Tendenzen und Zielsetzungen der schweizerischen Sozialpolitik

Autor(en): **Tschudi, Hans Peter**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **70 (1978)**

Heft 10

PDF erstellt am: **20.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-354913

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

Tendenzen und Zielsetzungen der schweizerischen Sozialpolitik

Hans Peter Tschudi[1]

Einleitende grundsätzliche Bemerkungen

Bundesrat Dr. H. Hürlimann setzt sich mit fundierter Überzeugung und mit tiefem Ernst für unseren Sozialstaat ein. Dies ergibt sich klar aus folgendem Appell, den er am Schluss seiner Ansprache «Sozialer Rechtsstaat in der Bewährung» vor der Delegiertenversammlung des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen an das Schweizervolk gerichtet hat: «Unser sozialer Rechtsstaat verliert seinen Sinn, wenn wir uns nicht alle für ihn verantwortlich fühlen und uns für ihn engagieren. Erst wenn wir ihn nicht mehr hätten, unseren sozialen Rechtsstaat, würden wir feststellen und sehr deutlich spüren, was uns verlorengegangen ist, denn mit diesem Verlust würden wir auch unserer Freiheit beraubt.» Diesen Aufruf wollen wir nicht nur zustimmend zur Kenntnis nehmen, sondern gerne auch befolgen.
Vorerst muss aber nachgewiesen werden, dass die Schweiz tatsächlich ein sozialer Rechtsstaat ist. Eine entsprechende Bestimmung findet sich nämlich nicht in unserer Bundesverfassung, hingegen in den Artikeln 22 und 29 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichen wir aber Gesetzgebung und Praxis dieser beiden Staaten, werden wir ohne Zögern erklären, dass die Schweiz mit ebensoguter Berechtigung den Ehrentitel «sozialer Rechtsstaat» für sich in Anspruch nehmen darf. Zwar decken sich die Sozialgesetzgebungen der Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik weder im Inhalt noch hinsichtlich der Organisation, doch fallen die Unterschiede nicht schwer ins Gewicht. Vor allem aber ist die tatsächliche soziale Situation der Einwohner unseres Landes keineswegs ungünstiger als diejenige unserer nördlichen Nachbarn.

Wohl ist der Begriff Sozialstaat oder sozialer Rechtsstaat ziemlich neu; er ist erst seit einigen Jahren gebräuchlich. Für uns erscheint es als eigenartig, dass früher die Bezeichnung «Wohlfahrt» eher im Vordergrund stand. Die Bundesverfassung legte seit ihrer Schaffung die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen als Staatsziel fest. Heute wird die Bezeichnung Wohlfahrtsstaat oft in einem pejorativen Sinn verwendet. Doch ist es selbstverständlich,

[1] Dieser Beitrag von alt Bundesrat Hans Peter Tschudi ist erschienen in: Wohlfahrtsstaat, Anspruch und Wirklichkeit, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat H. Hürlimann, herausgegeben von Hanspeter Fagagnini und Hans Wili, Walter-Verlag, Olten.

