Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 50 (1958)

Heft: 1

Artikel: Probleme des schweizerischen Sozialstaates

Autor: Tschudy, H.P.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-353822

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

GEWERKSCHAFTLICHE RUNDSCHAU

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES
ZWEIMONATLICHE BEILAGEN: «BILDUNGSARBEIT» UND «GESETZ UND RECHT»

HEFT 1 - JANUAR 1958 - 50. JAHRGANG

Probleme des schweizerischen Sozialstaates [1]

Von *Prof. Dr. H. P. Tschudy*, Basel

Die Privatversicherung steht in sehr engen Beziehungen zur Sozialversicherung. Infolgedessen sind die Probleme der staatlichen Sozialpolitik für jede Versicherungsunternehmung von größtem Interesse. Für die Entwicklung von Privatversicherung und von Sozialversicherung ist von entscheidender Bedeutung, daß sie einander nicht als unerwünschte Konkurrenten betrachten, sondern daß eine Zusammenarbeit besteht in dem Sinne, daß jede der beiden Einrichtungen diejenigen Gebiete behandelt, auf welchen sie der Bevölkerung am besten dienen kann. Diese Betrachtungsweise ist bei der Leitung der Coop-Leben maßgebend. Andernfalls hätte sie bestimmt nicht ein sozialpolitisches Thema an der heutigen Jubiläumsversammlung erörtern lassen.

Es ist eine Tatsache, daß der auf den Verfassungen von 1848 und 1874 beruhende liberale Bundesstaat sich im Laufe der Jahrzehnte zu einem modernen Sozialstaat oder Wohlfahrtsstaat entwickelt hat. Durch mehrere Verfassungsrevisionen wurden dem Bunde sozialpolitische Aufgaben übertragen. In den Kantonen machte sich die gleiche Entwicklung, zum Teil noch früher, geltend. Sie leisteten wie auf andern Gebieten auch auf denjenigen der Sozialpolitik Schrittmacherdienste.

Unsere schweizerische Sozialpolitik weist wohl eine große Selbständigkeit und Eigenart auf, in den Grundzügen lief die Entwicklung jedoch parallel zu derjenigen in den andern Industriestaaten. Besonders seit dem Zweiten Weltkrieg wird überall und immer eindringlicher das Postulat der Freiheit von Not, der sozialen Sicherheit erhoben. Art. 22 der von der Vollversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 1948 verkündeten allgemeinen Erklärung der Menschenrechte lautet wie folgt: Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit, er hat Anspruch darauf, durch

[1] Referat, gehalten an der Gründungsfeier «40 Jahre Coop-Leben», 14. Dezember 1957.

innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuß der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.

Das für frühere Generationen unvorstellbare Ziel der Beseitigung der Armut ist in greifbare Nähe gerückt. Wegen des gewaltigen Anstiegs der Produktivität der Arbeit ist die moderne Industrie in der Lage, derart viele Güter zu erzeugen, daß ein Mangel bei bestimmten Bevölkerungsschichten nicht bloß als ungerecht, sondern als wirtschaftlich völlig unsinnig erscheint. Leider muß die große Einschränkung gemacht werden, daß diese hoffnungsvolle Tatsache auf einen Teil des Erdballs beschränkt bleibt. Für die riesigen Gebiete, welche man als unterentwickelt zu bezeichnen pflegt, liegt die Ueberwindung der Not noch in weiter Ferne. Im großen Unterschied der Lebenshaltung liegt eine wichtige Ursache für die bestehenden weltpolitischen Spannungen.

Die moderne Sozialpolitik hat ihren Ausgang genommen in Maßnahmen zugunsten der Arbeiter. Dies ergab sich notwendigerweise daraus, daß im 19. Jahrhundert die Lage der Arbeiter wegen ungenügender Löhne, zu langer Arbeitszeit und mangelhafter gesundheitlicher Schutzmaßnahmen untragbar war. Inzwischen hat sich das Aufgabengebiet der Sozialpolitik ganz entscheidend ausgeweitet. Es erfaßt auch die Selbständigerwerbenden, welche in unbefriedigenden Verhältnissen leben. Der heutige Wohlfahrtsstaat wendet sein Interesse den Bauern und den Gewerbetreibenden ebenfalls zu. In seinem Grundriß über die Sozialgesetzgebung der Schweiz widmet Schweingruber je ein Kapitel der sozialen Gewerbehilfe und der sozialen Bauernhilfe. Die größten Aufgaben des Sozialstaates bleiben eine umfassende Sozialversicherung und ein ausgebautes Arbeitsrecht, wobei die Sozialversicherung in der Schweiz weitgehend den Charakter einer allgemeinen Volksversicherung hat. Der Geltungsbereich wichtiger Versicherungszweige beschränkt sich nicht auf die Arbeitnehmer.

Auf Grund der Untersuchungen des Internationalen Arbeitsamtes erfordert das System der sozialen Sicherheit folgende neun Versicherungszweige:

Altersversicherung
Hinterlassenversicherung
Unfallversicherung
Versicherung der Berufskrankheiten
Krankenversicherung
Invalidenversicherung
Mutterschaftsversicherung
Arbeitslosenversicherung
Kinderzulagen

Dazu kommt in der Schweiz noch die Erwerbsersatzordnung für Militärdienstpflichtige. Prüfen wir nun, wie unser Land das Programm des Internationalen Arbeitsamtes verwirklicht hat und welches der Stand der sozialen Sicherheit ist.

