

Menschliches Wohlbefinden – Herausforderung für die achtziger Jahre

Ausgewählte Dokumente der XIX. Internationalen Konferenz des ICSW 1978 in Jerusalem

**Herausgegeben vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge
Deutscher Landesausschuß des ICSW**



MENSCHLICHES WOHLBEFINDEN -
HERAUSFORDERUNG FÜR DIE ACHTZIGER JAHRE

AUSGEWÄHLTE DOKUMENTE DER XIX. WELTKONFERENZ
DES INTERNATIONALEN RATES FÜR SOZIALE WOHLFAHRT
(INTERNATIONAL COUNCIL ON SOCIAL WELFARE, ICSW)
IN JERUSALEM VOM 20. BIS 27. AUGUST 1978

HERAUSGEGEBEN VOM DEUTSCHEN VEREIN
FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE
- DEUTSCHER LANDESAUSSCHUSS DES ICSW -

Universitätsbibliothek Erlangen-Nürnberg
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Zweigbibliothek

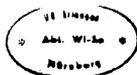
UER028007735833



EIGENVERLAG DES DEUTSCHEN VEREINS
FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE

Sonderveröffentlichung des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge, Am Stockborn 1-3, 6000 Frankfurt/Main 50
Printed in Germany 1979

796/80



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
VORWORT	I
EINFÜHRUNG von Lucien Mehl, Präsident des ICSW	III
WELTBERICHT - Arbeitsunterlage für die Konferenz - von Professor Robert A.B. Leaper	1
BERICHT FÜR EUROPA von Professor Hans F. Zacher	37
RÜCKBLICK auf die XIX. Internationale Konferenz des ICSW Konferenzstruktur und Diskussionsverlauf von David Scott	115
ANHANG	131

BERICHT FÜR EUROPA

Hans F. Zacher

Professor an der Universität München

*Leiter der Projektgruppe für Internationales und
Vergleichendes Sozialrecht*

in der Max-Planck-Gesellschaft, München

VORBEMERKUNG

Der Verfasser des europäischen Regionalberichts stimmt der Veröffentlichung des Berichts nur mit größtem Unbehagen zu. Der Bericht und sein Abdruck könnten den Anschein erwecken, als handle es sich um den Versuch des Verfassers, eine eigene Darstellung zu dem Thema "Menschliches Wohlbefinden - Herausforderung für die achtziger Jahre. Soziale, wirtschaftliche und politische Aktion" vorzulegen oder gar eine eigene wertende, politische Stellungnahme hierzu abzugeben. Bericht und Abdruck könnten ferner die Erwartung erwecken, als sei hier eine für Europa gültige Information zu dem Thema zusammengetragen. Beides ist nicht der Fall. Der Bericht kann nur wiedergeben, was im Rahmen des ICSW - genauer: durch die Nationalkomitees des ICSW - zu dem Thema zusammengetragen wurde. Die Möglichkeiten des Verfassers, die sehr lückenhaften und ungleichen nationalen Berichte zu ergänzen und zu gemeinsamen Ergebnissen zusammenzuführen, waren aus Gründen, die noch darzulegen sind, minimal.

Dazu ist es notwendig, über den *Rahmen und das Zustandekommen des vorliegenden Textes* zu berichten. 1976 beschlossen die zentralen Organe des ICSW, der XIX. Internationalen Konferenz des ICSW in Jerusalem das Thema "Menschliches Wohlbefinden - Herausforderung für die achtziger Jahre. Soziale, wirtschaftliche und politische Aktion" zu geben. Die Arbeiten der Konferenz sollten in der Weise vorbereitet werden, daß ein gemeinsamer Fragebogen an alle Nationalkomitees hinausgegeben wird. Die Antworten der Nationalkomitees sollten auf weltregionaler Ebene zusammengetragen und an den Weltberichterstatte, Professor Leaper, weitergegeben werden. Dieser sollte der Konferenz einen Weltbericht zu dem Thema vorlegen. In diesem Sinne wurde den Nationalkomitees und den regionalen Berichterstatte Anfang 1977 ein *Fragebogen* vorgelegt. Er ist unten zu Anfang des Regionalberichts abgedruckt. Die *Nationalkomitees* waren gebeten, ihre Antwort bis *Herbst 1977* zu erstellen. Die *regionalen Berichterstatte* sollten ihre Berichte bis Januar 1978 an den Weltberichterstatte abliefern. Das Verfahren litt unter mehreren Mängeln. Zunächst war der Fragebogen in einer Weise allgemein gehalten, daß er die nationalen Komitees mehr zu lähmen als zu stimulieren schien. Das galt insbesondere für die europäische Region, deren nationale Komitees offensichtlich weitgehend mit differenzierteren, ihrer Entwicklungsstufe angepaßteren Fragestellungen gerechnet hatten. Sodann erwiesen sich die Fähigkeit

und das Interesse der nationalen Komitees, nationale Berichte vorzulegen, als sehr ungleich. Geantwortet haben nur die Komitees von Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Finnland, Frankreich, Israel, Italien, Niederlande, Norwegen, Portugal und Großbritannien. Und selbst diese relativ kleine Auswahl von nationalen Berichten war äußerst unterschiedlich. Der britische Bericht z.B. ignorierte den Fragebogen. Der italienische Bericht, um ein anderes Beispiel zu nehmen, befaßte sich fast nur mit der Rolle des ICSW in der Welt. Darüber, ob die Länder, die geantwortet haben, überhaupt ein repräsentatives Bild für Europa geben können, mag sich der Leser selbst ein Urteil bilden. Der regionale Berichtersteller jedenfalls wartete zunächst die nationalen Berichte ab, nahm auch noch eine gewisse Verspätung in Kauf, mußte schließlich doch aus den wenigen vorliegenden Berichten seinen regionalen Gesamtbericht kompilieren.

Nun könnte der Leser annehmen, der *regionale Berichtersteller* hätte sich dieser Entwicklung versehen und einen *eigenen Europabericht* vorbereiten müssen. Dem ist in zwei Richtungen zu erwidern: Zunächst ist dazu zu sagen, daß der regionale Berichtersteller die Bereitschaft und Fähigkeit der nationalen Komitees, nationale Berichte vorzulegen, höher veranschlagt hat und höher veranschlagen durfte. Sodann aber ist zu erwidern, daß der regionale Berichtersteller selbst dann, wenn er Fähigkeit und Bereitschaft der nationalen Komitees - ex post betrachtet - realistischer eingeschätzt hätte, nicht in der Lage gewesen wäre, einen eigenen Regionalbericht zusammenzutragen. Dabei sei von der Frage, ob diese Arbeit von einem regionalen Berichtersteller quantitativ und qualitativ überhaupt geleistet werden könnte, ganz abgesehen. Selbst wenn diese Frage hätte bejaht werden können, hätten dem Vorhaben zwei *entscheidende Hindernisse* entgegengestanden:

Zunächst das Problem der *Reichweite*. Was ist "Europa"? Ist es das geographische Europa? Das würde Israel (das der europäischen Region des ICSW angehört) ausschließen. Und es würde Länder des Ostblocks einschließen, die nicht Mitglieder des ICSW sind. Wo gibt es Informationen, die einen umfassenden und gleichwohl spezifischen Bericht für dieses Europa ermöglichen? Oder soll als Europa die Summe der Länder angesehen werden, die ein Nationalkomitee im Rahmen des ICSW haben? Wie aber sollen für diese Summe gemeinsame und spezifische Unterlagen anders zustandekommen als gerade durch die Zuarbeit der nationalen Komitees? Hinsichtlich statistischer und sonstiger sozialer Informationen am ehesten erschlossen ist die kleinere Gemeinschaft des Europas

der Neun oder auch die größere Gemeinschaft der europäischen Mitglieder der OECD (die außer dem Europa der Neun folgende europäische Länder umfaßt: Österreich, Finnland, Griechenland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz und Türkei). Aber beide Einheiten sind weder mit dem geographischen Europa noch mit der europäischen Region des ICSW auch nur annähernd gleichzusetzen.

Das zweite Hindernis gegenüber einem eigenen, originären und geschlossenen Europabericht des Verfassers war das der *Legitimation*. Der Bericht wurde im Rahmen des ICSW erstellt. Er war nicht als Gutachten eines Experten gedacht, der die Ergebnisse seiner persönlichen Ermittlungen darstellt und seine Meinung äußert. Er war als etwas gedacht, was für die europäische Region des ICSW repräsentativ sein konnte. Dafür waren zwei Ebenen der Legitimation denkbar. Entweder konnte die Summe der nationalen Berichte zusammengetragen werden, oder die regionalen Organe des ICSW stellten sich als Legitimationsquelle zur Verfügung. Das würde bedeuten haben, daß der Bericht diesen Organen vorgelegt werden kann, daß die Möglichkeit der Diskussion mit ihnen besteht, und daß schließlich der Bericht in irgendeiner Weise von den regionalen Organen mitverantwortet wird. Dazu war weder die Zeit noch das Verfahren vorgesehen. Somit blieb *nur die Möglichkeit, den regionalen Bericht als eine Summe der nationalen Berichte* zu konzipieren.

Hinsichtlich der durch den Fragebogen notwendig gewordenen Problemerkfassung, vor allem aber hinsichtlich der statistischen Angaben suchte der Verfasser gleichwohl über diesen Rahmen hinauszukommen. Doch waren beidem enge Grenzen gesetzt. Eigene Darlegungen der Problematik mußten vor allem daran scheitern, daß nach dem zögerlichen Eingang der nationalen Berichte für den Regionalbericht schließlich nur noch kürzeste Zeit zur Verfügung stand. Problemstudien größeren Umfangs waren auch die Legitimationsbedenken, die eben dargelegt wurden, hinderlich. Die Selektion sozialer Fakten und Werturteile und ihre systematisierende Differenzierung und Zusammenfassung ist selten in einer Weise "unpolitisch", daß die Verantwortung dafür unklar bleiben darf. Und der Verfasser konnte sich nicht anmaßen, mit seiner eigenen Problemerkennntnis und -sicht den Standpunkt der Region Europa des ICSW zu treffen. Hinsichtlich der statistischen Angaben bestanden die Grenzen darin, daß vorzügliche Statistiken zwar weitgehend für das Europa der Neun vorlagen, ergänzendes Material auch für "OECD-Europa", einheitliche Zahlen für das ICSW-Europa oder für ein geographisches Europa dagegen nicht. Zwar gibt es ein-

schlägige Zahlen der Vereinten Nationen. Diese sind jedoch nur selten welt-regional aufgegliedert. Und nationale Zahlen können nicht ohne statistische Kompetenz zu regionalen Zahlen zusammengefügt werden.

Ein weiteres Bedenken, das der Verfasser trägt, wenn er den Bericht zum Abdruck freigibt, ist die *Verspätung der enthaltenen Informationen*. Dazu ist noch einmal zu rekapitulieren, daß die Arbeit der nationalen Komitees für 1977 gedacht war. Die nationalen Komitees konnten also statistische Zahlen allenfalls noch für 1976 besitzen. Andere Informationen (über gesetzgeberische Entwicklungen usw.) freilich konnten bis in das Jahr 1977 hineingehen. Auch bei der Abfassung des Regionalberichts zu Anfang des Jahres 1978 war die Lage noch dieselbe. Wenn der Bericht nun 1979 in Druck erscheint, werden die Informationen also zwei bis drei Jahre alt sein.

Was mag es nach all diesen Vorbehalten für einen Sinn haben, den Bericht gleichwohl zu veröffentlichen? Der dem Verfasser wichtigste Ausgangspunkt ist, daß die Erfassung und Erschließung von Informationen und Meinungen im sozialen Bereich in einem Maße notleidend sind, daß auch fragmentarische Angaben schon einen gewissen Wert haben. Dies gilt insbesondere für den Erfahrungsbereich der sozialen Arbeit, der das wesentliche Einzugsgebiet der nationalen Komitees des ICSW darstellt. Und es rechtfertigt insbesondere eine Veröffentlichung nicht nur über "objektive" Informationen, sondern auch und gerade über Akzentsetzungen und Meinungen, wie sie von den nationalen Komitees erwartet werden durften und auch in schließlich doch nicht unerheblichem Maße vorgelegt wurden. Schließlich mag ein gewisses Interesse auch daran bestehen, die Schwierigkeiten zu beobachten, die darin zu sehen sind, wenn über soziale Probleme weltweit diskutiert werden soll. Das Mißverhältnis zwischen dem welt-einheitlichen Fragebogen, der von einem afrikanischen Gelehrten ausgearbeitet worden ist, und dem europäischen Diskussionsstand wird dem Leser des Fragebogens sofort auffallen.

Alles in allem kommt sich der Verfasser, wenn er dem Abdruck des Regionalberichts zustimmt, etwa vor wie ein Archäologe, der über Bruchstücke berichtet, die er ausgegraben hat. Natürlich weiß er, daß diese Bruchstücke nicht etwa das Gefäß ersetzen, von dem sie stammen. Aber er meint doch, daß diese Bruchstücke uns helfen könnten, uns das Gefäß vorzustellen. Das Gefäß, um das es hier geht, ist der soziale Zustand und die soziale Zukunft Europas. Und jedenfalls das Gefäß ist es wert, daß man auch über seine Bruchstücke spricht.

GRUNDLAGEN

I. FRAGEBOGEN UND NATIONALE BERICHTE

1. Der Fragebogen

Dem Bericht liegen nationale Berichte zugrunde, die auf den folgenden Fragebogen des ICSW antworten sollten:

Erbeten werden kurze und möglichst aktuelle Angaben zu den nachstehenden Fragen.

Sektion A (Angaben möglichst in Zahlen)

Bevölkerung

Gesamtbevölkerung (1976, Jahresmitte)

Bevölkerungsdichte (pro Quadratkilometer)

Bevölkerungswachstum 1971-1976

In wieviel Jahren verdoppelt sich die Bevölkerung?

Bevölkerung nach Altersgruppen: a) 0 - 14 Jahre

b) 15 - 64 Jahre

c) 65 Jahre und darüber

Verhältnis der inaktiven zur aktiven Bevölkerung 1976

Geburtenrate (pro 1000) 1971-1976

Sterberate (pro 1000) 1971-1976

Totale Fruchtbarkeitsrate (pro 1000) 1971-1976

Lebenserwartung 1971-1976

Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung, in %

Schulen und Erziehung (Bildungswesen)

Anteil der Grundschüler an der Altersstufe 5 - 10 Jahre, in %

Anteil der Mittelschüler an der Altersstufe 11 - 16 Jahre, in %

Schüler an höheren Schulen und Lehrerbildungsanstalten, in %

Studenten an Universitäten und anderen Hochschulen, in %

Aufwendungen für Erziehung pro Kopf der Bevölkerung

Gesundheitswesen

Auf wieviele Einwohner kommt

ein Arzt

ein Zahnarzt

eine Krankenschwester (einschl. medizinische Ergänzungsberufe)

ein Krankenhausbett

Sektion B (Erbeten werden möglichst kurze, konkrete Antworten. Zusatzangaben bzw. weitere Information im jeweiligen Zusammenhang sind jedoch zulässig)

1. Kurzer Abriß der *Entwicklung der sozialen Dienste* während der letzten 50 Jahre unter Berücksichtigung folgender Punkte:

- a) entwicklungs- und sozialpolitische Grundzüge;
- b) Darstellung der sozialen Dienste und Leistungen;
- c) Verteilung der sozialen Dienste im Lande; ihre Verfügbarkeit und Erreichbarkeit für die Bevölkerung im ganzen;
- d) Kosten der sozialen Dienste: insgesamt und pro Kopf; prozentualer Anteil am Bruttosozialprodukt;
- e) Unterscheidung zwischen staatlichen Diensten und solchen, die von nicht-staatlichen (privaten) Stellen erbracht werden.

2. Gibt es ein garantiertes *Mindesteinkommen* (Mindestlöhne)?

In angemessener Höhe?

Werden die diesbezüglichen Vorschriften eingehalten?

Wie ist das Verhältnis (oder wie groß die Spanne) zwischen den geringsten und den höchsten Löhnen im öffentlichen Dienst?

Gibt es eine Einkommenspolitik? Wie drückt sie sich in der Besteuerung aus?

Wurden in den letzten Jahren Versuche gemacht, die Kluft zwischen hohen und niedrigen Einkommen zu vermindern?

Wie haben die inflationären Tendenzen seit 1973 die Bezieher niedriger Einkommen getroffen?

Welche Mittel wurden gewählt, um ihnen zu helfen?

3. Wie hoch ist der Anteil der *Erwerbslosen* (*Arbeitslosen*) an der Bevölkerung?

Verteilung auf städtische und ländliche Bereiche;

Wie betrifft die Arbeitslosigkeit die verschiedenen Altersgruppen?

Welche Vorkehrungen sind für die Arbeitslosen getroffen?

4. Welche rechtlichen und anderen Vorkehrungen bestehen zum *Schutz der Arbeitnehmer* sowohl in städtischen als in ländlichen Bereichen?

Wie wirksam sind sie?

5. Welcher Art ist das *Erziehungssystem* (*Bildungswesen*) in Ihrem Lande?

In welchem Ausmaß sind die Erziehungsleistungen frei oder subventioniert?

In welchem Umfang ist das Erziehungssystem offen?

Welche Kategorien der Bevölkerung haben die größten bzw. die geringsten Möglichkeiten für eine Schulbildung (z.B. im Vergleich zwischen ländlicher und städtischer Bevölkerung, verschiedenen ethnischen Gruppen, wohlhabenden und bedürftigen Schichten)?

6. Wie ist die Situation im *Wohnungswesen* in den Städten und auf dem Lande?

Reicht die derzeitige Bautätigkeit aus, um die quantitativ und qualitativ steigenden Bedürfnisse zu befriedigen?

Welche speziellen Probleme bestehen auf dem Gebiet des Wohnungswesens?

Welche Politik wird auf diesem Gebiet verfolgt?

Welche Änderungen in der Wohnungspolitik und welche Maßnahmen sind neuerdings erfolgt?

7. Worin liegt der Schwerpunkt des *Gesundheitswesens*?

Liegt die Trägerschaft bei der öffentlichen Hand und privaten Vereinigungen (public/community health) oder gibt es ein besonderes System von Krankenhäusern und Krankenstationen (hospital/clinical services)?

Welche schwerwiegenden Probleme gibt es in den Bereichen

- a) der öffentlichen Gesundheit (z.B. Epidemien)
- b) der persönlichen Gesundheit (z.B. Bluthochdruck, Rauschmittel)

Wie hoch sind die relativen Kosten der medizinischen Versorgung?

Wie zugänglich sind die medizinischen Dienste und Einrichtungen für die Bevölkerung?

8. *Ernährung*: Gibt es in Ihrem Lande ernsthafte Probleme hinsichtlich der Quantität und Qualität? Gefahr von Hungersnöten?

Welche Bevölkerungsgruppen bzw. Regionen sind am meisten bedroht?

Was geschieht von öffentlicher und privater Seite, bzw. was ist geplant, um Hunger und Fehlernährung abzuwenden?

9. a) Welches maßgebliche Konzept der *Familie* besteht in Ihrem Lande?

b) Gibt es spezielle Maßnahmen, um die wirtschaftliche, soziale und rechtliche Stellung der Familie zu stärken?

c) Wie leicht ist für junge Menschen die *Eheschließung*?
Wie hoch ist das Durchschnittsalter der Männer und der Frauen bei der ersten Heirat
Ist das Verhältnis der Geschlechter signifikant unausgewogen?
Welche besonderen Probleme stellen sich den Jungverheirateten?

d) Wie leicht ist die *Scheidung* in Ihrem Land - unter finanziellen und sozialen Aspekten?

Wird das Scheidungsrecht und die resultierende Versorgungslage als gerecht empfunden?

Gibt es besondere soziale Probleme infolge Scheidung oder aufgrund der Versorgungsregelungen?

- e) Was geschieht in Ihrem Lande zur Versorgung der Alten? Werden die bestehenden Bedürfnisse dadurch gedeckt?
- f) Ist der *Schutz von Witwen und Waisen* gewährleistet? Gibt es dabei besondere Probleme? Wurden in jüngster Zeit Regelungen eingeführt, um Notlagen zu mildern?
- g) Betrachtet man in Ihrem Lande das *Erbschaftsrecht* als gerecht und angemessen? Verändert sich die Einstellung zu bestehenden Gesetzen und bisherigen Gepflogenheiten?