dass die Väter der Bundesverfassung, deren Freiheitswillen nicht in Zweifel gezogen werden kann, nicht einen bevormundenden Fürsorgestaat angestrebt haben. Sie konnten zwar die heutigen Gegebenheiten und Möglichkeiten nicht voraussehen, doch kam für sie nur ein freiheitlicher Rechtsstaat in Betracht.
Dürfen überhaupt aus den nicht sehr präzisen und für uns archaisch formulierten Staatszielbestimmungen in BV Artikel 2 (ebenso in Art. 102 Ziff. 16) massgebliche Folgerungen abgeleitet werden? Viele Staatsrechtler haben die Bedeutung dieses Artikels eingeschränkt. Sie legten ihn mit Recht in dem Sinne aus, dass auf Staatszielbestimmungen keine konkreten Kompetenzen des Bundes gegründet werden können. Ganze Generationen von Juristen haben sich bemüht, zu beweisen, dass die Handels- und Gewerbefreiheit gegenüber der Sozialstaatlichkeit prävaliere. Nach moderner Auffassung allerdings sind beide Prinzipien in der Bundesverfassung verankert, so dass durch die Gesetzgebung ein gewisses Gleichgewicht zwischen diesen Grundsätzen hergestellt werden muss. Der Sozialstaat darf die Handels- und Gewerbefreiheit nicht aufheben; diese ihrerseits kann die Sozialstaatlichkeit nicht in Frage stellen. Diese Interpretation wird neuerdings insbesondere durch die Notwendigkeit eines wirksamen Umweltschutzes gefestigt.
Mit den Bestimmungen von 1947 über eine neue Wirtschafts- und Sozialverfassung wurde in BV Artikel 31*bis* das Staatsziel der Wohlfahrt etwas deutlicher formuliert: «Der Bund trifft im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse die zur Mehrung der Wohlfahrt und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Massnahmen.» Obwohl der umfassende Begriff der Sicherung der Bürger Eingang in die Verfassung gefunden hat, blieb die Rechtslage grundsätzlich wie vor 1947.
Staatszielbestimmungen der Verfassung sind keineswegs als leere Proklamationen aufzufassen; sie haben rechtliche Bedeutung, vor allem als Anweisungen an den Gesetzgeber, sie haben aber auch erhebliches politisches Gewicht. Die öffentliche Meinung hegt entsprechende Erwartungen. So wird niemand bestreiten, dass die Bevölkerung vom Staat Schutz und Hilfe erhofft, und zwar in Form höherer Sozialleistungen wie auch besserer Arbeits- und Lebensbedingungen, zum Beispiel für die Bergbevölkerung oder für die Industriearbeiterschaft. Gleichzeitig und parallel zu solchen Ansprüchen an den Sozialstaat kann man insbesondere in letzter Zeit eine gewisse Staatsmüdigkeit oder -verdrossenheit erkennen. Man wehrt sich gegen die «Verwaltung» der Menschen und postuliert grössere Unabhängigkeit, das heisst weniger Staat. Dieser Zielkonflikt ist nicht leicht zu überwinden; er behindert eine konsequente Politik erheblich. Unter dem Eindruck der wirtschaftlichen Rezession und der finanziellen Schwierigkeiten des Bundes wurde in den vergangenen Jahren von Ökonomen wie auch von Politikern gegen

den weiteren Ausbau von Sozialleistungen Stellung genommen und ein Marschhalt gefordert. Dennoch wurde gerade in letzter Zeit der Sozialstaat erheblich verstärkt. So ist 1976 der Artikel 34*novies* über die Arbeitslosenversicherung in die Bundesverfassung aufgenommen worden. In einer Rekordzeit wurden von den eidgenössischen Räten und vom Bundesrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen aufgestellt, so dass bereits auf 1. April 1977 das Obligatorium der Arbeitslosenversicherung für alle Arbeitnehmer und die hälftige Beteiligung der Arbeitgeber an den Arbeitslosenversicherungsprämien eingeführt werden konnten. Der völlig ungenügende Grad der Versicherungsdeckung (er war in der Hochkonjunktur auf zirka zwanzig Prozent der Arbeitnehmer abgesunken) und die zu schwache Finanzierung der Arbeitslosenversicherungskassen, vor allem der unbefriedigende Ausgleich zwischen Kassen mit guten und solchen mit ungünstigen Risiken, waren seit langer Zeit offensichtlich. Doch nahmen weite Kreise diese Probleme in der Zeit der Hochkonjunktur wenig ernst. Man hatte die Freiwilligkeit der Arbeitslosenversicherung und die Finanzierung ausschliesslich durch die Kassenmitglieder (also durch die Arbeitnehmer) beinahe zu einem Dogma erhoben. Es ist ein gutes Zeichen für die Beweglichkeit der schweizerischen Politik und für den Realismus der Sozialpartner, dass eine grundsätzliche Umstellung rasch und reibungslos erfolgen konnte, da die bisherige Regelung eindeutig nicht mehr befriedigte.

Die zweite wichtige Sozialversicherung, die in der Schweiz auf Freiwilligkeit beruht, ist die Krankenversicherung. Man muss sich die Frage stellen, ob das System hier auf ebensoschwachen Füssen steht wie in der Arbeitslosenversicherung. In andern Staaten sind das Obligatorium und die Beteiligung der Arbeitgeber an den Prämien seit langer Zeit eine Selbstverständlichkeit. Es wäre unrichtig, Kranken- und Arbeitslosenversicherung gleichzustellen. Doch könnten auch hier Prinzipien, die eine zweckmässige Lösung verhindern, sich als wenig solid erweisen. Angesichts der gewaltigen Bedeutung der Krankenversicherung sowohl für den einzelnen wie für die Gesellschaft sollte vermieden werden, dass die heutigen Strukturen plötzlich zusammenbrechen und vom Winde hinweggefegt werden. Es wäre in höchstem Masse zu bedauern, wenn in der Eile und ohne sorgfältige Vorbereitung eine Notlösung getroffen werden müsste.

