

Sozialpolitische Schriften

Heft 56

**Grundlegung einer Theorie
des Sozialstaats**

**Ein Versuch mit Hilfe analytischer Instrumente
aus Ökonomie, Soziologie und Biologie**

Von

Dr. Johannes Seufferle



Duncker & Humblot · Berlin

JOHANNES SEUFERLE

Grundlegung einer Theorie des Sozialstaats

Sozialpolitische Schriften

Heft 56

Grundlegung einer Theorie des Sozialstaats

**Ein Versuch mit Hilfe analytischer Instrumente
aus Ökonomie, Soziologie und Biologie**

**Von
Dr. Johannes Seufferle**



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Seuferle, Johannes:

Grundlegung einer Theorie des Sozialstaats: e. Versuch mit
Hilfe analyt. Instrumente aus Ökonomie, Soziologie u. Biologie /
von Johannes Seuferle. – Berlin: Duncker u. Humblot, 1988

(Sozialpolitische Schriften; H. 56)

Zugl.: München, Univ., Diss., 1986

ISBN 3-428-06396-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06396-1

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung, Selbstkritik, Eigenlob	7
II. Die soziale Selektionstheorie	22
1. Zu den Begriffen: Evolution, Evolutionstheorie und Selektionstheorie ..	22
a. Deskriptive Variante der Evolutionstheorie	25
b. Taxonomische Verwendung der deskriptiven Variante der Evolutions- theorie	25
c. Mechanistische Variante der Evolutionstheorie	28
d. Explikative Verwendung der mechanistischen Variante der Evolu- tionstheorie	38
e. Prognostische Verwendung der mechanistischen Variante der Evolu- tionstheorie	40
f. Normative Verwendung der mechanistischen Variante der Evolutions- theorie	41
2. Erkenntnistheoretische Probleme einer explikativen Verwendung der Theorie der Evolution durch Selektion	42
3. Genselektion, Verwandtschaftsselection, Gruppenselektion und Kul- turselection	51
III. Sozialstaat als Handel mit contingent claims	62
IV. Die Ausstattung mit contingent claims, welche die Fitness eines Indivi- duums maximiert	77
1. Vorbemerkungen	77
2. Deskriptive Analyse der Entscheidung unter Unsicherheit mit Hilfe der Theorie der Evolution durch Selektion	80
3. Bewertung von Handlungsfolgen	86
a. Bewertung des Einkommens	86
b. Der Einfluß von Entscheidungen anderer Individuen auf die Bewer- tung von Handlungsfolgen	89
c. Der Einfluß von Normen und Gesetzen auf die Bewertung von Hand- lungsfolgen	100
V. Die Ausprägung sozialstaatlicher Paradigmen, welche die Fitness einer Gruppe maximiert	103
1. Vorbemerkungen	103

2. Tiergruppen und archaische Gesellschaften	116
3. Agrargesellschaften	125
VI. Explanandum „Ausprägung sozialstaatlicher Paradigmen“	139
1. Vorbemerkungen	139
2. Tiere	141
3. Archaische Gesellschaften	150
4. Agrargesellschaften	156
VII. Explanans „Ausprägung sozialstaatlicher Paradigmen“	169
1. Vorbemerkungen	169
2. Tiere und archaische Gesellschaften	170
3. Agrargesellschaften und frühe Industriegesellschaften	174
VIII. Industriegesellschaften	184
1. Die Entstehung sozialstaatlicher Paradigmen aus dezentraler Interaktion	184
2. Die Ausprägung sozialstaatlicher Paradigmen, welche die Fitness einer reifen Industriegesellschaft maximiert	187
3. Überlegungen zur „besten“ Sozialpolitik in einer reifen Industriegesellschaft	192
Literaturverzeichnis	203

I. Zusammenfassung, Selbstkritik, Eigenlob

Es begann damit, daß ich mir als Inhalt meiner Dissertation eine möglichst grundlegende Auseinandersetzung mit dem Sozialstaat wünschte. Vor dem Wissen, was eine „grundlegende Auseinandersetzung“ sei, stand mein Ehrgeiz, diese zu leisten. Es entstand eine Arbeit, der es durch einige neue Namengebungen, einige neue Kategorien, einige neue Abstraktionen und durch die Übertragung einiger Methoden in neue Anwendungen vielleicht gelingt, einen Schritt dahin zu tun, daß wir zwei Fragen eines Tages besser beantworten können:

- warum herrschte und herrscht in der menschlichen Geschichte wann, wo, welche Ausprägung von Sozialstaat (darin eingeschlossen: von Sozialpolitik)?
- welche Ausprägung von Sozialstaat (darin eingeschlossen: von Sozialpolitik) wäre in einer reifen Industriegesellschaft „die beste“?