Obwohl die *Unfallversicherung* auf dem schon im Jahre 1911 erlassenen Kranken- und Unfallversicherungsgesetz beruht, darf sie als leistungsfähig bezeichnet werden. Ein grundsätzlicher Mangel liegt jedoch im beschränkten Geltungsbereich der obligatorischen Unfallversicherung. Der Suva in Luzern sind nur die Industrie, die Transportunternehmungen und die gefährlicheren Gewerbezweige unterstellt. Wenn auch in den übrigen Wirtschaftszweigen die Gefahr von Betriebsunfällen geringer ist, so besteht sie dennoch. Vor allem sind aber alle Arbeitnehmer gleich stark den Nichtbetriebsunfällen ausgesetzt, so daß vor allem gegen diese eine allgemeine Versicherung notwendig erscheint. Für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer brachte das Landwirtschaftsgesetz den Versicherungsschutz. Träger ist aber nicht eine staatliche Anstalt, sondern der Landwirt ist verpflichtet, sein Personal bei einer privaten Unfallversicherungsgesellschaft zu versichern. Im Entwurf zu einem Arbeitsgesetz wird dieses System vorgeschlagen für die Unfallversicherung in denjenigen Erwerbszweigen, welche nicht der Suva unterstellt sind. Somit würden in unserem Lande zwei im Aufbau und in den Leistungen sehr verschiedene Systeme die Versicherung der Arbeitnehmer gegen Unfälle bestehen. Der neue Arbeitsgesetzentwurf stößt auf große Widerstände, so daß die weitere Entwicklung noch nicht vorausgesehen werden kann.

Die Versicherung gegen *Berufskrankheiten* ist mit der Unfallversicherung verbunden. Der Geltungsbereich ist somit ebenfalls beschränkt, doch erfaßt er wohl fast alle Betriebe, in welchen Berufskrankheiten auftreten. Während jedoch durch die Suva das Unfallrisiko vollständig gedeckt wird, sind Berufskrankheiten nur versichert, wenn sie ausschließlich oder vorwiegend infolge Einwirkung eines auf der sogenannten Giftliste figurierenden Stoffes entstanden sind oder sofern es sich um einen durch die Verordnung bezeichneten akuten Arbeitsschaden handelt. Durch eine Erweiterung des Verzeichnisses wurden früher festgestellte Lücken behoben. Ferner hat der Verwaltungsrat der Suva beschlossen, bei allen übrigen Krankheiten, welche unzweifelhaft und ausschließlich durch die Arbeit entstanden sind, freiwillig die den Versicherungsleistungen entsprechenden Ansätze auszurichten. Doch besitzt der Arbeitnehmer in diesen Fällen keinen klagbaren Anspruch.

Auf dem Gebiet der *Krankenversicherung* sind zahlreiche und schwierige Probleme zu lösen. Damit die weniger finanzkräftige Bevölkerung im Krankheitsfall die nötige Behandlung erhalten kann, ist ein Obligatorium der Versicherung unerläßlich. Nach dem geltenden Kranken- und Unfallversicherungsgesetz ist der Bund nicht zu-

ständig für die Einführung des Obligatoriums, sondern die Kompetenz liegt bei den Kantonen. Infolgedessen hat sich das Versicherungsobligatorium in unserem Lande noch keineswegs allgemein durchgesetzt.

Soweit das Obligatorium besteht, beschränkt es sich auf die Krankenpflegeversicherung. Die Krankengeldversicherung wird entweder freiwillig abgeschlossen oder beruht auf gesamtarbeitsvertraglichen Abmachungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. In den letzten Jahren hat die Krankengeldversicherung in erfreulicher Weise an Boden gewonnen, weil die Gesamtarbeitsverträge sie immer häufiger vorschreiben. Trotzdem bleibt die bedenkliche Tatsache, daß in unserem Lande besonders bei länger dauernder Krankheit der Lohnausfall nicht gedeckt ist, so daß die Familie die Armenpflege in Anspruch nehmen muß.

Als weitere Schwierigkeit ist die ungünstige finanzielle Lage vieler Krankenkassen zu verzeichnen. Eine wichtige Ursache hierfür liegt in der Ueberalterung der Bevölkerung. Wohl haben die Fortschritte der Medizin und die günstigen Arbeitsbedingungen zu einer Verlängerung des Lebens geführt, doch ist das Alter leider häufig mit Krankheiten und Gebrechen belastet. Ein weiterer wichtiger Faktor liegt in der Entwicklung der medizinischen Wissenschaft selbst, da die neuen Behandlungsmethoden und Heilmittel sehr teuer sind. Endlich ist auch hervorzuheben, daß durch die Bundesbeiträge an die Krankenversicherung heute nur noch ein kleiner Teil der Kosten gedeckt wird.

