

Brösse, Ulrich

Article — Digitized Version

## Das Wesen der Sozialpolitik in Spanien

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Brösse, Ulrich (1963) : Das Wesen der Sozialpolitik in Spanien, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 43, Iss. 8, pp. 339-344

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133329>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Das Wesen der Sozialpolitik in Spanien

Ulrich Brösse, Madrid

Der spanischen Sozialpolitik fehlt eine klare Linie. Deshalb stellen viele sozialpolitische Entscheidungen Einzelmaßnahmen dar, die häufig auf Grund einer augenblicklichen Notwendigkeit oder auf Grund politischer Erwägungen gefaßt werden, deren praktischer Erfolg aber nicht immer gewährleistet oder richtig voraussehbar ist. Ein Bericht über die spanische Sozialpolitik läßt sich deshalb auch nicht von definierten sozialpolitischen Programmen her aufbauen, sondern muß notwendigerweise auf eine Sammlung und Zusammenfassung der Wirklichkeit hinauslaufen, von der her man dann Rückschlüsse auf die sozialpolitische Haltung von Staat und Gruppen ziehen kann. Der vorliegende Bericht behandelt die großen Gebiete der Sozialversicherung und des Ausbildungswesens und schließt daran einige Betrachtungen über Wanderungen, sozialen Wohnungsbau und die Stellung der Gewerkschaften gegenüber der Sozialpolitik.

In der Zeit vor dem Bürgerkrieg hatte ein nur sehr unvollkommenes Sozialversicherungssystem in Spanien bestanden, das sich im wesentlichen aus einer auf einen begrenzten Kreis von Arbeitnehmern beschränkten Altersversicherung (1919), einer Mutterschaftsversicherung (1929) und einer Unfallversicherung (1932) zusammensetzte. Das Nationale Versicherungsinstitut, das schon im Jahre 1908 gegründet und dem der Aufbau der spanischen Sozialversicherung übertragen worden war, setzte im neuen spanischen Staat seine Arbeit mit der Errichtung einer Familienhilfe (Subsidio Familiar), einer Alters- und Invalidenversicherung und einer Krankenversicherung fort.

### *Schwerpunkt Familienhilfe auf privater Basis*

Bezeichnend für Spanien ist, daß die erste dieser Versicherungen eine Familienhilfe (1938) darstellt. Damit sollte die Bedeutung der Familie für das Volk hervorgehoben und ihr staatlicher Schutz gegeben werden. Infolge mangelnder staatlicher Zuschüsse für die neuen Versicherungen ging man jedoch sehr bald dazu über, aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer für die Familienhilfe auch die Kranken- und Altersversicherung mit zu finanzieren. Die Leistungen der Familienhilfe wurden eingefroren und stellen heute keine wirkliche Beihilfe mehr dar (z. B. für 3 Kinder zusammen 90 Ptas<sup>1)</sup> im Monat; für 12 Kinder allerdings 4500 Ptas).

<sup>1)</sup> 1 Peseta etwa 0,07 DM.

Schon kurze Zeit nach Errichtung der Familienhilfe wurde deshalb eine neue Familienunterstützung geschaffen, die heute eine der wirksamsten „Sozialversicherungen“ ist. Allerdings wich man dabei von der staatlichen auf eine private Basis ab, was zu erheblichen Ungerechtigkeiten gegenüber einzelnen Arbeitnehmergruppen geführt hat. Der „Plus Familiar“ (Familienzuschlag) basiert nämlich darauf, daß jedes Unternehmen einen bestimmten Prozentsatz der Lohnsumme in einen Fonds einzahlen muß, der in jedem Unternehmen eingerichtet worden ist und der jeden Monat unter die Belegschaft verteilt wird. Nach einer Skala hat jeder Arbeitnehmer gemäß seinem Familienstand eine Anzahl von Punkten. Die Skala beginnt mit 5 Punkten für den verheirateten Ehemann, gewährt zunächst für jedes Kind einen weiteren Punkt und steigt dann ab 3 Kindern leicht progressiv an. Bei der Berechnung des Wertes eines Punktes wird so vorgegangen, daß der Inhalt des Fonds durch die Gesamtzahl der Punkte aller Arbeitnehmer geteilt wird. Wert/Punkt mal Anzahl der Punkte des Arbeitnehmers ergibt den Familienzuschlag.