Die Ziele des Sozial- oder Wohlfahrtsstaates wurden durch zahlreiche Verfassungsrevisionen im Laufe des letzten Jahrzehnts konkretisiert. Der Bund erhielt nahezu alle Kompetenzen, teilweise verbunden mit entsprechenden Gesetzgebungsaufträgen, die in andern Staaten oder im Rahmen internationaler Konventionen als Inhalt des Sozialstaates angesehen werden. Unser Sozialstaat wird nicht nach einem festen Plan errichtet. Niemand hat eine definitive Vorstellung,

wie sich die soziale Schweiz im Jahre 2000 präsentieren wird. Eine globale Konzeption der Behörden wäre schon deshalb wenig hilfreich, weil Verfassungsrevisionen sozialstaatlichen Charakters öfters von Volksinitiativen ausgehen und gar nicht von den Behörden eingeleitet werden. Die Folgen sind bekannt. Warum wird erst in letzter Zeit eine intensive Aktivität auf dem Wohnungssektor entwickelt, obwohl die Finanzknappheit bremsend wirkt und die akute Wohnungsnot überwunden ist? Als Beispiele seien erwähnt: die Verfassungsbestimmungen von 1972 betreffend Wohnungsbau und Mieterschutz (Art. 34*sexies* und *septies*) sowie das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 mit folgenden ausführlichen Regelungen: Erschliessungsrecht, Umlegung von Bauland und Grenzregulierung, Erschliessungshilfe, Wohnmarktforschung, Baumarktforschung, Baurationalisierung, ferner der Bundesbeschluss über die Erneuerung bestehender Wohnungen (Kapitalzuschüsse) und das Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet von 1970 mit verschiedenen späteren Abänderungen.
Die Erklärung für diese nahezu hektische Gesetzgebungsarbeit ist zum Teil die gleiche wie für die Arbeitslosenversicherung. Wir haben das grundlegende soziale Problem der Wohnung für alle Familien lange Zeit vor uns hergeschoben und ungenügend gelöst. Die Stellung der Mieter als die schwächere Vertragspartei blieb unbefriedigend. Entscheidend ist, dass ein Dach über dem Kopf zu den elementaren Bedürfnissen des Menschen gehört. Der soziale Wohnungsbau kam trotz akuter Wohnungsnot nach dem Krieg nur schleppend in Gang. Diese Feststellung darf nicht als Kritik an den Behörden aufgefasst werden, weil die grosse Mehrheit der Stimmbürger sich ebenfalls passiv verhielt. Solange man über eine Wohnung verfügt, wird man von einer Wohnungsnot nur wenig berührt. Man zeigt sich am Problem entsprechend schwach interessiert.
Auf Grund des Standes von Gesetzgebung und Praxis darf sich die Schweiz heute mit vollem Recht als Sozialstaat bezeichnen. Die Entwicklung ist nicht abgeschlossen; es wird eifrig am Ausbau gearbeitet.

Einige Charakteristiken des schweizerischen Sozialstaates

Die Sozialpolitik nahm ihren Ausgangspunkt im 19. Jahrhundert in der Absicht, die «Arbeiterfrage» zu lösen, das heisst die damalige Massenarmut zu überwinden. Durch Arbeiterschutzgesetze, insbesondere durch das vor hundert Jahren, im Jahre 1877, beschlossene eidgenössische Fabrikgesetz, wurde die Lage der Industriearbeiter wesentlich verbessert. Da die Arbeiter sich seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Gewerkschaften zusammenzuschlies-

