
DIE ENTWICKLUNG DER WOHLFAHRTSPOLITIK

Rezension von: Abram de Swaan, *Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*, Campus, Frankfurt am Main 1993, 345 Seiten, öS 609,-.

Wenn Ökonomen den modernen Sozialstaat untersuchen, so fragen sie nach Marktversagen, wenn es Politikwissenschaftler tun, dann stellen sie politische Auseinandersetzungen in das Zentrum der Überlegungen. Abram de Swaan versucht es mit einem fundamental anderen Ansatz: Die Lösung sozialpolitischer Aufgaben war wichtig für die Etablierung moderner, vernetzter Gesellschaften und ihrer politischen Organisierung in Form von Staaten auf beiden Seiten des Atlantiks.

Der Autor ist in seiner Analyse der Theorie von Norbert Elias über die Herausbildung der Zivilisation verpflichtet. Gegenstand der Untersuchung ist daher nicht nur der moderne Sozialversicherungs- und Wohlfahrtsstaat, sondern die Entwicklung der Wohlfahrtspolitik seit der frühen Neuzeit. Es geht um soziale Probleme, die die Stabilität der Gesellschaft gefährden, und um die Versuche des politischen Systems, die sozialen Probleme zu entschärfen, ohne das politische System zu zerschlagen. Die Bedeutung dieses Prozesses für die Formierung moderner Staaten wird dargelegt. Auch wird immer wieder das zentrale Thema von Elias, nämlich das der Zivilisierung der Menschen zu langfristigen planenden Individuen, im Zusammenhang mit sozialstaatlichen Einrichtungen angeschnitten.

Im ersten Kapitel werden die Versuche der Städte und Regionen behan-

delt, die Probleme, die vagabundierende Arme für sie aufwarfen, zu lösen. Wenn eine Stadt sich gegenüber den Armen abschloß, lief sie in Gefahr, daß ihre Umgebung und ihre Zufahrtswege geplündert wurden; wenn sie aber bereit war, für die Armen zu sorgen, so zog sie Arme aus den weiteren Regionen an. De Swaan analysiert das Problem der Städte und Regionen im Rahmen eines Gefangenen-Dilemmaspiels. Der kooperativen Lösung entspricht eine Kontrolle der Armen, begleitet von einer Vorsorge für sie im Rahmen größerer politischer Einheiten. Die nicht kooperativen Strategien entsprechen den Realitäten der frühen Neuzeit, nämlich den vagabundierenden Bettlerheeren, die für jede Region große Sicherheitsprobleme brachten. Die Versuche, die Armen ihren Geburtsregionen zuzuweisen, wie etwa in den Elisabethanischen Armengesetzen, oder ihnen durch Arbeitshäuser ihre Gefährlichkeit zu nehmen, scheiterten.

Im zweiten Kapitel wird die Bedeutung nationaler Curricula für die Grundschulen zur Etablierung einer nationalen Sprache herausgearbeitet. Anhand eines einfachen Modelles über Kommunikation von Gruppen mit mehreren Sprachen wird gezeigt, daß es bei der Etablierung überregionaler Sprachen unterschiedliche Interessen gibt. Regionale Eliten können durchaus ein Interesse daran haben, auf den regionalen Dialekten zu beharren. Da ihnen nämlich dadurch das Monopol der Vermittlung der Kommunikation zwischen ihrer Region und dem Rest des Landes, insbesondere dem Zentrum, zufällt, können sowohl das politische Zentrum als auch die lokalen Unterschichten Gewinner der Etablierung eines allgemeinen Kommunikationsmediums sein.

Im dritten Kapitel wird die Entstehung einer Gesundheitspolizei und kommunaler Infrastruktur – vor allem Kanalisation und Wasserversorgung – dargestellt. Auch hierbei war die Not-

wendigkeit von Reformen durch die Gefährdung der Oberschicht bedingt. Sie hätte allein durch kleinräumige Mobilität nicht den Gefährdungen der Gesundheit ausweichen können.

Im vierten und fünften Kapitel werden die Themen des modernen Sozialstaates behandelt: Krankheits- und Invaliditätsversicherung, Vorsorge für das Alter und Arbeitslosenversicherung. Im ersten der beiden Kapitel werden die Vereine auf Gegenseitigkeit und ihr Scheitern dargestellt, im zweiten die Etablierung des modernen Wohlfahrtsstaates. Dieser kann nämlich jene Probleme, an denen die selbstverwalteten Vereine auf Gegenseitigkeit scheiterten – nämlich mangelnde Professionalisierung, adverse Selektion und moralischer Hazard –, besser lösen.

Herausgearbeitet wird der Doppelcharakter des Wohlfahrtsstaates, nämlich die Entwicklung vergleichsweise effizienter Absicherungen für individuelle Risiken und der Ausbau des Verwaltungsstaates. Die dadurch bedingt unterschiedlichen Interessenlagen verschiedener Gruppen und die damit verbundenen politischen Auseinandersetzungen bei der Einführung sozialstaatlicher Regelungen werden analysiert. Im sechsten Kapitel werden die Ergebnisse zusammengefaßt und erneut in eine theoretische Perspektive gestellt.

