Soziologische Elemente einer Begriffsbestimmung der Sozialen Sicherheit

Autor(en): **Ziegler, Jean**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **55 (1963)**

Heft 4

PDF erstellt am: **31.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-354075

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

tern die Stellung der Arbeiterschaft verbessert und einen sozialen Wandel bewirkt haben, der den Arbeitnehmer heute als Gleichberechtigter seine Forderungen erheben läßt. Die Solidarität aller Arbeitenden ist nicht nur das Band, das Völker und Länder verbindet und die beste Garantie des Friedens bildet, sie ist auch die Grundlage des sozialen Wohlstandes und einer fortschrittlichen demokratischen Ordnung. Bezeugt Euren Willen zur Solidarität, indem Ihr am 1. Mai an den Demonstrationen teilnehmt und dem Zukunftsglauben und Zukunftswillen der Arbeiterschaft kraftvollen Ausdruck gebt.

Bundeskomitee des
Schweizerischen Gewerkschaftsbundes.

Soziologische Elemente einer Begriffsbestimmung der Sozialen Sicherheit [1]

I. Einleitung

In der Auseinandersetzung über den allfälligen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft spielt der Begriff der «Sozialen Sicherheit» eine bedeutsame Rolle. Im allgemeinen ist man sich einig darüber, daß nach dieser Richtung Schwierigkeiten auftreten werden. Die Artikel 117 bis 122 des Römer Vertrages umschreiben in großen Zügen ein System der Sozialen Sicherheit, dem sich, soweit keine Sonderregelung getroffen wird, jedes neue Mitglied der Gemeinschaft anzupassen hat. Die Schweiz befindet sich zurzeit aber noch in der Phase des schrittweisen Aufbaues der Sozialpolitik; an Stelle einer eigentlichen Sozialen Sicherheit verfügen wir nur über ein unvollständiges und oft zusammenhangloses Nebeneinander von Sozialversicherungen. Es scheint noch unmöglich, Genaueres vorauszusagen über die Schwierigkeiten, denen die schweizerische Sozialgesetzgebung im Fall einer Integration in die Soziale Sicherheit des Gemeinsamen Marktes begegnen wird.

Dagegen ist es beim gegenwärtigen Stand der Diskussion nützlich, eine nähere Abgrenzung dieses Begriffes der «Sozialen Sicherheit» zu versuchen, der, wie bereits erwähnt, mehr und mehr die Zukunft der schweizerischen Sozialgesetzgebung bestimmen wird.

II. Die historische Entwicklung

Der Begriff der «Sozialen Sicherheit» ist französischen Ursprungs. Er ist eng verbunden mit der Entwicklung der französischen Gesetz-

---

[1] Uebersetzt aus dem in Nr. 2, 1963, der «Revue syndicale suisse» französisch erschienenen Artikel.

