

Landwirtschaftliche Sozialversicherung und Internationale Beziehungen

**Festschrift
für
Kurt Noell**

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Zum Geleit	6
Lebenslauf Kurt Noell	11
<i>Günther Janßen</i> Soziale Sicherheit für einen Berufsstand.	12
<i>Bernd Baron von Maydell</i> Der Beitrag der Internationalen Arbeitsorganisation zur Entwicklung des Agrarsozialrechts.	27
<i>Hans F. Zacher</i> Traditionelle Solidarität und moderne soziale Sicherheit – ein sozialpolitisches Dilemma der Entwicklungsländer	37
<i>Kurt Friede</i> Ein deutscher Beitrag für die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) – Drei Studien im Bereich der Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit	56
<i>Friedrich Watermann</i> Grundlagen der zwischenstaatlichen und supranationalen unfall- versicherungsrechtlichen Beziehungen und des Leistungstransfers	64
<i>Rudolf Kolb</i> Ein Vergleich der branchenbezogenen Rentenleistungssysteme der Bundesrepublik Deutschland.	82
<i>Stefan Grabner</i> Unfallversicherung der Erwerbstätigen in der österreichischen Landwirtschaft	100
<i>Georg Kliesch</i> Moderner Arbeitsschutz in der Landwirtschaft.	119
<i>André Mouly</i> Eigenbeitrag der französischen Landwirte zur Finanzierung ihrer sozialen Sicherheit	126
<i>Seppo Pietiläinen</i> Die Agrarsozialversicherung in Finnland – Probleme und Erfahrungen.	133

	Seite
<i>Wilhelm Thiel</i>	
Sicherheit geht uns alle an.	147
 <i>Heinz Aulmann</i>	
Wechselseitige Beziehungen zwischen dem Arbeitsschutz und der Versicherung gegen Arbeitsunfälle.	153
 <i>Ulrich Raschke</i>	
Berufskrankheitenentschädigung in rechtsvergleichender Sicht . .	166
 <i>Walter Buss</i>	
Die Unternehmensabgabe in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts	186
 <i>Otto Ernst Krasney</i>	
Zum unfallversicherungsrechtlichen Schutz der in der Landwirtschaft tätigen Frau	193
 <i>Detlev Zöllner</i>	
Konzepte der sozialen Sicherung bei Pflegebedürftigkeit in ihrer Auswirkung auf das Agrarsozialrecht	212
 <i>Richard Binz</i>	
Die gemeinsame Verwaltung der Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung.	219
 <i>Alban Braun</i>	
Unfallverhütung – eine Aufgabe der Unfallversicherung	232
 <i>Willi Höhle</i>	
Beitragspflicht und Beitragsbefreiung in der Altershilfe für Landwirte	243
 <i>Carlfried Graf von Westerholt</i>	
Besonderheiten der Mitglieder- und Beitragsstruktur landwirtschaftlicher Krankenkassen	263
 <i>Christian Borkowsky</i>	
Harmonisierung der Arbeitssicherheit in der Landwirtschaft	275
 <i>Rolf Kirchner</i>	
Die Entwicklung des Rechts der Betriebs- und Haushaltshilfe . . .	281

	Seite
<i>Günter Reiff</i>	
Weiterentwicklung des Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte	305
<i>Konrad Hohmann</i>	
Daten und Zahlen als Instrumente agrarsozialer Planung	312
<i>Werner Melzer</i>	
Amtsentscheidung und Amtsenthaltung von Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane und von Geschäftsführern.	345
Autorenverzeichnis.	357
Anhang: Veröffentlichungen von Kurt Noell	359

Traditionelle Solidarität und moderne soziale Sicherheit – ein sozialpolitisches Dilemma der Entwicklungsländer

Von Hans F. Zacher, München

Einen Aufsatz dieses Titels Kurt W. Noell zu widmen, rechtfertigt sich vor allem aus zwei Gründen. Der erste Grund ist der, daß Kurt W. Noell viel auf internationalem Felde tätig war. So ist es angemessen, ihm auch einen Beitrag von internationaler Perspektive zu widmen. Der zweite Grund ist der, daß Kurt W. Noell als ein Altmeister der sozialen Sicherung der Landwirtschaft bezeichnet werden kann. Nirgendwo aber zeigt sich die Schwierigkeit der Begegnung von traditioneller Solidarität und moderner sozialer Sicherung deutlicher als in der Landwirtschaft. Auch die deutsche Sozialpolitik-Geschichte beweist dies. Erst ein Jahrhundert nach Bismarcks Sozialversicherungs-Gesetzgebung, die der Arbeiterschaft eine moderne soziale Sicherung brachte, kam die lange und mühsame Entwicklung zu einem Abschluß, die angemessene Lösungen sozialer Sicherung auch für die Landwirtschaft brachte. Kurt W. Noells Werk¹⁾ dokumentiert das eindringlich. Gleichwohl wollen die nachfolgenden Zeilen nicht unmittelbar als eine Reflektion der Probleme deutscher sozialer Sicherung der Landwirtschaft verstanden werden. Im Gegenteil. Sie gelten den spezifischen Schwierigkeiten, welche die Länder der dritten Welt damit haben, daß sie in wenigen Dekaden eine Entwicklung nachvollziehen sollen, für welche sich das Abendland Jahrhunderte Zeit ließ. Die „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“ – hier: die Gleichzeitigkeit urbaner, industrieller Verhältnisse, die einer modernen sozialen Sicherung zugänglich sind, mit archaischen Strukturen und unübersehbar vielen Konstellationen dazwischen – ist eine der großen Lasten der dritten Welt. Vor allem diese „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“ ist der Rahmen, in dem die nachfolgenden Erwägungen gesehen werden müssen.

I. Grundmuster moderner sozialer Sicherung

Um sich das Verhältnis zwischen traditioneller Solidarität und moderner sozialer Sicherung vor Augen zu führen, ist es nützlich, sich das Grundmuster klarzumachen, das der modernen sozialen Sicherung zugrunde liegt.²⁾

Da ist zunächst eine gewisse Gesellschaftsstruktur: Die Menschen leben grundsätzlich in kleinen Haushalten: als Eltern mit den noch heranwachsenden Kindern, als kinderlose Ehepaare oder als alleinstehende Personen. Die Erwachsenen in einem solchen Haushalt verdienen in der Regel durch Arbeit Geld. Sind Kinder im Hause, kann es sein, daß einer der Erwachsenen – traditionell die Frau und Mutter – sich ihrer Versorgung

widmet und deshalb nicht außerhalb des Haushalts arbeitet und nicht verdient.

Sodann ist da eine gewisse Situation der Wirtschaft. Die Wirtschaft ist „arbeitsteilig“. Die Funktionen der Produktion und der Verteilung werden auf verschiedene Wirtschaftseinheiten (große und kleine Unternehmen, Handwerksbetriebe, Bauernhöfe usw.) verteilt. Und in diesen Wirtschaftseinheiten werden die Arbeiten wieder auf die Menschen verteilt, die in der Wirtschaftseinheit tätig sind. Die Arbeitsteiligkeit setzt unablässige Tauschvorgänge voraus, damit Produktion und Verteilung bewirken, was bewirkt werden soll. Dabei werden Waren und Dienstleistungen einerseits gegen Geld getauscht (Preise und Löhne).

Daraus ergibt sich nun die Grundregel, auf der moderne soziale Sicherung aufbaut.³⁾ Sie lautet: Jeder Erwachsene verdient den Lebensunterhalt für sich und seine Familie (jedenfalls die Kinder, weithin auch den Ehegatten) durch (abhängige oder selbständige) Arbeit. Diese Regel setzt voraus:

- daß Arbeitskraft Einkommen erbringt und
- daß das Einkommen ausreicht, um die Bedürfnisse des Verdieners und seiner Familie zu decken.

Damit werden drei zentrale Problemfelder erkennbar:

1. Das Problemfeld von Arbeit und Einkommen. Hier wird Arbeit organisiert und geleistet und erbringt Einkommen. In dem Maße, in dem der einzelne Vermögen hat, kann er freilich das Arbeitseinkommen durch den Nutzen des Kapitals oder durch den Verzehr des Vermögens ersetzen. Das Phänomen, daß der „Kapitalist“ vom Nutzen seines Kapitals leben kann, müssen wir im folgenden außer Betracht lassen. Es ist keine Lösung der sozialen Probleme der breiten Massen. Die Lösung, daß Vermögen – vor allem Ersparnis – Einkommen substituiert oder ergänzt, wo das Arbeitseinkommen fehlt oder unzulänglich ist, ist auch sozial sehr bedeutsam.