Der von den Unternehmen in den Fonds einzuzahlende Betrag schwankt stark. Er liegt im Baugewerbe z. B. bei 20 % der Lohnsumme, in der Elektrobranche bei 28 %. Da die Löhne im Baugewerbe an sich schon niedriger sind als z. B. in der Elektro- oder Metallbranche, ist es erklärlich, daß der Wert des Punktes in den verschiedenen Industriezweigen sehr variiert. Besonders benachteiligt ist auch die Landwirtschaft mit ihren niedrigen Löhnen. Abstufungen bestehen auch zwischen den Unternehmen, in denen viele Familienväter und wenige Ledige beschäftigt sind, und solchen, in denen das Verhältnis umgekehrt ist. In „günstigen“ Unternehmen liegt der Wert des Punktes bei etwa 200 Ptas je Monat, in „ungünstigen“ manchmal unter 100 Ptas je Monat.

Ein Gesetz vom Anfang vorigen Jahres brachte eine völlige Neuregelung und Vereinheitlichung der beiden Familienunterstützungen. Durch einen nationalen Ausgleichsfonds sollten die bestehenden Niveauunterschiede im Wert der Punkte gemildert werden. Das Gesetz fand jedoch keine Anwendung und wurde Anfang dieses Jahres offiziell außer Kraft gesetzt. Der Grund soll einmal in ungenügenden Berechnungen über die Auswirkungen der neuen Regelung liegen. Zum anderen hat jedoch auch zweifellos der Druck der „günstigen“ Unternehmen sowohl von seiten der Ar-

beitnehmer als auch von seiten der Arbeitgeber eine Rolle gespielt. Der Einfluß der Interessengruppen auf den Staat ist in Spanien sehr stark. Die Geschichte des neuen Gesetzes über die Familienhilfe bietet dafür ein deutliches Beispiel.

#### ***Unzureichende Leistungen der staatlichen Alters- und Invalidenversicherung . . .***

Kurz nach dem „Subsidio Familiar“ wurden dann eine Alters- und Invalidenversicherung und eine Krankenversicherung ins Leben gerufen. Der Kreis der Begünstigten war zunächst sehr eng gezogen und wurde im Laufe der Jahre immer weiter ausgedehnt. Heute sind alle spanischen Arbeitnehmer eingeschlossen, die für fremde Rechnung arbeiten, älter als 14 Jahre, Hand- oder Geistesarbeiter sind und in einem festen oder nicht festen Arbeitsverhältnis stehen oder in Heimarbeit tätig sind. Die Einkommenshöchstgrenze liegt zur Zeit noch bei 40 000 Ptas, soll aber bald auf 66 000 Ptas in der Krankenversicherung erhöht werden und in der Alters- und Invalidenversicherung ganz fortfallen. Ausgeschlossen bleiben mithelfende Familienangehörige und Gruppen oder Berufszweige, für die Sonderbestimmungen gelten. Solches ist z. B. bei den Beamten und der großen Zahl der im Haushalt oder in der Landwirtschaft Beschäftigten der Fall.

Der wunde Punkt der staatlichen Alters- und Invalidenversicherung sind die unzureichenden Leistungen. Die Unterstützungen werden den Versicherten in Form fester Beträge gewährt, die keine ausreichende Anpassung an die stark gestiegenen Lebenshaltungskosten erfahren haben. Alters- und Invalidenpensionen von 400 Ptas monatlich für Pensionäre ohne Anrecht auf eine Pension einer „Mutualidad“ oder von 250 Ptas mit Anrecht sind völlig unzureichend. Witwen beziehen 50 % der Beträge.

#### ***. . . führten zur Schaffung eines halbprivaten Versicherungssystems***

Abgesehen von den ungenügenden Leistungen der vom Nationalen Versicherungsinstitut verwalteten Versicherungen litt und leidet das staatliche Versicherungssystem unter organisatorischen Mängeln, die den Versicherten erhebliche Schwierigkeiten und Unannehmlichkeiten bereiten. Auf Grund dieser Schwächen und aus politischen Gründen wurde Ende der 1940er Jahre ein neues Sozialversicherungssystem unabhängig vom Nationalen Versicherungsinstitut und abhängig vom Arbeitsministerium errichtet. Dieser neu geschaffene „Mutualismo Laboral“ zeigt die gleiche Tendenz, wie sie auch beim „Plus Familiar“ festzustellen war: nämlich Abkehr von einer staatlichen Versicherung, Dezentralisation und Verlagerung der Schwerpunkte näher an die einzelnen Industrien und Wirtschaftszweige. Der Mutualismo Laboral besteht darin, daß sich nach Wirtschaftszweigen, Branchen oder auch Einzelunternehmen getrennte sog. „Mutualidades Laborales“ (zu übersetzen etwa mit „Berufsversicherungsvereine“), Institutionen ähnlichen Namens oder Betriebskassen bilden können, deren Leistungen aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf-

gebracht werden. Diese voneinander unabhängigen Mutualidades u. ä. stellen einen Zwitter zwischen staatlicher und privater Versicherung dar. Auf der einen Seite ist die Mitgliedschaft bei Einkommen bis zu 7000 Ptas im Monat Pflicht. Der Staat überwacht durch das Arbeitsministerium alle Berufsversicherungsvereine. Auf der anderen Seite hat jede Mutualidad oder Betriebskasse ihre eigene Satzung, in der in bestimmten Grenzen Beiträge und Leistungen festgelegt werden können. Dieser private Charakter des Mutualismo Laboral hat verständlicherweise zu einer Diskrepanz der Sozialversicherungsbedingungen in den Wirtschaftssektoren geführt.