gebung der letzten 150 Jahre. Das «Ancien Régime» kannte noch keine Sozialgesetzgebung im eigentlichen Sinne des Wortes [2]. Die Forderung nach einer Sozialgesetzgebung wurde erstmals von der Revolution erhoben. Der Artikel 21 der Verfassung vom 24. Juni 1793 bestimmte: «Die öffentliche Fürsorge ist eine geheiligte Verpflichtung. Die Gesellschaft schuldet den Notleidenden Unterstützung, sei es durch die Zuweisung von Arbeit oder daß sie denen, die nicht arbeitsfähig sind, die Mittel für den Lebensunterhalt verschafft.» Zur gleichen Zeit, als die Französische Revolution die Grundlagen für die moderne Gesetzgebung errichtete, lähmte sie aber die Träger der außerstaatlichen Sozialpolitik: die Korporationen [3]. Zwischen 1815 und 1871 hat Frankreich bloß einige kleinere Gesetze erlassen, vor allem über den Schutz einzelner Gruppen von Arbeitnehmern. Die Lage änderte sich rasch mit dem Sturz des Kaiserreiches und dem Einzug der III. Republik. Die Arbeiterklasse begann sich zu organisieren. Immer stärkere Gewerkschaften forderten einen wirksamen Arbeitnehmerschutz. Unter ihrem Druck kamen nunmehr zahlreiche Sozialgesetze zustande, und zwar in bemerkenswert kurzen Zeitabständen: im Jahre 1881 wurde die Nationale Postsparkasse geschaffen, 1886 eine nationale Pensionskasse, 1895 die Einrichtung der Altersversicherung für Arbeiter, 1898 die Versicherungskasse auf Gegenseitigkeit, 1894 die Pensionskasse für die Bergleute Nordfrankreichs und 15 Jahre später diejenige für die Eisenbahner. Die Gesamtheit der zwischen 1880 und 1910 erlassenen Sozialgesetze bedeutete für Frankreich einen unbestreitbaren Fortschritt. Immerhin wurden von den soeben erwähnten Erlassen nur einzelne Gruppen von Arbeitnehmern begünstigt. Diese gesetzgeberischen Maßnahmen sind nicht der Ausdruck einer Idee der Sozialen Sicherheit; es sind vielmehr Einzelvorkehren, nicht zur Deckung der sozialen Risiken der ganzen Bevölkerung, sondern bloß dazu bestimmt, besonders schwerwiegende soziale Notlagen zu lindern.

Entscheidenden Fortschritt brachten die Jahre 1928 bis 1930, in denen drei Gesetze erlassen wurden, die ein umfassendes System der Sozialen Sicherheit zugunsten sämtlicher Arbeitnehmer verwirklichten. Diese Versicherungen deckten folgende Fälle: Tod des Familienvaters, Krankheit, Invalidität, Alter und Mutterschaft.

---

[2] Es sind zwar einige Ausnahmen zu verzeichnen: vor allem die Berufsordnung für Seeleute (im Jahre 1673 von Colbert erlassen) und das Edikt von Ponchartrain (1709).

[3] Das Gesetz von Le Chapelier vom 17. Juni 1791 enthielt folgende Bestimmung über das Verbot der Tätigkeit der Korporationen, der Vorläufer der Gewerkschaften des 19. Jahrhunderts: «Bürger, die dem gleichen Stand oder dem gleichen Beruf angehören, Unternehmer, Inhaber einer Kundenwerkstätte, Arbeiter oder Gesellen dürfen an Zusammenkünften weder einen Präsidenten, Geschäftsführer oder Sekretär wählen noch Register führen noch über ihre angeblichen gemeinsamen Interessen beraten oder irgendwelche Vorschriften aufstellen.»

Weder ein plötzliches Erwachen des sozialen Gewissens bei der Radikalen Partei, die seit der Kommune am Ruder war, noch ein besonderer Druck seitens der Gewerkschaften hatten diesen erstaunlichen Sprung nach vorn ausgelöst. Die Einführung des ersten Sozialversicherungssystems ist vielmehr auf eigenartige politische Faktoren zurückzuführen: Im Friedensvertrag von Versailles wurden Elsaß und Lothringen an Frankreich zurückerstattet. Die Bewohner dieser Gebiete standen seit 1911 im Genuß der «Reichsversicherungsordnung» von Bismarck; dieses Gesetzgebungswerk, das für seine Zeit sehr fortschrittlich war, deckte Invalidität, Berufsunfälle, Krankheit und Alter. Aus innenpolitischen Gründen erschien es nach der Rückkehr der beiden Territorien zur französischen Republik als untragbar, die Elsässer und Lothringer der sozialen Errungenschaften zu berauben, die sie unter deutscher Herrschaft genossen hatten. In seiner Rede vor der Kammer erklärte *Laurent Bonneway* mit allem Nachdruck, die Sozialgesetze der Jahre 1928, 1929 und 1930 seien vor allem «dem Wunsch entsprungen, die französische Gesetzgebung derjenigen anzugleichen, unter denen unsere heimgekehrten Brüder in den Departementen Niederrhein, Oberrhein und Mosel gestanden waren» [4]. Die Arbeiten der vorberatenden Kommission und die Protokolle der Debatten in der Kammer zeigen übrigens, wie wenig tief der Gedanke der Sozialversicherung im Gewissen der Abgeordneten verankert war. Die drei Gesetze kamen schließlich nur deshalb zustande, weil in den drei entscheidenden Monaten der Beratung drei der Sache Elsaß-Lothringens treu ergebene Männer in Schlüsselstellungen der Regierung wirkten [5].