10. Welches sind die Grundzüge des *Systems der sozialen Sicherheit* und seine Leistungen?

Sind alle Bevölkerungsgruppen einbezogen?

Werden die Leistungen korrekt erbracht?

Welche formellen oder informellen sozialen Sicherungen gibt es außerdem?

Bestehen *Krankenversicherungen*? Wie verbreitet ist die Mitgliedschaft? Umfaßt sie den größten Teil der Bevölkerung?

11. Bestehen besondere Probleme hinsichtlich *ethnischer Gruppen* oder anderer Minderheiten? Betreffen diese das Recht auf den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, Beteiligung an Zuwendungen oder dergleichen? Welche sonstigen Probleme gibt es? Welche Gegenmaßnahmen werden vorgeschlagen?

12. Wie steht es mit Gelegenheit zur *Erholung* und zur Teilnahme an kultureller Betätigung? Gibt es hierfür Fördermaßnahmen? Kann die Bevölkerung überall in Stadt und Land solche Möglichkeiten wahrnehmen?

In welchem Umfang können Minderheiten ihre eigene Kultur erhalten und zur Darstellung bringen - etwa ihre Sprache, ihre Tänze, Kleidung, Sitten, Anschauungen usw.? Kommt es dabei zu besonderen Schwierigkeiten?

13. Hat Ihr Land ein *Bevölkerungsproblem* - z.B. mit der Wachstumsrate, mit Ein- und Auswanderung? Um welches Problem handelt es sich und wie wirkt es sich auf die Rechte und die soziale Lage der Menschen aus? Welche Bevölkerungspolitik verfolgt der Staat? Welche Maßnahmen werden ergriffen? Wie ist die allgemeine Einstellung zu den Bevölkerungsproblemen?

14. Welche Möglichkeiten bestehen für *politische Partizipation*? Welches sind die Organisationen und Strukturen? Auf welche Weise, in welchem Maße und auf welcher Ebene kann man sich beteiligen? Gibt es bestimmte Einschränkungen oder zeitweise Aufhebung der politischen Mitwirkungsrechte?

Wie sind die Aussichten für weiterreichende oder wirkungsvollere Teilnahme am politischen Leben?

15. Inwieweit wird die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen* in Ihrem Lande befolgt?

In welcher Hinsicht sind die größten und in welcher die geringsten Fortschritte gemacht worden?

Was könnte getan werden, um in Ihrem Lande weitere Menschenrechte durchzusetzen und/oder sie besser zu verwirklichen?

16. Worin sehen Sie zur Zeit die *schwierigsten Sozialprobleme* Ihres Landes?

Umreißen Sie bitte kurz das Problem und geben Sie an, welcher Hilfsmaßnahmen und Initiativen es zu seiner Lösung bedarf.

17. Würdigen Sie die Rolle Ihres *Nationalkomitees des ICSW* für die soziale Wohlfahrt auf nationaler und internationaler Ebene, entsprechend den empfangenen und erbrachten Leistungen.

Wie stellen Sie sich die künftige Betätigung in der internationalen Zusammenarbeit auf sozialem Gebiet vor?

Welche Initiativen möchten Sie in Zukunft verstärken, welche neu aufnehmen?

18. Wie sollte Ihrer Meinung nach der *ICSW* als Organisation vorgehen, um die Vorhaben und Zielsetzungen der sozialen Wohlfahrt im internationalen Rahmen zu fördern?

2. Nationale Berichte

Auf diesen Fragebogen hin haben folgende nationale Komitees des ICSW Berichte erstattet: Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Finnland, Frankreich, Israel, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal und Vereinigtes Königreich.

II. ERGÄNZENDE STATISTIKEN

1. *Material der Europäischen Gemeinschaften (EG):*⁺)

- a) Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften im Jahre 1976, Brüssel - Luxemburg, April 1977.
- b) Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, 15. Aufl., Luxemburg 1977.

Dieses Material erstreckt sich in der Regel auf das "Europa der Neun".

2. *Material der Organisation for Economical Cooperation and Development (OECD):*

- a) Demographic Trends 1970 - 1985 in OECD Member Countries, Paris 1974.
- b) Labour Force Statistics 1964 - 1975, Paris 1977.

Dieses Material erstreckt sich über die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften hinaus auf folgende europäische Länder: Österreich, Finnland, Griechenland, Island, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz und Türkei.

3. *Material der Vereinten Nationen:*

- a) 1974 Report on the World Social Situation. United Nations, 1975.
- b) 1974 Demographic Yearbook. United Nations, 1975.
- c) 1975 Statistical Yearbook. United Nations, 1976.

+))

Für die *Europäischen Gemeinschaften* wurden nach Abschluß des Regionalberichts wertvolle statistische Unterlagen bekannt, die jedoch nicht mehr verwertet werden konnten. Da es grundsätzlich nicht möglich war, die statistischen Angaben in dem Bericht für den Druck auf den "neuesten Stand" zu bringen, muß auch davon abgesehen werden, die späteren europäischen Statistiken einzuarbeiten. Der Leser sollte jedoch darauf hingewiesen werden. Es handelt sich um "Sozialindikatoren für die Europäische Gemeinschaft 1960-1975" (1977) und "Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 1950-1976" (1977), beide herausgegeben vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften. Auch die "Bildungsstatistik 1970-1975" (1976) konnte nur noch begrenzt eingearbeitet werden. Auch sie ist vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften herausgegeben. Der Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften ist mittlerweile für 1977 erschienen (veröffentlicht 1978).

TEIL A: STATISTIK

1. BEVÖLKERUNG

a) Bevölkerung

Europa ohne UdSSR (1974)	470.000.000
EG (1975)	258.462.000
OECD-Europa ⁺ (1975)	383.277.000
Israel (1975)	3.533.000

b) Bevölkerungsdichte (Einwohner je km²)

Europa ohne UdSSR (1974)	95
EG (1975)	169
Israel (1975)	406

Die Spanne reicht innerhalb der EG von Irland (44) bis zu den Niederlanden (335), im Gesamtbereich des in den Berichten vorhandenen Materials von Norwegen (13) und Finnland (15,5) bis Israel (406).

c) Bevölkerungswachstum

aa) Vorausschätzung in absoluten Zahlen:

EG 1980	261.377.000
EG 1985	264.752.000

bb) Wachstumsrate:

Innerhalb der EG schwankt die Wachstumsrate in jüngster Zeit zwischen Deutschland (BRD) (- 0,56%) und Frankreich (+ 3,5%). Weitere Angaben liegen vor für Israel (+ 2,9%), Finnland (+ 3,8%) und Portugal (+ 0,88%).

Gesamteuropa: + 0,6%

cc) Geschätzte Jahre bis zur Bevölkerungsverdoppelung:

Niederlande	55
Norwegen	150

⁺)

Europäische Mitgliedsländer der OECD (siehe Vorbemerkung)

Portugal	80
Israel	34

Die Zahl für Israel hängt von der Entwicklung der Einwanderung, die für Portugal von der Quote der Rückwanderung aus ehemaligen Kolonien ab.

2. ALTERSSTRUKTUR

a) Anteile der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung (1975)

	0 - 14	15 - 64	65 und mehr
Europa ohne UdSSR	25,0	64,0	11
EG	23,4	63,3	13,3
OECD-Europa	26,2	61,8	12,0
Israel	33,1	58,9	8,0

b) Verhältnis der inaktiven Bevölkerung zur aktiven Bevölkerung (dependancy ratio)

Die OECD errechnen, daß in den verschiedenen Ländern folgende Zahlen von inaktiven Personen auf je 100 aktive Personen entfallen (1975):

Belgien	145,9
Dänemark	116,3
Finnland	116,3
Frankreich	137,1
Deutschland (BRD)	134,8
Italien	177,8
Luxemburg	141,4
Niederlande	183,4
Schweden	109,3
Schweiz	134,1
Vereinigtes Königreich	122,0
Der portugiesische Bericht nennt die Zahl	154,2

3. GEBURTEN- UND STERBERATE

a) Geburtenrate (pro 1000)

Europa ohne UdSSR 1965 - 74 ^{+))}	17,0	
	1970	1975
EG ⁺⁺⁾	15,8	12,8
Finnland ⁺⁺⁺⁾	16,7	12,4
Portugal ⁺⁺⁺⁾	19,3	18,3
Schweden ⁺⁺⁺⁾	14,2	14,2
Schweiz ⁺⁺⁺⁾	13,8	13,7

Israel berichtet für 1975/76 von einer Geburtenrate von 25,1 für Juden und von 43,1 für Nicht-Juden.

b) Sterberate (pro 1000)

Europa ohne UdSSR 1965 - 74 ^{+))}	11,0	
	1970	1975
EG ⁺⁺⁾	11,0	11,0
Finnland ⁺⁺⁺⁾	10,0	10,9
Portugal ⁺⁺⁺⁾	10,4	10,7
Schweden ⁺⁺⁺⁾	10,4	10,8
Schweiz ⁺⁺⁺⁾	10,5	10,6

Israel berichtet für 1975/76 von einer Sterberate von 7,1 für Juden und von 5,1 für Nicht-Juden.

c) Totale Fruchtbarkeitsrate (pro 1000)

Der gefragte Begriff "total fertility rate" wird in den verschiedenen Berichten und Statistiken teils überhaupt nicht gebraucht, teils offenbar unterschiedlich.

-
- +) Demographic Yearbook
 - ++) lt. EG-Statistik
 - +++) lt. OECD-Statistik/Projektion

Sowohl die EG als auch die OECD führen die beiden Ansätze der Geburtenziffer und der Sterblichkeitsziffer dahin fort, daß sie aus der Differenz die Geburtenüberschußziffer errechnen, der Geburtenüberschußziffer den Ein- oder Auswanderungssaldo je 1000 Einwohner hinzufügen oder abrechnen und daraus die Wachstumsziffer je 1000 Einwohner gewinnen. Die letzten beiden Größen (Ein- oder Auswanderungssaldo und Wachstumsziffer) sind für die Europäischen Gemeinschaften insgesamt jedoch noch nicht errechnet. Die Geburtenüberschußziffer wird für die Europäischen Gemeinschaften insgesamt mit 4,8 für 1970 und mit 1,8 für 1975 angegeben. Die weiteren Zahlen weisen folgende Extreme auf:

EG	Geburtenüberschußziffer		Ein- oder Auswanderungssaldo		Wachstumsziffer	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975
Deutschland (BRD)	+ 1,3	- 2,4	+ 9,2	- 3,2	+ 10,5	- 5,6
Irland	+ 10,4	+ 10,8	- 1,2	+ 1,1	+ 9,2	+ 12,0

Einzelne Landesberichte verstehen unter total fertility rate offenbar die Lebendgeburten auf 1000 Frauen. Dazu finden sich folgende Angaben:

	1970	1975
Deutschland (BRD)	67,2	47,6
Finnland		54,6
Niederlande	88,4	60,8
Norwegen	1971 - 1976:	80,0

4. LEBENSERWARTUNG (1971 bis 1976)

Auch für die Lebenserwartung liegen gesamteuropäische Zahlen nicht vor. Für die Länder der EG seien folgende Extremwerte für die Lebenserwartung in Jahren bei der Geburt genannt:

EG	1960	1971-1975
Luxemburg - Männer	66,1	67,0 +)
- Frauen	71,9	73,9 +)
Niederlande - Männer	71,5	71,2 ++)
- Frauen	75,3	77,3 ++)

+) Zahl lt. EG-Statistik für 1971-73

++) Zahl lt. EG-Statistik für 1973. Der niederländische Nationalbericht gibt hier die Zahl für 1971 - 75 wieder.

Aus den Landesberichten von Nicht-EG-Ländern sei Norwegen erwähnt, das für 1971 bis 1976 die Lebenserwartung für Männer mit 71,5, für Frauen mit 77,8 Jahren angibt. Portugal berichtet für Männer die Zahl 65,2, für Frauen die Zahl 72,4.

Israel nennt folgende Zahlen:

Männliche Juden	71,6
Weibliche Juden	75,4
Männliche Nicht-Juden	68,8
Weibliche Nicht-Juden	72,0

5. PROZENTSATZ DER STÄDTISCHEN BEVÖLKERUNG

Die Definition ist unklar. Was ist "städtische Bevölkerung"? Der Bericht der Vereinten Nationen über die soziale Lage in der Welt (World Social Situation) aus dem Jahr 1975 nennt für 1970 folgende Extremwerte für den Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in Westeuropa (Western Europe - urban population as share of total population):

Portugal	27 v.H.
Türkei	38 v.H.
Zypern	39 v.H.
Dänemark	80 v.H.
Schweden	81 v.H.
Deutschland (BRD)	81 v.H.

Für Europa insgesamt schätzt er die Zahl 67 v.H.

Die einzelnen Landesberichte nennen folgende Zahlen:

Norwegen	in urbanen Regionen	42,4%
	in anderen dichtbevölkerten Gebieten	25,0%
Finnland		58,9%
Niederlande	urbanized countryside	34,5%
	urbanized municipalities	54,5%
Österreich		37,0%
	in Agglomerationen insgesamt	54,1%
Israel		86,0%

6. SCHULEN UND ERZIEHUNG

a) Anteil der Kinder und Jugendlichen an den Schularten

Die Frage ist mehrdeutig und wurde auch unterschiedlich aufgefaßt. Einerseits ist es möglich zu fragen, wie hoch der Anteil der Schüler an den Kindern der entsprechenden Altersstufe ist (z.B. also der Anteil der Primärschüler an den Sieben- bis Zehnjährigen). Da diese Zahl aber jedenfalls bei den Sieben- bis Fünfzehnjährigen sich in den europäischen Ländern fast überall 100% nähert, wird sie von den meisten Statistiken vernachlässigt. Sie stellen die Verteilung der in schulischer Ausbildung Stehenden auf die verschiedenen Schularten fest.

Eine weitere Schwierigkeit hinsichtlich dieser Frage ist, daß die meisten Statistiken keine Verhältniszahlen, sondern nur absolute Zahlen übermitteln, die im Rahmen dieses Regionalberichts nicht in Verhältniszahlen umgerechnet werden können. Das gilt insbesondere für das im übrigen sehr informative Educational Statistics Yearbook, Paris 1974, der OECD.

aa) Anteil der Schüler an der Altersstufe

Zahlen in diesem Sinne liegen für Norwegen vor:

Altersstufe	Schulart	Anteil der Schüler an der Gesamtzahl der Gleichaltrigen
7 bis 10 Jahre	Primärschule	99,2%
11 bis 15 Jahre	Mittelschule	99,7%
16 bis 19 Jahre	Sekundärschule, Lehrerbildung	54,0%
20 bis 24 Jahre	Universitäten und andere höhere Bildungseinrichtungen	20,0%

bb) Verteilung der in Ausbildung Stehenden auf die Schularten

Die Europäischen Gemeinschaften haben hierzu für 1975/76 folgende Zahlen ermittelt:

<i>Länder</i>	<i>Primärstufe</i>	<i>Sekundärstufe</i>	<i>Tertiärstufe</i>
Bundesrepublik Deutschland	38,5%	52,6%	8,9%
Frankreich	45,0%	46,3%	8,8%
Italien	45,7%	45,4%	8,9%
Niederlande	49,8%	42,3%	7,9%
Belgien	49,6%	42,2%	8,2%
Luxemburg	54,9%	40,5%	4,6%
Vereinigtes Königreich	50,7%	44,8%	4,5%
Irland	57,7%	37,8%	4,6%
Dänemark	43,9%	45,4%	10,7%

Der *österreichische* und der *israelische Bericht* nennen nach Schularten gegliedert folgende Zahlen:

<i>Israel:</i>	<i>Schularten</i>	<i>Prozentzahlen</i>
	Kindergarten	15,6%
	Primärschulen	48,3%
	Intermediatschulen	6,7%
	Nach-Primär-Schulen	14,4%
	Lehrerbildung	1,2%
	akademische Institutionen	5,0%
	andere Institutionen	8,8%
<i>Österreich:</i>	Volksschulen	65,0%
	höhere Schulen	11,4%
	berufsbildende Schulen	19,0%
	Universitäten	4,6%

b) Aufwendungen für Erziehung pro Kopf der Bevölkerung

Die Europäischen Gemeinschaften stellen hierfür Zahlen für 1973 zur Verfügung, die nur relativ brauchbar sind, soweit sie sich in der europäischen Währungseinheit Eur ausdrücken:

<i>Land</i>	<i>Ausgabe pro Kopf in Eur</i>	<i>Anteil an den Staatsausgaben</i>
Bundesrepublik Deutschland	187,0	10,4
Frankreich	173,6	11,8
Italien	98,5	11,9
Niederlande	238,8	14,3
Belgien	204,9	12,2
Luxemburg	171,1	10,5
Niederlande	125,5	12,0
Irland	79,2	11,5
Dänemark	285,6	16,2

In nationaler Währung geben die Landesberichte folgende Zahlen an:

Bundesrepublik Deutschland	DM	765,--
Niederlande	hfl.	953,--
Norwegen	KR	3.500,--
Portugal	Esc.	2.920,--

Finnland berichtet, die Erziehungsausgaben machten 14% des Staatshaushalts aus.

7. GESUNDHEITSWESEN

a) Zahl der Ärzte je Einwohner

Hier liegen folgende Zahlen vor:

	<i>Je 100.000 Einwohner</i>
Europäische Gemeinschaften	168
Extreme:	
Luxemburg	108
Italien	199
Länder außerhalb der Europäischen Gemeinschaften (soweit Zahlen vorliegen)	
Finnland	120
Norwegen	170
Portugal	120
Israel	200

Die Vereinten Nationen errechnen (aus verschiedenen Jahren zwischen 1968 und 1975) für "Zahl der Einwohner auf einen Arzt" die folgenden (wegen der jeweiligen Länder wohl wenig signifikanten) Grenzwerte:

Albanien	159
Tschechoslowakei	431
Ungarn	471
Malta	988
Färör-Inseln	1250
Gibraltar	1579

b) *Zahl der Zahnärzte je Einwohner*

Errechnete relative europäische Zahlen liegen hierzu nicht vor. Für einzelne Länder finden sich folgende Angaben:

	<i>Je 100.000 Einwohner</i>
Niederlande	32
Österreich	40
Frankreich	45
Deutschland (BRD)	51,5
Israel	65
Norwegen	90

c) *Krankenschwestern und medizinische Ergänzungsberufe je Einwohner*

Hier liegen folgende Zahlen vor:

	<i>Je 100.000 Einwohner</i>
Norwegen	400
Frankreich	415
Israel	500
Niederlande	1400

d) *Krankenhausbetten je Einwohner*

Hierzu liegen folgende Zahlen vor:

	<i>Je 100.000 Einwohner</i>
Europäische Gemeinschaften (1974)	1030
Extreme:	
Belgien	890
Deutschland (BRD)	1160

Weitere Länder:

Portugal	230
Norwegen	600
Israel	690
Österreich	1130
Finnland	1300

Die Vereinten Nationen geben (aus verschiedenen Jahren zwischen 1968 und 1975) für den Wert "Einwohner je Bett" folgende Extremzahlen an:

Finnland	66
Schweden	66
Island	68
Albanien	164
Jugoslawien	169
Spanien	194

TEIL B: SACHFRAGEN

VORBEMERKUNG

Die eingegangenen Berichte befassen sich mit den verschiedenen Fragen, die ihnen gestellt waren, in sehr unterschiedlicher Weise. Ergänzendes europäisches Material liegt nur begrenzt vor. Der regionale Bericht kann deshalb zu den einzelnen Fragen nur sehr unterschiedlich Stellung nehmen.

Unter allen eingegangenen Berichten ragt der Bericht für das *Vereinigte Königreich* durch seine Eigenständigkeit und Geschlossenheit heraus. Diese Eigenständigkeit und Geschlossenheit wurde freilich um den Preis erzielt, daß der Bericht auf die Fragen des Fragebogens äußerlich keine Rücksicht nimmt. Es war nicht möglich, die Ausführungen des Berichts für das *Vereinigte Königreich* voll in das Schema des Fragebogens zu integrieren.