sen begannen und die Arbeitsbedingungen kollektiv mit den Arbeitgebern beziehungsweise deren Verbänden aushandelten, trat neben das staatliche Arbeitsrecht das Verbandsrecht, das kollektive Arbeitsrecht. Im OR von 1911 hat die Schweiz als erstes europäisches Land den Gesamtarbeitsvertrag gesetzlich geregelt und ihm starke rechtliche Wirkungen zuerkannt. Doch hat sich auch der gesetzliche Arbeiterschutz weiterentwickelt. Vor allem wurde sein Geltungsbereich über die Industrie hinaus ausgedehnt. Der Titel des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel von 1964 deutet an, dass das geltende Arbeitsgesetz die überwiegende Zahl der Arbeitnehmer schützt.
Nach Verwirklichung des primären Anliegens der Sozialpolitik, des Schutzes von Leben und Gesundheit, musste auch für die Arbeitnehmer gesorgt werden, wenn sie ihre Arbeitskraft wegen Krankheit, Unfalls, Alters oder Invalidität verloren hatten oder wegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten nicht verwerten konnten. Hier sprangen die im Laufe des Jahrzehnts aufgebauten Sozialversicherungseinrichtungen ein. Das Ziel war die Freiheit von Not, die Garantie eines angemessenen Existenzminimums.
Für die schweizerische Sozialversicherung ist charakteristisch, dass sie von Anfang an als allgemeine Volksversicherung und nicht als Klassenversicherung für die Arbeitnehmer konzipiert worden ist. Der Beitritt stand jedermann offen, und der Bund bewilligte Subventionen für alle Mitglieder, nicht bloss für die Arbeitnehmer. Diese Tendenz in Richtung allgemeine Volkssolidarität hat ihren Höhepunkt in den Gesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie über die Invalidenversicherung erreicht. Die AHV ist zweifellos eine der wirksamsten Hilfen für das Berggebiet. Da die Mindestrenten relativ hoch angesetzt worden sind, profitieren die Berg- wie überhaupt die Kleinbauern, die nur von einem bescheidenen Einkommen Prämien bezahlen konnten, besonders von der AHV wie auch von der gleich geordneten Invalidenversicherung. Jährlich fliessen im Rahmen von AHV und IV mehrere hundert Millionen Franken aufs Land, die durch Prämien in städtischen und industriellen Gebieten aufgebracht worden sind.
Die Tendenz zur allgemeinen Volksversicherung hat sich in letzter Zeit erneut verstärkt. So wird im Entwurf des Bundesrates zum revidierten Unfallversicherungsgesetz vorgeschlagen, dass auch bestimmte Gruppen von Selbständigerwerbenden auf Antrag ihrer Berufsverbände dem Obligatorium unterstellt werden können. Freiwillig können sich Arbeitgeber und andere Selbständigerwerbende sowie deren mitarbeitende Familienmitglieder ebenfalls gegen Unfälle versichern (Entwurf Art. 1 und 4). Überaus interessant ist, dass grundsätzlich den Selbständigerwerbenden auch das Tor zur Arbeitslosenversicherung geöffnet werden soll. Nach BV Artikel 34*novies* Absatz 2 sorgt der Bund dafür, dass Selbständigerwerbende

unter bestimmten Voraussetzungen sich versichern können. Früher wurde die Aufnahme von Selbständigerwerbenden in die Arbeitslosenversicherung für ausgeschlossen gehalten, weil Schwankungen ihrer Einkommen unvermeidlich sind und daher die ungenügende Beschäftigung nicht leicht kontrolliert werden kann. Das soziale Bedürfnis nach Versicherung von Einkommensausfällen von Selbständigerwerbenden muss rückhaltlos bejaht werden. Ein Gewerbetreibender, der infolge einer Wirtschaftskrise sein Geschäft schliessen muss oder einen erheblichen Beschäftigungs- und Verdienstausfall erleidet, ist für den Lebensunterhalt seiner Familie ebensosehr auf Unterstützungsleistungen angewiesen wie ein Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit. Die frühere Meinung, dass die Arbeitslosenversicherung für die Arbeitnehmer unerlässlich sei, weil diese in der Regel keine Reserven zurücklegen können, dass aber die Selbständigerwerbenden über solche verfügen, entspricht keineswegs der sozialen Realität. Mancher Gewerbetreibende lebt am Rande des Existenzminimums, so dass er nicht in der Lage ist, grössere Ersparnisse zurückzulegen.

Wir nähern uns somit einem Stand der Sozialversicherung, in der die Idee der Volkssolidarität, der Solidarität zwischen Stadt und Land, zwischen jung und alt, zwischen Mann und Frau voll zum Tragen kommt.

