

# ZeS REPORT

Zentrum für  
Sozialpolitik

19. JAHRGANG | JUNI 2014 |

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



**Peter Masuch, Wolfgang Spellbrink, Ulrich Becker  
und Stephan Leibfried**  
Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats.  
Eine Denkschrift zu sechzig Jahren Bundessozialgericht

**Frank Nullmeier**  
Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland:  
Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2014

**Fabian Paetzel und Stefan Traub**

Wie soziale Präferenzen politische Reformen beeinflussen:  
Eine experimentelle Studie

**Melike Wulfgramm**

Labour Market Policy and its Effects on Subjective Well-Being  
and Employment Stability in Europe

**Katja Möhring**

Mütterrenten im internationalen Vergleich: Keine Kompensation  
der geringeren Alterseinkommen von Müttern

**Magnus Brosig**

Problem Altersarmut? Reformkorridore deutscher  
Alterssicherungspolitik

**Roland Windt, Daniela Boeschen und  
Gerd Glaeske**

Neue Arzneimittel - innovativ oder nur zu teuer?

**Gerd Glaeske und Roland Windt**

Multiple Sklerose – eine Krankheit mit vielen Gesichtern



Universität Bremen




---

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

---

Die Luftaufnahme des Bundessozialgerichts auf dem Umschlag hat das Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Hauptamts der Stadt Kassel für diesen Zweck zur Verfügung gestellt. © Stadt Kassel. Foto: Thomas Prall. Soweit nicht anders vermerkt, stammen alle weiteren Bilder zum Bundessozialgericht vom BSG.

## IMPRESSUM

---

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

**Redaktion:**  
 Kristin Bothur

**Gestaltung:**  
 cappovision, Frau Wild, Sonja Rose, Sabine Steger  
 Coverfoto: Stadt Kassel, Bundessozialgericht

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

# INHALT



## BEITRÄGE

4

- Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats.  
Eine Denkschrift zu sechzig Jahren Bundessozialgericht  
*von Peter Masuch, Wolfgang Spellbrink,, Ulrich Becker  
und Stephan Leibfried* 4
- Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten  
Deutschland: Sozialpolitik der Jahre  
1990 bis 2014  
*von Frank Nullmeier* 12
- Wie soziale Präferenzen politische Reformen  
beeinflussen: Eine experimentelle Studie  
*von Fabian Paetzel und Stefan Traub* 19
- Labour Market Policy and its Effects on  
Subjective Well-Being and Employment  
Stability in Europe  
*von Melike Wulfgramm* 24
- Mütterrenten im internationalen Vergleich:  
Keine Kompensation der geringeren  
Alterseinkommen von Müttern  
*von Katja Möhring* 28
- Problem Altersarmut? Reformkorridore  
deutscher Alterssicherungspolitik  
*von Magnus Brosig* 33
- Neue Arzneimittel – innovativ oder nur teuer?  
*von Roland Windt, Daniela Boeschen und Gerd Glaeske* 38
- Multiple Sklerose – eine Krankheit mit vielen  
Gesichtern  
*von Gerd Glaeske und Roland Windt* 45

## WEITERE BERICHTE 50

- Projekte 50  
Personalia 52

## ANKÜNDIGUNGEN 54

9. Medizinkongress 54  
Gesundheitspolitisches  
Kolloquium 55

## VERÖFFENTLICHUNGEN 56

- Neuerscheinungen 56

# Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Eine Denkschrift zu sechzig Jahren Bundessozialgericht\*



**Prof. Dr. Ulrich Becker**

ist Direktor am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik und Honorarprofessor an der Juristischen Fakultät der LMU München. Forschungsschwerpunkte: Internationales und vergleichendes Sozialrecht, Europäisches Sozialrecht.

[becker@mpisoc.mpg.de](mailto:becker@mpisoc.mpg.de)



**Prof. Dr. Stephan Leibfried**

ist Forschungsprofessor an der Universität Bremen und der Jacobs University Bremen, Sprecher des Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ (2003-2014) und Koabteilungsleiter am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen. Forschungsschwerpunkte: Vergleichende und Europäische Sozialpolitik, Staatsentwicklung.

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

Der ZeS report stellt hier die Denkschrift vor, die im September 2014 zum Sechzig-Jahres-Jubiläum des Bundessozialgerichts (BSG) auf einem Kongress in Kassel der Öffentlichkeit und dem BSG übergeben wird. Die Herausgeber des Bandes sind Ulrich Becker, Direktor am Münchener MPI für Sozialrecht und Sozialpolitik; Stephan Leibfried, Koabteilungsleiter am ZeS und Sprecher des Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen; Peter Masuch, Präsident des BSG; und Wolfgang Spellbrink, Richter am BSG. Drei Beiträge zur Denkschrift kommen aus dem ZeS (von S. Leibfried, F. Nullmeier, H. Obinger), drei von ehemaligen ZeS-Mitgliedern (von I. Ostner, M.G. Schmidt, P. Starke), drei aus anderen Forschungseinrichtungen der Universität Bremen (von O. Groh-Samberg, F. Hase, S. Mau) und zwei von unserem früheren Beiratsvorsitzenden Franz-Xaver Kaufmann. Diese Denkschrift vertieft die Ausführungen in Marius R. Busemeyer, Bernhard Ebbinghaus, Stephan Leibfried, Nicole Mayer-Ahuja, Herbert Obinger und Birgit Pfau-Effinger, Hg., „Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung“ (Frankfurt a.M.: Campus 2013) und bezieht auch die Geschichts- und die Rechtswissenschaft mit ein.

In dem Geleitwort zur BSG-Denkschrift, das wir hier nachdrucken, wird zusätzlich darauf abgestellt, dass die wissenschaftliche Befassung mit Sozialstaat und Sozialpolitik an den deutschen Universitäten seit den 1990er Jahren einbricht und es insofern dringend einer bundesweiten Regeneration bedarf, einer gegensteuernden Wissenschaftspolitik. In einem Memorandum „Förderinitiative Stiftungsprofessuren Sozialpolitik“, das 2013 für die Deutsche Rentenversicherung Bund erstellt wurde, wird dieses Thema aufgegriffen. Es wird eine zweistellige Zahl von Stiftungsprofessuren mit Zehnjahresfinanzierung für alle fünf beteiligten Disziplinen vorgeschlagen.\*\* Wir haben deshalb einige Auszüge der geführten Experteninterviews in einem Informationskasten ergänzend beigelegt.

\* Die im Folgenden zitierten Passagen sind überarbeitet und dem Buch gleichen Titels entnommen, das im September 2014 in Kassel der Öffentlichkeit vorgestellt wird und in Berlin im Erich Schmidt Verlag erscheint. Ein zweiter Band über „Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. BSG-Entscheidungsfindung und die Sozialstaatsforschung“ wird 2015 veröffentlicht.

\*\* Vgl. [http://www.fna-rv.de/FPFNA/DE/Publikationen/FNA-Journal/fnajournal\\_node.html](http://www.fna-rv.de/FPFNA/DE/Publikationen/FNA-Journal/fnajournal_node.html)

Sechzig Jahre Sozialgerichtsbarkeit, eine fast ebenso lang ausgebaute moderne, alle Bürger sichernde Sozialstaatlichkeit und eine parallel ausgebaute Sozialpolitikforschung quer durch alle Disziplinen; mehr als fünfzig Jahre Umgestaltung der Innenpolitik durch Europäische Integration; bald vierzig Jahre ‚offene‘, im Weltmarkt verankerte ‚Staatlichkeit‘; demnächst ein Vierteljahrhundert Wiedervereinigung unter sozialstaatlichem Vorzeichen – ist es da nicht an der Zeit, in Deutschland eine breite Bilanz zu unserem Sozialstaat und seiner rechtsstaatlichen Sicherung zu ziehen, eine Bilanz die zudem rechtlich, sozialpolitisch, ökonomisch und historisch weit ausgreift?

Das schien uns gerade in einem Land angeraten, das seit sechzig Jahren über eine eigenständige Fachgerichtsbarkeit zum Sozialstaat verfügt, die über eine gleichmäßige und geordnete Handhabung sozialer Rechte zu wachen hat. Schon diese Fachgerichtsbarkeit sticht international heraus. Was auch heraussticht ist der Umfang dessen, was ihr anvertraut ist: In Deutschland wird für Sozialpolitik bald ein Drittel des Bruttoinlandsprodukts und mehr als die Hälfte des gesamtstaatlichen Haushalts eingesetzt. Eine eigenständige Fachgerichtsbarkeit begleitet also einen ausgebauten Sozialstaat.

Und eine Bilanz zu ziehen schien uns vor allem in einem Land angeraten zu sein, in dem schon vor der Jahrtausendwende Sozialreform meist kein epochales Ereignis – wie beispielsweise die ‚1957er Rentenreform‘ – mehr war, sondern ein *législation de tous les jours*, ein Dauerzustand des Umgehens mit großen sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen, der jedes Jahr zu tausenden von neuen sozialrechtlichen Vorschriften führt. Wer dann nicht ab und zu Bilanz zieht, wird den Durchblick verlieren. Und wer mit seiner Bilanz zu kurz greift – etwa allein auf die rechtlichen Lösungen, aber nicht auf die Herausforderungen in ihrer ganzen Breite schaut –, der greift eben auch ‚irgendwie‘ daneben und macht sich steuerungsunfähig.

Fast alle zentralen sozialpolitischen Konflikte unserer Zeit – vom Niveau der Leistungen bei Arbeitslosigkeit, dem Umfang und der Höhe der Gesundheitssicherung, der Festlegung des Rentenalters bis zu den Voraussetzungen der Pflegeleistungen – erreichen eher früher als später und immer wieder das BSG. Es muss also nicht nur ein Interesse daran haben, dass die Rechtswissenschaft in ihren Analysen die rechtlichen Lösungswege systematisch und kontinuierlich vor- und nachbereitet, sondern auch daran, die soziale Natur, die Reichweite dieser Konflikte und die Folgefolgen von Lösungen frühzeitig zu verstehen. In einem guten Wissenschaftssystem erfolgt dieses Zusammenspiel gewissermaßen von selbst, weil dort

‚Neugier‘-Kapazitäten vorgehalten werden, die es den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern erlauben, nach den spannenden einschlägigen Fragen zu suchen und ihnen nachzugehen.

Wir scheinen uns in einer Wende- oder Übergangszeit zu befinden, in einem Abschnitt, wo sich ‚nicht mehr‘ und ‚noch nicht‘ treffen. Viele Institutionen, auf die der bundesrepublikanische Sozialstaat zu seinem Beginn aufbaute, stehen noch fest im staatlichen Raum – aber viele ihrer sozialen Voraussetzungen sind brüchig geworden: Das beginnt beim ‚Normalarbeitsverhältnis‘ und der Vollbeschäftigung, führt zum Modell des männlichen Alleinernährers, der Familie als Le-



**Peter Masuch**

ist Präsident des Bundessozialgerichts (BSG) und Vorsitzender des Ersten Senats des BSG (Gesetzliche Krankenversicherung). Er engagiert sich in der Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung und ist Mitglied des Hochschulrats der Universität Kassel.

[peter.masuch@bsg.bund.de](mailto:peter.masuch@bsg.bund.de)



**Prof. Dr. Wolfgang Spellbrink**

ist Richter am Bundessozialgericht und leitet dort den für die Gesetzliche Unfallversicherung zuständigen Zweiten Senat. Er hat den gemeinsamen Masterstudiengang Sozialrecht und Sozialwirtschaft an der Universität Kassel und der Hochschule Fulda mit entwickelt und ist dort Honorarprofessor für Arbeits- und Sozialrecht.

[wolfgang.spellbrink@bsg.bund.de](mailto:wolfgang.spellbrink@bsg.bund.de)

Abbildung 1:  
Das Bundessozialgericht:  
Eine Nachtillumination  
zum Tag der offenen Tür  
am 27. August 2011

(siehe auch: <http://www.hna.de/lokales/kassel/offenen-bundessozialgericht-fs-1379262.html>)



Abbildung 2:  
Prof. Dr. Ernst Hauck,  
Peter Masuch und Pablo  
Coseriu, Richter des  
Ersten Senats auf der  
Richterbank im Großen  
Sitzungssaal des Bundes-  
sozialgerichts



bensmodell überhaupt, und endet bei den dem Sozialstaat zugrunde liegenden Altersannahmen vom Schulsystem bis zum Rentenalter (‚Demographie‘). Unser Sozialstaat zielt eher auf ‚Kompensation‘, denn auf die systematische Integration von Bildung und Fortbildung. Er wurde zudem in einer weitgehend geschlossenen, nationalen Volkswirtschaft geschaffen, die es aber wegen der innereuropäischen und globalen ‚Entgrenzungen‘ seit den 1970er Jahren zunehmend weniger gibt. Ohne Sozialstaat sind diese gar nicht auszuhalten. Frühere Selbstverständlichkeiten sind keine mehr. Neue sind bestenfalls im Werden und lassen sich noch nicht zu einem Gesamtmodell zusammenfügen. Diese Umstände geben der Festschrift zugleich auch den Charakter einer Denkschrift im wörtlichen Sinne, was auch ihren Titel geprägt hat: Wir leben in einer Zeit, wo wir dem Nachdenken über neue Formen der Sozial- und Systemintegration nicht ausweichen können, sei es nun national, europäisch oder global. Und Denken ist im Wesentlichen immer Probehandeln, also ein Durchprobieren von Lösungsmöglichkeiten, die sich Dritte zunutze machen können.

Wir leben allerdings auch in einer Zeit, in der dem deutschen Wissenschaftssystem die Selbstverständlichkeit, sich mit ‚dem Sozialen‘ und seinen institutionellen Ausformungen zu befassen, verloren gegangen ist. Wenn wir in die spätere Nachkriegszeit zurückschauen, dann sehen wir quer durch die Disziplinen zentrale Figuren, die auch ihre jeweiligen Disziplinen mitgeprägt haben: in der Geschichte beispielsweise *Gerhard A. Ritter* (\*1929), *Hans Günter Hockerts* (\*1944) und *Florian Tennstedt* (\*1943); in der Ökonomie etwa *Hans Achinger* (1899-1981), *Hans-Jürgen Krupp* (\*1933) und *Winfried Schmähl* (\*1942); in der Soziallehre, Soziologie und der Politikwissenschaft etwa *Oswald von Nell-Breuning* (1890-1991), *Christian von Ferber* (\*1926), *Franz-Xaver Kaufmann* (\*1932) und *Manfred G. Schmidt* (\*1948); in der Rechtswissenschaft etwa *Hans F. Zacher* (\*1928) und *Michael Stolleis* (\*1941), und unter Einbeziehung des BSG etwa *Walter Bogs* (1899-1991), *Georg Wannagat* (1916-2006) und *Otto Ernst Krasney* (\*1932).

Schauen wir dann hinter diese – nur als Beispiele angeführten – Namen, so erkennen wir schnell, dass wir nur einen kleinen Ausschnitt aus einer Forschungs- und Lehrlandschaft gesehen haben: Das Thema Sozialpolitik war breit und tief über viele Disziplinen hinweg und bundesweit im Wissenschaftssystem durch Professuren und in Instituten verankert. Und das hat reichen Forschungsertrag gebracht. Darauf können wir heute aufbauen, wenn wir neue Herausforderungen vermessen und wenn wir uns neue Horizonte erschließen.

Spätestens seit den 1990er Jahren können wir allerdings einen Rückzug der breiten Bearbeitung des Themas aus der Fläche beobachten, wobei das Thema in größerem Umfang nur noch in Bremen, Berlin und begrenzter noch an einigen Stellen im süddeutschen – so in München (MPI), Mannheim und Konstanz – und im ostdeutschen Raum gepflegt wird.<sup>1</sup> Wir können ein ausgeprägtes ‚Schwächeln‘ in Forschung und Lehre feststellen: In der Volkswirtschaftslehre ist die Arbeit an der institutionellen und sozialen Empirie des Sozialstaats weitgehend verfliegen und oft durch übermäßige Mathematisierung und simplifizierende ‚Modellschreinerei‘ verdrängt worden, weil die internationalen Prämien so ausgerichtet sind. Die Geschichtswissenschaft wendete sich von den national gesellschaftsprägenden Institutionen ab und den Kulturen, Diskursen und der Globalgeschichte zu. In der Rechtswissen-

<sup>1</sup> Eine genauere, jüngere Darstellung – die nicht nur die Schwerpunkte, sondern auch viele derjenigen aufführt, die sich als Einzelne nachhaltig mit dem Thema befassen – findet sich bei Bussemeyer, Marius R.; Ebbinghaus, Bernhard; Leibfried, Stephan; Mayer-Ahuja, Nicole; Obinger, Herbert; Pfau-Effinger, Birgit (Hg.), 2013, *Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung*. Campus: Frankfurt a.M.

## Auszüge aus Experteninterviews des Memorandums „Stiftungsinitiative ...“ für die DRV-Bund

Das Memorandum zielt auf eine zweistellige Zahl von Stiftungsprofessuren mit Zehnjahresfinanzierung für alle fünf beteiligten Disziplinen. Die zugrunde liegenden Expertengespräche ergaben ein durchgängig positives Feedback hinsichtlich der Dringlichkeit der mittel- und langfristigen ‚fachlichen‘ Ziele der Initiative und unserer über die Zeit entwickelten ‚Umsetzungsideen‘. Hier einige Auszüge aus Interviews, in denen zentrale Aspekte des Memorandums auf den Punkt gebracht werden:

**Dr. Hans-Gerhard Husung, Generalsekretär, Gemeinsame Wissenschaftskonferenz:** „Der neue Gegenstand dieses Projektes ist, dass es zum Verständnis seiner eigenen Begründung auch eine historische und wissenschaftshistorische Komponente besitzt und — das wäre ja fast *en vogue* im Moment — den Blick auf die Folgen des demographischen Wandels für die Sozialsysteme lenken wird. Als wissenschaftspolitische Argumentation kann man sagen, dass diese Art Forschung aus den Hochschulen ausgewandert ist und jetzt mit dem Programm wieder re-implantiert werden muss. <...> Das Programm hätte schließlich auch Effekte für die Lehre, so könnten z.B. die Sozialversicherungsträger einen Akademisierungsschub damit verbinden. Die mögen feststellen, dass es zu wenig Akademisierung im Managementsystem gibt, dass da Leute fehlen, die umfassend kundig sind und die durch das Programm ausgebildet werden könnten.“

**Prof. Dr. Gert G. Wagner, Vorstandsmitglied, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin):** „Alleine für die Volkswirtschaftslehre, die Sie ja explizit angesprochen haben, müssten das mindestens sieben Stellen sein, wenn man die deutsche Forschungslandschaft nachhaltig verändern will. Und wenn Sie von Leuchttürmen sprechen, damit sind ja meistens ältere Männer gemeint, möchte ich festhalten, dass ich das größte Potenzial und die ideale Reichweite einer solchen Initiative darin sehe, dass die unter 40-jährigen angesprochen werden. Es muss hierbei um Leute gehen, die auf jeden Fall unstrittig professorabel sind oder gerade erstmals berufen wurden. Die sollte man auf die Stiftungslehrstühle berufen und mit einem persönlich komfortablen Versorgungsangebot gewissermaßen dagegen versichern, dass sie mit dem Wechsel auf den Schwerpunkt ‚Deutsche Sozialpolitik‘ ein erhebliches berufliches Risiko eingehen. <...> Man sollte <...> mit positiven Anreizen und Synergieeffekten arbeiten und deswegen rate ich, auch und besonders vor dem Hintergrund meiner sechsjährigen Erfahrung im Wissenschaftsrat, ganz deutlich, ein einziges Zentrum (oder vielleicht zwei, drei Zentren) einzurichten, d.h. Ressourcen und Energien zu poolen.“

**Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup, Präsident, Handelsblatt Research Institute:** „Als Wirtschaftswissenschaftler <...> darf ich die Beobachtung anfügen, dass das institutionelle Wissen immer stärker in die professionellen und beratenden Wissenschaftseinrichtungen außerhalb der Universitäten <...> abgewandert ist. Von dort aus werden daher auch der öffentliche Diskurs und die Interpretation der Zahlen stark bestimmt. Der andere Ort sozialpolitischen Forschungswissens sind die nationalen Verbände. Die dort vorgehaltene Kompetenz ist unmittelbares ‚Herrschaftswissen‘, denn dort werden konkrete politische Programme legitimiert und delegitimiert. Es wäre wünschenswert, wenn es eine freie Wissenschaft gäbe, die valides Wissen erzeugt und auch als Korrektiv der Interpretationen aus wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen und den Verbänden tätig werden kann. <...> Die Erstinvestitionen für diese Initiative sollten bei der Errichtung von effizienten und öffentlichkeitswirksamen ‚Leuchtturmpositionen‘ getätigt werden. Die Verstetigung des Wissens im System ist dann eine Frage der Verwaltung dieser Lehrstühle, wobei die Universität der richtige Ort für eine solche Initiative wäre. Stiftungsprofessuren blieben an den Lehrplan und die Forschungswidmung gebunden, und man hätte damit auch die Nachwuchsfrage entschärft. Am schlagkräftigsten würde sich wahrscheinlich eine Art Hochschule für Sozialpolitik beziehungsweise ein größeres Forschungszentrum innerhalb einer Universität erweisen, die hier schon entsprechende Schwerpunkte aufweisen kann.“

**Dr. Wilhelm Krull, Generalsekretär, VolkswagenStiftung:** „In jedem Falle müssen Sie das Programm attraktiv gegenüber anderen Modellen, die es ja gibt, machen. Wie kann ich mit der Ausstattung signalisieren: Das sind wirklich die herausragenden Stiftungsprofessuren in diesem Feld in Deutschland? Und wenn man zehn Jahre angeht, wäre auch denkbar, den Universitäten die Option zu lassen, das Stiftungsgeld in ein *endowment* zu geben, zu dem sie dann selbst noch etwas hinzupacken muss. Dann wäre das Projekt auf Dauer finanziert. <...> Es geht in so einem Programm, will es denn erfolgreich sein, immer um Personen. Die Uni muss dann erklären, dass sie diesen oder jenen Bewerber auch tatsächlich will und muss den Strategieaspekt und den Strukturaspekt liefern. Sie sollte klar machen, was sie auf dem Gebiet Sozialpolitikforschung vorhat <...>. Das strategische Konzept muss aus der Institution kommen und die Person wird dann sozusagen ein Schlüssel zum Erreichen der strategischen Ziele.“

**Prof. Dr. Peter Funke, Vizepräsident Geisteswissenschaften der Deutschen Forschungsgemeinschaft:** „Dass ich bei dem Programm große Chancen sehe für Interdisziplinarität und neue, vielleicht noch gar nicht vermutete Synergien, ist nicht extra zu betonen. Ich muss Ihnen aber gestehen, dass ich in Ihrem Unternehmen auch eine große Herausforderung vermute. Sie haben ein plural organisiertes Programm beschrieben, das übers ganze Land fördert. Es besteht die Gefahr, dass diese Streuung einen disparaten Effekt fördert, ähnlich der nach dem Gießkannenprinzip verteilten Forschungsanreize. Hier spreche ich auch aus der Erfahrung der Deutschen Forschungsgemeinschaft, und der gesamte Exzellenzprozess belegt ja einen Lerneffekt aus der Förderpraxis vor 2005. <...> Warum könnte man nicht versuchen, Stiftungsprofessuren in einen auch räumlich festeren Zusammenhang einzubinden und dann noch nach weiteren Partnern suchen? Man muss ja nicht zwangsläufig Konkurrenzen aufbauen, sondern kann auch hier Kooperationen suchen. Der Kohäsion der Initiative als solcher würde ein Zentrum zweifellos gut tun und der Sichtbarkeitsvorteil wäre unschlagbar.“

**Dr. Josef Lange, Staatssekretär a.D. (ehemals Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur):** „Ein singulärer Standort trägt <...> immer ein konzentriertes Risiko, je nachdem, was bei den Landesregierungen etc. passiert. Aber auch hier lässt sich, wie auf dem Finanzmarkt, das Risiko streuen. <...> Wenn man also die Rahmenbedingungen definiert und die Erwartungen beschreibt, gibt man möglicherweise einen entscheidenden Anstoß. Universitäten können sich dann bewerben, die sich sagen: Von den Rahmenbedingungen, die da formuliert sind, können wir zwei jetzt schon erfüllen, außerdem werden bei uns zum Zeitpunkt X diese und jene Professuren frei und die könnten wir entsprechend der Programmanforderungen umwidmen. So gelänge die Uni noch einmal eine Vervielfachung des Stiftungsimpulses durch die Option, eine Forschergruppe, an der auch diejenigen partizipieren können, die nicht zu den Stiftungsprofessuren gehören, aus den Angeln zu heben. Und genau mit diesen ‚Synergie‘-Stellen wird das Gesamtkonzept Sozialpolitikforschung komplettiert.“

Abbildung 3:  
Die Luftaufnahme des  
Bundessozialgerichts



schaft gibt es das Spezialfach weiterhin, doch bleibt es hinter ‚dem eigentlichen‘, dem privaten oder dem öffentlichen Recht zurück und es stellen sich viele Probleme an den Schnittstellen mit der Sozialpolitik. Auch verlässt man sich schließlich zu sehr auf ‚Außenbordmotoren‘, also auf Honorarprofessuren für Sozialrichter.<sup>2</sup> In der Soziologie und Politikwissenschaft hat sich der Themenschwerpunkt noch am ehesten gehalten, auch weil er international vergleichend durch Forschende in anderen Ländern besser rückgesichert und erstrebenswerter ist,<sup>3</sup> aber auch hier beruhte der Schwerpunkt in der Regel auf den Präferenzen der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer und nicht etwa auf den Lehrstuhlwidmungen, wie uns viele Stellenneubesetzungen letzthin zeigen. Auch in den kirchlichen Soziallehren ist die Präsenz beschränkter und die Reichweite geringer geworden. Und ‚den Sozialstaat‘ selbst interessiert das Thema nur begrenzt, da er sich seine eigenen Institute mit beschränkter Reichweite geschaffen hat, sei es das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit (BA) oder das Wissenschaftliche Institut der AOK (WiDO), wenn auch die Deutsche Rentenversicherung Bund mit ihrem Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA) Gegenakzente setzt.

<sup>2</sup> Gemeint sind z.B. Richter des BSG im Ehrenamt, so im Jahre 2013 die Professoren Peter Becker (Kassel), Thomas Clemens (Tübingen), Ernst Hauck (Halle), Helge Loytved (Bielefeld), Wolfgang Meyer (Bochum), Wolfgang Spellbrink (Kassel), Ulrich Steinwedel (Göttingen), Peter Udsching (Osnabrück) und Ulrich Wenner (Frankfurt am Main).

<sup>3</sup> Dieses Netzwerk zeigt sich in Castles, Francis G.; Leibfried, Stephan; Lewis, Jane; Obinger, Herbert; Pierson, Christopher (Hg.), 2010: *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press 2010; paperback 2012.

Ähnliche Zyklen in den akademischen Konjunkturen stellen wir auch in anderen Ländern fest. Aber selbst im Vergleich mit den USA, in der die Begrenztheit sozialer Sicherung eine dauerhafte Wunde hinterlassen hat, schneidet das Vaterland des Sozialstaats, also Deutschland seit Bismarck, heute nicht mehr sonderlich gut ab. Und wie wir an den Diskussionen über die ‚soziale Dimension‘ der europäischen Integration immer wieder merken, erwarten in der Europäischen Union andere Mitgliedstaaten Expertise und auch Führung von uns, die wir in der universitären Wissenschaft, zumindest in der Breite, zunehmend weniger zu bieten haben.

Nun könnte man schulterzuckend das alte Böckenförde-Diktum über das gesamte demokratische Staatswesen zitieren und es analog auf den Sozialstaat und seine Forschenden anwenden: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann ...“,<sup>4</sup> also hier von den Forschungsinteressen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Da kann man halt nichts machen, wenn die sich anders orientieren. Da würde man es sich zu einfach machen. Es ist zwar so, dass die Befassung mit dem Sozialstaatsthema in den ersten Jahrzehnten der Nachkriegszeit sehr viel mit Präferenzen zu tun hat, die sich damals im Selbstlauf – bestimmt von der ‚moralischen Ökonomie‘ der Zeit – ergaben. Aber das heißt ja nicht, dass unser Staat als Sozialstaat oder als Wissenschafts- und Kulturstaat untätig dabei zusehen muss, wie ihm heute das Sozialstaatsthema im Wissenschaftssystem langsam entgleitet. Der Staat setzt in vielen Bereichen eigene Schwerpunkte, sei es heute

<sup>4</sup> Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1976: *Staat, Gesellschaft, Freiheit: Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt a.M., S. 60.



Abbildung 4:  
Der Große Sitzungssaal  
inmitten des Bundes-  
sozialgerichts, benannt nach  
Elisabeth Selbert (\*1896  
Kassel – †1986 Kassel)

(Elisabeth Selberts Leben  
galt der Fernsehfilm  
„Sternstunden ihres Lebens“  
vom 21. Mai 2014 in der  
ARD. Elisabeth Selberts  
Lebensthema war die Gleich-  
berechtigung, ihr großer  
Erfolg 1949 der Art. 3 Abs. II  
Grundgesetz.)

in der Klima-, der Energie- und der Meeresforschung oder auch in der Ingenieurwissenschaft beim Elektroauto. Warum also nicht auch beim Sozialstaat, wo es um seinen eigenen Bestandserhalt und die Fortentwicklung seiner ‚besseren Hälfte‘ geht? Wir leben in einer Epoche des erhöhten Reformanfalls, des begrenzten Wissens über die *outputs* und *outcomes* sozialstaatlicher Programme und ihres Zusammenwirkens, der verstärkten Orientierungssuche nach neuen Leitmodellen und eines Gedächtnisverlusts, was frühere Konflikte zum gleichen Thema angeht und eine ständige Neuerfindung des Rads nahelegt. Gerade in einer solchen Epoche riskieren wir, leise in das Zeitalter einer ‚Sozialreform im Blindflug‘ hinüber zu gleiten, wenn der Staat nicht bewusst Gegenakzente setzt.

