welfare Regimes“, *Journal of Social Policy* 34: 637-660.
- Mudde, Cas, 2007: *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Myles, John; St-Arnaud, Sébastien, 2006: „Population diversity, multiculturalism, and the welfare state: Should welfare state theory be revised?“, in: Keith Banting, Will Kymlicka (Hrsg.), *Multiculturalism and the welfare state. Recognition and redistribution in contemporary democracies*. Oxford: Oxford Univ. Press, 339-354.
- Nannestad, Peter, 2007. „Immigration and welfare state. A survey of 15 years of research“, *European Journal of Political Economy* 23: 512-532.
- Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Rydgren, Jens, 2006: *From tax populism to ethnic nationalism. Radical right-wing populism in Sweden*. New York: Berghahn Books.
- Salter, Frank (Hrsg.), 2004: *Welfare, Ethnicity, and Altruism. New Findings and Evolutionary Theory*. London, Portland: Frank Cass.
- Taylor-Gooby, Peter, 2005: „Is the Future American? Or, can left politics preserve European welfare states from eroding through growing 'racial' diversity?“, *Journal of Social Policy* 34: 661-672.
- Wildt, Andreas, 2007: „Solidarität als Strukturbegriff politisch-sozialer Gerechtigkeit“, in: Karl Gabriel (Hrsg.), *Solidarität*. Münster: Aschendorff, 39-60.
- van der Waal, Jeroen; Achterberg, Peter; Houtman, Dick; de Koster, Willem; Manevska, Kateřina, 2010: „Some are more equal than others: economic egalitarianism and welfare chauvinism in the Netherlands“, *Journal of European Social Policy* 20: 350-363.
- van der Waal, Jeroen; Achterberg, Peter; van Oorschot, Wim, 2011: *Why Are in Some European Countries Immigrants Considered Less Entitled to Welfare? An Assessment in the Impact of Ethnic Diversity, Ethnic Competition, and Violated Reciprocity on Welfare Chauvinism*. Paper submitted for the NORFACE 2011 conference, London April 6th-9th. Online verfügbar unter: [https://cream.conference-services.net/resources/952/2371/pdf/MECSC2011\\_0161\\_paper.pdf](https://cream.conference-services.net/resources/952/2371/pdf/MECSC2011_0161_paper.pdf). [Zuletzt geprüft am 24.10.2011].
- van Oorschot, Wim, 2006: „Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states“, *Journal of European Social Policy* 16: 23-42.
- van Oorschot, Wim, 2008: „Solidarity towards immigrants in European welfare states“, *International Journal of Social Welfare* 17: 3-14.

# Der Wohlfahrtsstaat als Krisenmanager

## 1. KRISEN UND SOZIALPOLITIK

**F**ühren weltweite Wirtschaftskrisen zu fundamentalem Wandel in der Sozialpolitik? Oder bleiben Krisenreaktionen eher den bestehenden Politikmustern verhaftet? Wie stark unterscheiden sich die Reaktionen verschiedener Länder voneinander? Folgen in ihrem Krisenmanagement alle einem ähnlichen – möglicherweise von Internationalen Organisationen wie der OECD vorgezeichneten – Muster oder finden sich signifikante Unterschiede? Wie lassen sich mögliche Unterschiede erklären? In einem kürzlich abgeschlossenen Buchprojekt (Peter Starke, Alexandra Kaasch, Franca van Hooren [im Erscheinen]: *The Welfare State as Crisis Manager. Explaining the Diversity of Social Policy Responses to Economic Crisis*, Basingstoke: Palgrave Macmillan) sind wir diesen Fragen nachgegangen. Die Monografie basiert auf einem systematischen Vergleich der sozialpolitischen Krisenreaktionen von vier Ländern – Australien, Belgien, die Niederlande und Schweden – auf vier verschiedene globale Krisensituationen, die sich als externe Schocks auf die jeweiligen Volkswirtschaften ausgewirkt haben. Neben den zwei Ölkrisen der 1970er Jahre (1973 und 1979) wurden die weltweite Rezession der frühen 1990er Jahre und die auf die Finanzkrise von 2008 folgende globale Rezession in die Studie einbezogen.

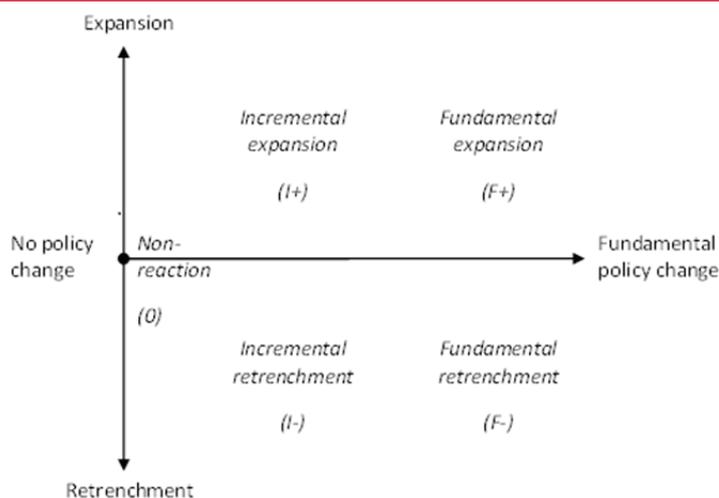
Bei den untersuchten Staaten handelt es sich um kleine offene Volkswirtschaften, von denen grundsätzlich erwartet werden kann, dass sie von Weltmarktveränderungen wie Wirtschaftskrisen unmittelbar betroffen sind und explizit auf diese reagieren, da sie aufgrund eines unzureichend großen Binnenmarkts (noch) stärker auf Handel angewiesen sind als große Länder (Katzenstein, 1985; Obinger et al., 2010). Anders als z.B. gegenwärtig bei Ländern wie Griechenland oder Irland, kann jedoch bei den vier Ländern von souverän getroffenen Krisenreaktionen ausgegangen werden. Der Einfluss internationaler Faktoren beschränkt sich, wenn überhaupt, auf freiwilliges Policy-Learning; ansonsten sind es die nationalen Regierungen, die die volle Entscheidungsgewalt über Politikinhalt haben und hatten. Darüber hinaus fallen jedoch auch die institutionellen Unterschiede zwischen den vier Ländern ins Gewicht, insbesondere

was ihre politischen Systeme und die Form ihrer Sozialstaatlichkeit angeht (vgl. Esping-Andersen, 1990).

Die in der Monographie dargelegte Untersuchung beruht auf einer detaillierten Analyse der Entscheidungsprozesse und -inhalte im Kontext von sozialpolitischen Krisenreaktionen in den Kernprogrammen des Wohlfahrtsstaates. Es wurden Veränderungen in den Bereichen Altersrenten, passive und aktive Arbeitsmarktpolitik, Gesundheitspolitik und Familienpolitik analysiert und gefragt, inwieweit es sich dabei um Krisenantworten handelt und ob Wohlfahrtsstaaten die Funktion von „Krisenmanagern“ übernommen haben. Die Studie basiert auf einer ausführlichen Analyse von nationalen und internationalen Primärquellen (u.a. nationale Statistiken, Regierungsberichte, parlamentarische Sitzungsprotokolle, Berichterstattung in Printmedien) und einem umfassenden Überblick über die bestehende Sekundärliteratur. Zusätzlich wurde eine Reihe von Experteninterviews vor Ort durchgeführt.

Wir zeigen, dass sich sozialpolitische Krisenreaktionen in mindestens zweierlei Hinsicht unterscheiden lassen: Auf der einen Seite gibt es inhaltliche Unterschiede. Während manche Regierungen auf externe Schocks mit einem weiteren Ausbau des sozialrechtlichen Schutzniveaus antworten – etwa um betroffene Bevölkerungsgruppen zusätzlich abzuschirmen oder die Binnennachfrage zu stützen – greifen andere Regierungen zu bisweilen drastischer Kürzungspolitik. Welcher Weg hier beschritten wird, scheint weniger mit der unmittelbaren Wucht der Krise zusammen zu hängen, wohl aber auf längere Sicht mit dem Verlauf des wirtschaftlichen Erholungsprozesses. Zudem spielen genuin politische Faktoren eine Rolle (siehe Abbildung 1).

Zum anderen muss bei der Analyse von Krisenpolitik die Art oder Qualität dieser Reaktionen betrachtet werden – unabhängig von den inhaltlichen Zielen. Hier lassen sich grob „fundamentale“ von „inkrementellen“ Reaktionen unterscheiden. (Qualität ist also nicht als normativer Begriff zu verstehen.) Häufig finden Maßnahmen im Rahmen der bestehenden sozialpolitischen Institutionen und regime-typischen Mechanismen statt, insbesondere was die Zugangs- und Verteilungsprinzipien



Quelle: eigene Darstellung.

von Sozialleistungen angeht. Anpassungen sind also nicht strukturell, sondern finden lediglich im Rahmen von Leistungsniveaus o.ä. statt. Zuweilen bringen Reformen jedoch völlig neuartige Grundsätze mit sich. Man denke etwa an die Einführung einer Bedarfsprüfung für vormalig universelle Leistungen. Abbildung 1 fasst diese Kategorisierung von Krisenantworten entlang der zwei Dimensionen Inhalt und Qualität zusammen. Aus dieser Darstellung ergeben sich fünf mögliche Krisenantworten: inkrementelle Expansion, fundamentale Expansion, inkrementelle Kürzungen, fundamentale Kürzungen und – nicht zu vergessen – die „Nicht-Antwort“. Letztere kann einerseits Ergebnis von Handlungsblockaden, andererseits aber auch eine bewusste Entscheidung sein, z.B. wenn die bestehenden sozialen Sicherungssysteme als ausreichend angesehen werden. Ein Ziel des Buchs war es, Krisenantworten in verschiedenen Ländern und Unterbereichen der Sozialpolitik in diese Systematik einzuordnen und so der systematischen erklärenden Analyse zugänglich zu machen. Zentral sind die Fragen: Haben Krisen zu fundamentalem Wandel geführt (horizontale Dimension)?

Und unter welchen Umständen sind Reaktionen expansiv oder restriktiv (vertikale Dimension)? Im Folgenden stellen wir überblicksartig die wichtigsten Schlussfolgerungen von *The Welfare State as Crisis Manager* vor und nennen einige Beispiele aus den Länderfallstudien. Darüber hinaus sei jedoch auf das Buch verwiesen. Dort werden die einzelnen nationalen Krisenantworten detailliert empirisch rekonstruiert, verglichen und erklärt.

## 2. GLOBALE KRISEN UND SOZIALPOLITISCHER WANDEL: „WIR MACHEN LIEBER „ALTBEKANNTES“

Die Vorstellung, dass exogene Schocks wie globale Wirtschaftskrisen, aber auch Naturkatastrophen oder Kriege, fundamentale politische Kurswechsel ermöglichen, ist unter Politikern und Journalisten weit verbreitet. So versuchte die kanadische Journalistin Naomi Klein bereits vor der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise in ihrem Buch „Schock-Strategie: Der Aufstieg des Katastrophen-Kapitalismus“ (2007) in kritischer Absicht zu zeigen, dass insbesondere bei den Wählern unpopuläre Maßnahmen der Liberalisierung und des Staatsabbaus in Krisenzeiten eingeführt werden – so etwa von Thatcher während des Falklandkrieges. Krisen eignen sich als Anlass, so die These, um demokratische Strukturen auszuhebeln und ungeliebte Reformprogramme in kürzester Zeit einzuführen. Wenn auch nicht ganz so polemisch, so formulierte doch Rahm Emanuel, einer von Barack Obamas engsten Mitarbeitern, in einer Veranstaltung mit US-Managern im November 2008: „You never want a serious crisis to go to waste. [...] It’s an opportunity to do things that you think you could not do before“. Der Zusammenhang zwischen globalen Krisen und fundamentalem Politikwandel, oft im Sinne von sozialstaatlicher und anderer Kürzungspolitik, findet sich auch in der sozialwissenschaftlichen Literatur, so z.B. in der politikwissenschaftlichen Literatur zu „critical junctures“ (Capoccia & Kelemen, 2007).

Die empirische Frage, die in diesem Buch diskutiert wird, bezieht sich dementsprechend auf den Zusammenhang zwischen Krisen als möglichen

„critical junctures“ für die Entwicklung der Sozialpolitik. Sind Krisenreaktionen besonders oft mit fundamentalem, d.h. nicht nur inkrementellem, Wandel verbunden?

Die dargestellten Fälle zeigen ein anderes Bild als das von starken Krisenantworten und radikalen sozialpolitischen Kehrtwenden in Zeiten externer Krisen. Fundamentale Krisenreaktionen stellen eher die Ausnahme als die Regel dar. Auf der Basis von vier externen Schocks und vier verschiedenen Wohlfahrtsstaaten konnten wir nur einen einzigen klar „positiven Fall“ finden: Anfang der 1990er Jahre reagierte Australien mit einer grundlegenden Renten- und einer Arbeitsmarktreform auf die Rezession. Es wurde 1992-94 nicht nur eine neue, betriebliche Säule in der Rentenpolitik eingeführt, sondern auch ein völlig neuartiges Aktivierungsprogramm („Working Nation“) für den daniederliegenden Arbeitsmarkt. Ein zweiter potenziell „positiver Fall“ könnte sich in den Niederlanden entwickeln. Dort stehen zurzeit große, ja fundamentale Reformvorhaben auf der Agenda, die mit der Amtsübernahme einer Großen Koalition im Herbst 2012 neuerlich Chancen auf eine Durchsetzung haben. Jedoch bleibt abzuwarten, welches Ausmaß die Reformgesetze letztendlich haben werden. Immerhin war die Vorgängerregierung über ebensolche sozialpolitischen Kürzungspläne zu Fall gekommen.

In allen anderen Fällen ist entweder ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen einer Krise und einer bestimmten sozialpolitischen Veränderung empirisch nicht herzustellen (so zum Beispiel im Fall der schwedischen Rentenreform in den 1990er Jahren), oder sozialpolitische Krisenreaktionen hatten ohnehin einen eher inkrementellen Charakter. Die meisten Krisenantworten gleichen „Schock-Routinen“; spezifische Strukturmuster von Wohlfahrtsstaaten prägen auch die Krisenantworten. So setzen die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten seit den 1970er Jahren auf eine Verringerung des Arbeitsangebots – sei es in der Form von Frühverrentung oder verschiedenen Arbeitszeitmodellen wie etwa der Kurzarbeit. In Schweden und Australien sind solche Antworten hingegen marginal oder gar nicht vorhanden. In Schweden dominieren die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie gelegentliche Leistungskürzungen das Bild. Ähnliches lässt sich für Australien feststellen. Das heißt nicht, dass die gewohnten Pfade in der Sozialpolitik grundsätzlich nie verlassen werden. Fundamentaler Wandel findet statt, und zwar in allen untersuchten Ländern. Als kurz- oder mittelfristige Krisenantwort ist er jedoch meist nicht überzeugend nachzuweisen. Entweder er fand gar nicht zur Zeit der Krise statt (so etwa in den Niederlanden zu Beginn der 2000er Jahre); oder es handelte sich um einen Reformprozess, dessen

Endpunkt mit der Krise zusammenfiel, bei dem fundamentaler Politikwandel eher trotz als wegen der Krise realisiert wurde.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Vorstellung der „critical juncture“-Literatur von durch exogene Schocks ausgelösten kurz- oder mittelfristigen Pfadwechseln mindestens irreführend ist. Exogene Schocks sind weder notwendig noch hinreichend für fundamentalen Wandel. „Schock-Routinen“ sind ein weitaus dominanteres Muster. Mögliche Gründe hierfür finden sich in der Sozialpsychologie. So geht die so genannte „threat-rigidity“-These davon aus, dass Individuen – aber auch Organisationen – in existenziellen Krisenmomenten nicht völlig neue Wege gehen, sondern vielmehr die Lösungen versuchen, die ihnen vertraut sind, selbst wenn sie nicht optimal sind (Staw, Sandelands & Dutton, 1981). Das Festhalten an bekannten Schock-Routinen erscheint aus dieser Perspektive gar nicht so überraschend.

### 3. PARTEIEN UND KRISENREAKTIONEN: PER AUTOPILOT DURCH DIE KRISE?

Die Studie zeigt des Weiteren, dass die jeweiligen Krisenantworten zwar zuweilen parteipolitisch geprägt sind, allerdings nur unter bestimmten Kontextbedingungen. Die Bedeutung der parteipolitischen Färbung der Regierung – im Sinne des Kabinettsitzanteils konservativ-liberaler oder linker Parteien – auf den Inhalt von Krisenreaktionen erscheint zunächst ambivalent. Anders als die klassische Parteiendifferenzthese (Huber & Stephens, 2001; Schmidt, 1996) erwarten würde, finden wir kein universales Muster, nach dem linke Parteien wohlfahrtsstaatliche Programme aufgrund von weltwirtschaftlichen Krisen ausbauen und rechte Parteien zu Kürzungen greifen. Insbesondere in den europäischen Ländern Schweden, Niederlande und Belgien zeigten sich in den letzten vier Jahrzehnten solche Tendenzen nur sehr eingeschränkt. Gelegentlich sind Mitte-Links-Parteien gar an Kürzungen beteiligt oder eher konservative Parteien an expansiven Krisenreaktionen. Lediglich in Australien fallen Krisenantworten parteipolitisch klar aus: Labor-Regierungen bauen aus und nutzen Sozialpolitik aktiv während konservative Parteien eher kürzen oder, wenn sie in der Opposition sind, expansive Krisenantworten kritisieren und zu verhindern suchen. Warum ist dies der Fall? Warum verhalten sich Parteien in manchen Ländern wie theoretisch erwartet, in anderen jedoch nicht? Die Ursache für dieses uneinheitliche Muster ist, so unser Argument, die Existenz eines ausgebauten Sozialstaates.