Nicht nur in der Schweiz, sondern auch in andern Staaten bildet das Verhältnis zwischen Arzt und Krankenkasse ein ständiges Diskussionsthema. Die Kosten der Krankenpflege sind derart hoch, daß die wenigsten Familien sie tragen können. Somit ist die Uebernahme des Krankheitsrisikos durch den Staat oder eine staatlich unterstützte Versicherung unerläßlich. Gegen die Bezahlung der Arztkosten durch die Versicherung wird von den Aerzten Kritik erhoben. Sie machen geltend, daß die Einschaltung eines Dritten, eben der Krankenkasse, das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient beeinträchtige. Wäre dies richtig, so müßte allerdings unser System grundlegend geändert werden, denn das Vertrauen des Patienten zum Arzt ist für die Genesung entscheidend. Doch scheint mir, daß es möglich ist, das persönliche Verhältnis zwischen Arzt und Kranken zu erhalten, auch wenn das finanzielle Risiko der Krankheit von der Versicherung getragen wird. Diese Kardinalfrage behindert die dringend notwendige Revision des Krankenversicherungsrechts außerordentlich. Konstruktive Vorschläge zur Regelung des Arztrechts dürfen deshalb der Beachtung gewiß sein. Der Entwurf einer Expertenkommission aus dem Jahre 1954 über eine Neuordnung der Krankenversicherung, welcher sich weitgehend an das bisherige Recht anlehnt, hat keine Begeisterung auszulösen vermocht. Er sucht einen

Kompromiß, indem er die Regelung der Beziehungen zwischen Aerzten und Kassen in einem bestimmten Rahmen vertraglischen Vereinbarungen überläßt. Ferner wird eine Abstufung der Honorierung der Aerzte nach Einkommensklassen der Versicherten ermöglicht. Für diesen Verständigungsvorschlag lassen sich gute Gründe vortragen. Man kann sie aber auch mit sachlichen Argumenten kritisieren. Mit Rücksicht auf die große soziale Bedeutung der Krankenversicherung dürfen die Revisionsarbeiten nicht ruhen, und alle Anstrengungen sind darauf zu richten, eine Lösung zu finden, welche von den Stimmbürgern angenommen wird.

Zu einer *Mutterschaftsversicherung* bestehen in unserem Lande insofern Ansätze, als die Krankenversicherung bei der Niederkunft ihre statutarischen Leistungen erbringt und noch durch ein Stillgeld ergänzt. Der bereits erwähnte Expertenbericht von 1954 sieht ein Obligatorium der Mutterschaftsversicherung vor, wobei die Krankenkassen Träger der Versicherung wären. Ausgenommen vom Obligatorium sollen nur Frauen in sehr guten wirtschaftlichen Verhältnissen bleiben. Als Leistungen sind die Deckung der Kosten für Arzt, Arznei und Hebamme sowie ein Beitrag von 100 Fr. an die allgemeinen Unkosten des Wochenbettes in Aussicht genommen. Nicht eingeschlossen ist somit der Lohnersatz für die erwerbstätige Mutter. Das Projekt der Expertenkommission stößt vor allem wegen des Obligatoriums auf Widerstand, jedoch erscheint eine Mutterschaftsversicherung auf freiwilliger Basis als undurchführbar.

Das größte schweizerische Sozialwerk ist die *Alters- und Hinterlassenenversicherung*. Glücklicherweise wurde sie auf einer soliden finanziellen Basis aufgebaut, so daß sie während ihres zehnjährigen Bestehens schon viermal im Sinne von Erhöhungen der Renten revidiert werden konnte. Dennoch reichen die Renten von maximal 1850 Fr. für Alleinstehende und 2960 Fr. für Ehepaare zur Bestreitung des Lebensunterhalts nicht aus. Zu beachten ist aber, daß besonders die ältesten Rentner wesentlich kleinere Leistungen beziehen, so zum Beispiel die Uebergangsrentner (Jahrgang 1883 und ältere) nur 840 Fr. bzw. 1360 Fr. im Jahr. Auch zusammen mit der Basler Altersversicherung, welche die eidgenössische Versicherung ergänzt, sind zu wenig Mittel vorhanden. Deshalb wurde in vielen Kantonen eine Altersfürsorge aufgebaut, welche den bedürftigen alten Leuten zusätzlich zu den Versicherungsrenten Beiträge ausrichtet. In Basel übersteigen diese Altersfürsorgebeiträge in den meisten Fällen die AHV-Renten.

Im Anschluß an das Beispiel der Deutschen Bundesrepublik wurde auch bei uns der Begriff der dynamischen Rente in die Diskussion geworfen. Die Idee, wonach die Altersrenten der Entwicklung der Löhne folgen sollen, ist bestechend. Deutschland sieht jedoch nicht eine automatische Anpassung der Renten vor, sondern die Bundesregierung erhielt lediglich den Auftrag, alljährlich über die Finanz-

lage der Rentenversicherung, die Entwicklung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Produktivität sowie die Veränderungen des Volkseinkommens je Erwerbstätigen zu berichten und Vorschläge über Anpassungen zu machen. Wenn man bedenkt, daß unsere AHV bereits viermal revidiert wurde, ist der Unterschied zur deutschen Regelung nicht so bedeutend, wie man auf den ersten Blick annehmen könnte. Wesentlich anders als bei uns ist jedoch in Deutschland die Berechnung der Rente, indem nicht allein die bezahlten Beiträge wie in der Schweiz als Grundlage dienen, sondern auch der durchschnittliche Jahreslohn im Mittel des dreijährigen Zeitraumes vor dem Kalenderjahr, das dem Eintritt des Versicherungsfalles vorausgegangen ist. Die Rente entspricht somit den beim Beginn des Bezugs maßgebenden wirtschaftlichen Verhältnissen und beruht nicht auf Grundlagen, welche durch die Entwicklung längst überholt sein können.