2. Das Problemfeld der Bedarfsdeckung. Hier werden die Produktion und Verteilung der Güter organisiert, die der Mensch braucht, um seine Bedürfnisse zu decken: Nahrung, Kleidung, Wohnung, Erziehung, Ausbildung, Pflege usw. Das kann privatwirtschaftlich oder administrativ, marktwirtschaftlich oder planwirtschaftlich geschehen.

3. Das Problemfeld des Unterhaltsverbandes. In ihm wird das Einkommen des Verdieners als Unterhalt an die Abhängigen weitergereicht – sei es als Geld, sei es durch den Erwerb der Güter, die zur Befriedigung der Bedürfnisse notwendig sind. Im Unterhaltsverband werden Bedürfnisse aber auch einfach durch das Tun derer, die dem Verband angehören, befriedigt. Das Hauptbeispiel ist die Sorge der Mutter für ihre Kinder.

Wir sehen also, daß sich die Regel der sozialen Verantwortung eines jeden für sich und seine Kleinfamilie in einem dynamischen Prozeß verwirklicht, der den Sinnzusammenhang zwischen den drei Problemfeldern ausmacht. Nun ist diese Regel freilich eben eine Regel. Ihre Realität besteht darin, daß

sie Ausnahmen hat. Nur durch diese Ausnahmen kann die Regel überhaupt wahrgenommen werden. Folgende soziale Defizite sind typisch:

1. Im Problemfeld von Arbeit und Einkommen kann die Arbeitskraft (wegen Krankheit, Invalidität, Alter usw.) ganz oder teilweise, auf Dauer oder auf Zeit fehlen. Oder sie ist (im Falle der Arbeitslosigkeit) nicht verwertbar. Soweit die Arbeitskraft fehlt oder nicht verwertbar ist, fehlt das Einkommen.

2. Soziale Defizite der Bedarfsdeckung liegen dann vor, wenn gewisse Güter (Wohnung, Nahrungsmittel, ärztliche Versorgung usw.) zu teuer sind, so daß die ärmeren Schichten von ihnen ausgeschlossen sind oder durch ihre Inanspruchnahme ganz unverhältnismäßig belastet werden. Ähnliche Wirkungen haben auch andere Notlagen. So kann es sein, daß infolge des Standes der Entwicklung, infolge eines Krieges oder einer Katastrophe gewisse Güter an einem bestimmten Ort oder zu einer bestimmten Zeit überhaupt nicht vorhanden sind. Oder es kann sein, daß gewissen (rassisch, religiös usw.) diskriminierten Gruppen der Gesellschaft der Zugang zu Gütern, die für die Deckung ihrer Bedürfnisse bedeutsam sind, verwehrt ist. Es ist nicht nötig, dies hier genauer zu unterscheiden.

3. Im Problemfeld des Unterhaltsverbandes treten Defizite vor allem in der Weise auf, daß einer der „nützlichen Erwachsenen“ (der Verdienere oder die Mutter, welche die Kinder versorgt) fehlt (z. B. durch Tod des Verdieners) oder sich seinen Pflichten entzieht (z. B. den Unterhalt verweigert). Der Unterhaltsverband kann auch die Ursache eines allgemeinen Mißverhältnisses zwischen dem Einkommen und den Bedürfnissen sein – nämlich dann, wenn in einem Unterhaltsverband (wie bei kinderreichen Familien) zu viele Abgängige auf zu wenige Verdienere treffen.

Diese Defizite nun sind ein zentrales Aufgabenfeld der Sozialpolitik. Dabei zeigt sich rasch, daß es nicht immer genügen kann, die Probleme in den Feldern zu lösen, in denen sie entstehen. Fehlt z. B. einem Arbeiter wegen Krankheit die Arbeitskraft für kurze Zeit, so ist es möglich, daß das Arbeitsrecht den Arbeitgeber verpflichtet, ihm den Lohn auch für diese Zeit fortzuzahlen. Fehlt jedoch einem Behinderten die Arbeitskraft auf Dauer, so kann es nicht Sache des Arbeitsrechts sein, einen Arbeitgeber zu verpflichten, ihm für immer Lohn zu bezahlen, obwohl er nicht arbeiten kann. Dem Wohlfahrtsstaat bleibt letztlich keine andere Lösung, als ihm das Arbeitseinkommen durch Sozialleistung zu ersetzen. Damit haben wir von vornherein zwei Ebenen, auf denen die sozialen Probleme, die wir als soziale Defizite bezeichnet haben, gelöst werden können:

- die internalisierenden Lösungen, welche die Probleme in den Feldern lösen, in denen sie auftreten;

- die externalisierenden Lösungen, die aus dem Zusammenhang dieser „natürlichen“ Problemfelder heraustreten. Sie übertragen die Kompensation sozialer Nachteile auf weitere Solidarverbände – solche, die es schon gibt (wie die Gemeinden und den Staat), oder solche, die spezifisch dafür geschaffen werden (wie Institutionen der Sozialversicherung).

Einige Beispiele:

1. Regelungen, die den Arbeiter gegen die Gefahren der Arbeit schützen, bleiben im Problemfeld Arbeit, sind Bestandteil des Arbeitsrechts. Sie sind a priori internalisierender Natur. Die Folgen von Arbeitsunfällen dagegen können eine internalisierende oder eine externalisierende Lösung finden. Die Haftung des Arbeitgebers ist eine internalisierende Lösung. Die Versicherung des Arbeitnehmers für den Fall des Arbeitsunfalles ist eine externalisierende Lösung.

2. Im Bereich der schulischen Bildung von Kindern besteht die Gefahr, daß Eltern ihren Kindern die schulische Erziehung mißbräuchlich vorenthalten. Dies zu kontrollieren, ist Sache des Familienrechts. Das ist a priori eine internalisierende Lösung im Problemfeld des Unterhaltsverbandes. Andererseits könnte das Unterrichtswesen so gestaltet sein, daß es gewisse Kinder (etwa die, die auf dem Lande leben) benachteiligt. Das Schulwesen besser zu organisieren ist eine internalisierende Lösung im Problemfeld der Bedarfsdeckung. Den Eltern oder den Kindern aber durch den Staat oder durch eine besondere Kasse Sozialleistungen (Familienleistungen, Ausbildungsförderung usw.) zu geben, um ihnen die Kosten der Ausbildung mehr oder weniger abzunehmen, ist eine externalisierende Lösung.

Wenn wir von „sozialer Sicherheit“ sprechen, meinen wir grundsätzlich diese externalisierenden Lösungen. Dabei hat sich ein Kernbestand von typischen Defiziten ergeben, für die moderne soziale Sicherung mehr und mehr Lösungen gesucht und gefunden hat: Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter, Tod unter Zurücklassung Hinterbliebener, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit und Familienlasten durch Kinder. Dabei haben sich verschiedene Methoden herausgebildet, diese Lösungen zu gestalten:

- Sozialversicherung,
- beitragslose (steuerfinanzierte) soziale Sicherung (demogrants),
- soziale Entschädigung (etwa für Kriegsoffer),
- soziale Förderungsprogramme (etwa für Familien, zur Ausbildungsförderung, zur Rehabilitation usw.),
- Armenfürsorge (moderner: Sozialhilfe) und
- schließlich die Herausnahme gewisser Bedürfnisse aus dem sozialen Problemkatalog durch ihre allgemeine administrative Befriedigung (wie zunächst vor allem hinsichtlich Erziehung und Bildung durch den Abbau des öffentlichen Unterrichtswesens und später hinsichtlich der medizinischen Versorgung durch die Einrichtung nationaler Gesundheitsdienste).