Ein wichtiger makroökonomischer Effekt eines ausgebauten Wohlfahrtsstaats ist bekanntlich seine Rolle als automatischer Stabilisator (Dolls, Fuest & Peichl, 2012; Girouard & André, 2005). In Krisenzeiten erhöht sich die Zahl der Arbeitslosen, Frührentner und sonstigen Leistungsbezieher, die Staatsausgaben steigen also – und das automatisch und ohne gesetzliche Änderungen. Diese zusätzlichen Ausgaben können so die drastisch sinkende Nachfrage der Privathaushalte und Unternehmen wenigstens teilweise kompensieren. Daher kommt die stabilisierende Wirkung von generösen Sozialen Sicherungssystemen.

In unserem Buch interessierte uns jedoch nicht die makroökonomische, sondern vielmehr die *politische* Wirkung von automatischen Stabilisatoren. Denn auch in Ländern mit eher kleinen automatischen Stabilisatoren wie Australien – aber z.B. auch den USA – ist Nachfragepolitik in Krisenzeiten „ausnahmsweise erlaubt“. Diskretionäre Konjunkturprogramme, also Maßnahmen, die speziell entschieden werden müssen, sind jedoch viel anfälliger für parteipolitische Konflikte als automatische Anpassungen. Mit anderen Worten: Dort, wo generöse Sozialprogramme automatisch einen Großteil des Krisenmanagements übernehmen, sind auch darüber hinaus gehende sozialpolitische Reaktionen tendenziell konsensueller. Sind die automatischen Stabilisatoren klein, geht es hingegen oft um grundsätzliche Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat. Hier treten parteipolitische Unterschiede viel deutlicher zutage. Konservative Parteien treten dann oft für Steuererleichterungen oder gar für sozialpolitische Kürzungen ein während sozialdemokratische Parteien expansive Maßnahmen durchsetzen. Die Reaktion der australischen Labor-Regierung auf die Finanzkrise von 2008 war dementsprechend: Bereits Ende 2008, pünktlich zum Weihnachtsfest, wurden Familien und Rentner mit ansehnlichen Einmalzahlungen bedacht und die Förderungen für junge Immobilienbesitzer („first home buyers“) ausgeweitet. Mit etwa sieben Prozent des Bruttoinlandsprodukts handelte es sich um das drittgrößte Konjunkturpaket in der OECD.

Auch in vielen kontinental- oder nordeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, inklusive Belgien und den Niederlanden, werden zurzeit deutliche Einschnitte durchgesetzt, ähnlich wie bereits in Schweden in den frühen 1990er Jahren. Allerdings sind diese Kürzungen weit weniger parteipolitisch umstritten. Die Parteien streiten sich eher um das Ausmaß der Einschnitte, nicht um die grundsätzliche Richtung. Die derzeitigen Kürzungen in Belgien und den Niederlanden sind zudem vor dem Hintergrund der Eurokrise zu sehen, sie folgen auf eher expansive Reaktionen in den ersten Jahren der Finanzkrise (2008-2010).



**Dr. Alexandra Kaasch**

Die Politikwissenschaftlerin Dr. Alexandra Kaasch war bis Mitte September 2012 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Sozialpolitik sowie im Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“. Zurzeit arbeitet sie als Lecturer in Social Policy an der University of Sheffield.

[a.kaasch@sheffield.ac.uk](mailto:a.kaasch@sheffield.ac.uk)



**Dr. Peter Starke**

Peter Starke arbeitet seit 2003 als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Sozialpolitik in der Abteilung „Institutionen und Geschichte des Wohlfahrtsstaats“ und am Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ (Sfb 597). Er forscht zu Themen wie Globalisierung und Sozialpolitik, Policy-Konvergenz und Diffusion, Kürzungspolitik im Ländervergleich und zu Methoden der Politikwissenschaft. Neben mehreren Monografien hat er u.a. im Journal of European Public Policy, Journal of European Social Policy und Social Policy & Administration veröffentlicht.

[peter.starke@sfb597.uni-bremen.de](mailto:peter.starke@sfb597.uni-bremen.de)



**Dr. Franca van Hooren**

Franca van Hooren ist seit Mai 2010 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ (Sfb 597) im Teilprojekt „Sozialpolitik in kleinen offenen Volkswirtschaften“.

[franca.vanhooren@sfb597.uni-bremen.de](mailto:franca.vanhooren@sfb597.uni-bremen.de)

Was sind die Implikationen dieser Befunde? Zunächst lässt sich festhalten, dass die stabilisierende Wirkung generöser Wohlfahrtsstaaten wie ein „Autopilot“ in der Krise wirkt. Die damit einhergehende entpolitisierende Wirkung existierender Sozialprogramme ist zwar kein intendierter Effekt, sie verdeutlicht aber den wichtigen Stabilisierungseffekt von entwickelter Sozialstaatlichkeit in Krisenzeiten, der gegenwärtig auch von vielen globalen Akteuren hervorgehoben wird. Gleichzeitig bedeutet natürlich das automatische Ansteigen der Sozialausgaben eine zusätzliche Belastung für öffentliche Haushalte. Hier hängt viel vom Verlauf der wirtschaftlichen Erholung ab. Kommt diese schneller in Gang, ist eine „sozialverträgliche“ Haushaltskonsolidierung wahrscheinlicher, bei ausbleibendem Wachstum kommt der Wohlfahrtsstaat langfristig oft stärker unter Beschuss. Doch sollten die oben ausgeführten wirtschaftlichen und politischen Stabilisierungseffekte stärker in die Diskussion um den besten Weg zum Staatsschuldenabbau einfließen als dies bislang der Fall ist.

#### 4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Alles in allem lässt sich ein eher diverses Bild von sozialpolitischen Krisenantworten feststellen, das weder in Bezug auf bestimmte historische Episoden, noch in Bezug auf ein bestimmtes Land eine einheitliche sozialpolitische Dynamik nahelegt. Wir konnten eine extreme, dennoch pfadkonforme Kürzungspolitik in Schweden beobachten in den 1990er Jahren, aber auch deutlichen sozialpolitischen Ausbau in Australien, und zwar mehrfach. Die angebliche Krise des Wohlfahrtsstaates schlägt auf jeden Fall nicht mit universaler Kürzungspolitik zu Buche. Teilweise können diese sozialpolitischen Unterschiede auf parteipolitischen Ideologien zurückgeführt werden (in Kombination mit der spezifischen Ausgangssituation in einem Land), oft folgen die Krisenantworten jedoch eher einer nationalen und relative konformen Idee von adäquaten Schritten in den jeweiligen Situationen. „Schock-Routinen“ prägen das Bild. Neben Schlussfolgerungen zu „critical junctures“ und Parteipolitik werden im Buch zudem die jeweiligen Krisenrezepte Internationaler Organisationen, wie OECD und ILO, systematisch einbezogen. Auch hier zeigt sich eine weitaus größere Diversität als gemeinhin angenommen wird. Eine eindeutige „best practice“ ist nur selten zu erkennen, zu unterschiedlich klingen die verschiedenen Stimmen innerhalb und zwischen den verschiedenen Organisationen. Auch hier das Fazit: Krisen sind keine „großen Gleichmacher“, sozialpolitisches Krisenmanagement ist vielfältiger und komplexer als gemeinhin angenommen.

#### 5. LITERATUR

- Capoccia, Giovanni; Kelemen, R. Daniel, 2007: „The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism“, *World Politics* 59 (2): 341-369.
- Dolls, Mathias; Fuest, Clemens; Peichl, Alexander, 2012: „Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe“, *Journal of Public Economics* 96 (3-4): 279-294.
- Esping-Andersen, Gosta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Girouard, Nathalie; André, Christophe, 2005: *Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries*. Bd. No. 434. Paris: OECD.
- Huber, Evelyn; Stephens, John D., 2001: *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Katzenstein, Peter J., 1985: *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Klein, Naomi, 2007: *Die Schock-Strategie: der Aufstieg des Katastrophen-Kapitalismus*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Obinger, Herbert; Starke, Peter; Leibfried, Stephan, Bogedan, Claudia, Gindulis, Edith; Moser, Julia, 2010: *Transformations of the Welfare State. Small States, Big Lessons*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Manfred G., 1996: „When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. European“, *Journal of Political Research* 30 (2): 155-183.
- Staw, Barry M.; Sandelands, Lance E.; Dutton, Jane E., 1981: „Threat Rigidity Effects in Organizational Behavior: A Multilevel Analysis“, *Administrative Science Quarterly* 26 (4): 501-524.

## ZUKUNFTSPROBLEM ALTERSARMUT? EIN AUSTAUSCH VON WISSENSCHAFT UND PRAXIS

*Ein Tagungsbericht von Magnus Brosig, Zentrum für Sozialpolitik*

*Nachdem das traditionelle Phänomen der Armut im Alter in den letzten Jahrzehnten erfolgreich auf ein historisches Minimum reduziert werden konnte, hat die Diskussion darüber in den vergangenen Jahren und gerade in jüngster Zeit wieder deutlich an Dynamik gewonnen. Diese Entwicklung aufgreifend veranstaltete das ZeS in Kooperation mit dem AWO Bundesverband am 24. Oktober 2012 in Berlin eine als Austausch von Wissenschaft und Praxis konzipierte Tagung zum „Zukunftsproblem Altersarmut“, die eine Vielzahl von Referenten und Teilnehmern aus verschiedenen Feldern zusammenbrachte. Ablauf und Inhalte der Veranstaltung werden überblicksartig vorgestellt, anschließend folgen drei Beiträge der Tagungsreferenten Björn Hacker (S. 29), Ragnar Hoening (S. 33) und Wolfgang Strengmann-Kuhn (unter Mithilfe von Dirk Jacobi, S. 36) zum Thema „Was tun, wenn die Rente nicht reicht“. Wir danken an dieser Stelle allen Beteiligten für ihre Kooperation.*

Zur inhaltlichen Strukturierung wurde das Programm in vier Themenbereiche gegliedert. Den Ausgangspunkt bildete dabei die im Allgemeinen vermutete Problematik, die sich im Wesentlichen aus einem Zusammenwirken von Veränderungen des Alterssicherungssystems und des Arbeitsmarktes ergibt. Während der Lebensstandard eines Beschäftigten im Alter nach der großen Rentenreform von 1957 im Grundsatz allein von der Gesetzlichen Rentenversicherung gesichert werden konnte, haben sich die Rahmenbedingungen in den vergangenen Jahren erheblich verändert und das Erreichen auskömmlicher Alterseinkommen strukturell erschwert: Im Zuge der „Mehrsäulenpolitik“ und als Antwort auf den demografischen Wandel wird das Leistungsniveau der GRV sukzessive gesenkt, der im Arbeitsleben erreichte Lebensstandard soll fortan nur noch durch umfassende private Vorsorge zu halten sein. Gleichzeitig gelingt es zumal nach den zurückliegenden Arbeitsmarktreformen aber immer weniger Menschen, dem Leitbild des „Normalarbeitnehmers“ (abhängige unbefristete Beschäftigung in Vollzeit, ohne Niedriglohn und Leiharbeitsverhältnis) zu entsprechen, das das deutsche Alterssicherungssystem als implizite Handlungserwartung für den Einzelnen formuliert; und zusätzlich lassen gesellschaftliche Individualisierungstendenzen eine geringere Kompensationsmöglichkeit von (fehlenden) Familien und Partnern für Sicherungslücken erwarten. Insgesamt ist also für die kommenden Jahre ein merklicher Anstieg der Altersarmut zu vermuten, womit sich Dr. Markus Grabka vom DIW (zum Ausmaß der Problematik), Prof. Dr. Gerhard Trabert von der Hochschule RheinMain (zum Zusammenhang von Armut und Krankheit) und Dr. Joß Steinke vom AWO Bundesverband (zu Konsequenzen für die Sozialwirtschaft) näher befassten.

In einem zweiten Themenkomplex widmete sich die Tagung Ansätzen, die Altersarmut durch die Gewährleistung „guter Erwerbskarrieren“ zu verhindern suchen, also präventiv vorgehen. Dr. Martin Brussig von der Universität Duisburg-Essen präsentierte dabei zunächst „Lösungsvorschläge aus der Wissenschaft“, bevor Annelie Buntenbach (Mitglied des DGB-Bundesvorstandes) Handlungserfordernisse aus Sicht der Gewerkschaften skizzierte. Der dritte Vortragsblock konzentrierte sich dann unter dem Titel „Was tun, wenn die Rente nicht reicht?“ auf kompensatorische Modelle: Hier beschrieb zuerst Dr. Björn Hacker von der Friedrich-Ebert-Stiftung „Reformvorschläge aus Sicht der Wissenschaft“, im Anschluss umriss Ragnar Hoening, Leiter der Abteilung Sozialpolitik beim Sozialverband Deutschland, das konkret vom SoVD befürwortete Handlungspaket, und zuletzt nahm Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn (MdB für B'90/Grüne und rentenpolitischer Sprecher seiner Bundestagsfraktion) den Versuch einer Systematisierung von Ansätzen vor, in dem er auch die Reformvorstellungen der Grünen verortete. Diesen

---

### KONTAKT

Christian Peters  
[c.peters@zes.uni-bremen.de](mailto:c.peters@zes.uni-bremen.de)

Joß Steinke, AWO Bundesverband. e. V.  
[joss.steinke@awo.org](mailto:joss.steinke@awo.org)

Themenkomplex abschließend stellte Prof. Dr. Karl Hinrichs für das ZeS „Reformen im internationalen Vergleich“ vor, aus denen sich möglicherweise Lehren für den deutschen Fall ziehen ließen. Im Anschluss an diese thematisch orientierten Abschnitte fand die Tagung ihren Abschluss viertens in einer Podiumsdiskussion zu „Politischem Handlungsbedarf und Optionen“, an der neben Brigitte Döcker vom AWO Bundesverband und Prof. Dr. Richard Hauser, emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre (insbesondere Verteilungs- und Sozialpolitik) an der Universität Frankfurt, auch die Bundestagsabgeordneten Peter Weiß (CDU) und Hilde Mattheis (SPD) teilnahmen.

In einer Begrüßungsansprache skizzierte der Vorstandsvorsitzende des AWO Bundesverbands Wolfgang Stadler die Positionen der Arbeiterwohlfahrt. Er sprach sich für eine weiterhin umlagefinanzierte Rentenversicherung aus, deren Niveau nicht weiter abgesenkt werden solle und bei mindestens 51% liegen solle. Schließlich stellten kapitalgedeckte Systeme keine sichere Lösung zur Alterssicherung dar und ließen nur die Versicherungswirtschaft profitieren, sagte Stadler, der außerdem für einen Ausbau der GRV zur Erwerbstätigenversicherung und die Einführung einer steuerfinanzierten Mindestsicherung im Rentensystem plädierte und daran erinnerte, dass auch Lösungen im Sinne „guter Arbeit“ im Erwerbssystem selbst gefunden werden müssten.

Ein der Bestandsaufnahme dienender erster Vortragsblock skizzierte grundsätzlich, welche Problemlagen und Herausforderungen sich für Senioren, Politik und Sozialwirtschaft in den kommenden Jahren nach aller Voraussicht ergeben. Markus Grabka wies dabei auf die nach wie vor herausragende Bedeutung der GRV hin, die aber schon seit Jahren infolge von Niveausenkungen und atypischer Erwerbskarrieren stetig sinkende Renteneinkünfte bereitstellt und so immer mehr der auf sie – gerade in Ostdeutschland – angewiesenen Menschen nicht effektiv vor Altersarmut bewahren kann. Als Folge sinkender Alterseinkommen, die üblicherweise nicht von den noch ungleicher verteilten Vermögen kompensiert werden können, nimmt die Zahl der Bezieher von Grundsicherungsleistungen wieder erkennbar zu, während die Armutsrisikoquote unter alten Menschen insbesondere in den neuen Ländern bereits ganz erheblich angestiegen ist, wie Grabka mit SOEP-Daten zeigen konnte. Gerhart Trabert merkte an, dass Untersuchungen einen kausalen Effekt von Krankheit auf Armut gezeigt hätten, und dass arme Menschen in Deutschland im Umkehrschluss auch eine erhebliche geringere Lebenserwartung aufweisen – der Unterschied zwischen dem ärmsten und dem reichsten Viertel der Männer, so Trabert, liege heute bei etwa 12 Jahren. Schließlich wies Steinke darauf hin, dass ältere Menschen häufig auf besonders kostenintensive Leistungen angewiesen sind (Pflege, altengerechte Mobilität und Unterkunft etc.) und Gefahr laufen, diese mit immer niedrigeren Einkünften nur unzureichend finanzieren zu können. Auch auf die kollektive Problemdimension gingen die Referenten in ihren Vorträgen ein und machten deutlich, dass Altersarmut auch auf die Funktionsfähigkeit von Sicherungssystemen zurückwirkt. Grabka erinnerte diesbezüglich daran, dass es für Arbeitnehmer immer schwieriger wird, mit ihren Rentenanwartschaften das Niveau der steuerfinanzierten Grundsicherung im Alter zu übertreffen, was mittelfristig zu einem Akzeptanzproblem der beitragsfinanzierten Pflichtversicherung führen könne. Steinke merkte an, dass Altersarmut häufig dort auftrete, wo durch demografischen Wandel und Wanderungsbewegungen Kommunen entleert würden und soziale Segregation herrsche. In solchen Regionen – exemplarisch nannte er Mecklenburg-Vorpommern – sei es auch für die Wohlfahrtsverbände besonders schwierig, alten Menschen adäquate soziale Leistungen zur Verfügung zu stellen; die Politik könne hier helfen, indem sie eine angemessene und verlässliche Regelfinanzierung gewährleiste.