Die erste Fragestellung kann man als positive Theorie des Sozialstaats bezeichnen, die zweite Fragestellung als normative Theorie des Sozialstaats. Diese Dichotomie übersieht vorerst bewußt die Möglichkeit einer positiven Theorie der Normen, auf deren Basis der Sozialstaat bewertet wird: wenn Normen endogenisiert werden, muß die Trennung in positive und normative Sozialstaatstheorie anders präzisiert werden.

Ich werde in dieser Arbeit soziologische, ökonomische und biologische Analyseinstrumente einsetzen. Eine positive oder normative Theorie des Sozialstaats, die sich ausschließlich ökonomischer Methoden bediente, ist aus zwei Gründen schwer realisierbar: erstens weil die ökonomische Methodik typischerweise nicht auf positive oder normative Fragen ausgerichtet ist, zweitens weil sie bislang kaum Untriviales über den Sozialstaat herausgefunden hat. Versucht man ökonomische Teildisziplinen wie Verteilungstheorie, Wachstumstheorie, Makroökonomik oder Wohlfahrtsökonomik in ein sozialwissenschaftliches positiv-normativ-Spektrum einzugliedern, so zeigt sich, daß diese Disziplinen ihrer Natur nach weder das eine, noch das andere sind. Vielmehr handelt es sich um Komplexe von wenn-dann-Aussagen, die positive Theorie werden, wenn die wenn-Komponenten empirisch überprüft und verifiziert werden, und die normative Theorie werden, wenn irgendwelche dann-Komponenten als wünschenswert eingestuft werden und durch die Realisierung von wenn-Komponenten erzeugt werden sollen. Typischerweise gestalten sich empirische Überprüfung und praktische Realisierung der wenn-Komponenten debattenreich, diffus, oft unmöglich.

Für die ökonomische Theorie des Sozialstaats stellt sich das Problem der im allgemeinen streitbaren Verwendung für positive oder normative Zwecke kaum, weil – von wenigen Andeutungen abgesehen – die ökonomische Theorie des Sozialstaats nicht existiert.¹ Mehrere Autoren empfinden den Stand der Literatur, die sich als Theorie der Sozialpolitik oder des Sozialstaats betitelt, als beklagenswert.²

Unter Sozialstaat werde ich in dieser Arbeit die Ausprägung sozialstaatlicher Paradigmen verstehen, also z. B.: Altenversorgung, Krankenversorgung, Krankenpflege und Krankenbehandlung, Invalidenversorgung, Mißgeburtenüberleben, Hinterbliebenenversorgung, Arbeitslosenversorgung, Armenfürsorge, Umverteilung, Teile der Gewährleistung von Kollektivgütern, Maßnahmen zur Herstellung von Chancengerechtigkeit, Schutzregelungen. Die Definition durch Musterbeispiele umgeht das Problem einer vorzeitigen Wesensergründung des Sozialstaats und insbesondere das Problem der normativen Implikationen, die vorzeitige Ausgliederungen sozialer Phänomene aus dem Begriff „Sozialstaat“ haben könnten.

Positiv geht es also um die Frage, ob, in welchem Maß und durch welche Träger diese sozialstaatlichen Paradigmen ausgeprägt sind. Normativ geht es um die Frage, ob, in welchem Maß und durch welche Träger diese sozialstaatlichen Paradigmen derzeit ausgeprägt sein sollen.

Es gibt verschiedene Methoden, Ereignisse aus der Geschichte des Sozialstaats zu erklären, d. h. positive Theorie des Sozialstaats (eingeschlossen: der Sozialpolitik) zu betreiben. Greifen wir einmal beispielhaft drei empirische Tatbestände heraus, nämlich

- daß Arbeitsminister Theodor Blank Anfang der 60er Jahre mehrmals mit dem Versuch scheiterte, eine allgemeine Selbstbeteiligung in der GKV einzuführen;³
- daß Italien eine Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit für Arbeiter 1919 einführte, Deutschland 1927, Norwegen 1938 und die Niederlande erst 1949;⁴

