

## ZSR Rezensionen

Franz Xaver Kaufmann (2003): *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. Frankfurt/M.: Edition Suhrkamp. 329 Seiten. ISBN 3-518-12301-7. € 12,00.

In tagespolitischen Debatten über die Zukunft des bundesdeutschen Sozialstaats wird vielfach auf die „Erfolge“ anderer Wohlfahrtsstaaten verwiesen und die Forderung aufgestellt, man solle doch diesem oder jenem Modell folgen. Unbeachtet bei diesen Debatten bleibt häufig die Frage, ob und inwieweit diese Modelle überhaupt auf den bundesdeutschen Kontext übertragbar sind. Mit seiner Studie *Varianten des Wohlfahrtsstaats* legt der Bielefelder Soziologe Franz-Xaver Kaufmann Portraits von sechs Ländern vor. Mittels eines historisch-institutionalistischen Ansatzes zeichnet er die sozialpolitischen Entwicklungen und institutionellen Arrangements in der (ehemaligen) Sowjetunion, den USA, Großbritannien, Schweden, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland nach. Einer seiner zentralen Befunde ist, dass die vier (west-)europäischen Wohlfahrtsstaaten Gemeinsamkeiten aufweisen, die es rechtfertigen, im Vergleich zu den Entwicklungen in den USA und der ehemaligen Sowjetunion, von einem europäischen Sozialmodell zu sprechen. Gleichzeitig hebt er hervor, dass trotz der Gemeinsamkeiten in der historischen und institutionellen Entwicklung deutliche Unterschiede bestehen bleiben, die durch Idiosynkrasien bedingt sind. Folgt man dieser Argumentation, kann als zentraler Befund der Studie festgehalten werden, dass Varianten des Wohlfahrtsstaats, die in bestimmten Ländern zum wirtschaftlichen und sozialpolitischen „Erfolg“ führen, nur sehr eingeschränkt als Modelle für andere Länder dienen können.

Für Leser und Leserinnen, die einen ersten Überblick über die sozialpolitische Entwicklung bzw. über das jeweilige sozialpolitische Arrangement in

den analysierten sechs Ländern suchen, ist dieses Werk sehr zu empfehlen. Das Buch füllt eine seit langem bestehende, mehr oder weniger große Lücke in der deutschsprachigen Sozialpolitikliteratur und sollte entsprechend auf keinem Regal von Studierenden der vergleichenden Sozialpolitikforschung fehlen. Bedauerlicherweise leidet die Darstellung jedoch zum Teil an Aktualität, da zum einen das Manuskript bereits 1999 abgeschlossen wurde und sich der Autor zum anderen in Teilen auf etwas veraltete Sekundärquellen stützt.

Aus der Perspektive der international *vergleichenden* Sozialpolitikforschung enttäuscht die Studie Kaufmanns jedoch teilweise. Das Ziel der Studie ist, wie Kaufmann selber hervorhebt, „in Hinsicht auf *vergleichende* Ansprüche [...] bescheiden. Denn ihr anspruchsvolles Hauptziel ist es, den idiosynkratischen Charakter nationaler Entwicklungen zur Wohlfahrtsstaatlichkeit hervorzuheben“ (51, Hervorhebung im Original). Damit möchte sich der Autor von der „Variablensoziologie“ abgrenzen und verzichtet sogleich auf eine typologische Klassifizierung. Ihm geht es vielmehr darum, die „Gestalt“ des jeweiligen Arrangements darzulegen. Entsprechend handelt es sich bei dieser Studie streng genommen nicht um eine vergleichende Untersuchung, sondern um den Versuch, „Varianten des Wohlfahrtsstaats“ und deren konkrete institutionelle Ausprägungen zu skizzieren. Leider verzichtet Kaufmann weitgehend auf eine Begründung für diese Herangehensweise, was umso verwunderlicher ist, zumal er sich mit ihr von den die international vergleichende Forschung dominierenden Ansätzen abgrenzt.

Bei internationalen Vergleichen sollte es in der Regel zunächst darum gehen, bestimmte Tatbestände (oder abhängige Variablen) auf ihre Unterschiedlichkeiten und Gemeinsamkeiten zu untersuchen. In einem zweiten Schritt der Analyse sollte der Frage nachgegangen werden, weshalb die identifizierten Unterschiede und Gemeinsamkeiten bestehen bzw. welche Auswirkungen sie haben. Ohne diesen zweiten Schritt verbleiben Vergleichsstudien häufig sehr deskriptiv. Dabei gilt zu beachten, dass Aussagen der vergleichenden Forschung durch die Auswahl und Anzahl der Fallstudien bedingt sein können. Schließlich steht das jeweilige Abstraktionsniveau in einem Spannungsverhältnis zur Adäquanz. Als Faustregel kann man festhalten, je höher das Abstraktionsniveau, desto niedriger die Adäquanz. Mit anderen Worten, je geringer die Anzahl der Vergleichsländer einer Studie ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Ergebnis eine hohe Adäquanz und ein geringes Abstraktionsniveau aufweist und somit „zentrale“ Unterschiede

identifizierbar sind, die dann als Beleg für die Bedeutung nationalstaatlicher Idiosynkratien herangezogen werden können. Ein solches Ergebnis widerlegt jedoch nicht per se die Befunde der „Variablensoziologie“ oder der typologisierenden Herangehensweise. Zu Letzteren steht die sich auf eine geringe Anzahl von Fallstudien beschränkende vergleichende Forschung vielmehr in einem komplementären Verhältnis. Entsprechend hätte man sich zum Abschluss der Studie ein Kapitel gewünscht, das die Befunde der weitgehend parallel aufgebauten Länderstudien vergleichend im Lichte der bestehenden Befunde der komparativen Forschung diskutiert hätte.