Martin Brussig und Annelie Buntenbach stimmten im zweiten Themenfeld darin überein, dass Politik zur Prävention von Altersarmut die Erreichung guter Erwerbsbiografien zum Ziel haben müsse; diesbezüglich hielten beide Maßnahmen zur Reduktion von Niedriglohnarbeit und versicherungsfreier Beschäftigung für hilfreich. Detailliert erläuterte Buntenbach die Vorstellungen des DGB: es bedürfe sowohl eines allgemeinen wie auch branchenspezifischer Mindestlöhne, außerdem müssten Kleinstarbeitsverhältnisse beschränkt werden, die keine effektive Brücke in den ersten Arbeitsmarkt darstellten. „Gute Arbeit“ erfordere allerdings auch die Verbesserung von Arbeitsbedingungen; problematisch seien hier gerade prekäre Arbeitsverhältnisse, bei denen die Unternehmer zu selten ein gesundes Arbeitsumfeld gewährleisteten und die Beschäf-



Eindrücke von der Tagung.

tigten erhöhten psychischen Belastungen ausgesetzt seien. Brussig stimmte zu, dass Arbeitgeber hier stärker in die Pflicht genommen werden müssten, und schlug vor, sie durch eine Staffelung ihrer Rentenversicherungsbeiträge nach Erwerbsunfähigkeit zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen anzuhalten. Einigkeit bestand darin, dass Arbeitslosen für die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt der heute oft problematische Zugang zu Reha-Leistungen zu erleichtern sei, und schließlich betonten die Referenten, dass das Alterssicherungssystem jenen durch flexible Regelungen zum Altersübergang entgegen kommen müsse, die dem Ideal langer Erwerbstätigkeit trotz präventiver Ansätze nicht entsprechen können. Buntenbach ergänzte, dass hinreichende Renten immer auch ein entsprechendes allgemeines und spezifisches Sicherungsniveau erforderten, und sprach sich deswegen sowohl für eine Stabilisierung der GRV-Ersatzrate als auch für eine Verlängerung der Rente nach Mindesteinkommen aus.

Grundsätzlich herrschte unter den Referenten des anschließenden Vortragsblocks zu kompensatorischen Maßnahmen Konsens darüber, dass tendenziell die ganze Erwerbsbevölkerung in die obligatorischen Sicherungssysteme einbezogen werden müsse, um das Auftreten von Sicherungslücken zu verhindern. Sei es aber doch dazu gekommen, so erscheine eine massive Abkehr von den hergebrachten Strukturprinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung – etwa in Richtung einer universellen Grundrente – nicht als sinnvolle Lösung, da die vom Äquivalenzprinzip verkörperte Idee einer zu verdienenden Alterssicherung noch immer allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen entspreche: Die Rente, formulierte Wolfgang Strengmann-Kuhn, eigne sich eben nicht für „verteilungspolitische Revolutionen“. Uneinigkeit bestand indes in den Details: Während Hacker diagnostizierte, dass die Politik in den Denkschemata der zurückliegenden Reformen gefangen sei, eine grundsätzliche Antwort (statt „aktionistischer Reaktion“) auf das Problem der Altersarmut aber nur mit der Rückkehr zur dauerhaft lebensstandardsichernden GRV gegeben werden könne, kritisierte Strengmann-Kuhn die damit einhergehende Beitragsbelastung und plädierte für gezieltere Maßnahmen zur Schließung von Sicherungslücken, etwa eine Mindestrente über Grundsicherungsniveau nach 30 Beitragsjahren. Hoenig griff beide Ansätze auf und betonte, dass aus Sicht des SoVD ein „ganzer Strauß von Maßnahmen“ notwendig sei, um an den Ursachen anzusetzen, systemgerecht und zielgenau zu handeln. Dazu zähle zwar auch die Stabilisierung des Rentenniveaus, andererseits müsste man auch spezifischer vorgehen und beispielsweise die Rente nach Mindesteinkommen verlängern und Zeiten der Arbeitslosigkeit, Kindererziehung und Pflege besser absichern. Schließlich plädierte Hoenig für die Einführung von Rentenfreibeträgen in der Grundsicherung, damit sich Vorsorgeanstrengungen des Einzelnen immer auszahlten und dem von Grabka skizzierten grundsätzlichen Akzeptanzproblem begegnet werden könnte.

In einem Exkurs ging Karl Hinrichs näher auf die öffentliche Vermeidung von Altersarmut in anderen westeuropäischen Staaten ein. Er unterschied dabei zunächst die auf Rentenversicherungsmaßnahmen aufbauenden „Bismarck-Staaten“ (darunter auch Deutschland) von „Beveridge-Ländern“, die Grundrenten um Leistungen aus der 2. und 3. Säule ergänzen, und skizzierte zurückliegende Reformtendenzen in beiden Ländergruppen. Aus dem Kreis der Beveridge-Staaten wählte er Dänemark, die Niederlande und die Schweiz aus, um deren Grundrentenmodelle im Detail zu beschreiben. Trotz aller grundsätzlichen Gemeinsamkeiten wurden Unterschiede bei der institutionellen Ausgestaltung und dem Leistungsniveau der Systeme deutlich – während beispielsweise in der Schweiz viele Rentner auf aufstockende Sozialhilfeleistungen angewiesen sind, ist das niederländische Grundrentensystem tatsächlich weitestgehend armutsvermeidend. Hinrichs zeigte mit Daten des Eurobarometer, dass das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des eigenen Alterssicherungssystems in Dänemark und den Niederlanden erheblich höher ist als in Deutschland, und bezweifelte in seinen Schlussfolgerungen für den deutschen Fall, dass man ein Grundrentensystem wie in den Niederlanden übertragen könne – schließlich genieße das Äquivalenzprinzip allgemeine Zustimmung. Vorstellbar sei allerdings ein deutlicher Ausbau der in den Beveridge-Staaten faktisch flächendeckend verbreiteten betrieblichen Altersvorsorge.

In der die Tagung abschließenden Podiumsdiskussion bemerkte Hauser einleitend, dass Probleme für die Generationengerechtigkeit durch zurückliegende Reformen gelöst worden seien, und dass Veränderungen wie eine Beitragssatzanhebung diese



*Es wurde intensiv diskutiert.*

Probleme wieder aufwerfen könnten. Sinnvoll sei aber beispielsweise die häufig vorgeschlagene Pflichtversicherung für Selbständige, da eine flächendeckende Absicherung insbesondere in dieser Personengruppe bislang fehle und sie schon jetzt einen überproportional hohen Anteil an allen Grundsicherungsbeziehern ausmache. Eine vollständige Ursachentherapie von Altersarmut hielt Hauser allerdings für kaum möglich, da Maßnahmen immer nur einem kleinen Teil der Betroffenen helfen würden. Weiß plädierte dafür, mit Reformmaßnahmen „bei der größten Not“ anzusetzen und sehr zielgerichtet vorzugehen. Notwendig sei zunächst eine Verbesserung des Erwerbsminderungsschutzes durch großzügigere Zurechnungszeiten und die Einführung entsprechender Absicherungen in der 2. und 3. Säule, außerdem die Einbindung der bisher ungesicherten Selbständigen in die obligatorische Alterssicherung. Schließlich gelte es, niedrige Entgeltpunkte gezielt aufzuwerten und eigene Vorsorgeleistungen durch Abschaffung der Anrechnung auf die Grundsicherung zu belohnen, weil der Sparanreiz für Problemgruppen sonst zunichte gemacht würde. Mattheis forderte, dass Arbeit unbedingt existenzsichernd sein müsse, und dass der Lebensstandard im Alter wieder stärker durch die GRV gesichert werden solle, da diese Aufgabe von privater Vorsorge nicht zu leisten sei und Kapitaldeckungsverfahren offenbar nicht zuverlässig seien. Statt den Beitragssatz zu senken, sollten deshalb Ressourcen zur besseren Absicherung aufgebaut werden, außerdem müsse die Rente nach Mindestentgeltpunkten weitergeführt und eine Solidarrente eingerichtet werden. Weiß entgegnete dem, dass die sozialpolitische Aufgabenstellung aus seiner Sicht nicht etwa in der generellen Höherwertung von Rentenansprüchen, sondern in der gezielten Verbesserung der Lage von Niedrigrentenbeziehern bestehe. Hauser wandte ein, dass Reserven zwar sinnvoll erscheinen, in der Praxis aber leicht zur Querfinanzierung des Bundeshaushalts missbraucht werden könnten. Mattheis mahnte außerdem an, den Gender-Aspekt nicht auszublenden, schließlich seien Frauen in besonders hohem Maße von Altersarmut betroffen.

Insgesamt zeigte die Tagung also nicht nur die praktische Relevanz eines Forschungsbereichs des ZeS auf und bot die Möglichkeit zum inhaltlichen Austausch mit Personen außerhalb des Wissenschaftsbetriebs, sondern machte auch deutlich, wie sehr die absehbare Armutproblematik sehr verschiedene Akteure bewegt und in welche Richtung sich geeignete Reformen entwickeln könnten – offenbar jedenfalls nicht hin zu einer bedingungslosen Grundrente.

# BEKÄMPFUNG VON ALTERSARMUT ODER RETTUNG DER LEBENSSTANDARDSICHERUNG?

Ein Beitrag von Björn Hacker, Friedrich Ebert Stiftung

## 1. Altersarmut und Altersrentenbezüge

In seinem Jahresgutachten 2011/12 kommt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu dem Schluss, dass „Altersarmut in Deutschland derzeit kein gesellschaftlich relevantes Problem“ sei (SVR 2011: 313). Er begründet dies einerseits mit einem Blick auf die Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter von nur 2,4 Prozent der über-64-Jährigen und einer mit 15,2% relativ niedrigen Armutsgefährdungsquote bei den über-65-Jährigen im Vergleich zu anderen Alterskohorten.

Die EU hat Deutschland und andere Staaten mit Bismarckschem Sozialversicherungsmodell in ihren Evaluierungsberichten der Offenen Methode der Koordinierung der Altersrenten wiederholt zu höheren Anstrengungen in der Herstellung von finanzieller Nachhaltigkeit ermahnt. Dagegen wurden die relativ hohen Ersatzraten stets als Signum der vorhandenen Angemessenheit der Rentenbezüge gedeutet (etwa: Europäische Kommission 2003: 39; siehe auch: Hacker 2010). Zu lange haben die EU und andere internationale Analysten der Alterssicherungssysteme allein die Kosten der Rentenversicherungen thematisiert und diese unter Berücksichtigung der antizipierten demographischen Entwicklung in die Zukunft projiziert. Daraus ergaben sich Reformaufträge zur Reduzierung des Anteils der Alterssicherungskosten am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt. Zugleich wurde die Angemessenheit der Rentenbezüge jedoch unter den Voraussetzungen des funktionierenden Systems der Lebensstandardsicherung vor den Reformen begutachtet. Relativ spät hat sich erst durchgesetzt, dass man neben der Projektion der Kosten eines Rentensystems in die Zukunft eben auch eine Projektion der Ersatzraten/Bezüge in die Zukunft benötigt, in der die schrittweisen Reformen berücksichtigt werden (Schmähl 2005; Schmitt 2009).

Rentenreformen wirken sich oft erst spät aus; gerade in umlagefinanzierten Systemen zeigt sich deutlich, wie sich heute beschlossene graduelle Leistungseinschnitte über die Zeit für künftige Generationen zu radikalen Paradigmenwechseln entwickeln können (Myles/Pierson 2001). In Deutschland können die Wirkungen der Rentenreformen der letzten 20 Jahre am Absinken des Rentenniveaus betrachtet werden. So ist die Nettoersatzrate der Standardrente von 70 Prozent Anfang der 1990er Jahre bis 2004 auf 63 Prozent gesunken und sie droht bis 2030 erneut um zehn Prozentpunkte zu fallen. Seit 2004 der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Renten beschlossen wurde, werden die Ersatzraten nur noch in Bruttoniveaus ausgewiesen. Dies macht den historischen Vergleich schwieriger. Zudem gibt es bei der Projektion der Ersatzraten sehr unterschiedliche Berechnungsmethoden. Wichtig ist aber die Relation – und hier ist in allen Berechnungen ein kräftiges Absinken zu konstatieren. Laut den EU-Daten im Ageing Report 2012 wird die durchschnittliche Brutto-Ersatzrate in Deutschland in der ersten Säule von 40,5 Prozent 2010 auf 34,5 Prozent im Jahr 2050 sinken (EPC 2012: Country Fiches).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Existenz von Altersarmut in Deutschland noch einmal neu. Trotz der Zurückhaltung der Wirtschaftsweisen (s.o.) müssen auch sie konstatieren, dass die 2003 neu geschaffene Grundsicherung im Alter einen enormen Anstieg der Empfängerzahlen zu verbuchen hat, nämlich um 60 Prozent bis zum Jahr 2010 (SVR 2011: 214). Dies könnte ein Indikator für eine zunehmende Bedürftigkeit sein.

## 2. Hintergrund für ein zunehmendes Altersarmutsrisiko

Zwei Faktoren scheinen besonders relevant für das Entstehen von Altersarmut. Sie zeigen deutlich, dass es sich nicht um ein plötzlich auftauchendes Phänomen handelt, dessen Hintergründe in größeren sozioökonomischen, gesellschaftlichen oder demo-



Dr. Björn Hacker  
bjoern.hacker@fes.de

graphischen Entwicklungen zu suchen sind. Stattdessen ist Altersarmut eine hausgemachte Erscheinung als Konsequenz politischer Weichenstellungen.

Erstens betrifft dies die Arbeitsmarktpolitik. So ist in Deutschland ein starker Wandel der Erwerbsbiographien zu beobachten. Nach wie vor weisen Beschäftigte in der Kern-erwerbsphase relativ stabile Erwerbsverläufe auf. Aber bei der Rente sind doch niedrigere Ansprüche festzustellen, da die Lücken an den Rändern der Erwerbsbiographien größer werden (Trischler 2012). Der Übergang zwischen Ausbildung und Beruf ist bei vielen jungen Menschen langwierig; die Arbeitslosigkeit gerade bei über-50-Jährigen hoch – genau hier wäre eine hohe Beteiligung am Arbeitsmarkt aber wünschenswert, um Lücken zu schließen und zusätzliche Entgeltpunkte in der Rentenversicherung zu erwerben. In den letzten zwei Dekaden kam es zu einer erheblichen Zunahme atypischer Arbeitsverhältnisse. Heute sind in Deutschland ca 38% atypisch beschäftigt; zugenommen haben Vertragsbefristungen, Soloselbständigkeit, Teilzeitbeschäftigung und geringfügige Beschäftigung (Schulze Buschoff 2011: 7ff.).

In der Hochzeit neoliberaler Umgestaltung der sozialen Sicherung galten Flexibility, Employability und Mobility als Kernelemente zur Beseitigung von Rigiditäten des Arbeitsmarktes, zu denen etwa der Kündigungsschutz, die Arbeitsplatz- und die Einkommenssicherheit gezählt wurden. Zudem sollte die Schaffung eines Niedriglohnssektors eine höhere Dynamik auf dem Arbeitsmarkt bewirken und so zu mehr Beschäftigungsverhältnissen führen. Die Kehrseite dieses politischen Programms: Zu viele, nämlich 21 Prozent der Beschäftigten in Deutschland arbeiten heute für einen Niedriglohn (Böckler Impuls 2012: 6), der Sprung in unbefristete Arbeitsverhältnisse gestaltet sich nicht so leicht, wie einstmal angenommen. Letztlich leidet die Qualität der Arbeit unter dem Vorhaben der quantitativen Schaffung von Arbeitsplätzen. Für atypisch Beschäftigte sind die Ansprüche an die gesetzliche Rente oft gering, die private Rentenvorsorge ist meist kaum finanzierbar und macht in summa für Geringverdiener oft keinen Sinn und betriebliche Rentensysteme sind in dieser Gruppe wenig verbreitet.

Zweitens sind die Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung als ein wesentlicher Grund für ein steigendes Altersarmutsrisiko anzusehen. Im Mittelpunkt der Reformen seit Mitte der 1990er Jahre stand die Beitragssatzstabilität, nicht mehr die Leistungsdefinition. Die Lebensstandardsicherung als tradiertes Ziel der Rentenversicherung in Deutschland wurde schrittweise aufgegeben (Hacker 2011). Vor allem in den 2000er Jahren ist eine enorme Reformtätigkeit zu verzeichnen. Zunächst mit der Schaffung eines vollständigen Drei-Säulen-Modells durch Einführung der privaten Riester-Rente 2001 mit keiner komplementären, sondern einer kompensatorischen Funktion für avisierte Leistungsreduktionen in der gesetzlichen Rentenversicherung. 2004 wurde ein Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel eingebaut mit dem Ziel zur Verwirklichung der Beitragsstabilität, nach der die Rentenbeiträge bis 2020 nicht über 20%, bis 2030 nicht über 22% steigen dürfen. Zusätzlich wurde eine neue Niveausicherungsklausel für die Bruttoersatzrate beschlossen, wonach diese bis 2020 nicht unter 46%, bis 2030 nicht unter 43% sinken soll. Die zeitnah eingeführte nachgelagerte Besteuerung entlastet die arbeitende Generation, belastet jedoch künftige Rentnerinnen und Rentner. 2007 wurde schließlich die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre beschlossen.