Besondere Beachtung schenkt die Schweiz den sozialen Problemen der Landbevölkerung. Mit der Landwirtschafts- und der landwirtschaftlichen Sozialpolitik will man nicht nur die Lebensbedingungen dieser hart arbeitenden Menschen verbessern, sondern auch die Landflucht eindämmen und damit eine ausgewogene Besiedlung des Territoriums gewährleisten.

Das wichtigste Instrument unserer landwirtschaftlichen Sozialpolitik sind die Familienzulagen. Nach dem Familienschutzartikel der Bundesverfassung ist der Bund allgemein zur Gesetzgebung über Familienausgleichskassen befugt. Doch blieben bis jetzt Versuche zum Erlass entsprechender Vorschriften erfolglos. Hingegen haben alle Kantone Kinderzulagengesetze aufgestellt, so dass in unserem Land keine Lücken geblieben sind, wohl ist aber ein recht uneinheitliches Leistungs- und Beitragsmosaik entstanden. Der Bund richtet seit Kriegsende Kinderzulagen an die Landwirtschaft aus.

Die fortschrittliche Sozialpolitik zugunsten der bäuerlichen Bevölkerung hat es uns erlaubt, die europäische landwirtschaftliche Sozialcharta mit nur wenigen Vorbehalten zu ratifizieren (Bundesbeschluss vom 15. September 1975). Es ist kennzeichnend, dass die landwirtschaftliche Sozialcharta, die vom Europarat am 6. Mai 1974 beschlossen worden ist, bereits ratifiziert werden konnte, während die Europäische Sozialcharta, die aus dem Jahre 1961 stammt, also mehr als zwölf Jahre älter ist, vom Bundesrat wohl unterzeichnet,

jedoch bis jetzt von den eidgenössischen Räten noch nicht ratifiziert worden ist. Sachlich ist das Übereinkommen über den Schutz der Landwirte zwar selbständig, war aber auch als eine Zusatzregelung für die bäuerliche Bevölkerung geplant.

Neue Schwerpunkte

Der Schwerpunkt der Entwicklung unserer Sozialversicherung lag in den letzten dreissig Jahren eindeutig bei AHV und Invalidenversicherung. Die AHV wurde durch neun numerierte Revisionen und zusätzlich durch mehrere kleinere Anpassungsrevisionen ausgebaut, so dass im Durchschnitt jedes zweite Jahr eine Verbesserung vorgenommen worden ist. Nicht nur hinsichtlich der Gesetzgebung, sondern auch finanziell war hier das Hauptgewicht. Der Beitragssatz für Arbeitnehmer und Arbeitgeber stieg von 4 Prozent auf 8,4 Prozent des Lohnes. Höchst eindrücklich sind die Leistungen der AHV:

Auszahlung 1948: 127 Millionen Franken;
1976: 8991 Millionen Franken.

Die Entwicklung der Invalidenversicherung verlief seit ihrer Inkraftsetzung im Jahre 1960 parallel.
Wir dürfen annehmen, dass die intensive Gesetzgebungstätigkeit auf dem Gebiete der Altersvorsorge bald abgeschlossen werden kann. Das Bundesgesetz über die 9. AHV-Revision gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Renten an die Lohn- und Preisentwicklung anzupassen. Damit werden künftig Anpassungsrevisionen des Gesetzes überflüssig. Der Entwurf zum Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wird von den eidgenössischen Räten behandelt. Sobald es in Kraft stehen und auch die Übergangsfrist abgelaufen sein wird, in der an die Eintrittsgeneration noch unvollständige Renten ausgerichtet werden, wird die Schweiz über eine der besten Alters- und Hinterlassenenversicherungen verfügen. Unsere Invalidenversicherung darf als vorbildlich bezeichnet werden, weil sie die Eingliederungsmassnahmen in den Vordergrund stellt und die entsprechenden Leistungen erbringt ohne Begrenzung auf einen Höchstbeitrag, vor allem aber auch weil die geistig Invaliden berücksichtigt werden und den körperlich Gebrechlichen völlig gleichgestellt sind.
Wohin wird sich künftig die sozialpolitische Initiative verlagern? Unbestritten ist, dass die bis jetzt gescheiterten Bemühungen einer Neuregelung der Krankenversicherung wiederaufgenommen werden müssen. Jedermann befürwortet die Revision des KUVG von 1911.