Diese Veränderungen der Wissenschaftslandschaft betreffen auch die Sozialgerichtsbarkeit, die bislang – in der Ausbildung, in ihren Urteilen, in der Fortbildung und so fort – auf ein Gegenüber in den Wissenschaften gebaut hat und bauen konnte. Dabei ist das BSG – zusammen mit der Universität Kassel und der Hochschule Fulda – in seinem regionalen Umfeld im Hochschul- wie im Fachhochschulbereich mit einem „Forschungsverbund Sozialrecht und Sozialwirtschaft“, dem FOSS, 2012 eigeninitiativ geworden.<sup>5</sup> Auch die Fachministerien sind von dem ‚Schwächeln‘ betroffen, aber dort ist eine bundesweite Eigeninitiative noch nicht festzustellen: In einem Wissenschaftssystem, in dem soziale Integration durch Sozialpolitik selbstverständlicher oder kultivierter Teil der Grundlagenforschung ist, findet man ‚nebenbei‘ immer vielfachen und vielfältigen Rat für Einzelvorhaben der Verwal-

tung. In einem Wissenschaftssystem, in dem das nicht mehr der Fall ist, geht diese Kompetenz unter oder sie wandert zunächst ‚als Handwerk‘ in private Beratungsunternehmen, Wirtschaftsforschungsinstitute oder Eigeninstitute des Sozialstaats aus.<sup>6</sup> Gleichzeitig entfällt damit eine gesellschaftliche Grundkompetenz, denn die öffentliche Sozialpolitikforschung war und ist ein selbstverständlicher Teil der Verständigung über Grundmuster sozialer Ordnung – und diese ‚Involution‘ geschieht in einer Umbruchs- und Reformzeit, die solcher Vorarbeit und Vorleistungen besonders bedarf.

Der hier vorgelegte erste Band der Festschrift konzentriert sich auf Grundlagen und Herausforderungen, und zwar auf Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht. Hierin geht es zunächst um eine Bilanz der wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Sozialstaat. Anders liegt die Sache im zweiten Band über Wissenschaft und richterliche Wissensgewinnung, hier also über „BSG-Entscheidungsfindung und die Sozialstaatsforschung“, in dem zu zentralen Rechtsprechungsbereichen ein Dialog zwischen Wissenschaft und Sozialgerichtsbarkeit ins Auge gefasst ist, der im September 2014 auf einem Kongress in Kassel konkrete Gestalt annehmen, ausgearbeitet und als Buch vorgelegt werden wird.

Den ersten Band haben wir überwiegend nach Sachgesichtspunkten gegliedert und alle Disziplinen haben sich beteiligt: die Geschichtswissenschaft, die Ökonomie, die Politikwissenschaft, die Rechtswissenschaft und die Soziologie. Nach dem Vorwort folgt ein erster großer Abschnitt, der historisch ausgerichtet ist. In 15 Beiträgen wird dort versucht, ‚das Besondere des deutschen Sozialstaats‘ herauszuarbeiten. Der zweite große Abschnitt ist rechtswissenschaftlich angelegt, was dem Bundessozialgericht als Anlassgeber und ‚Gegenstand‘ der Festschrift geschul-

<sup>5</sup> Auch der von beiden Hochschulen eingerichtete Masterstudiengang „Sozialrecht und Sozialwirtschaft“ wird vom Bundessozialgericht aktiv mitgetragen. Insofern entwickelt sich Kassel zu einem Zentrum des Sozialrechts und des sozialpolitischen Nachdenkens, allerdings nicht im Rahmen einer ‚klassischen‘ juristischen Fakultät, was die in der Einleitung umrissene Entwicklung noch einmal illustriert (vgl. <http://www.sozialrecht-sozialpolitik.de>).

<sup>6</sup> Ob eine solche ‚Auswanderung‘ ohne ein ausgeprägtes universitäres Hinterland noch lange ein solides Handwerk bleiben kann, ist durchaus fraglich.

det ist: In diesem wird die besondere rechtliche Ausformung des deutschen Sozialstaates in acht Beiträgen über die rechtlichen Grundlagen herausgearbeitet. Die 14 Abhandlungen im dritten großen Teil der Festschrift orientieren sich an den internen und externen Herausforderungen, die der deutsche Sozialstaat zu bewältigen hat. Im vierten und letzten Abschnitt wird eine Bilanz über alle 37 Beiträge hinweg gezogen.

Franz-Xaver Kaufmann, der bewährte Synoptiker,<sup>7</sup> hat uns für das Hauptanliegen dieser Festschrift in seinen moralsoziologischen Arbeiten auch ein ins Ironische gehülltes Motto aus dem Jahre 1979 bereitgestellt:

„... soll ich Narr Euch etwa die Brüderlichkeit lehren? Verkündigt, dass Ihr ohne sie auskommen könnt, dass Ihr eine neue Kultur auf der Anonymität und dem Eigennutz aufbauen wollt.

Und dass Ihr daran glaubt. Dann will ich schweigen.“<sup>8</sup>

Kaufmann berichtet unter der Kappe einer Narrenrede vom Verfall der Verständigung über die

Grundmuster sozialer Ordnung. Gerade Adam Smith fand 1759, dass wir die Narren dringend benötigen, in deren Spiegel wir unsere Brüderlichkeit noch wahrnehmen und gestalten können. Für diese vom Landesherrn ungestrafte Wahrheitssuche der Narren braucht es aber Kapazitäten quer durch die Wissenschaftsdisziplinen, die immer in Vorleistung treten, stets auf Vorrat denken. Sie treten in Vorleistung beispielsweise für eine Fachgerichtsbarkeit wie das Bundessozialgericht, aber zugleich immer auch für eine öffentliche Verständigung über die Zukunft unseres Sozialmodells.

In dieses Sozialmodell des ‚Sozialstaats‘ wurde – im Gegensatz zum angloamerikanischen ‚Wohlfahrtsstaat‘, dem *welfare state* – der Rechtsstaat und das Soziale in der frühen Bundesrepublik erfolgreich zusammengedacht. Dieser Sozialstaat und das Bundessozialgericht waren eineiige Zwillinge. Das sollte, wo eine Runderneuerung unseres Sozialmodells ansteht, erhalten bleiben.

---

<sup>7</sup> vgl. beispielsweise: Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: *Herausforderungen des Sozialstaats*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp oder ders., 2009: *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.

<sup>8</sup> Kaufmann, Franz-Xaver, „Über die Brüderlichkeit. Rede eines demokratischen Hofnarren an ein bürgerliches Publikum“, nachgedruckt in: ders., *Soziologie und Sozialethik. Gesammelte Aufsätze zur Moralsoziologie*, Freiburg (CH), Freiburg und Wien, S. 393 ff. Dazu ist zu vermerken: „Der Narr bezieht sich hier auf die ‚Theory of Moral Sentiments‘, welche Adam Smith 1759, also vor seiner ‚Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations‘ (1776) veröffentlicht hat. Es sei daran erinnert, dass Smith selbst dieses erste Werk als bedeutender ansah und dass der unmittelbare Ursprung der in die [französische] Revolutionsverfassung eingehenden *fraternité* in den versprengten Gemeinschaften der französischen Hugenotten zu suchen ist“ (S. 393, Anm. 1). Zudem sei vermerkt, dass die Feiern dieser Umwälzungen immer nur der *égalité* und der *liberté* galten, die *fraternité* aber dabei hinten runter fiel - man schaue nur auf die Erinnerungsbriefmarken im Jahr 1989. Dieser Beitrag von Kaufmann erschien zuerst in Rahner, Karl; Wehe, Bernhard (Hg.) 1979: *Mut zur Tugend. Über die Fähigkeit menschlicher zu leben*. Freiburg im Breisgau: Herder, 247

## GRUNDLAGEN UND HERAUSFORDERUNGEN DES SOZIALSTAATS. EINE DENKSCHRIFT ZU SECHZIG JAHREN BUNDESZOZIALGERICHT

PETER MASUCH, WOLFGANG SPELLBRINK, ULRICH BECKER UND STEPHAN LEIBFRIED (HERAUSGEBER)

### I. SOZIALPOLITISCHE UND HISTORISCHE GRUNDLAGEN: DAS BESONDERE DES DEUTSCHEN SOZIALSTAATS

#### **Wo steht der deutsche Sozialstaat im Vergleich?**

*Stephan Leibfried:* Der Wohlfahrtsstaat: Ursprünge, Entwicklungen, Herausforderungen. Eine vergleichende Hinführung

*Franz-Xaver Kaufmann:* Sozialpolitisches Denken im Horizont der Differenz von Staat und Gesellschaft - Die deutsche Tradition

*Herbert Obinger:* Deutschland im Vergleich zentraler Sozialstaatsindikatoren

#### **Geschichtliche Grundentscheidungen und ihre heutige Bedeutung**

*Florian Tennstedt:* Die erste Ausformung der Sozialgesetzgebung in der Bismarckzeit

*Ulrike Haerendel:* Die Weiterentwicklung des Sozialstaats im Kaiserreich und in der Weimarer Republik

*Marc von Miquel:* Der ‚völkische‘ Wohlfahrtsstaat in der NS-Zeit

*Hans Günter Hockerts:* Die sozialstaatlichen Grundentscheidungen in der frühen Bundesrepublik  
*Christiane Kuller/Winfried Süß:* Der entfaltete Sozialstaat und die Wiedervereinigung

*Frank Nullmeier:* Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2014

#### **Historische Querschnitte im Überblick**

*Gabriele Metzler:* Von der Gelehrtenrepublik zur Expertokratie? Wissenschaftliche Politikberatung im Feld der Sozialpolitik

*Manfred G. Schmidt:* Noch immer auf dem ‚mittleren Weg‘? Deutschland seit den 1990er Jahren

*Peter Starke:* Krisen und Krisenbewältigung im deutschen Sozialstaat: Von der Ölkrise zur Finanzkrise von 2008

#### **Wege zu einer besonderen Gerichtsbarkeit für den Sozialstaat**

*Wolfgang Ayaß:* Wege zur Sozialgerichtsbarkeit: Schiedsgerichte und Reichsversicherungsamt bis 1945

*Andreas Voßkuhle/Johannes Gerberding:* Das Bundessozialgericht unter dem Grundgesetz - Errichtung und verfassungsrechtliche Garantien

*Berthold Vogel:* Die Bedeutung eines verrechtlichten Sozialsystems für die gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik

### II. SOZIALRECHTLICHE GRUNDLAGEN: DAS BESONDERE DER RECHTLICHEN AUSFORMUNG DES SOZIALSTAATES

*Thorsten Kingreen:* Epochen der Europäisierung des Sozialrechts

*Michael Heinig:* Grundgesetzliche Vorgaben für das Sozialrecht und ihre verfassungstheoretische Reflexion

*Stephan Rixen:* Sozialrecht und allgemeines Verwaltungsrecht. Zukunftsaufgaben der Sozialrechtswissenschaft als Verwaltungsrechtswissenschaft

*Hartmut Bauer/Kai-Holmger Kretschmer:* Sozialrechtliche Vereinbarungen: Elemente moderner Sozialrechtsgestaltung  
*Christian Rolfs:* Sozialrecht und Privatrecht  
*Friedhelm Hase:* Sozialrecht und die Integration gesellschaftlichen Wissens

*Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink:* Das Gerichtsverfahren nach dem Sozialgerichtsgesetz: Stand und Perspektiven

*Ulrich Becker:* Sozialrecht und Sozialrechtswissenschaft im internationalen Vergleich

### III. HERAUSFORDERUNGEN DES SOZIALSTAATS

#### **Internationalisierung und Europäisierung**

*Stefan Gosepath/Christian Schemmel:* Ist der Anspruch auf Gerechtigkeit transnationalisierbar?

*Eberhard Eichenhofer:* Sozialrechtliche Perspektiven europäischer Integration angesichts der Globalisierung

*Florian Rödl:* Die dialektische Entwicklung des Sozialen im Prozess der europäischen Integration: Die Dimension der kollektiven Arbeitsbeziehungen

#### **Familie, Gender und Zivilgesellschaft**

*Elisabeth Beck-Gernsheim:* Sozialpolitik in der Konkurrenz der Familienformen, Leitbilder und Ansprüche

*Gøsta Esping-Andersen:* Will strong families return? Family welfare and the incomplete gender revolution

*Ilona Ostner:* Grenzen der Individualisierung. Neuere Entwicklungen in der sozialen Sicherung von Frauen

*Helmut K. Anheier:* Welche Rolle kann die Zivilgesellschaft in Zukunft spielen?

#### **Bildung, Migration und Arbeitsmarkt – soziale Polarisierung**

*Marius R. Busemeyer:* Bildung als Sozialpolitik? Der Sozialinvestitionsstaat im 21. Jahrhundert

*Steffen Mau:* Migration und Wohlfahrtsstaat: Kontroversen um Inklusion und Exklusion

*Bernhard Ebbinghaus/J. Timo Weishaupt:* Die Zukunft des deutschen Arbeitsmarkts in globalen Wissensgesellschaften

*Olaf Groh-Samberg:* Wachsende nationale soziale Ungleichheiten – Verlässt Deutschland den mittleren Weg?

#### **Demographische Entwicklung und zukünftige Finanzierung**

*Axel Börsch-Supan:* Reformprozess der Altersvorsorge  
*Friedrich Breyer:* Pflege und Gesundheit

*Wolfgang Buchholz/Wolfgang Wiegand:* Wer finanziert den deutschen Sozialstaat in Zukunft? Beiträge, Steuern und Privatisierung der Risiken

### IV. ZUSAMMENSCHAU UND AUSBLICK

*Franz-Xaver Kaufmann:* Sozialwissenschaften, Sozialpolitik und Sozialrecht

# Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland: Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2014\*

## 1. EINLEITUNG

In den letzten 25 Jahren lagen die wichtigsten sozialpolitischen Umbruchpunkte mitten in Regierungsperioden. Nicht die Veränderung der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung bestimmte die Ausrichtung der Sozialpolitik, sondern die entscheidenden Umschwünge vollzogen sich während der Regierungszeit in und zwischen den Koalitionsparteien. Die Wiedervereinigung verlangte der seit 1982 amtierenden konservativ-liberalen Regierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl eine Bekräftigung der sozialversicherungsstaatlichen Strukturen ab, weil nur durch die fast vollständige Übernahme der etablierten Leistungs- und Organisationsstrukturen die Integration der neuen Bundesländer ohne höhere politische Kosten bewältigt werden konnte. Bereits 1994 aber wurde die offensive Sozialpolitik angesichts deutlich erhöhter Sozial- und Staatsausgaben sowie gestiegener Arbeitslosigkeit aufgegeben. Eine weitere Expansion der sozialpolitischen Leistungen erschien unmöglich. Bis Mitte 1999 blieb die Auseinandersetzung zwischen Reformern und Traditionalisten noch unentschieden, erst mit dem Rücktritt von Oskar Lafontaine nach einem halben Jahr rot-grüner Regierung setzte eine Politik grundlegender Sozialstaatsreformen ein. Diese intensivierte sich zwischen 2000 und 2004 und lief verlangsamt bis 2007, das heißt bis Mitte der Regierungszeit der 2005 etablierten Großen Koalition, aus. Seitdem findet eine Rückbewegung der Sozialpolitik auf den Pfad einer korporatistisch geprägten, sozialversicherungszentrierten Politik statt. Die Finanzmarktkrise 2008 sorgte gar für die Wiederbelebung des Instruments der Konjunkturprogramme einschließlich sozialpoliti-

scher Impulse. Selbst der Eintritt der FDP in die Regierung nach der schweren Niederlage der SPD in der Bundestagswahl 2009 ließ die Sozialpolitik eher stagnieren, statt ihr eine liberale Wende zu geben. Die Ende 2013 geschlossene dritte Große Koalition setzt die vorsichtige Korrektur der einschneidenden Veränderungen der Jahre 2000 bis 2004 bisher fort. Die deutsche Sozialpolitik kehrt somit langsam wieder auf ihren traditionellen Entwicklungspfad zurück.

Insgesamt lassen sich in den Jahren 1990 bis 2014 vier Phasen der Sozialpolitikentwicklung unterscheiden:

### Wiedervereinigung im Sozialversicherungsmodus: 1990 bis 1994

Die sozialpolitische Seite der deutschen Vereinigung, die Sozialunion, beruhte auf der weitreichenden Nutzung bestehender westdeutscher Strukturen. Die sozialpolitische Anpassung erfolgte über die Sozialversicherungen. Die Abfederung des massiven Beschäftigungseinbruchs in den fünf neuen Bundesländern wurde durch Ausdehnung der Aufgaben und Strukturen der tradierten Versicherungsträger erreicht. Diese gerieten dadurch unter erheblichen finanziellen Druck, der nur durch Beitragssatzerhöhungen aufgefangen werden konnte. Die administrative Bewältigung des Transfers der westdeutschen sozialen Sicherungssysteme wurde in bemerkenswert kurzer Zeit erreicht und gewährleistete dabei eine hohe soziale Absicherung insbesondere der Rentner. Zwar ist eine komplette Angleichung der Leistungen aller sozialen Sicherungssysteme zwischen Ost und West auch 2014 noch nicht erreicht, doch angesichts des damaligen Zusammenbruchs der ostdeutschen Industrie wurde eine sehr kritische ökonomische und soziale Situation sozialpolitisch erstaunlich unaufgeregt bewältigt.

Parallel dazu kam es mit der Einführung der Pflegeversicherung zu einer Ausweitung des Sozialversicherungsmodells. Doch diese Neugründung

\* Der Beitrag ist eine stark gekürzte und überarbeitete Fassung des Kapitels von Frank Nullmeier in der Denkschrift zu sechzig Jahren Bundessozialgericht. Das hier neugefasste Kapitel steht dort im ersten Abschnitt über „Grundlagen“ und findet sich am Schluss des Unterabschnitts „Geschichtliche Grundentscheidungen und ihre heutige Bedeutung“. Es ist dort das neunte von 38 Kapiteln.

folgte nicht mehr dem klassischen Modell der Sozialversicherung: Die Pflegeversicherung stellte nur eine Teilabsicherung dar, ihre Leistungen waren nicht dazu gedacht, die vollen Kosten der Pflege zu decken. Ihre Einführung traf dennoch auf massiven Widerstand derjenigen Kräfte in Regierungsparteien und Wirtschaft, die einen Rückbau der Sozialpolitik im Sinne einer stärkeren marktlichen Gestaltung dieser befürworteten. In der Gesundheitspolitik führte das im ‚Lahnstein-Kompromiss‘ entwickelte Gesundheitsstrukturgesetz von 1993 zum Einstieg in den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen bei gleichzeitiger Installation eines Risikostrukturausgleiches. Die Übernahme eines quasi-marktlichen Instruments ließ aber zentrale Strukturen der Selbstverwaltung und Selbststeuerung der Kassen und kassenärztlichen Vereinigungen intakt. Der Sozialversicherungsstaat hatte die Vereinigungsperiode höchst erfolgreich gestaltet – allerdings auf Kosten einer finanziellen Überdehnung.

### **Einstieg in den Ausstieg: 1994 bis 1999**

Infolge der deutschen Vereinigung und der anwachsenden Arbeitslosigkeit stiegen die Staatsausgaben. Die Sozialabgaben erreichten mit der Konjunkturkrise 1993/94 Höchststände, zumal für die neue Pflegeversicherung weitere 1,7 Beitragssatzpunkte abgeführt werden mussten. Mit dem Jahr 1994 wechselte der Grundimpuls der Sozialpolitik in Richtung Kürzungen, Leistungsminderung, Beitragssatzbegrenzung, Liberalisierung und Vermarktlichung. Der Konsens zwischen den Sozialstaatsparteien CDU/CSU und SPD sowie zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ließ sich nicht mehr aufrechterhalten. Im Zuge des Vereinigungsprozesses hatte sich die Position der Gewerkschaften deutlich verschlechtert, Flächentarife waren nicht durchzusetzen. Die Arbeitgeberverbände und der Wirtschaftsflügel der CDU scherten aus dem Sozialkonsens aus. Da sich die Reformen noch auf Leistungsminderungen beschränkten, ist die Phase von 1994 bis 1999 als Latenzphase zu werten. Die Politik folgte dem Sozialversicherungspfad und versuchte mit Einsparmaßnahmen auszugleichen, was an anderer Stelle an Ausgabenexpansion entstanden war. Bemerkenswert an den letzten Jahren der Kohl-Regierung ist vor allem die Abkehr von einer Konsenspolitik im Arbeitsrecht und in der Rentenpolitik. Dies führte zu einer entsprechenden Gegenreaktion in Form einer erfolgreichen Blockade der Regierung Kohl im Bundesrat. Die sozialpolitischen Maßnahmen (Aufhebung der rentenpolitischen Beschlüsse der Regierung Kohl und Reregulierung prekärer



**Prof. Dr. Frank Nullmeier**

ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen, Leiter der Abteilung „Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates“ des Zentrums für Sozialpolitik und seit 2003 Mitglied des Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“. Forschungsschwerpunkte: Sozialstaatsforschung und politische Theorie.

**frank.nullmeier@  
zes.uni-bremen.de**

Arbeitsverhältnisse) zwischen dem Amtsantritt der rot-grünen Regierung 1998 bis zum Rücktritt des SPD-Parteivorsitzenden und Finanzministers Lafontaines im Frühjahr 1999 standen noch ganz im Zeichen dieser Gegenreaktion.

### **„Agendapolitik“: 1999 bis 2007**

Erst Mitte 1999 setzte sich die Politik eines grundlegenden Umbaus des Sozialstaates durch, die mit der ‚Riester-Reform‘ 2001, dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 und dem Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 in der Alterssicherung, den ‚Hartz-Gesetzen‘ I-IV 2002 bis 2004 in der Arbeitsmarktpolitik, der im März 2003 verkündeten Agenda 2010, dem GKV-Modernisierungsgesetz von 2003 sowie dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz von 2007 in der Krankenversicherung materiell und auch symbolisch die sozialpolitische Debatte bis zum heutigen Tage bestimmt. Mit diesen Reformen erfolgte jeweils eine Abkehr von Elementen des Sozialversicherungsmodells wie der paritätischen Finanzierung, der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger, der Lebensstandardsicherung in einem auf den Einkommensstatus bezogenen System oder dem Primat öffentlicher sozialer Sicherung. Befördert wurden die Reformen von Managementkonzepten der Verwaltungsmodernisierung, Vorstellungen investiver Sozialpolitik und eines aktivierenden Staates.

Den Auftakt bildete die nach dem damaligen Arbeitsminister benannte ‚Riester-Reform‘ im Jahr 2001 mit einer langfristigen Fixierung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung auf maximal

Abbildung 1:  
Der Elisabeth-Selbert-Saal  
inmitten des Bundessozialge-  
richts: Eine abendliche Illu-  
mination zum Tag der offenen  
Tür am 27. August 2011

(zu einer größeren Bilder-  
strecke zu diesem Saal und  
zum Bundessozialgericht vgl.  
[http://www.bsg.bund.de/DE/WillkommenBox/03\\_Bildergalerie/bildergalerie\\_node.html](http://www.bsg.bund.de/DE/WillkommenBox/03_Bildergalerie/bildergalerie_node.html))



Abbildung 2:  
Das Bundessozialgericht:  
Eine Nachtilumination zum  
Tag der offenen Tür am  
27. August 2011



22 Prozent und dem daraus folgenden Wechsel zu einem *Defined-Contribution-System* mit deutlicher Absenkung des Leistungsniveaus, in dem die Lebensstandardsicherung nicht mehr gewährleistet werden kann. Dieses Sicherungsziel ist seitdem nur noch durch zusätzliche private Altersvorsorge erreichbar, die seit Einführung der Riester-Rente staatlich gefördert wird. Möglichkeiten der betrieblichen Alterssicherung durch Entgeltumwandlung und die Einführung einer speziellen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ergänzten den Kurs einer Teilprivatisierung der Alterssicherung. Die Hartz-Gesetze, angetrieben durch den Vermittlungsskandal in der Bundesanstalt für Arbeit Anfang 2002, umfassten umfangreiche Verwaltungsreformen, Veränderungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und die grundlegende Neugestaltung der Sozialhilfe bei Abschaffung der vormaligen Arbeitslosenhilfe. Zum Symbolthema wurde die Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe in der neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende mit den Leistungen Arbeitslosengeld II und Sozialgeld. Zusammen mit dem Auslaufen der Frühverrentungsregelungen konnte Arbeitslosigkeit für ältere, langjährig versicherte Arbeitnehmer in Folge der Reformen zu ei-

nem existenziellen Risiko werden. Der soziale Abstieg in Richtung Bedürftigkeit wurde damit auch für Mittelschichtsangehörige zu einer realen Möglichkeit – und genau daraus erklärt sich die politische Brisanz dieser Reform. In der Gesundheitspolitik führte das GKV-Modernisierungsgesetz 2003 zu massiven Kostenverschiebungen und Effektivitätssteigerungen bei wenig Strukturveränderung. Die Aufgabe der paritätischen Finanzierung durch Einführung eines Beitragsanteils von 0,9 Prozent, welcher alleine von den versicherten Arbeitnehmern zu tragen ist, bildete in diesem Bereich den Bruch mit der Sozialversicherungstradition. Erst mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz von 2007 wurde die Finanzierung und Organisationsstruktur des Gesundheitswesens neu geregelt: Eingeführt wurden ein bundeseinheitlicher Beitragsatz, kassenspezifische Zusatzbeiträge, der Gesundheitsfonds und ein morbiditätsorientierter Risikostrukturausgleich. Den Abschluss dieser Periode einschneidender Reformen bildete die stufenweise Heraufsetzung der Altersgrenzen für den Renteneintritt auf die neue Regelaltersgrenze von 67 Jahren. Dies geschah durch das Altersgrenzenanpassungsgesetz von 2007 und war eine vom SPD-Arbeitsminister durchgesetzte, besonders unpopuläre Maßnahme. Diese arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Weichenstellungen beeinflussten die Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik nachhaltig: Die Gründung der Partei Arbeit und soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative (WASG), die Vereinigung mit der Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) und der Aufstieg der Partei Die Linke gehen wesentlich auf die Agendapolitik zurück.

### Moderate Korrekturen: 2007 bis 2013

Die Heraufsetzung der Altersgrenzen für den Renteneintritt kann zusammen mit dem GKV-Wettbewerbsverstärkungsgesetz als Endpunkt der wirtschaftsliberal geprägten Reformen in der deutschen Sozialpolitik gelten. Seitdem bewegt sich die sozialpolitische Gesetzgebung wieder in der Richtung einer moderaten Rücknahme oder Korrektur der Reformen von 2001 bis 2007. Die Sozialpolitik strebt in die bundesdeutsche Normallage zurück, ohne die Reformansätze der Agendapolitik komplett rückgängig zu machen. Die Vorherrschaft einer sozialstaatskritischen Haltung, sei sie wirtschaftsliberal und auf Privatisierung zielend oder eher einem *New Labour* folgenden Dritten Weg verbunden, ging langsam zu Ende. Die weltweite Finanzmarktkrise 2008 machte schließlich eine Krisenpolitik nötig, die sich auch klassischer Konjunkturprogramme samt sozialpolitischen Elementen, vor allem der Verlängerung des Kurzar-

beitergeldes, bediente. Der totgesagte Korporatismus lebte durch ein informelles Bündnis für Arbeit auf Bundesebene sowie durch viele betriebliche Bündnisse erneut auf. Die höchst erfolgreiche Bewältigung der Finanzmarktkrise in Deutschland durch konsensorientierte und kooperative Politik der großen Parteien und Verbände zeigte, dass das alte Sozialstaatsmodell noch funktionsfähig war. Die Relegitimation des Sozialstaates lässt sich jedoch unterschiedlich deuten. Auf der einen Seite wird die Ansicht vertreten, es seien erst die Schröder'schen Reformen gewesen, die den Arbeitsmarkt flexibilisiert und so den Weg durch die Krise und zu neuer Stärke ermöglicht hätten. Dagegen steht die Annahme, dass die erfolgreiche Krisenbewältigung eine Bestätigung des alten konsensorientierten Sozialstaatsmodells darstelle. Der Eintritt der FDP 2009 in die Bundesregierung bestimmte in erstaunlich geringem Maße die weitere Entwicklung der Sozialpolitik. Selbst in der von einem FDP-Minister verantworteten Gesundheitspolitik wurden Grundstrukturen nicht in Frage gestellt. So hat die Regierungsperiode 2009 bis 2013 in den Sozialversicherungen recht geringe Veränderungen erzeugt. Eine bemerkenswerte Neuerung im Sinne einer investiven Sozialpolitik stellte dagegen das Bildungs- und Teilhabepaket dar. Mit der Ausgliederung der Bildungs- und Kulturausgaben aus dem Regelsatz wurde eine Art konditionierter Bezug von Grundsicherungsleistungen etabliert.

## 2. ENTWICKLUNGSDIMENSIONEN BUNDESDEUTSCHER SOZIALPOLITIK

Die Vielschichtigkeit der Sozialpolitik und das weite Themenspektrum von Fragen der Organisation und Finanzierung bis hin zu Leistungshöhe und Zugang lassen sich nur erfassen, wenn neben der in Phasen unterteilten zeitlichen Betrachtung noch ein Blick auf einzelne Dimensionen der Sozialpolitikentwicklung erfolgt. Dies soll nun für fünf Dimensionen geschehen, die öffentlich intensiver erörtert worden sind: die Fragen der Privatisierung von Aufgaben sozialer Sicherung, der Ausrichtung der Sozialpolitik als Armutspolitik, des Zusammenhangs zwischen Bildungs- und Sozialpolitik, der Veränderung der Geschlechter- und Familienverhältnisse sowie des Grades der Prägung der nationalen Gesetzgebung durch europäische und internationale Einflüsse.

## Privatisierung des Sozialstaates?

Mitte der 1990er Jahre erfasste das Konzept des *New Public Management* und die ökonomische Deregulierungs- und Liberalisierungspolitik auch die sozialpolitischen Debatten. Die Gleichstellung freigemeinnütziger und privater Träger in der Kinder- und Jugendhilfepolitik bildete den Auftakt, die Einführung der Riester-Rente als subventionierte private Altersvorsorge den Markstein einer Politik der Teilprivatisierung. Im Bereich der Sozialtransfers zeigten sich bald darauf Grenzen einer derartigen Sozialpolitik.