Unterstrichen muß ferner die bedeutsame Tatsache werden, daß in Deutschland wie in Oesterreich die Altersrenten höher sind als in der Schweiz. Es handelt sich um Leistungen, welche bereits denjenigen unserer Pensionskasse nahekommen. Somit ist in diesen Nachbarstaaten ein Zustand erreicht, in welchem jeder Arbeitnehmer in den Genuß einer Altersrente gelangt, welche ihm bei bescheidenen Ansprüchen das Auskommen sichert. Dies ließ sich dadurch verwirklichen, daß auch die Prämien der staatlichen Altersversicherungen denjenigen unserer Pensionskassen entsprechen. Man bezahlt nicht wie bei uns einen Beitrag von 4 Prozent des Einkommens, sondern einen solchen von 14 Prozent. In der schweizerischen Referendumsdemokratie werden die Stimmbürger auch für das wichtige Sozialwerk der Altersversicherung nicht leicht einer derartigen Belastung zustimmen.

Die *Erwerbsersatzordnung* ist revisionsbedürftig, obwohl sie erst aus dem Jahre 1952 stammt. Ihre Ansätze richten sich nur teilweise nach dem Verdienst. Verschiedene Positionen wurden ziffernmäßig festgelegt. Sie haben deshalb mit der Teuerung nicht Schritt gehalten. Eine durchschnittliche Erhöhung der Leistungen an die Wehrmänner um 25 Prozent dürfte am Platze sein. Hierüber werden wohl kaum größere Meinungsverschiedenheiten entstehen. Als schwierig erscheint hingegen die Finanzierung dieses Sozialwerkes. Anfänglich nahm man an, daß der aus der Kriegszeit stammende Fonds die Kosten bis in die sechziger Jahre werde decken können. Die so angenehme beitragsfreie Lösung schien auf lange Zeit gesichert. In Wirklichkeit wird aber der Fonds schon 1959 unter 100 Millionen Franken sinken. Sobald er diese Grenze unterschreitet, sind nach dem geltenden Gesetz Beiträge zu erheben. Es bestand die Meinung, daß sie die Form von Zuschlägen zu den AHV-Prämien annehmen sollen. Diese Regelung ist verwaltungstechnisch sehr einfach und zweckmäßig. Aus diesem Grunde wird auch für die Finanzierung

der Invalidenversicherung das gleiche System vorgeschlagen. Für diesen neuen Sozialversicherungszweig rechnet man mit einem Zuschlag von 10 Prozent zur AHV-Prämie, was 0,4 Prozent des Erwerbseinkommens entspricht. Die Erwerbsersatzordnung würde ebenfalls 10 Prozent der AHV-Prämie oder 0,4 Prozent des Erwerbseinkommens benötigen. Durch die beiden Versicherungszweige würde somit die Belastung der Bevölkerung durch Beiträge erheblich anwachsen. Im Projekt für die Invalidenversicherung wird die Uebernahme der Hälfte der Kosten durch die öffentliche Hand vorgesehen. Dagegen bestand beim Gesetzgeber die Meinung, die Erwerbsersatzordnung sei gänzlich durch Beiträge zu finanzieren. Doch dürfte damit die Beitragserhöhung von 0,8 Prozent des Erwerbseinkommens zu schwer ins Gewicht fallen. Auch für dieses Sozialwerk sollte das System der Teilung der Last zwischen Beitragspflichtigen und öffentlicher Hand gewählt werden. Sachlich rechtfertigt sich dieser Vorschlag, weil die zu deckenden Einkommensausfälle durch den Militärdienst hervorgerufen werden. Die Landesverteidigung ist jedoch nach der Verfassung eine Aufgabe des Bundes. Wird dieser Weg gewählt, so erreichen die neuen Prämien für Invalidenversicherung und Erwerbsersatzordnung den Satz von 0,6 Prozent des Erwerbseinkommens.