#### ***Leistungen des „Mutualismo Laboral“***

Der Mutualismo Laboral zählt heute fast 100 Einzelversicherungen. Ihre normalen Leistungen bestehen aus Alters- und Invalidenrenten, Pensionen für lang dauernde Krankheiten, wenn die staatliche Versicherung nicht mehr zahlt, Waisenpensionen und Sterbe-, Heirats- und Geburtsunterstützungen. Daneben werden Sonderleistungen gewährt, wie z. B. Kredite für den sozialen Wohnungsbau oder Gelder für die Berufsausbildung. Eine ausgesprochene Ergänzung zur staatlichen Versicherung sind die Alters- und Invalidenpensionen. Die Altersrente bewegt sich zwischen 40 bis 50 % des der Berechnung zugrunde liegenden Lohnes für eine Pensionierung bei 60 Jahren, 65 bis 75 % bei einer Pensionierung mit 65 Jahren und 80 bis 90 % bei einer Pensionierung mit 70 Jahren. Man beachte die hohe Altersgrenze. Sie bewirkt einerseits, daß viele Arbeitnehmer versuchen, möglichst lange zu arbeiten, um ihre Pension zu verbessern. Andererseits haben die Unternehmen kein großes Interesse an der Beschäftigung alter Leute wegen ihrer geringen Leistungsfähigkeit. Einige Betriebe beschreiten deshalb den Weg, ihnen freiwillig eine Ergänzung zur Pension der Mutualidad zu zahlen, um damit eine frühere Pensionierung reizvoll zu machen. Für die Ehefrau und jedes berechnete Kind erhöht sich die Pension um 10 %. Die Invalidenrente darf 80 % des Lohnes, unabhängig vom Alter, nicht unterschreiten. Witwen erhalten 30 bis 40 %, in einigen Wirtschaftszweigen auch 50 %, des Lohnes des Ehemannes.

Scheint mit diesen Zahlen des Mutualismo Laboral das Problem in der Alters- und Invalidenversicherung auf den ersten Blick gelöst, so täuschen die Prozentsätze doch über eine Tatsache hinweg. In der gesamten spanischen Sozialversicherung werden Beiträge und Leistungen auf den Berechnungslohn bezogen. Dieser liegt oft erheblich unter der wirklichen vom Unternehmer gezahlten Lohnsumme, so daß auch die Pensionen des Mutualismo Laboral sehr unzureichend sind. (Eine Ausnahme gilt für die Unfallversicherung, wo immer der wirklich gezahlte Lohn zugrunde gelegt werden muß. Der Grund ist der, daß in der Unfallversicherung vor allem private Gesellschaften tätig sind, die ein großes Interesse an höheren Beiträgen und natürlich auch an größeren Gewinnen haben.) Dieses Problem der Sozialversicherung hat letztlich seinen Ursprung in der Lohnpolitik, der deshalb an dieser Stelle einige Betrachtungen geschenkt werden sollen.

### Lohnpolitik als Teil der Sozialpolitik

Da der Staat für die ganze Wirtschaft Mindestlöhne festlegt, stellt die Lohnpolitik einen Teil der staatlichen Sozialpolitik dar. Seit etwa 1956, besonders aber seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über gewerkschaftliche Kollektivverträge im Jahre 1958, hat sich die wirkliche Lohnhöhe mittels der Kollektivverträge und privater Vereinbarungen erheblich über die der Mindestlöhne herausgebildet. Die Mindestlöhne behalten ihre Bedeutung lediglich für die Sozialversicherung, indem sie nämlich die Basis für die Beitrags- und Leistungsberechnung abgeben.

Diese Erscheinung wurde bewußt durch die gewerkschaftlichen Kollektivverträge gefördert. Mit dem Ziele der Produktivitäts- und Leistungssteigerung wurden und werden die Kollektivverträge meist zu kleinen Wirtschaftsplänen ausgearbeitet, in denen Lohnverbesserungen gegen Produktivitäts- und Leistungssteigerungen zwischen den in den Gewerkschaften zusammengeschlossenen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern vereinbart werden. Damit die Unternehmer von dieser Möglichkeit fleißig Gebrauch machen, ist es ihnen gestattet, die Zuschläge von der Berechnung für die Sozialversicherung auszunehmen und damit die Rückwirkung dieser Soziallasten auf die Kosten zu umgehen. Die Folge ist natürlich, daß die Pensionen immer hinter den wirklich gezahlten Löhnen stark einhinken, was sich durch die ständig steigenden Lebenshaltungskosten besonders fühlbar macht.