Im einzelnen sind die Begriffe, die dabei in den verschiedenen Ländern und in den verschiedenen Epochen gebraucht werden, sehr vieldeutig. Das kann hier nicht genauer erörtert werden. Worin liegen die Unterschiede in der Sache? Sieht man einmal von der administrativen „Internalisierung“ der

Bedarfsbefriedigung“(Unterrichtswesen, nationaler Gesundheitsdienst) ab, so geht es bei der Gestaltung der verschiedenen Institutionen vor allem um folgende Fragen:

- Da ist zunächst die Alternative zwischen der individuellen Zuteilung nach dem Bedürfnis (Armenfürsorge/Sozialhilfe; dem Inhalt nach in der Regel auch Leistungen der Sozialarbeit, der Pflege, der medizinischen Versorgung usw.) und der Zuteilung nach allgemein bestimmten vom individuellen Bedürfnis losgelösten Maßstäben: insbesondere nach Maßgabe der Beiträge (z. B. bei Altersrenten der Sozialversicherung), nach Maßgabe minimaler oder typischer Bedürfnisse (flatrates, demogrants) oder nach Maßgabe des Schadens, der ausgeglichen werden soll (Renten der Unfallversicherung, Pensionen an Kriegsoffer usw.).
- Vorausschauende Vorsorge gegen bestimmte Risiken kann durch Vorleistungen (Beiträge) vermittelt werden, die Anwartschaften begründen (Sozialversicherung). Sie kann vom Staat aber auch so bereitgestellt werden (laufende Geldleistungen als demogrants-, Dienst- und Sachleistungen durch entsprechende soziale Dienste; z. B. nationaler Gesundheitsdienst).
- Hinter alledem steht natürlich auch die Technik der Finanzierung. Nur die kollektive Vorsorge durch Sozialversicherung kann ganz oder teilweise über Beiträge finanziert werden. Im übrigen müssen die Mittel immer über die allgemeinen Haushalte, d. h. im wesentlichen aus Steuern des Staates und der Gemeinden aufgebracht werden.

Der Wohlfahrtsstaat muß, um das Ziel der sozialen Sicherheit zu erreichen, fast immer mehrere dieser Methoden miteinander verbinden. Ein funktionierendes Gesamtsystem sozialer Sicherheit kann sich nicht begnügen, etwa nur die Methode der Sozialversicherung, nur die Methode der Armenfürsorge (Sozialhilfe) oder nur die Methode des demogrants anzuwenden. Fast immer finden wir eine Kombination verschiedenster Methoden: abstrakte Typisierung der Leistungen und konkrete Entscheidung über das Notwendige; Vorsorge nach Maßgabe des Einkommens, das sich in den Beiträgen und über sie in den Leistungen niederschlägt, und Vorsorge nach Maßgabe typischer Verhältnisse (demogrants); finale Leistungen, die durch ihr soziales Ziel definiert sind, und kausale Leistungen, die (wie Kriegsofferversorgung oder Unfallversicherung) vor allem einer Verantwortung für den Schaden gerecht werden sollen, den ein Opfer (eines Arbeitsunfalles, eines Verbrechens, eines Krieges usw.) erlitten hat. Oft wird „Soziale Sicherheit“ leider mit nur einer dieser Methoden identifiziert. Das verdeckt die Realität.

Aber nicht nur diese Verbindungen finden wir. Wir müssen uns noch einmal zurückbesinnen auf die Nachbarschaft zwischen den internalisierenden und den externalisierenden Lösungen. Für das Gesamtbild sozialer Sicherheit in einem Lande kommt dieser Nachbarschaft große Bedeutung zu. So bestehen Wahlmöglichkeiten zwischen

internalisierenden und externalisierenden Lösungen (so im schon erwähnten Beispiel der Erkrankung eines Arbeiters zwischen der „internalisierenden“ Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber, und dem „externalisierenden“ Krankengeld der Krankenkasse). Sie können miteinander verbunden werden (um im Beispiel zu bleiben: indem für eine gewisse Zeit der Lohn fortgezahlt, darüber hinaus Krankengeld geleistet wird). Sie können dabei auch so verbunden werden, daß sie parallel wirken. So kann, um ein anderes Beispiel aufzugreifen, im Falle des Alters zu einer Altersrente der Sozialversicherung, zu einer externalisierenden Lösung also, eine Pension des Betriebes, eine internalisierende Lösung, hinzutreten. Diese Kombinatorik verfeinert sich noch, wenn man bedenkt, daß auch das Privatrecht und das Arbeitsrecht externalisierende Lösungen bereithalten, von denen wir bisher noch nicht gesprochen haben. Das sind die Privatversicherung oder die Vorsorgeeinrichtungen (z. B. für den Fall des Alters), welche die Arbeitgeber für ihre Arbeitnehmer oder die Gewerkschaften für ihre Mitglieder unterhalten. So kann es etwa für den Fall des Alters zu einem „Sandwich-System“ kommen: Als Grundlage ein demografant (z. B. eine flat-rate-pension) aus Steuermitteln; darauf eine Sozialversicherungs- oder Privatversicherungsleistung oder eine Leistung aus einem anderen beruflichen System, das dem Einkommen entspricht; darauf eine betriebliche Zusage oder ein individueller Versicherungsvertrag, wodurch die beiden anderen Sicherungen weiter ergänzt werden.

Alles in allem hat sich also ein „Pluralismus der Methoden sozialer Sicherung“ entwickelt: eine Vielzahl von Methoden und Systemen ergänzt sich, um zu einem sozial, finanziell, administrativ und rechtlich optimalen Ergebnis zu gelangen. Dabei beobachten wir freilich ein Gefälle zwischen marktwirtschaftlich orientierten und sozialistischen Ländern. Diese kennen – abgesehen von Privilegien für Parteifunktionäre, verdiente Revolutionäre usw. – nur einheitliche Systeme, die dadurch gekennzeichnet sind, daß die Internalisierung sozialer Probleme in die Betriebe (d. h. auch in das Arbeitsrecht) eine große Rolle spielt.⁴⁾ Marktwirtschaftliche Länder tendieren zur Vielfalt der Lösungen.⁵⁾

Um dies alles zu organisieren und zu regeln, bedarf es der Gesetzgebung.⁶⁾ Dabei kommt die Gesetzgebung nicht umhin, Lebenssachverhalte wie Krankheit, Invalidität, Alter usw. zu definieren und damit zu typisieren. Im Leben haben diese Sachverhalte alle fließende Konturen. Wann ist man krank oder nicht krank? Wann ist man arbeitsfähig oder nicht arbeitsfähig? Wann ist man noch nicht oder schon alt? Aber Sozialleistungssysteme neigen dazu, an die Stelle dieser fließenden Übergänge klare Grenzen treten zu lassen. Damit bekommt das gesellschaftliche Leben ganz neue Strukturen. Damit bekommt auch das Verhalten des einzelnen ganz neue Zielpunkte. Es entstehen neue Handlungsspielräume. Soll jemand, der „etwas krank“ ist, trotzdem weiterarbeiten und seinen Lohn beziehen oder soll er den Tatbestand der Krankheit geltend machen und Krankengeld bekommen? Soll jemand, der auf dem Arbeitsmarkt nicht ganz den Platz findet, den

er gerne einnimmt, eine ihm weniger zusagende Arbeit annehmen oder „arbeitslos“ sein?

Am schwersten wiegen diese typisierenden Überlagerungen des Lebens durch die soziale Gesetzgebung im Bezug auf Ehe und Familie. Die Sozialleistungssysteme aber können nicht jede beliebige Abgrenzung eines Unterhaltsverbandes, nicht jede beliebige Rollenverteilung in ihm hinnehmen. So gewinnen Fragen wie die, ob ein Paar verheiratet ist oder nicht, wem die Kinder gehören, die im Haushalt leben, ob Alte mit im Haushalt leben usw. spezifische Bedeutung. Das Sozialrecht verändert auch die Situation im Familienverband. Eine Ausbildungshilfe, die dem Kind gegeben wird, löst dieses Kind – je nach den Umständen mehr oder weniger aus dem Familienverband heraus. Ein Kindergeld, das an das Familienoberhaupt gegeben wird, verschärft die Abhängigkeit der Kinder. Alles in allem stellen wir fest, daß das Recht der sozialen Sicherheit dem Leben des einzelnen, seinen Gruppen und der Gesellschaft ganz neue Strukturen und Verhaltensmaßstäbe gibt.

II. Traditionelle Solidarität

In allem wesentlich anders stellen sich die Strukturen und Prozesse traditioneller Solidarität dar.⁷⁾ Gehen wir vom Extremfall aus: In der archaischen Familie, im archaischen Dorf, in der archaischen Sippe, in der archaischen Gemeinschaft des Bauernhofes, ja selbst noch in der Gemeinschaft eines vorindustriellen städtischen Haushalts fallen die Problemfelder der Arbeit und des Einkommens, der Bedarfsdeckung und des Unterhaltsverbandes weitgehend in sich zusammen. Die Rollen des Verdieners, der kindererziehenden Mutter, des Unterhaltsempfängers sind nicht wie in der urbanen industriellen Gesellschaft voneinander geschieden. Die Lebensphasen sind nicht in der gleichen Weise voneinander abgesetzt. Kinder arbeiten schon mit. Alte arbeiten noch mit. Alle, die arbeiten, tragen damit zum Unterhalt aller bei.