Die Sozialversicherungen von 1928, 1929 und 1930 wurden im Jahre 1932 ergänzt durch die Einführung der Familienzulagen für Arbeitnehmer in Handel und Industrie. Das Familiengesetzbuch von 1939 dehnte diese Zulagen auf sämtliche Arbeitnehmer aus. Im Jahre 1941 trat neben die Altersversicherung eine zusätzliche Versicherungskasse für ältere Arbeitslose, und ein Jahr später wurde die Krankenversicherung umgestaltet.

Das Jahr 1944 bedeutet einen entscheidenden Wendepunkt in der Entwicklung der französischen Sozialgesetzgebung. Die erste Provisorische Regierung, die von einer Welle nationaler Begeisterung an die Macht getragen wurde, verstand es ausgezeichnet, das Gefühl der Verbundenheit auszunützen, das bei der Befreiung die

---

[4] Rede vom 17. April 1930, zitiert und erläutert von Buisson in seinem Bericht an die Kommission für Arbeit und soziale Angelegenheiten, vom Juli 1945, Nr. 554.

[5] Es sind dies Millerand, Jourdain und Vincent. Millerand, Erster Hochkommissär für Elsaß-Lothringen, war im Jahr 1920 Ministerpräsident und begann die Eingliederung der in diesen Gebieten geltenden Gesetze in das französische Recht; Jourdain, Arbeitsminister im Jahre 1920, war Abgeordneter für den Oberrhein, und Vincent, Arbeitsminister im Kabinett Briand, unterbreitete im Jahre 1921 der Kammer die erste Gesetzesvorlage.

überwiegende Mehrheit des französischen Volkes beseelte. Ohne die Einsetzung einer gesetzgebenden Behörde abzuwarten, erließ de Gaulle Verordnungen, welche den Grundstein zur Sozialen Sicherheit legten. Er entschloß sich, die Oeffentlichkeit mit einer berühmt gewordenen Rede vorzubereiten, die dem französischen Volk erklären sollte, in welchem Geist die Verordnungen gestaltet wurden:

«Durch zwei Jahrtausende Geschichte vor allen Gefahren gewarnt, hat das französische Volk seinen Entschluß gefaßt aus innerem Antrieb und den beiden Forderungen gehorchend, ohne die nichts Großes zustande kommt: der Ordnung und der Hingabe. Die republikanische Ordnung, die ihren einzig gültigen Ausdruck im Staate findet, und die unbeirrbare Hingabe, die uns befähigt, auf rechtmäßigem Weg und im Geist der Brüderlichkeit das Land wiederaufzubauen. Dies ist der Sinn der kraftvollen Freudenrufe unserer Städte und Dörfer, die endlich vom Feinde befreit wurden! Dies ist der Klang der mächtigen Stimme des befreiten Paris! [6]»

Die Regierungsverordnungen vom 4. und 19. Oktober 1945 und vom 24. Oktober 1946 schufen die Soziale Sicherheit, wie sie heute besteht und im dritten Abschnitt unserer Studie näher untersucht werden soll. Den zweiten Abschnitt aber möchten wir mit der Kennzeichnung des neuen Systems abschließen, die *Lyon-Caen* formuliert hat:

«Die Soziale Sicherheit soll den Bürgern eine Gesamtheit von Garantien gegen eine bestimmte Zahl von möglichen Ereignissen gewähren, die ihre Erwerbsfähigkeit herabsetzen oder ganz aufheben, ihre Lebenshaltung beeinträchtigen und ihnen zusätzliche Lasten auferlegen können. Sie bedeutet einen neuartigen öffentlichen Dienst, der dem ausgeprägten Bedürfnis nach Sicherheit gerecht wird, wie es der moderne Mensch immer tiefer empfindet, und dem ein soziales Grundrecht entspricht [7].»