Eine kaum spürbare Änderung brachte die neue Mindestloohnerhöhung von 36 Ptas auf 60 Ptas pro Tag vom Januar dieses Jahres. Damit ist praktisch keine wirkliche Verbesserung in der Sozialversicherung verbunden. Auch die direkten Auswirkungen auf das Lohnniveau sind gering. Nach den eigenen Angaben des Arbeitsministeriums dürften etwa nur 8% der gelernten Arbeiter in Industrie und Handel und 15% der ungelernten Anfang des Jahres nicht über den alten Mindestlohn von 36 Ptas hinausgekommen sein. Der Großteil der Arbeiterschaft, auch in der Landwirtschaft, lag bereits auf Grund der privaten Vereinbarungen bei 60 Ptas oder darüber, so daß die Bestimmung in dieser Hinsicht für die meisten gar keine

Bedeutung gehabt hat; denn die in Kollektivverträgen oder in Einzelarbeitsverträgen zugestandenen Lohnzuschläge können fast immer mit staatlichen Lohnerhöhungen kompensiert werden. Auch das charakterisiert die staatliche Haltung gegenüber der Lohnpolitik: Die freiwilligen Lohnübereinkommen sollen einen Anreiz für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes bieten. Da der Unternehmer aber immer mit offiziellen staatlichen Lohnerhöhungen rechnen muß, wird ihm insofern eine Garantie gegeben, als seine zusätzlichen Leistungen nie automatisch zu den eventuellen neuen Mindestlöhnen gegeben werden müssen, sondern von diesen aufgesogen werden können.

### Staatliche und private Krankenversicherung

Nicht ganz so wichtig ist die Frage des Berechnungslohnes für die Krankenversicherung. Dennoch spielt sie auch dort eine Rolle, weil nämlich dem kranken Arbeitnehmer, wenn er mindestens 7 Tage arbeitsunfähig ist, vom 5. Tage ab eine Entschädigung zusteht, die 60% des Lohnes ausmacht. Wichtig sind in der Krankenversicherung vor allem aber die ärztlichen Leistungen. Die staatliche Krankenversicherung gewährt den Versicherten und ihren Angehörigen kostenlose ärztliche Behandlung sowie Medikamente (soweit sie in einer Liste für die Versicherung aufgenommen sind) während 39 Wochen im Jahr. Auch ein maximal zwölfwöchiger Krankenhausaufenthalt pro Jahr steht den Versicherten und ein sechswöchiger den Angehörigen kostenlos zu. Beide können verlängert werden. Die Frauen erhalten bei der Geburt Arzt- hilfe, Krankenhausaufenthalt und Geldentschädigung. Im Falle einer sich über 39 Wochen hinausziehenden Krankheit springt der Mutualismo Laboral mit den Leistungen für „lange Krankheit“ ein.

Ohne hier auf die Einzelheiten eingehen zu können, muß doch gesagt werden, daß auch der staatlichen Krankenversicherung sehr viele Mängel anhaften. Darauf ist auch das außerordentlich geringe Vertrauen zurückzuführen, das die Bevölkerung diesem Zweig der Sozialversicherung entgegenbringt. Eine Unzahl von privaten Krankenversicherungen, zum Teil in Form von kleinen Zusammenschlüssen einiger Ärzte eines Ortes mit ihren Klienten, sind als Ersatzsysteme in Erscheinung getreten. Die staatliche Versicherung

klebt nicht, fettet nicht

BS III/61



**Brisk**-frisiert  
machen Sie den besten Eindruck

selbst hat diese Zersplitterung gefördert, indem sie mangels eigener Möglichkeiten offiziell über 150 sog. Mitarbeitende Gesellschaften zugelassen hat, die Funktionen der staatlichen Versicherung ausführen. Diese gehen häufig dazu über, mit dem ihnen angeschlossenen Kreis von Unternehmen und Arbeitnehmern Sonderverträge zu schließen, in denen gegen eine zusätzliche Prämie Mehrleistungen vereinbart werden.