Nach Art. 34quater der Bundesverfassung ist der Bund befugt, nach Verwirklichung der Alters- und Hinterlassenenversicherung die *Invalidenversicherung* einzuführen. Die AHV steht seit zehn Jahren in Kraft, so daß die Realisierung der Invalidenversicherung nicht mehr als verfrüht erscheint. Sie entspricht einem dringenden Bedürfnis. Es ist nicht zu verantworten, daß die Gesellschaft Mitmenschen, welche vom Leben benachteiligt sind, in Not läßt. Invalide haben in erster Linie Anspruch auf eine rechte Hilfe durch die Allgemeinheit. Das Projekt einer Expertenkommission aus dem Jahre 1956 für eine schweizerische Invalidenversicherung hat in allen Kreisen der Bevölkerung guten Anklang gefunden. Mit Recht wird das Schwergewicht auf die Maßnahmen zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben gelegt. Sofern sie nicht oder nicht in genügendem Ausmaße erreicht werden kann, werden Renten nach dem System der AHV ausgerichtet. Da die Invalidenrente genau wie die AHV-Renten allein zur Deckung des Lebensunterhalts nicht ausreichen, werden zusätzliche Renten der Kantone für die bedürftigen Invaliden unerläßlich sein. Als wichtigstes, im Projekt nicht erfülltes Postulat ist die Versicherung der Invaliden gegen Krankheit zu erwähnen. Sie wurde von der Expertenkommission abgelehnt, weil damit erstmals ein Obligatorium der Krankenversicherung von Bundes wegen eingeführt würde und weil die Kosten rund 20 Millionen Franken betragen würden. Mögen diese Argumente auch beachtlich sein, so bleibt doch das wichtige Problem der Deckung der Kosten für Arzt, Arznei und Spitalpflege der Invaliden ungelöst.

Die *Arbeitslosenversicherung* beruht auf einem modernen Gesetz. Ich möchte sie übergehen in der Hoffnung, daß sie nie mehr große praktische Bedeutung erlangen wird.

Die Ausrichtung von *Kinderzulagen an Arbeitnehmer* endlich hat sich seit dem letzten Krieg fast allgemein durchgesetzt. In 13 Kantonen stehen gesetzliche Erlasse in Kraft. Zahlreiche Gesamtarbeitsverträge enthalten ebenfalls Normen über die Ausrichtung von Kinderzulagen. Auf diesem Gebiet besteht eine sehr starke Rechtszersplitterung. Diese Tatsache gibt den Bestrebungen nach einer eidgenössischen Regelung Auftrieb. Der Bund ist auf Grund des Familienschutzartikels der Verfassung zuständig, über Kinderzulagen zu legiferieren. Eine vom Eidgenössischen Departement des Innern eingesetzte Expertenkommission ist mit der Prüfung dieser Probleme betraut worden. Ihre Aufgabe ist nicht leicht. Nach dem Verlauf der bisherigen Beratungen ist anzunehmen, daß die Kommission nicht eine Vereinheitlichung der Regelung durch den Bund vorschlagen wird, sondern daß den Kantonen und den Gesamtarbeitsverträgen Möglichkeiten offengelassen werden sollen. Die Förderung wird vor allem auf dem Wege gesucht, daß besonders belastete Kinderzulagenkassen Bundesbeiträge erhalten sollen.

Dieser summarische Ueberblick über unsere eidgenössische Sozialversicherungsgesetzgebung hat Ihnen ein imposantes Werk gezeigt. Mit Recht spricht man von einem Sozial- oder Wohlfahrtsstaat. Dennoch mußte festgestellt werden, daß noch ganz erhebliche Lücken im System der sozialen Sicherheit geblieben sind. Diese Kritik ergibt sich auf Grund der heutigen Anschauungen. Die Maßstäbe über die Notwendigkeit sozialpolitischer Einrichtungen verschieben sich mit der wirtschaftlichen Entwicklung. Infolgedessen können sich verhältnismäßig rasch neue Bedürfnisse und Aufgaben zeigen. Auch nach Verwirklichung der heute in Diskussion stehenden Sozialversicherungswerke, wie der Invaliden- und der Mutterschaftsversicherung, sowie nach Revision der bestehenden Einrichtungen wird kaum der Endzustand der sozialen Sicherheit erreicht sein.

Wenn man diese Perspektive vor Augen hat, stellt sich die Frage, wo die Grenze der Sozialpolitik liegt. Allgemein wird anerkannt, daß die Tragfähigkeit der Volkswirtschaft eine Limite für den Ausbau sozialer Einrichtungen bedeutet. Man kann an notleidende Glieder der Bevölkerung nicht mehr verteilen, als produziert wird; sonst machen sich wirtschaftliche und finanzielle Nachteile rasch bemerkbar. Das Problem ist aber deshalb nicht einfach, weil ja die Wirtschaft nicht nur die Sozialpolitik zu tragen hat, sondern zahlreiche weitere Aufgaben, wie die Schulung und Ausbildung, das kulturelle Leben, die Landesverteidigung usw. Mittel, welche man auf einem Gebiet einspart, kann man dem andern zugute kommen lassen. Je nach dem Standpunkt des einzelnen wird es der sozialen Sicherheit einen größeren oder kleineren Anteil am Volkseinkommen zur Ver-

fügung stellen wollen. Deshalb genügt die Frage nach der materiellen Tragfähigkeit der Wirtschaft nicht. Um einen Maßstab zu erhalten für die Entscheidung der Dringlichkeit sozialer Aufwendungen im Vergleich zu andern wichtigen Aufgaben, muß vor allem geprüft werden, in welchem Umfang durch die Sozialversicherung für die Wechselfälle des Lebens vorgesorgt werden soll und inwieweit dies dem einzelnen überlassen werden kann. Die Versicherungskreise sind an dieser Fragestellung direkt interessiert. Bei neoliberalen Theoretikern kann man lesen, daß der Wohlfahrtsstaat ein Verschwender sei, er ziehe eine parasitäre Bürokratie groß; die durch ihn geförderte Gleichmacherei ertöte die private Initiative und den Willen, sich aus eigener Kraft im Leben durchzusetzen. Diese Parolen werden von Leuten weiterverbreitet, welche selbst keinen Risiken ausgesetzt sind, weil ein großes Einkommen oder Vermögen jede Notlage von ihnen fernhält. Bei dieser Sachlage fehlt solchen Einwänden die Ueberzeugungskraft.