III. Soziologische Elemente einer Definition der Sozialen Sicherheit

Die Soziale Sicherheit wird zunächst durch ihre gesetzgeberische Einheit bestimmt. In einem System der Sozialen Sicherheit sind alle gesetzlichen Vorschriften in einem einzigen Gesetzbuch vereinigt. Die Zersplitterung der Sozialgesetzgebung in zahlreiche Einzelgesetze – wie etwa in der Schweiz – erschwert den Aufbau eines geschlossenen Gesetzgebungswerkes. Der Grundsatz der Einheit der Gesetzgebung hat vor allem die Schaffung einer einzigen Versiche-

---

[6] Rede vom 29. August 1944, veröffentlicht in «De Gaulle – Discours et Messages», Paris 1952.

[7] Lyon-Caen, einer der Theoretiker im Kreis von de Gaulle, hatte das Nationale Programm von Algier verfaßt und war an der Ausarbeitung der Verordnungen der Provisorischen Regierung maßgebend beteiligt. Die erwähnte Definition findet sich in seinem «Manuel du Droit du Travail», Paris 1955, Seite 309.

rungseinrichtung zur Folge. Die Beteiligten haben nur einen einzigen Beitrag zu entrichten, der nach der Gesamtheit der gedeckten Fälle bestimmt wird. Unbestreitbar stellt die Ausgabe des «Code français de sécurité sociale» von *Dalloz* einige Anforderungen und läßt als Hilfsmittel zu wünschen übrig, was sich daraus erklärt, daß im französischen Recht zahlreiche Sonderregelungen, die von der allgemeinen Ordnung abweichen, nebeneinander bestehen. Zu diesen Sonderregelungen kam es wegen der Regierungskrise von 1947 und weil die Kammer zahlreiche Gesetzesentwürfe ablehnte, welche die Verordnungen der Provisorischen Regierung ergänzen sollten. Die gegenwärtige Lage der französischen Gesetzgebung darf somit nicht als ein Argument gegen den Grundsatz der Gesetzgebungseinheit ins Feld geführt werden [8].

Der zweite Wesenszug der Sozialen Sicherheit ist der Grundsatz der Selbstverwaltung [9]. Die Versicherungskassen werden nicht von Beamten, sondern von privaten Körperschaften geführt, deren Leiter in direkter Wahl von den Beteiligten erkoren werden. Die Vertreter der französischen Gewerkschaften spielen in diesen Körperschaften eine maßgebende Rolle.

In der Sozialen Sicherheit kommt ein Grundrecht des Menschen zum Ausdruck: die Gewährleistung des Lebensunterhaltes. Dieses Recht ist der Schweizerischen Bundesverfassung fremd. Ihr Katalog von Freiheitsrechten ist beschränkt und umfaßt nicht die sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte, die in zahlreichen ausländischen Verfassungen verankert sind: So werden in der Präambel zur französischen Staatsverfassung von 1946 zahlreiche Sozialrechte namentlich aufgezählt, darunter vor allem die Gewährleistung des Lebensunterhaltes. Die Verfassung Frankreichs vom Jahre 1958 übernimmt den Gedanken der Sozialrechte, ohne diese aber im einzelnen zu erwähnen; sie begnügt sich mit einem bloßen Verweis auf die Präambel von 1946. Auf internationaler Ebene wurde die Gewährleistung des Lebensunterhaltes erstmals gefordert in der Empfehlung Nr. 67 der 26. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz von 1944 in Philadelphia. Der zweite Artikel der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation bestätigt den in Philadelphia angenommenen Grundsatz. Im Jahre 1952 hat die Internationale Arbeits-

---

[8] Juristen oder Gewerkschafter, die sich mit der Behandlung von Einzelfällen nach französischem Recht zu befassen haben, benützen mit Vorteil die Textausgaben des Arbeitsministeriums, die im allgemeinen brauchbarer sind als der Code Dalloz. Der Ausschuß für Sozialversicherungen gibt ferner ein «Manuel d'Assurances sociales» heraus; dieses Handbuch leistet sehr gute Dienste und wird alle drei Monate durch Zusatzblätter nachgeführt.