Nachdem es keine allgemein anerkannte Definition von Wohlfahrtsstaat gibt, ist es vor allem in einer vergleichenden Studie notwendig, explizit einen Referenzpunkt bzw. Vergleichsdimensionen für die Analyse festzulegen. Der entscheidende Referenzpunkt ist für Kaufmann die Gewährleistung sozialer Rechte bzw. das von T.H. Marshall entwickelte Konzept von *social citizenship*. Aufgrund dieser normativen Bestimmung von Wohlfahrtsstaatlichkeit können nach Kaufmann weder die (ehemalige) Sowjetunion noch die Vereinigten Staaten als Wohlfahrtsstaaten bezeichnet werden. Doch aufgrund der international sehr unterschiedlichen Rechtsverständnisse bzw. Ausgestaltung sozialer Rechte scheint die gewählte Herangehensweise grundsätzlich, besonders aber für einen über die Grenzen Westeuropas hinausgehenden Vergleich sehr problematisch. In diesem Zusammenhang sei beispielsweise auf den japanischen Fall verwiesen: Basierend auf der zum Teil von der „progressiven“ US-amerikanischen Besatzungsmacht ausgearbeiteten Nachkriegsverfassung hat dort jeder Bürger formal Anspruch auf ein soziales Existenzminimum. Doch erwies es sich in der Vergangenheit als sehr schwierig bzw. vielfach gar unmöglich, dieses „soziale Recht“ gegenüber dem Staat durchzusetzen. Dies liegt unter anderem an einem sich deutlich von westeuropäischen Traditionen unterscheidenden Rechtsverständnis. Kann Japan nun aufgrund seines in der Verfassung festgeschriebenen sozialen Rechts als Wohlfahrtsstaat charakterisiert werden oder orientieren wir uns bei der Bewertung eher an der Verfassungswirklichkeit?

Jedoch selbst wenn man die von Kaufmann vorgeschlagene Definition als Grundlage für die empirische Forschung akzeptiert, stellt sich die Frage, was ein „soziales Recht“ zu einem sozialen Recht macht. In den Bereichen der sozialpolitischen Transfers und Dienstleistungen erschien es zumindest in der Vergangenheit relativ einfach, „soziale Staatsbürgerrechte“ zu identifizieren.

Sie waren weitgehend von einem im Nachkriegseuropa dominierenden Verständnis geprägt. In diesem Zusammenhang seien beispielsweise das Instrument einer steuerfinanzierten Volksrente oder das öffentliche Schulwesen erwähnt. Beide Instrumente zielen auf die Integration in die Gesellschaft, ungeachtet von persönlichen Vorleistungen bzw. sozioökonomischem Status. In der Diskussion vielfach unbeachtet bleibt jedoch der Bereich der sozialen Regulierung, obwohl beispielsweise die konsequente Durchsetzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung und Chancengleichheit als zentraler Bestandteil einer Politik „in Richtung auf eine umfassendere Teilhabe der Gesamtbevölkerung“ (39) verstanden werden kann. Durch das Koalitionsrecht und die Einbindung der Arbeiter in öffentliche Entscheidungsverfahren kamen viele westeuropäische Wohlfahrtsstaaten dem Ziel der Gleichberechtigung ein Stück näher, wobei sie weiterhin lange Zeit die Gleichberechtigung von Frauen sowie der verschiedensten Minderheiten vernachlässigten. In zunehmend multikulturell geprägten Gesellschaften stellt m.E. jedoch gerade die Durchsetzung von Chancengleichheit den Kern sozialer Staatsbürgerschaft dar. Akzeptiert man die Idee, dass (formale) Chancengleichheit ein zentrales soziales Recht darstellt, so sind die Vereinigten Staaten in dieser Hinsicht durchaus als Wohlfahrtsstaat zu kategorisieren und mitunter sogar als sozialpolitischer Pionier zu charakterisieren. (N.B.: In der US-amerikanischen Literatur wird das Ausmaß der sozialen Regulierung bisweilen im Vergleich zu Europa sogar als Wettbewerbsnachteil interpretiert!) Die meisten (kontinental-)europäischen Wohlfahrtsstaaten hingegen hinken noch immer in dieser Dimension dem US-amerikanischen Vorbild (?) hinterher und mitunter kann man sogar den Eindruck gewinnen, dass hier die sozialpolitische Reichweite dieser Fundamentalnorm weder von der Politik noch von weiten Teilen der sozialpolitischen *scientific community* hinreichend verstanden worden ist. Insoweit sind die Varianten des Wohlfahrtsstaats sowie deren Identifizierung selbstverständlich auch immer Ausdruck des jeweils dominierenden kulturellen und institutionellen Selbstverständnisses.

Rezensiert von:

Martin Seeleib-Kaiser, University of Oxford, DSPSW, 32 Wellington Square, Oxford OX1 2ER, UK; martin.seeleib@applied-social-studies.oxford.ac.uk

Steffen Mau (2002): *The Moral Economy of Welfare States. Britain and Germany compared*. London/New York: Routledge. 240 Seiten. ISBN 0-415-31754-1. £ 60,00.