Der *französische* Bericht versucht eingangs allgemein zu definieren, was unter dem thematischen Begriff des Wohlergehens (*bien-être*) zu verstehen ist. Er führt dazu aus:

"Zunächst gilt es zu klären, was unter 'Wohlbefinden' zu verstehen ist und wie eine Politik für dieses Wohlbefinden in großen Zügen aussehen sollte.

Man würde sehr hoch greifen, wenn man eine Definition für Wohlbefinden geben sollte. Allenfalls läßt sich versuchsweise sagen, daß es ein Zustand ist, in dem der Mensch seine materiellen Bedürfnisse decken und seine geistigen (intellektuellen, ästhetischen und gefühlsmäßigen) Bestrebungen befriedigen kann.

Insofern ist Wohlbefinden etwas anderes als Glück, obwohl eine Verwandtschaft zwischen beiden Begriffen besteht. Für das Glück spielen die geistigen Vorgänge eine größere Rolle als die materiellen Verhältnisse. Für eine Messung des Wohlbefindens dürften die Prioritäten entgegengesetzt sein. Ausnahmsweise ist es sogar möglich, in der äußersten Armut glücklich zu sein - ein Wohlbefinden ist dabei jedoch ausgeschlossen.

Es handelt sich beim Wohlbefinden um einen komplexen Begriff. Die Komponenten sind nicht nur zahlreich und unterschiedlich, sondern es bedarf für eine

Bewertung des Wohlbefindens auch bestimmter Kombinationen und der Integration dieser Komponenten. Glück ist nicht einfach eine Summe von erlebten Befriedigungen, vielmehr erwächst es erst aus ihnen (man denke an die Unterscheidung zwischen 'product' und 'produce' im Englischen). So verstanden, kann das Unbefriedigtbleiben eines Grundbedürfnisses den Zustand des Wohlbefindens unmöglich machen. Aber oberhalb einer bestimmten Schwelle gibt es so etwas wie eine Substitution von Grenznutzen: 'vernünftigerweise' kann man etwas mehr Sicherheit für etwas weniger Freiheit eintauschen und umgekehrt. Man kann es für angebracht halten, auf bestimmte Elemente der Freiheit, auf die Ausübung eines Rechts (z.B. des Streikrechts) zu verzichten, um dafür einen materiellen, vielleicht finanziellen Vorteil einzutauschen.

Die konkret faßbaren Komponenten des Wohlbefindens hat man quantifiziert, oder man könnte sie quantifizieren. Für die nicht-materiellen ist das äußerst schwierig, wenn nicht unmöglich. Aber wenn man sie auch nicht als exakte Größen erfassen kann, so kann man doch wenigstens versuchen, diese immateriellen Komponenten unter Anwendung einer Wertskala abzuwägen.

Somit erscheint die Schwierigkeit, einen Maßstab für das Wohlbefinden zu konstruieren, zwar groß, aber nicht ganz und gar unüberwindlich. Denkbar wäre etwa eine mathematische Formel, eine Matrix, oder eine Darstellung in Form eines Vektors oder wenigstens einer Tabelle mit entsprechenden Erläuterungen. Das berührt jedoch nicht das Wesentliche. Was in erster Linie zählt, insbesondere im Hinblick auf die Erarbeitung von politischen Maßnahmen und Entscheidungen, ist das Bewußtsein der komplexen Natur dieses 'Wohlbefindens' und der Beziehungen, die wechselseitig zwischen den verschiedenen Komponenten des Begriffes bestehen.

Wenn man eine Politik für das Wohlbefinden für möglich hält, so räumt man schließlich ein - und das mit gutem Grund - daß Wohlbefinden, im Unterschied zu Glück, kein völlig subjektiver Begriff ist, sondern auch ein sozial bestimmter. D.h. er besitzt auch innerhalb einer großen Gemeinschaft im allgemeinen Gültigkeit, vorausgesetzt daß diese Gemeinschaft hinreichend homogen ist. Das trifft auch dann zu, wenn die Diskussion um den Begriffsinhalt im einzelnen fortgesetzt und keine definitive Übereinstimmung erzielt wird."

1. GESCHICHTE DER ENTWICKLUNG DER SOZIALEN DIENSTE IN DEN LETZTEN FÜNFZIG JAHREN

Allgemeine Lage

Die eingehendste Beschreibung der aktuellen Lage für einen großen Teil der Region enthält der von den Europäischen Gemeinschaften herausgegebene "Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften im Jahre 1976" (Brüssel - Luxemburg April 1977). Eine kurze Würdigung findet sich in dem "1974 Report on the World Social Situation" der Vereinten Nationen (1975), S. 132. Schärfer treten die Probleme im *niederländischen* Nationalbericht hervor. Folgende Tendenzen werden besonders deutlich:

- Es bilden sich verschiedene *Sektoren* der sozialen Arbeit heraus (z.B. allgemeine Sozialarbeit; Sozialarbeit für Kinder, für geistig Behinderte; Gemeinwesenarbeit auf Nachbarschaftsbasis; Hauspflege usw.). Diese Sektoren sind organisatorisch und finanziell mehr oder weniger autonom "von unten bis oben". Dadurch kommt es zu einer gegenseitigen Abschließung und mangelnder Abgestimmtheit - allerdings wird auch die Qualität der angebotenen Dienste verbessert.
- Daß für jede Art von sozialem Dienst eigene Träger bzw. Organisationen geschaffen wurden, führt zur *Institutionalisierung*.
- Dank besserer Ausbildungsangebote und qualifizierter Tätigkeit wird die *Spezialisierung* gefördert.
- *Freie (private) Initiativen* entwickeln sich weiter. Im allgemeinen bleibt die Arbeit an speziellen Problemen nicht-staatlichen Trägern überlassen. Behörden gibt es nur für Aufgaben, die nicht in freier Trägerschaft durchgeführt werden.
- Eine historisch-kulturelle Eigentümlichkeit bilden in den Niederlanden die *ideologischen "Stützpfeiler"*, d.h. weltanschaulich gebundene, meist mit den Kirchen zusammenhängende, freie Träger, die einen großen Teil der sozialen Aktivitäten initiiert und ausgeübt haben. In jüngster Zeit beobachtet man allerdings einen deutlichen Rückgang dieser Führungsrolle.
- Für die rapide steigenden Kosten konnten die ursprünglichen Initiatoren nicht mehr aufkommen, so daß die *öffentliche Finanzierung* (durch Staat, Provinzen und Kommunen) im Vordringen ist.

- In den siebziger Jahren hat sich die *Beteiligung der öffentlichen Hand* im Sozialwesen verstärkt. Staatliche Aufsicht, Planungsvorschriften und Gesetzgebung sind erforderlich geworden. "Private" freiwillige Initiativen werden anscheinend allmählich durch "öffentliche" freiwillige Initiative ersetzt.
- Kritik wird geübt an den *traditionellen Strukturen* der Sozialarbeit. Infolgedessen entstehen *alternative Dienste* (z.B. Diskussionszentren, Rechtsberatung, Jugendberatung). Manche privaten Initiativen haben sich den Leistungsempfängern entfremdet; in solchen Fällen sollte private Initiative durch "gesellschaftliche Initiative" (Rückkehr zur Basis) ersetzt werden.
- Angestrebt wird sowohl aus ideologischen wie auch finanziellen Gründen die *Aufwertung des ehrenamtlichen Mitarbeiters*.

a) *Geschichtliche Entwicklung der Politik in Bezug auf soziale Wohlfahrt und soziale Entwicklung*

Dieser Frage widmen sich vor allem der norwegische und der deutsche Bericht. Der *deutsche* Bericht geht zurück auf die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts. Damals hätten vor allem Urbanisierung und Industrialisierung eine Neuorientierung der sozialen Hilfen erfordert. Der Gesetzgeber habe zunächst die Gemeinden zu sozialer Fürsorge angehalten. Von 1881 an sei dann durch die Sozialversicherung eine wesentliche Verbesserung eingetreten. Das System sozialer Sicherung und Hilfen sei seither kontinuierlich entfaltet worden. Heute sei es reich gegliedert in die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung, der Kriegsopferversorgung, Hilfen für die Deckung besonderer Bedarfe (Kindergeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung, Berufsförderung usw.) und Sozialhilfe. Neben und innerhalb dieser öffentlichen Sozialleistungssysteme käme den gesellschaftlichen Kräften, den freien Wohltätigkeitsorganisationen, weiterhin große Bedeutung zu.

Der *norwegische* Bericht führt aus, daß vor 50 Jahren die sozialen Nöte vor allem den örtlichen Armenbehörden anvertraut waren. Fast 1/10 der Bevölkerung lebte damals von deren Leistungen. Hauptgrund sei die Arbeitslosigkeit und das Fehlen eines ausgebauten Sozialversicherungssystems gewesen. Die Armut sei vor allem auf dem Lande groß gewesen. Die Not habe besonders die Alten getroffen, da für sie keine Sozialversicherung bestanden hätte. 1933 sei die Arbeitslosenzahl auf 33% der Arbeitnehmer gestiegen. Das hätte politische Veränderungen zur Folge gehabt. Zwischen 1935 und 1939 sei es zu wichtigen

sozialen Maßnahmen gekommen: insbesondere einem allgemeinen System sozialer Sicherheit für die Alten, einer Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit, einer Ausdehnung der Krankenversicherung und spezifische Maßnahmen zur sozialen Sicherung der Blinden und physisch Behinderten. Nach 1945 seien die Parteien in folgendem Programm übereingekommen: Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit für alle Gruppen und aktivere Familienpolitik. Aber in den ersten zehn Jahren sei es, ausgenommen die Familienpolitik, zu keinen entscheidenden Verbesserungen gekommen. In den fünfziger Jahren habe sich ein System sozialer Sicherheit entwickelt, das sehr stark darauf zielte, die Arbeitsleistung zu stimulieren und weniger darauf, Einkommen von den Reichen zu den Armen umzuverteilen. Verschiedene Versuche zur Verbesserung der sozialen Lage, insbesondere zugunsten der Behinderten, hätten keine grundlegenden Veränderungen erzielt. Die unerfreuliche Entwicklung innerhalb der Sozialpolitik hätte ihren wichtigsten Grund in der Priorität gehabt, die dem wirtschaftlichen Ausgleich für den Verlust von Einkommen eingeräumt worden sei. Dies habe sich durch das New National Security Scheme von 1967 geändert. Das System beruhe nunmehr auf dem Prinzip, den durchschnittlichen Lebensstandard zu sichern. Pensionen seien aus einer Basispension und Ergänzungspensionen zusammengesetzt. Letztere knüpften an das Erwerbsleben an. Weitere Veränderungen seien in der Folgezeit die Zunahme der sozialen Dienst- und Sachleistungen zu Lasten der reinen Geldleistungen und die Übertragung von sozialen Aufgaben auf die örtlichen Behörden gewesen. Insgesamt freilich hätten alle diese Entwicklungen bewirkt, daß immer mehr Aufgaben von den gesellschaftlichen Organisationen (voluntary organizations) auf die zentralen und örtlichen Behörden (central and local governments) übergegangen seien. Gleichwohl seien die gesellschaftlichen Organisationen immer noch bedeutsam.

b) Bericht über die sozialen Dienste und Vorkehrungen

Zusammenhängende Darstellungen zu diesem Punkt liegen nicht vor.

c) Bericht über die Verteilung der sozialen Dienste über das Land, ihre Verfügbarkeit und ihre Zugänglichkeit für die Bevölkerung

Der *deutsche* Bericht hebt hervor, die sozialen Dienste seien gleichmäßig verteilt. Allenfalls in ländlichen Gebieten sei mitunter das Angebot medizinischer und sozialer Dienste weniger differenziert.

d) *Kosten der sozialen Dienste - total und je Kopf der Bevölkerung - Verhältnis zum Sozialprodukt*

Die Frage ist schwerlich verlässlich zu beantworten. Die Schwierigkeit besteht in dem Begriff der "social services". Einheitlich berechnete Zahlen liegen im Rahmen des europäischen Sozialbudgets vor. Es umfaßt die Systeme der sozialen Sicherheit, freiwillige Arbeitgeberleistungen, Leistungen an Opfer von politischen Ereignissen oder Naturkatastrophen sowie sonstige soziale Hilfen und Dienste. Die Gesamtausgaben für diese Zwecke werden für 1975 von den Europäischen Gemeinschaften geschätzt wie folgt ⁺⁾ :

	Gesamtausgaben in % der verfügbaren Netto-Volkseinkommens
Belgien	25,8
Dänemark	29,3
Deutschland (BRD)	31,8
Frankreich	24,4
Irland	18,4
Italien	26,6
Luxemburg	26,9
Niederlande	32,0
Vereinigtes Königreich	20,8

e) *Unterscheidung der sozialen Dienste danach, ob sie vom Staat oder von nicht-staatlichen privaten Organisationen geleistet werden*

Mit dieser Frage befassen sich vor allem der britische, deutsche und niederländische Bericht.

Der *britische* Bericht betont die starke Stellung und gleiche Differenzierung der gesellschaftlichen (non-governmental) Organisationen. Er befaßt sich damit, in welcher Weise sie die öffentlichen (governmental) Dienste ergänzen können, vor allem aber auch damit, wie die öffentlichen Organisationen durch "community workers" die gesellschaftlichen Kräfte anregen und unterstützen können.

⁺⁾ Weitere Zahlen für Sozialleistungen finden sich in "Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft", S. 157 ff und im "Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften im Jahre 1976", S. 242 ff.

Der *deutsche* Bericht betont die Zunahme des Anteils der öffentlichen Organisationen im gesamten Sozialleistungssystem im Verhältnis zu den gesellschaftlichen. Der Platz sei jedoch nach wie vor gesichert - in der Sozialhilfe und in der Jugendhilfe sogar durch das rechtliche Prinzip des Vorranges. Der Bericht betont, daß den freien Trägern ihre Ausgaben für gesellschaftlich wichtige Aufgaben bis zu 85% vom Staat erstattet werden können. Die gesellschaftlichen Organisationen seien nach verschiedenen weltanschaulichen oder humanitären Zielsetzungen ausgerichtet.

Der *niederländische* Bericht führt folgendes aus:

"Diskutiert wird auch die Stellung der privaten Organisationen in Holland innerhalb der gesamten Sozialpolitik. Anders als in vielen Ländern wurden sie hier immer als die Hauptverantwortlichen betrachtet, obwohl sie völlig vom Staat finanziert werden. Jetzt wird aber die Frage aufgeworfen, ob nicht manche dieser Organisationen allzu konventionell arbeiten und in ihren Klienten zu wenig die menschliche Persönlichkeit sehen. Man beschuldigt sie, nicht flexibel genug zu sein bei der Definition ihrer Aufgaben und bei der Auswahl ihrer leitenden Kräfte. Diese Opposition ging von verschiedenen Aktionsgruppen aus, denen zum Teil junge Leute, zum Teil die Bewohner bestimmter Regionen angehörten. Diese Gruppen stellen jeweils ein besonderes soziales Problem heraus und wollen eine direkte Auseinandersetzung. Sie gehen meist mehr oder weniger informell vor. Dadurch werden die Amtsträger mit der Frage konfrontiert, wie aktuelle Sozialprobleme bewältigt werden können und merken, daß sie dazu ausgebildete und qualifizierte Mitarbeiter brauchen."

Der *französische* Bericht fällt dadurch auf, daß hinter dem Anteil der öffentlichen Dienste der Anteil der privaten Dienste fast zurücktritt.

2. EINKOMMENS POLITIK

a) Mindesteinkommen

aa) Gibt es ein garantiertes Mindesteinkommen?

Die Frage nach einem garantierten Mindesteinkommen ist mehrdeutig.

- Sie kann sich auf *Mindestlöhne* richten. Diese schützen die Beschäftigten gegen Ausbeutung bei zu niedrigen Löhnen. Sie sagen nichts über die Lage der Nichtbeschäftigten aus.

- Sie kann sich auf ein *Mindesteinkommen* richten. Sie richtet sich damit auf eine Sozialleistung; denn wer dieses Mindesteinkommen nicht verdient, muß es als Sozialleistung bekommen.

Beide Systeme können miteinander verbunden sein. Die soziale Gewährleistung eines Mindesteinkommens erübrigt in der Regel aber die Festsetzung von Mindestlöhnen. Daß unter einer gewissen "Armutslinie" (poverty-line) Sozialeinkommen bezogen werden kann, bedeutet im Regelfall, daß Arbeitskraft gegen Löhne, die unter dieser Grenze liegen, nicht mehr angeboten wird. Insofern besteht also ein intensiver Zusammenhang zwischen der Frage nach dem System sozialer Sicherung und dem Lohnsystem.

Auch die Bedeutung eines Mindestlohnes ist relativ. Sie hängt ab von der Beschäftigungslage und vom Lohnbildungssystem. Das Lohnbildungssystem beruht in den meisten europäischen Ländern auf Tarifverträgen, die von den Arbeitgebern und den Gewerkschaften ausgehandelt werden. Dabei kommt es vor, daß Gewerkschaften und Arbeitgeber Mindestlöhne als einen Bestandteil des Tarifsystems vereinbaren.

Aus diesem Grunde erscheint eine einheitliche Antwort auf die Frage nach Mindesteinkommen für Europa von vornherein ausgeschlossen. In den meisten Ländern gibt es teils Mindestlöhne, teils Mindesteinkommen, teils beides. Aber eine Übersicht fehlt. Unter den nationalen Berichten erwähnt der *finnische* ein Mindesteinkommen "which is sufficient to satisfy basic physical needs". Der *österreichische* Bericht erwähnt ein Mindesteinkommen als Basiselement der sozialen Sicherung, 1977 für eine Person Schilling 2.860,-, für zwei Personen Schilling 4.090,-, Zuschlag für ein Kind Schilling 307,- (jeweils monatlich). Der *niederländische* Bericht erwähnt ein "legal minimum rate" von hfl. 1.276,- monatlich für 1978. Der *israelische* Bericht erwähnt ein "guaranteed minimum wage" als Bestandteil der "agreements between the workers unions and employers". Es habe zunächst (ab 1972) 40% des Durchschnittslohnes betragen und liege nunmehr (seit 1975) bei 34% des Durchschnittslohnes.

Am intensivsten geht der *französische* Bericht auf das "Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance" (S.M.I.C.) ein. Der Begriff des "Salaire Minimum" sei 1915 zum ersten Mal aufgetaucht. Der Mindestlohn habe damals die Heimarbeiter geschützt. Heute entwickle sich das Mindesteinkommen mit den Kosten der Lebenshaltung. Im Januar 1978 habe es 1.750 FF im Monat betragen.

bb) *Ist das Mindesteinkommen angemessen?*

Die Frage läßt sich aus den vorliegenden Unterlagen nicht beantworten. Der französische Bericht erwähnt, der französische Mindestlohn S.M.I.C. sei umstritten. Lebhafteste Bestrebungen, ihn zu erhöhen, seien im Gange. In der Praxis sei der Mindestlohn jedenfalls wirksam. Jedoch seien nur 15% der Arbeiter auf ihn angewiesen.

cc) *Wie ist das Verhältnis der niedrigsten und höchsten Löhne im öffentlichen Dienst?*

Der israelische Bericht führt aus, die Löhne im öffentlichen Dienst beliefen sich auf 50 - 180% des Durchschnittslohns. Die meisten Löhne im öffentlichen Dienst hielten sich aber bei 80 - 120% des Durchschnittslohns. Der französische Bericht sagt aus, das Verhältnis zwischen dem Mindestlohn und dem höchsten Gehalt im öffentlichen Dienst liege bei 1 : 7,5, das Verhältnis des Mindestlohnes zu den höchsten Gehältern in der privaten Wirtschaft liege bei 1 : 13.

Der norwegische Bericht teilt mit, dieses Verhältnis habe für Herbst 1977 bei

Minimum Kr. 35.259

Maximum Kr. 178.834

gelegen.

b) *Gibt es eine Einkommenspolitik? Wie drückt sie sich in der Besteuerung aus?*

Die Einkommenspolitik wird sicher von allen europäischen Regierungen als eine zentrale Aufgabe angesehen. Sie zerfällt heute aber in sehr viele einzelne Aufgaben, die nicht selten in Widerspruch zueinander stehen. Als Beispiele seien genannt:

- *Lohnpolitik* (Politik in Bezug auf die Arbeitnehmereinkommen, deren Höhe und Strukturen z.B. im Vergleich verschiedener Branchen oder verschiedener Schichten und Gruppen von Arbeitnehmern). Die Lohnpolitik ist primär Sache der Übereinkommen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern. Die Regierungen versuchen, sie in allen Ländern aber zu beeinflussen. Vor allem aber obliegt den Regierungen die Verantwortung für die Randbedingungen der Lohnpolitik, die durch die Steuern, Sozialversicherungsbeiträge usw. gesetzt werden.