Auch der Anhänger einer ausgebauten Sozialversicherung muß jedoch die große Bedeutung der eigenen Vorsorge des einzelnen anerkennen. Es ist verhängnisvoll, wenn das Verantwortungsbewußtsein für die Familie fehlt und ohne Bedenken alle Risiken auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. Für breite Schichten der Bevölkerung reichen auch während der Hochkonjunktur die Mittel nicht aus, um Reserven in Form von Ersparnissen oder privaten Versicherungen in einem Ausmaß zurückzulegen, daß daraus der Lebensunterhalt während längerer Krankheit oder gar im Alter nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben bestritten werden könnte. Deshalb muß die Sozialversicherung den notwendigen Lebensbedarf gewährleisten. Bei Wegfall der Erwerbsfähigkeit wird aber niemand leicht ein Absinken auf das Existenzminimum oder auch nur eine erhebliche Verschlechterung des Lebensniveaus in Kauf nehmen. Er hat das begreifliche Bestreben, den bisherigen gewohnten Standard beizubehalten. Diese Sicherung eines bestimmten Einkommens übersteigt – abgesehen von den untersten Schichten der Bevölkerung und vielleicht von kürzer dauernden Leistungen – die Möglichkeiten der Sozialversicherung. Es fällt auch nicht mehr in ihren Aufgabenkreis der Bewahrung vor Not. Das gerechtfertigte und wichtige Ziel der Erhaltung des bisherigen Lebensniveaus im Alter, bei länger dauernder Krankheit usw. muß durch individuelle Anstrengungen erreicht werden. Es ist das Gebiet der privaten Versicherung und der Wohlfahrtseinrichtungen der Betriebe. Beim jetzigen Stand unserer Sozialversicherung, aber auch nach ihrem weiteren Ausbau, bleibt hier ein weites Feld zu beackern. Dazu kommt, daß in jedem System der sozialen Sicherheit Lücken bestehen, so daß eigene Reserven unerläßlich bleiben. Der Sparsinn und der Unabhängigkeitswille des Schweizers werden durch die Sozialversicherung nicht gelähmt, weil die individuelle Vorsorge keineswegs sinnlos geworden ist, sondern

für den einzelnen und seine Familie ihre hervorragende Bedeutung behalten hat.

Einleitend habe ich darauf hingewiesen, daß zum modernen Sozialstaat neben der Sozialversicherung vor allem ein *ausgebautes Arbeitsrecht* gehört. Deshalb sei nunmehr das wichtigste grundsätzliche Problem aus diesem Rechtsgebiet erörtert.

Das schweizerische Arbeitsrecht stammt zur Hauptsache aus der Zeit unmittelbar vor dem Ersten Weltkrieg. Das geltende Dienstvertragsrecht des OR wurde 1911 erlassen. Seither wurde es nur durch einige zivilrechtliche Vorschriften in Spezialgesetzen ergänzt. Das Fabrikgesetz datiert aus dem Jahre 1914, wobei allerdings eine Revision von 1919 vor allem die 48-Stunden-Woche brachte. Bestrebungen, ein Arbeitsgesetz für Handel und Gewerbe zu schaffen, gehen auf 50 Jahre zurück, blieben aber bisher erstaunlicher- und bedauerlicherweise ohne Erfolg. In einem Entwurf des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit von 1950 zu einem Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Handwerk, Handel, Verkehr und verwandten Wirtschaftszweigen wurde versucht, das Arbeitnehmerschutzrecht zu kodifizieren und gleichzeitig das Dienstvertragsrecht zu revidieren. Damit wäre die notwendige Erneuerung des Fabrikgesetzes und die Schaffung des fehlenden Schutzes für die Arbeitnehmer aus Handel und Gewerbe auf einmal erfolgt. Leider stieß aber dieser sehr interessante Entwurf auf großen Widerstand. Infolgedessen ist sein Schicksal völlig ungewiß. Die Arbeiten an der Revision des Dienstvertragstitels wurden kürzlich von den Beratungen über das Arbeitsgesetz abgetrennt. Sie werden durch eine besondere Expertenkommission unter dem Vorsitz von Herrn Bundesrat Dr. M. Feldmann fortgesetzt. Hoffentlich zeigen sie bald ein gutes Ergebnis!