[9] Die Selbstfinanzierung ist mit der Selbstverwaltung verbunden; die Soziale Sicherheit wird nicht durch Steuern finanziert, sondern durch Beiträge der Angehörigen der einzelnen Berufe; sie verfügt über einen Finanzhaushalt, der vom Staatsfiskus getrennt ist.

konferenz das Uebereinkommen über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit angenommen [10]. In Europa ist zurzeit ein interessanter Versuch im Gange: Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten befaßt sich im wesentlichen mit den politischen Rechten, während keines der Sozialrechte im eigentlichen Sinn in der Konvention erwähnt wird. An seiner Turiner Tagung im Oktober 1961 hat jedoch der Europarat ein Zusatzprotokoll unterzeichnet, das eine bedeutsame Zahl sozialer und wirtschaftlicher Rechte umschreibt, aber nicht einen integriedenden Bestandteil der Konvention darstellt. Somit kann ein Staat die Konvention ratifizieren, dagegen die Ratifikation des Zusatzprotokolls auf später verschieben. Diese Regelung bietet den Vorteil, daß sie dem beitretenden Staat erlaubt, seine Sozialgesetzgebung mit den Anforderungen des Protokolls in Einklang zu bringen, ohne daß dadurch der Beitritt zur Europäischen Konvention verzögert würde.

Das vierte Element des Begriffes der Sozialen Sicherheit ist die Verwirklichung des Grundsatzes der nationalen Solidarität. Das schweizerische System beruht auf dem Gedanken der Versicherung, das heißt der Gleichwertigkeit von Beitrag und Leistung. Zuzugeben ist allerdings, daß der Grundsatz der Gleichwertigkeit in der Schweiz nicht rein durchgeführt wird, sondern ziemlich bedeutsame Einbrüche erfährt. Trotzdem aber zählt dieser Grundsatz heute noch zu den wesentlichen Kennzeichen des schweizerischen Systems. In seiner Eingabe vom 14. September 1962 betreffend die sechste Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund darauf verzichtet, den Grundsatz in Frage zu stellen. Diese Haltung ergibt sich aus dem folgenden Satz: «... Wir anerkennen, daß mit Rücksicht auf derart umfangreiche Erhöhungen der Renten von Versicherten der unteren und mittleren Einkommensklassen der Versicherungsgedanke in der AHV nur aufrechterhalten werden kann, wenn der Höchstbetrag der Renten ebenfalls heraufgesetzt wird. Wir beantragen daher ... [11]»

In einem System der Sozialen Sicherheit ist der Grundsatz der Gleichwertigkeit nur von sehr geringer Bedeutung. Wegleitend ist vielmehr der Gedanke der Solidarität. Die Leistungen sollen den Bedarf der Beteiligten decken; sie sind nicht als Versicherungsleistungen aufzufassen [12]. Um es noch deutlicher zu formulieren: Die Leistungen der Sozialen Sicherheit sind nicht auf die geleisteten Beiträge abgestimmt. Ihr Zweck liegt darin, jedem Beteiligten den Lebensunterhalt zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sei

---

[10] Uebereinkommen Nr. 102.

[11] Seite 4 der erwähnten Eingabe.

[12] Es trifft zu, daß nach französischem Recht in der ersten Phase der Rentenberechnung die Mitgliedschaftsdauer von gewisser Bedeutung ist; vgl. die Art. 66 und 71 der Verordnung vom 19. Oktober 1945.

eine interessante Feststellung theoretischer Natur angebracht: Im französischen System entsteht der Anspruch auf die Rente nicht mit dem Eintritt des gedeckten Falles, sondern dann, wenn das Einkommen des Beteiligten nicht mehr die für den Lebensunterhalt erforderliche Höhe erreicht, die periodisch vom Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit festgesetzt wird. Voraussetzung für den Rentenanspruch ist somit eindeutig der Bedarf und nicht der Eintritt des gedeckten Falles.