Ein wesentlicher Antriebsgrund für diese Serie an Veränderungen der Alterssicherung war ein Reformverständnis, nach dem die Lohnnebenkosten in Deutschland zu hoch seien für eine wettbewerbsfähige Position in einer globalisierten Welt. Die deutsche Sozialversicherung galt als generell zu schwerfällig, zu besitzstandswahrend, zu arm an Anreizen und wirtschaftsfeindlich. Bis weit in die Reihen der klassischen Verteidiger des Sozialstaats, wie linke Parteien und Gewerkschaften, galt als ausgemacht, dass angesichts demographischer Entwicklung und globaler Interdependenzen der einzige Weg nach vorne die Stabilisierung des Beitragssatzes sei (Hacker 2011). Sozialpolitik wurde zunehmend als Produktivfaktor verstanden, der sich der Wachstums- und Beschäftigungsschaffung unterzuordnen hat. In der Alterssicherung hat sich die Politik mit der Beitragssatzstabilisierung einen neuen Fixpunkt geschaffen, an dem man sich in der Folge abarbeiten konnte. Wenn man die Zielmarken einhalten wollte, war die Anhebung des gesetzl. Rentenalters eine nahezu logische Konsequenz, die bereits von der Rürup-Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme 2003 gefordert wurde.

### 3. Reaktionen auf das Phänomen der Altersarmut

Im politischen Streit um die Einführung einer Zusatzrente oder Solidarrente zur Unterstützung jener Versicherten, deren akkumulierte Beitragspunkte in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zu einer Rente oberhalb der Grundsicherung ausreicht, könnte man den Eindruck gewinnen, erst im Jahr 2012 entdeckt die zuständige Bundesministerin, dass es neben den Beitragssatzzielen auch Niveausicherungsklauseln gibt. Doch die Politik hat sich in der Vergangenheit immer wieder der Leistungsseite der Rentenversicherung zugewandt, wenn oftmals auch ohne systemische Antwort sondern durch punktuelle Aktivitäten. So wurde im Jahr 2008 die sog. Riestertreppe für zwei Jahre ausgesetzt (Einführung des Nachholfaktors) und 2009 eine Schutzklausel zur Rentenanpassung verabschiedet, nach der Rentenkürzungen aufgrund negativer Lohnentwicklung nicht möglich sein sollen. Temporär wurde hier der oben skizzierte Hauptreformpfad verlassen, um die Kaufkraft der Rentnerinnen und Rentner in Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise 2008/09 (und der Bundestagswahl 2009?) zu stärken. Noch weiter zurückschauend hat man bereits mit der Riester-Rente die bedarfsorientierte Alters-Grundsicherung auf den Weg gebracht, von Karl Hinrichs spöttisch als „social assistance de luxe“ bezeichnet (Hinrichs 2005: 59). Bereits zu Beginn des Paradigmenwechsels in der deutschen Alterssicherung wurde hier ein neues systemveränderndes Instrument eingeführt, mit der die in Zukunft zunehmende Altersarmut im Rahmen des Sozialhilfeanspruchs für Rentner abgedeckt werden soll.

Diese kleinen Kurskorrekturen und Ergänzungen der gesetzlichen Rentenversicherung sind ebenso wie die jetzt diskutierte Aufstockung der regulären Rentenbezüge aus Steuermitteln auf 850 Euro nur eine Symptombekämpfung der drohenden oder faktischen Altersarmut. Die Politik scheint in Bezug auf die Entwicklung der Alterssicherung gefangen in den gleichen Denkschemata. Durch die Arbeitsmarkt- und Rentenreformpolitik hat sie sich ein neues Problem geschaffen, doch statt einer grundsätzlichen Antwort sind Aktionismus und keine Korrektur der strukturellen Defizite zu beobachten. So wird der Weg der Individualisierung des Altersrisikos weiter beschritten. Die gesetzliche Rentenversicherung kann dieses Risiko sehr wahrscheinlich bald zu höchstens 43 Prozent abfedern. An der starren Beitragssatzorientierung soll bislang nicht gerüttelt werden, ein immer weiter sinkendes Rentenniveau wird billigend in Kauf genommen. Auch wird weiter daran festgehalten, durch die private Riesterrente der ersten Säule schrittweise finanzielle Mittel zu entziehen und die Versicherten werden zur markt-basierten Eigenvorsorge angehalten. Dabei hat die globale Finanzkrise unlängst gezeigt, wie gefährlich der Glaube an die Effizienz der Finanzmärkte und ihr Renditeversprechen ist (Joebges et al. 2012).

### 4. Fazit

Anstatt das durch die Arbeitsmarkt- und Rentenreformpolitik selbst geschaffene Problem der Altersarmut durch punktuelle Reformansätze symptomatisch zu bekämpfen, sollte die Politik sich zu einer systemischen Antwort durchringen und frühere Fehler und Defizite beseitigen. Ein Bekenntnis zur Lebensstandardsicherung als konstitutives Element der deutschen Alterssicherung könnte eine solche systemische Antwort darstellen. Nicht länger wegducken dürfen sich die politischen Akteure dann vor der anstehenden Grundsatzentscheidung, nämlich ob das Sozialversicherungsmodell mit Umlagefinanzierung erhalten werden oder zu einem Basissicherungsmodell umgebaut werden soll. Will man die Rentenversicherung beibehalten, so stehen als politische Aufgaben die Schaffung einer Erwerbstätigenversicherung, in die auch Selbständige und Beamte einbezogen werden, die Zurückdrängung atypischer zugunsten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse und die Neudefinition der Leistungsziele bei gleichzeitigem Hinterfragen der starren Beitragsfixierung an. Soll der steinige Weg des vollständigen Systemwechsels vollzogen und auf ein Basissicherungsmodell umgestellt werden, so gilt es auch hier, alle Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen, eine universelle Mindestrente zu definieren, die abgekoppelt vom Erwerbsleben funktioniert und anders als beim Modell der Zusatzrente nicht bedarfsabhängig ist.

Die aktuelle Diskussion um das richtige Konzept zur Bewältigung der drohenden Welle von Altersarmut macht deutlich, wie hoch die Kosten einer nicht ausreichenden Sozial-



Das Panel „Was tun, wenn die Rente nicht reicht“.

politik werden können: Das, was die Politik durch Einsparungen in den Sektoren Arbeit und Soziales für eine höhere Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands heute gewonnen hat, holt sie morgen als sozialpolitische Rechnung ein, die höher ausfallen könnte, als der kurzfristig verbuchte Gewinn.

## Literatur

Böckler Impuls, 2012: 15/2012 4. Oktober 2012.

---

EPC, 2012: Economic Policy Committee, The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060), European Economy 2. May 2012. Brussels.

---

Europäische Kommission, 2003: *Angemessene und nachhaltige Renten*. Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates. Luxemburg.

---

Hacker, Björn, 2010: *Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung*. Baden-Baden: Nomos.

---

Hacker, Björn, 2011: „Reform- oder Sozialstaatskonsens? Pfadbrüche in Bismarck-schen Rentenversicherungssystemen im Spiegel parlamentarischer Diskurse“, *Zeitschrift für Sozialreform* 57 (4): 437-461.

---

Hinrichs, Karl, 2005: „New century - new paradigm: Pension reforms in Germany“, in: Giuliano Bonoli, Toshimitsu Shinkawa (Hg.), *Ageing and pension reform around the world. Evidence from eleven countries*. Cheltenham: Elgar, 47-73.

---

Joebges, Heike; Meinhardt, Volker; Rietzler, Katja; Zwiener, Rudolf, 2012: „Auf dem Weg in die Altersarmut. Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente“, *IMK-Report* 73, September 2012.

---

Myles, John; Pierson, Paul, 2001: „The Comparative Political Economy of Pension Reform“, in: Pierson, Paul (Hg.), *The new politics of the welfare state*. Repr. Oxford: Oxford Univ. Press, 305-333.

---

Schmähl, Winfried, 2005: *Nationale Rentenreformen und die Europäische Union. Entwicklungslinien und Einflusskanäle*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/2005. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

---

Schmitt, Volker, 2009: „Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung: Über Ziele zu Gemeinsamkeiten“, in: Stamatia Devetzi; Hans Wolfgang Platzer (Hg.), *Offene Methode der Koordinierung und europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven*. 1. Aufl. Stuttgart: ibidem-Verlag, 321-333.

---

Schulze Buschoff, Karin, 2011: *Atypisch beschäftigt = typisch arm im Alter? Die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und der staatliche Schutz vor Altersarmut – ein europäischer Vergleich*. Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin, September 2011.

---

SVR, 2011: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*. Jahresgutachten 2011/12.

---

Trischler, Falko, 2012: „Auswirkungen diskontinuierlicher Erwerbsbiografien auf die Rentenanwartschaften“, *WSI-Mitteilungen* 04: 253-261.

---

# VORSCHLÄGE DES SOVD ZUR VERHINDERUNG VON ALTERSARMUT

Ein Beitrag von Ragnar Hoenig, Sozialverband Deutschland (SoVD)

## 1. Vorbemerkungen

Die Gefahr der wachsenden Altersarmut war in der Politik lange ein Tabuthema. Inzwischen werden indes weder der drohende Anstieg von Altersarmut noch seine Ursachen in Frage gestellt. Vielmehr werden über Parteigrenzen hinweg Lösungen, aber auch Scheinlösungen diskutiert. Der SoVD hat bereits im Jahr 2006 zehn Vorschläge zur Verhinderung von Altersarmut vorgestellt, die seither nicht an Aktualität verloren haben.

## 2. Ursachen für die wachsende Altersarmut und zielführende Lösungsansätze

Die Rente ist Spiegel der Erwerbsphase. Wer höhere Beiträge in die Rentenversicherung einzahlt, kann im Alter auch mit einer höheren Rente rechnen als derjenige, der niedrigere Beiträge einzahlt. Eine zentrale Ursache für den Anstieg von Altersarmut liegt darin, dass viele Arbeitnehmer in den letzten Jahren nur geringe oder keine Rentenbeiträge gezahlt haben. Die Gründe hierfür sind im Wesentlichen auf den Anstieg von Niedriglohnbeschäftigung und prekärer Selbständigkeit sowie Arbeitslosigkeit und Bezug von Arbeitslosengeld II zurückzuführen. Dies sind zentrale Risikofaktoren, die Lücken in die Erwerbsbiographien reißen und führt damit gleichzeitig zu niedrigeren Anwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung führen.

Als weitere zentrale Ursache kommt das langfristig sinkende Rentenniveau hinzu. Lag das Sicherungsniveau vor Steuern vor den Reformen in den Jahren 2001 und 2004 noch bei rund 54 Prozent ist es bis heute bereits auf ca. 50 Prozent gefallen. In den kommenden Jahren soll es weiter fallen, aber 46 Prozent im Jahr 2020 und 43 Prozent im Jahr 2030 nicht unterschreiten. Das sinkende Rentenniveau führt zu einer Versorgungslücke, welche die Versicherten durch eine verstärkte private und betriebliche Altersvorsorge ausgleichen sollen. Vielen wird dies aber nicht gelingen, weil sie beispielsweise nicht über eine ausreichende Sparfähigkeit verfügen oder eine ungünstige Anlageentscheidung getroffen haben. Die Brisanz des Problems der steigenden Altersarmut liegt aber erst darin, dass die beiden zentralen Risikofaktoren – Lücken in den Erwerbsbiographien und sinkendes Rentenniveau – zusammentreffen und zusammenwirken. Die Menschen bekommen nicht nur weniger, weil sie weniger einzahlen, sondern auch weil das Leistungsniveau deutlich zurückgefahren wird.

Diese Ursachenvielfalt muss beachtet werden, wenn das Problem der wachsenden Altersarmut bewältigt werden soll. Die von der Bundesministerin für Arbeit und Soziales im Rahmen des Regierungsdialogs Rente vorgeschlagene Zuschussrente<sup>1</sup> löst das Problem hingegen nicht. Sie lindert es allenfalls für diejenigen Niedriglohnbeziehenden, denen es gelingt, sich aus dem Wenigen, was sie zum Leben haben, über viele Jahre eine Zusatzvorsorge abzusparen. Die Zuschussrente kann vor diesem Hintergrund nur als weiße Salbe bezeichnet werden. Hinzu kommt, dass sie die Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente verletzt: Jeder, der aus eigener Kraft auf 850 Euro Rente kommt, wird sich fragen, warum er im Vergleich zu den Zuschussrenten-Beziehenden höhere Beiträge in die Rentenversicherung gezahlt hat.

Die Zuschussrente macht deutlich, dass Lösungen erforderlich sind, die an den Ursachen ansetzen, systemgerecht sind und zielgenau wirken. Maßnahmen, die nach dem Gießkannen-Prinzip verteilen sind ebenso wenig sachgerecht wie solche, die für den Großteil der Betroffenen wirkungslos bleiben. Gleichzeitig muss die Politik erkennen, dass es nicht nur die eine Lösung gibt, sondern dass es einen Strauß von Maßnahmen braucht, um dem vielschichtigen Problem der Altersarmut wirksam zu begegnen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Alterssicherungsstärkungsgesetz vom 7. August 2012.

### 3. Lösungsvorschläge des SoVD

Nach Auffassung des SoVD müssen ursachenadäquate, systemgerechte und zielgenaue Lösungen in drei Bereichen vorgenommen werden. Erstens müssen die Rentenanwartschaften schon in der Erwerbsphase verbessert werden. Zweitens muss es Verbesserungen bei den Rentenleistungen geben. Drittens müssen die Grundsicherungsleistungen sozial gerecht ausgestaltet werden. Denn die Grundsicherung ist das vorrangige System der Armutsbekämpfung.



Ragnar Hoenig  
ragnar.hoenig@sovd.de

#### 3.1 Besserer Aufbau von Rentenansprüchen

Zum ersten Schwerpunktbereich – besserer Aufbau von Rentenansprüchen in der Erwerbsphase – gehören für den SoVD in allererster Linie ordentliche Löhne. Für viele Betroffene ist eine Niedriglohnbeschäftigung nicht nur mit Arbeitslosengeld II-Bezug in der Erwerbsphase, sondern auch mit einem erhöhten Armutsrisiko in der Nacherwerbsphase verbunden. Dieser Teufelskreis kann nur durch Mindestlöhne durchbrochen werden. Höhere Löhne und damit verbunden auch höhere Rentenbeiträge wirken allerdings nur für die Zukunft. Bereits zurückgelegte Zeiten einer Niedriglohnbeschäftigung müssen deshalb durch eine befristete Verlängerung der sogenannten Rente nach Mindesteinkommen aufgewertet werden.

Ein weiterer Risikofaktor in der Erwerbsphase ist die Arbeitslosigkeit. Um diesen Risikofaktor auszuschalten, müssen vor allem Langzeitarbeitslose wieder angemessen in der Rentenversicherung abgesichert werden. Der SoVD fordert deshalb Rentenversicherungsbeiträge bei Arbeitslosengeld II-Bezug auf einem Niveau von mindestens 50 Prozent des Durchschnittsverdienstes. Eine weitere Maßnahme für bessere Rentenanwartschaften in der Erwerbsphase liegt darin, die Selbstständigen, die bislang keinem Alterssicherungssystem angehören, in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Neben einer solchen Erwerbstätigenversicherung sehen wir Handlungsbedarf auch bei den Zeiten der Kindererziehung und Pflege von Angehörigen. Diese Zeiten müssen rentenrechtlich besser honoriert werden. Schließlich sollte der Erwerb von zusätzlichen Rentenansprüchen durch freiwillige Beiträge zur Rentenversicherung ermöglicht werden. An dieser Stelle hat die Bundesministerin für Arbeit und Soziales<sup>2</sup> einen guten Vorschlag gemacht, der unbedingt weiterverfolgt werden muss.

#### 3.2 Bessere Rentenleistungen in der Bezugsphase

Zum zweiten Schwerpunktbereich – bessere Rentenleistungen in der Bezugsphase – gehören für den SoVD vor allem Leistungsverbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten. Hier besteht schon heute ein besonderes Armutsrisiko, das auch die Bundesministerin für Arbeit und Soziales erkannt hat. Ihr Vorschlag der schrittweisen Anhebung der sogenannten Zurechnungszeiten reicht nach Auffassung des SoVD allerdings bei weitem nicht aus. Zusätzlich müssen insbesondere die Abschläge bei den Erwerbsminderungsrenten abgeschafft werden. Die Abschaffung der Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten ließe sich derzeit gut finanzieren, wenn nur auf die Hälfte der für das nächste Jahr geplanten Beitragssatzsenkung verzichtet würde.

Um bessere Rentenleistungen zu erreichen, darf zudem das Rentenniveau nicht weiter abgesenkt werden. Der mit den Rentenreformen 2001 und 2004 beschlossene Niveauabbau geht an die Substanz und Legitimation der gesetzlichen Rentenversicherung. Er erfolgt im Wesentlichen über Kürzungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel. Geschäftsgrundlage dieser Kürzungsfaktoren war seinerzeit, dass die Renten zwar niedriger steigen als die Löhne, aber dennoch ein Kaufkraftgewinn bei den Renten stattfindet. Zehn Jahre nach diesen Reformen ist jedoch deutlich, dass sich diese Erwartung nicht erfüllt hat. Die Renten haben seit 2004 um mehr als zehn Prozent an Kaufkraft verloren.<sup>3</sup> Ein solcher dramatischer Wertverfall der Renten war seinerzeit nicht gewollt.

<sup>2</sup> Vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Alterssicherungsstärkungsgesetz vom 7. August 2012.

<sup>3</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage der Rentenanpassungen sowie der Inflationsrate und der Beitragsveränderungen in der Kranken- und Pflegeversicherung seit 2004.