In Form von Thesen hat im Juli 1977 eine vom Eidgenössischen Departement des Innern eingesetzte Expertenkommission einen Vorschlag publiziert. Er umfasst sowohl die Einführung des Obligatoriums der Krankengeld-(Lohnausfall-)Versicherung für die Arbeitnehmer als auch die Neuordnung der Krankenpflegeversicherung in zahlreichen Einzelfragen. Obwohl die Kommission sehr gründlich gearbeitet hat und auch manchen konstruktiven Antrag stellte, konnte, wie bei früheren Projekten, kein Konsens aller massgebenden Interessengruppen erreicht werden. Erfreulicherweise ist auch jetzt – wie schon zu Beginn des Jahrhunderts – die Situation bei der Unfallversicherung wesentlich günstiger. Der Entwurf des Bundesrates für ein neues Unfallversicherungsgesetz, der als wichtigste Neuordnung ein Obligatorium für alle Arbeitnehmer vorsieht, stösst auf breite Zustimmung. Mit der Verallgemeinerung des Obligatoriums werden wir einer Entwicklung folgen, die sich in andern Ländern längst durchgesetzt hat. Zu beachten ist jedoch, dass wir uns nicht auf die Betriebsunfallversicherung beschränken, sondern auch die Nichtbetriebsunfälle einbeziehen, was in einer Epoche verbreiteter Verkehrs- und Sportunfälle von grosser sozialpolitischer Bedeutung ist.

Offene Aufgaben stellen wir heute vor allem im Familienschutz und in der Ausbildungsförderung fest. Forderungen nach wirksamer Regelung dieser Probleme wurden seit Kriegsende aus verschiedenen Kreisen laut. Die gute Ausbildung der künftigen Generation ist für den einzelnen wie für die Gemeinschaft eine erstrangige Verpflichtung. In diesem Zusammenhang können nicht die Hauptaufgaben, nämlich die Bereitstellung einer genügenden Zahl von Ausbildungs- und Studienplätzen sowie die Qualität der Ausbildung, erörtert werden. Dagegen gehören zum engeren Bereich der Sozialpolitik die Ausbildungsbeiträge und die Stipendien. Diese Massnahmen stehen in einem nahen Zusammenhang mit den Familienzulagen, die ebenfalls weitgehend der Finanzierung der Ausbildung dienen. Die beiden Institute dürfen nicht unabhängig voneinander entwickelt werden, ein Gesichtspunkt, dem bis jetzt kaum genügende Beachtung geschenkt worden ist. Der Bund hat sich 1963 durch die Aufnahme von Artikel 27*quater* in die Verfassung auf dem Gebiete der Stipendien eingeschaltet, ohne die kantonale Schulhoheit tangieren zu wollen. Das Ziel der Verfassungsrevision lag ausschliesslich darin, es dem Bunde zu gestatten, den Kantonen bei der Ausrichtung von Stipendien finanziell zur Seite zu stehen; jedoch sollte das Stipendienwesen keineswegs den Kantonen entzogen und beim Bund zentralisiert werden. Das Bundesgesetz von 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien hatte einen deutlichen Erfolg zu verzeichnen. Die Zahl der geförderten Schüler und Studenten hat sich sprunghaft erhöht; ebenso stieg der Durchschnitt der bewilligten Stipendienbeiträge