Der 2013 nach dem damaligen Gesundheitsminister benannte ‚Pfleger-Bahr‘, eine freiwillige private Pflegetagegeldzusatzversicherung, ist aufgrund der monetären Dimension kaum als ernsthafte Verschiebung im Verhältnis öffentlicher und privater Sicherung anzusehen. Und trotz einiger Reformen (Einführung des Unisex-Tarifs und des ‚Wohn-Riesters‘, Erhöhung des Verbraucherschutzes) stagniert die Zahl der Riester-Verträge bei ca. 15,7 Millionen. Im Dienstleistungsbereich gewinnen private Träger aber auch ohne neue gesetzgeberische Maßnahmen an Boden, insbesondere im Krankenhaussektor und in der Pflege. Jedoch sind es nach wie vor die Wohlfahrtsverbände, welche die größte Rolle im sozialstaatlichen Dienstleistungssektor spielen. Veränderte Abrechnungsmodalitäten, Ausschreibung von Leistungen, Zielvereinbarungen und Qualitätsmanagement, Auslagerung von Teilaufgaben, Arbeitsintensivierung und Nutzung von Leiharbeit prägen dagegen alle Bereiche und Trägerformen sozialer Dienstleistungen. Das alte Ehrenamt ist dem bürgerschaftlichen Engagement gewichen und in der Praxis der Wohlfahrtsverbände dominiert die Managementorientierung oft das zivilgesellschaftliche Selbstverständnis als Sozialanwalt.

## Vom Sozialversicherungs- zum Grundsicherungsstaat?

Vor der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende hatten Sozialversicherungsleistungen den Maßstab der Sozialpolitik gebildet. Damals konnte zu Recht von einer Verdrängung der Armutspolitik gesprochen werden. Mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II und des Sozialgeldes rückte die Armut ins Zentrum der sozialpolitischen Debatten. Das Verhältnis drehte sich; Sozialversicherungen werden seitdem von der Seite der Armutsvermeidung her betrachtet. Dies ist eine Folge veränderter Problemlagen: einer gestiegenen Zahl von Personen mit niedrigem und/oder prekärem Erwerbseinkommen sowie der wachsen-

Abbildung 3:  
Hartz IV - Klageflut  
Foto: dapd/jetzt ddp images  
GmbH



„Berlin/ Ein Justizwachtmeister stapelt am Mittwoch, dem 11.01.2012 in Berlin in der Poststelle des Sozialgerichts Akten. Die Klageflut vor dem Berliner Sozialgericht hält an. Im Jahr 2011 gingen fast 44.000 neue Klagen bei Deutschlands größtem Sozialgericht ein – rund 3.600 pro Monat, wie Präsidentin Sabine Schudoma am Mittwoch sagte. Siebzig Prozent der Klagen betrafen die Hartz IV-Gesetzgebung. Noch im Januar werde die 150.000. Hartz-IV-Klage seit Einführung der Gesetzgebung eingehen, prognostizierte die RichterIn. Das sei eine ‚ernüchternde‘ Bilanz. „Die Hartz-IV-Klageflut trifft uns weiter mit aller Wucht“, sagte die Präsidentin (Bildbeschreibung der dapd 2012).

Und natürlich erreicht diese Klageflut dann am Ende auch das Bundessozialgericht in seinem 4. und 14. Senat. 2013 gab es bei den Sozialgerichten der ersten Instanz bundesweit rund 174.618 neue Verfahren rund um die Arbeitsmarktreform (Quelle: <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/hartz-iv-urteile-des-bundessozialgerichts-bid-1.570666>). Insgesamt scheint die Flut inzwischen abzuebben (vgl. Mechthild Küpper, „Klagen gegen Job Center. Das Elend mit Hartz IV“, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/klagen-gegen-jobcenter-das-elend-mit-hartz-iv-12752158.html>).

den Ungleichheit der Einkommensverteilung. Der diskursive Vorrang der Armutspolitik ist aber auch ein institutioneller Effekt, da der soziale Abstieg im Falle von Erwerbslosigkeit seither einstufig und nicht mehr mehrstufig angelegt ist. Wie die Auseinandersetzungen über Modelle einer Zuschuss- oder Lebensleistungsrente zeigen, wird die Rente nun nicht mehr von der Lebensstandardsicherung her und damit als Mittelschichtprojekt, sondern aus der Grundsicherungsperspektive betrachtet. Auch die vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragenen Konflikte über die Höhe der Regelsätze, das von der Bundesregierung eingeführte Bildungs- und Teilhabepaket oder die Konzepte zur Kindergrundsicherung sind Anzeichen dafür, dass sich Sozialpolitik vorrangig um Mindestbedarfe kümmern soll. Das Sozialversicherungsgebäude ist somit zwar institutionell weithin intakt, die sozialpolitischen Debatten orientieren sich aber bereits an Modellen von Grundsicherungsstaatlichkeit.

## Auf dem Weg zum Bildungssozialstaat?

Mit dem Start der ersten rot-grünen Regierung wurde der ‚investive Sozialstaat‘ zum sozialpolitischen Leitbild. Doch die damit geforderte systematische Verknüpfung von Bildungs- und Sozialpolitik sowie die Verlagerung von nachsorgender Transferpolitik zu vorsorgender Qualifikations- und Präventionspolitik ist bisher nicht erfolgt. Zwar wurde die frühkindliche Bildungspolitik in Kindertageseinrichtungen als Präventionsfeld entdeckt und der Ausbau der Kindertageseinrichtungen auch für unter Dreijährige vorangetrieben, doch in anderen Sektoren des Bildungsbereichs erfolgten keine entsprechenden Veränderungen. Auch fehlt es an einer sozialpolitischen Anerkennung von Bildung: In der GRV haben Bildungszeiten beispielsweise keine analoge Bewertung zu Kindererziehungs- oder Pflegezeiten erhalten, sie sind vielmehr als Anrechnungszeiten für Schul- und Hochschulbesuch schrittweise gestrichen worden. Das ‚lebenslange Lernen‘ als Bestandteil investiver

Sozialpolitik blieb bloßes Programm. Gerade im Bereich der Weiterbildung hat die Bundesagentur für Arbeit als wichtigster Finanzier im letzten Jahrzehnt in großem Umfang Mittel gekürzt. Während die Studiengebühren Ende 2013 in allen Bundesländern wieder abgeschafft sind, ist die Teilfinanzierung der Kindertageseinrichtungen durch meist sozial gestaffelte Elternbeiträge bis auf Rheinland-Pfalz, das seit 2010 ab dem zweiten Lebensjahr Beitragsfreiheit garantiert, beibehalten worden.

## Geschlechterpolitik

Antidiskriminierungsgesetze, Quotierungen, *Gender Mainstreaming* und die Tendenz zur Gleichstellung von Ehen und eingetragenen Partnerschaften haben ebenso wie Reformen im Unterhaltsrecht gravierende Veränderungen im Verhältnis der Geschlechter herbeigeführt.

Die geschlechterpolitischen Leitbilder haben sich deutlich verschoben. Das *Adult Worker Model*, das die Erwerbstätigkeit aller Erwachsenen unterstellt, bestimmt zunehmend die Konstruktionslogik und die Reformperspektiven der Sozialpolitik. Die tradierte Form des Alleinernährermodells ist zwar empirisch noch recht häufig vertreten, allerdings oft auch in der modifizierten Form eines Zuverdienermodells mit Teilzeitbeschäftigung der Frauen. Politische Maßnahmen, die noch dem Alleinernährermodell folgen, wie das 2013 eingeführte Betreuungsgeld, werden deshalb weithin als Skandal wahrgenommen. Im Steuer-, Unterhalts-, Familien- und Sozialrecht sind jedoch noch eine Vielzahl von Regelungen erhalten geblieben (z.B. beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen in der GKV), die Anreize für die Fortführung eines Alleinernährer- oder Zuverdienermodells bieten. Als familienpolitische Weichenstellung gilt das 2007 eingeführte Elterngeld. Dieses hat eine Gleichstellungskomponente, da zu den zwölf Monaten Elterngeldzahlung an einen Elternteil zwei weitere Monate hinzukommen, wenn der andere Elternteil seine Erwerbstätigkeit vermindert. Die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern wird durch solche Maßnahmen allerdings nur ansatzweise verändert, solange der gerade in Deutschland sehr hohe *Gender-Pay-Gap* ökonomische Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern tradiert. Eine stärkere Ausrichtung der Sozialpolitik auf das Individuum (und dessen Eigenständigkeit) statt auf den Haushalt oder den Unterhaltsverband wurde jedoch durch das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft im SGB II konterkariert. Auch im Rentenrecht sind die Bestrebungen zu einer voll eigenständigen Sicherung von Frauen zum Erliegen gekommen.



Abbildung 4:  
Das Bundessozialgericht  
in Aktion am 5. April 2012:  
Sonntagsarbeit und Nacht-  
schichten werden nicht  
bei der Berechnung des  
Elterngeldes berücksichtigt,  
entschied der 10. Senat des  
BSG (Az: B 10 EG 3/11 R). In  
der Mitte Prof. Helge Loytved  
als Vorsitzender Richter.

Foto: dpa/picture alliance.



Abbildung 5:  
Der Jacob-Grimm Saal  
(Kleiner Sitzungssaal) im  
Altbau



Abbildung 6:  
Marmortreppenhaus mit den  
Gemälden der ehemaligen  
Präsidenten des BSG.

## Europäisierung und Internationalisierung

---

Sozialpolitik ist seit ihren Anfängen von der Orientierung an reformerischen Vorbildern in anderen Ländern geprägt. Aber trotz der in den einzelnen Sektoren in den letzten 25 Jahren steigenden Zahl internationaler Vergleiche und Rankings ist es in der deutschen Sozialpolitik nie zu einem solch hohen politischen Reformdruck gekommen, wie sie die PISA-Untersuchungen in der hiesigen Bildungspolitik ausgelöst haben. Der sozialpolitische Kompetenzzuwachs der EU in der Beschäftigungspolitik seit dem Vertrag von Amsterdam 1997 und die Nutzung der Offenen Methode der Koordinierung haben in den Sozialwissenschaften große Aufmerksamkeit erzeugt. Die Konstruktion der Unionsbürgerschaft zwingt zudem dazu, in allen sozialpolitischen Bereichen auch die Leistungsbeziehung von nur zeitweise, aber nicht dauerhaft in Deutschland lebender oder arbeitender EU-Bürger/innen mitzubedenken. Die Einflüsse der EU auf die nationale Sozialpolitik dürften aber je nach Politikfeld recht unterschiedlich ausfallen. So ist die Antidiskriminierungspolitik der EU ein wichtiger Impulsgeber für die deutsche Sozialgesetzgebung, die Rentenpolitik ist dagegen bisher geringem europäischem Einfluss ausgesetzt gewesen. Mit der Eurokrise werden umgekehrt die Wirkungen der nationalen Sozialpolitiken auf Europa erkennbar. Die von den deutschen Erfahrungen etwa im Bereich der Lohnzurückhaltung und der Heraufsetzung der Altersgrenzen geprägten europäischen Beschlüsse sind zu Leitlinien der Sozialpolitik in den EU-Staaten geworden. Der strikte Austeritätskurs der EU ist inzwischen mit sozialpolitischen Vorgaben verknüpft, auch wenn keine entsprechenden Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen wurden. Der deutsche Einfluss auf die Sozialpolitik der südeuropäischen Krisenländer dürfte in der Folge aktuell weit größer sein als der

europäische Einfluss auf die deutsche Sozialpolitik. Die in internationalen Organisationen wie zum Beispiel der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Internationale Arbeitsorganisation (ILO) entwickelte globale Sozialpolitik wird nur selten in der Innenpolitik Deutschlands sichtbar. Anders ist dies bei der UN-Behindertenrechtskonvention, die Inklusionsprogramme in allen gesellschaftlichen Bereichen einfordert. Die Umsetzung in Deutschland erfolgt eher zögerlich, die Grundphilosophie der UN-Konvention mit den Leitbegriffen der Teilhabe und Inklusion nimmt in den sozialpolitischen Debatten aber zunehmend eine zentrale Stellung ein.

## 3. AUSBLICK

---

Während die Eurokrise und die EU-Haushaltspolitik viele Mitgliedsländer zu einer Politik permanenter Austerität zwingt, lässt die sehr günstige wirtschaftliche Situation mit den daraus resultierenden hohen Steuer- und Beitragsaufkommen in Deutschland aktuell selbst partielle Verbesserungen einzelner Sozialleistungen zu. Die Ende 2013 gebildete Große Koalition nimmt zu einem maßvollen Korrekturen an der Agendapolitik vor und führt zum anderen mit dem flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn eine grundlegende Veränderung im bundesdeutschen Sozialsystem ein. Darüber hinaus trägt die in der Koalitionsvereinbarung angestrebte Sozialpolitik nur selten strategische oder programmatische Züge. Entwicklungsmöglichkeiten in Richtung Individualisierung und Universalisierung der Sozialversicherung sind in der Großen Koalition blockiert. Die Rückkehr zur bundesrepublikanischen Normallage führt zu einer konzeptionell wenig exponierten Sozialpolitik. Und vor allem: Es fehlt der Einstieg in eine Sozialpolitik, die auch auf das soziale Zusammenwachsen Europas ausgerichtet wäre.

# Wie soziale Präferenzen politische Reformen beeinflussen: Eine experimentelle Studie

## 1. DIE POLITISCHE ÖKONOMIE VON REFORMEN UND DER STATUS-QUO-BIAS

Die Umgestaltung der bestehenden Verhältnisse durch Reformen gehört auch in der Sozialpolitik zum Tagesgeschäft. Aus Sicht der politischen Ökonomie sind vor allem jene Reformen interessant, die einerseits Effizienzgewinne versprechen – den ‚Kuchen‘, der zur Verteilung zur Verfügung steht, also größer machen – und andererseits den ‚Kuchen‘ neu zwischen den Betroffenen verteilen, sodass es Reformgewinner und -verlierer gibt. In demokratischen Systemen bedarf es für die Umsetzung einer Reform immer der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des entsprechenden Entscheidungsgremiums. Angenommen, die Präferenzen der Entscheider sind repräsentativ für die jeweiligen Gruppen von Gewinnern und Verlierern, dann werden ökonomisch rational und eigennützig handelnde Entscheider anhand des erwarteten Nutzens einer Reform gegen diese stimmen, wenn sie verlieren würden, und dafür, wenn sie gewinnen würden. Es ist also zu erwarten, dass Reformen, die für die Mehrheit gewinnbringend sind, tatsächlich durchgeführt werden. Darüber hinaus sollten derartige Reformen auch durchgeführt werden, denn sie bringen einen Effizienzgewinn mit sich, der zumindest hypothetisch zur Kompensation der Reformverlierer eingesetzt werden könnte.

Die Situation ändert sich drastisch, wenn die Verteilung der Gewinne und Verluste einer die Effizienz steigernden aber die Ungleichheit vergrößern- den Reform unsicher ist. Tritt diese ein, entspricht sie viel mehr der Realität als das obige Szenario. Das wurde in der theoretischen Literatur – ausgehend von einem einflussreichen Artikel von Fernandez und Rodrick (1991) – umfassend theoretisch untersucht. Die Autoren argumentierten, dass es in vielen Reformszenarien (z.B. im Bereich der Handelsliberalisierung) wegen der Unsicherheit *ex ante* rational für eine Mehrheit potentieller Reformverlierer ist, gegen eine Reform zu stimmen, die *ex post* eine Mehrheit finden würde. Die auf Unsicherheit beruhende Ablehnung von effizienzsteigernden aber die Ungleichheit erhöhenden Reformen wird in der Literatur als Status-Quo-



**Dr. Fabian Paetzel**

ist Leiter des Labors für experimentelle Wirtschaftsforschung an der Universität Bremen und seit 2011 ZeS-Mitglied. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Kiel und promovierte an der Universität Bremen. Seine Habilitationsschrift entsteht im Themenfeld Social Economics. Zudem bedient er sich hauptsächlich in seinen Forschungsarbeiten der Methodik der experimentellen Ökonomie.

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



**Prof. Dr. Stefan Traub**

ist Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des ZeS. Er hat in Kiel Volkswirtschaftslehre studiert, promoviert und habilitiert, bevor er 2007 an die Universität Bremen auf die Professur für Finanzwissenschaft und 2009 ans ZeS kam. Traubs Forschungsgebiete sind die Finanzwissenschaft und Sozialpolitik, sowie die Verhaltens- und Experimentalökonomik.

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

Bias bezeichnet, denn sie führt zum berüchtigten Reformstau. Bisherige Forschungsarbeiten zum Status-Quo-Bias hatten größtenteils einen theoretischen Fokus. Eine empirische Überprüfung der Hypothese, dass Unsicherheit Reformen verhindert, ist auf Basis von Felddaten kaum möglich, allein schon weil im Fall abgelehnter Reformen die *ex post*-Verteilung der Gewinne und Verluste nicht offenbart wird.

Einen Zugang bieten ökonomische Laborexperimente, in denen Versuchspersonen in kontrollierter Umgebung bei finanziellen Anreizen realistische Entscheidungen treffen. Hier können die obigen Szenarien mit bekannter und mit unsicherer Verteilung von Reformgewinnen und -verlusten vom Experimentator vorgegeben werden. Wenn die Hypothese des Status-Quo-Bias schon unter Idealbedingungen im Labor verworfen werden muss, warum sollte sie dann in der Welt außerhalb des Labors zutreffen? Die Frage, ob der Status-Quo-Bias eine realistische Beschreibung politischer Entscheidungsprozesse über Reformen ist, wurde in einer aktuellen Untersuchung von Fabian Paetzel und Stefan Traub vom ZeS zusammen mit ihrem Koautor Rupert Sausgruber von der Wirtschaftsuniversität Wien experimentell getestet (Paetzel et al. 2014).

Die Untersuchung zeigt, dass deutlich mehr unsichere Reformen angenommen werden als theoretisch zu erwarten wäre; ein Status-Quo-Bias ist nicht zu erkennen. Darüber hinaus liefert die Untersuchung auch eine Erklärung für die Ablehnung der Hypothese, nämlich ‚Soziale Präferenzen‘. Die Theorie der Sozialen Präferenzen (Fehr/Schmidt 1999; Bolton/Ockenfels 2000; Charness/Rabin 2002) geht davon aus, dass sich Individuen nicht rein egoistisch verhalten, sondern Verteilungs-

präferenzen haben. Das heißt, bei Entscheidungen werden nicht nur die eigenen Auszahlungen, sondern auch jene der anderen Gesellschaftsmitglieder berücksichtigt. Auf individueller Ebene gewichten Personen die Effizienzgewinne und Verteilungseffekte von Reformen anhand ihrer sozialen Präferenzen. Je nach Gewichtung dieser zwei Kriterien können unterschiedliche Verteilungspräferenzen resultieren. Zwei Arten von Verteilungspräferenzen sind für die Untersuchung und deren Ergebnisse besonders relevant: ‚Effizienzpräferenzen‘ bewerten Reformen maßgeblich anhand der Effizienzgewinne, unabhängig von der eigenen Auszahlung. Wähler, denen es primär um die Effizienz geht, stimmen also auch dann einer Reform zu, wenn sie selbst durch die Reform verlieren. Wähler, die primär auf Verteilungseffekte schauen, können eine ‚Ungleichheitsaversion‘ aufweisen. Sie stimmen dann sogar gegen Reformen, von denen sie selbst profitieren können. Effizienzpräferenzen und Ungleichheitsaversion können die Ergebnisse der Untersuchung sehr gut erklären, wie im Folgenden gezeigt wird.

## 2. DAS EXPERIMENT

Mittels einer experimentellen Studie im Labor für experimentelle Wirtschaftsforschung an der Universität Bremen wurde untersucht, wie innerhalb von Gruppen über Reformen, die mit Effizienzgewinnen einhergehen und Ungleichheit erhöhen, abgestimmt wird. Das Experiment bestand aus vier Versuchsaufbauten (Treatments), die in *Tabelle 1* dargestellt und im folgenden Text erläutert sind. Versuchspersonen wurden zufällig jeweils einem der vier Treatments zugeordnet. In jedem Ver-

Tabelle 1:  
Übersicht der vier  
Versuchsaufbauten

Reformszenarien	Auszahlungsszenarien	
	Unsicherheit	Sicherheit
Mehrheit gewinnt durch Reform	Erwarteter Verlust (EV): - 3 mögliche Verlierer, von denen nur einer gewinnt - 2 sichere Gewinner - Negativer Erwartungswert* für mögliche Verlierer	Sicherer Gewinn (SG): - 2 sichere Verlierer - 3 sichere Gewinner
Mehrheit verliert durch Reform	Erwarteter Gewinn (EG): - 4 mögliche Verlierer, von denen nur einer gewinnt - 1 sicherer Gewinner - Positiver Erwartungswert* für mögliche Gewinner	Sicherer Verlust (SV): - 3 sichere Verlierer - 2 sichere Gewinner

\* Der Erwartungswert der Reform für die möglichen Verlierer ergibt sich aus den Auszahlungsbeträgen bei Durchführung der Reform gewichtet mit den jeweiligen Wahrscheinlichkeiten, dass ein möglicher Verlierer tatsächlich Reformverlierer wird bzw. doch zum Reformgewinner wird. Bei ‚Erwarteter Verlust‘ lauten die Wahrscheinlichkeiten 2/3 bzw. 1/3 und bei ‚Erwarteter Gewinn‘ 3/4 bzw. 1/4.

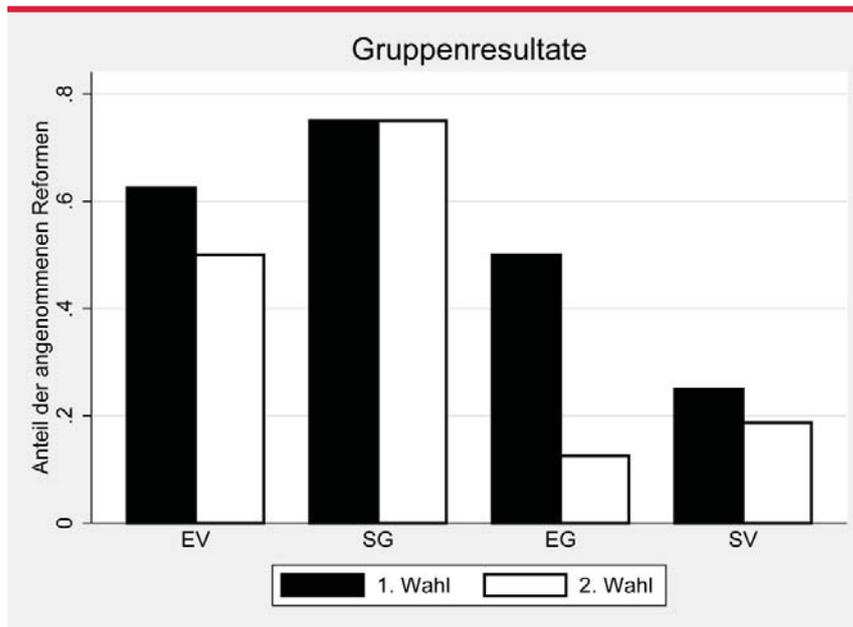


Abbildung 1:  
Abstimmungsergebnisse für  
die vier Versuchsaufbauten:  
EV: ‚Erwarteter Verlust‘;  
SG: ‚Sicherer Gewinn‘; EG:  
‚Erwarteter Gewinn‘; SV:  
‚Sicherer Verlust‘.

suchsaufbau gab es Gruppen aus fünf Spielern, die über eine Reform abstimmen sollten. Im Status-Quo erhielt jeder Spieler innerhalb einer Gruppe den gleichen Auszahlungsbetrag von ca. zehn Euro. In allen Versuchsaufbauten steigerte die zur Abstimmung stehende Reform die Effizienz um vierzig Prozent (d.h., die Summe der Auszahlungen für die Gruppe wurde um den entsprechenden Betrag erhöht). Gleichzeitig würde die Ungleichheit innerhalb der Gruppe mit Verabschiedung der Reform steigen. Hierbei gab es zwischen den Versuchsaufbauten Unterschiede in Bezug auf die Verteilungswirkungen der Reform (die Mehrheit würde im Vergleich zum Status-Quo gewinnen oder verlieren) und die Unsicherheit (es war sicher bzw. unsicher, ob man zum Reformverlierer werden würde). Alle Gruppen stimmten zweimal über die Reform ab: eine in der ersten Abstimmung angenommene Reform konnte beispielsweise in der zweiten Reform rückgängig gemacht werden.

Warum zwei Abstimmungen notwendig waren, um die Status-Quo-Bias-Hypothese zu testen, wird deutlich, wenn man sich die theoretischen Vorhersagen für die verschiedenen Versuchsaufbauten anschaut. Im Szenario ‚Sicherer Gewinn‘ (3 Gewinner, 2 Verlierer) ist zu erwarten, dass die Mehrheit für die Reform stimmt. Hingegen ist im Szenario ‚Erwarteter Verlust‘ (2 Gewinner, 3 Personen von denen 2 Verlierer und 1 Gewinner werden) zu erwarten, dass die Reform abgelehnt werden würde, obwohl *ex post* eine Mehrheit für die Reform vorhanden wäre. Im Szenario ‚Sicherer Verlust‘ (3 Verlierer, 2 Gewinner) wird die Reform auf jeden Fall abgelehnt. Im Szenario ‚Erwarteter Gewinn‘ (1 Gewinner, 4 Personen von denen 3 Verlierer und 1 Gewinner werden) wäre es lohnend für die po-

tentiellen Reformverlierer, zunächst für die Reform zu stimmen, um herauszufinden, ob sie Gewinner oder Verlierer sind. Allerdings würde sich nach der Reform eine Mehrheit von drei Verlierern ergeben, die diese dann wieder rückgängig machen. Somit ergibt sich im Vergleich der beiden ersten und letzten Szenarien ein Ungleichgewicht: Unsichere Reformen, die einen erwarteten Verlust bringen, werden grundsätzlich abgelehnt, während unsichere Reformen, die einen erwarteten Gewinn bringen, zumindest ausprobiert werden.

Zusätzlich wurde für jede Versuchsperson ein ebenfalls mit finanziellen Anreizen versehener Risikoaversionstest (Holt/Laury 2002) durchgeführt, um dafür zu kontrollieren, ob in den Szenarien mit Unsicherheit Risikoeinstellungen eine Rolle spielen. Die sozialen Präferenzen der Versuchspersonen wurden mit einem von Kerschbamer (2013) entwickelten Test erhoben (siehe auch Balafoutas et al. 2012). Durch diesen können die individuellen monetären Zahlungsbereitschaften für Effizienzsteigerung und für Ungleichheitsreduzierung ermittelt werden. Somit ist es möglich, die individuellen Verteilungspräferenzen mit dem Verhalten im Gruppenexperiment abzugleichen. Mit anderen Worten: Spieler, die im Soziale-Präferenzen-Test sehr hohe Zahlungsbereitschaften für Effizienz aufweisen, sollten im Gruppenexperiment auch Reformen zustimmen, die ihnen selbst einen Nachteil bringen. Spieler, die hingegen hohe Zahlungsbereitschaften für Ungleichheitsreduktion aufweisen, sollten Reformen ablehnen, die die Ungleichheit erhöhen, auch wenn sie selbst davon profitieren würden.

Tabelle 2:  
Individuelles  
Abstimmungsverhalten

Reformgewinner	(mögliche) Reformverlierer
Abstimmungsverhalten ist vom Versuchsaufbau unabhängig.	Signifikant höhere Zustimmung zu Reformen mit Unsicherheit.
„Ungleichheitsaversion“ verringert Zustimmung zu Reformen signifikant.	„Effizienzpräferenzen“ erhöhen Zustimmung zu Reformen signifikant.
	Risikoeinstellungen spielen keine Rolle für Abstimmungsentscheidung (auch nicht bei Unsicherheit).
	Zustimmung signifikant niedriger, wenn sich die Versuchsperson selbst als entscheidend für den Ausgang der Abstimmung einschätzt.
	Ungleichheitsaverse Spieler stimmen gegen Reformen, wenn sie selbst keine Möglichkeit haben, durch die Reform zu gewinnen.

### 3. ERGEBNISSE

In *Abbildung 1* werden die Gruppenergebnisse der vier Versuchsaufbauten dargestellt. An jedem Versuchsaufbau nahmen achtzig Versuchspersonen (Studierende der Universität Bremen) teil. Die schwarzen Balken beziehen sich auf die Ergebnisse der ersten Abstimmung und die weißen auf die endgültige Abstimmung in der zweiten Runde. Angegeben ist jeweils die relative Anzahl der angenommenen Reformen. Hierbei fällt zunächst auf, dass in den Szenarien ‚Sicherer Gewinn‘ (SG) und ‚Sicherer Verlust‘ (SV) nicht alle Spieler der Vorhersage folgen: Hätten sich alle Spieler wie vorhergesagt verhalten, dann wären im SG-Szenario alle Reformen und im SV-Szenario keine Reformen umgesetzt worden.

Weiter fällt auf, dass im Szenario ‚Erwarteter Verlust‘ (EV) überraschend viele Reformen umgesetzt wurden (erwartet wurde 0 % Zustimmung). Im Versuchsaufbau ‚Erwarteter Gewinn‘ (EG) ist festzustellen, dass bei der ersten Abstimmung die Hälfte aller Gruppen für die Umsetzung der Reform stimmte, um dieses dann in der zweiten Abstimmung zu revidieren: Am Ende stimmten nur ca. zehn Prozent der Gruppen für die Reform. Dieses Abstimmungsmuster entspricht in etwa der Modellvorhersage. Insgesamt zeigen diese Resultate aber eindeutig, dass die Hypothese eines Status-Quo-Bias verworfen werden muss, da in EV zu viele Reformen implementiert werden (in erster und zweiter Abstimmung) und in EG nicht alle Reformen rückgängig gemacht wurden. Natürlich könnte man versuchen, einen Teil der Ergebnisse auf Entscheidungsfehler zurückzuführen. Eine gründliche Analyse der möglichen Irrtumswahrscheinlichkeiten kommt jedoch zu dem Schluss, dass die Abweichung von der Vorhersage der Auszahlungsmaximierung so deutlich ist, dass selbst

bei Berücksichtigung individueller Fehler die Hypothese des Status-Quo-Bias verworfen werden muss.

Im nächsten Schritt wird das individuelle Verhalten untersucht und dabei insbesondere getestet, ob die individuellen Risikoeinstellungen und Verteilungspräferenzen mit dem jeweiligen Abstimmungsverhalten korrelieren. Dabei ist es sinnvoll, zwischen solchen Spielern zu unterscheiden, die sichere Reformgewinner waren, und solchen, die potentielle (oder sichere) Reformverlierer darstellen. Mit Hilfe von Logit-Regression konnten dabei die in *Tabelle 2* dargestellten Ergebnisse ermittelt werden.