### **Notwendige Reform der Sozialversicherung**

Aus den bisher gemachten Ausführungen ist vielleicht ersichtlich geworden, daß eine Reform der Sozialversicherung erforderlich ist. Seit einiger Zeit wird ein Nationaler Plan der Sozialversicherung vorbereitet, von dem jedoch bis heute nichts Näheres bekannt geworden ist. Die Schwierigkeiten einer Neuordnung dürfen nicht unterschätzt werden. Abgesehen von einer staatlichen Planung ist die Bereitstellung von Staatszuschüssen notwendig, die es bisher nicht gab. Erstmals für 1963 sind im Haushaltsplan 2 Mrd. Ptas bereitgestellt. Auch gegenüber den starken Gruppeninteressen muß sich der Staat durchsetzen (gegenüber Arbeitnehmern, Gewerkschaften, Berufsversicherungsvereinen, Privatversicherungen, Nationalem Versicherungsinstitut, Ärzteschaft). Ein Beispiel für diese Sonderwünsche bietet die vor zwei Jahren neu geschaffene Sozialversicherung für die Landwirtschaft. Während bis dahin nur die festangestellten landwirtschaftlichen Arbeitnehmer (etwa 10% aller in der Landwirtschaft Tätigen) von der staatlichen Sozialversicherung erfaßt wurden, sind nun auch die Saisonarbeiter (etwa 45%) eingeschlossen. Die restliche große Zahl der kleinen, selbständigen Landwirte, die oft in ähnlich kümmerlichen Verhältnissen leben wie die eigentlichen Landarbeiter, genießt nur zum Teil die Vorteile der Versicherung. Vor allem sind sie von der Krankenversicherung ausgeschlossen, was seinen Grund hauptsächlich in dem Widerspruch der Ärzte hat.

### **Ausbildungswesen im Rahmen des „Stabilisierungsplanes“**

Seit dem Inkrafttreten des „Stabilisierungsplanes“ für die spanische Wirtschaft im Jahre 1959 und mit der Erkenntnis der großen Bedeutung beruflich und fachlich qualifizierter Menschen für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes hat man sich in verstärktem Maße der vorher arg vernachlässigten Volksbildung und Berufsausbildung gewidmet. Eines der vordringlichsten Ziele ist die Beseitigung der letzten Reste von Analphabetentum. Man muß die Zahl derer, die nicht lesen und schreiben können, heute auf etwa 10% der erwachsenen Bevölkerung schätzen. Die Zählung von 1940 hatte noch einen Anteil von 23% ergeben. Für 1970 hofft man, diesen sozialen Nachteil überwunden zu haben.

Besonders dringlich stellt sich das Problem der Volksbildung noch auf dem Lande, wo mangels Schulen oder infolge zu weiter Schulwege viele Kinder nicht oder nur unregelmäßig einem Unterricht beiwohnen

können. Die armen Familien sind vielfach auf die Mitarbeit der Kinder angewiesen, so daß auch aus diesem Grunde oft ein Schulbesuch unterbleibt. Nicht unerwähnt bleiben dürfen die außerordentlich niedrigen Lehrergehälter (monatliches Durchschnittsgehalt 2000 Ptas, das von vielen längst nicht erreicht wird), was alle Lehrer zur Ausübung eines weiteren Berufes zwingt. Die schulischen Einrichtungen sind zum Teil sehr mangelhaft (z. B. keine Heizung, schlechte Klassenräume). Neben den unentgeltlichen staatlichen Volksschulen, in denen etwa 75% aller Schüler unterrichtet werden, gibt es auch private Anstalten, die in der Regel ein Schulgeld verlangen.

Die Bekämpfung der Mängel geht langsam vor sich. Innerhalb kurzer Zeit dürfte die schulpflichtige Altersgrenze von 12 auf 14 Jahre ausgedehnt werden. Für die Lehrergehälter ist eine geringe Aufbesserung vorgesehen, die aber effektiv infolge der stark gestiegenen und ständig steigenden Lebenshaltungskosten keine besonders spürbare Besserstellung mit sich bringen wird. Der Bau von Schulen bedarf einer besonderen Förderung.

### **Problematische Lage bei der Berufsausbildung**

In weitaus verschärfter Form tritt das Ausbildungsproblem in der sich an die Grundschule anschließenden Fortbildung auf. Betrachtet man das Alter zwischen 11 und 16 Jahren als die für die Vorbereitung auf einen Beruf geeigneten Jahre, so ergibt sich für Spanien folgende Situation: Nur jeder fünfte Jugendliche in dieser Altersklasse erfährt eine Fortbildung, die die Voraussetzung für die Ausübung eines Berufes bilden kann. In dieser kleinen Gruppe, die eine Spezialausbildung genießt, überwiegt wiederum mit zwei Dritteln die Zahl der „Abiturienten“, d. h. der Jugendlichen, die ihren „bachillerato clásico“ machen, der die Voraussetzung zum Hochschulstudium bildet. Verschwindend klein bleibt die Anzahl der Jugendlichen, die eine Lehrzeit durchmachen und sich dadurch zu qualifizierten Fachkräften heranbilden. Diese Zahlen lassen die Tatsache verständlich erscheinen, daß von den etwa 11,5 Mill. Beschäftigten in Spanien ungefähr 3,5 Mill. ungelernete Arbeiter sind, die natürlich als schwere Hypothek auf der gesamten spanischen Wirtschaft lasten.