Schon aus diesem Grund muss der Niveauabbau gestoppt werden. Solange der Niveauabbau nicht revidiert wird, werden sich die Kaufkraftverluste bei den Renten fortsetzen und in der weiter über das Problem wachsender Altersarmut diskutiert werden. Der SoVD fordert daher mit Nachdruck, dass die willkürlichen Kürzungsfaktoren bei den Rentenanpassungen abgeschafft werden.

Bessere Rentenleistungen heißt auch, dass die Lücke zwischen dem Rentenwert Ost und West schrittweise geschlossen werden muss. Der SoVD unterstützt insoweit den von der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di erarbeiteten Vorschlag eines steuerfinanzierten Angleichungszuschlags im Stufenmodell<sup>4</sup>. Mit ihm wird der Aufholprozess bei der Rentenangleichung Ost beschleunigt, ohne dass größere Veränderungen im Rentensystem vorgenommen werden müssen. Darüber hinaus belastet er weder die Rentnerinnen und Rentner in den alten Bundesländern noch die Beitragszahlenden.

### 3.3. Sozial gerechter Ausbau der Grundsicherung

Ein dritter und letzter Maßnahmenswerpunkt muss sein, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sozial gerecht auszubauen. Denn die Rentenversicherung kann der Altersarmut allenfalls strukturell entgegenwirken, sie aber nicht in jedem individuellen Einzelfall verhindern. Die individuelle Armutsbekämpfung ist Aufgabe der Grundsicherung und muss auch ihre Aufgabe bleiben. Allerdings weist die Grundsicherung derzeit eine Gerechtigkeitslücke auf, die aus Sicht des SoVD geschlossen werden muss: Wegen der strengen Anrechnungsregelungen haben Rentnerinnen und Rentner, deren Rente nicht reicht und die zusätzlich Grundsicherung beziehen müssen, das gleiche Gesamalterseinkommen wie diejenigen, die keine Beiträge in die Rentenversicherung eingezahlt haben.

Damit sich die Rentenversicherungsbeiträge auch für „Kleinstrentnerinnen und rentner lohnen, fordert der SoVD die Einführung von Rentnerfreibeträgen in der Grundsicherung<sup>5</sup>. Die Freibeträge müssen – anders als es die FDP derzeit fordert – nicht nur für die Zusatzvorsorge, sondern vor allem für die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung gelten. Denn die Rentenversicherung ist ein Pflichtsystem, in das Versicherte einzahlen müssen. Nach Rentnerfreibetragsmodell des SoVD würden Rentnerinnen und Rentner schon bei einer Rente von 300 Euro über ein Gesamalterseinkommen aus Rente und Grundsicherung von rund 850 Euro verfügen. Dies wird erreicht, wenn die ersten 100 Euro der Rente als Grundfreibetrag vollständig, Renteneinkünfte zwischen 100 und 200 Euro zu 50 Prozent und Renteneinkünfte zwischen 200 und 300 Euro zu 25 Prozent von der Anrechnung bei der Grundsicherung freigestellt würden. Auf diese Weise wäre sichergestellt, dass jeder durch Vorleistungen erworbene Rentenanspruch zu einem Gesamalterseinkommen oberhalb der Grundsicherung führt. Den Betroffenen wäre mehr geholfen als bei dem Zuschussrentenmodell der Bundesministerin für Arbeit und Soziales.

## 4. Schlussbemerkungen

Es ist gut, dass die Gefahr der wachsenden Altersarmut nicht mehr einfach abgetan wird, sondern ein konstruktiver Dialog um Lösungen geführt wird. Um das Problem in den Griff zu bekommen, müssen nicht die Grundfesten des bewährten Rentensystems in Deutschland geändert, sondern es muss an die neuen Gegebenheiten angepasst werden. Erforderlich hierfür sind ursachenadäquate, systemgerechte und zielgenaue Lösungen und keine Scheinlösungen, die neue Probleme schaffen. Hierzu bedarf es aus Sicht des SoVD in erster Linie eines sozial gerechten Ausbaus der Leistungen. Denn nur mit Leistungsverbesserungen kann das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung wieder gestärkt werden.

---

<sup>4</sup> Vgl. Kerschbaumer, Das aktuelle ver.di-Modell – Faltblatt des Bündnisses für eine gerechte Rentenangleichung Ost, [www.sopo.verdi.de](http://www.sopo.verdi.de) (15.11.2012).

<sup>5</sup> Vgl. u.a. Stellungnahme des SoVD „Vorschläge des SoVD für den Regierungsdialog Rente“ vom 17.10.2011, [www.sovd.de](http://www.sovd.de) (15.11.2012).

# DIE GRÜNE BÜRGERRENTE GEGEN ALTERSARMUT – GARANTIERT FÜR ALLE

Ein Beitrag von Wolfgang Strengmann-Kuhn und Dirk Jacobi, Bündnis 90/Die Grünen

Wer mit offenen Augen durch die Straßen unserer Städte geht, sieht immer mehr ältere Menschen, die in Altglascontainern nach Flaschen suchen. Und immer mehr Ältere sind obdachlos. Doch das ist nur die Spitze des Eisberges: Arm sind nicht nur jene, die um ihr Überleben kämpfen. Die Existenz bzw. das Fehlen von Armut macht sich daran fest, ob Menschen am gesellschaftlichen Leben teilhaben können oder nicht. Armut ist eine Form sozialer Ausgrenzung. Weder Armut noch soziale Ausgrenzung sind hinnehmbar, erst recht nicht im Alter!<sup>1</sup>

Schon jetzt liegt hierzulande das Einkommen von deutlich mehr als 2 Mio. Menschen unter der von der Europäischen Union definierten Armutsrisikogrenze. Für alte Menschen ist es besonders beschwerlich, zum Sozialamt zu gehen und Grundsicherung zu beantragen, die darüber hinaus als stigmatisierend empfunden wird oder zu Stigmatisierung führt. Verdeckte Armut, also die Nichtinanspruchnahme von zustehenden Grundsicherungsleistungen, ist im Alter immer noch sehr hoch.

Wenn nicht gegengesteuert wird, dürfte die Altersarmut in den kommenden Jahren massiv zunehmen. Das hat mehrere Gründe: Erstens hat sich die Massenarbeitslosigkeit der vergangenen Jahrzehnte in die Erwerbsbiografien und damit die Rentenbiografien eingeschrieben. Zweitens ist der Niedriglohnsektor gewachsen und die Anzahl prekärer Beschäftigungsverhältnisse in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Darüber hinaus hat nicht nur die Zahl der Minijobs, sondern auch die prekäre Selbstständigkeit zugenommen. Menschen, die ihre Erwerbskarrieren für Kindererziehung, Pflege und ehrenamtliches, soziales oder politisches Engagement unterbrochen haben, waren in Deutschland schon immer schlecht und lückenhaft abgesichert. Dies betraf und betrifft insbesondere Frauen. Drittens ist es durch die Sozialreformen unter Rot-Grün zwar gelungen, die Beitragssätze der GRV nachhaltig zu stabilisieren, aber nur um den Preis eines sinkenden Rentenniveaus. Die staatlich geförderte Riester-Rente erweist sich bisher als ungeeignet, dies für den größeren Teil der Bevölkerung auszugleichen. Das Ergebnis ist ein insgesamt steigendes Altersarmutsrisiko.

Ein wichtiger Grund für die Altersarmut in Deutschland besteht darin, dass die Lohnersatzrate der Rente von Menschen mit geringem Einkommen niedriger ist als in fast allen anderen OECD-Ländern. Während die meisten OECD-Länder Geringverdienende durch Mindestsicherungselemente in Form von Mindest- oder Sockelrenten vor Armut im Alter schützen, ist das in Deutschland nicht der Fall. Dabei sind Menschen mit geringem Einkommen ohnehin in der Rentenversicherung benachteiligt. Je geringer das Einkommen und je häufiger Erwerbsunterbrechungen aufgrund von Arbeitslosigkeit, desto geringer ist nicht nur die Rente, sondern auch die Lebenserwartung.<sup>2</sup> Und wer kürzer lebt, bezieht auch kürzer Rente. Deswegen gilt die oft beschworene Beitragsleistungsäquivalenz aus einer Gesamtleistungsperspektive für Geringverdiener/innen gerade nicht.

---

<sup>1</sup> Kurzversion des gleichnamigen Beitrags in: Christoph Butterwegge, Gerd Bosbach, Matthias W. Birkwald (Hg.), *Armut im Alter - Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung*. Frankfurt a. M.: Campus, 322-333.

<sup>2</sup> Vgl. Peter Townsend, Nick Davidson (Hg.), *Inequalities in Health: The Black Report*, Hammondsworth, 1982; Harriet Orcutt Duleep, *Mortality and Income Inequality among Economically Developed Countries*, in: *Social Security Bulletin* 2/1995: 34 ff.; Karl W. Lauterbach u.a., *Zum Zusammenhang zwischen Einkommen und Lebenserwartung*, in: *Forschungsberichte des Instituts für Gesundheitsökonomie und klinische Epidemiologie der Universität zu Köln – Studien zu Gesundheit, Medizin und Gesellschaft* 1/2006; Friedrich Breyer, Stefan Hupfeld, *Fairness of Public Pensions and Old-Age Poverty*, in: *FinanzArchiv/Public Finance Analysis* 3/2009: 358 ff.

## Eine umfassende Rentenreform ist notwendig

Die drohende Altersarmut ist allerdings nur eines der Probleme, welche auf die Rentenversicherung zukommen. Letztlich haben sich die Grundlagen, auf denen die GRV beruht, seit Bismarcks und Adenauers Zeiten verändert und werden sich weiter verändern. Die Rentenversicherung hat mit den gesellschaftlichen Veränderungen nicht Schritt gehalten. Sie basiert immer noch auf dem Bild eines dauerhaft abhängig vollzeiterwerbstätigen Alleinverdieners, der „seine“ Familie ernährt, und nach einer lebenslangen Ehe seine Ansprüche als Witwenrente an seine Ehefrau weitergibt, die sich um Haushalt und Kinder gekümmert hat. Diese Vorstellung gehört der Vergangenheit an. Bisher hat die Rentenpolitik auf diese Veränderungen nicht ausreichend reagiert. So sind mehr und mehr Sicherungslücken entstanden, wodurch die Gefahr von Altersarmut steigt. Und auch die Finanzierung der Alterssicherung ist lückenhafter und ungerechter geworden. Hinzu kommt, dass die berufsständische Gliederung in der Alterssicherung immer mehr auf Unverständnis stößt und zu Ungerechtigkeiten führt. So existieren neben der gesetzlichen Rentenversicherung die berufsständischen Versorgungswerke (etwa für Ärzte, Apotheker und Anwälte), die Beamtenversorgung sowie die Alterssicherung der Landwirte, und zwar mit je eigenen Anspruchsvoraussetzungen, Beitragssätzen und Sicherungsniveaus. Dies allein widerspricht schon dem Prinzip der Gleichbehandlung.

Letztlich gefährdet die Nichtanpassung an veränderte gesellschaftliche, wirtschaftliche und erwerbsarbeitsbezogene Realitäten die Akzeptanz der Rentenversicherung. Viele Bürger/innen befürchten inzwischen, dass es in Zukunft nur noch eine Grundsicherung im Alter geben wird. Die Folge ist, dass die Bereitschaft, Beiträge zu zahlen, stark abnimmt. In der Folge schwindet auch die Bereitschaft, privat vorzusorgen, denn wenn die erste Säule nicht mehr verlässlich ist, wird der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung ihr Fundament entzogen. Das Ziel einer Lebensstandardsicherung für alle rückt dadurch in weite Ferne.

Reformen, die darauf zielen, die gesetzliche Rente und die Alterssicherung insgesamt den gegenwärtigen Herausforderungen entsprechend zu reformieren, müssen sowohl sozial gerecht als auch wirtschaftlich nachhaltig sein.

*Sozial gerecht* bedeutet erstens, dass in der Alterssicherung alle, die sich in der gleichen wirtschaftlichen Situation befinden, auch gleich behandelt werden müssen. Dies ist das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit und steht im scharfen Kontrast zu der zersplitterten berufsständischen Gliederung und lückenhaften Absicherung in der deutschen Rentenversicherung. Zweitens heißt *sozial gerecht*, dass jene, die in ihrem Leben weniger Glück und Erfolg bezüglich ihrer beruflichen Karriere und ihres Einkommens hatten, die Solidarität derjenigen verdient haben, die diesbezüglich mehr Glück und Erfolg hatten.<sup>3</sup> Da derzeit gerade diejenigen Menschen durch die Maschen des Sozialstaates fallen, die am wenigsten haben, muss es primäres Ziel der Rentenpolitik sein, vor allem diesen Personenkreis besser abzusichern. *Sozial gerecht* bedeutet drittens, dass sich Beiträge zur eigenen Altersvorsorge – sowohl zur gesetzlichen wie auch zur privaten – lohnen, und zwar nicht nur für die Bessergestellten.

*Wirtschaftlich nachhaltig* bedeutet zum einen, dass die Alterssicherung stabil und verlässlich ist. Die Finanzkrise hat noch einmal verdeutlicht, dass die umlagefinanzierte Rentenversicherung im Vergleich zu kapitalgedeckten Renten stabiler und sicherer ist. Ein Rentensystem, das nur ein Alterseinkommen auf sehr niedrigem Niveau sichert, ist problematisch, weil dann eine zusätzliche Absicherung ausschließlich über den Kapitalmarkt erfolgen müsste. Zum anderen bedeutet *wirtschaftlich nachhaltig*, dass die Beitragszahlenden nicht überfordert werden.

## Die Bürgerrente als eine für wirklich alle

Die umlagefinanzierte Rentenversicherung hat sich im Grundsatz bewährt und muss weiterhin Kern der Alterssicherung in Deutschland bleiben. Sie muss aber grundsätzlich, und zwar vom Fundament her reformiert werden. Ziel ist eine Rente, die alle Bür-



Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn  
wolfgang.strengmann-kuhn@bundestag.de

<sup>3</sup> Vgl. dazu: Philippe Van Parijs, Links = sozialistisch?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2012: 35 ff.

ger/innen eigenständig absichert, ein Mindestniveau für alle garantiert und bei der sich Beitragszahlungen auch für alle lohnen. Vorgelagert und präventiv zur Rente muss ein fairer Arbeitsmarkt mit guter Arbeit, guten Löhnen und einer deutlich höheren Erwerbsbeteiligung geschaffen werden. Zwar wird auch ein einigermaßen fairer Arbeitsmarkt nie alle Ungerechtigkeiten und Ausgrenzungen im Erwerbsleben verhindern, umgekehrt ist die Rente jedoch überfordert, wenn die Ungerechtigkeiten und die Ausgrenzungen im Erwerbsleben immer größer werden und erst im Alter ausgeglichen werden sollen.

Drei Reformvorhaben sind erforderlich, um aus der gesetzlichen Rente eine Bürgerrente zu machen: 1. eine Universalisierung der Rentenversicherung (Umbau zur Bürgerversicherung), 2. eine Individualisierung der Leistungen (Schaffung einer eigenständigen Sicherung) und 3. die Einführung eines Mindestniveaus in der Rente (Konzept der Garantierente). Die Bürgerrente ist mehr als die Summe ihrer Einzelteile. Die Reformelemente ergänzen sich gegenseitig sowohl bei der Schaffung einer sozial gerechten wie auch einer wirtschaftlich nachhaltigen Rente.

Inspiriert wurde die Bürgerrente sowohl von der schwedischen als auch von der schweizerischen Rentenversicherung. Beide Modelle haben im Vergleich zum derzeitigen deutschen Modell den Vorzug, dass sie wesentlich umfassender sind. In Schweden ist dies eine alle Erwerbstätigen umfassende Rentenversicherung und in der Schweiz eine Bürgerversicherung, die auch Kapitaleinkommen umfasst und sogar ohne Beitragsbemessungsgrenze auskommt. Wichtig ist bei beiden das Prinzip einer Gleichbehandlung gleicher wirtschaftlicher Situationen. Und beide Vorbilder haben im Vergleich zum deutschen Modell den weiteren Vorzug, dass sie ein Mindestniveau in der Alterssicherung gewähren. In der Schweiz ist dies ein Mindestniveau, welches innerhalb der Rentenversicherung aufgrund von Beitragszahlungen aller Bürger/innen für alle Bürger/innen gewährt wird. In Schweden wurde gegen Ende der 1990er-Jahre eine Garantierente

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Garantierente



(„Garantipension“) eingeführt,<sup>4</sup> die für alle Älteren eine Mindestrente dadurch garantiert, dass geringe Rentenansprüche auf ein Mindestniveau aufgestockt werden (vgl. Abbildung 1).

Die Rentenversicherung soll von der ursprünglichen, berufsständisch gegliederten Arbeiterversicherung zu einer universellen Bürgerversicherung weiterentwickelt werden. Ziel ist es, alle Bürger/innen in die Gesetzliche Rentenversicherung zu integrieren, damit *erstens alle und zweitens alle in der gleichen Art und Weise abgesichert sind*.<sup>5</sup> Alle Bürger/innen sollen dazu unabhängig von ihrem Erwerbsstatus Beiträge auf alle Einkommen zahlen. Dadurch werden Lücken in den Versicherungsbiografien geschlossen, die Rentenversicherung nachhaltig finanziert und alle in gleicher Weise abgesichert.

Die Weiterentwicklung der Renten- zu einer Bürgerversicherung ist – wenngleich dies wünschenswert wäre – nicht auf einen Schlag zu erreichen. Ein solcher Weg wird nur erfolgreich sein, wenn das Ziel nicht aus dem Auge gerät und gleichzeitig die mit der Einführung verbundenen technischen und juristischen Fragen sowie politischen Hin-

<sup>4</sup> Vgl. dazu: Peggy Letzner, Die Reform der Alterssicherung in Schweden, in: Deutsche Rentenversicherung 8/2003: 501 ff.