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass, wie vermutet, Reformgewinner, die gegen Reformen stimmten eine deutlich erhöhte Ungleichheitsaversion aufwiesen. In diesem Fall ist die Ungleichheitsaversion aber gesellschaftlich nicht von Vorteil, denn die Reform würde die Gesamteffizienz ja erhöhen und es bestünde die Möglichkeit, die Verlierer zu kompensieren. Bei den möglichen Reformverlierern ergab sich ebenfalls der erwartete Effekt, dass die Spieler, die der Reform zustimmten, deutlich erhöhte Effizienzpräferenzen aufwiesen. Dieses Verhalten könnte man als ‚soziotrop‘ bezeichnen, weil es die Bereitschaft erkennen lässt, eigene Bedürfnisse für die Gruppen hintenan zu stellen. Interessanterweise war dieses Verhalten unabhängig von den persönlichen Risikoeinstellungen der Versuchspersonen. Die Herstellung von Effizienz war demnach das dominierende Motiv für die Zustimmung zu Reformen mit unsicherem Ausgang. Allerdings wurde das Ergebnis dadurch abgeschwächt, dass Versuchspersonen, die glaubten, dass ihre eigene Stimme entscheidend für den Ausgang der Abstimmung sei, dann doch eher gegen die Reform stimmten.

## 4. DISKUSSION

---

Mit Hilfe eines Laborexperimentes wurde der Frage nachgegangen, ob Unsicherheit über den Ausgang von politischen Reformen zu einem Status-Quo-Bias führt, also ob effizienzsteigernde aber ungleichheitsfördernde Reformen abgelehnt werden, die bei Auflösung der Unsicherheit von einer Mehrheit befürwortet werden würden. Fernandez und Rodrick (1991) haben in einem einflussreichen Artikel den Status-Quo-Bias für den Stillstand in der Handelsliberalisierung verantwortlich gemacht. Die Hypothese kann aber auch auf andere Politikfelder wie die Sozialpolitik übertragen werden.

Das zentrale Ergebnis der Untersuchung ist, dass auf der Ebene der Gruppenabstimmungen kein Status-Quo-Bias nachgewiesen werden konnte. Dies machte die Betrachtung des Abstimmungsverhaltens auf individueller Ebene notwendig. Es zeigte sich, dass individuelle Verteilungspräferenzen entscheidend für das Abstimmungsverhalten waren: Reformgewinner stimmten gegen Reformen, die für sie selbst von Vorteil wären, wenn sie eine Ungleichheitsaversion aufwiesen. Reformverlierer stimmten für Reformen, die für sie selbst von Nachteil wären, wenn sie Effizienzpräferenzen aufwiesen. Insgesamt aber war die Effizienzpräferenz der möglichen Reformverlierer viel stärker ausgeprägt als die Ungleichheitsaversion der Reformgewinner. Somit wurden letztendlich mehr Reformen angenommen, als aus theoretischer Sicht zu erwarten war. Dieses ungleiche Verhältnis zwischen Effizienzpräferenzen und Ungleichheitsaversion lässt sich auch in Zahlen ausdrücken: Reformen wurden selbst dann noch angenommen, wenn das Verhältnis zwischen Gewinnern und Verlierern 1:1,82 betrug, also auf 100 Gewinner 182 potentielle Verlierer kamen.

Mit der Übertragung dieser durch ein Laborexperiment gewonnenen Erkenntnisse auf die Welt außerhalb des Labors sollte man selbstverständlich vorsichtig umgehen. Diese Studie zeigt vor allem, dass die Annahme von eigennützligen Entscheidern nicht zielführend ist. Um den Ausgang eines politischen Abstimmungsprozesses über Reformen prognostizieren zu können, müssen die sozialen Präferenzen der Betroffenen berücksichtigt werden. Soziotropes Verhalten kann dazu führen, dass Reformstaus aufgelöst werden, während Ungleichheitsaversion eher zu einer Verfestigung des Status-Quo führt.

Eine nicht unwesentliche Frage ist, ob die Verlierer einer effizienzsteigernden Reform tatsächlich von den Gewinnern entschädigt werden (die am Ende die Mehrheit haben) und ob die Ankündigung einer Kompensation der Verlierer durch die Gewinner glaubwürdig ist, so dass die Verlierer

zur Zustimmung bewegt werden. Diese Fragen sollen demnächst im Labor für experimentelle Wirtschaftsforschung mit Hilfe weiterer Untersuchungen geklärt werden.

## Literatur

---

- Balafoutas, Loukas; Kerschbamer, Rudolf; Sutter, Matthias, 2012: „Distributional preferences and competitive behavior“, *Journal of Economic Behavior & Organization* 83: 125-135.
- Bolton, Gary; Ockenfels, Axel, 2000: “ERC: A Theory of Equity, Reciprocity, and Competition”, *American Economic Review* 90: 166-193.
- Charness, Gary; Rabin, Matthew, 2002: “Understanding Social Preferences with Simple Tests”, *Quarterly Journal of Economics* 117: 817-869.
- Fehr, Ernst; Schmidt, Klaus, 1999: “A Theory of Fairness, Competition, and Cooperation”, *Quarterly Journal of Economics* 114: 817-868.
- Fernandez, Raquel; Rodrik, Dani, 1991: “Resistance to reform: status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty”, *American Economic Review* 81: 1146-1155.
- Holt, Charles; Laury, Susan, 2002: “Risk Aversion and Incentive Effects”, *American Economic Review* 92: 1644-1655.
- Kerschbamer, Rudolf, 2013: *The Geometry of Distributional Preferences and a Non-Parametric Approach*. Working Papers in Economics and Statistics 2013-25: University of Innsbruck.
- Paetzel, Fabian; Sausgruber, Rupert; Traub, Stefan, 2014: “Social preferences and voting on reform: An experimental study”, *European Economic Review* 70: 36-55.

# Labour Market Policy and its Effects on Subjective Well-Being and Employment Stability in Europe

## 1. INTRODUCTION

Unemployment has evolved to be one of the most pressing problems for policy makers in present days, with governments struggling to design programmes that inhibit its spread and persistence while at the same time cushion its detrimental effects. At the macro-level, societies with high unemployment rates experience a massive waste of human capital that exerts an upward pressure on welfare state expenditure as well as social and political problems that are connected to the social exclusion of the (long-term) unemployed. Individually, job loss and, in particular, prolonged periods of unemployment have persistently been found to cause considerable drops in the subjective well-being of the people affected (e.g. Clark/Oswald 1994; Khattab/Fenton 2009). Employment fulfils important psychosocial functions that go beyond the pecuniary effect of income, and the position in the labour market is a strong determinant of the social status of individuals and their inclusion into society. Furthermore, considerable scarring effects can be found with respect to the career prospects and the quality of jobs of the formerly unemployed (e.g. Gangl 2006). While these well-being as well as scarring effects of unemployment are empirically well-proven, the moderating influence of labour market policy remains unclear and under-researched.

This project aims to shed light on the effect of labour market policy on outcomes that have been largely ignored by the policy evaluation literature, namely the subjective well-being and social exclusion of the unemployed as well as the reemployment stability of the formerly unemployed. In specific, I analyse the outcomes of unemployment benefit generosity as well as active labour market policy (ALMP). I argue that labour market policy is able to mediate the negative effects of unemployment on subjective indicators during the unemployment spell as well as on the quality of reemployment after leaving unemployment (*section 3*). The theoretical argumentation is tested with microeconomic as well as multi-level methods

that account for hierarchical data structures. Next to country-specific analyses of German ALMP programmes, this project studies the effects of labour market policy across Europe (*section 4*). Given the major labour market policy reforms across Europe in the last decades, understanding their moderating effects is of major importance for both the scientific discourse as well as policy makers.

## 2. INSTITUTIONAL BACKGROUND: THE 'ACTIVATION TURN' IN EUROPEAN LABOUR MARKET POLICY

As a consequence of the rising criticism in passive transfers, many European labour markets have experienced an 'activation turn' from the 1990s onwards (e.g. Bonoli/Natali 2012: 301 ff.) that consists of a shift from passive towards active labour market policy as well as explicit linkages between benefit receipt and behavioural requirements towards benefit recipients. European policy makers implemented restrictive policies with respect to unemployment benefits: "Eligibility criteria have been tightened, benefit levels have been reduced, benefits have been made conditional on employment, and the duration of receipt has been shortened" (Kenworthy 2010: 438). Within the last two decades, ALMP has gained importance as a means to foster social inclusion and a fast reintegration into the labour market. Many European countries have been expanding their training measures, job search assistance and employment subsidies to increase the skill level and facilitate quicker matching of supply and demand in the labour market. Diverging from the traditional German conservative policy path, the so-called Hartz Reforms are in line with the European paradigm shift towards activating labour market policy. As part of this reform package, unemployment benefits have been made more conditional on the fulfilment of behavioural expectations by the unemployed concerning job search effort as well as the participation

in active labour market policy measures such as the so-called One-Euro-Jobs (official name: *Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante*). Given the exclusive focus on unemployment benefit II recipients, this policy measure is especially suited for the analysis of this project, since unemployment benefit II receipt is associated with especially low values of subjective inclusion in society, status, and well-being. While the fast reintegration into regular employment is the main aim of German ALMP, One-Euro-Jobs are also aimed at fostering reintegration into society (Bundesagentur für Arbeit 2011: 2) through the provision of social contacts, a daily routine, and externally generated tasks.



**Melike Wulfgramm**

is a research fellow at the Centre for Social Policy Research as well as at the Collaborative Research Centre „Transformations of the State“ in Bremen. She defended her thesis “Labour Market Policy and its Effects on Subjective Well-Being and Employment Stability in Europe” in June 2014 with the distinction *summa cum laude*. This contribution summarizes the content of her thesis, which is published in *Socioeconomic Review*, *Journal of European Social Policy* and *Journal of Social Policy Reform*. She studied Economics and Social Policy at the University of Groningen (NL), Victoria University of Wellington (NZ) and University of Bremen.

[melike.wulfgramm@sfb597.uni-bremen.de](mailto:melike.wulfgramm@sfb597.uni-bremen.de)

## 3. THEORY AND HYPOTHESES

### 3.1 The Effect of Labour Market Policy on Subjective Well-Being and Social Inclusion

In this project I argue that both active as well as passive labour market policy can moderate the negative subjective well-being as well as social inclusion effects of unemployment, as they touch upon different functions of employment that the unemployed are deprived of (Jahoda 1982). Broadly speaking, the functions of employment for the individual can be divided into pecuniary and non-pecuniary aspects. The generosity of passive labour market policy is expected to moderate the effect of unemployment upon subjective well-being through a resource mechanism as well as a non-pecuniary mechanism. The non-pecuniary mechanism needs to be understood in terms of empowerment and legitimation potentials of social policy (see e.g. Campbell 2003). The risk of unemployment to be highly stigmatic should rise if the unemployed face restrictive unemployment benefits and a higher reliance on means-tested social assistance benefits (Gallie/Paugam 2000: 4). *Hypothesis 1* thus expects unemployed in a country with generous passive labour market policy to experience a smaller drop in well-being than unemployed in countries with meagre benefits and short benefit duration.

The daily routines of the unemployed are increasingly shaped by job search assistance, training programmes, work creation schemes and other ALMP measures. These ALMP schemes have the potential to fulfil important psychosocial functions of work. As many training and work-creation schemes involve work-

ing and learning in teams, social contacts are likely to be increased, breaking the social isolation of the (long-term) unemployed at least temporarily. In this project, I test whether ALMP measures are able to moderate the effect of unemployment on perceived social exclusion (*Hypothesis 2*). Closely connected to the perception of social inclusion, participation in ALMP measures may also alter the social status of the unemployed (*Hypothesis 3*). Especially if participation is voluntary, unemployed that take part in ALMP programmes show their willingness to comply with the work ethos that is prevalent in advanced Western societies and may therefore improve their social status. By fulfilling several psychosocial functions of work, ALMP programmes are expected to improve the subjective well-being of the unemployed (*Hypothesis 4*).

### 3.2 The Effect of Labour Market Policy on Reemployment Stability

Given the rise in disrupted and highly volatile employment histories, focussing on long-term reintegration is increasingly important. Therefore, it is tested whether ALMP and unemployment benefit systems affect the employment stability of the previously unemployed as an indicator of successful reintegration into the labour market. Search theory suggests that generous unemployment benefits entail disincentive effects by increasing the reservation wage and selectivity with respect to job offers. However, if benefits provide the opportunity to search for better jobs that match the personal

skill profile, it can be expected that unemployment benefit generosity improves the reemployment stability of the formerly unemployed (*Hypothesis 5*). As a result, countries with high unemployment benefit generosity are expected to provide more sustainable reintegration into the labour market. Furthermore, ALMP schemes are expected to foster reemployment stability by improving the efficiency of the matching process between employers and job-seekers as well as by improving the skill profile of the unemployed (*Hypothesis 6*). Counselling services by the Public Employment Services (PES) are directly aimed at removing information deficits between employers and job-seekers. Better matching should lead to more satisfactory and productive work relationships which improves employment stability. By helping the unemployed to keep up with rising skill requirements of knowledge-based economies, training programmes can be expected to improve labour market outcomes.

#### 4. RESEARCH DESIGN, METHODOLOGY AND DATA

This project uses multivariate regression analyses, with the specific method depending on both the respective research question as well as the data structure and operationalization. Given both panel data at the individual level as well as cross-national datasets, the methodological approach needs to deal with different kinds of hierarchical data structures. In specific, the Panel *Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung* (PASS) dataset contains individual panel data on participation in ALMP measures, allowing the identification of treatment effects within Germany. The analysis focusses on the effect of participation in the German ALMP measure One-Euro-Jobs. Observations are clustered within individuals, allowing to control for unobserved heterogeneity by including individual fixed effects into the estimation strategy, next to pooled ordinary least squares (OLS) and ordered probit estimation. In contrast, the European Social Survey (ESS) and the European Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC) span a far larger European country sample and thus enable comparative research that allows analysing the effects of differences in labour market policies between countries. The major advantage of the EU-SILC longitudinal dataset is monthly information on the employment status of individuals for a period of up to 48 months across 27 European countries. To test the moderating effects of labour market policy between and within countries, the EU-SILC and the ESS are merged with macro-data on labour market policy and socioeconomic control variables from the OECD and Eurostat. Both

multilevel estimation techniques as well as fixed effects estimations with clustered standard errors at the country level are applied to analyse the ESS dataset. To test the effect of ALMP and unemployment benefit generosity on reemployment stability in the EU-SILC dataset, discrete time survival models with shared frailty specification at both the individual and the country level are estimated.

#### 5. RESULTS AND CONCLUSION

This project has analysed the way both passive and active labour market policy affect the lives of the unemployed during their unemployment spell with respect to psychosocial factors as well as their future employment stability. In a nutshell, it was shown that both differences between individuals within countries as well as between-country differences are associated with labour market policy. To be more specific, multilevel models reveal that countries with high investments into active labour market policy show far more stable reemployment patterns. This can be explained by more efficient matching processes in the case of intense counselling services by the PES. Furthermore, skill enhancement due to training schemes leads to more sustainable reintegration into the labour market. Regarding differences in life satisfaction between countries, the effect of ALMP is positive but less robust. However, the case study on the German work creation scheme One-Euro-Jobs shows that participants are significantly more satisfied with their lives than openly unemployed welfare benefit recipients. Given the targeting of this programme towards hard-to-place long-term unemployed, the reintegration into society and the substitution of psychosocial functions of work is an essential aim. Further, this project found that participation in One-Euro-Jobs can help substantially in fostering the participants' feelings of inclusion into society. This finding is in line with the majority of participants reporting to have increased social contacts during the work creation measure. However, the social status of participants remains low, as the reputation of publicly created employment or training opportunities does not match the reputation of regular employment.

Regarding passive labour market policy, i.e. unemployment benefit generosity, we can see positive effects with respect to both life satisfaction during unemployment as well as reemployment stability. Benefit generosity clearly mediates the negative effects of unemployment on subjective well-being: countries with rather generous benefit systems show differences between unemployed and employed individuals that are only half the size of the respective differences in rather ungenerous

countries. Furthermore, unemployment benefits are connected to longer reemployment spells. Rather generous benefits allow the unemployed to search for jobs that match their skill profile and that offer better employment prospects. The positive connection between unemployment benefits and reemployment stability can be observed at the micro level as well as between countries, with an especially strong association in Western Europe. In general, this project illustrated that the exclusive focus on quick reemployment in many labour market policy evaluations disregards important positive psychosocial effects during unemployment as well as longer term implications regarding more sustainable employment. Macroeconomic fluctuations such as the recent global financial crisis that heavily impact the labour market will continue to affect advanced societies. A comprehensive social policy therefore requires both policies that encourage people to return to the labour market as well as policies that secure social inclusion and well-being. Providing the unemployed with the financial means to search for suitable jobs that match their skills and helping them to improve their employability through ALMP fosters the sustainability of labour market reintegration, which confirms the importance of a balance between active and passive labour market policies.

## 6. PUBLICATIONS FROM THIS PROJECT

- Wulfgramm, Melike, 2011a: "Can Activating Labour Market Policy offset the Detrimental Life Satisfaction Effect of Unemployment?", *Socio-Economic Review* 9: 477-501.
- Wulfgramm, Melike, 2011b: „Subjektive Auswirkungen aktivierender Arbeitsmarktpolitik: Ein-Euro-Jobs als sozialintegrative Maßnahme?“, *Zeitschrift für Sozialreform - Journal of Social Policy Reform* 57: 175-197.
- Wulfgramm, Melike, 2014: "Life Satisfaction Effects of Unemployment in Europe: The Moderating Influence of Labour Market Policy", *Journal of European Social Policy*, forthcoming.
- Wulfgramm, Melike; Fervers, Lukas, 2013: "Unemployment and Subsequent Employment Stability: Does Labour Market Policy Matter?" *IZA Discussion Paper* 7193, Bonn.

## 7. REFERENCES

- Bonoli, Giuliano; Natali, David, 2012: „Multidimensional Transformations in the Early 21st Century Welfare State“, in: Giuliano Bonoli; David Natali (eds.), *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 287-306.
- Bundesagentur für Arbeit, 2011: *SGB II - Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II*. Stand: Januar 2011.
- Campbell, Andrea Louise, 2003: *How Policies Make Citizens: Senior Citizen Activism and the American Welfare State*. Princeton University Press.
- Clark, Andrew E.; Oswald, Andrew J., 1994: "Unhappiness and Unemployment", *The Economic Journal* 104: 648-659.
- Gallie, Duncan; Paugam, Serge, 2000: „The Experience of Unemployment in Europe: The Debate“, in: Duncan Gallie; Serge Paugam (eds.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1-22.
- Gangl, Markus, 2006: "Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities", *American Sociological Review* 71: 986-1013.
- Jahoda, Marie, 1982: *Employment and Unemployment - a Social Psychological Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kenworthy, Lane, 2010: „Labour Market Activation“, in: Francis G. Castles; Stephan Leibfried; Jane Lewis; Herbert Obinger; Christopher Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. New York: Oxford University Press, 435-447.
- Khatab, Nabil; Fenton, Steve, 2009: "What makes Young Adults Happy? Employment and Non-Work as Determinants of Life Satisfaction", *Sociology* 43: 12-26.

# Mütterrenten im internationalen Vergleich: Keine Kompensation der geringeren Alterseinkommen von Müttern\*

*Eine ausführliche Fassung des Beitrags erscheint unter dem Titel „Der Einfluss von Kindererziehungszeiten und Mütterrenten auf das Alterseinkommen von Müttern in Europa“ im Vierteljahresheft für Wirtschaftsforschung 2/2014.*

## 1. EINLEITUNG

Die aktuelle Reform der sogenannten Mütterrente rückt Geschlechterungleichheiten beim Alterseinkommen in den Fokus der sozialpolitischen Diskussion. In Deutschland und anderen europäischen Ländern erreichen Frauen im Alter typischerweise niedrigere Einkommen und sind stärker von Armut bedroht als ihre männlichen Altersgenossen (European Commission 2013). Ein wesentlicher Grund für diese Differenz ist, dass Frauen nach wie vor häufiger Betreuungsarbeit übernehmen als Männer. Sobald Kinder geboren werden, unterbrechen Frauen oft ihre Erwerbstätigkeit, arbeiten in Teilzeit oder beenden ihre Karriere ganz (Samek Lodovici et al. 2011). Da staatliche Rentenanwartschaften in der Regel an Beiträge aus Erwerbstätigkeit gekoppelt sind, schmälern Erwerbsunterbrechungen die spätere Rente von Müttern. Spezielle Rentenanwartschaften für Elternschaft und Kinderbetreuung, die sogenannten Mütterrenten, sollen dafür kompensieren – nicht zuletzt weil der ‚Generationenvertrag‘ eine Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit von Rentensystemen ist (Horstmann/Hüllsman 2009). Doch können die Leistungen der Mütterrente tatsächlich die Einbußen beim Alterseinkommen, die aufgrund von betreuungsbedingten Erwerbsunterbrechungen entstehen, ausgleichen?

\* Ich danke Lisa Elfering für ihren Beitrag zu Recherche und Quellenaufbereitung. Für hilfreiche Erläuterungen zu den nationalen Regelungen der Rentenleistungen für Elternschaft und Kinderbetreuung danke ich zudem Elvira Gonzalez (Spanien), Joanna Ratajczak-Tucholka (Polen), Klaus Petersen und Ole Beier Sorensen (Dänemark) und Matthieu Leimgruber (Schweiz) sowie Sonja Kovacevic und Anke Möhring für weitere hilfreiche Kommentare. Der vorliegende Beitrag liegt allein in meiner Verantwortung.

Um diese Frage zu beantworten, analysiert dieser Beitrag Länderunterschiede anhand von individuellen und institutionellen Erklärungsfaktoren des *mother pension gap*, der Differenz im individuellen Alterseinkommen von Müttern und kinderlosen Frauen. Hierfür werden Lebenslaufdaten von Frauen in den zwölf europäischen Ländern Belgien, Dänemark, Ost- und Westdeutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Österreich, Polen, Schweden, der Schweiz, Spanien und Tschechien aus dem Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARELIFE) herangezogen und in einer Mehrebenenanalyse mit länderspezifischen Indikatoren verknüpft (Börsch-Supan et al. 2013). Der internationale Vergleich gibt Aufschluss über die Wirkung von Mütterrenten im Vergleich zu anderen institutionellen und strukturellen Faktoren. Der folgende Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über die Ausgestaltung der Rentenleistungen für Elternschaft und Kindererziehung in den einbezogenen europäischen Ländern. Danach werden die Ergebnisse der mikroökonomischen Analyse erläutert. Der Beitrag schließt mit einem Fazit und sozialpolitischen Implikationen.

## 2. MÜTTERRENTEN IN EUROPA

Das Rentensystem wirkt als ‚Vermittler‘ zwischen dem Erwerbsleben und der Altersphase, da es die individuelle Erwerbs- und Familienbiografie auf Grundlage der im Rentensystem festgeschriebenen Regelungen in ein bestimmtes Renteneinkommen ‚übersetzt‘. Somit nimmt es entscheidenden Einfluss darauf, ob Geschlechterungleichheiten des Erwerbslebens im Alter reproduziert werden (Leitner 2001). In Europa sind Rentensysteme vorherrschend, in denen sich die Berechnung der staatlichen Rentenleistungen an der individuellen Erwerbsbiografie orientiert. Daneben existieren in nahezu allen europäischen Ländern, mit Ausnahme der Niederlande, spezifische Rentenanwartschaften für Elternschaft und Kinderbetreuung, die sogenannten Mütterrenten (vgl. *Kasten*; OECD 2014). Die Regelungen zur Berücksichtigung von Elternschaft und Kinderbetreuung sind allerdings

sehr unterschiedlich ausgestaltet. Diese Differenzen lassen sich anhand der Dimensionen Anspruchsberechtigung, maximale Dauer rentenrelevanter Erziehungszeiten, Berechnungsweise und Aufwertung von Teilzeitbeschäftigung erfassen (vgl. *Tabelle 1*).

Wesentliche Unterschiede bestehen bereits in der Anspruchsberechtigung für die Rentenanwartschaften für Kinderbetreuung. In Deutschland und den meisten anderen Ländern sind sie eine generelle Leistung für Eltern. In einigen Ländern, wie Spanien und Tschechien, werden Betreuungszeiten dagegen nur berücksichtigt, wenn tatsächlich eine Erwerbsunterbrechung vorliegt. Zudem variiert die maximale Dauer rentenrelevanter Erziehungszeiten. Zumeist werden zwischen einem und vier Jahren Elternzeit pro Kind in der gesetzlichen Rente berücksichtigt, in der Schweiz sogar bis zu 16 Jahre (vgl. *Kasten*; Horstmann/Hüllsman 2009; OECD 2014).

Auch bei der Berechnungsweise der Rentenanwartschaften für Kindererziehungszeiten bestehen im europäischen Vergleich starke Unterschiede. Insgesamt dominiert die Gewährung von einheitlichen Anwartschaften, die jedoch in der Höhe von Land zu Land variieren. In einigen Ländern, beispielsweise Belgien, orientiert sich die Berechnung der Rentenanwartschaften dagegen am zuvor erzielten Arbeitslohn. Somit wird hier ein stärkerer Bezug zur individuellen Erwerbsbiografie hergestellt. In anderen Ländern, beispielsweise Deutschland, wird über die Mütterrente hinaus anschließende betreuungsbedingte Teilzeitarbeit im Rentensystem aufgewertet.

Je nach Ausgestaltung der Rentenleistungen für Elternschaft und Kindererziehung können sie dem Ziel der Verbesserung der Einkommenslage von Müttern im Alter allerdings auch entgegenwirken. So entstehen durch lange Berücksichtigungszeiten



**Dr. Katja Möhring**

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

[katja.moering@uni-bremen.de](mailto:katja.moering@uni-bremen.de)

### **Best-Practice Beispiele zur Berücksichtigung von Erziehungsleistung im Rentensystem**

**Niederlande:** In den Niederlanden existieren keine speziellen Rentenanwartschaften für Kindererziehung oder Elternschaft. Die staatliche Rente ist eine universelle Basisrente und deckt beitragsfreie Zeiten automatisch ab. Hier hat jeder Bürger unabhängig von seiner Beschäftigungshistorie Anspruch auf Rentenleistungen (2008 in jährlicher Höhe von 12.718 Euro für Singles und 17.380 Euro für Paare). Ähnliche Systeme existieren in Dänemark und Schweden (OECD 2014).

**Schweden:** Hier sind die Rentenanwartschaften für die Betreuung von Kindern unter vier Jahren besonders flexibel ausgestaltet. Es existieren drei Berechnungsvarianten, von denen die jeweils günstigste angewendet und automatisch dem Partner mit dem niedrigeren Einkommen gutgeschrieben wird (Horstmann/Hüllsman 2009).

**Schweiz:** Seit 1997 werden für die Betreuung von Kindern von bis zu 16 Jahren für jedes Jahr Rentenanwartschaften in dreifacher Höhe der Grundrente berechnet – und dies zusätzlich zu einer etwaigen Erwerbstätigkeit. Die Anwartschaften werden zwischen den Eltern aufgeteilt (Eidgenössische Kommission für Frauenfragen 2009).

oder die Koppelung an Nichterwerbstätigkeit Anreize gegen eine Wiederaufnahme von Beschäftigung. Dies wirkt sich dann langfristig negativ auf die Rentenanwartschaften von Müttern aus (Samek Lodovici et al. 2011). Daher wird im Folgenden die Wirkung der Mütterrenten im Zusammenspiel mit dem Erwerbsverhalten von Frauen sowie weiteren institutionellen Faktoren anhand einer mikroökonomischen Analyse untersucht.

### 3. ERGEBNISSE DER MIKRO-ÖKONOMETRISCHEN ANALYSE

Für die empirischen Analysen werden die Daten des Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe und insbesondere die Lebenslaufdaten der dritten Welle (SHARELIFE, erhoben 2008/09) herangezogen (Börsch-Supan et al. 2011). Diese Datenbasis enthält retrospektive Angaben zu den Erwerbs- und Familienbiografien von älteren Personen aus zwölf europäischen Ländern. In der Analyse werden die individuellen Einkommen jener Frauen aus dem SHARELIFE-Sample betrachtet, die zum Befragungszeitpunkt sechzig Jahre oder älter und in Rente waren. Dies sind insgesamt 7.318 Frauen der Geburtsjahrgänge 1908 bis 1947. Alle Einkommen sind logarithmiert und für den internationalen Vergleich kaufkraftbereinigt, fehlende Werte wurden mit einem multiplen Imputationsverfahren ersetzt. Der Einkommensabstand zwischen Müttern und kinderlosen Frauen wird zunächst anhand von länderspezifischen Regressionsmodellen analysiert. Dabei fällt der *mother pension gap* in den in die Analyse einbezogenen Ländern höchst unterschiedlich aus (Abbildung 1). In allen Ländern bis auf Ostdeutschland ist das vorhergesagte Alterseinkommen von Müttern ge-

ringer als jenes von kinderlosen Frauen (äußere Balken). Allerdings ist dieser Abstand nicht überall statistisch signifikant. So sind in den skandinavischen Ländern sowie in Tschechien, den Niederlanden und der Schweiz die Alterseinkommen von Müttern nicht signifikant geringer. In einem zweiten Schritt werden erwerbsbiografische Faktoren zur Gesamtzahl der Jahre in Beschäftigung und zum Anteil von Teilzeiterwerbstätigkeit als Kontrollvariablen in die Regressionsmodelle aufgenommen. Wird für diese erwerbsbiografischen Faktoren kontrolliert, bleibt der Einkommensabstand zwischen Müttern und kinderlosen Frauen lediglich in Spanien, Belgien und Westdeutschland statistisch signifikant (innere Balken). Folglich lässt sich in diesen drei Ländern der *mother pension gap* nicht allein anhand der verringerten Arbeitsmarktpartizipation von Müttern erklären.