Die Arbeit ist interessant und bietet viele Anregungen. Sie wird aber ihren eigenen Ansprüchen, nämlich die Entwicklung des sorgenden Staates im Rahmen einer Theorie darzustellen, nicht gerecht. Die Kapitel sind zu heterogen, das einheitliche theoretische Konzept wird nicht durchgehalten. Das ist kein Fehler des Autors, sondern wahrscheinlich Folge des Umstandes, daß die in den jeweiligen Kapiteln behandelten Themen zu verschieden voneinander sind, als daß sie in einem einheitlichen theoretischen Rahmen behandelt werden können.

So wird etwa im zweiten Kapitel über nationale Curricula ausführlich auf die Bedeutung der Religion und der Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Religionsgemeinschaften bei der Durchsetzung der Curricula eingegangen, ohne daß klar wird, was das mit den Problemen des sorgenden Staates zu tun hat. Oder wird vom Autor unterstellt, daß die Auseinandersetzungen um Glaubensfragen auf Probleme effizienten staatlichen Handelns reduziert werden können? Im fünften Kapitel wird die Professionalisierung mancher Berufe zu einem wichtigen Thema. Was hat das mit der Entwicklung der Staaten zu tun?

Es wird kaum der Versuch unternommen, die hier vorgebrachte Deutung gegen andere abzuwägen, sieht man von den gelegentlichen Hinweisen auf marxistisch-funktionale Erklärungen ab. Im Kapitel über die Sozialversicherung werden immer wieder Fragen der Bürokratisierung und der Professionalisierung angeschnitten. Ist das alles im Rahmen der von Elias dargestellten Theorie möglich? Vielleicht könnte man dazu Max Weber heranziehen, der im Literaturverzeichnis nicht einmal erwähnt wird.

Es scheint aber auch fraglich, ob die Entwicklung des modernen Sozialstaates nur unter der Perspektive des Marktversagens, der Herausbildung von Bürokratien und der Professionalisierung gesehen werden kann. Fragen der Gerechtigkeit werden von de Swaan nicht einmal erwähnt. Sie sind aber nicht nur deshalb von Bedeutung, weil sie in den politisch-ideologischen Auseinandersetzungen um den Sozialstaat eine große Rolle spielten und auch heute noch eine große Bedeutung haben, sondern weil die Dynamik mancher Aspekte des Sozialstaates besser unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit zu verstehen ist. Der Ausbau der öffentlichen Krankenversicherung und/oder des Gesundheitsdienstes wird wesentlich davon getragen, daß auf diesem Gebiet Ungleich-

heiten nicht legitimierbar sind. Ähnliches gilt für den gesamten Bildungsbe- reich: Es ist ein weithin anerkanntes Ziel, daß niemand von einer Bildungseinrichtung ausgeschlossen werden soll, weil er/sie den Besuch nicht finanzieren kann. Derartige Aspekte werden vom Autor nicht erwähnt.

Das Thema war wahrscheinlich zu groß. Das Buch ist dafür zu dürftig und zu umfangreich zugleich. Es ist zu dürftig, weil zu viele Themen angeschnitten werden, zu wenig systematische Arbeit auf die einzelnen Themen verwandt wurde. Jedes der Kapitel wäre wohl eine eingehende Monographie wert. Es ist gleichzeitig zu umfangreich, weil die in dem Buch enthaltenen interessanten Thesen für den Leser nicht leicht zu finden sind. Das Buch präsentiert sich als eine abgeschlossene Darstellung eines Themas. Das ist schade, denn als Ausgangspunkt für Forschungen über den Sozialstaat in einer theoretisch neuen Sicht wäre es durchaus wichtig.

Zum Schluß sei auf zwei Fehler hingewiesen. Es geht mir dabei nicht um Fehler des Autors, denn es handelt

sich um in diesem theoretischen Rahmen unwesentliche Fehler, sondern darum, daß es sich um einen Mangel der Profession der Sozialwissenschaftler – insbesondere der Ökonomen – handelt. Das Buch erscheint nämlich zum dritten Mal (1988 Englisch, 1989 Niederländisch), und niemand hat sich bemüht, auf diese Fehler hinzuweisen – oder lesen sozialpolitisch interessierte Ökonomen keine historisch orientierten Bücher über ihr Fach? 1. Die Auszahlungsmatrix auf Seite 53 ist eindeutig kein Abbild einer Gefangenendilemmasituation; sie weist nämlich eine dominante Strategie auf. 2. Das im fünften Kapitel oft erwähnte Transferkapitel ist im allgemeinen kein Kapitel im Sinne von akkumuliertem Kapital, da die meisten Pensionssysteme auf einem Umlageverfahren beruhen. Keiner der beiden Fehler hat für die zugrunde liegende Argumentation Bedeutung, aber wenn sie zum dritten Mal erscheinen, läßt das auf erhebliche Kommunikationsprobleme der Wissenschaft schließen.

Peter Rosner