Bei der Aufgabe, diese unerfreuliche Situation zu überwinden, arbeiten Staat, Kirche, Gewerkschaften und Privatunternehmen zusammen. Im Gegensatz zur Grundschulausbildung liegen die höhere Schulbildung und die Berufsausbildung zu einem sehr großen Teil auch in nichtstaatlichen Händen. Etwa 18% der Oberschüler besuchen staatliche Schulen, 40% von der Kirche abhängige, 10% private, und etwa 32% sind sog. „frei Studierende“, d. h. sie lernen zu Hause oder in Fernkursen und machen nur das Examen unter staatlicher Aufsicht. Zur Zeit bemüht sich der Staat, die unkontrollierte Ausbildung der letzten Gruppe zu beschränken und diese Schüler auch in offizielle Zentren aufzunehmen.

### **Lehrzentren für Facharbeiter**

Der ungenügenden Facharbeiterschulung begegnen Staat, Gewerkschaften, Kirche und Unternehmen mit der Errichtung zahlreicher Lehrzentren, in denen Jugendliche ab 12 Jahren in einer fünfjährigen Lehrzeit einen Beruf erlernen können. Im Schuljahr 1961/62 wurden in den bestehenden rund 400 Zentren etwa 80 000 Lehrlinge gezählt. Die Wirksamkeit dieser Ausbildungsstätten ist jedoch durch mangelnde Erfahrungen, Vernachlässigung einzelner Wirtschaftszweige, nicht immer in ausreichendem Maße vorhandenes Lehrpersonal und Lehrmaterialien begrenzt. Auch die Zahl der Schüler und Zentren entspricht bei weitem noch nicht den Erfordernissen der Praxis.

Mittels einer beschleunigten Berufsausbildung für Erwachsene versucht man, das Hilfsarbeiterproblem zu lösen. Zu diesem Zweck haben die Gewerkschaften die „Beschleunigte Berufsausbildung“ und der Staat die „Intensive Berufsausbildung“ ins Leben gerufen. In einem höchstens 6 Monate dauernden Kursus werden ungelernete Arbeiter auf eine qualifizierte berufliche Tätigkeit vorbereitet. Jedoch macht die Zahl der Kurssteilnehmer bisher nur einen Tropfen im Meer der ungelerneten Arbeiter aus.

Für die Vergabe von Stipendien für das Ausbildungswesen hat der Staat vor wenigen Jahren zwei sog. Nationale Fonds gegründet. Sie werden aus einer bestimmten Steuerart gespeist. Für die sich der Grundschule anschließende Schulbildung (die „enseñanza media“) stehen für 1963 2 Mrd. Ptas zur Verfügung, für die Berufsausbildung etwa 1 Mrd. Ptas. Auch die Gewerkschaften, die Kirche und die Privatwirtschaft unterhalten eigene Ausbildungsstätten.

### **Erheblicher Einfluß des „Opus Dei“**

Das Hochschulwesen ist praktisch staatlich. Seit ein paar Jahren existiert jedoch eine von kirchlicher Seite unterhaltene Universität in Pamplona. Begründer und Geldgeber ist das „Opus Dei“. Diese Gruppe katholischer Laien innerhalb der Kirche hat in den letzten Jahren erheblichen Einfluß auf das politische und wirtschaftliche Leben erlangt. Man behauptet wohl nicht zu viel, wenn man sagt, daß der Impuls für die seit 1959 eingeleitete wirtschaftliche Stabilisierung und Entwicklung von Mitgliedern des „Opus Dei“ ausging. Heute sind wichtigste Staatsstellen und Industrieposten von Männern der Organisation besetzt. Der wirtschaftliche Rückhalt in der Privatwirtschaft ist erheblich und der Einfluß auf das politische Leben so stark, daß es möglich war, eine eigene Universität ins Leben zu rufen. Auch die Jesuiten unterhalten eine den staatlichen Hochschulen gleichwertige Ausbildungsstätte für Diplomingenieure in Madrid.