Wieweit eine Gemeinschaft dabei die Güter, die sie braucht, in sich bereitstellt, oder inwieweit sie in den Austausch mit anderen Gemeinschaften eintritt, hängt von vielen Umständen ab: von der Gestalt und Größe der Gemeinschaften, von dem Zustand des Wirtschaftssystems, von der Entwicklung der Handelsbeziehungen, vor allem auch davon, in welchem Maße die Naturalwirtschaft durch die Geldwirtschaft ergänzt wird. Auch die Entwicklung der Zivilisation spielt eine beträchtliche Rolle. Je differenzierter infolge der Zivilisation die Bedürfnisse sind, desto größer müssen die Verbände sein, die imstande sind, diese Bedürfnisse zu decken. Damit entstehen Fragen der Binnenstruktur solcher Verbände. Es ist nicht der Ort, alle Möglichkeiten, die sich hier bieten, zu analysieren: den Großverband, in dem eine einheitliche Autorität jedem seinen Platz möglichst unmittelbar zuweist; die „Klassengesellschaft“, welche die Probleme durch mehr oder weniger scharfe Gegensätze der Herrschaft und der Unterordnung löst; oder jene

Komplementarität, in der die größere Einheit (das Dorf, die Sippe) tut, was die kleinere Einheit (die Familie, die Hausgemeinschaft) nicht leisten kann. Jedenfalls: Einheiten von der Größe, wie sie heute Staaten haben, bedeuten für den sozialen Alltag archaischer Gesellschaften relativ wenig.

Daß in archaischen Gesellschaften Arbeit, Einkommen, Bedarfsdeckung und Unterhaltsverband so weitgehend ungeschieden sind, sagt nicht, daß alle Bedürfnisse gedeckt werden, daß alle die gleichen Bedürfnisse haben dürfen und daß alle durch ihre Arbeit den gleichen Beitrag dazu leisten, daß ihre und andere Bedürfnisse gedeckt werden. Eine absolute Grenze setzt die Leistungsfähigkeit des Verbandes, die in der Regel durch nichts ergänzt wird, was wir heute nationale oder internationale Umverteilung nennen würden. Eine relative, innere Differenzierung ergibt sich aus den Machtverhältnissen, die, wie die Geschichte zeigt, zu extremen Mißverhältnissen in der Verteilung der Arbeit, in der Deckung der Bedürfnisse und nicht zuletzt gerade zwischen Arbeit und Bedarfsdeckung führen können. Anders ausgedrückt: Archaische Verbände müssen keine egalitären Verbände sein. Und archaische Verbände gewährleisten mitnichten schon ihrer Natur nach, daß in ihnen jeder die Möglichkeit der Existenz – vor allem die Möglichkeit einer Existenz, die wir heute „menschenwürdig“ nennen würden – findet.

Was die archaische Gesellschaft von der industriellen unterscheidet, ist also nicht so sehr die gleiche Deckung der Lebensbedürfnisse eines jeden. Was die archaische Gesellschaft in diesem Zusammenhang von der industriellen unterscheidet, das ist die Abwesenheit des Zusammenhangs zwischen der Fähigkeit, eine normale volle Arbeitsrolle einzunehmen, und der Fähigkeit, damit das Notwendige für sich und die Seinen zu verdienen. Die Arbeit bestimmt sich nach der sozialen Stellung: und die Bedürfnisbefriedigung bestimmt sich nach der sozialen Stellung. Die strenge Wechselwirkung zwischen Arbeit, Einkommen, Bedarfsdeckung und Unterhalt auf der einen Seite und Arbeitsunfähigkeit, Einkommenslosigkeit, Unfähigkeit zur Bedarfsdeckung und zum Inhalt auf der anderen Seite, die das industrielle Zeitalter kennzeichnete, bis die soziale Sicherung diesen Zusammenhang entschärfte, kennt die archaische Gesellschaft nicht. Wir wissen heute, daß das Gesetz von Leistung und Gegenleistung auch in archaischen Gesellschaften herrscht. Aber es wirkt dort in der Regel nicht im kleinen Zeittakt der Arbeitsstunde, des Arbeitstages, der Arbeitswoche oder des Arbeitsmonats. Es wirkt über Lebensphasen hin. Wer auf lange Sicht seine Arbeitsrolle nicht einnimmt, der wird Sanktionen ausgesetzt sein – mögen diese in einer Reduktion der Befriedigung seiner Bedürfnisse oder in anderen gesellschaftlichen Nachteilen, Strafen usw. liegen. Aber auch der, der etwa als Behinderter immer mehr Bedürfnisse hat als er Arbeit einbringen kann, wird in seinen Bedürfnissen respektiert. Dem Kind wird gutgebracht, daß es später wird arbeiten können. Dem Alten wird gutgebracht, daß er ein ganzes Leben lang gearbeitet hat.

In der Terminologie, die oben für die Erklärung moderner sozialer Sicherheit

gebraucht wird, können wir sagen: Archaische Solidarität kennt für soziale Probleme nur „internalisierende“ Lösungen. Die Spannung zwischen den „internalisierenden“ und den „externalisierenden“ Lösungen und ihre rechtliche Ordnung kommt a priori nicht auf. Ja, wir können noch darüber hinausgehen und sagen: Weitgehend werden soziale Probleme als solche nicht sichtbar, weil die Normen der Arbeit, der Bedarfsdeckung und des Unterhalts zugleich die sozialen Normen sind, mittels derer soziale Defizite zu identifizieren wären.

Die Ordnungen, in denen sich das vollzieht, entstehen in langfristigen Entwicklungen. Sie sind nicht positiv gesetztes Recht wie eine moderne Sozialgesetzgebung. Sie werden von der Gesellschaft und ihren Mitgliedern vorgefunden. Über die Zeit hin mögen sie sich wandeln. Aber eine Instanz, die befugt wäre, diese Ordnungen zu ändern, gibt es nicht. Weithin sind insofern auch Recht und Moral noch eine Einheit. Und häufig sind diese Normen auch religiöser Natur oder doch durch religiöse Motive bestimmt. Moral und Religion aber können sich nur durch Entwicklungen verändern, nicht durch Anordnungen.

III. Übergänge und Begegnungen

1. Die Umwandlung der gesellschaftlichen Verhältnisse

Mit dem Fortgang der Zivilisation treten jedoch die Felder der Arbeit und des Einkommens, der Bedarfsdeckung und des Unterhaltsverbandes immer deutlicher auseinander. Es wird nun z.B. in der Stadt, in der Industrie oder im Dienstleistungssektor gearbeitet und verdient. Die Bedürfnisse werden teils in der Stadt, teils weiterhin im Dorf, teils (wie Schule und medizinische Versorgung) durch die öffentliche Verwaltung bestimmt und gedeckt. Vielleicht bleibt der familiäre Unterhaltsverband zusammen. Vielleicht wird er auch – auf Zeit – gespalten, wenn etwa der Schwerpunkt der Familie im Dorf bleibt, das eine oder andere Mitglied der Familie aber in die Stadt geht, um dort zu verdienen.

Indem sich so die Felder der Arbeit und des Einkommens, der Bedarfsdeckung und des Unterhaltsverbandes voneinander lösen, treten jene sozialen Defizite auf, von denen zu Anfang schon gesprochen wurde. Um die wichtigsten zu wiederholen: wer nicht arbeiten kann oder keine Arbeit findet, gerät zusammen mit denen, die von seinem Unterhalt abhängen, in Not; und wer (als Kind oder als Greis) auf Unterhalt angewiesen ist und niemanden hat, der diesen leisten kann, gerät ebenfalls in Not. Damit stehen die Einheiten, in denen sich die traditionelle Solidarität verwirklichte – die Familie, das Dorf usw. –, vor einer neuen, schweren Herausforderung. Während ihre Herrschaft über die Arbeit ihrer Mitglieder abnimmt, während ebenso die Herrschaft über die Bedürfnisse ihrer Mitglieder abnimmt, bleibt ihnen doch die Verantwortung dafür, daß die Bedürfnisse ihrer Mitglieder gedeckt werden können. Die Arbeit, die einzelne Mitglieder außen verrichten, das

Einkommen, das einzelne Glieder außen erzielen, die Arbeit, die andere Glieder im Verband leisten, die Bestimmung und die Befriedigung von Bedürfnissen innerhalb und außerhalb des Verbandes müssen zu einem Ausgleich gebracht werden. Die neuen Lebensansprüche, die durch die zivilisatorische Entwicklung möglich erscheinen, und der Zugang zu den Mitteln, diese neuen Bedürfnisse zu decken, müssen in Einklang gebracht werden. Je schneller die zivilisatorischen Veränderungen und die Einbeziehung einer Gemeinschaft in diese Entwicklung voranschreiten, desto tiefer ist die Irritation, welche die Gemeinschaft dadurch erleidet. Dabei kommt es zu Verlagerungen in der Struktur der Gesellschaft – wenn etwa die Bedeutung des Dorfes nachläßt und die Bedeutung der Familie zunimmt. Das kann Probleme lösen, wirft zumeist aber zugleich auch neue auf.