In einem System der Sozialen Sicherheit kommt der Solidaritätsgedanke in zweifacher Weise zum Ausdruck: Weil die Leistungen nicht mehr Versicherungsleistungen sind, sondern das wirtschaftliche Existenzminimum gewährleisten sollen, und weil die Beiträge in Prozenten des Einkommens der Beteiligten bemessen werden, haben die Mitglieder der höhern Einkommen Solidaritätsbeiträge zu entrichten zugunsten der Mitglieder mit niedrigeren Einkommen. Im Rahmen der Sozialen Sicherheit werden somit die Einkommen neu verteilt. Es wäre jedoch unrichtig, von einer Neuverteilung des Volkseinkommens zu sprechen, wie es verschiedentlich vorgeschlagen wird [13]. Zweitens führt der Gedanke der Solidarität zu einer regelmäßigen Anpassung der Leistungen an die steigenden Lebenshaltungskosten. In Frankreich wird diese periodische Anpassung nach der sogenannten Aufwertungsmethode vorgenommen. Es fehlt uns hier der Raum, das komplizierte französische Aufwertungsverfahren näher darzustellen. Wesentlich ist dabei, daß jährlich am 1. April und mit sofortiger Wirkung nach Anhörung des Höheren Rates für Soziale Sicherheit durch Verfügung des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit der für die Berechnung der Leistungen maßgebende Zuschlag auf den Löhnen und Beiträgen festgesetzt wird. Dieselbe Verfügung bestimmt auch den Aufwertungszuschlag für die bereits umgewandelten [14] Renten oder Pensionen, bei denen der Berechtigte mehr als 65 Jahre alt ist oder im Falle der Arbeitsunfähigkeit mehr als 60 Jahre. Betont sei, daß die Aufwertung nicht auf dem Index der Konsumentenpreise beruht, sondern auf einer angemesseneren Bemessungsgrundlage: Der Aufwertungszuschlag wird bestimmt «nach dem Verhältnis des Durchschnittslohnes der Beteiligten für das verflossene und das laufende Jahr, das sich aus

---

[13] Die Familienzulagen weichen von diesem Grundsatz ab, indem sie tatsächlich auf einer nationalen Solidarität beruhen und eine gewisse Einkommensumschichtung zugunsten der kinderreichen Familien auf nationaler Ebene zur Folge haben.

[14] Die Rentenumwandlung ist eine Besonderheit des französischen Systems. Der Anspruchsberechtigte kann nach vollendetem 60. Altersjahr wählen, ob er sofort die Rente beziehen und sich in diesem Fall mit einer niedrigeren Rentensumme begnügen will, oder, wenn er noch voll arbeitsfähig ist, lieber noch zuwartet, zum Beispiel bis zum 70. Altersjahr, um eine entsprechend höhere Rente zu erhalten.

der Summe der erhobenen Beiträge und dem Bestand an Versicherten ergibt [15].»

Eine andere Lösung wählt das deutsche System der Sozialen Sicherheit, nämlich die Lösung der «gleitenden Renten»; sobald der Index der Konsumentenpreise einen bestimmten Punkt überschreitet, werden die Leistungen der Sozialen Sicherheit automatisch angepaßt. In der Schweiz ist das Problem der stufenweisen Aufwertung noch nicht gelöst. Die schweizerische Gesetzgebung kennt kein Verfahren, das mit der Aufwertung nach französischem oder der automatischen Anpassung nach deutschem Recht zu vergleichen wäre. Um der fortschreitenden Entwertung der Leistungen zu begegnen, hat sich der schweizerische Gesetzgeber mit einer wenig zweckmäßigen Methode beholfen: der periodischen Gesetzesrevision. Bisher ist das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, das erst seit 14 Jahren in Kraft steht, fünfmal revidiert worden. Im Zeitpunkt des Abschlusses dieser Studie ist die sechste Revision im Gange. Das Bundesgesetz vom 23. März 1961 bedeutet immerhin einen ersten Schritt zur Lösung des Problems der Entwertung der Leistungen. Nach dem neuen Art. 92bis hat der Bundesrat der Bundesversammlung alle fünf Jahre über «das Verhältnis zwischen Renten, Preisen und Erwerbseinkommen sowie über die Finanzlage der Versicherung» Bericht zu erstatten. Der erste Bericht ist im Jahre 1967 vorzulegen. Der Bundesrat stellt «nötigenfalls gleichzeitig» Antrag auf «angemessene Anpassung der Renten».