¹ Dazu gehören m.E. etwa Modelle zur Umverteilung aus der „Ökonomischen Theorie der Politik“; siehe zum Beispiel: Harold M. Hochman und George E. Petersen: *Redistribution through Public Choice*, New York und London 1974; sodann die Debatte über die Wirkungen der Sozialversicherung auf die Kapitalbildung; siehe zum Beispiel: Franco Modigliani und Richard Hemming (eds.): *The Determinants of National Saving and Wealth*, London und Basingstoke 1983, darin die ersten vier Beiträge. Unter Umständen könnte man auch mikroökonomische Theorien zum Verhalten gewisser Akteure im Sozialstaat (Ärzte, Krankenhäuser, Arbeitslosengeldempfängsberechtigte) als Hilfstheorien für eine Theorie des Sozialstaats betrachten.

² Siehe zum Beispiel: Egon Matzner: *Wohlfahrtsstaat von morgen*, Frankfurt am Main und New York 1982, S. 126, oder: Hans Peter Widmaier: *Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat*, Hamburg 1976, S. 14.

³ Albert Müller: *Versuch einer Kostendämpfungspolitik unter Theodor Blank*, in: *Die Ortskrankenkasse* 62, 1980, S. 521 - 535.

- daß in höheren, teil-urbanen Agrargesellschaften (antikes Athen, antikes Rom, deutsches Mittelalter) sozialstaatliche Paradigmen bereits weitgehend ausgeprägt sind.⁵

Die empirischen Tatbestände unterscheiden sich in dem Zeitraum, den sie umfassen und in dem Maß, in dem sie für eine Geschichte des Sozialstaats „grundlegend“ sind. Zur Erklärung der geschilderten Ereignisse erscheinen jeweils ganz verschiedene Ansätze gerechtfertigt. Warum Theodor Blank mit seinen Selbstbeteiligungsplänen scheiterte wird man am besten im Stil einer narrativen Ereignisgeschichte analysieren, die Interessen, Fähigkeiten und Persönlichkeit der handelnden Menschen in den Vordergrund stellt. Hier dürfte die „Geschichtstheorie der großen Männer“ angebracht sein, die, wenn die Zeiträume kurz und die Probleme peripher werden, vielleicht zur „Geschichtstheorie der kleinen Männer“ wird, analytisch aber dieselbe bleibt. Warum verschiedene europäische Länder zu verschiedenen Zeitpunkten eine erste (im allgemeinen auf Arbeiter beschränkte) Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit einführten, wird man am besten im Lichte der Kräfteverhältnisse zwischen sozialistischen Parteien, bürgerlichen Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgebern analysieren. Die sogenannte Konflikttheorie, die Ralf Dahrendorf 1957 als Weiterentwicklung der marxistischen Theorie vorstellte⁶, hat sich bei der Analyse dieser Frage nach Ansicht einiger Autoren bewährt. Eine alternative Theorie wäre der sogenannte Funktionalismus, der die unterschiedlichen Einführungszeitpunkte einer Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit mit den unterschiedlichen Zeitpunkten des Erreichens gewisser Schwellenwerte der Industrialisierung, der Urbanisierung oder der Modernisierung zu begründen versuchen würde.⁷ Warum schließlich in höheren teil-urbanen Agrargesellschaften sozialstaatliche Paradigmen bereits weitgehend ausgeprägt sind, wird man am besten im Lichte einer sozialen Selektionstheorie analysieren. Sie begründet Merkmale gegebener Gesellschaften gruppenselektionstheoretisch damit, daß sie die Überlebenswahrscheinlichkeit dieser Gesellschaften maximieren halfen. Die Gruppenselektionstheorie oder soziale Selektionstheorie ist ein völliges Analogon zur biologischen Selektionstheorie, die Merkmalausprägungen bei Tieren damit begründet, daß sie die Fitness (im Sinne von Überlebenswahrscheinlichkeit, siehe Abschnitt II, 3 dieser Arbeit) dieser Tiere maximieren.

Für Fragestellungen der sehr langen Frist erscheint mir die soziale Selektionstheorie einzig angemessen: kurzfristig mögen „große Männer“ und in

⁴ Jens Alber: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt am Main 1982, S. 171.

⁵ Siehe Abschnitt VI, 4 in dieser Arbeit.

⁶ Ralf Dahrendorf: Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft, Stuttgart 1957.

⁷ Alber, S. 200 - 208.