Man kann die Problematik auch unter dem Aspekt der Normen sehen. Die alten, überkommenen, selbstverständlichen Normen haben die Frage beantwortet, wie Arbeit und Bedarfsdeckung innerhalb ein und desselben Solidarverbandes verteilt werden. Sie beantworten nicht auch die Frage, wie das, was durch Arbeit woanders verdient werden kann, und das, was zur Deckung der immer weiter wachsenden Bedürfnisse nötig ist, innerhalb eines Unterhaltsverbandes verteilt und aufgebracht wird. Ändern sich die Verhältnisse langsam, so können die alten Normen sich unmerklich anpassen. Zumeist aber ändern sich die Verhältnisse so rasch, daß die Antworten der alten Normen nicht mehr genügen, daß ihre Kraft nachläßt und auch das Bemühen nachläßt oder scheitert, im Geiste der alten Normen Antworten auf die neuen Herausforderungen zu finden. Dabei ist noch einmal in Erinnerung zu rufen, daß die alten Normen sich entwickelt haben, nicht aber durch einen positiven Akt gesetzt worden waren. So bedurften auch die neuen Antworten auf die neuen Herausforderungen eines gesellschaftlichen Konsenses – man könnte auch sagen: einer neuen Moral –, um Geltung zu erlangen. Ob und in welchem Maße es dabei zu neuen leistungsfähigen Lösungen kommt, hängt von einer Vielzahl von Umständen ab, vom Charakter der zivilisatorischen Entwicklung, von dem Verhältnis zwischen Stadt und Land, von dem Grade der Homogenität oder Heterogenität der Gesellschaft, von den Machtverhältnissen in der Gesellschaft, von ihrer kreativen Kraft, von den externen Einflüssen, denen sie ausgesetzt ist, usw. Dabei spielt nicht selten gerade der religiöse Hintergrund eine große Rolle. Die alten Normen stimmten mit der Religion zumeist überein. Was verlangt die Religion unter den Bedingungen der neuen Situation? Es kommt zur Konkurrenz zwischen den säkularen Tendenzen der Gesellschaft und den religiösen Kräften, zwischen der Politik und den Sprechern der Religion. Es kommt zu neuen Religionen. Und es kommt zur Konkurrenz verschiedener Religionen.

Konkret äußert sich das im Ringen der alten Verbände darum, die neuen Möglichkeiten einzubeziehen – exemplarisch: in der Beteiligung der ländlichen Familie am Lohn dessen, der in der Stadt verdient; in der Beteiligung der ländlichen Familie an den neuen Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedi-

gung, die sich in der Stadt erschließen; in der Beteiligung der ländlichen Familie an den sozialen Leistungen, die er bekommt; aber auch in der Chance dessen, der in der Stadt arbeitet und verdient hat, ohne die Verbindung zur ländlichen Familie zu lösen, in den Schoß dieser Familie zurückzukehren, wenn ihm die Stadt keine Existenzmöglichkeit mehr bietet.

Jedoch bleiben die Möglichkeiten, die Probleme durch die Bildung neuer Normen aus dem Geiste der alten Normen zu lösen, eng begrenzt. Letztlich wird das Eingreifen staatlichen Rechts unvermeidlich.⁹⁾ Zuweilen ist gerade auch die Entwicklung der staatlichen Gesetzgebung einer der Gründe dafür, daß sich der Prozeß der Anpassung der gesellschaftlichen Normen nicht mehr autonom vollzieht. Das gilt vor allem dann, wenn der Staat mit seiner Gesetzgebung Modernisierungskonzepte verfolgt, oder wenn er gesellschaftliche Werte zu verändern sucht.⁹⁾ So interveniert der Staat etwa in afrikanischen Ländern, um die Stellung der Frau zu verbessern.¹⁰⁾ Doch was auch immer die Ursachen für das Eingreifen der staatlichen Gesetzgebung sein mögen: jedenfalls tritt mit der Intervention der staatlichen Gesetzgebung diese in ein Konkurrenzverhältnis zur Entwicklung der gesellschaftlichen Normen. Das Ergebnis kann Harmonie oder Konflikt, wechselseitige Ergänzung oder wechselseitige Lähmung sein. In der Regel geht mehr und mehr die gesamte Entwicklung in die Verantwortung der staatlichen Gesetzgebung, der staatlichen Gerichte und der staatlichen Behörden über. Auch wenn der Staat bestrebt ist, die alten Inhalte traditioneller Solidarität zu bewahren – jedenfalls sie nicht aufzuheben, sondern allenfalls fortzuentwickeln – ist die Regelungstechnik so mehr und mehr eine moderne.

2. Die Schwierigkeiten moderner sozialer Sicherung

Aber nicht nur die alten Verbände geraten in ein Krise. Auch die moderne soziale Sicherheit steht in diesem Stadium der Entwicklung vor großen Schwierigkeiten.¹¹⁾ Sie steht vor einer Vielfalt der Lebensformen, auf die sie nicht eingerichtet ist. Geschlossenheit der Kleinfamilie, Klarheit der Rollenverteilung in der Kleinfamilie, Vollarbeit des Verdieners etwa – das sind typische Voraussetzungen moderner sozialer Sicherung. Gerade dort, wo traditionelle Solidarität sich auflöst oder verwandelt, finden sich an ihrer Stelle aber die vielfältigsten Gestaltungen. Die Schwierigkeiten äußern sich mit besonderer Deutlichkeit an folgendem Problem. Der Übergang von archaischen Gesellschaftsverhältnissen und traditioneller Solidarität zu einer modernen, industriellen, urbanen Gesellschaft, die Ansatzpunkte für die Methoden moderner sozialer Sicherung bietet, ist immer mit dem Nebeneinander technologischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Verhältnisse in ein und demselben Land verbunden. Moderne soziale Sicherung aber setzt ein gewisses Mindestmaß an Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse voraus. Vergewegenwärtigen wir uns dazu den Charakter moderner sozialer Sicherung noch einmal und genauer.

- Soziale Sicherung zielt im Kern darauf, die Menschen in der gesellschaftlichen Normalität zu halten und sie vor dem Absturz in Subnormalität zu bewahren. Alle soziale Sicherung für den Fall von Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter, Arbeitsunfall, Berufskrankheit, Arbeitslosigkeit, Tod des Ernährers und Kinderreichtum ist doch nichts anderes als das Bemühen, den Abfall in die Subnormalität zu verhindern oder doch zu mindern, der droht, wenn infolge dieser Risiken das Einkommen ausfällt, Bedarfe medizinischer Behandlung usw. unerträglich hoch werden, der Unterhalt an Abhängige entfällt oder das Mißverhältnis zwischen dem Einkommen des Verdieners und den Bedürfnissen der Abhängigen in kinderreichen Familien zu groß wird.
- Armenfürsorge (Sozialhilfe) richtet sich auf die, die in Subnormalität leben. Sie leistet ein Minimum, um zu verhindern, daß aus der Subnormalität das Elend des Verhungerns, des Erfrierens usw. wird. Aber Armenfürsorge hat diesen spezifischen Platz als Element im Gesamtsystem moderner sozialer Sicherung nur, solange die Subnormalität eine Ausnahme und die Normalität eine Regel ist, welche die gesellschaftlichen Verhältnisse bestimmt.
- In voll ausgebauten Wohlfahrtsstaaten gibt es zwar Leistungszweige, die darauf zielen, den Zugang zur Normalität und den Aufstieg in der Normalität zu sichern. Das sind vor allem Hilfen zur Erziehung, Bildung und beruflichen Qualifikation. Aber auch hier ist eine gesellschaftliche Normalität notwendigen, an der sich diese Programme orientieren können.