- *Einkommenspolitik für die Selbständigen* (Bauern, Gewerbetreibende, freie Berufe usw.), die gerade für die Bauern ein in fast allen Ländern sehr schwieriges Problem darstellt.
- *Politik der Sozialeinkommen* (Renten usw.). Sie liegt in erster Linie in der Hand der Regierungen. Ihre Bedeutung liegt nicht nur in der direkten Gestaltung der Sozialeinkommen, sondern auch darin, daß die Mittel nicht ohne Belastung der Erwerbseinkommen aufgebracht werden können.
- *Umverteilungspolitik*. Sie zielt darauf, die größeren Einkommen und Vermögen zugunsten von Personen mit niedrigem Einkommen zu belasten. Ihr wichtigstes Instrument ist das Steuersystem.

Die Frage nach einer Einkommenspolitik bedürfte also einer sehr differenzierten Antwort. Eine solche differenzierte Antwort geben die nationalen Berichte nicht. Der *israelische* Bericht erwähnt die progressive Einkommenssteuer (bis 60%). Er erwähnt auch einzelne Sozialleistungen (z.B. child allowances) als Umverteilungsinstrumente. Der *niederländische* Bericht nennt als Ziel der Einkommenspolitik ein Verhältnis von 1 zu 5 zwischen Minimum- und Maximum-Nettoeinkommen. Der *norwegische* Bericht spricht von mehreren Versuchen, die Einkommensdisparität auszugleichen, die jedoch nicht sehr erfolgreich gewesen seien. *Österreich* erwähnt die dominierende Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeber bei der Gestaltung der Löhne und das Bemühen um eine sozial gerechte Verteilung der Einkommen durch die progressive Einkommenssteuer.

In den meisten europäischen Ländern dürfte das Problem der Einkommenspolitik heute durch die Notwendigkeit der oben angedeuteten Differenzierung gekennzeichnet sein. Mit Recht hebt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ("Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage der Gemeinschaften im Jahr 1976", S. 113 f) hervor, das Streben nach einer Verminderung der zu großen Ungleichheiten in der Einkommensverteilung erfordere eine umfassendere Kenntnis der Ungleichheiten. Sie berichtet in diesem Zusammenhang über die Bemühungen einzelner Mitgliedstaaten, zu einer besseren Kenntnis dieser Ungleichheiten zu gelangen. Wie wenig dies noch gediehen ist, zeigt der schon zitierte Bericht der Vereinten Nationen über die soziale Lage in der Welt (S. 140 f), der über verschiedene europäische Länder anhand der unterschiedlichsten Kriterien berichtet.

c) Wurden in den letzten Jahren Versuche gemacht, die Kluft zwischen hohen und niedrigen Einkommen zu vermindern?

Solche Versuche finden sich jedenfalls in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften (Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften im Jahre 1976, S. 112 ff.). In den *Niederlanden* wurde vor allem versucht, die höheren Einkommen zu stabilisieren, die niedrigen Einkommen hingegen anzuheben. *Israel* sieht vor allem die Transferleistungen als Instrument an, um die Einkommen einander wirkungsvoll anzunähern.

d) Wie haben die inflationären Tendenzen die Bezieher niedriger Einkommen getroffen? Welche Mittel wurden gewählt, um ihnen zu helfen?

Dazu, in welchem Maße die Inflation die europäischen Länder getroffen hat, zunächst einige Zahlen. In den "Statistischen Grundzahlen der Gemeinschaft" (S. 139) findet sich für die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften ein Gesamtindex der Verbraucherpreise in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, aus dem folgende Extremwerte entnommen seien:

Land	1950	1970	1976
Deutschland (BRD)	64	100	141
Luxemburg	65	100	156
Vereinigtes Königreich	45	100	215
Irland	44	100	220

Dies stellte die Einkommenspolitik insgesamt (die Lohnpolitik, die Einkommenspolitik für die Selbständigen, Politik der Sozialeinkommen usw.) vor schwierige Probleme der Anpassung. Ein Drittel der Löhne wurde überwiegend dem System der Kollektivverhandlungen überlassen. In einigen Ländern wurden jedoch auch Versuche unternommen, die Löhne laufend der Entwicklung der Verbraucherpreise anzupassen (vor allem Italien). Auf der anderen Seite freilich waren die Regierungen darum bemüht, daß Preise und Löhne möglichst wenig wuchsen. Sie sahen in diesen Bemühungen einen Beitrag zur Bekämpfung der Inflation. Ein anderer Problemkreis betraf die Entwicklung der Sozialeinkommen. Ein differenzierter Bericht über diese Anpassungsvorgänge ist hier nicht möglich. Die nationalen Berichte enthalten darüber zu wenig. Der *französische* Bericht meint, die Inflation habe hohe und niedrige Einkommen gleich getrof-

fen. Trotzdem sei man bestrebt gewesen, die niedrigen Einkommen wirksamer anzupassen als die höheren.

3. DER ANTEIL DER ARBEITSLOSEN AN DER BEVÖLKERUNG

a) Allgemeines

Über die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft liegen folgende Zahlen für 1975 vor:

	Arbeitslosen- quote (Arbeitslose in % der zivi- len Erwerbs- personen)	Jugendl. Arbeitslose (unter 25 Jahren - in % aller Er- werbslosen) +)	Ältere Arbeitslose (45 und mehr Jahre - in % aller Erwerbslosen) +)
EG insgesamt	3,9	38	23
Belgien	4,3	43	18
Dänemark	4,9	32	27
Deutschland (BRD)	4,1	32	22
Frankreich	4,2	41	22
Irland	8,0	44	24
Italien	3,4	60	9
Luxemburg	0,2	-	-
Niederlande	4,3	36	18
Vereinigtes Königreich	3,4	29	31

Die nationalen Berichte für die Nicht-EG-Länder weisen ähnliche Zahlen auf.

b) Verteilung der Arbeitslosigkeit auf städtische und ländliche Bereiche

Hierzu teilt der finnische Bericht mit, die Arbeitslosigkeit unterscheide sich regional. Die östlichen und nördlichen Regionen seien besonders betroffen. Der niederländische Bericht stellt ähnlich fest, die weniger urbanisierten nordöstlichen und südöstlichen Provinzen seien stärker betroffen als der höher urbanisierte Westen des Landes. Norwegen unterscheidet zwischen den Be-

+))

Diese Zahlen beziehen sich auf das Frühjahr 1975

zirken Oslo (als dem "most urbanized part of the country") und den übrigen ("less urbanized parts"). Die Extremzahlen sind für Oslo 47, für Troms 304 Arbeitslose pro 10.000 Einwohner in der Altersgruppe zwischen 16 und 67 Jahren. Österreich berichtet von einer Arbeitslosenrate von 1,3% in Wien, verglichen mit der durchschnittlichen Arbeitslosenrate des Landes von 2,0%. Ganz im Gegensatz dazu berichtet *Israel* davon, in den städtischen Regionen betrüge die Arbeitslosigkeit 4%, in den ländlichen Gebieten dagegen nur 1,3%. *Portugal* berichtet, der Anstieg der Arbeitslosigkeit konzentriere sich auf Banken und Versicherungen, Immobiliengeschäfte, Elektrizitäts-, Wasser- und Gasversorgung sowie das Verkehrswesen.

c) *Wie betrifft die Arbeitslosigkeit die verschiedenen Altersgruppen?*

Für die Länder der Europäischen Gemeinschaft ergibt sich eine Antwort schon aus den unter a) mitgeteilten Zahlen. Unter den Nicht-EG-Ländern teilt *Finnland* mit, an der Gesamtzahl der Arbeitslosen hätten die jüngeren und älteren folgende Anteile:

Altersgruppe	Prozentzahl
15 - 19	13,7
20 - 24	5,9
60 - 64	4,2
65 - 74	1,0

Ähnlich berichtet *Israel* folgende Zahlen:

14 - 17	12,7
18 - 24	9,4
55 und älter	1,0

Demgegenüber berichtet Österreich, die Arbeitslosenrate sei bei Jugendlichen besonders gering (0,8%). Das sei darauf zurückzuführen, daß die Arbeitsmarktverwaltung bemüht sei, alle Schulabgänger auf Lehrstellen unterzubringen.

d) *Welche Vorkehrungen sind für die Arbeitslosen getroffen?*

Bei der Beantwortung dieser Frage wäre zu unterscheiden zwischen

- positiven Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die globaler Natur (Beschäftigungspolitik) und individueller Natur (Arbeitsberatung, Arbeitsvermittlung, berufliche Schulung usw.) sein können, und

- Maßnahmen zur sozialen Sicherung der Arbeitslosen, sei es durch ein spezifisches System (insbesondere Arbeitslosenversicherung), sei es durch die sonstigen Systeme (insbesondere die allgemeinen Basissysteme wie Sozialhilfe usw.). Zuständige Systeme sozialer Sicherung sind überall vorhanden. In Dänemark, Finnland und Schweden arbeiten sie jedoch nur auf der Grundlage der Freiwilligkeit.

Der *israelische* Bericht macht Angaben über sein soziales Sicherungssystem, das mittelfristige Einkommensersatzleistungen vorsieht, wie sie in den meisten anderen Ländern auch üblich sind. Hervorzuheben ist aus dem *deutschen* Bericht, daß die Bundesanstalt für Arbeit umfassend für die Förderung der Beschäftigung und die soziale Sicherung im Fall der Arbeitslosigkeit zuständig ist.

4. WELCHE RECHTLICHEN UND ANDEREN VORKEHRUNGEN BESTEHEN ZUM SCHUTZ DER ARBEITNEHMER SOWOHL IN STÄDTISCHEN ALS IN LÄNDLICHEN BEREICHEN? WIE WIRKSAM SIND SIE?

Der Arbeitsschutz (Schutz der Arbeitnehmer gegen die Gefahren der Arbeit) hat in den europäischen Ländern eine meist in das 19. Jahrhundert zurückreichende Tradition. Er ist im allgemeinen gut ausgebaut. Soweit die nationalen Berichte dazu Stellung nehmen, bestätigen sie das.

5. DAS ERZIEHUNGSSYSTEM ⁺⁾

Zum Zusammenhang zwischen dem Erziehungswesen, der Kultur und der Wohlfahrt der Gesellschaft führt der *französische* Bericht aus:

"Bildung und Kultur sind zweifellos unverzichtbare Mittel zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Aber in einer Gesellschaft, die Wohlbefinden für Alle anstrebt, haben sie auch oder sogar an erster Stelle die Selbstverwirklichung jedes einzelnen zum Ziel. Es geht also darum, daß man dem Bildungswesen und den kulturellen Vorhaben eine Richtung gibt, die nicht nur den Erwerb von Wissen - also die bloße Aufnahme von Information - ermög-

+)

Siehe dazu jetzt die "Bildungsstatistik" des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften, 1977

licht, sondern vor allem die Persönlichkeitsentfaltung, und zwar das ganze Leben lang. Auf diese Weise gewinnt das "Sein" Vorrang vor dem "Haben", und die Möglichkeiten der Kommunikation zwischen Personen und Gruppen werden verbessert.

Wenn man, wie weiter oben angeregt wurde, die Fähigkeit, Werturteile zu fällen und freie Entscheidungen zu treffen und die Eigenständigkeit des Menschen als wesentliche Komponenten des Wohlbefindens betrachtet, dann ist dies die einzig vertretbare Richtung. Wahrscheinlich wäre es vergeblich und auch gefährlich, die Gleichmacherei und Manipulation, die von den sogenannten Massenmedien ausgehen, einfach durch autoritäre Maßnahmen abstellen zu wollen. All die Gewöhnlichkeit und Gewalttätigkeit, von denen man in der Zeitung liest, im Rundfunk hört, und die man im Fernsehen vorgeführt bekommt, können einen schon trübe stimmen. Die Reklameschlagworte und Wahlkampfparolen sind bestürzend. Das beste Gegenmittel liegt aber bestimmt in einem Bildungswesen, das so ausgestaltet wird, daß es den einzelnen zur Nachdenklichkeit hinführt, insbesondere zu einer kritischen Betrachtungsweise (nicht etwa zu einer durchweg ablehnenden Haltung!), und das ihn konstruktives Denken und Verantwortungsbewußtsein lehrt."

a) *Allgemeines*

Die allgemeine Tendenz des Erziehungswesens in Europa darf wohl gekennzeichnet werden wie folgt:

- Mindestgarantie einer Schulbildung für jedermann;
- Entwicklung des Schulwesens von der Grundschule bis zur Universität.

Teils kontrovers, teils in kontinuierlicher Entwicklung begriffen, sind dagegen folgende Fragen:

- Wie soll das Schulwesen zwischen der Grundschule und der Universität organisiert werden? Umstritten ist hier vor allem, inwieweit die Grundschule und die Sekundärschule zu einer Gesamtschule (comprehensive school) zusammengefaßt werden sollen. Umstritten ist auch, inwieweit eine spezifische Berufsausbildung für nicht-akademische Berufe in Schulen oder in der Praxis durchgeführt werden soll.
- In diesem Sinne ist auch umstritten, wieweit eine Vollzeit-Schulbildung ausgedehnt werden soll.

- Immer bedeutsamer wird auch die Frage, in welchem Umfang Jugendliche, die das Sekundärschulsystem erfolgreich durchlaufen haben, schon daraus die Berechtigung ableiten können, die Universität zu besuchen. In den meisten Ländern ist sowohl das Bemühen, möglichst viele Jugendliche an die Universitäten zu führen, als auch der Umstand, daß die Universitäten nicht beliebig viele Studenten ausbilden können, und daß nicht beliebig viele Absolventen der Universitäten adäquate Arbeitsplätze finden, anerkannt. Problematisch ist fast überall, mit welchem Ziel und auf welche Weise der Übergang vom Sekundärschulsystem zu den Universitäten geregelt werden soll.
- In geringerem Maße kontrovers ist die Frage, ob die Schulen vom Staat, von den Gemeinden usw. getragen werden sollen oder von privater Hand. Ein umfassendes, voll ausgebautes Schulsystem scheint in Europa grundsätzlich nur als staatliches möglich zu sein. Die Frage ist demnach nicht, ob es überhaupt ein staatliches Schulsystem geben soll, sondern nur die, ob und in welchem Umfang es daneben private Schulen, Universitäten usw. geben soll.
- Außerordentlich uneinheitlich scheint zu sein, in welchem Umfang der Besuch von Sekundärschulen und vor allem von Universitäten kostenfrei ist. Dabei sind zwei Fragen zu unterscheiden: ob für den Besuch der Institution Gebühren zu bezahlen sind oder nicht, und ob der Unterhalt des Schülers oder Studenten durch Sozialleistungen (Kindergeld, Ausbildungsförderung usw.) oder Stipendien ganz oder teilweise von der Familie auf die Allgemeinheit übertragen wird. Praktisch scheinen alle Möglichkeiten vorzukommen - von der Verbindung von Gebührenfreiheit mit öffentlichen Unterhaltsleistungen bis zur Gebührenpflicht bei grundsätzlicher Abwesenheit öffentlicher Unterhaltsleistungen für Studierende.

b) *In welchem Ausmaß sind die Erziehungsleistungen frei oder subventioniert?*

Wie schon bemerkt, gehen die nationalen Zustände in Bezug auf diese Frage weit auseinander. In der *Bundesrepublik Deutschland* etwa sind die allgemeinen Schulen von der Grundschule bis zur Universität gebührenfrei. Die Kosten für den Unterhalt des Schülers werden zunächst durch das Kindergeld mitfinanziert, gegen Ende der Sekundärschule setzt die Ausbildungsförderung ein, die nach Maßgabe der sozialen Bedürftigkeit einen weiteren Teil der Kosten übernimmt. Die *Niederlande* berichten von einem reich variierenden System, das - abgesehen von der Grundschule - Schulgebühren kennt (die bei Bedürftigkeit aber auch ermäßigt werden können). Dem Lebensunterhalt des Schülers

dient zunächst das Kindergeld. Bei fortgeschrittenem Alter kommt die Möglichkeit von Stipendien hinzu, die wesentlich vom Einkommen der Eltern bzw. des Studierenden abhängt. Der finnische Bericht erwähnt, daß die Schulen gebührenfrei sind. Jedoch sei weitgehend Kursmaterial zu zahlen. Vor allem aber müsse der Studierende den Lebensunterhalt selbst tragen, wobei er mit verschiedenen öffentlichen Hilfen rechnen kann. Völlig abgenommen werde ihm die Last jedoch nicht.

c) *In welchem Umfang ist das Erziehungssystem offen?*

Wie schon bemerkt sind die europäischen Erziehungssysteme darauf angelegt, jedermann zugänglich zu sein. Für den Fortgang der Ausbildung über die Grundschule hinaus in sekundären und tertiären Bildungssystemen gibt es natürliche Grenzen der Begabung. Deren Einschätzung scheint national sehr unterschiedlich zu sein.

Eine andere Frage ist, in welchem Maße das Schulsystem auch sozial und ökonomisch offen ist. Soziale Barrieren (Beruf der Eltern, Dialekt usw.) dürften heute allenfalls für einzelne Institutionen, nicht mehr aber für ganze Schulgattungen eine Rolle spielen. Welche Bedeutung dagegen wirtschaftliche Unterschiede haben, das hängt offenbar von den schon erwähnten Fragen ab, in welchem Umfang Gebühren zu bezahlen sind und in welchem Umfang den Studierenden und ihren Eltern die Lebenshaltungskosten abgenommen werden.

Im einzelnen ergibt sich ein großer Unterschied zwischen der allgemeinen Pflichtschulzeit und der schulischen Ausbildung über die Pflichtschulzeit hinaus. Statistiken der OECD (Educational Statistics Yearbook, Paris 1974, S. 11 ff.) zeigen, daß die Pflichtschuldauer in den meisten europäischen Ländern sehr ähnlich geregelt ist. 1974 lag die Mindestpflichtschulzeit in Griechenland bei 6 Jahren, in Belgien, Island, Italien, Portugal, Spanien und Jugoslawien bei 8 Jahren, in Frankreich bei 10 Jahren, im Vereinigten Königreich bei 11 Jahren und in allen übrigen europäischen Ländern bei 9 Jahren.

Dem entspricht der annähernd gleiche Stand von Schülern und Studenten in der 1. und 2. Bildungsstufe und der Abfall der Studentenzahlen in der 3. Bildungsstufe, wie sie der "Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften im Jahr 1976" (S. 217) für 1974/75 immer noch ausweist:

1. Stufe	46,8% aller Schüler
2. Stufe	45,7% aller Schüler
3. Stufe	7,5% aller Schüler

d) Welche Kategorien der Bevölkerung haben die geringsten Möglichkeiten für eine Schulbildung?