Beim Ausbau unseres Arbeitsrechts sind zahlreiche materielle Streitfragen zu lösen, wie zum Beispiel über die Einführung eines Kündigungsschutzes nach dem Vorbild der uns umgebenden Staaten, über die Dauer der Lohnzahlung im Krankheitsfall, über das Ausmaß der Ferien, über die Regelung des Schutzes der jugendlichen Arbeitnehmer usw. Diese Meinungsverschiedenheiten sind nicht leicht zu überbrücken. Die sachlichen Divergenzen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern werden aber beinahe überschattet durch die grundsätzliche Frage, inwiefern der Staat überhaupt die Arbeitsbedingungen ordnen und inwiefern er dies den von den Berufsverbänden aufgestellten Gesamtarbeitsverträgen überlassen soll. Im Sozialversicherungsrecht liegt das Problem in der Begrenzung des staatlichen Aufgabenkreises gegenüber der individuellen und der betrieblichen Vorsorge. Im Arbeitsrecht läuft weitgehend parallel die Fragestellung Gesetz oder Gesamtarbeitsvertrag. Hier kann allerdings die Lösung außerhalb der staatlichen Sphäre nicht der Initiative des einzelnen überlassen werden, sondern kollektive Regelungen kommen allein in Betracht, jedoch nicht durch eine staatliche

Zwangsordnung, sondern in der Form der Vereinbarung privatrechtlich aufgebauter Verbände. Soll die zur Diskussion stehende Arbeitszeitverkürzung durch Gesamtarbeitsverträge verwirklicht werden? Ist der Gesamtarbeitsvertrag oder das Gesetz die richtige Rechtsquelle zur Regelung der Ferien, der bezahlten Feiertage usw.? Die Tatsache, daß über dieses Prinzip in der Bevölkerung keine einheitliche Anschauung besteht, erschwert die Entwicklung des schweizerischen Arbeitsrechts recht stark.

Unbestritten dürfte sein, daß keine Alternative besteht Gesetz *oder* Gesamtarbeitsvertrag, sondern daß unter den heutigen sozialen Gegebenheiten beide Rechtssetzungsformen unerläßlich sind. Angesichts der Entwicklung der Berufsverbände ist es zweckmäßig, ihnen die Möglichkeit zu lassen, autonom Bestimmungen über die Arbeitsbedingungen aufzustellen und ihnen damit auch die Verantwortung für die entsprechenden Regelungen zu überlassen. Aus politischen Gründen muß daran festgehalten werden, daß der Staat gerade die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern nicht selber gänzlich ordnet. Die ausschließlich staatliche Ordnung des Arbeitsverhältnisses ist für die totalitären Systeme charakteristisch. Für die Erhaltung einer freiheitlichen Demokratie ist eine gewisse Gewaltenteilung zwischen Staat und Berufsverbänden unerläßlich. Sobald man sich darüber einig ist, daß Gesetz *und* Gesamtarbeitsvertrag in Konkurrenz bleiben müssen, tritt die Frage an uns heran, für welche Regelung die eine und für welche die andere Rechtssetzungsform zur Anwendung gelangen soll.

Um Kriterien für eine Abgrenzung des Aufgabenkreises der beiden Mittel der Rechtssetzung aufzustellen, muß man sich ihre Vorzüge und Nachteile vor Augen halten. Damit gewinnt man Anhaltspunkte für den Entscheid.

Die Gesetze haben einen unbeschränkten zeitlichen sowie einen umfassenden persönlichen Geltungsbereich. Dagegen werden die Gesamtarbeitsverträge nur für eine bestimmte Frist abgeschlossen oder sind kündbar. Diesem Nachteil steht der Vorzug der Beweglichkeit, der raschen Anpassungsfähigkeit gegenüber. Das Gesetz findet auf alle Betriebe und Arbeitnehmer Anwendung, während dem Gesamtarbeitsvertrag nur Dienstverhältnisse unterstellt sind, wenn sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer einem am Gesamtarbeitsvertrag beteiligten Verband angehören. Die Außenseiter fallen nicht unter die gesamtarbeitsvertragliche Ordnung. Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitnehmerschutzvorschriften besteht weitgehende Gewähr für die Durchsetzung, während die Einhaltung zwingender zivilrechtlicher Gesetzesvorschriften als weniger gesichert erscheint, weil die Durchsetzung der Initiative der einzelnen Vertragspartei überlassen bleibt. In der Rangordnung bezüglich Stärke der Wirkungen nimmt der Gesamtarbeitsvertrag eine Zwischenstellung ein. Die normativen Vorschriften haben den Charakter zwingender zivilrechtlicher Be-

stimmungen. Um die Befolgung des Gesamtarbeitsvertrages kümmern sich aber die Verbände, welche ihn abgeschlossen haben. Ihren gemeinsamen Durchsetzungsmaßnahmen wurde bei der Neuordnung des Gesamtarbeitsvertragsrechts von 1956 eine rechtliche Basis verliehen. Das Gesetz kann auf die Verschiedenartigkeiten der einzelnen Erwerbszweige nicht im gleichen Maße Rücksicht nehmen wie der Gesamtarbeitsvertrag. Dieser hat sich als das zweckmäßigste Mittel zur Regelung der Löhne erwiesen. Auch besitzt er größte Bedeutung für die Erhaltung des Arbeitsfriedens.