Entscheidend ist somit immer, daß es eine Bandbreite der Normalität gibt, anhand derer die sozialen Defizite identifiziert werden, und auf welche Definitionen der Bedürftigkeit, der Fähigkeit zur Vorsorge, der Höhe der Leistungen usw. bezogen werden können. Diese Normalität ist der Maßstab für alle sozial sichernde Intervention.

Diese Prämisse macht Systemen der sozialen Sicherheit schon in entwickelten Ländern Schwierigkeiten, wenn die Lebensverhältnisse – wie etwa in den USA – sich weitgehend unterscheiden. In Ländern aber, in denen die Skala der sozialökonomischen Bedingungen von der ländlichen Subsistenzwirtschaft genügsamer archaischer Gemeinschaften bis zu den Wohlstandsverhältnissen einer urbanen Gesellschaft reicht, die internationalen Vergleichen standhalten, wird diese Problematik fundamental. Das Gefälle betrifft ja nicht nur den Grad der Arbeitsteilung und die Differenzierung von Arbeit und Einkommen. Es betrifft auch das Niveau der Bedürfnisse und die Möglichkeiten ihrer Befriedigung. Es betrifft schlechthin die Lebensweise und den Lebensstandard.

Es gibt somit nicht eine „Normalität“, sondern viele „Normalitäten“ von Arbeitsverhältnissen, von Unterhaltsverbänden, von Bedürfnissen und Möglichkeiten ihrer Befriedigung und vor allem von Arbeitsverträgen. Und diese Vielfalt kann so weit gespannt und so bedeutsam sein, daß sich kein System moderner sozialer Sicherung darauf einrichten kann. Auf

diese Vielfalt der Lebensverhältnisse dann mit einer entsprechenden Vielfalt von Systemen moderner sozialer Sicherung zu antworten, geht nicht. Vor allem zwei Gründe stehen entgegen. Erstens sind die Lebensbeziehungen nicht genügend voneinander getrennt. Familienbande ebenso wie räumliche und soziale Mobilität verweben unablässig die verschiedensten „Normalitäten“. Die „Normalitäten“ stellen sich nicht als voneinander getrennte Schichten dar, die es erlauben würden, je getrennte Systeme sozialer Sicherheit dafür einzurichten. Sie gehen ineinander über. Zweitens widersetzen sich die gesellschaftlichen Verhältnisse den spezifischen Techniken moderner sozialer Sicherung um so mehr, je näher sie dem Typus der archaischen Arbeits- und Bedarfsdeckungsgemeinschaft stehen.

Dazu kommt freilich eine andere Schwierigkeit. Moderne soziale Sicherheit setzt ein Mindestmaß an wirtschaftlichem Spielraum voraus. Deshalb erschweren die wirtschaftlichen Verhältnisse den Einsatz der Techniken moderner sozialer Sicherung oft auch dort, wo sie – wie etwa im urbanen industriellen Bereich – den gesellschaftlichen Umständen nach möglich sind.

IV. Lösungen

Die Erfahrung hat denn auch gezeigt, daß die Methoden moderner sozialer Sicherung in Entwicklungsländern meist nur einen relativ geringen Teil der Bevölkerung erreichen und schützen können. Und dieser Teil gehört kaum je zu den ärmsten Schichten der Bevölkerung. Moderne soziale Sicherung ist vielmehr nicht selten – z. B. in Lateinamerika – sogar ein Privileg von Mittelschichten, deren politische Situation ihnen erlaubt, Systeme der sozialen Sicherung für sich durchzusetzen, und deren wirtschaftliche Situation ihnen erlaubt, zur Finanzierung der für sie eingerichteten Vorsorge beizutragen.¹²⁾ Moderne Techniken sozialer Sicherung können deshalb allenfalls als ein Element in einer umfassenden Strategie einer sozialen Sicherung angesehen werden, die den konkreten Verhältnissen angepaßt ist. Diese Strategie muß die eines Pluralismus der Methoden sozialer Sicherung sein. Wir kennen dieses Phänomen bereits aus den industrialisierten Ländern. In der Begegnung und im Übergang zwischen archaischer Solidarität und moderner sozialer Sicherheit erlangt dieses Phänomen eine ganz neue Dimension.¹³⁾ Während der social-security-pluralism der Industrieländer sich innerhalb einer Normalität bewegt, geht es hier gerade darum, den verschiedenen Normalitäten Rechnung zu tragen.

Ausgangspunkt der Strategie muß sein, daß die Sozialpolitik auf die Vielfalt der Normalitäten mit einer Vielzahl von Lösungen antworten muß. Da diese Normalitäten aber nicht durch eindeutige und stabile Grenzen der sozialen Schichtung, der geographischen Gliederung oder ähnliches voneinander getrennt sind, muß der Pluralismus der Methoden sozialer Siche-

rung versuchen, die Vielfalt der Verhältnisse dort zu erfassen, wo sie wurzelt: beim einzelnen, seiner Familie, seinem Clan usw. Erinnern wir uns hier an das Grundmuster, das wir zur Interpretation moderner sozialer Sicherung gebraucht haben: an die Alternative zwischen internalisierenden und externalisierenden Lösungen. So bedeutet dies hier, daß die Vermutung dafür spricht, daß internalisierende Lösungen richtig sind und so gut wie möglich ausgeschöpft werden müssen, ehe externalisierende Lösungen ergriffen werden. Internalisierende Lösungen treffen die Normalität, in der der einzelne und seine nächsten Angehörigen leben, mit größerer Wahrscheinlichkeit. Externalisierende Lösungen dagegen tendieren infolge ihrer Allgemeinheit dazu, die Normalität, die das Leben des einzelnen bestimmt, zu verfehlen.

Was bedeutet diese Strategie der Ausdifferenzierung der Methoden sozialer Sicherung durch Internalisierung konkret? Zunächst bedeutet es, daß die elementaren Einheiten sozialer Solidarität, in denen Menschen zusammen arbeiten und ihre Bedürfnisse decken – die Familien, Dorfgemeinschaften, Clangemeinschaften usw. –, gestärkt und stabilisiert werden müssen. Ihre Fähigkeit zur Subsistenz muß gefördert werden. Sinnvolle Maßnahmen können – je nach den Umständen – etwa eine Landreform, landwirtschaftliche Unterweisung, Versorgung mit Saatgut nach Mißernten, Ersatz des Viehes bei solchen usw. sein. Dagegen ist Vorsicht geboten, das offene und differenzierte Zusammenspiel der Rollen, nach denen die Arbeit verteilt wird, und nach denen die Bedürfnisse befriedigt werden, durch Typisierung zu stören, wie sie mit der modernen sozialen Sicherung verbunden sind. Die typisierenden Gegensätze zwischen arbeitsfähig und alt, arbeitsfähig und krank, arbeitsfähig und invalide, die in der modernen sozialen Sicherung üblich sind, in die ursprünglichen Arbeits- und Bedarfsdeckungsgemeinschaften hineinzutragen und den Rückzug aus der Arbeitsrolle durch Sozialleistungen zu kompensieren, können eine solche Störung bedeuten.