Hierzu zitiert der niederländische Bericht folgende OECD-Übersichten:

Aufstieg von der Grundschule zur Universität - in % der Schüler, aufgeschlüsselt nach sozialer Herkunft

sozio-ökonomische Gruppen	Schweden 1961		Dänemark 1968	Niederlande 1965	
	männlich	weiblich		männlich	weiblich
1	2	3	4	5	6
gehobene Angestellte	87	92	81	53	48
mittlere Angestellte	72	83	70	38	32
Selbständige	-	-	49	22	20
einfache Angestellte	54	65	39	23	19
Facharbeiter	32	40	25	9,5	5,6
ungelernte Arbeiter				5,1	0
Landarbeiter Landwirte	26	41	-	22	8
insgesamt	42	51	44	22	16

Anzahl der Studenten je 1000 männliche Erwerbstätige, aufgeschlüsselt nach sozio-ökonomischen Gruppen

Land	Zeitraum	höhere	mittlere	Landwirte /selbständige	andere Selbständige	einfache Angestellte	insgesamt
Österreich	1965-1966	85,9	53,2	4,8	43,7	1,7	19,6
Belgien	1962-1963	10,9	4,6	2,0	4,1	1,2	3,2
Frankreich	1959-1960	81,7	24,5	4,8	24,7	1,1	13,8
	1964-1965	152,2	40,8	9,5	38,2	4,6	25,4
Deutschland	1952-1953	44,3	10,9		13,3	0,5	7,1
	1958-1959	43,9	15,2		18,5	0,9	9,6
	1964-1965	50,2	23,0		28,7	1,4	14,1
Griechenland	1963-1964	58,4	29,4	7,9	-	7,5	16,3
Italien	1953-1954	16,4	11,4		2,1	0,4	2,2
	1960-1961	23,1	12,4		3,6	0,6	3,1
	1964-1965	32,8	14,8		4,6	1,2	4,8
Japan	1961	132,2	25,8	9,3	-	4,3	21,7
Luxemburg	1964-1965	11,8	10,8	1,2	9,7	0,2	3,3
Niederlande	1961-1962	91,2	24,6	10,3	19,9	1,6	12,4
Norwegen	1964-1965	14,3	5,4	2,2	-	1,9	4,4
Portugal	1963-1964	103,0	28,5	29,8	-	0,8	9,0
Spanien	1962-1963	34,4	16,2	1,8	-	0,6	6,6
Schweden	1962-1963	77,0	52,6	10,1	34,4	5,5	21,4
Schweiz	1959-1960	23,9	6,6	1,4	-	1,0	4,4
Vereinigte Staaten	1957-1958	76,0	39,0	52,1	-	22,3	41,4
Jugoslawien	1960-1961	62,2	11,6	6,5	-	8,8	16,1

6. WOHNUNGSWESEN

a) Allgemeines

Für das Wohnungswesen stellen sich in Europa offenbar folgende Fragen:

- Ist genügend Wohnraum vorhanden?
- Entspricht er den besonderen Bedürfnissen kritischer Bevölkerungsgruppen (Alter, Behinderter usw.)?
- Sind die Kosten (Mieten) tragbar?
- In welchem Maße ist es wünschenswert und möglich, daß Wohnungen im Eigentum des Benutzers stehen, insbesondere als Eigenheime oder Eigentumswohnungen?
- Kann und soll alter Wohnbestand modernisiert werden?
- In welcher Weise muß und kann für den Wohnwert der Wohnungen durch Erhaltung, Planung und Verbesserung der Umwelt (Städteplanung usw.) gesorgt werden?

Zur Illustration dürfen folgende Zahlen für die Europäischen Gemeinschaften mitgeteilt werden:

	EG	Frankreich ^{+))}	Irland ^{+))}
Wohnungen je 1.000 Einwohner 1975	365	399	256
durchschnittliche Personenzahl je Wohnung 1975	2,74	2,51	3,91
Prozentsatz der Wohnungen im Eigentum um 1970	46	45	69
Prozentsatz der Wohnungen mit Badezimmer um 1970	65	41	56
fertiggestellte Wohnungen je 1.000 Einwohner 1975	6,8	9,8	8,6

b) *Ist die derzeitige Bautätigkeit ausreichend, um den wachsenden Bedarf der Bevölkerung sowohl quantitativ als auch qualitativ zu decken?*

Die Frage wird im allgemeinen bejaht. Lediglich Israel berichtet, in der Zentralzone sei mit einem Mangel an Wohnungen zu rechnen.

^{+))} Beispiele mit den Maximal- und Minimalzahlen

c) Welche speziellen Wohnungsprobleme existieren?

Hierzu berichtet *Norwegen*, die ernstesten Probleme des Wohnungswesens seien:

1. Der relativ hohe Anteil von Einzelpersonen, die keine separate Wohneinheit haben,
2. die jüngeren Familien mit Kindern, die zu kleine Wohnungen haben und
3. der Mangel an geeigneten Wohnungen für Ältere.

Ähnliches erwähnt auch der *niederländische* Bericht als Aufgaben der Wohnungspolitik. Dem gegenüber beklagt der *israelische* Bericht, Familien wohnten nur zu oft in überbelegten, schlechten und gefährlichen Wohnungen. Der *finnische* Bericht erwähnt, in den sechziger und siebziger Jahren habe man speziell Wohnungen für Alte, Studenten usw. errichtet. Nunmehr aber habe man das Ziel, diesen Typ von Wohnungsbau wieder zu verlassen. Das Wohnungswesen sollte nicht zu einer unnatürlichen Gliederung der Bewohner führen.

d) Wie sieht die gegenwärtige Wohnungspolitik aus?

Ohne daß die nationalen Berichte einheitliche und verlässliche Angaben darüber enthielten, darf angenommen werden, daß die gegenwärtige Politik der europäischen Länder darin übereinstimmt, den *Wohnungsbau zu fördern*. Das geschieht im Regelfall durch Subventionierung. Die Art und Weise dieser Subventionierung geht in den einzelnen Ländern jedoch außerordentlich auseinander. Die Förderung des Wohnungsbaues wird dadurch begünstigt, daß sie überall auch als Förderung der Beschäftigung von Arbeitnehmern im Bauwesen verstanden wird. Fast überall scheint es die Förderung der Herstellung gewisser *Wohnungen* mit dem Ziel zu geben, daß sie *sozial Bedürftigen vorbehalten* sind. Sie sind dann meist hinsichtlich der Mieten gebunden. Doch gehen gerade darin die Regelungen weit auseinander.

Ein Wesenszug, der sich in den letzten Jahren immer mehr verstärkt hat, ist die Förderung der Sanierung und Modernisierung von Altbauten und der Verbesserung der Wohnqualität durch städtebauliche Planung und Raumordnung.

Eine andere Politik, für eine angemessene Unterbringung der Bevölkerung zu sorgen, ist die *Begrenzung der Mieten*. Daß die Mieten für einen Teil des Wohnungsbestandes gebunden sind, der unter besonderer öffentlicher Förderung für sozial bedürftige Schichten hergestellt wurde, wurde schon erwähnt. Eine *allgemeine* Begrenzung der Mieten dagegen ist ein zweischneidiges Instrument.

Auf der einen Seite begrenzt sie den Mietaufwand. Auf der anderen Seite aber begrenzt sie auch die Investitionen im Wohnungsbau. Sie verschärft damit in aller Regel den Wohnungsmangel. Das muß dann durch zusätzliche Förderung ausgeglichen werden, oder es führt zu einem Wohnungsmangel. Deshalb kennen offenbar nur wenige Länder eine umfassende Mietpreisbindung. Soweit sie anzutreffen ist, ist sie mehr eine Maßnahme zur Bekämpfung der Inflation (Belgien, Dänemark, Frankreich). Gelegentlich finden sich auch Kalkulationsvorschriften, die jedenfalls nicht den Investitionen in gleicher Weise entgegenwirken (Frankreich und Luxemburg). Ein differenziertes Bewertungssystem kennen die Niederlande.

In der *Bundesrepublik Deutschland* und in *Großbritannien* ist man dazu übergegangen, eine unzumutbare Mietbelastung durch eine besondere Sozialleistung, das Wohngeld, auszugleichen. Von einem ähnlichen, aber begrenzten Programm spricht der *französische Bericht*.

e) *Neue Maßnahmen der Wohnungspolitik*

Über neue Entwicklungen berichtet vor allem *Israel*. Der dortige Wohnungsmangel macht offenbar ein bisher unbekanntes Ausmaß von öffentlicher Hilfe für den Wohnungsbau notwendig. Eine besondere Wendung scheint dabei zu sein, daß der Wohnungsbau bisher weitgehend in den Händen der Regierung lag, und die private Wohnungswirtschaft nicht rasch genug imstande ist, in den ihr nunmehr zugedachten größeren Anteil effektiv einzutreten.

Der *französische Bericht* erwähnt vor allem die Tendenz der Bevölkerung auf das eigene Haus hin. 70% der Haushalte hätten die Absicht, von einer Mietwohnung in ein Einzelhaus zu übersiedeln. Die großen Wohnblocks würden weitgehend abgelehnt. Für die achtziger Jahre besteht die Absicht, "mehr Vielfalt der Wohnungen, eine bessere Qualität der Wohnungen, mehr geistige Belebung der Quartiere, einen besseren Umweltbezug und mehr Teilhabe der Bewohner an der Verwaltung" zu erreichen.

Der *britische Bericht* umschreibt die Aufgaben der Zukunft wie folgt: "Vor allem wird darauf zu achten sein, daß die Mietbeihilfen und die anderen Maßnahmen zur Förderung des Wohnungswesens (Zuschüsse zur Instandsetzung, Niedrigzins-Darlehen usw.) nicht die Nachfrage nach Mietwohnungen und Hauseigentum beeinträchtigen. Weitere Probleme sind die Auflösung der Slums, die Instandsetzung des Wohnungsbestandes und die Stadterneuerung. Wir werden fer-

ner sehen müssen, daß der öffentliche und der private Sektor den Bedürfnissen ausgewogen genügen. Wir haben bereits das Phänomen der Gleichzeitigkeit von Obdachlosigkeit und der Weigerung, in Armenwohnungen, 'council properties', zu ziehen, ebenso wie das Leerstehen privaten Eigentums, in das niemand mit einem anerkannten Wohnungsbedarf ziehen will oder kann."

7. GESUNDHEITSWESEN

a) Worin liegt der Schwerpunkt des Gesundheitswesens?

Der im Fragebogen aufgestellte Gegensatz zwischen "public/community health" und "hospital/clinical services" wird, soweit zu sehen, in den europäischen Ländern nicht diskutiert. Der niederländische Bericht behauptet, der Nachdruck der niederländischen Gesundheitspolitik liege sowohl in der community health als auch in den clinical services. Für Europa eher kennzeichnend sind vermutlich zwei andere Alternativen:

Die eine ist die zwischen

1. einem für den Benutzer unentgeltlichen nationalen Gesundheitsdienst (beispielhaft der NHS des Vereinigten Königreichs) und
2. einem differenzierten System von in der Regel privaten Ärzten und privaten oder staatlichen (gemeindlichen) Krankenhäusern. In diesem System treffen die Kosten der Inanspruchnahme prinzipiell den Patienten, der wiederum durch das System sozialer Sicherung (Krankenversicherung) gegen diese Kosten gesichert wird, so etwa in Deutschland, Österreich, Frankreich).

Italien z.B. plant gegenwärtig den Übergang vom letzteren System - gemischt öffentlich-privates Gesundheitswesen mit Krankenversicherung - zu einem nationalen Gesundheitsdienst.

Die andere Alternative ist die zwischen

1. der Konzentration der Behandlung in Krankenhäusern und (damit eventuell verbundenen) Stationen zur ambulanten Behandlung des Patienten einerseits und
2. dem Vorrang des praktizierenden Arztes in der Krankenbetreuung (neben

dem auf das Notwendige beschränkten Krankenhaus-System). Diese letzte Frage wird z.B. in der Bundesrepublik Deutschland immer wieder diskutiert, ohne daß jedoch das System der freien, individuellen Arztpraxis bisher angetastet worden wäre.

b) *Die wichtigsten Gesundheitsprobleme*

aa) *Probleme der öffentlichen Gesundheit (Epidemien usw.)*

Gesundheitsprobleme dieser Art werden in den Berichten in Abrede gestellt oder nicht erwähnt. Vielleicht sollte hier aber darauf hingewiesen werden, daß der Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften im Jahr 1976 den Strahlenschutz als das wichtigste Gesundheitsproblem in den Staaten der Gemeinschaft hervorhebt.

bb) *Persönliche Gesundheitsprobleme*

Der Bericht der Vereinten Nationen über die soziale Lage in der Welt nennt (S. 148) drei Probleme, die auch in den nationalen Berichten immer wieder auftauchen. Die Ausführungen seien hier wörtlich zitiert:

"Ein weiteres, ganz anders geartetes Problem in der Region ist die *Rauschgiftsucht*. Hiermit befassen sich sowohl Behörden wie private Träger, obwohl die Verhältnisse von Land zu Land sehr unterschiedlich liegen. Nach Angaben der schwedischen Regierung haben 16 bis 18% der männlichen Jugendlichen dort zumindest einmal mit Rauschmitteln Erfahrung gemacht, und die Zahl der Süchtigen ist im Ansteigen begriffen. In anderen Ländern, z.B. Irland, gibt es nur eine relativ geringe Zahl bekannter Fälle. Es ist nicht leicht, die Gesamtlage in der Region zu beurteilen, denn die vorhandenen Statistiken über Drogen sucht stellen meist auf gesetzeswidriges Verhalten ab und spiegeln die unterschiedliche Einstellung jeden Landes zu diesem Problem wider. In manchen Ländern gibt es eine Meldepflicht oder Erfassung der Süchtigen, in manchen Fällen mit der Zwangsbehandlung gekoppelt. In anderen gibt es eine solche Erfassung nicht, und die Behandlung ist freiwillig. In den meisten Ländern der Region sind bis zu einem gewissen Grade die meisten sozio-ökonomischen Schichten und die meisten Altersgruppen vom Drogenmißbrauch betroffen. Allerdings bildet in verschiedenen Ländern im Norden und Westen der Region der *Alkoholismus* das schwerer wiegende Problem. So wird geschätzt, daß in Frankreich 5 oder 6 Millionen Menschen aller sozialen Gruppen im Übermaß Alkohol konsu-

mierem und man nimmt an, daß der Alkoholmißbrauch ein signifikanter Faktor für die höhere Sterblichkeitsrate der Männer und die dritthäufigste Todesursache ist. Die Kosten für die Gesellschaft belaufen sich auf das Doppelte der Staatseinnahmen aus den Steuern auf Alkohol und Wein.

In vielen Ländern der Region wird eine Zunahme der *Suizide* registriert, deren Ursachen noch weitgehend ungeklärt sind. In Österreich, Dänemark, Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Schweden und der Schweiz lag ihre Ziffer bei über 15 je 100.000 Einwohner. Allerdings gibt es hier auffallende Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern: in Irland liegt sie bei 2, in Spanien bei 4, hingegen in Schweden bei 22 und in Österreich bei 24. Große Unterschiede bestehen auch je nach Geschlecht, Alter und sozialer bzw. Berufsgruppe. Der Suizid ist am häufigsten bei Personen männlichen Geschlechts, weit häufiger bei Unverheirateten und Witwern als bei Verheirateten, und häufiger bei Arbeitern als bei Angestellten oder Managern. Z.B. hat Frankreich unter den ungelernten und landwirtschaftlichen Arbeitern eine doppelt so hohe Suizidrate wie bei Selbständigen oder in den Sektoren Industrie und Dienstleistungsgewerbe Beschäftigten, einschließlich der höheren Angestellten. Die Suizidraten steigen auch mit zunehmendem Lebensalter: obwohl Suizide von Jugendlichen häufiger geworden sind, bilden sie gegenüber denen älterer Menschen doch noch die Ausnahme."

Der Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften im Jahr 1976, S. 201, fügt den Nikotinmißbrauch hinzu.

Die Nationalberichte erwähnen ergänzend vor allem Kreislaufkrankheiten, Rheumatismus, Krebs und Unfälle (Straßenunfälle und Arbeitsunfälle). Im *deutschen* Bericht treten ganz besonders die gesundheitlichen Probleme einer Wohlstandsgesellschaft hervor: Überernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht. Der *französische* Bericht betont vor allem das Problem der Überernährung. In einzelnen Berichten wird von einer Zunahme der Geschlechtskrankheiten und der Geisteskrankheiten gesprochen.

Der *französische* Bericht schließlich unterstreicht die Notwendigkeit, die medizinische Versorgung mehr auf die Vorsorge hin zu orientieren: "Die Vorsorge ist offensichtlich eines der dringendsten Anliegen - nicht nur im Hinblick auf die Kosten des Gesundheitsschutzes für die Allgemeinheit, sondern auch mit Rücksicht auf das Ziel des Wohlergehens. ... Die öffentliche Meinung, insbesondere die Medien, ermutigen zur Vorsorge. Aber ... das System des Gesund-

heitswesens ist ganz auf die Funktion des Behandeln hin gerichtet. Diese hat ein viel höheres Prestige als die Funktion der Vorsorge. Die Ausgaben für Vorsorge und Pflege stehen in einem Verhältnis von 1 : 60. Die Vorsorge ist eine der großen Herausforderungen der achtziger Jahre." Im einzelnen sollte sie sich auf die Herz- und Gefäßkrankheiten sowie auf bösartige Tumore konzentrieren.

c) Die relativen Kosten der medizinischen Versorgung

Der norwegische Bericht gibt den Anteil der Kosten für Gesundheitsdienste am BSP mit 7% an. Der niederländische Bericht spricht von 7,5%, der italienische Bericht von einem Anwachsen von 5,44% (1966) auf 7,2% (1975). Für Frankreich wird der Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttosozialprodukt mit 7% angegeben. Von 1970 (= 100 Punkte) habe er sich damit um 52 Punkte (= auf 152 Punkte) erhöht. Man schätze aber, daß diese Ausgaben künftig langsamer wachsen würden. Jedoch müsse man für die achtziger Jahre damit rechnen, daß der Satz von 8,5% für den Anteil der Gesundheitsaufwendungen am Bruttosozialprodukt überschritten wird.

Einen interessanten Einblick in die relativen Kosten der medizinischen Behandlung geben auch die Anteile der Sozialausgaben für medizinische Zwecke. In dem Bericht über die soziale Lage in den Gemeinschaften vom Jahr 1976 seien hierzu folgende obere und untere Extreme entnommen:

Sozialleistungen nach Funktionen in % des verfügbaren Nettovolks- einkommens	Irland	Niederlande
1970		
- Krankheit	3,8	6,5
- Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten		- +)
Mutterschutz	0,3	0,1
1975		
- Krankheit	4,9	9,5
- Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten	0,1	- +)
Mutterschutz	0,4	0,1

+) Für die Niederlande nicht gesondert ausgewiesen

Der prozentuale Anteil der Sozialleistungen für Krankheit an der Gesamtheit der Sozialleistungen hat sich in den Ländern der Europäischen Gemeinschaften erhöht wie folgt:

Land	1970 %	1974 %
Deutschland (BRD)	28	31
Frankreich	25	27
Italien	26	30
Niederlande	30	31
Belgien	22	23
Luxemburg	17	20
Vereinigtes Königreich	26	25
Irland	29	27
Dänemark	29	31

Der *französische* Bericht erwähnt das Problem des Überkonsums von Medikamenten. Dieses Übel sei in Frankreich aber geringer als in den Nachbarländern. Der Anteil des Medikamentenverbrauchs an den Gesamtkosten für das Gesundheitswesen betrage in Frankreich 21%, in Deutschland 22% und in Belgien 29%.

d) *Wie zugänglich sind die medizinischen Dienste für die Bevölkerung?*

Hier ist zu unterscheiden zwischen dem tatsächlichen Vorhandensein solcher Dienste und der ökonomischen Befähigung des einzelnen, von ihnen Gebrauch zu machen.

aa) *Das tatsächliche Vorhandensein der Dienste*

Hierzu wurden statistische Angaben bereits oben im Teil A zu der Frage "Gesundheitswesen" mitgeteilt. Aus den nationalen Berichten ist ergänzend zu erwähnen, daß *Norwegen* mitteilt, die Zahl der Ärzte habe sich von 5.400 1970 auf 6.900 1976 erhöht. Das Verhältnis der Ärzte zu der Bevölkerung habe sich dadurch von 1 : 650 auf 1 : 550 verbessert. In der gleichen Zeit habe sich die Zahl der qualifizierten Pflegekräfte (qualified nurses) von weniger als 12.000 auf mehr als 16.500 erhöht. 60% der Ärzte und 80% der Pflegekräfte arbeiteten in Krankenhäusern.

Die Verfügbarkeit der Gesundheitsdienste sei regional unterschiedlich. In

Oslo sei das Verhältnis Arzt - Bevölkerung 1 : 222, in den am wenigsten entwickelten westlichen Gebieten 1 : 1.021 und im nördlichsten Landesteil 1 : 892.

bb) Wirtschaftliche Zugänglichkeit

Hier wird der Unterschied zwischen nationalen Gesundheitsdiensten und Krankenversicherungssystemen (s. oben unter 7a)) relevant. Nationale Gesundheitsdienste (Vereinigtes Königreich) versorgen die der Behandlung bedürftige Person ohne Kosten für diese mit den notwendigen medizinischen Diensten. In den Krankenkassensystemen dagegen findet eine Verrechnung entweder durch die Krankenkasse (Deutschland) oder über den Patienten (z.B. Frankreich) statt. Sowohl deren Grundlagen (Anteil des Staates an der Finanzierung medizinischer Einrichtungen wie Krankenhäuser usw.) als auch die Höhe und Art und Weise der Übernahme der Kosten variieren stark. Es ist nicht möglich, Differenzierungen hier in Kürze darzustellen.