<sup>5</sup> Vgl. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Das Modell Bürgerversicherung zur Reform der sozialen Sicherung in Deutschland, in: ders. (Hg.), Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat, Wiesbaden 2005, S. 7 ff.

dernisse ernst genommen und seriös beantwortet werden. Wichtige erste Schritte sind die Einbeziehung der bisher nicht abgesicherten Selbstständigen in die GRV, die Rentenversicherungspflicht für Minijobs sowie die Zahlung von Mindestbeiträgen für Arbeitslosengeld-II-Bezieher, Sozialhilfeempfänger/innen und weitere Gruppen durch den Bund.<sup>6</sup>

Die Rentenversicherung muss aber nicht nur zu einer universellen Sicherung, sondern auch zu einer individuellen und eigenständigen Sicherung von Frauen und Männern weiterentwickelt werden. Die abgeleitete Sicherung in Form der Witwenrente ist nicht mehr zeitgemäß. Stattdessen sollen eigenständige Sicherungsansprüche aufgebaut werden, wodurch die Witwenrente sukzessive reduziert und mittelfristig ganz abgeschafft werden kann. Dazu sollen die in Paarhaushalten erworbenen Rentenansprüche geteilt und beiden in gleicher Höhe gutgeschrieben werden (sog. Rentensplitting). Wer mehr verdient, gibt dadurch einen Teil der Rentenansprüche an den oder die geringer oder gar nicht verdienende Partner/in ab. So entsteht ein Eigeninteresse des/der bisherigen Hauptverdienenden, dass die Partnerin oder der Partner mehr verdient, wodurch ein Impuls für eine egalitäre Arbeitsteilung zwischen den Partner(inne)n entsteht.

Im Zusammenspiel mit der umfassenderen Rentenversicherung und der eigenständigen Sicherung wird mit der Garantierente ein Mindestniveau in der Rente eingeführt sowie Armut effektiv und zielgenau bekämpft. Die Garantierente soll eine eigenständige Mindestsicherung sein, also grundsätzlich unabhängig vom Einkommen des Partners oder der Partnerin gezahlt werden. Die Garantierente ist keine Fürsorgeleistung, sondern entsteht als Anrecht durch vorher gezahlte Beiträge. Deshalb muss sie auch fester Bestandteil der Rentenversicherung sein und im Gegensatz zur Grundsicherung ohne Antragstellung und Bedürftigkeitsprüfung gewährt werden. Zusätzliche Bedürftigkeitsprüfungen schrecken nicht nur Menschen von der Inanspruchnahme ab, sondern passen auch nicht zum Charakter der Garantierente als Versicherungsleistung.

Als Vorbild für die Grüne Garantierente fungiert deren schwedische Variante, die jedoch nicht eins zu eins umsetzbar ist. Der entscheidende Grund dafür liegt darin, dass es in Deutschland neben der Gesetzlichen Rentenversicherung weitere Alterssicherungssysteme gibt (Beamtenversorgung, Alterssicherung für Landwirte sowie Renten aus den Versorgungswerken für bestimmte Selbstständige), weshalb eine kleine gesetzliche Rente nicht zwangsläufig ein geringes Alterseinkommen bedeutet. Deshalb macht es Sinn, die Garantierente an eine Mindestversicherungszeit zu koppeln. Außerdem wird durch die Mindestversicherungszeit der Charakter der Garantierente als Versicherungsleistung verstärkt.

Bei der Grünen Garantierente handelt es sich um ein modifiziertes 30-30-Modell, wie es Richard Hauser vorgeschlagen hat.<sup>7</sup> Danach sollen Rentner/innen, die mindestens 30 Versicherungsjahre haben, eine Rente erhalten, die mindestens 30 Entgeltpunkte beträgt. 30 Entgeltpunkte entsprechen derzeit 842,10 EUR. Die Garantierente ist Teil der Rentenversicherung, aber steuerfinanziert, damit sich auch Besserverdienende mit einem Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze angemessen an der Finanzierung beteiligen.

Wir schlagen vor, dass eigene Ansprüche – wie in Schweden – nur zum Teil angerechnet werden (vgl. Abbildung 1). Dadurch ist gewährleistet, dass jene Personen, die mehr in die Rentenversicherung eingezahlt haben, einen höheren Gesamtrentenanspruch erwerben. Es ist eines der Grundprinzipien unserer Alterssicherung und für viele Menschen eine Frage der Gerechtigkeit, dass jemand, der mehr eingezahlt hat, auch mehr ausgezahlt bekommt.

Auch Renten aus der geförderten privaten Alterssicherung sollten nur teilweise angerechnet werden, damit sich auch für Menschen mit geringen Einkommen zu „riestern“

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu den Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Mindestbeiträge zur Rentenversicherung verbessern, statt sie zu streichen“, BT-Drs. 17/2436

<sup>7</sup> Vgl. Richard Hauser, Das 30-30-Modell zur Bekämpfung gegenwärtiger und künftiger Altersarmut, in: Soziale Sicherheit 7-8/2009: 264 ff.; ders., Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 27. September 2010, in: Materialien zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 27. September 2010, Ausschussdrucksache 17(11)263: 6 ff. ([http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a11/anhoerungen/Archiv/Altersarmut/17\\_11\\_263.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a11/anhoerungen/Archiv/Altersarmut/17_11_263.pdf); 9.7.2012)

lohnt. Außerdem sollen neben Rentenansprüchen aus der GRV auch Alterseinkommen aus den anderen Alterssicherungssystemen (teilweise) angerechnet werden, um die Zielgenauigkeit zu erhöhen.

## Fazit

Die Bürgerrente ist ein Ruhegehalt, das für alle und zwar in der gleichen Weise sowohl das Existenzminimum als auch einen gewissen Lebensstandard sichert. Die Bürgerrente ist sowohl utopisch als auch realistisch. Denn die Besonderheit dieses Konzepts besteht darin, dass es dem langfristigen Ziel mit kurzfristigen Schritten Stück für Stück näher kommt. Schon kurzfristig wird sichergestellt, dass Menschen im Alter normalerweise nicht auf Grundsicherung angewiesen sind. Wer mindestens 30 Versicherungsjahre hat, erhält eine Garantierente über dem durchschnittlichen Grundsicherungsniveau. Neben dieser Maßnahme, bei der im Nachhinein geringe Rentenansprüche aufgestockt werden, entstehen insbesondere durch die Weiterentwicklung der Gesetzlichen Renten- zu einer Bürgerversicherung sowie das obligatorische Rentensplitting eigenständige Rentenansprüche, durch die Altersarmut bereits im Vorhinein vermieden wird. Die Weiterentwicklung zur Bürgerversicherung sorgt darüber hinaus dafür, dass langfristig allen ein Anspruch auf ein Mindestniveau bei der Rente garantiert wird.

## BERICHTE : PROJEKTE

### *STUDIE ZUR VERSORGUNG VON VERSICHERTEN MIT BEVACIZUMAB (AVASTIN®)*

Ziel des Projektes ist es, durch eine wissenschaftliche Studie die Versorgung mit Bevacizumab (Avastin®) auf Basis von Routinedaten der TK zu untersuchen, um herauszufinden, welche Erkenntnisse aus diesen Daten tatsächlich gewonnen werden können. Der Einsatz von Bevacizumab (Avastin®) erfolgt bei onkologischen Indikationen wie Lungen-, Darm-, Brust- und Nierenkrebs.

Im Rahmen der allgemeinen Versorgungssituation mit Avastin® werden Verordnungstrends mit bundesland-, alters- und geschlechtsspezifischer Unterscheidung analysiert sowie die Ausgabenentwicklung der TK. Zudem wird eine Analyse inzidenter Patienten durchgeführt, verbunden mit einer Diagnose- und Mortalitätsauswertung und der Ermittlung der kumulativen Gesamtwirkstoffdosis mit milligrammgenaue Erfassung der verordneten Mengen.

---

#### KONTAKT

Roland Windt  
rwindt@zes.uni-bremen.de

Das Projekt wird in Kooperation mit der Techniker Krankenkasse (TK) durchgeführt.

### *VERSORGUNG VON PATIENTEN MIT ANGINA PECTORIS*

Ziel des Projektes ist die Erstellung eines Statusberichtes zur Versorgung von Patienten mit Angina Pectoris mit Hinweisen auf eventuelle Unter-, Über- oder Fehlversorgungen. Anhand der Versichertendaten werden einschlägige Diagnosen über 4 Jahre analysiert, unter Einbeziehung differenzierter Versichertenverläufe, z.B. von verordnenden ärztlichen Fachgruppen, Arzneimittelgruppen und Krankenhausaufenthalten.

---

#### KONTAKT

Christel Schicktanz  
schicktanz@zes.uni-bremen.de

Das Projekt wird mit Beratung des Experten Prof. Dr. med. Manfred Anlauf und in Kooperation mit der Pohl-Boskamp GmbH Co. KG durchgeführt.

## **OPTIMIERUNG DER DATENERMITTLUNG ZUR BERECHNUNG VON FESTBETRÄGEN IM HILFSMITTELBEREICH**

Der Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) bestimmt Hilfsmittel, für die Festbeträge festgesetzt werden. Ziel des Projektes ist eine systematische Analyse und Bewertung der gegenwärtigen Datenbeschaffung und der aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen im Hilfsmittelbereich. Daraus resultierend sollen Vor-, Nachteile und Defizite bei der Berechnung von Festbeträgen erkannt und Optimierungsvorschläge formuliert werden. Auf dieser Basis wird die Konzeption eines Modells zur verbesserten Informations- und Datenbeschaffung im Hilfsmittelbereich vorgeschlagen.

Die Analysen basieren auf Datenprüfungen (z.B. von Routinedaten), Experteninterviews (z.B. Hersteller, Leistungserbringer) und Vergleichen mit anderen Leistungsbereichen (Arzneimittel).

Das Projekt erfolgt im Auftrag des GKV-Spitzenverbandes.

---

### **KONTAKT**

**Claudia Kemper**  
[kemper@zes.uni-bremen.de](mailto:kemper@zes.uni-bremen.de)

## **STUDIE ZUR VERSORGUNG MIT INNOVATIVEN ARZNEIMITTELN**

Bei diesem unabhängigen Forschungsvorhaben sollen Arzneimittelinnovationen, zu denen vor allem hochpreisige Spezialpräparate zur Behandlung z.B. von MS, Rheumatoider Arthritis oder onkologischen Erkrankungen gehören, nach Versorgungsrelevanz, Akzeptanz sowie Nutzen-Schaden-Potential analysiert werden.

Auf der Basis von Routinedaten gehört die Erarbeitung einer Methodik der Datenauswertung und der pharmakologisch-therapeutischen Bewertung - die allgemein und insbesondere für die Gremien der GKV (KVen, G-BA, Patientenorganisationen) und anderen Beteiligten im System nutzbar ist - zur Zielsetzung des Projektes.

Das Projekt wird gefördert durch die Techniker Krankenkasse (TK).

---

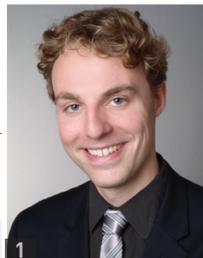
### **KONTAKT**

**Roland Windt**  
[rwindt@zes.uni-bremen.de](mailto:rwindt@zes.uni-bremen.de)

## NEUE MITARBEITERINNEN UND MITARBEITER

### 1 Jan-Philipp Krügel

Philipp Krügel ist seit dem 1. Oktober 2012 als Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Teilprojekt C7 von Prof. Dr. Herbert Obinger und Prof. Dr. Stefan Traub des Sonderforschungsbereiches „Staatlichkeit im Wandel“ tätig. Nach dem Bachelorstudium „Economics and Law“ und einem Auslandsaufenthalt in Spanien studierte er Volkswirtschaftslehre (Master of Science) an der Universität Münster. Das Studium schloss er mit der Abgabe der Masterarbeit zum Thema „Die Finanzmarktkrise – Darstellung und Bewertung der neuen Regulierungsvorschriften“ ab. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Privatisierung sowie Wirtschaftspolitik und Regulierung.



### 2 Sigrid Lupieri

Sigrid Lupieri arbeitet seit Oktober 2012 in der Abteilung Gesundheitsökonomie, Gesundheitspolitik und Versorgungsforschung des Zentrums für Sozialpolitik als freie Journalistin. Als Stipendiatin der Humboldt Stiftung (Bundeskanzlerstipendium), befasst sie sich mit Vergleichen zwischen den Gesundheitssystemen in Deutschland und den U.S.A., Altersfragen und Demenz und Alternativen zur stationären Pflege. Sie absolvierte einen Master in Moderne Europäische Geschichte an der University of Cambridge (U.K.) in 2010 und einen Master in Journalismus an der Northwestern University (U.S.A) in 2009.

### 3 Nicola Maaser

Dr. Nicola Maaser arbeitet seit November 2012 am ZeS. Nach einem Studium der Volkswirtschaftslehre und der Mathematik wurde sie Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Hamburg. Im Anschluss an die Promotion 2009 war sie dreieinhalb Jahre für die Universität Bayreuth tätig. Am ZeS bearbeitet sie ein mehrteiliges Projekt zu Macht, Verteilung und Fairness. Ihre Interessens- und Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Politische Ökonomie, insbesondere der Europäischen Union, angewandte Spieltheorie und Verhandlungstheorie.

### 4 Hanna Schwander

Dr. Hanna Schwander ist seit 1. September 2012 Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Sonderforschungsbereiches Staatlichkeit im Wandel und arbeitet im Projekt „Folgen des Sozialstaatsumbaus für den Parteienwettbewerb“ mit Prof. Philip Manow. Zwischen 2008 und 2012 arbeitete sie als Assistentin am Lehrstuhl für vergleichende Politikwissenschaft der Universität Zürich, wo sie 2012 zu den politischen Implikationen der Arbeitsmarktdualisierung promovierte. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Politische Ökonomie und Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, wobei sie sich insbesondere mit den Wechselbeziehungen zwischen Veränderungen im Arbeitsmarkt und Sozialstaat einerseits und politischen Präferenzen und Parteienwettbewerb andererseits beschäftigt.

### 5 Irina Wiegand

Dr. Irina Wiegand hat am 1. Oktober 2012 ihre Tätigkeit am Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ aufgenommen und ist assoziiertes Mitglied der Abteilung „Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates“. Zwischen 2001 und 2005 studierte sie Politikwissenschaften, Romanistik und Internationale Beziehungen an der Ruhr-Universität Bochum, der Universität Bremen und der Jacobs University Bremen. Bevor sie im Jahr 2008 ihre Promotion begann, arbeitete sie als Studiengangsmanagerin für den Masterstudiengang „International Relations: Global Governance and Social Theory“ in Bremen. Im Anschluss an ihre Promotion an der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS), organisierte sie an der Universität Bremen und der Jacobs University die ECPR Graduate Student Konferenz, die im Juli 2012 in Bremen stattfand. Im Wintersemester 2012/2013 unterrichtet sie zwei Seminare an der Universität Bremen.

Wintersemester 2012/13



## JOUR-FIXE DES ZENTRUMS FÜR SOZIALPOLITIK

---

### KONTAKT

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

**Mi, 07.11.2012**  
**16-18 Uhr c.t.**

*Philipp Henze*, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
**Structural Change and Income Inequality, Evidence from German Micro Data**

**Mi, 14.11.2012**  
**16-18 Uhr c.t.**

*Prof. Sona N. Golder*, Pennsylvania State University  
**Government Formation in Europe**

---

### VERANSTALTUNGORT

Zentrum für Sozialpolitik  
Unicom-Gebäude  
Mary-Somerville-Str. 3  
3. OG., Raum 3380  
28359 Bremen  
Anfahrtsplan unter:  
<http://www.zes.uni-bremen.de/ccm/navigation/das-zentrum/>

**Mi, 05.12.2012**  
**16-18 Uhr c.t.**

*Prof. Dr. Wim van Oorschot*, Tilburg University  
**Comparative welfare state analysis with survey-based reciprocity data: A theoretical and methodological positioning, with some empirical illustrations**

**Mi, 16.01.2013**  
**16-18 Uhr c.t.**

*Prof. Dr. Herbert Obinger*, Universität Bremen  
**Weltkrieg und Wohlfahrtsstaat**

### Neuigkeiten aus der Öffentlichkeitsarbeit:

**Im Dezember gehen die neue Homepage des Zentrums und der erste ZeS-Newsletter online**

Zeitgleich zur Veröffentlichung dieses ZeS Reports gibt es zwei Neuerungen im öffentlichen Auftritt des Zentrums: Zum einen wird voraussichtlich am 12. Dezember unsere neue Internetpräsenz online gehen. Die Adresse [www.zes.uni-bremen.de](http://www.zes.uni-bremen.de) bleibt die gleiche, im Hintergrund wurden jedoch einige Funktionalitäten neu entwickelt - nicht zuletzt, um noch zugänglicher und aktueller über die Aktivitäten des ZeS berichten zu können.

Parallel wird der erste ZeS-Newsletter verschickt, der eine breitere Fachöffentlichkeit in regelmäßigen Abständen über die Arbeitsschwerpunkte des Hauses informieren soll. Quartalsweise stehen unseren Abonentinnen und Abonenten kurz & bündig aktuelle Informationen, Pressemeldungen sowie Hinweise zu Publikationen und Veranstaltungen am ZeS zur Verfügung. Wenn sie den Newsletter abonnieren möchten, dann senden Sie bitte eine E-Mail mit dem Betreff „Abo Newsletter“ an [subscribe@zes.uni-bremen.de](mailto:subscribe@zes.uni-bremen.de).