Aus dieser summarischen Gegenüberstellung der beiden Rechtssetzungsformen können bestimmte Gesichtspunkte für die Ausscheidung der Aufgabenkreise abgeleitet werden. Wo mit Rücksicht auf das öffentliche Interesse eine Regelung unerläßlich ist, müssen gesetzliche Vorschriften öffentlich-rechtlicher Natur erlassen werden. Dies trifft vor allem für die Unfallverhütung, die Arbeitshygiene und den Schutz der jugendlichen und der weiblichen Arbeitnehmer zu. Zwingende privatrechtliche Regelungen drängen sich dort auf, wo das allgemeine Interesse eine staatliche Ordnung verlangt, jedoch eine Durchsetzung durch die Verwaltung nicht als nötig erscheint. Ein Beispiel hierfür ist das Kündigungsrecht. Den Gesamtarbeitsverträgen kommt vor allem die Aufgabe zu, diejenigen Fragen des Arbeitsverhältnisses zu regeln, welche das Gesetz nicht behandelt. Ferner werden durch sie die in den einzelnen Wirtschaftszweigen möglichen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen über das gesetzliche Minimum hinaus eingeführt. Weil die Gesetze sich auf generelle Ordnungen beschränken müssen, können die Gesamtarbeitsverträge Detailfragen des Arbeitsverhältnisses lösen. Ein wichtiges Gebiet, welches allein durch Gesamtarbeitsverträge geordnet wird, sind der Lohn und die übrigen finanziellen Leistungen.

Bei der Schaffung von gesetzlichen oder von gesamtarbeitsvertraglichen Vorschriften darf nie die andere Form der Regelung der Arbeitsbedingungen außer acht gelassen werden. Sowohl der staatliche Gesetzgeber als auch die Verbände müssen dafür besorgt sein, daß keine Gegensätze auftreten, sondern daß die Ordnung der Arbeitsbedingungen durch die beiden Rechtsquellen ein zweckmäßiges Ganzes ergibt.

Abschließend können wir festhalten, daß die heutige Eidgenossenschaft als Sozialstaat bezeichnet werden darf. Der ständige Aufbau unserer sozialen Einrichtungen war Voraussetzung für die ruhige politische Entwicklung, deren wir uns erfreuen. Zahlreiche Probleme sind offen geblieben. In der direkten Demokratie soll jeder verantwortungsbewußte Staatsbürger sich um die Lösung dieser wichtigen Fragen kümmern. Das Ziel liegt darin, die Wohlfahrt des Volkes weiter zu heben und Mitmenschen, welche sich noch in Abhängigkeit und Not befinden, daraus zu befreien. Diesen bedeutungsvollen Bestrebungen dürfen jedoch nicht die Prinzipien des freiheitlichen

Rechtsstaates geopfert werden. Die soziale Sicherheit ist beim heutigen Stand der Wirtschaft eine notwendige Ergänzung der liberalen Demokratie. Sie gibt ihr Festigkeit gegen Anfeindungen durch andere Systeme. Freiheit und soziale Sicherheit dauernd miteinander zu verbinden, ist die hohe Zielsetzung des modernen schweizerischen Wohlfahrtsstaates.

Gründung und Entwicklung der Coop-Leben

Am 9. Dezember jährte sich der Gründungstag der Versicherungs-Genossenschaft Coop-Leben zum vierzigsten Male.

Ein erster Vorstoß zur Einführung der genossenschaftlichen Lebensversicherung wurde bereits im Jahre 1894 vom Konsumverein *Genf* unternommen. 1912 ging eine Anregung des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes zu einer gemeinsamen Gründung nach dem Vorbild der Deutschen Volksfürsorge ein. Nun griff der schweizerische Genossenschaftspionier Dr. h. c. Bernhard Jaeggi den Gedanken auf und ließ Prof. Dr. Bohren, den nachmaligen Direktor der Suval, mit der Ausarbeitung eines Gutachtens beauftragen.

Die Delegiertenversammlung des VSK des Jahres 1917 beschloß die Gründung und Finanzierung einer Zweckgenossenschaft, welche der Bevölkerung die Lebensversicherung unter möglichst günstigen Bedingungen vermitteln sollte. Am 9. Dezember des gleichen Jahres fand die Gründungsversammlung unter dem Präsidium von Dr. h. c. Bernhard Jaeggi in Olten statt: Es wurde die Schweizerische Volksfürsorge, Volksversicherung auf Gegenseitigkeit, aus der Taufe gehoben.

Die *Betriebsaufnahme* erfolgte mit bundesrätlicher Konzession am 1. Dezember 1918. Der Start für das «Segelschiff unter dem glücklichen Stern» war freigegeben.

Zurückblickend wird man mit einigem Bedauern feststellen, daß das zwar solid gezimmerte und vorsichtig gesteuerte Boot während Jahren in eher ruhigem Wasser segelte. Der fast vollständige Verzicht auf eine Anwerbeorganisation ließ kaum jenen Wind aufkommen, der die Segel wuchtig gebläht hätte.

Bestand an Kapitalversicherungen:

Ende 1930	30	Mio Fr. Versicherungssumme
Ende 1940	43	Mio Fr. Versicherungssumme
Prämieneinnahme 1940 . .	1,76	Mio Fr.
Bilanzsumme 1940	18,26	Mio Fr.

Anfangs der vierziger Jahre wurde dem Segelboot ein neuer Kurs befohlen. Es wurde «vom Kiel bis zum Mast» revidiert und erhielt