Zum Gegenstand der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung gehört nicht nur die ökonomische Basis von sozialen Sicherungsleistungen, sondern auch die Einbettung der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung in ihre politischen Kontexte. Wohlfahrtsstaatliche Arrangements lassen sich nicht allein aufgrund der ökonomischen Bedingungen eines Landes erklären. Politische Kräfteverhältnisse, Parteien und Gewerkschaften, Koalitionsbildungen sind ebenso einflussreiche Variablen, die den Wohlfahrtsstaat prägen. Die Forschung zur politischen Ökonomie von Wohlfahrtsstaaten widmet sich diesen Einflussfaktoren wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung. Im Sinne eines erweiterten Politikbegriffs wurden über die Rekonstruktion der Akteurkonstellationen hinaus weitergehende Forschungen angestrebt, die die moralische Ökonomie von Wohlfahrtsstaaten auszuweisen versuchten. Gemäß dieser Forschungsrichtung gehören Moralvorstellungen, Normen und kulturelle Orientierungen gleichermaßen zu den Erklärungsfaktoren, die es bei der Analyse von sozialpolitischen Prozessen zu berücksichtigen gilt. Politik spielt sich nicht im moralfreien Raum ab, sondern ist eingebettet in tradierte Moralkontexte.

In den theoretischen Kontext der Forschung zur moralischen Ökonomie von Wohlfahrtsstaaten stellt Steffen Mau seine empirische Untersuchung zur Akzeptanz sozialstaatlicher Leistungen in Großbritannien und Deutschland. Moralökonomie definiert er dazu vorab folgendermaßen: „The moral economy of welfare institutions can be defined as the ongoing logic of social support for, and acceptance of, the redistributive nature of welfare provision“ (31). Es geht in dem vorliegenden Buch also um die Akzeptanz sozialpolitischer Verteilungslösungen. Grundsätzlich lassen sich zur Erklärung der sozialen Akzeptanz von Wohlfahrtsstaaten, so der Autor, zwei Richtungen von Argumentationssträngen ausmachen. Der eine Strang versucht die verbreitete Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates in der Bevölkerung mit dem Eigeninteresse der Leistungsempfänger zu erklären. Der Wohlfahrtsstaat erweist sich durch die Bereitstellung kollektiver Güter als ein für alle vorteilhaftes Arrangement, welches die materiellen Interessen befriedigt und Wohlstandsgewinne ermöglicht. Auf diesem Argument beruhe letztlich die gesamte Literatur zur Legitimationskrise des Wohlfahrtsstaates (O'Connor, Offe, Habermas) wie auch die

vieldiskutierte These von der Selbstüberforderung des Sozialstaates aufgrund einer selbstinduzierten Kostenexplosion (Luhmann, Klages). Zum entscheidenden Erklärungsmoment für die Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat werden die Kosten-Nutzen-Bilanzen wichtiger gesellschaftlicher Gruppen, die die Ausgaben für sozialstaatliche Leistungen ins Unermessliche treiben. Ein anderer Argumentationsstrang fasst den Wohlfahrtsstaat als moralisch fundierte Institution auf, die Umverteilungslösungen gemäß jeweilig dominanter Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit in der Bevölkerung umsetzt.

Mau plädiert dafür, den *homo oeconomicus*, auf dem der erste Argumentationsstrang basiert, durch den *homo reciprocus* zumindest zu ergänzen, um die Engführung der Akzeptanz sozialstaatlicher Leistungen auf Einkommens- und Sicherheitsinteressen zu überwinden. „Wenn es ein hohes Maß an normativer Übereinstimmung mit den durch Sozialpolitik verwirklichten Zielen gibt, so die These, dann sind Menschen bereit, ihre eng gesteckten Einkommensinteressen hintenan zu stellen und sich an den Systemen der kollektiven Daseinsvorsorge zu beteiligen. Normative Orientierungen können unmittelbare Interessen transzendieren und somit Zustimmung auch zu solchen Maßnahmen hervorbringen, bei denen Menschen sich in der Position der Nettoverlierer sehen“ (Mau 2002: 349).

Mau nimmt an, dass insbesondere die Erfüllung bestimmter Reziprozitätsnormen die soziale Akzeptanz von Sozialtransfers sichert. „To comprehend the moral economy of welfare institutions it may be suggested that reciprocity norms are quite crucial since they entail ideas of giving aid, exchange and mutuality which have an impact on an individual’s motivations and the way they relate themselves to others“ (32). Transferzahlungen sind für Mau nicht einseitige, altruistische Hilfeleistungen, sondern durch die Transferzahlungen stehen Zahler und Leistungsempfänger in einem reziproken Verhältnis zueinander. Der Autor unterscheidet diese Art von Reziprozitätsverhältnis vom marktformigen Äquivalententausch. Reziprozitätserwartungen definieren eine Gegenleistung, die keinen gleichwertigen Tausch darstellt, sondern Ermessenskriterien – wie die unterschiedliche Leistungsfähigkeit zwischen Zahler und Empfänger oder die unterschiedlichen Bedürftigkeiten – berücksichtigt. Insofern muss die Gegenleistung auch nicht sofort erfolgen, sondern kann auch zu einem späteren Zeitpunkt erbracht werden.