IV. Schlußbemerkungen

Die vorliegende Untersuchung möchte dazu beitragen, den Begriff der «Sozialen Sicherheit» abzugrenzen und dessen Gehalt zu umschreiben. Immerhin scheint es uns angezeigt, abschließend die Umstände zu untersuchen, die bis heute der Verwirklichung einer Sozialen Sicherheit in der Schweiz entgegenstanden. Das größte Hindernis liegt in der bundesstaatlichen Struktur der Schweiz. Der Bund ist nur in dem Umfang zur Gesetzgebung befugt, als ihn die Bundesverfassung dazu ermächtigt. Auf dem Gebiete der Sozialgesetzgebung hat sich die Bundesverfassung sehr langsam entwickelt. Abgesehen von der Militärversicherung, begründeten weder die Bundesverfassung von 1848 noch die Totalrevision von 1784 eine Gesetzgebungskompetenz für die Sozialversicherung. Im Jahre 1890 wurde der Bund zur Gesetzgebung über die Kranken- und Unfallversicherung ermächtigt, doch wurde eine erste Gesetzesvorlage im Jahre 1900 verworfen und erst 1911 die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt ins Leben gerufen. Noch langsamer entwickelte sich die Alters- und Hinterlassenenversicherung. Die Verfassungsgrundlage

---

[15] Art. 71, Abs. 2, des Gesetzbuches der Sozialen Sicherheit.

zur Gesetzgebung auf diesem Gebiete stammt aus dem Jahre 1925. Das erste Ausführungsgesetz wurde in der Volksabstimmung von 1931 verworfen und erst im Jahre 1947 das geltende Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung angenommen. Auch der Werdegang der Arbeitslosenversicherung war mühselig. Als erste Städte in Europa hatten Bern und St. Gallen in den Jahren 1893 und 1895 Arbeitslosenversicherungskassen errichtet. Auf eidgenössischer Ebene wurde die entsprechende Verfassungsgrundlage erst 1947 geschaffen, worauf im Jahre 1951 das Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung folgte.

Durch die Verfassungsrevision von 1945 wurde der Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen und über die Mutterschaftsversicherung ermächtigt. Diese Gesetzgebungskompetenz wurde bisher jedoch nur in sehr bescheidenem Umfang ausgenützt. Die Mutterschaftsversicherung wurde noch nicht verwirklicht, und Familienzulagen werden von Bundes wegen nur an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern ausgerichtet.