### **Interne und externe Wanderungen**

Eine für Spanien typische Erscheinung sind die erheblichen Differenzen im Beitrag der einzelnen Provinzen zum Volkseinkommen. Einer geringen Zahl „reicher“ Provinzen, die im wesentlichen durch die Bevölkerungs- und Industriezentren bestimmt sind, steht eine

große Zahl „armer“ und „ärmster“ gegenüber, in denen vorwiegend Landwirtschaft betrieben wird und die sich durch eine geringe Bevölkerungsdichte auszeichnen. Im Jahre 1960 lag das mittlere Volkseinkommen pro Kopf der Bevölkerung bei 18 000 Ptas. Von den 50 spanischen Provinzen überschritten nur 17 den Landesdurchschnitt, der Rest blieb darunter. Der Unterschied zwischen der reichsten und der ärmsten Provinz betrug rund 20 000 Ptas.

Diese Tatsache hat ein Phänomen hervorgerufen, das für die nationale Wirtschaft und für die betroffenen Menschen wichtige Auswirkungen hat: die internen (und externen) Wanderungen. Schon seit Jahren geht in einer ausgedehnten Zone des Landesinneren, die 44% der Oberfläche und 24% der Bevölkerung umfaßt, eine Abwanderung vor sich, die im Durchschnitt eine Entvölkerung von 3,7% pro Jahr in den betreffenden Gebieten mit sich bringt und in manchen Provinzen 9% erreicht. Anziehungspunkte bilden die schon bestehenden Großstädte und Industriegebiete wie Madrid, Barcelona, Vizcaya und Guipúzcoa. Die abwandernden Massen setzen sich in der Regel aus ungelerneten Arbeitern zusammen, die als Hilfsarbeiter in der Industrie Beschäftigung finden. Die in den letzten Jahren stark entwickelte Bauindustrie schluckt den Großteil dieser Wanderer. Heute suchen auch viele Arbeiter Beschäftigung im Ausland.

Der Staat hat versucht, mit regionalen Entwicklungsplänen und den entsprechenden finanziellen Unterstützungen das Problem der armen und reichen Provinzen und der damit verbundenen Wanderungen zu mildern. Umfangreiche Bewässerungssysteme, Bau von Stauanlagen, Errichtung von Industrien zur Weiterverarbeitung der angebauten landwirtschaftlichen Produkte u. a. bilden Teile solcher Provinzpläne. Trotzdem ist es bisher nicht gelungen, die Abwanderung zum Stehen zu bringen.

Auf der anderen Seite stellt die Eingliederung der in die Städte strömenden Arbeitermassen eine soziale Aufgabe ersten Ranges dar. Selbst wenn die Arbeiter eine Beschäftigung finden, sind die Löhne dieser ärmsten Klasse der Bevölkerung sehr niedrig. Allerdings ist ihr Können so gering, daß sie nur zu den einfachsten Arbeiten zu gebrauchen sind. Durch die beschleunigte Berufsausbildung soll den Arbeitern der Start für eine berufliche Verbesserung erleichtert werden.

### **Sozialer Wohnungsbau**

Eine sehr erfolgreiche Arbeit ist im sozialen Wohnungsbau geleistet worden. Wo noch vor nicht langer Zeit eine Unzahl menschenunwürdiger Hütten stand, in denen die Zuwanderer ihre erste Unterkunft fanden, erheben sich heute zum Teil riesige Wohnblocks. Dennoch ist die Wohnungsfrage für viele Bezieher kleiner Einkommen nicht gelöst.

Der Staat hat einen Nationalen Wohnungsplan aufgestellt, der zunächst bis 1976 gilt. Darin ist unter Berücksichtigung der Bevölkerungsvermehrung, der zur Zeit fehlenden Wohnungen und der Binnenwan-

derung der Bedarf an Wohnungen für 1961 bis 1976 auf 3,7 Mill. Einheiten festgesetzt. Während für 1962 139 000 Wohnungen geplant waren (es wurden etwas mehr gebaut), steigt die Zahl in den folgenden Jahren stark an auf 250 000 für 1970 und 350 000 für 1976. Ungefähr 90 % aller in Spanien erstellten Wohnungen der letzten Jahre wurden im Zuge des sozialen Wohnungsbaus, d. h. mit direkter oder indirekter staatlicher Unterstützung gebaut. In der Regel werden die Wohnungen oder Stockwerke einzeln verkauft, evtl. unter Gewährung kurzer Abzahlungsfristen. Da der großen Masse ein solcher Kauf in den seltensten Fällen möglich ist, werden vor allem auch von den Gewerkschaften Wohnungen gebaut, für deren Abzahlung Fristen von 30 bis 50 Jahren gelten. Die schlechte Qualität ist ein großer Mangel der Sozialwohnungen.

### *Gewerkschaften und Sozialpolitik*

Im folgenden wollen wir untersuchen, welche Möglichkeit der Arbeiterschaft durch die Gewerkschaften offensteht, eine Sozialpolitik mitzugestalten.