Mau leitet aus dieser Annahme vier grundlegende sozialstaatliche Reziprozitätsarrangements ab, gefolgt von einer entsprechenden Klassifikation von

vier Wohlfahrtsstaatstypen (Kapitel 3). Obwohl dabei eine konkrete Länderzuordnung vermieden wird, drängt sie sich dem Leser gleichsam auf. Die vier Reziprozitätsarrangements unterscheiden sich nach dem Grad ihrer Bestimmtheit der vom Leistungsempfänger zu erbringenden Gegenleistung. Die „generalisierte Reziprozität“ erwartet nur eine idealisierte Gesamtbilanz und verzichtet auf eine Konkretisierung der individuell zu erbringenden Gegenleistung. Ihr entspricht eine universalistische Sozialpolitik, wie sie am ehesten in skandinavischen Ländern anzutreffen ist. Die „Risikoreziprozität“ basiert auf der Vorstellung ungleichzeitiger Betroffenheit nach dem Motto: Wenn ich jetzt helfe, wird mir später auch geholfen. Ihr entspricht eine subsidiäre, minimale Sozialpolitik. Der dritte Typus ist die „inpflichtnehmende Reziprozität“. Gemäß der Unterscheidung zwischen „deserving“ und „undeserving poor“ muss der Empfänger verstärkte Anstrengungen zur eigenen Einkommenssicherung unternehmen. Der vierte Reziprozitätstypus ist die „ausgeglichene Reziprozität“. Wie in der Sozialgesetzgebung nach Bismarck werden Sozialleistungen nach dem Äquivalenzprinzip zwischen erbrachten Vorleistungen durch Beitragszahlungen und einem entsprechenden Leistungsniveau verteilt.

Um die Moralökonomie moderner Wohlfahrtsstaaten empirisch zu untersuchen, will Mau die institutionelle Analyse mit der Analyse von Einstellungsmustern verbinden (88). Da Institutionen sich historisch entwickeln, stellt Mau zunächst eine Nachzeichnung der historischen Entwicklung des britischen und des deutschen Wohlfahrtsstaates seiner empirischen Untersuchung voran (Kapitel 5). Den Zusammenhang zwischen Institutionen und sozialpolitischen Einstellungen untersucht der Autor im empirischen Teil seines Buches anhand von fünf Politikbereichen: Umverteilungspolitik, Sozialhilfe, Alterssicherung, Arbeitslosigkeit und Gesundheitspolitik (Kapitel 6). Mau geht dabei in drei Schritten vor: Zunächst wird für die beiden untersuchten Länder, Deutschland und Großbritannien, eine Institutionenanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Inkorporierung des Reziprozitätsgedanken erstellt, anschließend werden aktuelle Reformentwicklungen beleuchtet. Im dritten Schritt werden Ergebnisse aus der Einstellungs- und Akzeptanzforschung zu den genannten Politikbereichen ländervergleichend vorgestellt. Positiv hervorzuheben ist, dass Mau die deutschen Einstellungsmuster getrennt für West- und Ostdeutschland präsentiert. Der Autor stützt sich auf Ergebnisse großer internationaler und nationaler Datensätze, wie das Interna-

tional Social Survey Programme (ISSP), Eurobarometer, International Social Justice Project (ISJP), British Social Attitudes (BSA) und die deutsche ALLBUS-Umfrage. In Bezug auf jeden der fünf Politikbereiche versucht der Autor einzuschätzen, wie die unterschiedlichen institutionellen Arrangements der beiden Länder zu verschiedenen Einstellungsmustern in der Sozialpolitik führen.

Die Einstellungsergebnisse zur Umverteilungspolitik zeigen für beide Länder, dass diese nicht nur bei denen Unterstützung findet, die direkt davon profitieren, sondern auch höhere Einkommensgruppen sie befürworten. Mau interpretiert dieses Einstellungsergebnis als Hinweis auf eine graduelle Wertorientierung (100). Hinsichtlich der progressiven Besteuerung und der subjektiven Steuerpflicht besteht weitreichende Akzeptanz in der Bevölkerung. Insgesamt gibt es in Großbritannien größere Einstellungsdiskrepanzen über Umverteilungsmaßnahmen als im statusbezogenen deutschen Sicherungssystem.

Im Bereich der Sozialhilfe findet man in Großbritannien eine schärfere Wahrnehmung des Armutproblems als in Deutschland vor. Innerhalb Deutschlands zeigen wiederum die Ostdeutschen eine größere Sensibilität als die Westdeutschen. Sozialpolitische Maßnahmen finden dann breite Unterstützung, wenn die Leistungsempfänger bestimmte Reziprozitätserwartungen erfüllen, d.h. wenn sie „deserving poor with genuine needs“ sind und wenn die Sozialhilfe nicht in Verdacht steht, die Empfänger von der Arbeitssuche abzuhalten.

Ähnlich wie bei der Sozialhilfe hängt die Moralökonomie im Bereich der Arbeitslosenversicherung von bestimmten Annahmen über die Freiwilligkeit oder die Unfreiwilligkeit der Arbeitslosigkeit ab (129). Sie ist gewissermaßen die moralisch anspruchsvollste Sozialleistung, da Arbeitsplatzbesitzer für die Sozialeinkommen von Arbeitslosen aufkommen müssen. In Großbritannien findet man weitreichende Präferenzen für das britische *Flat-Rate*-System, demzufolge alle die gleichen Leistungen erhalten. „This broad consensus of support for the same benefits for all represents the residualist egalitarian norm which is deeply entrenched within the British system“ (138). Im Gegenzug findet man in Deutschland weitreichende Unterstützung des Äquivalenzprinzips zwischen einkommensabhängigen Beiträgen und entsprechenden Sozialleistungen.

In der Alterssicherung werden nach Mau instrumentelle Motive mit der Idee einer Generationenreziprozität in einzigartiger Weise verbunden. Diese institutionelle Verbindung findet auch heute noch in den Einstellungen der Bevölkerung breite Akzeptanz. „The survey data suggests that the governmental responsibility to provide a decent standard of living for the elderly, as well as the generational duty to support the preceding generation, are well-established social norms [...] in neither country do we observe a striking or marked retreat from the ‚generational contract‘ on the part of the younger generation“ (165). Differenzen hinsichtlich der Zufriedenheit lassen sich im deutsch-britischen Vergleich feststellen: Deutsche Rentner sind mit dem einkommensbezogenen Rentensystem zufriedener als Rentner in Großbritannien mit ihrer *flat rate pension*.