Immerhin kann festgestellt werden, daß die Krankenversicherungssysteme einen hohen Anteil der Bevölkerung fassen und schützen. Der Durchschnitt im Europa der Neun liegt bei 95% der Bevölkerung.

8. ERNÄHRUNG

Die Ernährungsprobleme in Europa stellen sich sehr unterschiedlich dar. Sicher gibt es Gebiete, in denen relative Armut zu Ernährungsproblemen führt. Vor allem gibt es Bevölkerungsschichten, deren Einkommenslage auch zu Ernährungsmängeln führt. Verbreitet aber ist in Europa das Problem der falschen Ernährung, insbesondere der Überernährung. Vor allem der *deutsche* Bericht betont den Kampf der öffentlichen Gesundheitsbehörden gegen falsche Ernährung und Überernährung. Aber auch andere Berichte heben dieses Problem hervor.

9. DIE FAMILIE

a) Das maßgebliche Konzept der Familie

Die nationalen Berichte geben eine Reihe treffender Feststellungen zur Lage der Familie in Europa wider. So heißt es im *niederländischen* Bericht:

"Wenn man auch jetzt 'alternative Gemeinschaften' zunehmend gelten läßt, sieht doch die Mehrheit der Bevölkerung in der Familie weiterhin den 'Grundstein der Gesellschaft'."

Der *norwegische* Bericht meint hierzu:

"Die norwegische Gesellschaft betrachtet auch weiterhin die Familie als eine Grundeinheit für die Befriedigung wesentlicher Bedürfnisse. Hauptaufgaben der Familie sind die Aufzucht der Kinder und die Reproduktion der Arbeitskraft. Während der ersten sechs Lebensjahre bleibt die Erziehung überwiegend in der Verantwortlichkeit der Familie.

Darüber hinaus ist die Familieneinheit von erheblicher Bedeutung im Hinblick auf einen weiten Bereich emotionaler Bedürfnisse, deren Befriedigung für das gesamte Gesellschaftsleben grundlegend wichtig ist."

Der *französische* Bericht führt aus:

"Trotz gewisser Umsturtendenzen, wie sie 1968 kulminierten und einen Gegensatz zwischen Eltern und Kindern aufrissen, ist doch die Familie die Grundeinheit der französischen Gesellschaft geblieben, deren Mitglieder sich in hohem Maße solidarisch fühlen. Obwohl die Kinder den Eltern große Anhänglichkeit bewahren, ziehen sie aber häufig von ihnen fort, sobald sie mündig werden - manchmal auch schon etwas früher. Diese Selbständigkeit berührt die Verbundenheit innerhalb der Familie nicht. Das Bedürfnis der Jugend nach Unabhängigkeit ist inzwischen sehr stark geworden und stellt zweifellos eine Komponente ihres Wohlbefindens dar. Es bleibt aber dabei, daß für die große Mehrzahl der Franzosen das gemeinsame Heim, in dem Vater, Mutter und minderjährige Kinder zusammenleben, das Inbild von Wohlbefinden, vielleicht sogar von Glück, ist."

Schließlich sei der *finnische* Bericht zitiert:

"In Finnland ist das vorherrschende Familienmodell die Kernfamilie, die zwei im gleichen Haushalt lebende Generationen umfaßt."

Zu den Kennzeichen der Entwicklung der Familien gehört freilich auch die zunehmende Realisierung der Gleichheit von Mann und Frau. Sie findet ihren vorrangigen Ausdruck - abgesehen von Veränderungen des Familienrechts - in der Berufstätigkeit der Frau (die in der Tat freilich oft zu einer neuen Ungleichbehandlung führt, nämlich der Doppelbelastung der Frau mit Haushalt und Beruf).

Die Konsequenzen der Doppelverdiener-Familien für die Kindererziehung liegen auf der Hand. Obwohl die Frage der Gleichberechtigung der Frau in wohl allen europäischen Ländern diskutiert wird und dies auch politische Folgen hat, erscheint sie in den nationalen Berichten wenig.

b) *Maßnahmen um die ökonomische, soziale und rechtliche Stellung der Familie zu stärken*

Das wohl umfassendste Spektrum möglicher familienpolitischer Maßnahmen breitet der 2. Familienbericht des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit der *Bundesrepublik Deutschland* (1975) aus. Dort werden vor allem folgende Probleme genannt:

I. Einkommenspolitische Maßnahmen

- Familienlastenausgleich, Kindergeld;
- Zusätzliche Sozialleistungen für Kinder in unvollständigen Familien;
- Ausbildungsförderung (Entlastung der Familie von den Kosten der Ausbildung der Kinder).

II. Stärkung der Erziehungsfähigkeit der Eltern

- Verstärkung der pädagogischen Hilfen für Eltern, Elternbildung, Erziehungsberatung.

III. Hilfen für die frühkindliche Erziehung

- Anspruch auf Freistellung von der Arbeit zur Kinderpflege und entsprechende Sozialleistungen;
- Arbeitsmöglichkeiten, welche die Wahrnehmung der Elternpflichten erleichtern (Halbtagsstätigkeit usw.);
- Erziehungsgeld (Sozialleistung, um den vorübergehenden Rückzug aus dem Berufsleben für wenigstens einen Elternteil zu ermöglichen);
- Kinderkrippen, Kindertagesstätten, Kinderheime;
- Förderung, aber auch Überwachung von Adoptionen.

IV. Förderung der Elementarerziehung

- Pädagogische Bildung der Eltern, Beratung.

V. Familien-Wohnungspolitik

- Förderung des Baues von familiengerechten Wohnungen;
- Wohngeld für Familien zur Erleichterung der Mietlast;
- Verbesserung des Spielplatzangebots.

VI. Familien-Freizeitpolitik

- Förderung von Erholungsmöglichkeiten für Familien;

- insbesondere Förderung des Familienurlaubs.

VII. Familie und ländlicher Raum

- Verbesserung der Infrastruktur, um Familien auf dem Lande möglichst gute Fazilitäten zur Verfügung zu stellen.

VIII. Politik für benachteiligte Familien

- Hilfen für ausländische Familien, insbesondere für Familien ausländischer Arbeitnehmer;
- Hilfen für Familien mit behinderten Kindern;
- Eingliederung von Familien aus sozialen Randgruppen;
- Hilfe für Familien in Notunterkünften.

Kürzer beschreibt der *französische* Bericht die Lage:

"Die Familie hat keine wirtschaftliche Verfassung im eigentlichen Sinne. Sie kann aber auch wirtschaftlich gesehen eine Zelle bilden, nämlich den Familienbetrieb. Es gibt übrigens besondere Bestimmungen zugunsten der im landwirtschaftlichen Betrieb mitarbeitenden Kinder. Aber es besteht im ganzen ein starker Rechtsschutz für die Familie. Das gilt für das bürgerliche Recht, obwohl die Scheidung und die Anerkennung von außerehelichen Kindern erleichtert wurden. Es gilt für das Steuerrecht: die Einkommensteuer ist entsprechend den Unterhaltsverpflichtungen gegenüber der Familie gestaffelt. Man nennt das den 'Familienquotienten'. Diese Steuererleichterungen gehen weiter als das sogenannte 'splitting' zwischen Eheleuten. Und es gilt für das Sozialrecht: hier sind die Leistungen in erster Linie an die Zahl der unterhaltsberechtigten Kinder gebunden."

Daß diese Probleme nicht in allen Ländern in gleicher Weise gesehen und behandelt werden, ist offensichtlich. Und es ist nicht möglich, hier eine Bilanz aufzuzeigen, zumal die nationalen Berichte nur sehr fragmentarisch, ja pauschal dazu Stellung nehmen.

Erwähnt sei jedoch, daß Familienbeihilfen jedenfalls in allen Ländern der Europäischen Gemeinschaften gewährt werden. Die Reichweite der Familienbeihilfen ist in den einzelnen Ländern jedoch noch außerordentlich unterschiedlich. Nach dem Bericht über die soziale Lage in den Gemeinschaften im Jahre 1976 stellt sich die Reichweite der Familienbeihilfe-Systeme - im Sinne des Anteiles der Berechtigten an der Gesamtbevölkerung - für die Länder der Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1975 wie folgt dar:

Belgien	86%
Dänemark	85%
Deutschland (BRD)	78% +)
Frankreich	84%
Irland	100%
Italien	57% +)
Luxemburg	100%
Niederlande	94%
Vereinigtes Königreich	41%

c) *Eheschließung*

Die Frage ist hier, wie leicht es für junge Leute ist, zu heiraten, und in welchem Durchschnittsalter sie im allgemeinen zuerst heiraten.

Die Antwort hat davon auszugehen, daß es rechtliche Schranken für eine Eheschließung Volljähriger - und oft auch noch nicht Volljähriger - grundsätzlich nicht gibt. Zur Altersgrenze teilt der *österreichische* Bericht mit, das Mindestalter für die Eheschließung betrage für Frauen 16, für Männer 18 Jahre. Der *norwegische* Bericht erwähnt, junge Leute unter 18 Jahren hätten die Einwilligung des county commissioner einzuholen.

Fast in allen Berichten wird erwähnt, die größte Schwierigkeit, der sich Heiratswillige gegenübersehen, sei die Schwierigkeit, eine Wohnung zu finden, die sich die jungen Leute auch leisten können.

Der *norwegische* Bericht fügt hinzu, viele junge Leute seien nicht hinreichend darauf vorbereitet, Kinder zu erziehen. Die wachsende Scheidungsrate sei ein Indikator des Problems.

Das durchschnittliche *Heiratsalter* wird wie folgt angegeben:

	männlich	weiblich
Norwegen (1976)	25,5	22,9
Finnland	25,4	23,7
Österreich	24,4	21,4
Israel (1975)	24,9	22,1

+) Zahl ohne die besonderen Kindergelder im öffentlichen Dienst

Für Frankreich wird für Männer ein Durchschnittsheiratsalter von "wenig unter 25 Jahren" und für Frauen ein Durchschnittsheiratsalter von "2 Jahren jünger" genannt.

Zahlen über die Heiratshäufigkeit finden sich im demographischen Jahrbuch der Vereinten Nationen. Es gibt für die europäischen Länder im Jahre 1974 folgende Extremwerte der Zahl der Eheschließungen auf je 1.000 Einwohner an:

Schweden	5,5
Gibraltar	6,1
Kanalinseln	9,6
Ungarn	9,6
Malta	11,3

d) *Ehescheidung*

aa) *Allgemeines*

Zur tatsächlichen Scheidungshäufigkeit sei der Bericht der Vereinten Nationen über die soziale Lage in der Welt 1975 (S.147) zitiert. Dort heißt es:

Westeuropa: Scheidungsziffern je 1.000 Einwohner, 1968 und 1971:

Land	1968	1971
Österreich	1,32	1,33
Belgien	0,63	0,82
Dänemark	1,56	1,93
Finnland	1,15	1,47
Frankreich	0,73	0,93
Deutschland (BRD)	1,09	1,31
Griechenland	0,37	0,42
Island	1,04	1,48
Niederlande	0,64	0,88
Norwegen	0,80	0,96
Schweden	1,42	1,88
Schweiz	0,91	1,04
Vereinigtes Königreich	0,93	1,50

Offensichtlich steigen die Scheidungsziffern in allen Ländern der Region, wo die Scheidung gesetzlich möglich ist. Ländervergleiche sind wegen der unter-

schiedlichen Gesetzgebung nicht möglich, der allgemeine Trend scheint jedoch deutlich zu sein. Die Scheidungen, bezogen auf je 1.000 Einwohner, haben zwischen 1968 und 1971 in allen Ländern der Region zugenommen. Eine in Frankreich durchgeführte Untersuchung gibt verschiedene Verhältniszahlen hierzu an: So ist die Scheidungsrate höher bei Eheschließungen nach der Empfängnis; kinderlose Ehen werden häufiger geschieden als Ehen mit Kindern. Eine Aufgliederung nach sozialen bzw. Beschäftigungsgruppen ergibt Hinweise darauf, daß Beschäftigte der Industrie und des Dienstleistungsgewerbes höhere Scheidungsziffern haben als Landwirte und Arbeiter. Da über "informelle Ehen" keine Angaben vorliegen, bleibt ungeklärt, ob die überlieferten Moralvorstellungen mehr dadurch in Frage gestellt werden, daß man sich entschließt, die Voraussetzungen für Ehescheidungen zu schaffen, oder dadurch, daß freie Lebensgemeinschaften ohne staatliche oder religiöse Formalitäten eingegangen und wieder gelöst werden.

bb) *Wie leicht ist es, geschieden zu werden - unter finanziellen und sozialen Aspekten?*

Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Ehescheidung sind in Europa immer noch sehr unterschiedlich - obwohl die Tendenz auf die rechtliche Erleichterung der Scheidung hin geht. Die *Bundesrepublik Deutschland* berichtet, dort sei soeben das frühere Verschuldensprinzip durch das Zerrüttungsprinzip ersetzt worden, das gewiß die Scheidung weiterhin erleichtert. *Österreich* steht vor einer Reform. Gegenwärtig gilt dort noch das Verschuldensprinzip. Die *Niederlande* und *Norwegen* berichten, eine Scheidung sei rechtlich einfach und sozial kaum behindert.

Der *französische* Bericht erwähnt ebenfalls die Erleichterung der Ehescheidung, insbesondere die Zulassung der Ehescheidung im wechselseitigen Einverständnis. Man ziehe die Trennung einem Zusammenleben unter schmerzlichen Konflikten vor. Jedoch bleibe, daß die Scheidung einer Ehe, in der minderjährige Kinder vorhanden sind, schwierige Probleme stellt. In diesen Fällen würden im allgemeinen die Kinder der Mutter anvertraut.

cc) *Werden die Vorschriften über die Ehescheidung als gerecht betrachtet?*

Hierzu nimmt nur der *finnische* Bericht Stellung. Nach ihm betrachten 50% der Bevölkerung die Vorschriften über die Ehescheidung als gerecht, 40% sind der Ansicht, sie machten die Ehescheidung zu schwer, und 10% denken, es sei zu

leicht, geschieden zu werden. Die Folgen einer Ehescheidung werden jedoch vor allem dann als problematisch betrachtet, wenn aus der Ehe Kinder hervorgegangen sind.

dd) Ergeben sich aus der Ehescheidung besondere Wohlfahrtsprobleme?

Die Nationalberichte nehmen dazu nur spärlich Stellung. Offenbar ist ihnen zu selbstverständlich, daß eine Ehescheidung soziale Probleme aufwirft - insbesondere wenn Kinder aus der Ehe hervorgegangen sind.

Mit der zunehmenden Entwicklung der Systeme sozialer Sicherheit (insbesondere der Sozialversicherung) stellt sich das Problem der Aufteilung der Anwartschaften ein. In der Bundesrepublik Deutschland wurde mit der jüngsten Reform des Ehescheidungsrechts auch eine entsprechende Reform des Rechts der sozialen Sicherheit verbunden. Die Ehegatten haben die Anwartschaften auf Altersversorgung (in der Sozialversicherung, in der Beamtenversorgung usw.), die einer von ihnen während der Ehezeit erworben hat, gleichmäßig aufeinander zu verteilen ("Versorgungsausgleich").

e) Probleme der Alten

Hinsichtlich der Alten ist zwischen der Sicherung des notwendigen Einkommens und der Sorge für ihre sonstigen Bedürfnisse (Betreuung, Unterkunft, Pflege usw.) zu unterscheiden.

Die Einkommenssicherung ist eine Frage des Systems der sozialen Sicherheit. Die meisten europäischen Länder haben Systeme der sozialen Sicherheit, die den Alten einen - gemessen an den allgemeinen Lebenshaltungskosten oder an ihren früheren Einkünften - angemessenen oder wenigstens minimalen Lebensunterhalt gewährleisten. In dem "Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften im Jahr 1976" (S.244) etwa ist verzeichnet, daß das System der Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung in Belgien, Dänemark, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden bereits 100% der Erwerbspersonen erfaßt, in Italien sind es 98%, in der Bundesrepublik Deutschland 91%, im Vereinigten Königreich 81% und in Irland 74%. Für Personen, die während ihres Lebens nicht erwerbstätig waren, bestehen weitgehend Basissysteme der Sozialhilfe, die ein Mindesteinkommen gewährleisten. Über die Angemessenheit dieser Sozialleistungen ist nach den vorliegenden Unterlagen kein allgemeines Urteil möglich.

Vermutlich größer sind die Probleme und Unterschiede hinsichtlich der sonstigen Leistungen für Alte. Soweit die alten Menschen in ihrer Familie leben können und wollen, sind diese Fragen weniger bedeutsam. Sie treten mit aller Schärfe hervor, wenn alte Leute für sich leben müssen oder wollen. Dann stellt sich die Frage, ob sie in einem Heim untergebracht werden müssen oder wollen, oder ob sie in einer eigenen Wohnung bleiben können. Letzteres hängt sicher davon ab, daß sie dort hinreichend betreut werden können (mit Kontakten, Besuchen, Pflegediensten, Verpflegung usw.). In allen europäischen Ländern ist das Bewußtsein für diese Alternative gewachsen. Die Komplikation des Zusammenhangs und die spärlichen Aussagen der nationalen Berichte zu diesem Thema lassen jedoch weitere Feststellungen in diesem Rahmen nicht zu.

Eine ganz besondere Lage scheint jedoch für *Israel* gegeben zu sein. Der israelische Bericht sei deshalb hier im Wortlaut zitiert, zumal er auch die anderen skizzierten Probleme beleuchtet:

"Als Einwanderungsland hat *Israel* ein besonderes Problem mit den älteren *Einwanderern*, deren wirtschaftliche, soziale und persönliche Eingliederung eine Fülle von Schwierigkeiten mit sich bringt (Unterbringung, Sprache, Einkommenssicherung, Gesundheitsdienste usw.). Für diese Personengruppe mußten besondere Vorkehrungen getroffen werden. Gleichzeitig läuft ein beschleunigter Alterungsprozeß insofern ab, als viele Einwohner bereits vier bis sechs Jahrzehnte im Lande sind. Der Anteil der Alten an der Bevölkerung hat sich in den vergangenen dreißig Jahren verachtfacht und liegt heute bei 8%. Altersversicherung als Teil des gesetzlichen Versicherungssystems besteht seit 1957, und die Mehrheit der älteren Menschen ist anspruchsberechtigt.

Der Grundbetrag der Altersrente wird prozentual zum Durchschnittslohn auf Landesebene festgesetzt. Als Existenzgrundlage ist er zu gering. Für diejenigen, die *ganz oder überwiegend* auf ihre Rente angewiesen sind, gibt es eine *soziale Zulage* in Höhe von 50% der Grundrente. Etwa 40% der Rentenempfänger erhalten diese Zulage, was für ihre Einkommenssituation bezeichnend ist (es handelt sich zumeist um die älteren Neueinwanderer, die nicht in einem Beschäftigungsverhältnis Ansprüche auf Renten aus einer der beitragspflichtigen Versicherungen erwerben konnten). Zweifellos ist ein hoher Prozentsatz der alten Menschen in einer *prekären wirtschaftlichen Lage*.

Gesundheitsdienste (ambulante und Krankenhausversorgung) sind Sache der freien Träger, bei denen an 90% der Bevölkerung versichert sind. Für die alten

Menschen, die nicht in solchen Kassen versichert sind (wiederum meist ältere Einwanderer), wird durch bestehende Abmachungen zwischen den Sozialdiensten und den Krankenversicherungen gesorgt. Für Krankenhausaufenthalte ist das Gesundheitsministerium zuständig. Auf nationaler Ebene ist vor allem das Sozialministerium (jetzt eingegliedert in das neugeschaffene 'Ministry of Labour and Social Betterment') für die sozialen Dienste zuständig, so auch - im Rahmen einer besonderen Abteilung - für soziale Dienste für ältere Menschen. Die Durchführung der verschiedenen Dienste liegt in der Zuständigkeit örtlicher Sozialämter, die zu 75% vom Ministerium finanziert werden und von den Behörden auf nationaler Ebene Weisungen und Unterstützung erhalten. Zu den Diensten gehören: *Heimeinweisung* (Altersheime); *ambulante Dienste* (Haushaltshilfen, Essen auf Rädern, usw.); *Clubs und Tageszentren* usw.. *Altenheime* (für die Hochbetagten und für bewegungsfähige Gebrechliche) unterstehen dem Sozialministerium (Betriebserlaubnis, Standardanforderungen, Überwachung usw.); für *Pflegeheime* ist das Gesundheitsministerium zuständig.