Da die Unterschiede der Alterseinkommen von Frauen nicht allein durch individuelle Charakteristika erklärbar sind, müssen institutionelle Einflussfaktoren zur Erklärung herangezogen werden. *Abbildung 2* zeigt den *mother pension gap* (Y-Achse) in Relation zur maximalen Dauer rentenrelevanter Kindererziehungszeiten (X-Achse). Es besteht kein eindeutiger Zusammenhang zwischen beiden Faktoren. Ein besonders geringer *mother pension gap* findet sich sowohl in den Niederlanden und in Dänemark, wo in den allgemeinen staatlichen Rentensystemen keine Möglichkeit zur Anrechnung von Kindererziehungszeiten existiert, als auch in Schweden und Tschechien, wo mit vier Jahren eine vergleichsweise lange Kindererziehungszeit bei der Rentenberechnung geltend gemacht werden kann. Dagegen ist der Einkommensabstand zwischen Frauen mit und ohne Kind in Ländern wie Spanien und Westdeutschland relativ groß, obwohl die maximale Dauer der rentenrelevanten Kindererziehungszeiten im Mittelfeld liegt. Anhand von

Tabelle 1:  
Anrechnung von Elternschaft  
und Kindererziehungszeiten  
in staatlichen Rentensystemen  
in Europa

Dimension	Ausprägung	Länder
Anspruchsberechtigung	Generelle Leistung für Elternschaft	AT, CH, DE, DK, BE, FR, SE, PL
	Nur bei Erwerbsunterbrechung	CZ, ES, IT
Maximale Dauer (pro Kind)	Keine bis unter ein Jahr	NL, DK
	Ein Jahr bis zwei Jahre	BE, DE, IT, AT, ES, FR
	Drei bis vier Jahre	PL, DE, AT, CZ, SE
	Mehr als vier Jahre	CH
Berechnungsweise	Einheitlicher Betrag	AT, CH, DE, PL
	Einkommensbezogen	BE, CZ, DK, ES, IT
	Flexibel oder Kombination	SE, FR
Aufwertung von anschließender Teilzeitbeschäftigung	Vorhanden	BE, DE, ES
	Nur für Geringverdiener	FR, IT
	Keine Aufwertung	AT, CH, CZ, DK, NL, PL, SE

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von EKF 2014; Horstmann/Hüllsman 2009; OECD 2014 und Samek Lodovici et al. 2011; dargestellt ist jeweils die aktuellste Regelung.

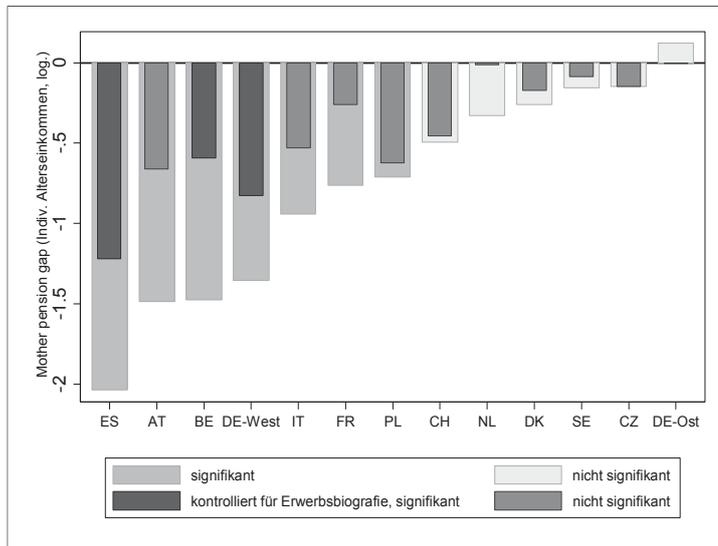


Abbildung 1:  
Mother pension gap nach  
Land, ohne und mit Kontrolle  
der Erwerbsbiografie

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von SHARE Wellen 1-3.  
Geschätzte Koeffizienten der länderspezifischen linearen Regressionsmodelle für das  
individuelle Alterseinkommen (multipliziert, logarithmiert, kaufkraft-bereinigt)  
von Frauen älter als 60 Jahre; (Signifikanzniveau  $p \leq 0,05$ );

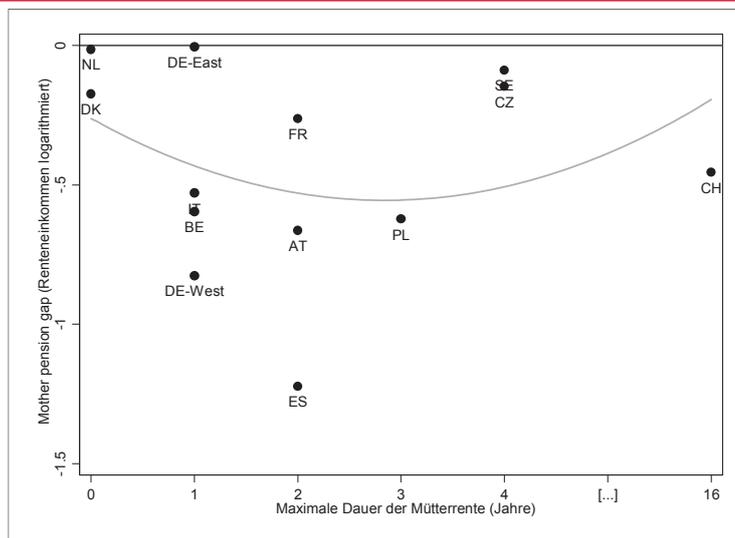


Abbildung 2:  
Mother pension gap und  
Rentenleistung für Kinder-  
erziehung (Dauer)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von SHARE Wellen 1-3.  
Für Deutschland wurde der Wert von 1 für vor 1992 geborene Kinder zugrunde gelegt,  
da dieser für die bereits verrenteten Frauen im Analysesample gilt.

gemeinsamen Mehrebenenregressionen für alle Länder wird dieses Ergebnis bestätigt. Auch für die weiteren Charakteristika der Mütterrenten (Anspruchsberechtigung, Berechnungsweise, Aufwertung von Teilzeitarbeit) finden sich keine signifikanten Effekte auf die Differenz im Alterseinkommen von Frauen mit und ohne Kind. Insgesamt zeigt sich, dass die Rentenleistungen für Kindererziehungszeiten keinen wesentlichen Einfluss auf den Einkommensabstand zwischen Müttern und kinderlosen Frauen haben. Ein besonders geringer *mother pension gap* wird unter höchst unterschiedlichen Gegebenheiten erzielt: In den Niederlanden, wo es im staatlichen Basis-

rentensystem keine speziellen Rentenleistungen für Kindererziehung gibt, aber auch in Schweden, wo diese Leistungen recht großzügig und flexibel ausgestaltet sind. Dagegen besteht beispielsweise in Österreich trotz ebenfalls hoher Mütterrenten ein großer Abstand zwischen den individuellen Renteneinkommen von Frauen mit und ohne Kind. Der Einfluss weiterer institutioneller Faktoren wird in einem letzten Schritt wiederum anhand von Mehrebenenregressionen geprüft. Im Gegensatz zu den Mütterrenten haben sowohl der allgemeine Aufbau des Rentensystems als auch die Geschlechterungleichheit im Erwerbsleben signifikante Effekte auf den Einkommensabstand zwischen Frau-

en mit und ohne Kind.<sup>1</sup> So fällt der *mother pension gap* je größer aus, desto ausgeprägter die allgemeine Geschlechterungleichheit im Erwerbsleben in einem Land ist. In Bezug auf das Rentensystem ist relevant, wie stark der einkommensbezogene Charakter der staatlichen Rente ausgeprägt ist. Der Einkommensabstand zwischen Müttern und kinderlosen Frauen ist signifikant verringert, wenn das Rentensystem über einkommensunabhängige Basis- oder Grundrenten verfügt.

#### 4. FAZIT

Die empirischen Ergebnisse haben zunächst gezeigt, dass der Abstand zwischen den individuellen Alterseinkommen von Müttern und kinderlosen Frauen in den meisten europäischen Ländern durch die geringere Erwerbsbeteiligung von Müttern bedingt ist. Der *mother pension gap* fällt jedoch von Land zu Land höchst unterschiedlich aus und kann nicht überall allein durch die geringere Erwerbsbeteiligung von Müttern erklärt werden. Dies trifft unter anderem auf Westdeutschland zu. Die gegenwärtig stark diskutierten Mütterrenten haben im internationalen Vergleich keinen wesentlichen Effekt auf das Alterseinkommen von Müttern. Sie können die durch betreuungsbedingte Erwerbsunterbrechungen entstehenden Einkommenseinbußen im Alter nicht kompensieren. Der allgemeine Aufbau des Rentensystems hat dagegen einen starken Einfluss auf den *mother pension gap*. Verfügt ein Land über Rentenelemente, die ein ausreichendes Renteneinkommen unabhängig von der Beschäftigungshistorie garantieren, ist die Einkommensposition von Müttern im Alter signifikant verbessert. Gleiches gilt für Länder, in denen die Geschlechterungleichheit bereits im Erwerbsleben gering ist.

In Bezug auf die gegenwärtige Situation in Deutschland ist daher zu schlussfolgern, dass sich eine Kompensation des negativen Effekts von Kindererziehungszeiten auf das spätere Renteneinkommen nicht durch einzelne Maßnahmen wie einer geringfügigen Erhöhung der Mütterrente erreichen lässt. Vielmehr müssen die strukturellen Bedingungen in Bezug auf die Erwerbszentrierung staatlicher Rentenleistungen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Erwerbsleben reformiert werden.

<sup>1</sup> Zum Aufbau des Rentensystems wurde ein Indikator zur Ausgestaltung von Basis- und Grundrenten herangezogen (Lodovici et al. 2011). Der Indikator zur Geschlechterungleichheit bezieht sich auf die Unterschiede in den Erwerbskarrieren von Frauen und Männern im SHARELIFE-Sample.

## LITERATUR

Börsch-Supan, Axel; Brandt, Martina; Schröder, Mathis, 2013: "SHARELIFE — One century of life histories in Europe", *Advances in Life Course Research*, 18, 1: 1-4.

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF, 2009: *Frauen Macht Geschichte. Zur Geschichte der Gleichstellung in der Schweiz 1848-2000, Die Stellung der Frau in der AHV und der beruflichen Vorsorge*; [http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00444/00517/index.html?lang=de#sprungmarke0\\_0](http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00444/00517/index.html?lang=de#sprungmarke0_0) [abgerufen am 26.05.2014].

European Commission (2013): *The Gender Gap in Pensions in the EU*; DOI: 10.2838/43810.

Horstmann, Sabine; Hüllsman, Joachim, 2009: *The Socio-economic Impact of Pension Systems on Women*; <http://ec.europa.eu/social/Bl0Sservlet?docId=5001&langId=en> [abgerufen am 15.03.2014].

Leitner, Sigrid, 2001: "Sex and Gender Discrimination Within EU Pension Systems", *Journal of European Social Policy*, 11, 2: 99-115.

OECD, 2014: *Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing.

Samek Lodovici, Manuela; Crepaldi, Chiara; Corsi, Marcella, 2011: *The socio-economic impact of pension systems on the respective situations of women and men and the effects of recent trends in pension reforms*. Synthesis Report financed by and prepared for the use of the European Commission; [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/equal\\_economic\\_independence/pensions\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/equal_economic_independence/pensions_report_en.pdf) [abgerufen am 14.03.2014].

# Problem Altersarmut? Reformkorridore deutscher Alterssicherungspolitik

In den vergangenen Jahren war ein deutliches ‚Wiedererwachen‘ der wissenschaftlichen und politischen Diskussion über Altersarmut zu beobachten (Brettschneider 2012: 149f.). Doch während die Zahl der entsprechenden Problemdiagnosen und Politikvorschläge steigt, fehlte bislang eine gründliche Auseinandersetzung mit den Ansichten der politisch relevanten Akteure. Meine im vergangenen Jahr angenommene Dissertation widmet sich dieser bisherigen Forschungslücke und wird im August im Campus-Verlag veröffentlicht; die wesentlichen Ergebnisse sollen hier überblicksartig dargestellt werden.

Nach der Umstellung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) auf umlagefinanzierte und lohngebundene Lebensstandardsicherung durch die ‚große Rentenreform‘ von 1957 verlor das traditionelle Problem der Armut im Alter sukzessive an Bedeutung. Schon der zuletzt erheblich gestiegene Bezug der Fürsorgeleistung ‚Grundsicherung im Alter‘ lässt indes vermuten, dass die historisch beispiellose fast vollständige Armutsfreiheit im Ruhestand nicht länger Bestand haben wird. Dafür sprechen zwei wesentliche Entwicklungen, die das allgemeine Sicherungspotenzial in kollektiver und individueller Hinsicht schwächen: die Einschnitte in den hergebrachten Rentenleistungskatalog und der Wandel der Arbeitswelt (Bogedan/Rasner 2008). Gemeinsam haben sie zur Folge, dass die zuvor zwar nicht mehr explizit,<sup>1</sup> aber wegen des recht hohen GRV-Leistungsniveaus und überwiegend ‚normkonformer‘ Erwerbskarrieren strukturell (Dedring et al. 2010: 8f.) armutsvermeidende öffentliche Sicherungskonfiguration, diese Fähigkeit sukzessive einbüßt. So muss schon heute ein durchschnittlich verdienender Beschäftigter etwa 28 Jahre arbeiten, um eine Rente über dem Sozialhilfeniveau zu erreichen; ein Anstieg auf weit über dreißig Jahre ist wegen des weiter sinkenden Rentenniveaus zu erwarten (Steffen 2011: 17). Zudem wurden Maßnahmen des sozialen Ausgleichs reduziert bzw. im Sinne einer Honorierung statt

Problembearbeitung restrukturiert (Brettschneider 2012: 154f.), und der Bedeutungsgewinn privater Vorsorge bewirkt tendenziell noch eine weitere Stärkung der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz. Mit einer insgesamt geringeren Leistungsfähigkeit der GRV geht also eine Verschärfung der implizit aufgestellten Erwerbsnorm einher: Der Einzelne ist stärker denn je darauf angewiesen, fast ununterbrochen in einem Normalarbeitsverhältnis (NAV – Beschäftigung in Vollzeit, unbefristet, nicht in Leiharbeit und mit hinreichender Entlohnung) zu stehen.

Dies ist aber keineswegs mehr flächendeckend der Fall – ging doch das Wachstum des Arbeitsmarktes mit einem klaren relativen (zwischenzeitlich gar absoluten) Bedeutungsverlust des NAV ‚zugunsten‘ atypischer Beschäftigung und unzureichend abgesicherter ‚Soloselbständigkeit‘ einher, und weisen viele Personen von Langzeitarbeitslosigkeit durchlöcherter Erwerbskarrieren auf. Simonson et al. (2012: 7) zeigen anhand von Clusteranalysen, dass Erwerbsverläufe mit vielen oder langen Episoden der eingeschränkten oder ganz fehlenden Vorsorgefähigkeit in beiden Geschlechtern und Landesteilen (aber gerade in Ostdeutschland) drastisch an Bedeutung gewonnen haben. Projektionsstudien zukünftiger Renten- bzw. Alterseinkommen (etwa Steiner/Geyer 2010; Heien/Kortmann/Schatz 2007) beschreiben in diesem Sinne das generelle Szenario rückläufiger oder sehr niedriger Zahlbeträge, von dem nur westdeutsche Männer auch weiterhin ganz überwiegend ausgenommen seien.

Diese weitgehend akzeptierte These zunehmender Sicherungsdefizite und Fürsorgebedarfe hat eine breite Literatur entstehen lassen, die Vorschläge zur Lösung des vermuteten Problems entwickelt (etwa Hinrichs 2008), sich typologisierend mit entsprechenden Ansätzen auseinandersetzt (etwa Loose/Thiede 2006), und schließlich auch Bewertungen vornimmt (etwa Meinhardt 2011). Bestenfalls kursorisch sind indes Betrachtungen der Umsetzungschancen derartiger Modelle im Lichte der Positionen relevanter Akteure, und ohnehin mangelt es an aktuellen (denn bisher nur: Hegelich 2006; Nissen 1990) und gleichzeitig detaillierten (denn für die Untersuchung des spezifisch deutschen Falles zu überblicksartig: Häusermann 2010) Studien dieser Ideenlandschaft.

<sup>1</sup> Anders als vor der Rentenreform 1957 und in den meisten anderen Industriestaaten gibt es in der Bundesrepublik keine Mindest- oder gar Grundrentenmechanismen. Stattdessen werden Rentner mit unzureichenden Anwartschaften direkt an das ‚Auffangnetz‘ der Grundsicherung verwiesen.



**Dr. Magnus Brosig**

ist seit November 2013 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaats“. Seine Forschungsschwerpunkte sind Alterssicherung und die Analyse der Ideen sozialpolitischer Akteure.

[magnus.brosig@uni-bremen.de](mailto:magnus.brosig@uni-bremen.de)

Ziel meiner Dissertation war nun eben eine solche systematische und umfassende Ermittlung des normativen und deskriptiven ‚Wissens‘ (Nullmeier/Rüb 1993) politikmächtiger Akteure, um aus diesem in Anlehnung an Hegelich (2006) ‚Reformkorridore‘ deutscher Alterssicherungspolitik abzuleiten – also die durch Interessen und Durchsetzungsfähigkeit begrenzte Menge „der reell zur Verfügung stehenden Entscheidungsmöglichkeiten“ (Hegelich 2006: 140, 54). Ein solcher Ansatz, der Veränderungspotenziale aus der spezifischen Ideen- und Einflusskonfiguration zentraler Akteure ableitet, besitzt eine offensichtliche Nähe zu den Konzepten *Advocacy Coalition Framework* (ACF; Sabatier 1998) und Vetospielermodell (Tsebelis 2002), weicht allerdings auch in einigen Punkten von ihnen ab. So teilt er mit dem ACF zwar die Betrachtung spezifischer *policy subsystems*, in denen Akteure ausgehend von Wertvorstellungen Probleme wahrnehmen und Lösungsideen formulieren, geht aber nicht von fundamentalen *advocacy coalitions* mit geteilten ‚Politikbildern‘ aus, denen diese im politischen Prozess Geltung verschaffen wollen. Anders als der Vetospieleransatz, der ihm mit seiner ausgeprägt individualistischen und letztlich nur auf konkrete Outputpräferenzen abstellenden Betrachtung insofern näher steht, konzipiert er die Akteure aber auch nicht als unbedingte Vetospieler, die in Einzelsituationen ohne strukturelle Kooperationsbereitschaft entscheiden und so den Möglichkeitsraum für politischen Wandel eng begrenzen.

‚Reformkorridore‘ bezeichnen hier keine konkreten, üblicherweise nur kurzzeitig offenstehenden „Handlungsfenster“ (Kingdon 2003: 182), sondern abstraktere (also auch Koalitionsvereinbarungen ausblendende) und mittelfristig stabile politische Handlungsoptionen. Sie beziehen sich nicht allgemein auf das Feld der Alterssicherungspolitik,

sondern sind spezifisch für Teilbereiche (Lebensstandardsicherung: GRV + Riester-Rente u.ä.; Armutsbekämpfung: Grundsicherung), Ansätze (transformierend oder ergänzend) und Politikdimensionen zu bestimmen. In Anlehnung an den Vorschlag von Bonoli/Palier (1998), sozialpolitische Programme nach Zugang, Leistungsstruktur, Finanzierung und Verwaltung zu unterscheiden, wurden für die Alterssicherung sechs zentrale Dimensionen entwickelt, sodass sich Korridore im hier verstandenen Sinne grundsätzlich in 24 verschiedenen Feldern herausbilden können:

- Vorleistungsabhängigkeit: Welche Vorleistung wird erwartet, und wie findet sie ihren Niederschlag in der sozialpolitischen Leistung?
- Bedürftigkeitsprüfung: Inwiefern wird ein Bedarf bei der Bemessung der Leistung berücksichtigt?
- Sicherungsniveau: Welches Leistungsniveau ist bei Erbringung der Vorleistung zu erwarten?
- Deckungsgrad: Wer hat grundsätzlich Zugang zur Leistung?
- Private Vorsorge: Inwiefern ist private Vorsorge Voraussetzung zur Erreichung des Sicherungsziels?
- Steuerfinanzierung: In welchem Ausmaß erfolgt die Leistungsfinanzierung durch Steuergelder? Relevante Interessentinhaber sind die wesentlichen im Alterssicherungsnetzwerk vertretenen Kollektivakteure, wobei qualitative und quantitative Unterschiede bestehen: Als unmittelbar einflussreich und damit potenziell korridorbildend gelten die nach historischer Sitzstärke und Regierungsbeteiligung gewichteten, überwiegend seit der Wiedervereinigung im Bundestag vertretenen Parteien CDU/CSU, SPD, FDP, Grüne und Linke bzw. deren Vorgänger. Ihnen sind als ‚ideelle Vetospieler‘ (Wiß 2011) ohne formale Einspruchsmöglichkeit, aber durchaus mit politischem Gewicht (sie können Korridore bestärken oder schwächen) die Sozialpartner, Rentenversicherungsträger, Versicherer und Sozialverbände nachgeordnet. Akteuren wird die Fähigkeit und der Wille zu politischen Kompromissen zugeschrieben, und anders als im Vetospielermodell wird die Möglichkeit beschränkter Bestimmtheit bedacht: ein Akteur muss sein Lösungsideal nicht ‚unbedingt wollen‘. Aus forschungspraktischen Gründen wird den einzelnen Akteuren bei der Ideenausbildung Autarkie unterstellt und diskursive Prozesse und Effekte werden ausgeblendet. Um annähernd sicherzustellen, dass Lösungspräferenzen tatsächlich ‚eigentlichen‘ Ideen entspringen, werden neben dieser unmittelbar korridorrelevanten Wissensdimension auch Problemwahrnehmungen und vorgelagerte Wertvorstellungen beleuchtet. Zuletzt wird, um eine zeitweilige Stabilität von Korridoren postulieren zu können, den ermittelten Lösungsidealen bei gegebenen Werten und Problememp-

findungen Konstanz unterstellt – zum Ausschluss ideeller ‚Umbruchsituationen‘ sind also nur Positionen aus einem Zeitraum mit relativ gleichbleibendem alterssicherungspolitischen Kontext zu verwenden.

Eine erste Betrachtung mutmaßlicher Akteursideen auf Grundlage der politikwissenschaftlichen Literatur muss im Hinblick auf ‚außenseiterfreundliche‘ Rentenpolitik ernüchtern: Danach (etwa Rueda 2005; von Winter 1997) ist insgesamt von einer Dominanz ausgesprochen leistungsorientierter Interessenlagen in einem recht strukturkonservativen Akteursnetzwerk auszugehen, die möglichen Maßnahmen für die effektive Alterssicherung von Randgruppen des Arbeitsmarktes eher entgegenstehen dürfte. Jene Träger ‚schwacher Interessen‘ (von Winter/Willems 2000) sähen sich demnach Arbeitgebern gegenüber, die ein kostengünstiges, aber anreizsetzendes Rentensystem wünschen, Gewerkschaften, die der Facharbeiterschaft als Kernklientel leistungsäquivalente Alterseinkünfte sichern wollen, Versicherern, die das Äquivalenzprinzip betonen, Umverteilung skeptisch sehen und teilweise private Vorsorge propagieren, und schließlich und insbesondere Parteien, die ebenfalls überwiegend für ein leistungsbezogenes und relativ sparsames Sicherungssystem plädieren. Eine advokatorische Vertretung (von Winter/Willems 2000: 25) hätten sie bestenfalls von Sozialverbänden, Linken und Grünen als vergleichsweise marginalen Akteuren zu erwarten, und tatsächlich bestätigt die genauere Untersuchung die skizzierten Vermutungen.

Jene Analyse basiert auf einem gezielt zusammengestellten Korpus aus etwa 800 Quellen (Presseartikel, Parlamentsdrucksachen, Wahl- und Parteiprogramme, Jahres- und Geschäftsberichte, Positionspapiere etc.), der eine umfassende Betrachtung alterssicherungspolitischer Positionen von Mitte der 1990er Jahre bis Ende 2012 ermöglicht. Sämtliche relevanten Aussagen – insgesamt etwa 3.000 – wurden zu diesem Zweck systematisch als Wert-, Problem- oder Lösungsäußerung eingestuft und detailliert kodiert. Dazu wurden für die sechs Programmdimensionen spezifische Ordinalskalen mit jeweils fünf Merkmalsausprägungen (von ‚kein‘, ‚sehr niedrig‘ bis ‚sehr hoch‘) entwickelt, wobei implizit von einem Intervallcharakter mit gleichmäßigen Übergängen ausgegangen wird. Die sich daraus ergebende Möglichkeit klar nachvollziehbarer Zwischenwerte ist für die Bestimmung von Reformkorridoren – von mir definiert als „kleinstmögliche, höchstens ein Viertel umfassende Teile des Optionsraums, die von einer absoluten Mehrheit der nach ihrem Einfluss gewichteten Parteien belegt sind“ – von entscheidender Bedeutung: Für die hier zur Korridorfindung betrachtete distinkte Alterssicherungspolitikphase

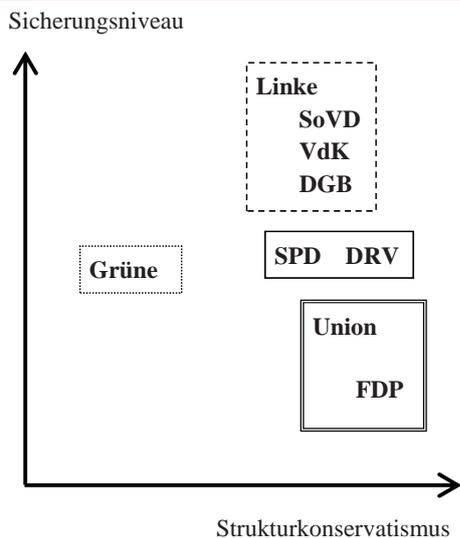
seit 2007, die an die Phase der ‚kostenbewussten‘ Reform anschließend ungleich stärker von einer Outputorientierung geprägt ist, werden aus den Aussagen in den 24 verschiedenen Bereichen Mittelwerte gebildet, die letztlich die allgemeine Position eines Akteurs in einem Teilbereich anzeigen und keineswegs genau einer vorab definierten Merkmalsausprägung entsprechen müssen.

Die systematische Auswertung zeigt, dass Alterssicherung ganz überwiegend in den tradierten Bahnen gedacht wird: Der Strukturkonservatismus (verstanden als Unterstützung eines ausgesprochen äquivalenzorientierten, lohnarbeitszentrierten Systems) ist anhaltend hoch, und ein ‚modernistischer‘ Wunsch nach ‚Überwindung‘ des Status quo wird nur sporadisch von Seiten der Grünen geäußert. Deutlichere Unterschiede zeigen sich allerdings hinsichtlich des gewünschten Sicherungsniveaus. Greift man auf das (für konkrete Korridore aber irrelevante!) Koalitionskonzept des ACF zurück, so lässt sich zunächst eine Gruppe der ‚kostenorientierten Reformer‘ aus Unionsparteien, FDP, BDA und GDV ausmachen, die eine möglichst niedrige Kostenbelastung wünscht und die zurückliegenden Reformen des unbedingt äquivalenzorientierten Systems klar befürwortet. Ein hinreichendes Leistungsniveau formuliert sie auch heute bestenfalls selten als Ziel, und Altersarmut hält sie für relativ unproblematisch – entsprechende Problemlösungsmaßnahmen erscheinen ihr bestenfalls aus ‚kollektiven‘ Gründen zur Bewahrung der Systemlegitimität sinnvoll (Vorsorge muss sich lohnen).

Ihr steht die Gruppe der ‚Bewahrer‘ aus Linken, DGB und Sozialverbänden gegenüber, die zwar ausgesprochen sozialleistungsfreundlich, aber offenbar im Sinne der Klientelinteressen (heutige Rentner und Facharbeiter als GRV-Profiteure) ebenfalls strukturkonservativ auftritt. Zur Bekämpfung einer klar problematisierten Altersarmut betont sie dementsprechend nicht etwa genuin neue Maßnahmen wie eine bedingungslose Grundrente, sondern sieht das politische Ideal eher in einer Rückkehr zur umfassend lebensstandardsichernden GRV mit flankierenden Maßnahmen (Rente nach Mindestentgeltpunkten etc.).

Zwischen diesen Gruppen stehen SPD und Rentenversicherer als ‚Übergang‘, die stärker als die ‚Reformer‘ ein effektives Sicherungsziel erreicht sehen wollen und durchaus auch ein ‚individuelles‘ Armutproblem beschreiben, anders als die ‚Bewahrer‘ aber im Wesentlichen an den Reformen festhalten. Schließlich treten die Grünen mitunter als ‚Modernisierer‘ auf und betonen dabei ein breites Nachhaltigkeitsideal, wonach zur finanziellen Stabilisierung durchaus deutliche Einschnitte in den Sicherungskatalog notwendig waren, Alterssicherungspolitik sich andererseits aber auch of-

Abbildung 1:  
Alterssicherungspolitische  
Advocacy Coalitions



Hinweis: doppelte Linie=kostenorientierte Reformer; einfache Linie=Übergang; gestrichelte Linie=Bewahrer; gepunktete Linie=Modernisierer.

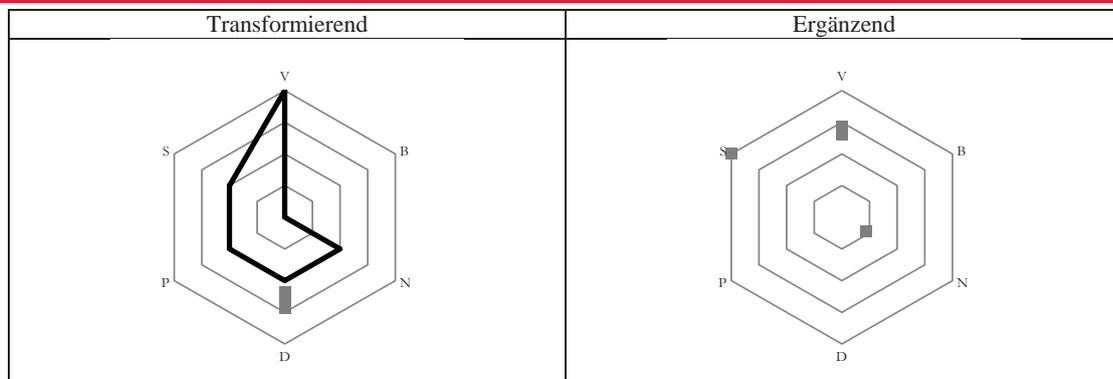
fensiv der Bearbeitung neuer Bedarfe widmen und insofern stets ‚aktuell‘ sein müsse. Betrachtet man den Einfluss der verschiedenen *advocacy coalitions*, so ist wohl den ‚kostenorientierten Reformern‘ das größte Potenzial zuzuschreiben, während die ‚Bewahrer‘ anhaltend eine Oppositionsrolle einnehmen und selbsternannte progressive Positionen nur marginal vertreten werden. Radikale Reformen zugunsten aller altersarmen Personen ungeachtet ihrer Vorleistung sind also kaum zu erwarten. Es herrscht eben kein allgemeiner Konsens darüber, dass zeitnah einer umfassenden Altersarmut zu begegnen wäre, und wo doch ein Problem beschrieben wird, so will man den Status quo mit äquivalenzorientierter GRV und streng nachgeordneter Grundsicherung in der Regel bei beschränkten Reformen beibehalten. Die

allgemeine Ablehnung einer auch nur impliziten Aufwertung der Grundsicherung im Alter durch Tendenzen zur Annäherung oder gar Vermischung von Lebensstandardsicherung und Armutsbekämpfung hat zur Folge, dass die ohnehin wenigen Reformkorridore (in der Regel gebildet durch Union und SPD) sich auf das erstgenannte System beschränken und das Fürsorgesystem weder eine Änderung noch eine Ergänzung erfahren soll, wie auch die stringente Zusammenführung der Akteurspositionen in der quantitativen Korridorbestimmung zeigt:

Die vier Reformkorridore deuten darauf hin, dass die GRV in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung umgebaut werden könnte (höherer Deckungsgrad), und dass ein sie ergänzendes System (kompatibel wäre etwa die frühere Rente nach Mindesteinkommen) eine etwas niedrigere Vorleistungsabhängigkeit mit einem niedrigen Leistungsniveau verbindet, dabei aber über Steuern finanziert werden müsste. Selbst für Altersarme mit vielen Versicherungsjahren ergeben sich also nur eingeschränkt hilfreiche Reformperspektiven, während solche ohne ‚hinreichenden‘ Verdienst offensichtlich weiter ausschließlich auf die Grundsicherung verwiesen werden sollen.