Auch im Gesundheitswesen unterscheiden sich Großbritannien und Deutschland hinsichtlich der Präferenzen für *Flat-Rate*-Leistungen. In Großbritannien ist z.B. eine *flat rate* bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wesentlich besser akzeptiert als in Deutschland. Grundsätzlich wird das öffentliche Gesundheitswesen in beiden Ländern stark befürwortet. In England werden Nachbesserungen im *National Health Service* bei grundsätzlicher Beibehaltung des Systems gefordert. Insgesamt findet man auch hier: Befürwortet wird in der Bevölkerung, was institutionell bereits existiert. So bekennt auch Mau schließlich: „There is evidence that the social security schemes in place emanate some kind of normative persuasiveness solely on the basis of their very existence“ (183).

Zusammengefasst: Kollektive Sicherungsarrangements des Sozialstaates finden nach wie vor breite Unterstützung. Nach Mau wäre gerade die breite soziale Akzeptanz von Sozialversicherungsleistungen nur unzureichend mit dem Eigeninteresse der Leistungsempfänger erklärt. Die breite Unterstützung des Sozialstaates stützt sich auf eine Mischung von Eigeninteresse und moralischen Motiven. Die Moralökonomie des Wohlfahrtsstaates baut dabei wesentlich auf der Einhaltung von reziproker Fairness auf.

Steffen Mau hat eine lesenswerte Studie vorgelegt, die eine gute Detailanalyse der institutionellen Arrangements in der Sozialpolitik in beiden Ländern bietet. Zum Verdienst der Studie zählt die gelungene Herausarbeitung der unterschiedlichen moralischen Voraussetzungen einzelner Sozialleistungsprogramme. Die Studie verdeutlicht dem Leser gerade auch durch den Ländervergleich, welche moralischen Anforderungen sozialstaatliche Institu-

tionen an den Bürger stellen. Der Beitrag der Einstellungs- und Akzeptanzforschung zur Moralforschung besteht, wie der Autor überzeugend aufzeigt, darin, eine Verankerung dieser institutionalisierten Gerechtigkeitsprinzipien in der politischen Kultur eines Landes aufzuzeigen. Die Grenzen der Akzeptanzforschung liegen allerdings darin, dass sich in der Einstellung der breiten Bevölkerung zumeist nur widerspiegelt, was institutionell vorgegeben ist. Man findet eben das gut, was man kennt.

Will man hingegen Gerechtigkeitsvorstellungen über das institutionell Gegebene hinaus erforschen, bedarf es einer hermeneutisch-rekonstruktiven Methodik, die an Einzelfällen ansetzt (vgl. z.B. Lamla 2002; Pioch 2000). Mau behauptet eine zentrale Rolle des Reziprozitätsprinzips in sozialpolitischen Gerechtigkeitsvorstellungen, die er mit Hilfe der Einstellungs- und Akzeptanzforschung im Sinne einer Hypothesenprüfung zu belegen versucht. Außen vor bleiben dabei jedoch m.E. andere Gerechtigkeitsprinzipien, wie das Teilhabeprinzip, das Leistungsprinzip oder die Vorstellung produktivistischer Gerechtigkeit, die ebenfalls eine zentrale Rolle in sozialpolitischen Gerechtigkeitsdiskursen einnehmen können. Kurz: Zur Erklärung des sozialen Wandels brauchen wir, so scheint es mir, dynamischere Verfahren als die Einstellungs- und Akzeptanzforschung. Dennoch: Die aner kennenswerte Leistung der Akzeptanzforschung besteht darin, die Verankerung moralischer Prinzipien in der politischen Kultur aufzeigen zu können, zumindest dann, wenn sie methodisch so versiert durchgeführt wird, wie Steffen Mau es in der vorgelegten Studie vermochte.

*Literatur:*

- Lamla, Jörn (2002): *Grüne Politik zwischen Macht und Moral*. Frankfurt/M.: Campus.  
Mau, Steffen (2002): „Wohlfahrtsregimes als Reziprozitätsarrangements. Versuch einer Typologisierung“, *Berliner Journal für Soziologie* 12: 345-364.  
Pioch, Roswitha (2000): *Soziale Gerechtigkeit in der Politik. Orientierungen von Politikern in Deutschland und den Niederlanden*. Frankfurt/M.: Campus.

Rezensiert von:

Roswitha Pioch, Universität Duisburg-Essen (Standort: Essen), Fachbereich 1, Politikwissenschaft, Universitätsstraße 12, 45117 Essen; [roswitha.pioch@uni-essen.de](mailto:roswitha.pioch@uni-essen.de)

Michael Opielka (Hg.) (2004): *Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. 270 Seiten. ISBN 3-8100-4049-5. € 22,90.

Grüßt hier erneut das Murmeltier? In dem Film „Groundhog Day“ erlebt (und erträgt) der Hauptdarsteller, ein misanthropischer Wetteransager, in einer schier endlosen Wiederholung der Ereignisse immer denselben Tag, den „Tag des Murmeltiers“. Was immer er tut, er kann dem Grundmuster dieses beinahe unendlichen Tages nicht entfliehen, er kann es nur kreativ variieren. Ist die wissenschaftliche Grundsicherungsdebatte nicht gleichermaßen und seit langem durch eine gedankenschwere Variation des immer Gleichen gekennzeichnet? Weiß man nach Kenntnis von Autor und Buchtitel nicht schon, was zu erwarten ist und was nicht – ein ewiger „Groundhog Day“ eben? Um es vorweg zu nehmen: Das Buch zeigt, dass sich die Grundrenten-Diskussion weiter entwickelt und in der harten Welt der Realpolitik geerdet hat.