Freilich wird die Sicherung und Förderung der Fähigkeit zur Subsistenz nicht genügen. Notwendig ist auch, diesen Gemeinschaften zu helfen, ihre Normen auch unter den sich ändernden Bedingungen zu finden und zu verwirklichen. Sie haben den Wandel der ökonomischen und sozialen Verhältnisse zu bewältigen. Vor allem die Möglichkeiten, Arbeit und Verdienst außerhalb der eigenen ökonomischen Einheit zu suchen und zu finden, aber auch den Zugang zu neuen zivilisatorischen und kulturellen Möglichkeiten des Konsums, der Bildung, der medizinischen Versorgung usw. Zugleich aber haben sie den Wandel gesellschaftlicher Werte zu bewältigen, wie etwa die Gleichstellung der Frauen, die Emanzipation der einzelnen usw. Staatliche Gesetze und Gerichte stehen hier vor der Aufgabe, neue Normen zu finden oder finden zu helfen, die das Wesen der alten Einheiten so gut als möglich erhalten. Sie stehen zugleich vor der Aufgabe, diese neuen Normen gegen die durchzusetzen, die sich ihnen dank der nunmehr gegebenen Mobilität der einzelnen entziehen. Customary Courts

sind oft ein Symptom für diese Probleme und ein wichtiges Instrument, sie zu lösen. Gerade in afrikanischen Ländern werden sie immer wieder eingesetzt, um die Stellung von Frauen, Kindern, Behinderten und Alten in der sich wandelnden Gemeinschaft zu klären.¹⁴⁾

Wo sich freilich modernes Arbeitsleben – und damit auch die Trennung der Arbeit von der Deckung der Bedürfnisse – entwickelt hat, ist es geboten, den Schutz moderner sozialer Sicherung aufzubauen. Soziale Defizite infolge von Krankheit, Invalidität oder Alter haben im modernen Arbeitsleben ihre besondere Gestalt und Tragweite. Auch wenn der Hintergrund einer familiären oder dörflichen Subsistenzgemeinschaft noch gegeben ist, können und sollen diese Risiken nicht mehr von ihr getragen werden.¹⁵⁾

Natürlich sind zu dieser sozialen Sicherung der Arbeitnehmer auch externalisierende Lösungen möglich und notwendig. Aber die Entwicklung hat gezeigt, daß selbst insofern den internalisierenden Lösungen eine besondere Bedeutung zukommt. Die Normalität, in der ein Arbeitnehmer lebt, wird zu sehr von seinem Arbeitsverhältnis bestimmt. Die besonderen Sicherungssysteme für den öffentlichen Dienst, das Militär und dergleichen beweisen das seit jeher. Aber auch im privaten Sektor entspricht es dem Gesetz der Sache, daß betriebliche Sicherungssysteme für den Fall des Alters, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die medizinische Versorgung durch den Betrieb oder auf Kosten des Betriebes in Entwicklungsländern sehr viel weiter verbreitet sind als in industrialisierten Ländern.¹⁶⁾ Und soweit externalisierende Lösungen Platz greifen, ist der Vorteil, den die beitragsfinanzierte und einkommensbezogene Sozialversicherung bietet, an die spezifische Normalität der Versicherten anzuknüpfen, offensichtlich. Die Befriedigung gewisser Bedürfnisse unterschreitet a priori die Möglichkeiten breiter Kreise der Bevölkerung. Dabei ragen die Bereiche der schulischen Bildung sowie der medizinischen Versorgung heraus. Diese Leistungen sachgerecht an die „Normalität“ des einzelnen heranzuführen und mit der Normalität seiner Familie in Einklang zu bringen, kann angemessen in der Regel nur durch administrative Organisation und Darreichung bewirkt werden. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Differenzierung der Leistungen, die durch eine zentral geplante, aber gegliederte Organisation am ehesten den Lebensverhältnissen angepaßt werden können, in denen sie wirken sollen. Die „konzentrische“ Anordnung von Gesundheitsdiensten mit Krankenhäusern in den Mittelpunkten und Stationen mit einfach geschultem Personal an der Peripherie ist ein Beispiel dafür. Auch hier heißt die Problemlösung also „Internalisierung“ – freilich hier nicht in der Arbeitswelt, nicht in der Subsistenzeinheit, sondern in der administrativen Organisation. Die soziale Ungleichheit im Zugang zur schulischen Bildung und zur medizinischen Versorgung ist, wenn überhaupt, so nur dadurch zu überwinden, daß der Staat diese Leistungen bereithält.

Diese Überlegungen legen ein Bild nahe: das Bild einer Polarität zwischen der ländlichen Subsistenzwirtschaft und der städtischen arbeitsteiligen

Wirtschaft; und das Bild administrativer Dienste (des Erziehungswesens und der medizinischen Versorgung), welche die beiden Pole verbinden. Dieses Bild ist richtig und falsch zugleich. Es ist richtig, als eine elementare Orientierung. Und es ist falsch, indem es verschweigt, in welchem Maße die Lebensverhältnisse zwischen diesen beiden Polen liegen und zwischen diesen beiden Polen wandern. Gerade in diesem Phänomen aber liegt die eigentliche Herausforderung des Pluralismus der Methoden sozialer Sicherheit. Weitgehend ist die Überwindung dieser Schwierigkeit informellen gesellschaftlichen Prozessen überlassen.¹⁷⁾ Weil etwa die soziale Sicherung, die ein Invalide oder ein Alter nach dem Arbeitsleben in der Stadt erlangt, nicht ausreicht, um in der Stadt zu leben, kehrt er in die ländliche Subsistenzgemeinschaft zurück, von der er weggegangen ist, um in der Stadt Arbeit zu suchen. Dort mag die Geldleistung der sozialen Sicherung wirksamer zu Buche schlagen. Eine Fülle informeller Vorgänge erhält diese Brücke aufrecht: Transfers und Kommunikation während der Trennung durch das Arbeitsleben – und zwar in beiden Richtungen. Die Ergebnisse wirken im Einzelfall zufällig. Der Gesamtprozeß aber kann sich als ein durchaus sinnvoller Ausgleich erweisen: zwischen der Leistungsfähigkeit und der Insuffizienz der modernen sozialen Sicherung und der Leistungsfähigkeit und Insuffizienz der ländlichen Subsistenzgemeinschaft. Ob staatliche Normen hier mehr leisten könnten als gesellschaftliche Spielregeln und die Interessen der Beteiligten, mag man bezweifeln. Gleichwohl sind auch Versuche bemerkenswert, die Verbindung zwischen den formellen Systemen und den informellen Systemen traditioneller Solidarität zu erleichtern. Zu nennen sind hier die provident funds, die in zahlreichen Entwicklungsländern eine dominierende Stellung zur Sicherung für den Fall des Alters einnehmen.¹⁸⁾ Sie sind Institutionen des Zwangssparens. Die soziale Sicherung, die sie bieten, besteht in der Auszahlung des angesparten Betrages im Fall des Alters, eventuell auch der Invalidität. Sie verbinden ein Minimum an Externalisierung mit einem Minimum an Internalisierung. Wer aus dem Arbeitsleben ausscheidet, hat eine kleine Chance, sich mit Hilfe des Kapitalbetrages bei seiner Subsistenzgemeinschaft wieder einzukaufen oder ein anderes Mindestmaß an Versorgung (durch Erwerb von Unterkunft, von Tieren; durch die Grundlage einer bescheidenen handwerklichen Existenz usw.) zu bewirken. Damit soll nicht beschönigt werden, daß provident funds auch für die Politik eine billige, auch eine dem Mißbrauch zugängliche Lösung sind. Gleichwohl ist die Flexibilität im Grenzfeld zwischen Arbeitsleben und Subsistenz, die sie eröffnen, auch ein Hinweis auf die Natur der Sache.

In ganz anderer Weise werden nicht selten administrative Systeme der medizinischen Versorgung mit den Besonderheiten traditioneller Solidarität verbunden. In Tansania etwa existiert ein administrativ organisierter Gesundheitsdienst. Aber er übernimmt nicht die Transportkosten vom Dorf zur Gesundheitsstation. Das ist der Dorfgemeinschaft überlassen. Sie er-

scheint offenbar eher als die richtige Instanz, die Notwendigkeit des Ersatzes der Transportkosten zu beurteilen.¹⁹⁾

Ein faszinierendes Beispiel der Verbindung zwischen administrativer gesundheitlicher Versorgung und traditioneller Solidarität bietet Mexiko. Hier wird soziale Sicherung für den Fall der Krankheit grundsätzlich im Rahmen einer Krankenversicherung gewährt und somit durch Beiträge finanziert. Im Bereich der Subsistenzwirtschaft ist dies nicht möglich. Somit wird die Beitragszahlung durch Dienstleistungen ersetzt, die der örtlichen Gesundheitsstation erbracht werden. Auch hier entscheidet wieder die örtliche Gemeinschaft, wer welche Dienstleistungen schuldet.²⁰⁾ Wie sich dieses System wirklich auswirkt, kann hier nicht evaluiert werden. Immerhin handelt es sich hier um einen bemerkenswerten Versuch in der Aufgabe, traditionelle Solidarität und moderne soziale Sicherung zu verbinden.