Die langsame Entwicklung auf eidgenössischer Ebene rief der kantonalen und der privaten Initiative. So besteht heute neben den eidgenössischen Werken eine Vielfalt kantonaler Institutionen. Die kantonalen Regelungen werden ihrerseits durch besondere Einrichtungen auf Grund von Gesamtarbeitsverträgen ergänzt. Dadurch wird aber jeder Versuch zur Verwirklichung einer umfassenden Sozialen Sicherheit erschwert. Die Vereinheitlichung der Gesetzgebung, nach der ein Gesamtbeitrag an eine einzige Anstalt zu entrichten wäre, stößt in der Schweiz auf Hindernisse, die andern Staaten unbekannt sind. Dazu kommt, daß, innenpolitisch gesehen, nach dem gegenwärtigen Kräfteverhältnis der Gedanke einer nicht auf der Gleichwertigkeit, sondern auf der Solidarität beruhenden Sozialleistung nur schwer zu verwirklichen ist. Immerhin sind Anzeichen vorhanden, die hoffen lassen, daß die Schweiz in verhältnismäßig naher Zukunft das heutige unzureichende System von Einzelmaßnahmen überwinden und zu einer wirklich umfassenden Sozialen Sicherheit gelangen wird. Diese Hoffnung stützt sich auf zwei Feststellungen: Auf der einen Seite wirkt in jedem Sozialversicherungssystem eine dynamische Tendenz; wie es die Entwicklung in Frankreich und in geringerem Maße der Ausbau der schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung seit dem Jahre 1948 zeigen, verfolgt jede Sozialversicherung die Tendenz, eine immer umfassendere Deckung des Risikos zu gewährleisten, für das sie geschaffen wurde. Auf der andern Seite ist an die Anforderungen zu erinnern, welche die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft an jedes neue Mitglied stellt. Zurzeit ist es noch unmöglich, den unmittelbaren Einfluß abzuschätzen, den das Amt für Soziale Sicherheit

in Brüssel [16] auf die weitere Entwicklung der schweizerischen Sozialgesetzgebung ausüben wird. Es steht aber fest, daß dieser Einfluß – unmittelbar, wenn die Schweiz dem Gemeinsamen Markt beitritt, oder mittelbar, wenn sie die weniger weit gehende Lösung der Assoziation anstrebt – sich bereits in naher Zukunft auswirken wird.

Jean Ziegler, Genf.

Die französische Gewerkschaftsbewegung und ihre Aufgabe

Von *Robert Bothereau,*
Generalsekretär des Allgemeinen Gewerkschaftsbundes Force ouvrière

Abgesehen von einzelnen friedlichen Inseln, wie der glücklichen Schweiz, stehen fast alle Völker der Erde in einer sich rasch vollziehenden Wandlung.

Festzustellen sind ebensosehr die tiefgreifenden Umgestaltungen, welche die entkolonisierten Staaten erschüttern, wie die gegenwärtige Unruhe im kommunistischen Block und das mühsame Ringen der Länder der demokratischen Welt um ein neues Gleichgewicht.

Sucht man nach dem Grund dieser Unrast, so wird man zweifellos die treibende Kraft im Nebeneinanderleben der oft als gegensätzlich betrachteten Zivilisationen des Ostens und des Westens finden, das sich trotz allen Hindernissen und Schwierigkeiten anbahnt.

Ein Nebeneinanderleben entwickelt sich, das auf einen bestimmten noch entfernten Treffpunkt gerichtet ist und letzten Endes in Bewegung gehalten wird durch den mächtigen Impuls der Technik, welche die modernen Gesellschaften überflutet und immer rascher zu neuen Formen der sozialen Organisation führt, in denen durchwegs die Gesellschaft über dem einzelnen steht, der in ihr aufgeht und von ihr vernichtet wird.

Dies muß man sich ohne Zweifel vor Augen halten, wenn immer man die Lage irgendeines Landes näher zu ergründen sucht. Vor allem gilt dies gerade für Frankreich, auf dessen Boden sich seit langem, ohne daß es der einen wie der andern Seite bewußt wird, die ideologischen Kräfte des militanten Kommunismus und einer lebhaften technischen Entwicklung verbinden. Der Gaullismus, von

---

[16] In den Artikeln 117 bis 122 des Römer Vertrages wird das Amt für Soziale Sicherheit nicht erwähnt. Formell ist die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für die stufenweise Integration der verschiedenen einzelstaatlichen Systeme der Sozialen Sicherheit verantwortlich. Tatsächlich ist aber das Amt für Soziale Sicherheit in Brüssel, das vom Kommissionsmitglied für soziale Angelegenheiten, Lionello Levi Sandri, und vom Direktor, Prof. Ribbas, geleitet wird, für die Anwendung der Richtlinien verantwortlich, die auf Grund des Vertrages erlassen werden.