Als Idee und normativer Stachel nimmt das Konzept einer Grund- oder Mindestsicherung im Alter, wie auch immer sie gestaltet und finanziert werden soll, ob sie die „reguläre“ Alterssicherung ergänzen oder gar ersetzen soll, in der wissenschaftlichen Diskussion um den Umbau des Sozialstaats einen prominenten Platz ein. Es erscheint angesichts der immensen Probleme, vor denen das einkommens- und vorleistungsbezogene deutsche Rentenversicherungssystem in den nächsten Dekaden steht, als Integrations- wie Egalitätsressource gleichermaßen. Allerdings steht die akademische Repetition des scheinbar hinlänglich Bekannten und Diskutierten in scharfem Kontrast zur relativen Tatenarmut sozialstaatlicher Reformpolitik. Trotz offenkundiger Dysfunktionen der Systeme der sozialen Sicherheit haben die wissenschaftlichen Debatten es bis dato kaum vermocht, eine neue politische Dynamik zu entfachen. Zu heterogen sind die unter dem sozialen Paradigma Grundeinkommen oder Grundrente subsumierbaren Vorschläge, zu sehr rütteln sie an tief verwurzelten Traditionen und Selbstinterpretationen des deutschen Sozialversicherungsstaats, zu stark konfliktieren solche Konzepte legitimatorisch mit institutionell geronnenen Vorstellungen von Austausch- und Arbeitsleistungsgerechtigkeit und zu ungewiss sind ihre ökonomischen, finanziellen und verteilungspolitischen Folgen.

Gleichwohl beherrscht die Frage nach der Zukunft der Alterssicherung die politische Agenda hierzulande, nicht zuletzt, weil das Abschmelzen des Leis-

tungsniveaus den ohnehin prekären Prozess beschleunigt, dass ein zunehmender Kreis der Bevölkerung, v.a. Frauen, auch nach langjähriger Beitragszahlung nur noch eine Rente erwarten können, die sich vom Niveau der Sozialhilfe kaum unterscheidet. Grundrenten-Konzepte produzieren indes hohe Folgenunsicherheit, da mit ihnen neue Verteilungseffekte, neue institutionelle Interdependenzen und neue Ungewissheiten die politische Bühne betreten. Das Augenmerk hierauf gerichtet zu haben, ist eine Stärke des vorliegenden Buches zur Grundsicherung im Alter. Vermag also dieses von Michael Opielka herausgegebene Buch dem informierten Leser neue Erkenntnisse zu vermitteln oder in der Debatte neue Akzente zu setzen? Erhöht es unser Wissen über intendierte und nicht-intendierte Folgen der einzelnen Spielarten dieses Ansatzes? Beide Fragen sind zu bejahen. Der vorliegende Band versammelt einen Teil des „who is who“ der aktuellen Grundrentendebatte, lässt Befürworter und Kritiker von Grundrentensystemen zu Wort kommen, mischt Praktiker mit Wissenschaftlern und bietet auf diese Weise ein breites Spektrum an Meinungen und Analysen über Chancen und Risiken der Einführung einer Grundrente. Die Stärke der insgesamt neun, durchweg informativen und qualitativ ansprechenden Aufsätze liegt in ihrem praktisch-pragmatischen Duktus: Im Vordergrund stehen nicht Fragen des Sein-Sollens, sondern des Wollen-Könnens (Kosten und Nutzen von Grundrentenmodellen, politische Durchsetzbarkeit, technische Umsetzbarkeit, gesellschaftliche Akzeptanz). Insgesamt gelingt diesem instruktiven Band aus politologischer, soziologischer, ökonomischer und juristischer Perspektive eine differenzierte Bestandsaufnahme. Selbst Leser, die mit der Grundrenten-Thematik weniger gut vertraut sind, finden Zugänge in diese Materie. Der Blick über die Grenzen schärft zusätzlich den Blick für Kontingenz und Korridore von Veränderung und zeigt, dass andere Länder solche Debatten mit bisweilen bemerkenswerter Offenheit und Folgenhaftigkeit geführt und sich dabei über grundlegende Gerechtigkeits- und Zukunftsfragen neu verständigt haben.

In seinem hinleitenden und umfänglichen Aufsatz, der wohl besser in einen Überblick über den Band und einen thematisch fokussierten Meinungsbeitrag hätte gesplittet werden sollen, diskutiert *Michael Opielka* Idee und Geschichte der Grundrente in Deutschland, systematisiert verschiedene Grundrentenmodelle und ergänzt sie um ein „garantistisches“ Regime. Opielka beklagt eine „offensichtliche Orientierungsarmut in der deutschen Sozialpolitikdebatte“ (49). Vor diesem Hintergrund entwickelt er eine nach eigener Einschätzung

„vorderhand revolutionär wirkende Sozialreform für das 21. Jahrhundert“ (26), die alle monetären Transfersysteme des deutschen Sozialstaats in ein neues, für alle Bürger geltendes Sicherungssystem zusammenfasst. In diesem Konzept einer beitragsfinanzierten, jedoch nicht an der Lebensstandardsicherung orientierten „Grundeinkommenssicherung“, das sich auf dem Markt der Reformideen wird behaupten müssen und dessen finanzwissenschaftlicher Realitäts-Check noch aussteht, kommt der Grundrente eine Schlüsselrolle zu.