Ein offenes Problem dieser Strategie bleiben die Menschen, deren soziale Sicherung weder über eine Subsistenzgemeinschaft noch durch das Arbeitsleben bewirkt wird: städtische Arbeitslose, unversorgte Invalide, Straßenkinder, Menschen in Slums etc. Daß ihre Probleme von der Gesellschaft nur gelöst werden können, indem sie dem Arbeitsleben, einer Subsistenzwirtschaft oder einer Verbindung von beiden zugeführt werden, ist offensichtlich.²¹⁾ Die soziale Sicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit hat deshalb Bedenken gegen sich, die weit über die Probleme der Finanzierung hinausgehen. Und in der Tat ist die soziale Sicherung gegen die Arbeitslosigkeit der Zweig der sozialen Sicherung, der den Entwicklungsländern in besonderem Maße fremd geblieben ist. Aber natürlich bleibt die Not zu bewältigen, in der diese Menschen leben. Soweit die wirtschaftliche und administrative Kraft des Gemeinwesens reicht, hat hier die Technik sozialer Sicherung einzusetzen, die in den Industrieländern bestimmt ist, den Menschen in Subnormalität zu helfen: die Armenfürsorge (Sozialhilfe). Freilich ist dabei dem Umstand Rechnung zu tragen, daß dies in vielen Ländern eben keine „Subnormalität“, sondern eine „Normalität der Not“ ist. Das erfordert eigenständige Lösungen. Und auch hier sind es wieder administrative Dienste, die besser als Geldleistungen in der Lage sind, der „subnormalen Normalität“ dieser Menschen gerecht zu werden, ohne die anderen „Normalitäten“ des Arbeitslebens, der Subsistenzwirtschaft usw. zu gefährden.

V. Schlußbemerkungen

Die Entwicklungsländer tragen – wie so oft – also auch im Bereich der sozialen Sicherheit eine besondere Last. Die bloße Hereinnahme der Techniken moderner sozialer Sicherung hat sich als Fehlschlag erwiesen. Sie sind für einen Teil der Gesellschaft nützlich, ja unentbehrlich. Aber dies ist weitgehend schon der bessergestellte Teil der Gesellschaft. Jedenfalls sind die Vorteile sozialer Sicherung für die Betroffenen im allgemeinen um so spürbarer, je besser ihre gesellschaftliche Position bereits ist. Umfassendere soziale Politik aber steht vor der Schwierigkeit der Vielfalt der Verhältnisse.

Diese sind kaum zu einer ganz befriedigenden Harmonie zu führen. Gleichwohl führt kein Weg daran vorbei, so viel Entsprechung der Methoden sozialer Sicherheit zu den verschiedenen Normalitäten der Gesellschaft zu suchen, als dies nur möglich ist.

Die Industrieländer haben kein Vorbild zu bieten, das von den Entwicklungsländern einfach übernommen werden könnte. Immerhin ist die Nachbarschaft zwischen internalisierenden und externalisierenden Lösungen, die für die Entwicklungsländer so wichtig ist, der Sozialpolitik der Industrieländer sehr viel mehr immanent, als dies ihrem öffentlichen Bewußtsein vertraut ist. Ich meine, daß in der Komplementarität von externalisierenden und internalisierenden Lösungen eine Ebene der Diskussion gegeben ist, in der Industrieländer und Entwicklungsländer ihre Erfahrungen am nützlichsten miteinander in Verbindung bringen könnten.

Wir wissen heute nicht, ob der Zerfall der traditionellen Solidarität in Europa die Systeme der sozialen Sicherheit notwendig gemacht hat, ob die Systeme der sozialen Sicherheit den Zerfall der traditionellen Solidarität bewirkt haben, oder ob ein ganz anderer Strom der gesellschaftlichen Entwicklung beides mit sich brachte.²²⁾ Aber wir wissen, daß die modernen Systeme sozialer Sicherheit nie imstande sind, die Funktionen traditioneller Solidarität ganz zu ersetzen. Und viele Bemühungen in den Industrieländern gehen heute dahin, spontane Solidarität wieder zu beleben oder doch etwas zu schaffen, was sie ersetzen könnte. Das ist sehr schwierig. Haben die Entwicklungsländer eine Chance, traditionelle Solidarität besser mit moderner sozialer Sicherheit zu verbinden?

Anmerkungen:

- 1) Siehe das Verzeichnis der Veröffentlichungen von Kurt W. Noell in diesem Bande.
- 2) Zur Interpretation der Entwicklung s. Peter A. Köhler, Entstehung von Sozialversicherung. Ein Zwischenbericht, in: Hans F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, 1979, S. 19 ff.; Peter A. Köhler u. Hans F. Zacher, Sozialversicherung: Pfade der Entwicklung, in: Peter A. Köhler und Hans F. Zacher (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, 1981, S. 9 ff.
- 3) Hans F. Zacher, Zur Anatomie des Sozialrechts, Die Sozialgerichtsbarkeit Jg. 29 (1982), S. 329 ff.
- 4) Siehe dazu etwa Jahrbuch für Ostrecht, Bd. 20 (1979); Günter Manz und Gunnar Winkler, Sozialpolitik, 1985.
- 5) Hans F. Zacher, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft, in: Im Dienste des Sozialrechts. Festschrift für Georg Wannegat zum 65. Geburtstag, 1981, S. 715 ff.
- 6) S. Hans F. Zacher, Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts, in: Friedrich Kübler (Hrsg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, 1984, S. 11 ff.; Ross Cranston, Legal Foundations of the Welfare State, 1985.
- 7) Zum Begriff der Solidarität siehe Franz-Xaver Kaufmann, Solidarität als Steuerungsform – Erklärungsansätze bei Adam Smith, in: Franz-Xaver Kaufmann und Hans-Günter Krüsselberg (Hrsg.), Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith, 1984, S. 158 ff. Siehe zum folgenden statt anderer Manfred Parsch, Prinzipien und Formen sozialer Sicherung in nichtindustriellen Gesellschaften, 1983.

- 8) S. noch einmal Anm. 6.
- 9) S. etwa Eugene Schaeffer, Die Entwicklung des afrikanischen Rechts zwischen Tradition und Entfremdung, Jahrbuch für Afrikanisches Recht, Bd. 2 (1983), S. 107 ff.
- 10) UN. Economic Commission for Africa, Repertoire des mecanismes nationaux, sous-regionaux et regionaux pour l'integration de la femme au developpement en Afrique, 1982.
- 11) Siehe zum folgenden statt anderer Maximilian Fuchs, Der Stand der Forschung auf dem Gebiet des Sozialrechts in den Entwicklungsländern, Vierteljahresbericht für Sozialrecht, Bd. 11 (1983), S. 5 ff.; ders., Soziale Sicherheit in der Dritten Welt. zugleich eine Fallstudie Kenia, 1985; Detlev Zöllner, Sozialversicherung in den Ländern der Dritten Welt, Vierteljahresbericht für Sozialrecht, Bd. 11 (1983), S. 21.
- 12) Siehe dazu den Klassiker Carlo Mesa-Lago, Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality, 1978.
- 13) Siehe dazu und zum folgenden statt aller anderen Albrecht Bossert, Traditionelle und moderne Formen sozialer Sicherung in Tansania. Eine Untersuchung über Entwicklungsbedingungen, 1985.
- 14) S. z.B. Maurice Double-Moulongo, Les coutumes et le droit au Cameroun, 1972; Alain Mignot, La justice traditonelle, une justice parallèle, l'exemple du Sud-Togo, Recueil Penant, 1982, S. 5 e. S.; M. P. Meyer, La structure dualiste du droit au Burkina: Problèmes et perspectives, Recueil Penant, 1986, S. 77 e. S.
- 15) S. dazu noch einmal die in Anm. 11 zitierten und deren Nachweise.
- 16) S. dazu Tharcisse Nkanagu, Die afrikanische Erfahrung in Krankenversicherung und Gesundheitsschutz im Rahmen der sozialen Sicherheit, Internationale Revue für Soziale Sicherheit XXXVIII. Jg. (1985), S. 131 ff.
- 17) S. zum folgenden noch einmal Bossert (Anm. 13) und seine Nachweise.
- 18) S. Fuchs, Soziale Sicherheit in der dritten Welt (Anm. 11), S. 27 ff.
- 19) S. Bossert (Anm. 13), S. 174.
- 20) S. Ignacio Morones Prieto, Betrachtungen über den Umfang der sozialen Sicherheit in Mexiko, Internationale Revue für soziale Sicherheit, Bd. XXII (1969), S. 220 ff. (229).
- 21) S. etwa National Center für Social and Criminological Research, Cairo, Development Potential and Low Levels of Living. A Pilot Study, 1982.
- 22) Siehe etwa Köhler (Anm. 2), S. 46 ff.