Eine breite Palette von Diensten für alte Menschen bieten nicht-staatliche Träger und Organisationen auf Landes- oder Ortsebene an (Jewish Agency für Neueinwanderer; Gewerkschaften für ihre im Ruhestand lebenden Mitglieder; Vereine, Bruderschaften usw.). Hierher gehören *Wohngemeinschaften* (bisher unzulänglich); *Altersheime, Clubs, Tageszentren, Besucherdienste* usw.. Bis zu einem gewissen Grade überschneiden sich diese Angebote. Ihre geographische Verteilung ist ungleichmäßig und als Folge davon sind bestimmte Gebiete unterversorgt.

Weder auf staatlicher noch auf nicht-staatlicher Ebene gibt es eine zentrale Planungsbehörde für Altersfragen. Es gab einen 'Nationalen Verband für Planung und Entwicklung von Diensten für alte Menschen', aus dem örtliche oder regionale Verbände hervorgegangen sind, die ihrerseits regionale Altersheime und Gemeindedienste für alte Menschen entwickeln, verwalten oder unterstützen. Sie fördern auch die Ausbildung in derartigen Diensten, kümmern sich um qualifizierte Mitarbeiter, wirken bei neuartigen Dienstleistungsorganisationen mit usw..

In manchem Betracht entsprechen die Angebote dem Bedarf (so etwa hinsichtlich der Bettenzahl in Altersheimen); das ist aber nicht durchweg so. Es fehlt vor allem an einer bedarfsgerechten Aufteilung der vorhandenen Betten, an Altenwohnungen, Tageszentren, Rehabilitationseinrichtungen usw..

In nächster Zukunft stehen zwei wichtige politische Entscheidungen bevor, die sich auf das Wohlergehen der Alten stark auswirken werden. Diese betreffen

1. die *Gesetzesvorlage zur nationalen Krankenversicherung*. Die Vorlage enthält Bestimmungen über die Behandlungsmöglichkeiten für chronische Krankheiten, Krankenhausunterbringung und weitere Gesundheitsdienste, die besonders für die alten Menschen von Bedeutung sind und
2. die *Gesetzesvorlage zur Neuordnung der Renten*. Hierdurch könnte die wirtschaftliche Existenzgrundlage der jetzigen älteren Generation ebenso wie der in die höheren Jahrgänge vorrückenden derzeit Beschäftigten beträchtlich verändert werden.

Erheblich zugenommen hat in den letzten zehn Jahren die Zahl der alten Menschen im Lande, aber auch das öffentliche Interesse an diesem Problem. Man ist sich jetzt stärker seiner Bedeutung für Politik und Gesetzgebung bewußt, sieht die Probleme auf nationaler und örtlicher Ebene, und es besteht die Hoffnung, daß in den kommenden Jahren durchgreifender gehandelt wird."

f) *Ist der Schutz der Witwen und Waisen gewährleistet?*

Die Einkommenssicherung für Witwen und Waisen ist in erster Linie ein Problem der Systeme sozialer Sicherung. Für die Hinterbliebenenversicherung gilt grundsätzlich das gleiche, was eben für die Alterssicherung gesagt wurde.

Über weitergehende Probleme der Witwen und Waisen lassen die nationalen Berichte keine Aussagen zu.

g) *Erbschaftsrecht*

Der Fragebogen fragt danach, ob die Erbschaftsgesetze als gerecht und angemessen betrachtet werden. Dazu stellt der *finnische* Bericht fest, die Erbschaftssteuer sei in den letzten Jahren erhöht worden. Das habe Kritik ausgelöst.

Eingehender wird für *Frankreich* berichtet, das Erbrecht - sowohl das zivile Erbrecht als auch das Erbschaftssteuerrecht - genieße die Zustimmung der öffentlichen Meinung, zumal die Erbschaftssteuersätze den Erbgang in der direkten Linie nicht sehr behinderten. Der Erbschaftssteuersatz sei insofern schwächer als in den Nachbarländern. Der Franzose liebe es, sein Vermögen seinen direkten Abkömmlingen weiterzureichen. 1968 habe man versucht, die

Erbschaftssteuer zu erhöhen. Die öffentliche Meinung habe das jedoch sehr schlecht aufgenommen.

10. SOZIALE SICHERHEIT

Die Systeme der sozialen Sicherheit stellen den Kern der Sozialpolitik in Europa dar. Die Tradition geht in einigen Ländern (insbes. Deutschland) auf das 19. Jahrhundert zurück. In anderen Ländern werden die wichtigsten Schritte erst nach dem 2. Weltkrieg getan (vor allem Großbritannien). Dies macht heute keinen Unterschied mehr in der Intensität und Wirksamkeit der Systeme sozialer Sicherung. Die soziale Sicherung zielt auf Leistungen in folgenden Fällen:

Krankheit

Invalidität, Gebrechen

Alter

Tod unter Zurücklassung Hinterbliebener

Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten

Arbeitslosigkeit

Mutterschutz

Familienlasten.

Sie tendieren insgesamt darauf, möglichst weite Bevölkerungskreise zu erfassen.

Die Einzelheiten in bezug auf

- die Abgrenzung der geschützten sozialen Risiken,
- die Gestaltung und Höhe der Leistungen,
- die erfaßten Personenkreise,
- die Organisation und
- die Finanzierung

sind jedoch so außerordentlich unterschiedlich geregelt, daß eine knappe Darstellung nicht möglich ist.

Insofern muß verwiesen werden auf die Darstellungen in:

1. U.S. Department of Health, Education and Welfare
Social Security Administration

"Social Security Programs Throughout the World 1975"
Washington 1975

2. Kommission der Europäischen Gemeinschaften
 "Vergleichende Darstellung der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften"
 9. Auflage, Brüssel - Luxemburg 1976
3. Schweizerische Bankgesellschaft Zürich (Hrsg.)
 "Soziale Sicherung in 10 Industrieländern"
 Zürich 1977
4. Association Internationale pour l'Etude de l'Economie de l'Assurance
 "Association de Genève"
 Etudes et Dossiers No 15
 "Staat - Sicherheit - Versicherung"
 Genf 1977

11. ETHNISCHE GRUPPEN

Für Europa scheint es geboten, zwischen den "ständigen" und den "unständigen" Minderheiten zu unterscheiden. Als "ständige Minderheiten" seien sprachliche, rassische usw. Minderheitengruppen verstanden, die ständig im Land leben. Die meisten europäischen Länder haben darüber hinaus aber eine fluktuierende Gruppe von ausländischen Arbeitnehmern, deren einzelne Mitglieder sehr ungleich lange im Lande bleiben, durch die Möglichkeit oder gar Absicht, das Land wieder zu verlassen, aber eine wesentlich andere Stellung einnehmen als die "ständigen" Minderheiten.

Für *Frankreich* freilich wird berichtet, dort gebe es keinerlei Minderheiten im Sinne des internationalen Rechts. "Alle Franzosen sind völlig gleich im Recht, und dieses Prinzip wird strikt angewandt."

a) Ständige Minderheiten

Über ständige Minderheiten berichtet *Finnland*. Es erwähnt die sprachliche Minderheit der Schweden und die ethnischen Minderheiten der Zigeuner, Lappen und Skult Lappen. Schließlich erwähnt der *finnische* Bericht die religiöse Minderheit der Orthodoxen. Soziale Probleme scheinen nur die ethnischen Minderheitsgruppen aufzuwerfen. Für sie werden besondere Maßnahmen insbesondere im Hinblick auf die Versorgung mit Wohnungen getroffen.

Der niederländische Bericht erwähnt die Minderheitsgruppen der Surinamesen, der Antillianer und der Südmolluker. Besondere Maßnahmen werden für diese Minderheiten im Hinblick auf das Wohnungswesen, die Beschäftigung und die Erziehung getroffen. Darüber hinaus aber ist die soziale Integration das zentrale Problem dieser Gruppen.

Norwegen hat eine kleine lappische Minderheit. Für sie sind besondere sprachliche, soziale und wirtschaftliche Vorkehrungen getroffen. Erwähnt wird im norwegischen Bericht auch eine Minderheit von Einwanderern insbesondere aus der Türkei und Pakistan.

Österreich erwähnt die slovenische Minderheit in Kärnten, die vor allem sprachliche Probleme aufwirft.

b) *Ausländische Arbeitnehmer*

Wesentlich andere Probleme stellen die ausländischen Arbeitnehmer. Die Andersartigkeit dieser Probleme ergibt sich vor allem daraus, daß

- ihr Aufenthalt (Einreise und Ausreise) der Kontrolle des aufnehmenden Landes unterliegt (ausgenommen innerhalb der europäischen Gemeinschaften, zwischen deren Mitgliedsländern Freizügigkeit herrscht),
- der ausländische Arbeitnehmer im aufnehmenden Land in der Regel für die Dauer nicht sesshaft werden soll oder will, was besondere Probleme im Hinblick auf seine Unterbringung, seine Integration, die Mitnahme seiner Familie, die Gewährleistung seiner sozialen Sicherheit über den Wechsel des nationalen Systems hinaus mit sich bringt, und
- die sprachlichen und ethnischen Minderheiten von ausländischen Arbeitnehmern sich relativ leicht vermehren können.

Der "Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften im Jahre 1976" nennt für die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Jahre 1975 folgende Zahlen:

	ausländische Arbeitnehmer in % der beschäftigten Arbeitnehmer	Arbeitnehmer aus Dritt- ländern (Nichtmitglieds- ländern der EG) in % der beschäftigten Arbeit- nehmer
Belgien	6,6	2,9
Dänemark	2,0	1,3
Deutschland (BRD)	10,3	8,1
Frankreich	10,9	9,2
Irland	0,3	0,1
Italien	0,4	0,2
Luxemburg	35,0	12,4
Niederlande	3,0	1,7
Vereinigtes Königreich	7,3	4,4

Das erhellt unschwer die Tragweite der mit den ausländischen Arbeitnehmern verbundenen Fragen. Umso erstaunlicher ist es, daß sie nur vom *niederländischen* Bericht erwähnt werden.

12. ERHOLUNG

Das Problem der Erholung ist vor allem von drei Faktoren gekennzeichnet:

- der Freizeit,
- den Erholungsmöglichkeiten und
- der sozialen und ökonomischen Fähigkeit der Erholungssuchenden, Zugang zu den Erholungsmöglichkeiten zu finden.

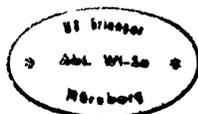
Das Problem der Freizeit war ursprünglich ein Problem der Arbeitszeit. Durch den Rückgang der wöchentlichen Arbeitszeit, der Zunahme des Urlaubs, den späteren Eintritt ins Erwerbsleben und den früheren Rückzug aus dem Erwerbsleben, der für die soziale Entwicklung in Europa kennzeichnend ist, hat sich dieses Problem eher in das Gegenteil verkehrt. Die Regierungen haben sich prinzipiell mehr damit zu beschäftigen, eine sinnvolle Verwertung der Freizeit zu ermöglichen, als damit, Freizeit zu schaffen. Eine Analyse der Freizeit findet sich im *niederländischen* Bericht:

Freizeit

Anzahl der freien Tage pro Jahr (1975) nach Berufsgruppen

	keine Antwort	unter 15	15 bis 25	26 und mehr	insgesamt
leitende Angestellte, freie Berufe, höhere u. mittlere Angestellte	4%	4%	56%	36%	100% = 196
selbständige Geschäftsleute	13%	39%	42%	6%	100% = 31
einfache Angestellte u. gelernte Arbeiter	5%	12%	68%	14%	99% = 260
ungelernte Arbeiter	3%	18%	72%	6%	99% = 97
insgesamt	5%	12%	63%	20%	100% = 584

n = 584



Freizeit ^{+) in Stunden pro Woche, nach sozialen Gruppen}

	Gruppen- durchschnitt	25% d. Gruppe haben weniger als	25% d. Gruppe haben mehr als	
beschäftigungslos	66,2	60,75	75,00	n = 54
Rentner/Pensionäre	63,8	54,25	73,50	n = 78
Hausfrauen	49,8	42,50	57,50	n = 388
Schüler, Studenten	49,2	42,75	55,50	n = 231
Teilzeitbeschäftigte (weniger als 20 Wochenstunden)	46,7	37,00	56,50	n = 44
Erwerbstätige (mehr als 20 Wochenstunden)	46,3	37,50	53,25	n = 492
insgesamt	49,8	40,75	57,50	n = 1287

Quelle: How Time is spent in the Netherlands, 1975.

^{+) Unter Freizeit werden hier frei verfügbare Stunden verstanden, d.h. die Zeit, die nach der Arbeit (Erwerbstätigkeit), Haushaltsarbeit oder Kindererziehung als Hauptaufgabe, der eigenen und/oder Kinderversorgung verbleibt und auf Erholung, Hobbies, Fortbildung, zum Ausgehen oder zur Teilnahme an Klubveranstaltungen, Parteiarbeit usw. verwendet wird.}

Unter den gegebenen Umständen hat das Vordringen der Teilzeitarbeit keine durchschlagenden Konsequenzen für die Freizeit. Teilzeitarbeit ist meistens der Einstieg in das Arbeitsleben. Ein teilweiser Rückzug dürfte selten vorkommen. Soweit die Erwerbstätigkeit reduziert wird, wird gewöhnlich eine andere Tätigkeit aufgenommen, etwa Hausarbeit oder ein Studium. Insofern wird dadurch nicht automatisch Freizeit gewonnen.

Eine Teilzeitarbeit wird meistens von solchen Personen (Frauen) neu aufgenommen, die eine andere Hauptbeschäftigung damit verbinden, etwa ein Studium oder die Versorgung eines Haushalts mit kleinen Kindern.

Die *Bereitstellung von Erholungsmöglichkeiten* hat zwei Aspekte: da sind zunächst einmal die natürlichen Erholungsmöglichkeiten (Erholungslandschaften), die gleichermaßen erschlossen und erhalten werden müssen. Auf der anderen Seite sind die sportlichen, kulturellen usw. Institutionen zu sehen, die bereitgestellt werden müssen. Vor allem der *finnische* Bericht hebt hervor, daß kulturelle Möglichkeiten intensiv über das ganze Land ausgebreitet sind.

Der *französische* Bericht hebt die Rolle hervor, welche die Massenmedien hinsichtlich der Hebung der Qualität der Freizeit spielen. Jedoch fülle gerade das Fernsehen diese Rolle nicht ganz aus. Frankreich berichtet ferner über Bemühungen um eine kulturelle Dezentralisation, ferner über die Bereitstellung von Jugendhäusern, Kulturhäusern und Bibliotheken. Hinsichtlich der *schichtenspezifischen* Verteilung der Möglichkeit, im Urlaub zu verreisen, erwähnt der *französische* Bericht folgendes: Die Zahl derer, die im Urlaub verreise, habe sich von 1964 bis 1976 von 44% auf 54% erhöht. An der Spitze lägen seit 12 Jahren mit 87% die Angestellten. Hier sei offenbar das Maximum bereits erreicht. Die am meisten benachteiligte Gruppe seien die Landwirte. Jedoch habe sich auch hier der Anteil derer, die eine Urlaubsreise antreten, gesteigert, und zwar von 12% im Jahre 1964 auf 17% im Jahre 1976.

Soziale Schranken im Zugang zu Freizeitgelegenheiten können vor allem klassenspezifischer und rassischer Natur sein. Die nationalen Berichte erwähnen dergleichen nicht.

Für *Frankreich* wird berichtet, daß der Aufschwung der letzten Jahrzehnte einem Zustand gewichen sei, in dem sich die Bevölkerung nicht mehr erneuere. Dies sei gefährlich. Insbesondere könne die Finanzierung der Renten in Frage gestellt werden, zumal sich die Lebenserwartung erhöht. Von hierher müsse man sich fragen, ob die weitere und allgemeine Herabsenkung des Rentenalters ein realistisches Ziel sei.

Im *portugiesischen* Bericht wird darauf hingewiesen, daß die Bevölkerung vor allem durch den Rückfluß portugiesischer Staatsbürger aus den ehemaligen Kolonien gewachsen sei und weiterhin wachse. Mehr als eine halbe Million Bürger seien auf diese Weise ins Land gekommen. Zwischen 1976 und 1977 sei so die

Bevölkerung um 6% gewachsen. Etwa 50% der Rückkehrer seien jünger als 21 Jahre. Etwa 2% seien älter als 65 Jahre. Die Wirkungen würden besonders auf dem Wohnungssektor (lange Wartezeiten), in der Berufsausbildung (Fehlen von Programmen zur Berufsvorbereitung und Umschulung, Überbelegung der Schulen usw.), auf dem Arbeitsmarkt und in dem (überlasteten) Gesundheitswesen spürbar. Hinzu komme, daß in der gleichen Zeit, in der diese Rückkehr aus den Kolonialländern eingesetzt habe, die Auswanderung nach anderen europäischen Ländern (nach Amerika, Australien usw.) abgesunken sei.

Wirtschaftliche Schwierigkeiten im Zugang zu Erholungsmöglichkeiten sind primär eine Frage der Einkommenspolitik. Soweit es um sportliche, kulturelle usw. Institutionen geht, sind sie auch eine Frage der Preispolitik dieser Institutionen. Weitgehend finden sich spezifische Subventionen für solche Zwecke. Der *niederländische* Bericht erwähnt eine generelle Hilfe für die Alten, sich Erholungsmöglichkeiten zunutze zu machen ("Pas. 65").

Besonders eingehend treten die eben skizzierten Probleme im *deutschen* Bericht hervor. Dem deutschen Bericht ist eine Reihe von Studien beigelegt, die von der Bundesregierung verfaßt wurden, und deren Titel die Problematik veranschaulichen:

- Chancenungleichheit in der Freizeit;
- der Zusammenhang zwischen den sozialen Möglichkeiten in der Freizeit und dem Inhalt der Freizeit;
- zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten von Freizeit und ihren Folgen;
- Information über die Möglichkeiten, Freizeit zu nutzen;
- Strukturen der Freizeit;
- Finanzierung, Trägerschaft und Organisation von Angeboten zur Nutzung der Freizeit;
- Freizeitberufe;
- Freizeitmöglichkeiten für Familien.

13. ENTWICKLUNG DER BEVÖLKERUNG

Statistische Angaben zu dieser Frage wurden bereits oben in Teil A unter Ziffer 3 gemacht. Bevölkerungsprobleme, wie sie von der Frage verstanden wer-

den (Bevölkerungswachstum, Einwanderung, Auswanderung), haben einen spezifisch nationalen Charakter. Sie hängen nicht nur von den objektiven Verhältnissen ab, sondern auch von der Bewertung durch die nationale politische Gemeinschaft. Beides variiert sehr stark über Europa hin. Dabei scheinen die Haltungen zur Familienplanung und zum natürlichen Bevölkerungswachstum ebenso zu differieren wie der Umfang und die Motive von Ein- und Auswanderung. Zu letzteren ist für Europa nicht zuletzt die Polarität zwischen "echter" Ein- und Auswanderung und der Wanderung der Arbeitnehmer kennzeichnend. Diese wiederum ist in gewissen Freiräumen (EG, nordische Länder) mehr erleichtert als zwischen anderen Teilen Europas. Darum ist es nicht möglich, unabhängig von den nationalen Berichten einen Überblick zu geben. Die nationalen Berichte nehmen jedoch nur sehr ungleich zu dieser Frage Stellung.

Der *deutsche* Bericht verweist auf eine amtliche Unterlage, wonach in der Bundesrepublik eine Tendenz zur Bevölkerungsabnahme bestehe, die sich gegenwärtig jedoch nicht weiter verschärfe. Er verweist weiter auf eine Unterlage, wonach sich aus dieser Tendenz, insbesondere aus dem Rückgang der Geburtenrate, Probleme für die künftige Gewährleistung der sozialen Sicherung ergeben.