Die „sindicatos“ („Gewerkschaften“) erfassen alle Arbeitnehmer und Unternehmer in nach Wirtschaftszweigen gegliederten Nationalen Gewerkschaften und deren provinziellen und lokalen Untergruppen. Sie führen den Beinamen „vertikal“, weil eine Gewerkschaft sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber einschließt. Die „sindicatos“ sind zweigleisig organisiert: eine repräsentative Gruppe setzt sich aus den wirklichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammen, während bei der politisch-administrativen die eigentliche Befehlsgewalt ruht, die in der Nationalen Delegation der Gewerkschaften und den entsprechenden Provinzdelegationen von den jeweiligen Chefs ausgeübt wird. Der Leiter einer solchen Delegation ist politischer Funktionär und geht in der Regel noch immer aus der Falange hervor.

Wenn die Falange als „Partei“ auch heute keinen großen Einfluß mehr im Staat besitzt, so stellt der fest organisierte gewerkschaftliche Apparat doch eine Kraft dar, mit der der Staat die ganze Arbeiter- und Unternehmerschaft in gewissem Umfang leiten und beeinflussen kann. Der politische Charakter der sindi-

catos erklärt zu einem Teil die überwiegende Abneigung der Arbeiterschaft gegen die Gewerkschaften. Zum anderen erklärt sie sich daraus, daß der Arbeitnehmer in den sindicatos nicht eine seine Interessen vertretende Organisation sieht, sondern eine Institution, in der die Stimmen der Unternehmer und das Kapital überwiegen und bestimmen. Die Gewerkschaften sind zur Zeit zweifellos keine echte Repräsentanz der Arbeitnehmer und ihrer Wünsche.

Diese Erkenntnis herrscht nicht nur in Arbeitnehmerkreisen. Selbst in den eigenen Reihen der Gewerkschaften werden immer wieder Stimmen zugunsten einer Reform laut (die allerdings bisher nie durchgedrungen sind). Auch die Kirche wendet sich öffentlich gegen die sindicatos in ihrer derzeitigen Form. Es bestehen eigene Arbeiter- und Jungarbeiterorganisationen (von der Acción Católica und den Jesuiten abhängig), die versuchen, über die „Betriebsräte“ in den Betrieben Einfluß zu gewinnen. Die betreffenden Arbeiter erhalten eine Vorbereitung, die ihnen ihre Tätigkeit im Betrieb erleichtern soll. Allerdings ist die kirchliche Gruppe zahlenmäßig sehr klein. Daneben sind auch stärkere sozialistische Strömungen und Bewegungen unter der Arbeiterschaft vorhanden.

Reale Möglichkeiten haben diese Gruppen jedoch kaum. Wenn sie innerhalb der sindicatos Fuß fassen, werden sie durch die politische Linie bei ihrer Arbeit behindert. Auch über die offizielle Linie ist die Beeinflussung der staatlichen Sozialpolitik gering. Die gewerkschaftliche Organisation selbst unterhält eine Reihe von „Werken“ (obras), die wertvolle Sozialarbeit leisten. Erwähnt seien die Berufsförderung, der Wohnungsbau, der Gesundheitsdienst, die allerdings alle eng mit den entsprechenden staatlichen Stellen zusammenarbeiten, und das Erholungs- und Ferienwerk „Educación y Descanso“. Diese soziale Betätigung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß den Gewerkschaften infolge ihrer Zwischenstellung zwischen Staat, Kapital und Arbeitnehmerschaft Fesseln für eine klar ausgerichtete und zielstrebige Sozialpolitik angelegt sind. Vielleicht vertritt heute das Arbeitsministerium mehr die Interessen der Arbeiterschaft — zumindest wirksamer — als die eigentlichen Gewerkschaften.

## Das System der schwedischen Altersversorgung

Dr. Peter Leithoff, Stockholm

Die Bestimmungen über die staatliche Altersversorgung und die staatliche Krankenversicherung sind in einem „Allgemeinen Versicherungsgesetz“ (lagen om allmän försäkring) zusammengefaßt worden, das am 1. Januar 1963 in Kraft getreten ist. Die gesetzliche Koordinierung der wichtigsten sozialrechtlichen Vorschriften gibt Anlaß, im folgenden diesen Teil des schwedischen Sozialwesens nach seinem neuesten Stand, jedoch mit Beschränkung auf die Altersversorgung, darzustellen. Versichert sind dem Gesetz zufolge

alle schwedischen Staatsangehörigen sowie Ausländer, die in Schweden einen festen Wohnsitz begründet haben.

### *Berechnung der Altersversorgung nach zwei einander ergänzenden Systemen*

Die Altersversorgung gründet sich auf zwei einander ergänzende Systeme: die sog. Volkspension (VP) und die sog. Zusatzpension (ZP). Die Leistungen beider Systeme bauen auf einem wertbeständigen „Grund-