Insgesamt ist eine substanzielle Offenheit gegenüber den Interessen der ‚Außenseiter‘ wie vermutet kaum erkennbar – sind doch weiterhin ganz überwiegend die Belange der ‚Normerfüller‘ Ausgangspunkt der Überlegungen. Die politische Altersarmutsdebatte der vergangenen Jahre, dies ist deutlich geworden, hat größtenteils gerade keinen umfassenden Schutz vor einem Grundsicherungsbezug zum Ziel. Vielmehr geht es wesentlichen Akteuren darum, die durch die anhaltend befürworteten Rentenniveaueinkürzungen und durch (‚unverschuldete‘) atypische Beschäftigung gefährdete Unterscheidung von ‚verdienter‘ Alterssicherung und voraussetzungslosem Fürsorgebezug wieder

Abbildung 2:  
Reformkorridore im  
Politikfeld  
Lebensstandardsicherung



Legende: V=Vorleistungsabhängigkeit, B=Bedürftigkeitsprüfung, N=Sicherungsniveau, D=Deckungsgrad, P=Private Vorsorge, S=Steuerfinanzierung. Die positive Ausprägung eines Merkmals steigt jeweils mit dem Abstand vom Nullpunkt – die Verortung am Rand des Diagramms steht also für Ausprägungen wie ‚sehr hoch‘, während eine Markierung im Zentrum ‚kein‘ oder ‚sehr niedrig‘ bedeutet. Reformkorridore sind grau als Teilstück des entsprechenden Dimensionsstrahls markiert; der institutionelle Status quo, also die GRV mit ausdrücklich erwarteter privater Zusatzvorsorge, ist zum Vergleich mit schwarzen Linien abgetragen.

zu stärken, die ihnen für die dauerhafte Akzeptanz des beitragsfinanzierten Pflichtsystems von entscheidender Bedeutung zu sein scheint.

## LITERATUR

- Bogedan, Claudia; Rasner, Anika, 2008: „Arbeitsmarkt x Rentenreformen = Altersarmut?“, *WSI-Mitteilungen* 61, 3: 133–138.
- Bonoli, Giuliano; Palier, Bruno, 1998: „Changing the politics of social programmes: innovative change in British and French welfare reforms“, *Journal of European Social Policy* 8, 4: 317–330.
- Brettschneider, Antonio, 2012: „Legitimitätsprobleme der ‚Basissicherung‘. Die deutsche Alterssicherungspolitik nach dem Paradigmenwechsel“, *Zeitschrift für Sozialreform* 58, 2: 149–173.
- Dedring, Klaus-Heinrich; Deml, Jörg; Döring, Diether; Steffen, Johannes; Zwiener, Rudolf, 2010: *Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Häusermann, Silja, 2010: *The politics of welfare state reform in continental Europe: modernization in hard times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heglich, Simon, 2006: *Reformkorridore des deutschen Rentensystems*. Wiesbaden: Springer VS.
- Heien, Thorsten; Kortmann, Klaus; Schatz, Christof, 2007: *Altersvorsorge in Deutschland 2005*. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund.
- Hinrichs, Karl, 2008: „Kehrt die Altersarmut zurück? Atypische Beschäftigung als Problem der Rentenpolitik“, in: Giuliano Bonoli; Fabio Bertozzi (Hg.), *Les nouveaux défis de l'Etat social / Neue Herausforderungen für den Sozialstaat*. Lausanne/Bern: Haupt Verlag, 19–36.
- Kingdon, John W., 2003: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York; Longman Publishing Group.
- Loose, Brigitte; Thiede, Reinhold, 2006: „Alterssicherung: Auch in Zukunft armutsfest? – Optionen der Armutsprävention in der Alterssicherung“, *RVaktuell* 53, 12: 479–488.
- Meinhardt, Volker, 2011: *Konzepte zur Beseitigung von Altersarmut*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Nissen, Sylke, 1990: „Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit“, in: Georg Vobruba (Hg.), *Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung*. Frankfurt a. M.; Suhrkamp, 233–299.
- Nullmeier, Frank; Rüb, Friedbert, 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik: vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag.
- Rueda, David, 2005: „Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties“, *American Political Science Review* 99, 1: 61–74.
- Sabatier, Paul A., 1998: „The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe“, *Journal of European Public Policy* 5, 1: 98–130.
- Simonson, Julia; Kelle, Nadiya; Romeu Gordo, Laura; Grabka, Markus M.; Rasner, Anika; Westermeier, Christian, 2012: Ostdeutsche Männer um 50 müssen mit geringeren Renten rechnen, *DIW-Wochenbericht* 23: 3–13.
- Steffen, Johannes, 2011: *Niedriglohn und Rente*. Bremen: Arbeitnehmerkammer.
- Steiner, Viktor; Geyer, Johannes, 2010: *Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland*. Berlin: DIW.
- Tsebelis, George, 2002: *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- von Winter, Thomas, 1997: *Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen*. Baden-Baden: Nomos.
- von Winter, Thomas; Willems, Ulrich, 2000: „Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung“, in: Ulrich Willems; Thomas von Winter (Hg.), *Politische Repräsentation schwacher Interessen*. Opladen: Leske + Budrich, 9–36.
- Wiß, Tobias, 2011: *Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland: Die Rolle der Sozialpartner*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

# Neue Arzneimittel – innovativ oder nur teuer?

## 1. ARZNEIMITTEL – INNOVATIONEN UND NUTZENBEWERTUNG

Die Herausforderung im System der deutschen Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ist es, mit begrenzten finanziellen Mitteln für alle Patientinnen und Patienten auch weiterhin verlässlich eine Therapie nach dem allgemein anerkannten Kenntnisstand unter Berücksichtigung des therapeutischen Fortschritts zur Verfügung zu stellen. Innovationen sind in der Arzneimittelversorgung erwünscht und unverzichtbar. Eine moderne, zeitnah auf Innovationen reagierende Pharmakotherapie, welche die Gesundheitspotenziale von Arzneimitteln weitgehend ausschöpft, geht zwangsläufig mit einem entsprechenden Kostenvolumen einher. Daher kommt einer frühzeitigen Bewertung von neuen Arzneimitteln unter Nutzen- und unter Kosten-Nutzen-Aspekten eine besondere Bedeutung zu – Innovationen müssen nach ihrem patientenrelevanten Nutzen klassifiziert und zu einem Preis verordnet werden können, der an diesem orientiert ist. Mit dem am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes (Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz, AMNOG) wurden die Kosten eines Arzneimittels hierzulande erstmals an seinen Nutzen gekoppelt: Das Gesetz verpflichtet die Pharmaunternehmen, für neu eingeführte Arzneimittel mit neuen Wirkstoffen den Zusatznutzen nachzuweisen. Auf Basis der Bewertungen zum Zusatznutzen soll dann innerhalb eines Jahres der Preis bzw. Erstattungsbetrag des Arzneimittels mit dem GKV-Spitzenverband ausgehandelt werden. In der Regel beauftragt der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) zunächst damit, die Herstellerunterlagen zu bewerten und festzustellen, ob gegenüber einer zweckmäßigen Vergleichstherapie ein Zusatznutzen vorliegt, und wenn ja, welches Ausmaß dieser aufweist. Im Anschluss daran einigt sich der G-BA auf eine Bewertung, die per Beschluss veröffentlicht wird. Liegt ein Zusatznutzen vor, kann im Anschluss ein Preis ausgehandelt werden, der höher liegen darf als der von bisherigen vergleichbaren Arzneimitteln. Andernfalls wird kein höherer Preis akzeptiert. Der Preis wird zwischen Hersteller und GKV-Spitzenverband aus-

gehandelt. Gegebenenfalls wird das Arzneimittel dann auch in eine vorhandene Festbetragsgruppe mit vergleichbaren Arzneimitteln einsortiert, die sich durch eine gemeinsame Erstattungshöchstgrenze (Festbetrag) auszeichnen. Ziel dieser regulatorischen Instrumente ist, dass Patientinnen und Patienten von ‚echten‘ Innovationen profitieren können. Die Schwierigkeit besteht jedoch darin, dass zum Zeitpunkt häufig noch nicht alle Informationen, insbesondere zur Arzneimitteltherapie-sicherheit, bekannt sind. Neben einer Frühbewertung ist daher auch eine Spätbewertung sinnvoll.

## 2. WAS BEDEUTET IM ARZNEIMITTELBEREICH ‚INNOVATIV‘?

Das Wort ‚Innovation‘ leitet sich vom lateinischen Verb *innovare* ab, das ‚erneuern‘ bedeutet. Der Begriff, wie wir ihn heute verwenden, wurde im Wesentlichen durch Schumpeter geprägt, speziell durch sein 1912 erschienenes Werk „Die Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ (Schumpeter 2006). Als Vorstufe ist danach die Invention (Erfindung) zu sehen. Erst wenn aus dieser Neuentwicklung ein Produkt in den Markt gelangt, also eine wirtschaftliche Umsetzung vollzogen wird, spricht man von einer ‚Innovation‘. Der Begriff ‚Innovation‘, zunächst allgemein im Bereich der Ökonomie entstanden, wird auch im Arzneimittelbereich verwendet. Hier stellt sich die Frage, was sinnvoll als ‚innovativ‘, also als ‚neu‘ oder ‚erneuernd‘, zu bezeichnen ist. Nach der „ISDB (International Society of Drug Bulletins) Declaration on therapeutic advance in the use of medicines“ (ISDB 2001) sind mit dem Begriff ‚Arzneimittelinnovation‘ drei Konzepte verbunden:

- Das kommerzielle Konzept: Jede Markteinführung eines neuen Wirkstoffs, auch eines neuen Analogpräparats, sowie jede neue Indikation, neue Darreichungsform oder neue Behandlungsmethode ist danach zunächst einmal innovativ.
- Das technologische Konzept: Jede industrielle Innovation ist hiernach innovativ (z.B. eine neue biotechnologische Herstellung bekannter Wirkstoffe oder auch neue Applikationsformen wie Sprays oder Pflaster).

– Das Konzept des therapeutischen Fortschritts: Das Arzneimittel ist therapeutisch gesehen innovativ, sofern ein Zusatznutzen bzw. eine bessere therapeutische Wirksamkeit gegenüber bestehenden Therapien vorliegt.

So bezeichnen auch Motola et al. (2005) therapeutische Innovationen als neue Arzneimittel, bei denen die Patientinnen und Patienten im Vergleich zu bisherigen medikamentösen Therapiemöglichkeiten einen Mehrwert haben. Dies können nach Meinung der Autoren auch Arzneimittel für Krankheiten ohne verfügbare Therapien (z.B. seltene Leiden) sein oder eben Präparate, die wirksamer als vorhandene Therapien sind oder bei denjenigen Patientinnen und Patienten wirken, die nicht auf die bisherige Therapie ansprechen (z.B. aufgrund von Resistenzen). Das Konzept der therapeutischen Innovation steht auch im Vordergrund bei der frühen Nutzenbewertung neuer Arzneimittel nach dem AMNOG. Sieht man von dieser Nutzenbewertung ab, die auch auf bereits länger auf dem Markt befindliche Arzneimittel ausgedehnt werden sollte, gab es in den Jahren zuvor bereits Ansätze, neue Arzneimittel zu bewerten. Ein Beispiel ist die 1982 eingeführte Bewertung des Innovationsgrades von neuen Wirkstoffen nach den Kriterien von Fricke und Klaus. Das dabei verwendete Klassifikationsschema teilt neue Arzneimittel wie folgt ein:

A = Innovative Struktur oder neuartiges Wirkprinzip mit therapeutischer Relevanz.

B = Verbesserung pharmakodynamischer oder pharmakokinetischer Eigenschaften bereits bekannter Wirkprinzipien.

C = Analogpräparat mit keinen oder nur marginalen Unterschieden zu bereits eingeführten Präparaten.

D = Nicht ausreichend gesichertes Wirkprinzip oder unklarer therapeutischer Stellenwert.

Diese Bewertung geht von pharmakologischen Kriterien aus und bewertet vorrangig die Neuartigkeit der Wirkungsmechanismen der Arzneistoffe (Fricke/Beck 2013). Damit ist es nicht unbedingt ein Instrument zur Messung des an den Patientennutzen orientierten therapeutischen Fortschritts. Diese Klassifikation findet auch Verwendung bei der Beschreibung neuer Arzneimittel im jährlich erscheinenden Arzneiverordnungs-Report (Schwabe/Paffrath 2012).

### 3. ERGEBNISSE DES INNOVATIONSREPORTS 2014

Die Ziele des Innovationsreports 2014 (Windt et al. 2014) waren zum einen, neue Arzneimittel anhand der aktuellen Studienlage nach den Kriterien der Evidenz-basierten Medizin zu bewerten, und



**Dr. PH Roland Windt, Apotheker**

ist seit April 2007 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am ZeS in der Abteilung für Gesundheitsökonomie, Gesundheitspolitik und Versorgungsforschung der Universität Bremen, 2010 Promotion ebd. Er beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der Versorgungsforschung im Bereich ‚Arzneimittel‘ sowie mit der rationalen Pharmakotherapie.

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



**Daniela Boeschen, M.Sc., Apothekerin**

ist seit September 2009 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am ZeS in der Abteilung für Gesundheitsökonomie, Gesundheitspolitik und Versorgungsforschung der Universität Bremen. Sie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit dem Thema Arzneimittelberatung und Arzneimittel-Versorgungsforschung.

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



**Prof. Dr. rer. nat. Gerd Glaeske**

ist seit 1999 Professor für Arzneimittelversorgungsforschung am ZeS der Universität Bremen und seit 2007 Co-Leiter der Abteilung für Gesundheitsökonomie, Gesundheitspolitik und Versorgungsforschung. Seine Forschungsschwerpunkte sind insbesondere die Pharmakotherapie und die Inanspruchnahme von Heil- und Hilfsmitteln.

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

zum anderen, auf der Basis von Daten der Techniker Krankenkasse (TK) Verordnungscharakteristika dieser Arzneimittel nach der Markteinführung darzustellen. Im Innovationsreport 2014 standen die Arzneimittel mit neuen Wirkstoffen des Jahres 2011 im Fokus. Dieser etwas ältere Jahrgang wurde gewählt, um ein genügend großes Zeitfenster auch für neue Erkenntnisse zu haben, die erst nach Markteinführung bekannt werden. Auf Basis der Zulassungsstudien und weiterer vorliegenden Daten wurden zur Beantwortung der Innovationsfrage folgende drei Dimensionen analysiert: das Vorliegen einer verfügbaren Therapiealternative bei Zulassung, der nachgewiesene Zusatznutzen und die Vergleichskosten. Für jede dieser Dimensionen wurde eine Bewertung entsprechend der Ampelfarben vorgenommen. Ergänzt wurde dies durch Versorgungsanalysen auf Grundlage von TK-Routinedaten.

## Verfügbare Therapien

- **Rot:** Das neue Arzneimittel stellt eine weitere Therapieoption für das zugelassene Anwendungsgebiet dar, es gibt für die Behandlung der jeweiligen Erkrankung(en) allerdings bereits zugelassene Arzneimittel auf dem deutschen Markt.
- **Gelb:** Das neue Arzneimittel stellt eine Subgruppen-Novität dar, da für eine bestimmte Untergruppe der Erkrankten keine Therapiemöglichkeit vorhanden ist, z.B. weil bei bisher zugelassenen Arzneimitteln Resistenzen vorliegen.
- **Grün:** Das neue Arzneimittel bietet erstmals die Möglichkeit, die Erkrankung, für die es zugelassen ist, medikamentös zu behandeln.

## (Zusatz-)Nutzen

- **Rot:** Das neue Arzneimittel bietet für die Behandlung gegenüber den bisher verfügbaren Arzneimitteln keine patientenrelevante Verbesserung oder weist sogar eine schlechtere Nutzen-Schaden-Relation auf als bisher verfügbare Arzneimittel (z.B. mehr Nebenwirkungen).
- **Gelb:** Das neue Arzneimittel bietet Verbesserungen in Bezug auf die therapeutische Wirksamkeit oder die Verträglichkeit bzw. Therapiesicherheit, wobei die Evidenz nicht eindeutig ist (z.B. heterogene Studienergebnisse) oder die beobachteten Verbesserungen eher gering ausfallen.
- **Grün:** Das neue Arzneimittel bietet für die zugelassene Behandlung der spezifischen Erkrankung eine Verbesserung gegenüber den bisher

verfügbaren Arzneimitteln bezüglich klinisch relevanter Endpunkte. Der erforderliche Zusatzeffekt wird hier in Abhängigkeit von der jeweiligen Indikation festgelegt, so dass z.B. auch kleinere (aber patientenrelevante) Verbesserungen bei seltenen Erkrankungen, für die es noch keine Therapie gibt, an Gewicht gewinnen. Auch wenn es eindeutige Belege dafür gibt, dass die Nutzen-Schaden-Bilanz gegenüber bisherigen Therapien z.B. aufgrund einer Verminderung schwerer unerwünschter Wirkungen reduziert ist, wurde mit ‚grün‘ bewertet.

## Kosten

- **Rot:** Das neue Arzneimittel ist in Bezug auf einen vergleichbaren Anwendungszeitraum teurer als andere, bisher für das jeweilige Anwendungsgebiet zugelassene Arzneimittel (zweckmäßige Vergleichstherapie). Bei mehreren Indikationen ist primär die Indikation für die Bewertung relevant, bei welcher aufgrund epidemiologischer Daten die meisten Anwender zu erwarten sind.
- **Gelb:** Das neue Arzneimittel kostet in Bezug auf einen vergleichbaren Anwendungszeitraum ungefähr gleich viel wie bisher für das jeweilige Anwendungsgebiet zugelassene Arzneimittel (zweckmäßige Vergleichstherapie). Oder einige wichtige Arzneimittelgruppen sind günstiger, während andere relevante Alternativen teurer sind als das neue Arzneimittel. Bei mehreren Indikationen ist primär die Indikation für die Bewertung relevant, bei welcher aufgrund epidemiologischer Daten die meisten Anwender zu erwarten sind.
- **Grün:** Das neue Arzneimittel ist in Bezug auf einen vergleichbaren Anwendungszeitraum günstiger als bisher für das jeweilige Anwendungsgebiet zugelassene Arzneimittel (zweckmäßige Vergleichstherapie). Bei mehreren Indikationen ist primär die Indikation für die Bewertung relevant, bei welcher aufgrund epidemiologischer Daten die meisten Anwender zu erwarten sind.
- **Weiß:** Ein aktueller Kostenvergleich mit Arzneimitteln, die sich bereits länger auf dem Markt befinden, ist entweder aufgrund einer fehlenden Markteinführung bzw. einer Marktrücknahme des neuen Arzneimittels oder aufgrund des Fehlens einer zweckmäßigen medikamentösen Vergleichstherapie nicht möglich.

*Tabelle 1* zeigt die bewerteten neuen Arzneimittel des Jahres 2011, absteigend sortiert nach Umsatz auf Basis der Brutto-Apothekenverkaufspreise in der TK. Der Umsatz der neuen Arzneimittel des Jahres 2011 lag in der untersuchten Population der TK-Versicherten bei 74 Millionen Euro (gemessen

für das Jahr 2012). Verglichen mit den neuen Arzneimitteln im Jahr 2010 handelt es sich damit um einen relativ ‚teuren Jahrgang‘, zumal auch weniger Packungen (n = 49,2 Tsd.) dieser neuen Arzneimittel als bei den Vorjahresinnovationen verordnet wurden (n = 68,9 Tsd.). Diese generierten seinerzeit einen Umsatz von 16,3 Millionen Euro (gemessen für das Jahr 2011). Lag der durchschnittliche Preis pro Packung damals bei rund 242 Euro (Windt et al. 2013), waren es nun rund 1.504 Euro. Verantwortlich dafür sind verhältnismäßig teure Medikamente z.B. zur Behandlung von Multipler Sklerose (MS), wie Fingolimod (Gilenya®) (Rang 1

nach Umsatz bei den neuen Arzneimitteln), zur Behandlung von Krebserkrankungen wie z.B. das Prostatakrebsmedikament Abirateron (Zytiga®) (Rang 2 nach Umsatz) oder Ipilimumab (Yervoy®) (Rang 5 nach Umsatz) (zur Therapie des malignen Melanoms) (Tabelle 1). Das im Jahr 2012 am häufigsten verordnete neue Arzneimittel des Jahres 2011 war mit 16.000 verschriebenen Packungen Fampridin, das wie die ebenfalls neuen Wirkstoffe Fingolimod und Nabiximols (Cannabis-Extrakt) für eine MS-Indikation zugelassen ist.

Rang	Wirkstoff (Handelsname)	Techniker Krankenkasse			Deutschland gesamt***	
		Umsatz 2012 [in Tsd. €]	Umsatzänd. zum Vorjahr**	Verordnete Packg. 2012 [in Tsd.]	Umsatz 2012 [in Tsd. €]	Absatz 2012 [in Tsd.]
1	Fingolimod (Gilenya®)	17.091,1	+159%	7,4	95.794,9	51,8
2	Abirateron (Zytiga®)	16.600,0	+526%	3,1	133.926,3	30,4
3	Telaprevir (Incivo®)	12.716,4	+242%	1,4	108.075,8	14,7
4	Fampridin (Fampyra®)	7.840,9	+610%	16,0	48.983,3	133,2
5	Ipilimumab (Yervoy®)	4.601,3	+297%	0,3	9.826,0	0,9
6	Boceprevir (Victrelis®)	3.723,2	+281%	1,0	35.252,8	11,4
7	Cabazitaxel (Jevtana®)	3.058,7	+29%	0,6	9.677,8	2,2
8	Pirfenidon (Esbriet®)	2.239,8	+707%	0,9	20.680,6	9,7
9	Ticagrelor (Brilique®)	2.015,0	+442%	12,7	21.284,3	184,4
10	Eribulin (Halaven®)	1.497,2	+167%	2,0	3.033,2	4,7
11	Nabiximols (Sativex®)	948,9	+171%	1,6	6.618,5	14,3
12	Tafamidis (Vyndaqel®)	899,3	+>999%	<0,1	3.642,0	0,2
13	Belimumab (Benlysta®)	481,4	+388%	0,8	1.889,2	4,1
14	Retigabin (Trobalt®)	80,8	+35%	0,4	765,2	5,1
15	Collagenase (Xiapex®)	60,8	+107%	0,1	262,2	0,3
16	Dexamfetamin (Attentin®)	54,5	+>999%	0,8	412,1	9,6
17	Belatacept (Nulojix®)	38,4	+>999%	<0,1	200,7	0,1
18	Apixaban (Eliquis®)	25,6	+872%	0,2	292,3	3,6
19	Pitavastatin (Livazo®)	0,1	-36%	<0,1	11,3	0,3
20*	Linagliptin (Trajenta®)	-	-	-	-	-
<b>1-20</b>	<b>Gesamt</b>	<b>73.973,3</b>	<b>+264%</b>	<b>49,2</b>	<b>500.628,5</b>	<b>481,0</b>

Tabelle 1:  
Top-Liste der neuen Arzneimittel des Jahres 2011 – nach Umsatz im Jahr 2012 (TK und gesamter Apothekenmarkt Deutschlands)

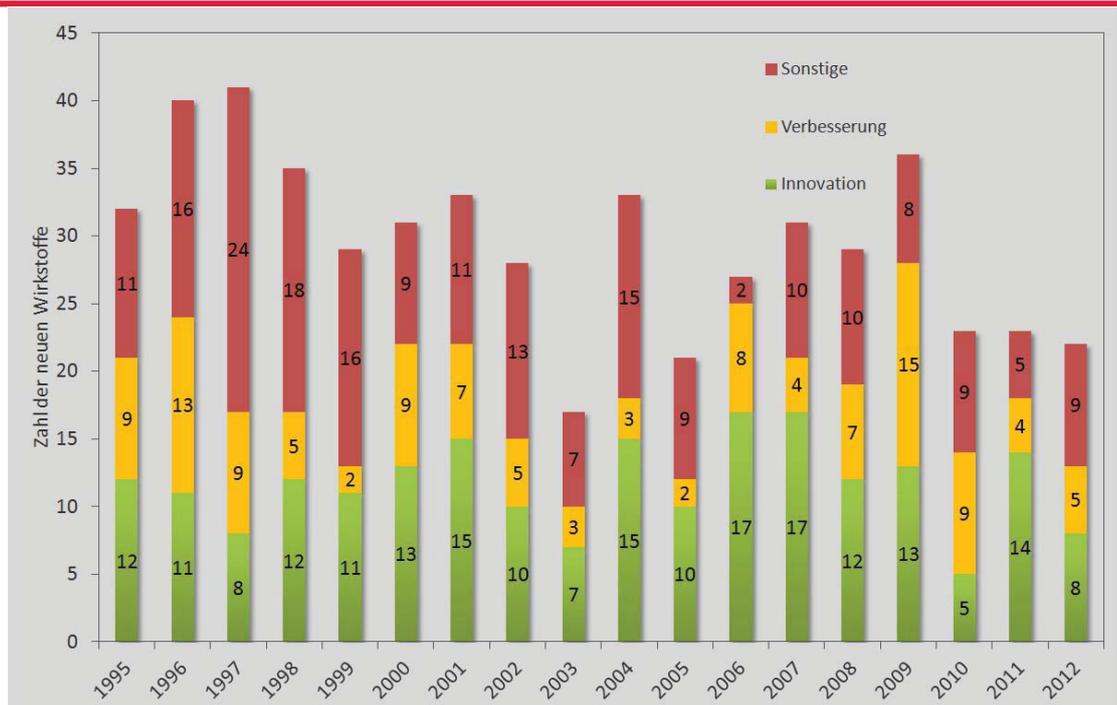
Hinweis: \*) Linagliptin (Trajenta®) wurde nicht in den Markt eingeführt, \*\*) Zeitpunkt der Markteinführung im Vorjahr beeinflusst die prozentuale Änderung, \*\*\*) Daten aus Apothekeneinkaufsstatistiken von IMS Health (2013)

Basierend auf der Klassifikation nach Fricke und Klaus zur Bewertung des Innovationsgrades vergaben die Autoren des Arzneiverordnungs-Reports (Schwabe/Paffrath 2012) für die neuen Arzneimittel des Jahres 2011 vierzehnmal ein ‚A‘ für innovative Substanzen (Abbildung 1). Damit wurde zumindest nach dieser Klassifizierung häufiger ein hoher Innovationsgrad erreicht als im Vorjahr (nur fünfmal ‚A‘), wobei es sich sechsmal um eine Doppelbewertung wie A/C oder A/D handelte (pharmakologisch innovativ = neuartiges Wirkprinzip, aber gleichzeitig keine ausreichenden Belege für eine therapeutische Wirksamkeit). So vergleichsweise schmeichelhaft fielen die Bewertungen im Innovationsreport 2014, bei denen der therapeutische Zusatznutzen im Vordergrund steht, nicht aus. Insgesamt waren die Bewertungen für den ‚Arzneimitteljahrgang 2011‘ allerdings besser als diejenigen für das Vorjahr 2010 (Windt et al. 2013). Bei den neuen Wirkstoffen zeigte die Nutzen-Ampel lediglich zweimal ‚grün‘ (im Vorjahr einmal), und zwar beim Gerinnungshemmer Ticagrelor und beim Prostatakrebs-Wirkstoff Abirateron (Zytiga®), dafür wurde seltener eine ‚rote Nutzenampel‘ vergeben (Tabelle 2): War dies im Vorjahres-Innovationsreport noch bei 13 von 21 Wirkstoffen (62 %) der Fall, erhielten im vorliegenden Innovationsreport lediglich 7 von 20 Wirkstoffen (35 %) die Negativbewertung beim therapeutischen Nutzen (Collagenase, Dexamfetamin, Fampridin, Linagliptin, Nabiximols, Pifrenidon, Pitavastatin). Häufig zeigte also die Ampel beim Nutzen ‚gelb‘, weil Hinweise auf Vorteile vorlagen, aber möglicherweise doch gute Belege für einen patientenrelevanten Nutzen

fehlten, oder weil starke unerwünschte Wirkungen die positiven Effekte zum Teil aufhoben. Auffallend war, dass unter dem Eindruck der frühen Nutzenbewertung nach dem AMNOG vermehrt Arzneimittel vom Markt zurückgezogen wurden (Collagenase, Pitavastatin, Retigabin). Im Falle des oralen Antidiabetikums Linagliptin (Trajenta®) fand die Markteinführung aufgrund einer negativen Nutzenbewertung (und eines damit zu erwartenden niedrigen Preises als Verhandlungsergebnis) gar nicht erst statt.