Der *israelische* Bericht erwähnt, daß das "Demographische Zentrum" des Landes für die Bevölkerungsentwicklung verantwortlich sei. Eine geburtenfreundliche Politik sei notwendig. Gleichwohl müsse aber respektiert werden, daß die Familien ihre Entwicklung selbst zu planen hätten, und jedes Kind ein erwünschtes Kind sein soll.

Der *niederländische* Bericht betont, die Niederlande seien relativ dicht bevölkert. Dies bringe Probleme der gleichmäßigen Verteilung mit sich - sowohl der Einwohner als auch der Beschäftigung. Das Bevölkerungswachstum gehe zurück und zwar mehr als erwartet.

Der *norwegische* Bericht betont, die Altersstruktur habe sich seit 1950 stark verschlechtert. Die Zahl der über 65jährigen Personen sei um 60% angewachsen, während die Bevölkerung insgesamt um 20%, die Gruppe der 20- bis 64jährigen sogar nur um 10% angewachsen sei. Die Geburtenrate sei zurückgegangen, und zwar von 17,6 pro 1000 im Jahre 1969 auf 13,3 pro 1000 im Jahre 1976. Gleichwohl könne man nicht sagen, Norwegen habe ein Bevölkerungsproblem. Norwegen habe dementsprechend auch keine Bevölkerungspolitik.

Österreich habe die zweitälteste Bevölkerung der Welt nach der DDR. Das Durch-

schnittsalter liege bei 36,4 Jahren. Jedoch sei insofern eine Wende zu erkennen.

Am eingehendsten nimmt *Finnland* zur Bevölkerungsfrage Stellung. Das Bevölkerungswachstum habe sich entwickelt wie folgt:

1970 - 75	+ 125 000 Personen
1976 - 80	+ 90 000 Personen
1981 - 85	+ 66 000 Personen
1986 - 90	- 5 000 Personen

Der Bericht schließt mit den folgenden bevölkerungspolitischen Empfehlungen:

"Nach Meinung der Sachverständigen wird es vor allem auf folgende Maßnahmen und Verbesserungen ankommen, wenn Finnland sein Bevölkerungsproblem überwinden will:

1. Mehr Kinderfreundlichkeit und mehr Familienfreundlichkeit, zusätzlich größere Rücksicht auf Kinder und Familien bei der Gemeindeplanung und der Gesellschafts- und Gemeinwesenplanung,
2. Hilfe für junge Paare bei der Wohnungsbeschaffung zu günstigen finanziellen Bedingungen,
3. Beträchtliche Erhöhung des Kindergeldes für Kinder unter sieben Jahren, so daß innerhalb von fünf Jahren das Kindergeld für jedes Kind auf ein Drittel des Mindestlohnes angehoben wird,
4. Gleichstellung der häuslichen Pflege für Kinder unter dem schulpflichtigen Alter mit außerhäuslicher Tätigkeit, unter Berücksichtigung der Kinderzahl und der Dauer der häuslichen Pflege, so daß die Pflegeperson für diese Jahre einen ausreichenden Anspruch in der Sozial- und Rentenversicherung erwirbt,
5. Ausbau von Tagespflegestellen und Einrichtung eines Hauspflege-Haushaltshilfe-Systems,
6. Wiedereinführung von Darlehen - in ausreichender Höhe und zu zeitgemäßen Bedingungen - für die Haushaltsgründung und
7. Unterstützung für die Bevölkerungs- und Familienforschung, Beobachtung der Bevölkerungsentwicklung und Weiterentwicklung der Bevölkerungsprognosen."

14. POLITISCHE PARTIZIPATION

Im Zusammenhang dieses Berichts muß die Frage nach der politischen Partizipation vor allem in folgenden Ebenen gesehen werden:

- in der allgemeinen *politischen* Ebene, d.h. als Frage nach der demokratischen Struktur eines Landes. Hier hat die Frage nach der Partizipation drei Richtungen. Die eine Richtung ist die der *herkömmlichen "formellen" demokratischen Organisation* (Wahlen, Parlamente, verantwortliche Regierungen, Volksabstimmungen und andere Formen unmittelbarer Demokratie usw.). Die zweite Richtung ist die Selbstorganisation der Gesellschaft und die Verbindung von Staat und Gesellschaft, wie sie durch *Verbände* hergestellt wird (Gewerkschaften, Interessenverbände, Verbraucherschutzorganisationen, Wohltätigkeitsverbände usw.). Die dritte Richtung ist die im *modernen Sinne "partizipatorische"*. Sie ist daraus erwachsen, daß in vielen Ländern die klassischen Formen der politischen Partizipation sowie der Selbstorganisation der Gesellschaft in Verbänden nicht mehr genügt zu haben scheinen. Deshalb haben sich neue Formen herausgebildet, mit denen Gruppen von Bürgern einen aktuellen und meist informellen Einfluß auf konkrete Entscheidungen erstrebt und oft auch gewonnen haben. Im deutschsprachigen Bereich hat sich hierfür das unübersetzbare Wort "Bürgerinitiativen" gebildet.

Der *französische* Bericht hebt hierzu hervor, daß die tatsächliche Gleichheit der Chancen, sich am politischen Prozeß zu beteiligen, noch nicht voll gewährleistet ist. Ein jüngster Schritt in diese Richtung sei ein Gesetz, das darauf zielt, die Kandidatur von Arbeitnehmern für politische Mandate zu erleichtern (Urlaub für den Wahlkampf, Garantie der Wiedereinstellung nach Auslaufen des Mandats).

- Die andere Ebene ist die *spezifisch sozialpolitische*. Dabei geht es einmal darum, die Menschen gerade an den sozialpolitischen Maßnahmen und Institutionen, die sie betreffen, zu beteiligen. Es geht also etwa um die Organisation der Insassen von Heimen zu deren Selbstverwaltung, um die Mitbestimmung in Betrieben, um die Organisation von Selbsthilfe-Gruppen. Es geht aber auch darum, Minderheits- und andere Randgruppen der Gesellschaft durch Willensbildung zum Selbstbewußtsein zu bringen und durch Artikulation ihrer Meinungen und Interessen mit der Gesamtgesellschaft in Berührung zu bringen, sie in die Gesamtgesellschaft zu integrieren.

Hinsichtlich der herkömmlichen politischen Organisation hat Europa eine lange Tradition. Westlich des "Eisernen Vorhangs" ist diese Demokratie in Europa derzeit allgemein. In besonderem Maße eindeutig ist der *französische* Bericht. Nach ihm werden die Menschenrechte in Frankreich in jeder Hinsicht vollkommen respektiert. Sowohl die Sicherheit der Franzosen als auch die aller, die in Frankreich wohnen, sei "total".

Weitere Formen der politischen Partizipation aus anderen Gruppen als politischen Parteien hebt vor allem der *israelische* Bericht hervor.

Die Beteiligung der Betroffenen an spezifisch sozialen Maßnahmen und Institutionen hebt vor allem der *deutsche* Bericht hervor. Allerdings handelt es sich dabei vor allem um eine Zielsetzung, von der nicht behauptet werden kann, sie sei allgemein realisiert. Der *britische* Bericht hebt vor allem die Spannung hervor, die zwischen den Vorzügen der Partizipation und der Einbuße an Effizienz besteht, die mit der Partizipation immer verbunden ist. Der *israelische* Bericht erwähnt die Aktivierung der Betroffenen durch Nachbarschaftsräte und lokale spezielle Gruppen. Der israelische Bericht führt schließlich auch aus, daß Partizipation besonders erforderlich ist, um Einwanderer aus Ländern zu integrieren, denen eine demokratische Tradition fehlt. Partizipation sei auch wichtig, um Gemeinschaften zu stützen, die einem raschen Wandel ausgesetzt seien.

15. MENSCHENRECHTE

Die Gemeinsamkeit und Tradition der europäischen Länder in bezug auf die Menschenrechte kommt heute vor allem zum Ausdruck in den einschlägigen Instrumenten des Europarates.

- Das europäische Vorbild des "Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen" vom 19. Dezember 1966, dem viele europäische Länder bereits beigetreten sind, ist die "Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten" vom 4. November 1950, die in Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, Österreich, der Schweiz, Schweden, der Türkei, dem Vereinigten Königreich und Zypern gilt, und mit einem überaus wirksamen Sanktionsapparat (gehandhabt von der Europäischen Menschenrechtskommission und dem

Europäischen Menschenrechtsgerichtshof) ausgestattet ist.

- Das europäische Vorbild des "Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte" vom 19. Dezember 1966 der Vereinten Nationen ist die "Europäische Sozialcharta" vom 18. Oktober 1961, die freilich in weitaus weniger Ländern gilt: Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Norwegen, Österreich, Schweden, Vereinigtes Königreich und Zypern.

Daß im nationalen Rahmen Unterschiede bestehen, ist nicht zu leugnen. Jedoch ändert das nichts Grundsätzliches an der Anerkennung der Menschenrechte. Und die nationalen Berichte betonen dies, soweit sie es überhaupt für nötig halten, dazu Stellung zu nehmen.

Daß soziale Rechte (wie sie in der Europäischen Sozialcharta niedergelegt sind) anderen Bedingungen der Verwirklichung unterliegen als Freiheitsrechte (wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention geregelt sind), ist klar. So ist etwa das Recht auf Arbeit davon abhängig, daß hinreichend Beschäftigungsmöglichkeiten hergestellt werden können. Für die Verwirklichung von Freiheitsrechten genügt weithin der staatliche Respekt vor dieser Freiheit. Für die Verwirklichung sozialer Rechte ist eine wirtschafts- und sozialpolitische Leistung notwendig. Sie ist nicht immer möglich. Vor allem aber kann es dazu kommen, daß durch ihre Verwirklichung mehrere soziale Rechte untereinander in Konflikt geraten. Das mindert die Bedeutung der sozialen Rechte. Gleichwohl ist die grundsätzliche Anerkennung der sozialen Rechte kaum weniger stark als die grundsätzliche Anerkennung der politischen und Freiheitsrechte.

Der *israelische* Bericht hebt hervor, daß Israel die Menschenrechte anerkenne, obwohl es an einer verfassungsrechtlichen Formulierung der Menschenrechte, wie ja an einer Verfassung im üblichen Sinne überhaupt, fehle.

16. DIE SCHWIERIGSTEN SOZIALEN PROBLEME

Diese Frage kann nur aufgrund konkreter Erfahrung von subjektiver Bewertung beantwortet werden. Deshalb muß sich der Berichterstatter hier vollends auf die Wiedergabe der nationalen Berichte beschränken. Der *niederländische* Bericht vermerkt hier:

"Es ist wissenschaftlich erwiesen, daß es eine konzentrierte Form von *Unterprivilegierung im Bereich menschlichen Wohlbefindens* gibt.

Von entscheidender Bedeutung scheinen insbesondere zu sein:

- die Integration von *Minderheitsgruppen*,
- die *Langzeitarbeitslosigkeit*,
- das Ansteigen der *Kriminalität*."

Der *norwegische* Bericht nennt die Arbeitslosigkeit als schwierigste soziale Frage. Der *portugiesische* Bericht hebt das Problem der Rückwanderer aus den früheren Kolonien hervor.

Auch der *französische* Bericht nennt die Arbeitslosigkeit. Er fügt hinzu, wahrscheinlich könne die Arbeitslosigkeit nur durch eine umfassende Neugestaltung des Arbeitslebens überhaupt gemeistert werden. Eine solche könnte einerseits in der Verstärkung der "quarternären" Aktivitäten (im sozialen Bereich, bei der Verbesserung der Lebensverhältnisse usw.), andererseits in einer Reduktion der beruflichen Arbeitszeit bestehen.

Der Bericht für das *Vereinigte Königreich* versteht sich offenbar insgesamt als ein Bericht über - nicht so sehr wohl die brennendsten als - die wichtigsten Fragen der Sozialpolitik. Als solche behandelt er:

- das Erfassen und Definieren der sozialen Bedürfnisse, die Ermittlung der stets knappen Ressourcen und die entsprechende Setzung von Prioritäten;
- die Spannung zwischen Effizienz und Partizipation;
- die Spannung zwischen Uniformität und Vielfalt;
- die Problematik der Spezialisierung (z.B. im Hinblick auf notwendige spezielle berufliche Fähigkeiten oder in Richtung auf einzelne Gruppen);
- die Spannung zwischen Grundsatzpolitik und Praxis, zwischen Management und Einzelfallarbeit, zwischen Bürokratie und Sozialarbeit;
- die Spannung zwischen staatlich oder kommunal organisierten und erbrachten Leistungen und gesellschaftlich oder privat erbrachten oder auch organisierten Leistungen;
- die richtige Organisation von sozialen Diensten in Staat und Kommunen;
- die Spannung zwischen der Professionalisierung der sozialen Dienste und ihrem allgemeinen und persönlichen Charakter;
- die Harmonisierung im Gesamtbereich der Sozialpolitik.

Der britische Bericht schließt dann mit folgenden Thesen:

- "1. Die Nachfrage nach sozialen Leistungen kann nicht befriedigt werden. So sehr wir auch wünschen mögen, mehr zur Förderung des menschlichen Wohlbefindens zu tun, so müssen wir doch angesichts der knappen verfügbaren Mittel Prioritäten setzen.
2. Um unsere Strategie der Prioritätensetzung und bestmöglichen Ressourcennutzung verbessern zu können, werden wir manche seit langer Zeit gehegten Ansichten aufgeben und sogar in der Gewährung von Leistungen Abstriche machen müssen.
3. Dies kann wiederum nur geschehen, wenn die breite Öffentlichkeit größeres Verständnis für die wirklichen Alternativen aufbringt, wenn also die Mitbürger positiv reagieren.
4. Damit die Öffentlichkeit besser verstehen kann, um was es hier geht, brauchen wir bessere Untersuchungen über die verschiedenen Vorhaben und Maßnahmen, neue strategische Ansätze und schließlich einleuchtende Darstellungen der gesamten Problematik.
5. Im Bereich der persönlichen sozialen Dienste, denen wir ganz besondere Aufmerksamkeit gewidmet haben, besteht eine Reihe von Herausforderungen. Auf diese sollten wir nach der Methode von Versuch und Irrtum reagieren. Außerdem sollten wir unsere Aktionen mit größerer Aufgeschlossenheit diskutieren und sie einer objektiven Überprüfung nach strengeren Maßstäben unterziehen. Die für soziale Dienste zuständigen Dienststellen verfügen über die besten Möglichkeiten hierfür.
6. Wir sollten uns viel mehr dessen bewußt werden, was auf dem Gebiet der persönlichen Fürsorge durch Familie, Nachbarschaft, Arbeitskollegen, Freunde und überhaupt durch nicht-staatliche Aktivitäten - sei es von freiwilligen Organisationen oder durch Selbsthilfe von Gemeinwesengruppen - geleistet werden kann, und wir sollten diese eher informellen Beziehungsgeflechte nicht nur als Ergänzung für die pflichtgemäßen Leistungen der öffentlichen Hand betrachten.
7. Abschließend sei darauf hingewiesen, daß, wie von Peter Kaim-Caudle betont wurde, zwar die Gleichheit der Menschen in einem Lande vor dem Gesetz und in der Politik keinen unmittelbaren Einfluß auf die soziale Gerechtigkeit in anderen Ländern hat, daß aber für die wirtschaftliche Gleichheit etwas anderes gilt. Wenn wir auch weiterhin in unserem eigenen Lande das mensch-

liche Wohlbefinden durch Verringerung der wesentlichsten Ungerechtigkeiten, die sich aus wirtschaftlicher Ungleichheit ergeben, abzubauen versuchen, so müssen wir dabei doch aus ethischen und Vernunftgründen zugleich die wirtschaftliche Ungleichheit zwischen dem eigenen Land und anderen, ärmeren Ländern im Auge haben. In dem hier vorgelegten Bericht wurde allerdings nicht darauf eingegangen, ob und wie in den siebziger Jahren etwas zur Verringerung dieser wirtschaftlichen Ungleichheiten geschehen ist, denn dies war das Thema des vorigen Berichtes des ICSW. Doch muß diese Frage ebenfalls in die Tagesordnung aufgenommen werden, wenn wir uns mit den Herausforderungen für die achtziger Jahre befassen."

Der *österreichische* Bericht nennt allgemein die Bekämpfung der Armut.

Besonders eingehend ist der *israelische* Bericht. Er nennt das Wohnungsproblem und ganz besonders das Problem der Einwanderer aus allen Teilen der Welt. Der israelische Bericht hebt auch ganz besonders das Problem der sozialen Unruhe unzufriedener Gruppen hervor, die sich mit ungerechtfertigter Intensität durchsetzen.

Der *portugiesische* Bericht stellt fest, das portugiesische Komitee sei 1965 als letztes Nationalkomitee in Europa gegründet worden. Die Initiative sei vom ICSW ausgegangen. Die Aktivitäten hätten sich zunächst auf die internationalen Kontakte konzentriert. Für die Zukunft sehe man eine Aufgabe vor allem darin, zur Eingliederung Portugals in die Europäischen Gemeinschaften und zur weiteren Vertiefung der Partizipation an der internationalen Gemeinschaft beizutragen. Nach innen bleibe zu hoffen, daß das Komitee dazu beitragen könne, der portugiesischen Gesellschaft zu helfen, ihre sozialen Asymmetrien zu verringern und den Weg des sozialen Fortschritts zu einer gerechteren Gesellschaft einzuschlagen. Dabei strebe man eine harmonische Konkurrenz zwischen dem öffentlichen und dem privaten Faktor sowie zwischen beruflichen und nicht-beruflichen Kräften an, desgleichen die Kooperation von Sozialarbeitern und Klienten.

17. AKTIVITÄTEN UND BEDEUTUNG DES NATIONALEN KOMITEE DES ICSW

Hierzu legt das *belgische Komitee* seinen Jahresbericht für 1975 vor, der von der Teilnahme an internationalen Veranstaltungen des ICSW und an Aktivitäten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und des Europarats berichtet.

An internen Aktivitäten werden Arbeitstagungen und Publikationen genannt.

Der Bericht des *niederländischen Komitees* erwähnt Ähnliches, betont darüber hinaus aber seine Befassung mit einzelnen Problemen und Vorhaben der Nationalpolitik. Der *französische* Bericht vermerkt, daß "wie in allen entwickelten Ländern" in Frankreich eine große Zahl spezifischer Organisationen besteht, die sich der sozialen Aufgaben wirkungsvoll annehmen. Die Rolle des französischen Nationalkomitees könnte vor allem darin bestehen, zur notwendigen Harmonisierung dieser verschiedenen Aktivitäten beizutragen.

In größerem Umfang berichtet der *deutsche Landesausschuß* über die Durchführung von internationalen Veranstaltungen in Verbindung mit den Vereinten Nationen, mit deren Nationalkomitees und in afrikanischen Ländern.

18. DIE ROLLE DES ICSW

Zu dieser Frage hat *Italien* eingehend Stellung genommen. Es wünscht eine Intensivierung der internationalen Aktivitäten des ICSW, insbesondere eine bessere Vorbereitung der internationalen Konferenzen. Italien schlägt weiter die Einsetzung ständiger Arbeitsgruppen vor, die sich mit einzelnen Problemen besser befassen könnten. Die regionalen *Symposien* sollten besser mit den internationalen Konferenzen abgestimmt werden. Und die Abstände zwischen den internationalen Konferenzen sollten länger sein. Das Niveau der internationalen und regionalen Konferenzen sollte insgesamt höher sein.

Der Bericht der *Niederlande* bemerkt, das Ziel des ICSW, ein internationales Forum für sozialpolitische Probleme zu sein, sollte aufrecht erhalten werden. Der ICSW sollte ein Netz von Beziehungen schaffen, das auch bilaterale Beziehungen zwischen den nationalen Komitees erleichtert. Schließlich sollte der ICSW dazu beitragen, weltweit Informationen über Sozialpolitik und soziale Probleme auszutauschen.

Der *französische* Bericht nimmt Bezug auf seine Aussage zur nationalen Rolle des französischen Nationalkomitees. In Analogie dazu könne - neben den vielen anderen internationalen Organisationen - der ICSW nur eine bescheidene, wohl aber nützliche Rolle spielen, um das Wohlergehen der Menschen auf der Welt zu fördern.