---

### KONTAKT

Christian Peters  
[c.peters@zes.uni-bremen.de](mailto:c.peters@zes.uni-bremen.de)

## GESUNDHEITSPOLITISCHES KOLLOQUIUM

Perspektiven der Versorgungsforschung – Patienten im Mittelpunkt

---

### KONTAKT

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

**Mi, 07.11.2012**

**20.00 Uhr**

*Prof. Dr. Gerd Glaeske*, Co-Leiter der Abteilung Gesundheitsökonomie, Gesundheitspolitik und Versorgungsforschung des Zentrums für Sozialpolitik, Universität Bremen

**Antibiotikaverordnungen für Kinder – oft und viel zu hoch?**

**Mi, 28.11.2012**

**20.00 Uhr**

*Prof. Dr. Martin Scherer*, Direktor des Instituts für Allgemeinmedizin, Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf

**Sinn und Unsinn von Leitlinien**

**Mi, 05.12.2012**

**20.00 Uhr**

*Prof. Dr. Johann Ockenga*, Direktor der Medizinischen Klinik II - Gastroenterologie, Endokrinologie & Ernährungsmedizin - Klinikum Bremen Mitte

**Evidenz in der Ernährungsmedizin für Prävention und Therapie**

**Mi, 09.01.2013**

**20.00 Uhr**

*Prof. Dr. Hans-Iko Huppertz*, Klinikdirektor der Professor-Hess-Kinderklinik, Klinikum Bremen-Mitte und *Dr. Martin Claßen*, Chefarzt der Klinik für Kinder- und Jugendmedizin, Klinikum Links der Weser, Bremen

**Versorgungsforschung bei Kindern**

**Mi, 16.01.2013**

**20.00 Uhr**

*Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann*, Leiter der Abteilung Versorgungsepidemiologie und Community Health des Instituts für Community Medicine, Universitätsmedizin Greifswald

**AGnES – Ausweg aus dem Ärztemangel? Möglichkeiten und Grenzen in der regionalen Versorgung**

**Mi, 23.01.2013**

**20.00 Uhr**

*Prof. Dr. Matthias Augustin*, Direktor des Instituts für Versorgungsforschung in der Dermatologie und bei Pflegeberufen, Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf

**Welche Wirkungen kann Versorgungsforschung haben? Beispiele aus der Dermatologie**

**Mi, 30.01.2013**

**20.00 Uhr**

*Prof. Dr. Heinz Rothgang*, Leiter der Abteilung Gesundheitsökonomie, Gesundheitspolitik und Versorgungsforschung des Zentrums für Sozialpolitik, Universität Bremen

**Versorgungsforschung bei Pflegebedürftigen**

---

### VERANSTALTUNGORT

Haus der Wissenschaft  
Sandstraße 4/5  
28195 Bremen,  
(Anfahrtsplan unter  
[www.hausderwissenschaft.de](http://www.hausderwissenschaft.de))

Die Vorträge werden von Prof. Dr. Gerd Glaeske moderiert

## PAID WORK BEYOND RETIREMENT AGE IN INTERNATIONAL PERSPECTIVE

*Symposium am Hanse-Wissenschaftskolleg in Delmenhorst*

Am 11. und 12. April 2013 wird am Hanse-Wissenschaftskolleg in Delmenhorst ein internationales Symposium zum Thema „Paid work beyond retirement age in international perspective“ stattfinden. Organisiert wird das Symposium von der Emmy Noether-Nachwuchsforschungsgruppe „Erwerbsarbeit jenseits der Rentengrenze in Deutschland und Großbritannien“ unter der Leitung von Simone Scherger. Neben Vorträgen zu Arbeit im Rentenalter, ihrem Vorkommen und ihren Ursachen in verschiedenen europäischen Ländern sollen auf der Veranstaltung auch arbeitsmarkt- und rentenpolitische Entwicklungen diskutiert werden, die auf das Verhältnis von Alter und Arbeit einwirken, sowie die in den entsprechenden politischen Debatten zum Tragen kommenden Normen und Deutungsmuster. In einer Ausweitung des Blicks wird es zudem Vorträge zu den Auswirkungen von Erwerbstätigkeit im Rentenalter auf Gesundheit und Wohlbefinden und zu freiwilligen Aktivitäten im Alter geben. Zwei abschließende Beiträge verhandeln die Frage nach dem Strukturwandel und der Zukunft der Lebensphase Alter. Für den Eröffnungsvortrag konnte Victor Marshall (Chapel Hill) gewonnen werden, unter den weiteren SprecherInnen sind Karen Anderson (Nijmegen), Gerhard Naegele (Dortmund), James Nazroo (Manchester), Paul Higgs (London) und Harald Künemund (Vechta).



Hanse-Wissenschaftskolleg  
Institute for Advanced Study

---

### KONTAKT

Simone Scherger  
[simone.scherger@zes.uni-bremen.de](mailto:simone.scherger@zes.uni-bremen.de)

## WER BEHANDELT UNS, WENN WIR ÄLTER SIND? ZUR TRANSITION VON KINDERKRANKHEITEN IN DER VERSORGUNG

*8. Medizinkongress des Zentrums für Sozialpolitik der Universität Bremen und der BARMER GEK*

Am 18.6.2013 findet der nächste Medizinkongress als Kooperationsveranstaltung des Zentrums für Sozialpolitik (ZeS) der Universität Bremen und der BARMER GEK statt. Veranstaltungsort ist wieder die Katholische Akademie, Hotel Aquino, in Berlin.

Der medizinische Fortschritt lässt Kinder mit Kindererkrankungen immer älter werden – die Versorgung in der Erwachsenenmedizin wird diesen PatientInnen aber meist nicht gerecht. Viele Jugendliche werden daher über das 18. Lebensjahr hinaus von KinderärztInnen weiterbehandelt (u.a. bei Endokrinopathien incl. Diabetes, rheumatoider Arthritis, kardiologischen Erkrankungen, Mukoviszidose).

Zu dieser Problematik referieren neben Dr. Christoph Straub und Dr. Rolf-Ulrich Schlenker von der BARMER GEK auch Prof. Dr. Peter Ewert, München, Prof. Dr. Angela Zink, Berlin, Dr. Martin Claßen, Bremen, Prof. Dr. Ulrike Ravens-Sieberer, Hamburg, Dr. Wolfgang Hartmann, Köln, und Prof. Dr. Gerd Glaeske, Bremen.

---

### KONTAKT

Cornelia Trittin  
[ctruttin@zes.uni-bremen.de](mailto:ctruttin@zes.uni-bremen.de)

Holger Pressel

## DER GESUNDHEITSFONDS: ENTSTEHUNG – EINFÜHRUNG – WEITERENTWICKLUNG – FOLGEN.



Pressel, Holger, 2012:  
*Der Gesundheitsfonds: Entstehung  
- Einführung - Weiterentwicklung -  
Folgen.* Wiesbaden: Springer VS.

Das Buch von Holger Pressel bietet eine detaillierte Rekonstruktion des gesundheitspolitischen Entscheidungsprozesses, der zur Einführung des „Gesundheitsfonds“ und damit zur grundlegenden Neuordnung der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) führte. Mit Einführung des Gesundheitsfonds wurde die Finanzierung der GKV insbesondere auf einen von der Bundesregierung für alle Krankenkassen einheitlich festgelegten Beitragssatz (bei der Möglichkeit zur Erhebung von „Zusatzbeiträgen“) umgestellt.

Das Buch basiert auf einer vom Autor an der Universität Konstanz eingereichten Dissertation. Es unterscheidet sich von dieser durch einen etwas verschlankten theoretischen Bezugsrahmen. Holger Pressel, der aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit als Leiter „Politik“ bei einer großen gesetzlichen Krankenkasse mit der deutschen Gesundheitspolitik vertraut ist, legt eine genaue Studie vor, die minutiös die Interessenlagen und Entscheidungsstrategien der politischen und gesundheitspolitischen Akteure rekonstruiert. Das Kernstück des Buches sind fünf empirische Kapitel, die zunächst den ‚Fall‘ „Gesundheitsfonds“ historisch einbetten (Kap. 4), dann den Entscheidungsprozess nachverfolgen (Kapitel 5), während sich die Kapitel 6 bis 8 der Implementation und der Weiterentwicklung des Fonds widmen. Im abschließenden Kapitel 10 werden im Sinne einer Zwischenbilanz - drei Jahre nach Einführung des Gesundheitsfonds - die bisherigen Auswirkungen dieses neuen Finanzierungsinstruments beschrieben und analysiert. Bemerkenswert ist die empirische Basis der Arbeit: Für die Erstellung dieser Publikation wurden neben einer umfangreichen Dokumentenanalyse rund 50 Interviews mit Experten, die an der Entstehung, Implementation und Weiterentwicklung des Gesundheitsfonds beteiligt waren, geführt.

Die vorliegende Studie gibt einen profunden und informativen Einblick in die Mechanik der politischen Entscheidungsfindung und Kompromissbildung unter der Großen Koalition sowie der aktuellen christlich-liberalen Koalition. In ihrer Tiefenschärfe steht die Studie bislang - soweit ich sehe - alleine dar. Wer also wissen möchte, wie die doch tiefgreifende Reform der Finanzierung der GKV unter der Großen Koalition politisch entschieden und von der christlich-liberalen Bundesregierung weiterentwickelt wurde, wird in der Publikation von Herrn Pressel eine zentrale Referenzschrift finden. Auch für Leser, die unabhängig von einem besonderen Interesse an einem spezifischen Politikfeld sich generell für die Beschreibung und Analyse politischer Entscheidungsprozesse im bundesdeutschen Regierungssystem interessieren, eignet sich diese exemplarische Prozessanalyse.

Prof. Dr. Philip Manow, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik

Steffen Mau und Nadine M. Schöneck

## HANDWÖRTERBUCH ZUR GESELLSCHAFT DEUTSCHLANDS

Das Handbuch stellt in 70 Artikeln wesentliche Aspekte der Strukturen und Dynamik des gesellschaftlichen Systems Deutschlands dar. Es ist ein umfassendes, übersichtlich gestaltetes und zuverlässiges Grundlagenwerk für alle, die sich in Studium, Forschung oder Beruf mit der Gesellschaft Deutschlands auseinandersetzen. In den Beiträgen werden der jeweilige Untersuchungsgegenstand definiert und seine sozialgeschichtliche Entwicklungslinie nachgezeichnet, gegenwärtige und prognostizierte Ausprägungen beleuchtet sowie die gesellschaftspolitische Relevanz des Gegenstands thematisiert. Zu den behandelten Themen zählen u. a. Alter und Altern, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bevölkerung, Bildung, Deutschland und Europa, Einkommen und Vermögen, Eliten, Familie und Lebensformen, Frauen, Gesundheit, Gleichstellung, Globalisierung, Jugend, Kinder, Kultur, Lebensstandard und Lebensqualität, Lebensverlauf, Migration, Modernisierung und Individualisierung, soziale Mobilität, Sozialstaat, Sozialstruktur, Transnationalisierung, Verkehr und Mobilität, Werte und Wertewandel, Wohnen, Zeitverwendung.

Zu den Herausgebern: Steffen Mau ist Professor für Politische Soziologie und vergleichende Analyse von Gegenwartsgesellschaften an der Universität Bremen. Dr. Nadine M. Schöneck ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie der Universität Bremen. Im Band finden sich vier Beiträge von – oder unter Mithilfe von – Mitgliedern des ZeS: Karin Gottschall – *Frauen*, Karl Hinrichs – *Rentner und Ruhestand*, Frank Nullmeier – *Politisches System*, sowie Wolfgang Voges (zusammen mit Olaf Groh-Samberg) – *Armut und soziale Ausgrenzung*. Insgesamt sind die Bremer Sozialwissenschaften im Konzert der herausragenden Autorinnen und Autoren stark vertreten: Neben den Genannten finden sich weitere Beiträge von Andreas Hepp, Olaf Groh-Samberg, Michael Windzio, Uwe Schimank, Johannes Huinink, Steffen Mau und Nadine M. Schöneck.

### Aus der Einleitung:

Dieses Handbuch zur Gesellschaft Deutschlands hat einen gewichtigen Vorlauf. Es wurde 1998 zum ersten Mal von Bernhard Schäfers und Wolfgang Zapf herausgegeben. Das Buch erfreute sich großer Nachfrage, sodass drei Jahre später eine zweite, erweiterte und aktualisierte Auflage erschien. Ein knappes Jahrzehnt danach, im Frühjahr 2010, entwickelten wir die Idee, diese erfolgreiche Publikation weiterzuführen – mit überwiegend neuen Autorinnen und Autoren, aber auch mit einer aktualisierten Liste der Stichworte <...>.

Die inhaltliche Anlage <...> greift auf das bewährte Format von Bernhard Schäfers und Wolfgang Zapf zurück. Auch in der vorliegenden Neuauflage geht es um eine breite Darstellung unterschiedlicher Aspekte der Strukturen und Dynamik unserer Gesellschaft. Wir haben die Autorinnen und Autoren der insgesamt 70 Einträge gebeten, ihren Beitrag jeweils mit einer Definition und Abgrenzung des behandelten Themas zu beginnen, dann zentrale sozialgeschichtliche Entwicklungslinien nachzuzeichnen, daraufhin die gegenwärtige und prognostizierte sozialstrukturelle Ausprägung abzuhandeln und schließlich die gesellschaftspolitische Relevanz ihres Gegenstands zu thematisieren.

Insgesamt haben wir uns bemüht, die Auswahl der Einträge so vorzunehmen, dass die Nutzerinnen und Nutzer dieses Handbuchs einen sehr breiten und kompakten Überblick über die Gesellschaft Deutschlands als Ganzes erhalten. Da heutige Gesellschaften nicht in relativer Isolation nebeneinander existieren, weisen zahlreiche Beiträge eine europäische oder globale Einbettung auf. Einzelne Stichworte beschäftigen sich explizit mit der zunehmenden Verflechtung der Gesellschaft über territoriale, politische und soziale Grenzen hinweg. Das Buch richtet sich sowohl an die Fachöffentlichkeit wie auch an die breitere, sozialwissenschaftlich interessierte Öffentlichkeit. Wir hoffen, knapp zwölf Jahre nach der letzten Auflage, einen ähnlich großen Nutzer- und Leserkreis erschließen zu können wie die vorangegangenen Auflagen.“



Mau, Steffen; Schöneck, Nadine M., 2012: *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*. Wiesbaden: Springer VS.



Kemper, Claudia; Sauer, Kristin; Glaeske, Gerd, 2012: *BARMER GEK Heil- und Hilfsmittelreport 2012*. Schriften zur Gesundheitsanalyse, Bd. 6. Schwäbisch Gmünd: Barmer GEK

Der jährlich erscheinende Heil- und Hilfsmittelreport der BARMER GEK leistet einen wichtigen Beitrag zur Versorgungsforschung in einem häufig noch intransparenten, aber stets wachsenden Leistungsbereich der Gesetzlichen Krankenversicherung. Grundlage für die Auswertungen sind die rund 9 Millionen Versicherten der BARMER GEK, welche nach den aktuellen Analysen sowohl deutliche regionale als auch geschlechts- und altersspezifische Differenzen in der Versorgung mit Heil- und Hilfsmitteln aufweisen.

Dem Hilfsmittelmarkt fehlt es an einer Infrastruktur zur Bewertung der Effektivität und Effizienz der Produkte. Der Versorgungsumfang und die Qualität bleiben intransparent, es werden hochwertige Studien zum Nutzen bestimmter Hilfsmittel benötigt und die Überprüfung der Produktqualität ist problematisch, denn bei etwa 90% der GKV-finanzierten Hilfsmittel ist keine unabhängige Prüfung erforderlich.

Die allgemeinen Auswertungsergebnisse der BARMER GEK Daten der Jahre 2010 und 2011 zeigen eine Zunahme der Ausgaben für Heilmittel um 7% und für Hilfsmittel um 1%. Obwohl Männer höhere Steigerungsraten in beiden Bereichen aufweisen, bekommen Frauen insgesamt noch mehr Heil- und Hilfsmittel. Regional sind Heil- und Hilfsmittelverordnungen sehr unterschiedlich verteilt. Entsprechend dem höheren Altersdurchschnitt in Bundesländern wie z.B. Sachsen liegen die Ausgaben für Hilfsmittel höher als in Bundesländern mit einem niedrigeren Altersdurchschnitt wie z.B. Baden-Württemberg. Indikationsbezogene Auswertungen zeigen, dass Heilmittel im Bereich der Ergotherapie größtenteils auf Schädigungen des zentralen Nervensystems zurückgehen, im Bereich der Physiotherapie zu 47% auf Wirbelsäulenerkrankungen und in der Logopädie gehen 78% der Verordnungen auf Störungen der Sprache zurück.

Zu den speziellen Analysen im Heil- und Hilfsmittelreport 2012 gehören die Ergotherapie bei Kindern mit psychischen und Verhaltensstörungen, die Heilmittelversorgung im Pflegeheim, Massagetherapien, der Epicondylitis („Tennis“- bzw. „Golfer“-Ellbogen), das Karpaltunnelsyndrom sowie Bandagen und Orthesen.

Zwar ist die Evidenzlage zu Ergotherapie bei Kindern ausbaufähig, doch zeigen die aktuellen Analysen, dass knapp 11% der versicherten Kinder und Jugendlichen zwischen 7 und 17 Jahren Diagnosen psychischer Störungen aufweisen (darunter 6% die Diagnose ADHS) und nur rund 14% der Betroffenen mit Ergotherapie behandelt werden. Dabei gibt es deutliche Unterschiede im Alter und Geschlecht: Jungen und jüngere Kinder werden häufiger behandelt. Dabei ist die Diagnose ADHS ebenfalls ausschlaggebend.