Für sieben der betrachteten neuen Wirkstoffe wurden nach der Markteinführung Rote-Hand-Briefe veröffentlicht, mit denen die pharmazeutischen Unternehmen heilberufliche Fachkreise über neu erkannte Arzneimittelrisiken informierten, die zum Zeitpunkt der Zulassung noch nicht (oder nicht in dem Maße) bekannt waren. Bei weiteren zwei Wirkstoffen wurden Informationsbriefe zu möglichen Zubereitungs- und Dosierungsfehlern versendet. Für das MS-Arzneimittel Fingolimod (Gilenya®) wurden insgesamt sogar vier Rote-Hand-Briefe verschickt, wobei zwei davon Überarbeitungen bzw. Ergänzungen zur Empfehlung einer strengen kardiovaskulären Überwachung darstellen. Diese Empfehlungen waren notwendig, weil die Fingolimod-Behandlung Auswirkungen auf die Herzfrequenz und die atrioventrikuläre Überleitung am Herzen haben kann. Im vierten Rote-Hand-Brief vom 18. November 2013 informierte der Hersteller über die Meldung von zwei Fällen eines hämophagozytischen Syndroms (HPS) mit Todesfolge bei mit Fingolimod behandelten Multiple-Sklerose-Patienten und wies daraufhin,

Abbildung 1:  
Markteinführung von Arzneimitteln mit neuen Wirkstoffen mit der Anzahl innovativer und verbesserter Wirkstoffe im Zeitraum 1995-2012 (eigene Darstellung nach Schwabe/Paffrath 2013)



dass eine frühzeitige Diagnose des HPS entscheidend ist, um die Prognose durch einen möglichst frühen Behandlungsbeginn des HPS und/oder der zugrundeliegenden Erkrankung, z.B. einer Virusinfektion, zu verbessern.

Mit dem in *Tabelle 2* abgebildeten Score, bei welchem der patientenrelevante Nutzen das höchste Gewicht bzw. die höchsten Punktzahlen erhielt, liegen drei Arzneimittel im ‚grünen Bereich‘: Abirateron, Tafamidis und Ticagrelor. Für das Orphan Drug Tafamidis konnten allerdings mangels Vergleichstherapie keine Kosteneinordnungen vorgenommen werden. Hinsichtlich des Nutzens hat diese Substanz auch nur eine ‚gelbe Ampel‘ erhalten. Hier waren lediglich Abirateron und Ticagrelor diejenigen Arzneimittel des Jahrgangs 2011, die einen Zusatznutzen am besten darstellen konnten und bei denen die Nutzenampel entsprechend ‚grün‘ zeigte.

## 4. FAZIT

Die GKV ist nach wie vor der wichtigste Finanziierer von neuen Arzneimitteln und bietet damit einen vielversprechenden finanziellen Rahmen für den therapeutischen Fortschritt. Voraussetzung dafür sollte aber sein, dass für die Patientinnen und Patienten ein Zusatznutzen der neuen Mittel gegenüber den schon angebotenen Arzneimitteln nachweisbar ist. Hier waren die Ergebnisse der Innovationsbewertungen eher enttäuschend. Die neuen Arzneimittel waren häufig teurer als ältere für das entsprechende Indikationsgebiet zugelassene Arzneimittel; auch nach den Preisverhandlungen durch das AMNOG. Gleichzeitig waren die neuen Mittel aber nicht mit einem entsprechenden therapeutischen Fortschritt verbunden, der einen solchen höheren Preis rechtfertigen würde. Die Ergebnisse des Innovationsreports zeigen auch nicht zuletzt vor dem Hintergrund von Therapiesicherheitsrisiken, die erst nach der Arzneimittelmarkt-

Verfügbare Therapien	(Zusatz-)Nutzen	Kosten	Gesamtscore
Apixaban Belatacept Cabazitaxel Dexamfetamin Fingolimod Ipilimumab Linagliptin Pitavastatin Retigabin	Collagenase Dexamfetamin Fampridin Linagliptin Nabiximols Pirfenidon Pitavastatin	Abirateron Apixaban Belatacept Belimumab Boceprevir Cabazitaxel Dexamfetamin Eribulin Nabiximols Telaprevir Ticagrelor	Apixaban (2 P.) Belatacept (2 P.) Cabazitaxel (2 P.) Dexamfetamin (0 P.) Linagliptin (0 P.)* Nabiximols (1 P.) Pitavastatin (0 P.)*
Abirateron Belimumab Boceprevir Eribulin Nabiximols Telaprevir Ticagrelor	Apixaban Belatacept Belimumab Boceprevir Cabazitaxel Eribulin Fingolimod Ipilimumab Retigabin Tafamidis Telaprevir	Fampridin Fingolimod	Belimumab (3 P.) Boceprevir (3 P.) Collagenase (2 P.)* Eribulin (3 P.) Fampridin (3 P.) Fingolimod (3 P.) Ipilimumab (4 P.) Pirfenidon (2 P.)* Retigabin (2 P.)* Telaprevir (3 P.)
Collagenase Fampridin Pirfenidon Tafamidis	Abirateron Ticagrelor	Ipilimumab	Abirateron (5 P.) Tafamidis (4 P.)* Ticagrelor (5 P.)

*Tabelle 2:  
Gesamt-Score Innovations-  
bewertung der neuen  
Wirkstoffe des Jahres 2011*

*Score-Erläuterung: Bei den Wirkstoffporträts wurden die einzelnen Punkte der Innovationsbewertung separat betrachtet, der patientenrelevante Zusatznutzen erhielt das größte Gewicht. Die Vergabe der Punkte wurde wie folgt vorgenommen: Verfügbare Therapien: rote Ampel = 0 Punkte, gelbe Ampel = 1 Punkt, grüne Ampel = 2 Punkte; (Zusatz-)Nutzen: rote Ampel = 0 Punkte, gelbe Ampel = 2 Punkte, grüne Ampel = 4 Punkte; Kosten: rote Ampel = 0 Punkte, gelbe Ampel = 1 Punkt, grüne Ampel = 2 Punkte; Gesamt: rote Ampel = höchstens 2 Punkte, gelbe Ampel = 3 oder 4 Punkte, grüne Ampel = 5 Punkte und mehr.*

*\*) Bei diesen Wirkstoffen wurde keine Kostenberechnung durchgeführt (zu den Gründen siehe: Hintergrundinformationen). Da Kosten hier nicht mit Punkten berücksichtigt werden können, ist ein anderer Gesamtscore eingesetzt worden:  
rote Ampel = höchstens 1 Punkt, gelbe Ampel = 2 oder 3 Punkte, grüne Ampel = 4 Punkte und mehr.*

eingeführung bekannt wurden, dass neben einer AMNOG-Frühbewertung auch eine Spätbewertung von neuen Wirkstoffen sinnvoll ist.

Der Innovationsreport wie auch die frühe Nutzenbewertung durch den G-BA zielen auf die Bewertung neu in den Markt eingeführter Wirkstoffe ab. Genauso wichtig wären aber Nutzen- und Kosten-Nutzen-Bewertungen von Arzneimitteln, die schon seit vielen Jahren Bestandteil des Arzneimittelmarktes sind. Diese erzielen zum Teil hohe Umsätze und verursachen damit erhebliche, aber teilweise vermeidbare, Ausgabenbelastungen für die GKV. Es ist zwar richtig, dass für viele Analogpräparate und Scheininnovationen in absehbarer Zeit die Patente auslaufen, besonders umsatz- und gewinnträchtige Arzneimittel werden in der Regel jedoch als Generika weitervermarktet. Bedauerlicherweise wurde mit der Koalitionsvereinbarung der CDU/CSU/SPD die zunächst gesetzlich vorgesehene Bestandsmarktprüfung abgeschafft: das 14. SGB V Änderungsgesetz hat diesen Schritt gesetzlich verankert. Die Bestandsmarktprüfung hätte also eine wichtige Möglichkeit gehabt, das Rationalisierungspotenzial in unserem Arzneimittelmarkt sichtbar zu machen. Im Sinne einer guten Arzneimittelversorgung sollte der Wegfall des Bestandsmarktaufrufs durch andere Instrumente ersetzt werden, beispielsweise durch eine konsequentere Anwendung der Festbetragsregelungen bei der für Wirkstoffgruppen über mehrere Wirkstoffe hinweg gemeinsame Erstattungshöchstgrenzen festgelegt werden.

## LITERATUR

---

- Deutscher Bundestag, 2013: *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. 18. Legislaturperiode. Berlin. [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/48077057\\_kw48\\_koalitionsvertrag/index.jsp](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/48077057_kw48_koalitionsvertrag/index.jsp) / (Letzter Zugriff am 24.02.2014).
- Fricke U.; Beck T., 2013: *Neue Arzneimittel: Fakten und Bewertungen*, Band 20. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- ISDB, 2001: *ISDB Declaration on therapeutic advance in the use of medicines*. <http://www.icf.uab.es/informacion/boletines/ISDB/ISDB.pdf> (Letzter Zugriff: 01.04.2013).
- Motola D.; De Ponti F.; Rossi P.; Martini N.; Montanaro N., 2005: "Therapeutic innovation in the European Union: analysis of the drugs approved by the EMEA between 1995 and 2003", *Br J Clin Pharmacol* 59, 4: 475-8.
- Schumpeter J., 2006: *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Nachdruck der 1. Auflage von 1912. Berlin: Verlag Duncker & Humblot.
- Schwabe U.; Paffrath D., 2012: *Arzneiverordnungs-Report 2012*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Schwabe U.; Paffrath D., 2013: *Arzneiverordnungs-Report 2013*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Windt R.; Boeschen D.; Glaeske G., 2013: *Innovationsreport 2013. Wissenschaftliche Studie zur Versorgung mit innovativen Arzneimitteln – Eine Analyse von Evidenz und Effizienz (Langfassung)*. Bremen: ZeS.
- Windt R.; Boeschen D.; Glaeske G., 2014: *Innovationsreport 2014. Wissenschaftliche Studie zur Versorgung mit innovativen Arzneimitteln – Eine Analyse von Evidenz und Effizienz (Langfassung)*. Bremen: ZeS.

# Multiple Sklerose – eine Krankheit mit vielen Gesichtern

*Die Multiple Sklerose (MS) ist die Krankheit, die im kommenden Medizinkongress der BARMER GEK und des Zentrums für Sozialpolitik am 24. Juni 2014 in Berlin im Mittelpunkt stehen wird. Einige Hinweise zur Epidemiologie, zur Diagnostik und Therapie sollen diese bisher noch immer unheilbare Erkrankung näher beschreiben. Dabei geht es auch um neue Arzneimittel, die zur Behandlung der MS eingesetzt werden. Die Forschung in diesem Indikationsbereich ist seit einigen Jahren ein Schwerpunkt einiger pharmazeutischer Hersteller: Im Mittelpunkt stehen einerseits Innovationen, mit denen die MS besser behandelbar ist als in der Vergangenheit. Andererseits geht es aber auch um Umsatz und Profit in einem Krankheitsbereich, in dem wegen der zumeist fortschreitenden Schwere der Erkrankung ein chronischer Absatzmarkt gesehen wird. Wegen der Krankheitslast für die Patientinnen und Patienten ist es hier kaum ‚schicklich‘ über eine Kostenbegrenzung zu diskutieren. So kosten die neuen Mittel jährlich 20.000 Euro und mehr – und dies über viele Jahre.*

## 1. EINLEITUNG

Die Multiple Sklerose (MS) ist die häufigste chronisch entzündliche Erkrankung des zentralen Nervensystems. Es handelt sich dabei um eine Autoimmunerkrankung, bei der Immunzellen körpereigenes Gewebe als fremd erkennen und attackieren. Hiervon betroffen sind insbesondere die Nervenfasern umhüllenden Myelinscheiden, welche für die neuronale Erregungsleitung als Isolatoren fungieren. Durch den krankheitsbedingten Abbau solcher Myelinscheiden („Entmarkung“) kommt es zu Störungen der Signalweiterleitung in den Nervenbahnen. Abhängig von den Bereichen und dem Ausmaß der „Entmarkung“ können die Symptome sehr unterschiedlich sein, weshalb von MS auch als „Krankheit der tausend Gesichter“ gesprochen wird: Zu den Symptomen zählen unter anderem Sensibilitätsstörungen, Seh- und Sprachstörungen, Spastiken, Gehstörungen, Probleme mit der Blasenentleerung und Verstopfung sowie kognitive Einschränkungen (z.B. Gedächtnisprobleme) und Erschöpfung (Fatigue).

Nach früheren Schätzungen ging man in Deutschland von 100.000 bis 140.000 Betroffenen aus, was einer Prävalenz von bis zu 0,18 Prozent entspricht. Allerdings weisen neuere Ergebnisse auf Basis ambulanter Diagnosedaten auf eine höhere Diagnoseprävalenz hin (2008: 0,26 %).

Bekannt ist ebenfalls, dass der Frauenanteil bei den Erkrankten höher liegt als bei den Männern. Es wird über ein Verhältnis von zwei zu einem Drittel berichtet. In den letzten Jahren wurden neue Diagnosekriterien eingeführt, nach denen nun bereits ein erster Schub und ein entsprechender Befund durch Kernspintomografie (MRT) ausreichen, um eine MS-Diagnose zu stellen. Dies hat aber auch dazu geführt, dass MS-Erkrankte mit einer sehr niedrigen Krankheitsaktivität oft schon als krank klassifiziert werden. Eine vereinfachte und schnellere Diagnose einer (tatsächlichen) MS könnte allerdings vor dem Hintergrund eines daraus resultierenden schnelleren Therapiebeginns sinnvoll sein. So gibt es Hinweise dafür, dass durch die sofortige Einleitung einer Beta-Interferon-Behandlung bei Patienten mit Erstereignissen die Manifestation einer MS zumindest hinausgezögert werden kann. Als Grund für die allgemeine Zunahme von Diagnosecodierungen im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wird bei bestimmten Erkrankungen auch immer wieder der morbiditätsorientierte Risikostrukturausgleich (Morbi-RSA) diskutiert. So wurden Diagnosezunahmen bei einigen Krankheiten festgestellt, für die Krankenkassen besonders hohe Zuweisungen erhalten, falls deren Versicherte daran leiden. MS ist eine Erkrankung, für die es solche Zuweisungen aus dem Gesundheitsfond gibt. Ob nun aber die Diagnosezunahme durch ein ärztliches *Up-Coding* (ungerechtfertigtes Codieren von Diagnosen), ein *Right-Coding* (Berichtigung der Dokumentation oder zutreffende Diagnostik) oder allgemein durch ein höheres Bewusstsein (*Awareness*) für die Erkrankung bedingt ist, oder ob eine tatsächliche Morbiditätszunahme der Grund ist, kann aufgrund der Routinedaten der BARMER GEK nicht geklärt werden, da keinerlei klinische Validierung der Diagnosen im Rahmen dieser Datenanalysen möglich ist.



**Prof. Dr. rer. nat. Gerd Glaeske**

ist seit 1999 Professor für Arzneimittelversorgungsforschung am ZeS der Universität Bremen und seit 2007 Co-Leiter der Abteilung für Gesundheitsökonomie, Gesundheitspolitik und Versorgungsforschung. Seine Forschungsschwerpunkte sind insbesondere die Pharmakotherapie und die Inanspruchnahme von Heil- und Hilfsmitteln.

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



**Dr. PH Roland Windt, Apotheker**

ist seit April 2007 wissenschaftlicher Mitarbeiter am ZeS in der Abteilung für Gesundheitsökonomie, Gesundheitspolitik und Versorgungsforschung der Universität Bremen, 2010 Promotion ebd. Er beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der Versorgungsforschung im Bereich ‚Arzneimittel‘ sowie mit der rationalen Pharmakotherapie.

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

## 2. ZUR ARZNEIMITTEL-BEHANDLUNG VON MS

Entsprechend der ganz unterschiedlichen Krankheitsanzeichen kommen zur Symptombehandlung auch sehr verschiedene Arzneimittel zum Einsatz, beispielsweise nichtsteroidale Antirheumatika (NSAR) wie Ibuprofen zur Behandlung von Schmerzen, der 2011 in den Markt eingeführte Kaliumkanalblocker Fampridin zur Behandlung von Gehstörungen, oder die muskelentspannenden Wirkstoffe Baclofen oder Nabiximols (Cannabis-Extrakt) zur Behandlung von Spastiken. Mitt-

lerweile stehen auch für die Langzeittherapie eine ganze Reihe MS-spezifischer Arzneimittel zur Verfügung. Dies war vor Jahrzehnten noch anders: Bevor die Beta-Interferone 1995 für die Basisbehandlung von MS zugelassen wurden, gab es im Prinzip neben der Glucocorticoid-Therapie (Kortison-Tabletten) zur Schubbehandlung im Wesentlichen nur Azathioprin. Dieses Immunsuppressivum wird heutzutage eher selten verordnet und hat in Leitlinien auch nur einen Reservestatus inne. Neueren Publikationen zufolge gibt es Hinweise darauf, dass die Nutzen-Schaden-Relation von Azathioprin nicht schlechter ist als bei Beta-Interferonen. Insgesamt mangelt es jedoch an klinischen Studien, durchgeführt nach heutigen Standards, um den therapeutischen Stellenwert von Azathioprin bei MS abschließend beurteilen zu können. Die Jahrestherapiekosten von Azathioprin liegen mit unter 1.000 Euro deutlich niedriger als die von Beta-Interferonen (ab ca. 16.000 Euro) (Tabelle 1). Die Anfang 1996 erstmalig in Deutschland vermarkteten Beta-Interferone und das im Jahr 2001 in den Markt eingeführte Glatirameracetat entwickelten sich zu ‚Blockbustern‘, die seit einigen Jahren in den Ranglisten der umsatzstärksten Arzneimittel weit oben zu finden sind, so auch im Jahr 2013. Hinzu kam im Jahre 2011 der Wirkstoff Fingolimod. Auf die Präparate mit diesen vier Wirkstoffen Interferon beta-1a (Rebif®, Avonex®), Interferon beta-1b (Betaferon®, Extavia®), Glatirameracetat (Copaxone®) und Fingolimod (Gilenya®) entfiel im Jahr 2013 in Deutschland der beachtliche Industrieumsatz von knapp 1,3 Milliarden Euro (Tabelle 1).

Die verordnungsstarken Beta-Interferone und Glatirameracetat sind jedoch nicht bei allen MS-Kranken indiziert: Das Ausmaß des Langzeitnutzens (Verhinderung bzw. Verzögerung einer Behinderungsprogression) ist noch immer nicht endgültig geklärt und nach den Ergebnissen einer Versorgungsanalyse erleidet etwa ein Drittel der MS-Kranken trotz immunmodulierender Therapie jährlich einen Schub. Im Praxisalltag kommt es häufig zu Therapieabbrüchen, oft in den ersten sechs Behandlungsmonaten, aber auch noch nach längerer Zeit. In einer kleineren Studie brachen während einer durchschnittlichen Beobachtungszeit von 4,2 Jahren zum Beispiel 46 Prozent der MS-Patienten eine Interferon-Behandlung ab. Gründe waren im Wesentlichen mangelnde therapeutische Wirksamkeit und starke unerwünschte Wirkungen.

### 3. NEUE WIRKSTOFFE ZUR MS-LANGZEITBEHANDLUNG

In den letzten Jahren kamen nun verstärkt neue MS-Arzneimittel auf den Markt, die – wie das ‚Alt-Arzneimittel‘ Azathioprin – oral verfügbar sind: 2011 wurde mit Fingolimod (Handelsname: Gilenya®, Hersteller: Novartis) die erste ‚MS-Kapsel‘ in den Markt eingeführt, in den Jahren 2013 bzw. 2014 erhielten mit Teriflunomid (Aubagio® von der Sanofi-Tochter Genzyme) und Dimethylfumarat (Tecfidera® von Biogen Idec) zwei weitere orale MS-Arzneimittel die Zulassung in der Europäischen Union. Teriflunomid und Dimethylfumarat können entsprechend der Zulassung bereits zu Beginn einer MS-Erkrankung zum Einsatz kommen. Dies gilt auch für den im Herbst 2013 in den Markt eingeführten Wirkstoff Alemtuzumab (Lemtrada® von der Sanofi-Tochter Genzyme), der für die Behandlung einer aktiven schubförmigen MS zugelassen ist. Es handelt sich zwar nicht um ein Arzneimittel zum Schlucken, es wird vielmehr wie die älteren MS-Präparate gespritzt, aber im Gegensatz zu diesen nur fünf Tage hintereinander, worauf zunächst eine einjährige Behandlungspause folgt, nach welcher das Arzneimittel an drei weiteren Tagen verabreicht wird. Dies scheint auf den ersten Blick sehr vorteilhaft, weil es die Therapie enorm vereinfacht. Das Behandlungsintervall zeigt aber

auch, dass nicht nur von einer langfristigen Wirkung auszugehen ist, sondern auch entsprechend langfristig auftretende Nebenwirkungen einzukalkulieren sind. Die unerwünschten Wirkungen waren ein Grund dafür, dass die amerikanische Arzneimittelzulassungsbehörde Food and Drug Administration (FDA) im Gegensatz zur europäischen Behörde European Medicines Agency (EMA) Ende 2013 eine Zulassung für Alemtuzumab bei MS ablehnte: Nach Meinung der FDA lieferte die Firma Genzyme keine ausreichenden Daten aus adäquat kontrollierten Studien, die gezeigt hätten, dass der Nutzen den Schaden (in Form schwerer unerwünschter Wirkungen) überwiegt.

Alemtuzumab und Dimethylfumarat sind schon länger bekannte Wirkstoffe, weshalb keine frühe Nutzenbewertung durch den Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) durchgeführt wird, wie sie seit 2011 gemäß Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz (AMNOG) für Arzneimittel mit neuen Wirkstoffen vorgesehen ist. Der monoklonale Antikörper Alemtuzumab war bis zur Rücknahme der Zulassung im September 2012 (durch den pharmazeutischen Unternehmer) als MabCampath® (in einer anderen Dosierung) für die Behandlung der chronischen lymphatischen Leukämie (CLL) zugelassen und kann für dieses Anwendungsgebiet aktuell nur noch im Rahmen sogenannter *Compassionate-Use-Programmes* aus dem Ausland bezogen werden.

Wirkstoff (Handelsname)	im Markt seit*	Umsatz in Deutschland (2013)**	Therapiekosten/Jahr***	Zulassung: Wann ist ein Einsatz möglich?
Alemtuzumab (Lemtrada®)	10/2013	0,2 Mio. €	46 Tsd.€	von Beginn an (aktive MS)
Azathioprin (Imurek® u.a. ****)	07/1967	3- Mio. €	<1 Tsd.€	IFN β nicht geeignet oder stabiler Verlauf unter Aza.
Dimethylfumarat (Tecfidera®)	02/2014	-	27 Tsd.€	von Beginn an
Fingolimod (Gilenya®)	04/2011	172 Mio. €	22 Tsd.€	IFN β nicht erfolgreich oder rasch fortschreitende MS
Glatirameracetat (Copaxone®)	11/2001	277 Mio. €	18 Tsd.€	von Beginn an
Interferon β-1a (Rebif® und Avonex®)	05/1997	555 Mio. €	20 Tsd.€	von Beginn an
Interferon β-1b (Betaferon® und Extavia®)	01/1996	186 Mio. €	16 Tsd.€	von Beginn an
Natalizumab (Tysabri®)	08/2006	92 Mio. €	30 Tsd.€	hochaktive MS trotz IFN β o. rasch fortschreitende MS
Teriflunomid (Aubagio®)	10/2013	8 Mio. €	23 Tsd.€	von Beginn an

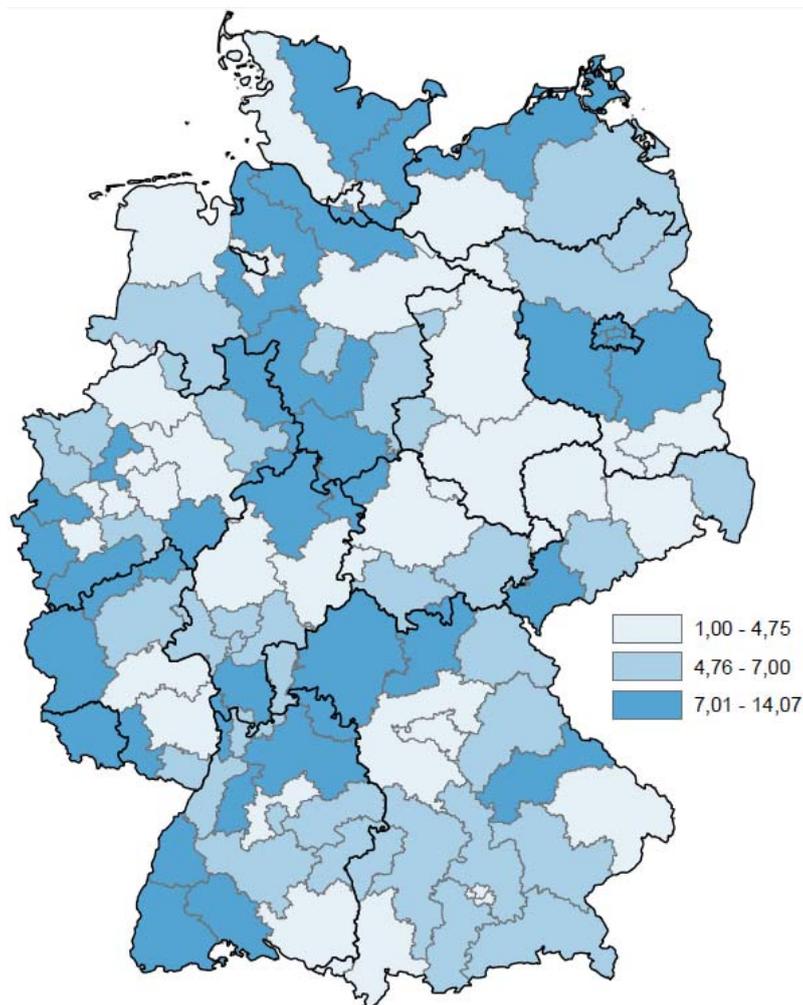
Tabelle 1:  
Zugelassene Arzneimittel für die Langzeitbehandlung der schubförmig-remittierenden MS

*\*) bezogen auf Erstanbieter-Präparat; \*\*) Daten nach IMS (bei mehreren Präparaten aufsummiert); \*\*\*) berechnet auf Basis der Apothekenverkaufspreise abzüglich Apotheken- und Herstellerpflichtrabatte; berechnet mit den günstigsten Präparaten, bezogen auf einen 1-Jahres-Zeitraum; nur Erhaltungsdosen (bei Alemtuzumab erstes Behandlungsjahr); \*\*\*\*) Nicht alle Azathioprin-Generika sind für die MS-Behandlung zugelassen (nur der Umsatz der Präparate mit Zulassung wurde betrachtet); IFN β = Beta-Interferone*

Nach Rücknahme der Zulassung wäre ein Einsatz jedoch *off label*, weshalb Ärzte mit der Verordnung ein erhöhtes Haftungsrisiko eingehen. Kritiker warfen dem Unternehmen Genzyme vor, die Rücknahme und Neueinführung unter dem Namen Lemtrada® aus Profitgründen vollzogen zu haben. Die Indikation MS bietet einen lukrativen Markt mit deutlich mehr Patienten als die wenigen Hundert CLL-Erkrankten, die in Deutschland für eine Therapie mit Alemtuzumab in Frage kommen. Auch preislich gab es eine drastische Änderung: Bezogen auf ein Milligramm Wirkstoff lagen die Kosten für das Krebsmittel MabCampath® bei 21 Euro, für Lemtrada® sind es nun 887 Euro. In zwei

Jahren werden acht Flaschen Lemtrada® für eine MS-Therapie benötigt, eine davon kostet derzeit 10.654 Euro (Apothekenverkaufspreis). Allerdings gibt es zumindest vielversprechende Hinweise auf eine spürbar verbesserte Schubreduktion: In der Studie CARE-MS I blieben in zwei Jahren unter Interferon-beta 1a lediglich 59 Prozent der zuvor unbehandelten MS-Patienten schubfrei, unter Alemtuzumab waren es 78 Prozent. Unklar ist jedoch der Nutzen nach zwei Jahren Behandlung. Die folgende *Abbildung 1* stellt die regionale Verteilung von Verordnungsanteilen in definierten Tagesdosen (DDD) der neuen oralen MS-Wirkstoffe Fingolimod und Teriflunomid zur Langzeitbehand-

Abbildung 1:  
Verordnungsanteile neuer oraler MS-Wirkstoffe (Fingolimod, Teriflunomid) in Bezug auf alle MS-Langzeittherapeutika in Prozent nach Postleitregionen im Jahre 2012



Eigene Darstellung: Verordnungsanteile in DDD, standardisiert nach Alter und Geschlecht.

lung der schubförmig-remittierenden MS im Jahre 2013 dar. Orale MS-Wirkstoffe werden verstärkt in einigen nördlichen Regionen (z.B. in Niedersachsen) sowie mehreren südwestlichen Regionen (z.B. in Baden-Württemberg) verordnet, während in einigen östlichen Bundesländern (z.B. Sachsen-Anhalt) die entsprechenden Verordnungsanteile niedriger ausfallen.

## 4. FAZIT

---

Multiple Sklerose ist in jeder Hinsicht eine Erkrankung mit hoher gesundheitswissenschaftlicher Relevanz. Gesundheitsökonomisch bedeutsam sind die hohen Krankheitskosten: allein die Jahrestherapiekosten einer medikamentösen Langzeitbehandlung liegen zwischen 16.000 und 20.000 Euro (Beta-Interferone, Glatirameracetat), die der neueren Arzneimittel liegen zum Teil deutlich über 20.000 Euro. Für Alemtuzumab werden im ersten Behandlungsjahr sogar 46.000 Euro fällig. MS bleibt gerade auch vor dem Hintergrund der neuen Therapieoptionen mit teils neuen Therapie-

risiken eine Erkrankung, bei der gemeinsam von Arzt und Patient getroffene Behandlungsentscheidungen im Sinne eines *Shared-Decision-Making* in besonderem Maße sinnvoll und erforderlich sind. Grundsätzlich auffallend ist ohne Frage das große Vermarktungsinteresse pharmazeutischer Firmen im Indikationsgebiet MS. Dies könnte wie im Bereich der Onkologie daran liegen, dass bei diesen beiden Indikationsbereichen Kostenaspekte schon deshalb weniger im Vordergrund stehen, weil es sich um schwerwiegende Krankheiten handelt, bei denen jede Chance für die und von den Patientinnen und Patienten wahrgenommen wird, um eine Verringerung der Krankheitsbelastung und eine Verbesserung der Lebensqualität zu erreichen. Zudem ist es im Zusammenhang mit solchen Krankheiten für die GKV aus gesellschaftlicher Sicht wenig opportun über Kosten zu diskutieren. Daher kann es nicht erstaunen, dass die Anzahl neuer Arzneimittel im Bereich der Onkologie und MS in den letzten Jahren erkennbar zugenommen hat – allerdings steigen die Kosten für die Mittel deutlich schneller an als die Anzahl der Nutzensnachweise. (Literatur bei den Verfassern)



Waltraud Schelkle (Beiratsvorsitzende)

## ZeS-Beirat bestätigt den hohen Standard in Forschung und Nachwuchsförderung

Am 22. und 23. Mai fand am ZeS die Sitzung des wissenschaftlichen Beirats statt, bei der die Leistungen der Institutsmitglieder in Forschung und Lehre vorgestellt und durch das Gremium evaluiert wurden. Teilgenommen haben neben der Beiratsvorsitzenden Waltraud Schelkle (London School of Economics and Political Science) Jochen Clasen (University of Edinburgh), Silja Häusermann (Universität Zürich) und Joachim Schuster (nun Mitglied des Europäischen Parlaments in Brüssel). Zu den anwesenden ständigen Gästen, die sich vorrangig aus Mitgliedern der Universitätsleitung und der Bremer Senatsbehörden zusammensetzen, gehörten Karl Bronke (Senatorische Behörde für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen), Henning Ehler (Deutsche Rentenversicherung Bund), Ursula Niebling (Senatorische Behörde für Bildung und Wissenschaft) und Kurosch Rezwan (Konrektor für Forschung).