*Ellen Kirner* beschäftigt sich anschließend sehr eindringlich mit den einschneidenden Konsequenzen bei der Finanzierung einer Grundrente für das Alter und führt zu diesem Zweck Modellberechnungen vor. Ihr entschiedenes Plädoyer für die Einführung einer Grundrente verbindet sie mit dem Appell, dass etwaige Problematiken bei der Einführung von Grundrentenkonzepten „nicht in der Möglichkeit (liegen), ein bestimmtes System zu finanzieren, sondern in der Bereitschaft, sich auf die gesellschaftspolitischen Voraussetzungen einzulassen, die zu seiner Verwirklichung erforderlich sind“ (96). Ebenso leidenschaftlich, jedoch inhaltlich vollkommen konträr argumentieren *Hans-Jürgen Krupp* und *Joachim Weeber* in ihrem Beitrag über die volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Auswirkungen von steuerfinanzierten Grundrentensystemen. Sie äußern sich sehr grundsätzlich, und v.a. sehr grundsätzlich ablehnend, da ihrer Ansicht nach Grundrentensysteme die Probleme der Alterssicherung genau so wenig lösen wie von ihnen positive ökonomische Rückwirkungen ausgehen.

Ein ähnliches hohes „aufklärerisches“ Potential entfaltet der Beitrag von *Wolfgang Strengmann-Kuhn*. Er diskutiert vergleichend vier Modelle einer Grundsicherung im Alter mit Blick auf ihre Ziele, Kosten, Wirkungen und Übergangsprobleme. Es ist nachvollziehbar, dass er die größten Umverteilungseffekte und Übergangsprobleme (nicht zuletzt aufgrund verfassungsrechtlich geschützter Eigentumspositionen) bei der Einführung einer vorleistungsfreien, steuerfinanzierten Grundrente sieht. Zwar lehnt auch *Winfried Schmähl* radikale Systemwechselvorstellungen in seinem Beitrag ab, jedoch stellt er die kaum widerlegbare These auf, dass sich die lohn- und beitragsbezogene Rentenversicherung seit 2001 ohnehin in einem politisch nicht ungewollten schleichenden Übergang zu einem Grundrentensystem befindet. Gekoppelt mit einer (derzeit freiwilligen) privaten Alterssicherung (d.h. angesichts unterschiedlicher Sparfähigkeit und Sparbereitschaft), wird dieser Pro-

zess, so Schmähl und Krupp/Weeber in ihren Beiträgen, zu einer gravierenden Einkommens-Ungleichverteilung im Alter führen.

Das Lernen von Referenzstaaten und die Übernahme von vermeintlich besseren Politikkonzepten aus dem Ausland hat seit den 1990er Jahren Konjunktur. Die zweite Hälfte des Buches besteht nicht zuletzt aus diesem Grund aus für sich und in der Kontrastierung zu Deutschland interessanten Analysen der Grundrentenpolitiken in Schweden (*Sven E. O. Hort*), den Niederlanden (*Joop M. Roebroek* und *Jan H. M. Nelissen*) und der Schweiz (*Martin Wechsler*). Mehr noch als Schweden und die Niederlande bietet die Schweiz momentan eine Projektionsfläche für Vorstellungen einer intelligenteren Bewältigung von Finanzierungsfragen. Alle Länderstudien zeigen mindestens eines sehr eindrücklich: Grundrenten-Systeme sind Teil eines komplexen Alterssicherungs-Institutionenensembles. Erst durch die systematische und reflektierte Addition verschiedener Leistungssysteme ergeben sich adäquate Wohlfahrtseffekte. Ein Beitrag über das in schweres Fahrwasser geratene britische Alterssicherungssystem hätte in diesem Zusammenhang weitere, auch für die deutsche Debatte fruchtbare Erkenntnisse geliefert.

Anstatt mit einer sicher angeratenen Synthese, die die verschiedenen Ergebnisse und Ausdeutungen des Bandes bündelt und zuspitzt, schließt dieses Buch mit einem Beitrag über die Frage, welchen Einfluss die gemeinschaftsrechtliche Koordinierung der unterschiedlichen nationalen Alterssicherungssysteme und die Portabilität erworbener Ansprüche zum Zweck der benachteiligungsfreien Mobilität von Arbeitnehmern auf Grundrenten-Ansprüche hat. *Bernd Schulte* zieht in seinem ausgesprochen instruktiven, jedoch durch Längen und Redundanzen gekennzeichneten sozialrechtlichen Schlüsselaufsatz ein bemerkenswertes Fazit: Die Beschränkung der Leistungsgewährung auf das Inland ist hoch problematisch, obgleich es sich z.B. bei der deutschen bedarfsgeprüften Grundsicherung im Alter um eine der Sozialhilfe durchaus ähnliche Leistung handelt. Solche, die Sozialversicherungsleistungen ergänzenden und somit unmittelbar und systematisch auf diese bezogenen Grundrenten-Modelle fallen gemeinschaftsrechtlich in der Regel in den Bereich der sozialen Sicherheit. Sie entschlüpfen dem Bereich der Sozialhilfe im engeren Sinne – und damit dem Regulierungsmonopol der Mitgliedsstaaten. Leider keine Erwähnung finden in diesem Aufsatz die politischen Bemühungen auf supranationaler Ebene, die institutionell und normativ sehr heterogenen Rentensysteme im Rahmen der so genannten Methode der offenen Koordinierung

zu harmonisieren. Durch dieses subtile „management by objectives“ wird sich die politische Umwelt künftiger Rentenreformen sehr nachhaltig verändern.