In Pflegeheimen kann von einer Unterversorgung mit Heilmitteln ausgegangen werden, diese findet trotz der bestehenden Leitlinienempfehlung bei pflegebedürftigen Menschen und Demenzbetroffenen noch unzureichend statt.

Die Auswertungen zur schmerzhaften und mit einer hohen Krankheitslast einhergehenden Sehnerkrankung des Ellenbogens, der „Epicondylitis“, zeigen, dass Betroffene vor allem mit Arzneimitteln behandelt werden und zu etwa 20% mit einer Kombination aus Arzneimitteln und Physiotherapie. Zwar geht aus der aktuellen Studienlage keine deutliche Handlungsempfehlung hervor, so erhalten jedoch etwa ein Drittel der Betroffenen keine Heil- oder Hilfsmitteltherapie.

Bei Bandagen und Orthesen gehen die größten Ausgabenanteile auf Produkte für Knie und Rücken zurück, obwohl sie in bestehenden Leitlinienempfehlungen kaum eine Rolle spielen. Häufig kann von einer schlechten Passung (Druckstellen, Einschnürungen, Verrutschen) und ungünstigen mikroklimatischen Verhältnisse ausgegangen werden. Die Notwendigkeit einer verbesserten Beratung und ergonomischen Anpassung durch die Leistungserbringer wurde deutlich gemacht.



Rothgang, Heinz; Müller, Rolf; Unger, Rainer; Weiß, Christian; Wolter, Annika, 2012: *Barmer GEK Pflegereport 2012*. Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse, Bd. 17. St. Augustin: Asgard.

Die pflegerische Versorgung von Frauen ist deutlich teurer als die von Männern. Erstmals werden mit dem BARMER GEK Pflegereport, der 2012 zum fünften Mal

verfasst wurde, die genauen Ausgaben der Pflegeversicherung sowie die privaten Kostenanteile geschlechtsspezifisch ermittelt. Für Frauen fallen insgesamt mit fast 84.000 Euro im Durchschnitt doppelt so hohe Pflegekosten an wie für Männer, deren Pflege Durchschnittsausgaben von 42.000 Euro verursacht.

Der Blick auf die privat zu tragenden Anteile der Pflegekosten zeigt besonders deutlich, dass Frauen vor allem wegen ihrer längeren Heimpflege mehr belastet werden. Sie müssen zu ihren Pflegekosten privat durchschnittlich etwa 45.000 Euro beisteuern, während Männer circa 21.000 Euro Eigenanteile aufbringen müssen. „Damit wird konkret fassbar, dass die Pflegeversicherung immer eine Teilkaskoversicherung war, ist und bleiben wird“, so Dr. Rolf-Ulrich Schlenker, stellvertretender Vorstandsvorsitzender der BARMER GEK. Private Vorsorge mit dem „Pflege-Bahr“ wirke da allenfalls wie der Tropfen auf den heißen Stein. „Und die aktuell von der Gewerkschaft Verdi vorgeschlagene Pflege-Vollversicherung klingt zwar vielversprechend, ist finanziell aber wohl unrealistisch und führt sozialpolitisch eher in die Irre.“

Für die Berechnung der Gesamtlebenszeitkosten der Pflege hatte das Autorenteam des Pflegereports um Prof. Dr. Heinz Rothgang vom Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen die Kosten für rund 2000 Versicherte ab 60 Jahren analysiert, die im Jahr 2000 erstmalig pflegebedürftig geworden waren. Dazu wur-

den die Ausgaben der Sozialen Pflegeversicherung in den Jahren 2000 bis 2011 summiert, erwartete Kosten bis 2024 haben die Autoren geschätzt. „Erstmals können wir nun beziffern, welche Kosten in der Pflegeversicherung, bei der Sozialhilfe und vor allem privat für die Pflege aufgebracht werden“, so Rothgang. Auffällig sind die dabei ermittelten Unterschiede: So übernimmt die soziale Pflegeversicherung im Durchschnitt für einen Pflegeversicherten Leistungen in Höhe von rund 33.000 Euro. Dabei liegt die Spanne zwischen 13 und 262.000 Euro. Derartig hohe Beträge müssen jedoch nur für einen sehr kleinen Teil der Versicherten aufgebracht werden. Rund 28 Prozent der Pflegebedürftigen beanspruchen von den Pflegekassen weniger als 5.000 Euro, weitere 20 Prozent zwischen 5.000 und 15.000 Euro. Ähnliche Schwankungen weisen die privaten Anteile auf. Sie erreichen bei stationärer Pflege im Extremfall bis zu 305.000 Euro, im Durchschnitt liegen sie bei 31.000 Euro. Die Zahl der Pflegebedürftigen ist 2011 erstmals weniger stark gewachsen. „In den nächsten zwei Jahrzehnten wird der Zu-

wachs im Trend sogar noch weiter zurückgehen“, so der Gesundheitsökonom Rothgang. Dabei falle der Anstieg in den Regionen sehr unterschiedlich aus. In den Jahren 2005 bis 2007 war die Zahl der Pflegebedürftigen in den neuen Bundesländern zum Teil erheblich stärker angestiegen als im Bundesdurchschnitt von 5,6 Prozent (Brandenburg 14,1 Prozent, Mecklenburg-Vorpommern 11,3 Prozent, Thüringen 7,7 Prozent, Sachsen-Anhalt 6,8 Prozent und Sachsen 6 Prozent). Die alten Bundesländer verzeichneten Zuwachsraten überwiegend unter dem Bundesdurchschnitt. In den Jahren 2007 bis 2009 haben sich die Zuwachsraten im Osten zum Teil wieder deutlich abgeschwächt (Brandenburg 0,8 Prozent, Mecklenburg-Vorpommern 7,9 Prozent, Thüringen 6,6 Prozent, Sachsen-Anhalt -0,1 Prozent und Sachsen 3,7 Prozent). Die Abschwächung fiel in den alten Bundesländern dagegen geringer aus.

## NEUERSCHEINUNGEN IN DER ZES-ARBEITSPAPIER-REIHE



Bothfeld, Silke, 2012: *Kindererziehung und Pflegezeiten: Wie anpassungsfähig sind die Sozialversicherungssysteme? Deutschland im internationalen Vergleich.* ZeS-Arbeitspapier Nr. 03/2012. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik.

Idealtypisch basieren Sozialversicherungssysteme Bismarck'scher Prägung auf dem Beitrags- und Äquivalenzprinzip, sie haben die Erwerbsarbeit zum Ausgangspunkt und die Lebensstandardsicherung der Beitragszahlenden (und deren Familien) zum Ziel. In Ländern wie Deutschland, Belgien, Österreich und Frankreich ist eine kontinuierliche, vollzeitige bzw. durchschnittlich entlohnte Erwerbsarbeit daher eine notwendige Voraussetzung für eine hinreichende Absicherung bei Arbeitslosigkeit oder im Alter. Für die Absicherung der „neuen sozialen Risiken“ Kinderbetreuung und Pflege bieten sie somit tendenziell ungünstige Ausgangsbedingungen; betreuende und pflegende Personen sind durch das Konstrukt der „Versorger-ehe“ auf den familiären Haushalt verwiesen.

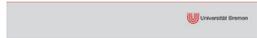
Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung hat in den vergangenen Jahren ein wachsendes Interesse am Wandel des Bismarck'schen Wohlfahrtsstaates entwickelt, dem lange Zeit ein starkes Beharrungsvermögen bei gleichzeitig anwachsender Dysfunktionalität unterstellt wurde. Während über den Rückbau der Systeme umfassende Erkenntnisse vorliegen, ist relativ wenig bekannt über Expansionstendenzen, die dem Äquivalenzprinzip, aber auch der allgemeinen Tendenz des Rückbaus sozi-

aler Sicherungssysteme entgegenlaufen. Die vorliegende Studie untersucht die Policies, die in den vier typischen Sozialversicherungsstaaten für die Absicherung von Pflegenden und Kinderbetreuenden in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung in den vergangenen 20 Jahren institutionalisiert wurden.

Die mehrfach vergleichende Analyse macht Folgendes deutlich. Erstens, kommt der Versorger-ehe trotz ihrer teilweisen „Modernisierung“ eine nach wie vor große Bedeutung zu – vor allem bei der Alterssicherung von Eltern und Pflegepersonen. Damit bleibt ein zentrales Strukturmotiv konservativ-korporatistischer Sozialstaaten weitgehend erhalten. Zweitens wird jedoch durch die arbeitsrechtliche Institutionalisierung von Freistellungsphasen und deren sozialrechtlicher Sicherung in allen vier Ländern der Verweis auf den ehelichen Kontext „entschärft“. Allerdings gilt dies in vollem Maße nur für Kinderbetreuende Personen, die sowohl in der Arbeitslosen- als auch der Rentenversicherung während der gesetzlichen Freistellungsphasen Erwerbstätigen vergleichbar gut abgesichert sind, während für Pflegepersonen nach wie vor wichtige Sicherungslücken entstehen können. Drittens lassen sich im internationalen Vergleich idiosynkratische Entwicklungen erkennen, so dass eine im Hinblick auf ein großzügiges Sicherungsniveau von Erziehenden und Pflegenden gerichtete Policy „gute Praktiken“ aus allen vier Ländern zusammenführen würde. Grundsätzlich gleichen spezifische Ausgleichsregeln jedoch immer nur die akute Unterbrechung an Beitragszahlungen aus, nicht aber die reduzierten Einkommens- und Aufstiegschancen, Senioritätsgewinne oder Arbeitsmarkttrisiken, die durch Erwerbsunterbrechungen oder Teilzeitphasen entstehen.



Scherger, Simone; Hagemann, Steffen; Hokema, Anna; Lux, Thomas, 2012: *Between Privilege and Burden. Work Past Retirement Age in Germany and the UK*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 04/2012. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik.

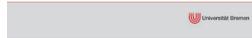


The paper investigates paid work beyond retirement age in Germany and

the UK. This comprises a combination of work, payments from a pension (or several pensions) and old age which is counter to the assumed finality of retirement and the corresponding standardised passage from end of work into retirement and receipt of a pension. Paid work beyond retirement has not only become more frequent in the last decade, but is also part of heated policy debates on pension reform. The paper first gives a comprehensive literature review, presenting empirical results, conceptual differentiations and theoretical approaches to post-retirement work from previous studies. A heuristic model summarises the most important individual and structural influences on post-retirement work. Thereafter, the most important features of the pension systems and labour markets in Germany and in the UK are outlined. In terms of institutional settings, the countries represent opposing cases whose comparison helps to better understand the institutional factors shaping employment beyond retirement age. In the second half of the paper, data from the German Ageing Survey (DEAS) and the English Longitudinal Study of Ageing (ELSA) serve to empirically describe paid work beyond retirement age. In addition to the demographic and regional distribution of post-retirement work, particular attention is paid to the socio-economic status of people working past retirement, in comparison to those who do not work. Other important areas studied are non-paid activities of post-retirement workers, their health and living arrangements as well as their life satisfaction and subjective reasons for employment. On the one hand, the results of the empirical description confirm the privileged situation of many post-retirement workers who, for example, tend to be more highly educated and have better health than their non-working counterparts. On the other hand, some post-retirement workers work for financial reasons and in the low-paid service sector. There are some indications that the latter group, who experience post-retirement work more often as a burden, or at least in a more ambivalent way, is larger in the UK than in Germany, mainly for institutional and structural reasons.



Taylor-Gooby, Peter, 2012: *Social Policy Research in the UK, with Special Reference to Cross-national Comparative Research*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 05/2012. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik.

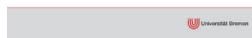


Die Länder-Reporte Sozialpolitikforschung erscheinen in unregelmäßigen Abständen in der Arbeitspapierreihe des Zentrums für Sozialpolitik.

Vom Standpunkt einer erfahrenen Wissenschaftlerin oder eines erfahrenen Wissenschaftlers wird hier eine Übersicht über die relevanten Institutionen und Personen der vergleichenden und nationalen Sozialpolitikforschung in dem jeweiligen Land gegeben. Diese Berichte können keinen Anspruch auf Vollständigkeit der Darstellung erheben. Sie sollen aber die Stärken, Expertisen und Besonderheiten der jeweiligen Forschungslandschaft hervorheben, die jede auf ihre Weise die Herausforderungen und Reformen der Wohlfahrtspolitiken im 21. Jahrhundert konfrontiert. Sie können den Leserinnen und Lesern Ansatzpunkte für die eigene Forschung und Forschungszugänge bieten, die bestimmenden Forschungsthemen kennzeichnen und die Netzwerkbildung fördern.



Knotz, Carlo Michael, 2012: *Measuring the 'New Balance of Rights and Responsibilities' in Labor Market Policy. A quantitative overview of activation strategies in 20 OECD countries*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 06/2012. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik.

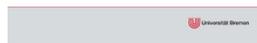


Im Zuge des 'activation turn' wurden während der 1990er Jahre zahlreiche Arbeitsmarktreformen durchgeführt. Dies umfasste strengere Verhaltensregeln für Arbeitslose und Leistungsbezieher, aber auch Verbesserungen von Sachleistungen (bspw. verbesserte Arbeitsvermittlung). Kurz gesagt, die Rechte und Pflichten von Arbeitslosen sowie Personen auf dem Arbeitsmarkt wurden neu austariert. Derzeit gibt es nur wenig Möglichkeiten, dies quan-

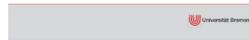
Eine kostenfreie Downloadoption zu den Arbeitspapieren finden Sie unter 'Veröffentlichungen' auf [www.zes.uni-bremen.de](http://www.zes.uni-bremen.de)

titativ zu erfassen. Dieses Papier stellt einen Versuch dar, diese Lücke zu füllen. Unter Verwendung einer Reihe von quantitativen Indikatoren für 20 Kern-OECD Länder wird gezeigt, welche Instrumente von diesen Ländern in welchem Umfang verwendet werden, und in welchem Verhältnis 'fördernde' und 'fordernde' Instrumente stehen. Es wird gezeigt, dass sich die Länder bezüglich des Ausmaßes des 'Forderns' (Pflichte) generell recht ähnlich sind, jedoch deutliche Unterschiede beim Umfang des 'Förderns' erkennbar sind. Trotz Ähnlichkeiten und Unterschiede über die Grenzen der Wohlfahrtsstaats-Regime hinweg können drei Welten der Aktivierung Arbeitsloser unterschieden werden.

Wulfgramm, Melike, 2012:  
*Country-Specific Life Satisfaction Effects of Unemployment: Does Labour Market Policy Matter?*  
ZeS-Arbeitspapier Nr. 07/2012.  
Bremen: Universität Bremen,  
Zentrum für Sozialpolitik.



Public policy shapes the lives of individuals, and even more so if they depend on state support. But to what extent can well-being differences between individuals living in different European states be traced back to the specific national public policy designs? This paper tests the intervening effects of the design and generosity of labour market policy on the life satisfaction of the unemployed. To estimate cross-level interaction effects in random intercept models, macro-indicators on active labour market policy spending and unemployment benefit generosity of 21 European countries are merged with survey data from the European Social Survey (ESS). While unemployment has strong negative life satisfaction effects all over Europe, the generosity of passive labour market policy moderates this effect to a surprisingly large extent: The adverse effect of unemployment is almost doubled in a country with meagre unemployment benefits. This moderating effect can be explained both by a resource as well as a non-pecuniary mechanism. In contrast, the moderating effect of active labour market policy is less robust across model specifications.



Schmähl, Winfried, 2012:  
*Finanzmarktkrise, Europa und die deutsche Alterssicherung. Einige Anmerkungen zu bisherigen Erfahrungen und künftigen Entwicklungen.* ZeS-Arbeitspapier Nr. 08/2012. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik

Seit einigen Jahren steht „die Krise“ (der Finanzmärkte, des Euro, der Staatsschulden) im Zentrum der öffentlichen Diskussion. Waren die zunächst eingetretenen (kurzfristigen) Effekte für die deutsche Wirtschaft und die Alterssicherungssysteme – insbesondere im Vergleich zu vielen anderen Ländern – moderat, so ist in mittel- und längerfristiger Perspektive mit beträchtlichen Auswirkungen zu rechnen. Diese werden nicht nur von ökonomischen Entwicklungen sowie von Entscheidungen auf nationaler Ebene bestimmt, sondern zunehmend auch von Entwicklungen auf der europäischen Ebene. Erkennbar ist u.a., dass nach dem gezielten Unterminieren des Vertrauens in umlagefinanzierte Alterssicherung, ein Vertrauensschwund auch für kapitalmarktabhängige Alterssicherung eingetreten ist. Besondere Probleme für die Alterssicherung werfen ein niedriges Zinsniveau und Inflationsrisiken auf. Angesichts der sprunghaft gestiegenen Staatsschulden ist mit steigendem Druck auf öffentliche Alterssicherung zu rechnen, auch durch europäische Institutionen. Dort stehen fiskalische Nachhaltigkeit und Armutsvermeidung im Zentrum. Insgesamt liegt der Schluß nahe, dass die Finanzmarktkrise die Entwicklung, die in der deutschen Alterssicherungspolitik seit einigen Jahren beschränkt wird, noch beschleunigen dürfte. Die damit verbundenen problematischen sozial- und verteilungspolitischen Wirkungen gehen zudem einher mit zunehmender Verunsicherung der Bevölkerung.