In einem einleitenden Bericht des ZeS-Sprechers Herbert Obinger wurden die Entwicklungen des Instituts in den Jahren 2012 und 2013 auf Grundlage des zuvor veröffentlichten Tätigkeitsberichts dargelegt. Neben Beiträgen in der interdisziplinären grundlagen- und anwendungsorientierten Sozialpolitikforschung und Nachwuchsförderung wurden personelle Veränderungen und gleichstellungspolitische Erfolge sowie Neuerungen im Wissenschaftstransfer und der Öffentlichkeitsarbeit vorgestellt. Darüber hinaus wurden auf Grundlage dieser Eckdaten Zukunftsperspektiven des ZeS diskutiert.

Im Anschluss an den Berichtsteil der Sitzung folgten zwei wissenschaftliche Vorträge, die die Themenvielfalt des Instituts darbieten sollten. Simone Scherger, Nachwuchsgruppenleiterin der von der DFG geförderten Emmy-Noether-Nachwuchsgruppe „Erwerbsarbeit jenseits der Rentengrenze in Deutschland und Großbritannien“, stellte Ergebnisse ihrer Forschergruppe vor. Ferner präsentierten Rolf Müller, Heinz Rothgang und Rainer Unger (Gesundheitswissenschaftliche Abteilung) Auszüge aus ihren Forschungsprojekten zum Thema „Langzeitpflege als Herausforderung für Sozialpolitik und Sozialpolitikforschung“.

In dem nun vorliegenden Evaluationsbericht wird hervorgehoben, dass die Forschung des ZeS in den zurückliegenden Berichtsjahren wiederholt qualitativ hochwertig und international sichtbar war. Das spiegelt sich in einer herausragenden Publikations- wie auch Drittmittelstatistik wider. Der Beirat begrüßt zudem die vorgestellten ambitionierten und innovativen Forschungsperspektiven, in denen sich das Institut mit seiner national wie auch international anerkannten Expertise in neue Themenbereiche vorwagt.

Die nächste ZeS-Beiratssitzung wird im Jahr 2016 stattfinden.

Wir möchten unseren Beiratsmitgliedern für ihre Unterstützung und die konstruktiven Diskussionen außerordentlich danken!



Silja Häusermann und Jochen Clasen



Joachim Schuster und Karl Bronke

### KONTAKT

Kristin Bothur

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



## Autism Spectrum Disorder-Netz (ASD)

Das ZeS ist mit Falk Hoffmann am ASD-Netz (*autism spectrum disorder*, ASD) als Teil des neu gegründeten Großprojekts „Forschungsnetz Psychische Erkrankungen“ beteiligt. Das ASD-Netz wird durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) mit insgesamt 2,9 Millionen Euro über vier Jahre gefördert und umfasst die Bereiche Diagnostik, Therapie und Gesundheitsökonomie. Die Gesamtleitung des Verbunds liegt bei der Psychologin Inge Kamp-Becker von der Philipps-Universität Marburg. Das ZeS untersucht in Zusammenarbeit mit Christian Bachmann, Universität Marburg, die Versorgung sowie die anfallenden Kosten von Autismus.

Da Autismus in der Kindheit beginnt, erfordert diese Erkrankung über die gesamte Lebensspanne komplexe und hoch spezialisierte Gesundheits-, Bildungs- und Berufsangebote. ASD ist insofern eine kostenintensive Erkrankung, die mit zunehmendem Alter ressourcenaufwändiger wird. Neuere Forschungen aus Großbritannien schätzen die ASD bedingten Gesamtkosten auf etwa 34 Milliarden Pfund pro Jahr und die Lebenszeitkosten auf 1.500.000 Pfund. Für Deutschland gibt es darüber bislang keine Informationen. Im Rahmen des Projektes sollen Informationen über die Versorgung, die aktuelle Ressourcenallokation und die Kosten in diesem Bereich gewonnen werden, um damit die klinische Situation der Patientinnen und Patienten mit ASD deutlich zu verbessern und Kosteneinsparungen durch verbesserte Zuordnung der bestehenden Budgets zu ermöglichen.

---

### KONTAKT

Falk Hoffmann  
falkh@uni-bremen.de

## Opioide in der ambulanten Versorgung bei älteren onkologischen Patienten

Mit Fördermitteln der Dr. Werner Jackstädt-Stiftung untersucht das Projekt vor allem anhand von Verordnungsdaten die Versorgung mit Opioiden, die zur Therapie mittelstarker bis starker Schmerzen indiziert sind. Ziel ist die Darstellung der (Verordnungs-)prävalenzen unter verschiedenen Gesichtspunkten bei älteren onkologischen Patienten im fortgeschrittenen Stadium. Thematisiert werden u.a. die medikamentöse Versorgung in Abhängigkeit der Alters- und Geschlechtszugehörigkeit und der Tumorlokalisation, die medikamentöse Versorgung nach dem WHO-Stufenschema, Verordnungen der verschiedenen ärztlichen Fachgruppen sowie die regionale Verteilung von Versorgungsleistungen.

Ziel ist die Ergebnispräsentation der Projektthemen in nationalen wie internationalen Fachzeitschriften und auf Tagungen und Kongressen, um die für die Praxis relevanten Resultate möglichst weit öffentlich zu machen.

---

### KONTAKT

Falk Hoffmann  
falkh@uni-bremen.de  
Gerd Glaeske  
glaeske@uni-bremen.de

## Vergütungspauschalen in der ambulanten physiotherapeutischen Versorgung

Der Entwicklung eines Fallpauschalensystems in der ambulanten physiotherapeutischen Versorgung geht der Aufbau einer Datenbank mit routinemäßig dokumentierten Informationen aus physiotherapeutischen Praxen vorweg. Standardisiert erbrachte Leistungen müssten mess- und abbildbar gemacht werden, sodass Transparenz über Diagnosen, Befunde und Behandlungsabläufe inklusive der Maßnahmen und Ziele geschaffen werden kann. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, mit der Darstellung notwendiger Maßnahmen zum Aufbau einer physiotherapeutischen Datenbank ein System zu konzeptualisieren, das die Entwicklung eines neuen Vergütungssystems, wie z.B. die Kalkulation von Fallpauschalen, erlauben würde. Dazu werden die nötigen methodischen und inhaltlichen Anforderungen an dieses System dargestellt sowie die erforderlichen Schritte zu seinem Aufbau. Nicht nur für die Entwicklung eines neuen Vergütungssystems wäre eine solche Datenbank notwendig, sie würde außerdem wichtige Möglichkeiten zur Qualitätssicherung und Forschung bieten.

---

### KONTAKT

Kristin Sauer  
ksauer@zes.uni-bremen.de  
Gerd Glaeske  
gglaeske@uni-bremen.de

## NEUE MITARBEITERINNEN UND MITARBEITER

### 1 Mirella Cacace

Mirella Cacace führt seit dem 1. März 2014 das von der Zentralen Forschungsförderung der Universität Bremen geförderte Projekt zu Policy Learning in internationalen Gesundheitssystemen durch. Ziel des Vorhabens ist es, Lernen in der Politik als eine mögliche Form von Diffusion anhand der Verbreitung von Managed Care zu erforschen. Thematisch knüpft sie damit an den DFG-finanzierten Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen/Jacobs University an, in dem sie von 2003 bis 2010 als Wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig war. Mirella Cacace ist derzeit auch Gastprofessorin für Regionale Gesundheitsökonomie an der Leuphana Universität Lüneburg. Zuvor war sie für die RAND Corporation in Cambridge (UK) tätig und erforschte als Stipendiatin des Commonwealth Fund an der Columbia University in New York – ebenfalls international vergleichend – Gerechtigkeit in Gesundheitssystemen. Sie studierte Volkswirtschaft an der Universität Freiburg und promovierte an der Universität Bremen zum Wandel von Governance-Strukturen im amerikanischen Gesundheitssystem.

### 2 Jan-Ocko Heuer

Jan-Ocko Heuer ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Sozialpolitik und am Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ im Projekt „Der Wandel des Staates als Arbeitgeber: Rollen- und Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter und ihre Interessenvertretung im internationalen Vergleich“ unter der Leitung von Prof. Dr. Karin Gottschall. Er hat an den Universitäten Münster und Bremen Soziologie studiert und war anschließend Doktorand an der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS) der Universität Bremen und der Jacobs University Bremen. Im März 2014 hat er seine Dissertation „Rules and Norms of Consumer Insolvency and Debt Relief: A Comparison and Clas-

sification of Personal Bankruptcy Systems in 15 Economically Advanced Countries“ eingereicht und wird sie im Juli verteidigen. Seine gegenwärtigen Forschungsinteressen sind die historisch-vergleichende Staats- und Kapitalismusforschung, das Verhältnis von Wohlfahrtsstaaten und Finanzmärkten sowie Kredit, Schulden und Insolvenz.

### 3 Zuzana Murdoch

Zuzana Murdoch ist seit Dezember 2013 Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Arbeitsbereich Governance und Organisationsforschung am ZeS. Kurz zuvor hat sie ihre politikwissenschaftliche Promotion „Utility, Affinity, Traditions: Bureaucratic Decision-Making in the European Administrative Space“ an der Universität Agder, Kristiansand, Norwegen, eingereicht (Betreuer: Prof. Dr. Jarle Trondal). Ihr Hauptinteresse richtet sich besonders auf EU Institutionen, die Rolle und der Einfluss der administrativen Ebene in der EU Governance sowie Sozialisierungsprozesse der (inter-)nationalen Beamten, die in dieser Verwaltung arbeiten.

### 4 Céline Teney

Céline Teney leitet seit März 2014 die von der Exzellenzinitiative finanzierte Nachwuchsgruppe „Gewinner der Globalisierung? Zur Entstehung einer transnationalen fachlichen Elite in Europa“ am ZeS. Zuvor war sie als Stipendiatin der Alexander von Humboldt Stiftung und als Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung „Migration, Integration und Transnationalisierung“ am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (WZB) tätig. Sie studierte Soziologie und Ethnologie in Freiburg, die quantitativen Methoden der Sozialwissenschaften in Leuven und promovierte in Brüssel. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Migrationssoziologie, die Soziologie der EU und die Soziologie der sozialen Ungleichheiten.



## 5 Annabell Zentarra

Annabell Zentarra arbeitet seit März als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Sozialpolitik im Projekt „Inclusive Growth Research Infrastructure Diffusion (InGRID)“. Nach dem Masterstudium der Soziologie an der Universität Mannheim promoviert sie seit September 2010 an der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS). Von August 2013 bis Februar 2014 arbeitete sie als Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Oldenburg am Institut für Pädagogik in der Fachgruppe Forschungsmethoden (Prof. Dr. Karsten Speck). Ihre Forschungsschwerpunkte erstrecken sich im Bereich quantitativer Forschungsmethoden, Migration, Bildung und sozialer Netzwerkanalyse. Im Projekt InGRID wird sie vornehmlich an der Ausarbeitung und Bereitstellung von Armutsindikatoren von Jugendlichen im internationalen Kontext für die Datenbasis IPOLIS Integrated Poverty and Living Conditions Indicator System mitarbeiten.

## AUSZEICHNUNGEN



### DAAD-Forschungsstipendium

Hannah Zagel ist für ihr Forschungsprojekt über die Auswirkungen von soziostrukturellem Wandel auf Einkommensungleichheiten in Deutschland und den USA mit einem DAAD Forschungsstipendium für promovierte Nachwuchswissenschaftlerinnen ausgezeichnet worden. Das Stipendium ist verbunden mit einem drei-monatigen Forschungsaufenthalt.



### Bremer Sozialwissenschaftler Professor Stephan Leibfried erhält Schader-Preis 2014

*Besondere Anerkennung für die bremische sozialwissenschaftliche Forschung zu Sozialstaat und Staat.*

Der Preis der Schader-Stiftung 2014 für Gesellschaftswissenschaften geht an Stephan Leibfried von der Universität Bremen. Der mit 15.000 Euro dotierte Preis würdigt Leibfrieds besondere Verdienste um die nationale wie internationale sozialwissenschaftliche Forschung zu Sozialstaat und Staat und betont, dass er mit seiner wissenschaftlichen Arbeit und seinem öffentlichen Wirken zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beigetragen hat: Dabei geht es unter anderem um die mit Leibfrieds Namen verbundene Institutionalisierung der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung und um die Wirkungen seiner Forschung auf die sozialpolitische Praxis nicht zuletzt in Deutschland.

## Multiple Sklerose – Eine Krankheit mit vielen Gesichtern

### 9. Medizinkongress des Zentrums für Sozialpolitik der Universität Bremen und der BARMER GEK

Am 24. Juni 2014 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.

Die nach wie vor nicht heilbare Autoimmunerkrankung Multiple Sklerose (MS) hat eine große versorgungspolitische und sozioökonomische Relevanz – die Patientenorientierung muss dabei immer im Mittelpunkt stehen. Unser diesjähriger Medizinkongress richtet seine Aufmerksamkeit auf diese Erkrankung und die damit verbundenen Handlungsnotwendigkeiten auf medizinischer und gesellschaftlicher Ebene:

- Anwendung des gesicherten Wissens in Diagnostik und Therapie
- Förderung der MS-Forschung und der Evaluation von Krankheitsverläufen, auch im Rahmen der Versorgungsforschung
- Verbesserung der medizinischen und pharmakologischen Behandlung
- Steuerung der Finanzierung und Bewertung neuer MS-Arzneimittel
- Entwicklung von optimierten Versorgungs- und Behandlungsstrukturen sowie Intensivierung der Kooperation und Koordination aller beteiligten Berufsgruppen.

Der Kongress will einen Beitrag für eine verbesserte Versorgungs- und Lebensqualität der an MS erkrankten Patientinnen und Patienten leisten; dabei sollen auch Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Optimierung in unserem Gesundheitssystem zur Sprache kommen.

Es referieren neben Dr. Christoph Straub und Dr. Rolf-Ulrich Schlenker von der BARMER GEK auch Prof. Dr. Christoph Heesen, Hamburg; Prof. Dr. Peter Berlit, Essen; Birgit Fischer, Berlin; Dr. Jutta Scheiderbauer, Trier; Prof. Dr. Sascha Köpke, Lübeck und Prof. Dr. Gerd Glaeske, Bremen.

Weitere Informationen:

<http://www.zes.uni-bremen.de/veranstaltungen/tagungen--vortraege--workshops/>

---

#### KONTAKT

Cornelia Trittin

[cornelia.trittin@uni-bremen.de](mailto:cornelia.trittin@uni-bremen.de)

Gerd Glaeske

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

## GESUNDHEITSPOLITISCHES KOLLOQUIUM

*Gesundheit für alle – heute und in Zukunft möglich?*

Bereits stattgefunden haben die Vorträge von Rainer Beckers, M.P.H., M.A. zum Thema „Telemedizin – Was kann sie zur Versorgung leisten? Ein Beitrag zum Stand und zur Umsetzung der Telemedizin“ und Prof. Dr. Heiner Raspe zum Thema „Priorisierung und/oder Rationierung in der medizinischen Versorgung?“

**Mi, 25.06.2014**  
**20.00 Uhr**

*Prof. Dr. Hajo Zeeb*  
Leiter der Abteilung Prävention und Evaluation am Leibniz-Institut für Präventionsforschung und Epidemiologie - BIPS GmbH, Bremen  
**Vorbeugen und Früherkennen - (nicht) nur ein Thema für die Mittelschicht**

---

### KONTAKT

Zentrum für Sozialpolitik  
Cornelia Trittin  
Telefon: 0421/218-58560  
[cornelia.trittin@uni-bremen.de](mailto:cornelia.trittin@uni-bremen.de)

**Mi, 09.07.2014**  
**20.00 Uhr**

*Dr. Matthias Gruhl*  
Leiter des Amtes für Gesundheit der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV), Hamburg  
**Sektorenübergreifende Bedarfsplanung**

---

### VERANSTALTUNGORT

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

**Mi, 23.07.2014**  
**20.00 Uhr**

*Prof. Dr. Gabriele Bolte*  
Leiterin der Abteilung Sozialepidemiologie am Institut für Public Health und Pflegeforschung (IPP) der Universität Bremen  
**Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit – Umweltgerechtigkeit**

Weitere Informationen und Vorträge zum Gesundheitspolitischen Kolloquium finden Sie unter:  
<http://www.zes.uni-bremen.de/veranstaltungen/gesundheitspolitisches-kolloquium/>

## NEUERSCHEINUNGEN



Windt, Roland; Boeschen, Daniela; Glaeske, Gerd, 2014: *Innovationsreport 2014*. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik.

Der zweite Innovationsreport, erstellt vom Arbeitsbereich Versorgungsforschung des ZeS, untersucht die Evidenz und Effizienz neuer Arzneimittel und wertet deren Verordnungen anhand von Routinedaten der

Techniker Krankenkasse aus. Auf dem Prüfstand war das Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz (AMNOG): neu eingeführte Medikamente bedeuten trotz verschärfter gesetzlicher Regelungen durch das AMNOG längst nicht immer einen medizinischen Fortschritt für die Patienten. Auch führt das AMNOG-Verfahren der frühen Nutzenbewertung nicht zu deutlich verringerten Ausgaben für die Krankenkassen. Nur drei von zwanzig untersuchten Wirkstoffen, die 2011 in Deutschland neu auf den Markt kamen, waren nach der für den Innovationsreport vorgenommenen Bewertung als therapeutischer Fortschritt einzustufen (Abirateron, Tafamidis, Ticagrelor). Sieben von zwanzig untersuchten Wirkstoffen wurden als gar nicht innovativ klassifiziert.

Der seit dem Jahr 2011 durch das AMNOG geforderte Nachweis eines Zusatznutzens als Grundlage für die späteren Preisverhandlungen zwischen den pharmazeutischen Unternehmen und Krankenkassen hat offensichtlich nicht zu einer wesentlichen Zunahme wirklich innovativer Wirkstoffe geführt.

Der therapeutische Nutzen neu zugelassener Arzneimittel könnte jedoch in Zukunft möglicherweise besser nachweisbar sein, sofern sich vor dem Hintergrund des AMNOG die Qualität der durchgeführten klinischen Studien weiter verbessert. Thematisiert wird auch der Bestandsmarkt, da es aus Sicht der Autoren notwendig ist, nicht nur neue Arzneimittel auf Nutzen und Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen, sondern auch Arzneimittel, die bereits seit vielen Jahren im Markt sind. Zudem wird das Thema ‚Stratifizierte Medizin‘ beleuchtet: Der Einsatz neuerer Arzneimittel ist gerade im Bereich der Krebsmedizin an den Nachweis von Biomarkern im Körper gebunden. Eine solche Biomarkerbasierte Medizin bietet Chancen, aber auch Risiken („Wird Personen eine neuartige Therapie fälschlicherweise vorenthalten, weil sie keinen solchen Biomarker aufweisen?“). Biomarker sind ebenfalls das Ziel von Gentests aus der Apotheke. Auch hier mangelt es an Belegen für einen wirklichen patientenrelevanten Nutzen solcher Tests, prospektive Studien mit geeigneten Studienendpunkten sind nötig.



Glaeske, Gerd, Schickanz, Christel, 2014: *Arzneimittelreport 2014*, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik.

Zum 14. Mal erstellte das Autorenteam um Professor Gerd Glaeske und Dr. Christel Schickanz den BARMER GEK Arzneimittelreport. Die repräsentative Datenanalyse lässt Rückschlüsse auf das

Verordnungsgeschehen bei gesetzlich Krankenversicherten in ganz Deutschland zu. Jedes Jahr kommen zahlreiche neue Medikamente auf den Markt, und Patienten und Ärzte setzen viele Hoffnungen in diese Präparate. Doch nicht alle Arzneimittel, die neu sind, sind tatsächlich besser. Besonderes Augenmerk wurde auf die Bereiche der Versorgung gelegt, in denen es Potentiale zur Verbesserung gibt – Arzneimittel mit unnötigen Risiken, Präparate, die zu häufig oder zu selten verschrieben werden, und Arzneimittel mit unnötigen Kosten. Thematisiert werden neue orale Gerinnungshemmer (Antikoagulanzen), Protonenpumpenhemmer (PPI) zur Hemmung von Magensäure und Arzneimittel zur Behandlung der Multiplen Sklerose (MS).

Nach wie vor stagniert der Anteil der Verordnungen von Generika. Damit werden Arzneimittel bezeichnet, die eine wirkstoffgleiche Kopie eines zuvor patentgeschützten teuren Medikaments sind. Inzwischen sind in der BARMER GEK zwar rund 75 Prozent der verordneten Packungen Generika mit einem Umsatzanteil von 35 Prozent, doch der Anteil könnte höher sein, stellt Glaeske fest. Hingegen hat sich der Ausgaben-Anteil der Scheininnovationen mit einem Rückgang von 12 auf 11 Prozent bei der BARMER GEK nur wenig verringert. Arzneimittelhersteller verwenden den Begriff „Innovation“ nicht nur für Arzneistoffe mit umfassend neuartiger Struktur oder Wirkweise, sondern auch für Präparate mit geringfügigen Änderungen. Es handelt sich dann aber um Scheininnovationen – auch „Me-too-Präparate“ genannt. Das Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz (AMNOG) fordert generell den Zusatznutzen von neu zugelassenen Medikamenten – allerdings wird im Bestandsmarkt auf die AMNOG-Prüfung verzichtet. Mit einer Prüfung durch das AMNOG wäre ersichtlich gewesen, dass die meisten Me-too-Präparate keinerlei Vorteil in der Patientenversorgung haben. Die entsprechenden Preisverhandlungen könnten so zu einer Entlastung der Ausgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung führen.

Ein weiterer Aspekt betrifft die sogenannten Spezialpräparate, darunter vor allem die Biologika. Dies sind gen- oder biotechnisch hergestellte Wirkstoffe, die aus lebenden Zellkulturen gewonnen werden. Die Forscherinnen und Forscher der Uni Bremen stellten fest, dass die Verordnungsmengen und Ausgaben für Biologika langsam aber stetig ansteigen. Für 3,3 Prozent der Verordnungen fallen rund 36 Prozent der Ausgaben an. Wichtig wären frühzeitige Differenzierungen dieser Mittel danach, ob mit ihnen ein wirklicher therapeutischer Nutzen und Zusatznutzen gegenüber bestehenden Behandlungen verbunden ist.

Ziel des Arzneimittelreports 2014 ist es insgesamt, auf der Basis der ermittelten Daten unabhängige Informationen für Ärztinnen und Ärzte zu erarbeiten, im Sinne einer verbesserten Versorgungsqualität – zum Nutzen und zur Sicherheit – von Patienten und mit Vorrang vor dem Herstellerinteresse.

## NEUERSCHEINUNGEN IN DER ZES-ARBEITSPAPIER-REIHE

Nullmeier, Frank, 2014:



*Out of the Public Eye – The International Labour Organisation in the Media.*

ZeS-Arbeitspapier Nr. 01/2014.

Bremen: Universität Bremen,  
Zentrum für Sozialpolitik.

Politik vollzieht sich in öffentlicher Kommunikation. Und diese wird wesentlich durch mediale Angebote bestimmt. Das trifft auch auf die globale Sozialpolitik zu. Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit der Frage, wie globale Sozialpolitik – und insbesondere die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) als deren zentraler Akteur – in den Medien dargestellt werden. Wie hoch ist die mediale Aufmerksamkeit für das Thema globale Sozialpolitik? Zu welchen Anlässen wird die Presse auf die ILO aufmerksam? Wie sichtbar ist die ILO als Organisation, als politischer Akteur und als Informationsgeber? Wie berichten die Medien über die ILO und welches Bild dieser internationalen Organisation entsteht dadurch?

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



## Reihe *Staatlichkeit im Wandel*

Herausgegeben von  
Philipp Genschel, Karin Gottschall,  
Stephan Leibfried und Frank Nullmeier

BERNHARD ZANGL, *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit*, 2006, 267 S., ISBN 978-359337891-4.

ANDREAS WIMMEL, *Transnationale Diskurse in Europa. Der Streit um den Türkei-Beitritt in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, 2006, 233 S., ISBN 978-359338198-2.

MARTIN HERBERG, *Globalisierung und private Selbstregulierung. Umweltschutz in multinationalen Unternehmen*, 2007, 274 S., ISBN 978-359338358-6.

STEFFEN MAU, *Transnationale Vergesellschaftung. Die Entgrenzung sozialer Lebenswelten*, 2007, 327 S., ISBN 978-359338438-2.

JÖRG RICHARD WERNER, *Unternehmenspublizität und Corporate Governance im Wandel: Staatliche Steuerungsmodelle im internationalen Vergleich*, 2008, 289 S., ISBN 978-359338616-4.

SUSANNE UHL, *Die Transformation nationaler Steuersysteme in der Europäischen Union*, 2008, 225 S., ISBN 978-359338615-1.

ACHIM HURRELMANN, STEPHAN LEIBFRIED, KERSTIN MARTENS UND PETER MAYER (Hg.), *Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung*, 2008, 359 S., ISBN 978-359338742-0.

ALEXANDRA LINDENTHAL, *Leadership im Klimaschutz. Die Rolle der Europäischen Union in der internationalen Umweltpolitik*, 2009, 303 S., ISBN 978-359338886-1.

SEBASTIAN MAYER, *Europäische Sicherheitspolitik jenseits des Nationalstaats. Die Internationalisierung von Präventions- und Interventionsmaßnahmen in NATO und EU*, 2009, 310 S., ISBN 978-359338890-8.

BERNHARD ZANGL (Hg.), *Auf dem Weg zu internationaler Rechts Herrschaft? Streitbeilegung zwischen Politik und Recht*, 2009, 328 S., ISBN 978-359338915-8.

NICOLE DEITELHOFF UND JENS STEFFEK (Hg.), *Was bleibt vom Staat? Demokratie, Recht und Verfassung im globalen Zeitalter*, 2009, 336 S., ISBN 978-359339017-8.

ALEXANDER-KENNETH NAGEL, *Politiknetzwerke und politische Steuerung. Institutioneller Wandel am Beispiel des Bologna-Prozesses*, 2009, 326 S. ISBN 978-359339039-0.

GUNNAR VOLKE SCHUPPERT, *Staat als Prozess. Eine staats-theoretische Skizze in sieben Aufzügen*, 2010, 190 S., ISBN 978-359339189-2.

THORSTEN HÜLLER, *Demokratie und Sozialregulierung in Europa. Die Online-Konsultationen der EU-Kommission*, 2010, 268 S., ISBN 978-359339173-1.

FRANK NULLMEIER, DOMINIKA BIEGON, JENNIFER GRONAU, MARTIN NONHOFF, HENNING SCHMIDTKE UND STEFFEN SCHNEIDER, *Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*, 2010, 269 S., ISBN 978-359339211-0.

PHILIPP KNODEL, KERSTIN MARTENS, DANIEL DE OLANO, MARIE POPP (Hg.), *Das PISA-Echo. Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*, 2010, 326 S., ISBN 978-359339327-8

PATRICK PFISTER, *Regimekomplexe. Neue Kooperationsformen zur Regulierung globaler Risiken*, 2012, 391 S., ISBN 978-359339576-0.

ANDREAS FISCHER-LESCANO UND PETER MAYER (Hg.), *Recht und Politik globaler Sicherheit. Bestandsaufnahme und Erklärungsansätze*, 2013, 401 S., ISBN 978-359339334-6.

ANDREAS ANTER UND WILHELM BLEEK, *Staatskonzepte. Die Theorien der bundesdeutschen Politikwissenschaft*, 2013, 149 S., ISBN 978-359339895-2.

LENA LAUBE, *Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien. Die Praktiken liberaler Staaten zur Steuerung globaler Mobilität*, 2013, 343 S., ISBN 978-359339983-6.

### IN VORBEREITUNG

CLAUDIO FRANZIUS, *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation*, 2014.

GUNNAR FOLKE SCHUPPERT, *Verflochtene Staatlichkeit: Akteure und Strukturen der frühen Globalisierung*, 2014.

GUNNAR FOLKE SCHUPPERT, *Globalisierung durch und als Kommunikation: Globalisierungsgeschichte als Geschichte kommunikativer Verflechtungen*, 2014.

# Zeitschrift für Sozialreform

## Journal of Social Policy Research

60. Jahrgang

Aktuelle Ausgabe: Heft 2/2014

### ZSR-Schwerpunkt:

Welche Zukunft hat der ‚arbeitende Staat‘?  
Perspektiven wohlfahrtsstaatlicher Akteure, Professionen und Praktiken

*Karin Gottschall, Wolfgang Ludwig-Mayerhofer und Berthold Vogel:*  
Editorial

*Kendra Briken, Karin Gottschall, Sylvia Hils und Bernhard Kittel:*  
Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen  
Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen  
Vorreiterrolle

*Frank Sowa und Ronald Staples:*  
Accounting in der Arbeitsverwaltung: Vermittlungsfachkräfte  
zwischen Steuerungsimperativen und autonomem Vermittlungshandeln

*Ariadne Sondermann, Kathrin Englert, Oliver Schmidtke und Wolfgang  
Ludwig-Mayerhofer:*  
Der ‚arbeitende Staat‘ als ‚Dienstleistungsunternehmen‘ revisited:  
Berufliches Handeln und Selbstdeutungen von Frontline-Beschäftigten  
nach zwanzig Jahren New Public Management

*Andreas Pfeuffer, Berthold Vogel und Sascha Wiegrefe:*  
Arbeiten für das Gemeinwohl? Eine internationale Literaturumschau



Abstracts aktueller Beiträge, Volltexte älterer Beiträge sowie  
weitere Informationen unter:

[www.z-sozialreform.de](http://www.z-sozialreform.de)