In dem ungewöhnlichen Film „Und täglich grüßt das Murmeltier“ bedurfte es schon erheblicher Anstrengungen und Kreativität (sowie gar einer „guten Fee“), um den Hauptdarsteller aus seiner Endlosschleife der Ereignisse zu befreien. Das vorliegende Buch zeigt, dass es gleichermaßen gelingen kann, auch die Grundsicherungsdebatte ein Stück weit aus ihrer diskursiven Selbstreferenz zu entlassen und die interessierte Leserschaft mit neuen Einblicken und Erkenntnissen zu versorgen. Das hier besprochene Buch demonstriert, dass die Debatte über Grundsicherung im Allgemeinen und Grundrente im Besonderen mittlerweile einen angemessenen Grad an Reife und Reflexivität erreicht hat. Es bleibt dem Buch zu wünschen, dass es bei künftigen Diskussionen über die Grundrente in Deutschland Berücksichtigung findet.

Rezensiert von:

Wolfram Lamping, Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Universität Hannover, Im Moore 13, 30167 Hannover; [lamping@ipw.uni-hannover.de](mailto:lamping@ipw.uni-hannover.de)

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.) (2003): *Rentenversicherung im internationalen Vergleich*. DRV-Schriften, Band 45 (Sonderausgabe der DRV). Bad Homburg: wdv. 465 Seiten. ISBN 3-926181-79-6. Einzelexemplare kostenlos erhältlich beim VDR.

Mit seinem Band *Rentenversicherung im internationalen Vergleich* erweitert und aktualisiert der VDR seine rechtsvergleichenden Publikationen aus den Jahren 1989 und 1999. Neben den bereits in der vorangegangenen Auflage behandelten Ländern (Österreich, Großbritannien, Frankreich, Italien, Niederlande, Schweden, Dänemark, Schweiz, USA, Ungarn, Chile) wurden diesmal auch Länderberichte zu Deutschland, Polen und Spanien aufgenommen. Diese bieten eine Fülle an quantitativen wie qualitativen Informationen zu den spezifischen Charakteristika der jeweiligen Alterssicherungssysteme sowie zu deren Einordnung in das Gesamtsystem der sozialen Sicherung (einschließlich des Steuer- und Arbeitsrechts). Eine einheitliche Gliederungs-

systematik erleichtert den Überblick über die vielfältigen Regelungen. Auch finden sich in jedem Kapitel Hinweise zu aktuellen Reformtendenzen bzw. -diskussionen. Positiv anzumerken ist zudem, dass in den meisten Länderkapiteln die verschiedenen Säulen der Alterssicherung (also nicht nur die staatliche) in den Blick genommen werden, wobei im deutschen Kapitel Informationen zum bereits in Angriff genommenen Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge nahezu vollständig fehlen. Die einzelnen Länderberichte werden durch ein abschließendes rechtsvergleichendes Kapitel, durch eine umfangreiche Synopse zu den qualitativen Merkmalen der jeweiligen Alterssicherungssysteme sowie ein vergleichendes Tableau demographischer und ökonomischer Indikatoren ergänzt. Dadurch ist gewährleistet, dass eine Vielzahl an Ländern mit höchst unterschiedlichen Alterssicherungssystemen und sozioökonomischem Hintergrund systematisch verglichen werden kann. Allerdings fehlen beispielsweise komparative Angaben über Einkommensersatzquoten für unterschiedliche standardisierte Versichertenbiographien ebenso wie vergleichende Indikatoren zur finanziellen Nachhaltigkeit der Systeme.

Der internationale Vergleich macht deutlich, dass die Alterssicherungssysteme in praktisch allen untersuchten Ländern – wenngleich in durchaus unterschiedlichem Ausmaß – mit dem Problem einer alternden Bevölkerung und den daraus resultierenden finanziellen Belastungen konfrontiert sind. Gleichwohl zeigt sich, dass die in nahezu allen relevanten Variationsdimensionen sehr unterschiedlichen Grundkonzeptionen der Systeme auch zu unterschiedlichen Problemlagen und Reformdiskussionen führt. So ist beispielsweise bemerkenswert, dass sich die Rentendebatte in Chile primär um die extrem hohen Verwaltungskosten in der privat organisierten Rentenversicherung dreht, eine Problematik, welcher in primär staatlich organisierten Alterssicherungssystemen eine wesentlich geringere Bedeutung zukommt. Aufschlussreich ist bspw. auch der Blick auf die Reformdiskussion in Dänemark, wo zunehmend die Forderung laut wird, die steuerfinanzierte Grundrente auf die wirklich Bedürftigen zu beschränken, ein Ansatz der in den beitragsbezogenen Rentensystemen der Bismarckländer auch aus verfassungsrechtlichen Gründen a priori zum Scheitern verurteilt wäre.

In diesem Sinne wäre es wünschenswert gewesen, auch diesmal ein Kapitel anzufügen, in dem die unterschiedlichen Systemelemente und Reformansätze in anderen Ländern im Hinblick auf deren Übertragbarkeit auf den deutschen

*ZSR – Rezensionen*

Kontext diskutiert werden. Denn der Sinn eines ländervergleichenden *Benchmarking* muss es ja gerade sein, von anderen Ländern zu lernen und die dortigen Erfahrungen für die heimische Reformdiskussion fruchtbar zu machen. Dies setzt allerdings voraus, dass sorgfältig geprüft wird, inwieweit die in einem Land vorherrschenden ökonomischen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen eine zumindest partielle Übertragung ausländischer Reformstrategien sinnvoll erscheinen lassen. Gleichwohl stellt der vorgelegte Band ein im deutschen Sprachraum unentbehrliches Nachschlagwerk für alle diejenigen dar, die sich mit Fragen der Alterssicherung aus international vergleichender Perspektive auseinandersetzen.

Rezensiert von:

Martin Schludi, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Regensburgerstr. 104, 90478 Nürnberg; [Martin.Schludi@iab.de](mailto:Martin.Schludi@iab.de)