erheblich an. Dagegen wurde mit dem Gesetz ein weiteres, ebenfalls wichtiges Ziel erreicht, nämlich die Angleichung der Stipendienbeträge in den verschiedenen Landesgegenden. Die bestehenden extremen Unterschiede sind sachlich nicht gerechtfertigt, denn die Lebenshaltungskosten sind in unserem Lande nahezu überall gleich hoch. Der Gesetzgeber hat zwar die Subventionssätze erheblich abgestuft. Während finanzstarken Kantonen vom Bund nur 25 Prozent der Stipendienaufwendungen zurückvergütet werden, steigt der Ansatz für die finanzschwachen Kantone auf 65 Prozent. Doch hat auch diese starke Begünstigung der finanzschwachen Stände nicht genügt, um die Stipendienordnungen der Kantone einigermassen einzuebnen. Die krassen Unterschiede sind störend und wirken vor allem provozierend, wenn Studenten aus verschiedenen Kantonen an der gleichen Hochschule zusammenkommen. Anerkennenswerte Bemühungen der Kantone selber, ein ausgeglichenes Verhältnis zu schaffen, hatten bis jetzt keinen durchschlagenden Erfolg. Es wird daher ohne Zweifel bald die Forderung nach Revision des eidgenössischen Stipendiengesetzes erhoben werden. Einer Berücksichtigung der Erfahrungen wird sich niemand widersetzen. Doch erscheint eine wesentlich stärkere Abstufung der Subventionsansätze kaum mehr als möglich. Die finanzstarken Hochschulkantone würden sich dagegen wehren, weil sie benachteiligt würden, obwohl sie für die Finanzierung der Hochschulen sehr grosse Lasten zu tragen haben. Man wird also prüfen müssen, ob das Ziel durch Auflagen, die an die Subventionsgewährung geknüpft werden, erreicht werden kann. Solche Beitragsbedingungen sind bereits in Artikel 5 des Bundesgesetzes für die Freiheit der Studienwahl und für den Ausschluss von Wohnkarenzfristen festgelegt. Im Entwurf zum umfassenden Bildungsartikel, der 1973 knapp am Ständemehr gescheitert ist, war bereits eine Modifikation des Artikels 27*quater* vorgesehen, indem der Bund über die Zusicherung von Ausbildungsbeiträgen allgemeine Grundsätze hätte aufstellen können. Diese Bestimmung hätte eine Einflussnahme des Bundes auf die kantonalen Stipendienordnungen erlaubt.

Wenn neue Schwerpunkte in der Sozialpolitik zugunsten der Familie und der Jugend gebildet werden sollen, stellt sich zwangsläufig die Frage, ob bestehende soziale Werke eingeschränkt werden können, um Mittel für die neuen Aufgaben zu bekommen. Die Situation hat sich derart verändert, dass die eine oder andere soziale Einrichtung überflüssig geworden wäre. Dagegen wird man prüfen müssen, wo öffentliche Mittel eingesetzt werden sollen, ob also Änderungen hinsichtlich der Suventionierung angezeigt sind. Dass auch früher schon entsprechende Revisionen vorgenommen worden sind, zeigt die Tatsache, dass die Bundesbeiträge an die Nichtbetriebsunfallversicherung der SUVA, die seit Inkrafttreten des KUVG ausgerichtet worden waren, ab 1968 gänzlich aufgehoben worden sind.

Dabei ist allerdings festzuhalten, dass die schweizerische Sozialversicherung mehr als die meisten ausländischen auf eigenen Füssen steht. Der Anteil der Finanzierung durch Prämien der Versicherten und der Arbeitgeber ist überdurchschnittlich hoch und entsprechend der Anteil der Subventionierung aus Steuermitteln niedrig. Diese Regelung ist finanzpolitisch erwünscht; sie kann aber auch vom sozialpolitischen Standpunkt aus gerechtfertigt werden. Doch bleibt bei diesem System kein grosser Spielraum für die Kürzung von Staatsbeiträgen.
In diesem Zusammenhang ist auch die grundsätzliche Frage der Vereinfachung der Sozialversicherung zu erörtern. Unsere Sozialversicherungen stammen aus verschiedenen Epochen und beruhen auf unterschiedlichen Konzeptionen. Infolgedessen kann kaum von einem System der sozialen Sicherheit gesprochen werden, sondern von einem Zusammentreffen verschiedener Regelungen mit zum Teil voneinander abweichenden Leistungen. Die schweizerische Sozialversicherung ist kompliziert. Es fällt schwer, sich ein Bild über die Ansprüche beim Eintritt eines Versicherungsfalls zu machen. Wer nicht eindeutig nur die Mindestrente zugute hat oder klarerweise die Höchstrente erhalten wird, kann kaum genau sagen, wie hoch seine Altersrente oder die Ansprüche seiner Hinterlassenen sein werden. Dieser Zustand ist unerfreulich. Eine leichtere und bessere Information muss erreicht werden. Die organisatorische Zusammenlegung der verschiedenen Sozialversicherungszweige hat in letzter Zeit erhebliche Fortschritte erzielt.
Die AHV-Ausgleichskassen führten von Anfang an die Erwerbsersatzordnung und die Invalidenversicherung durch. Dazu wurde ihnen der Vollzug der landwirtschaftlichen Familienzulagenordnung übertragen. Kürzlich wurde ihnen auch die Erhebung der Prämien für die Arbeitslosenversicherung auferlegt. Der Versicherte kann somit die meisten Sozialversicherungsprobleme mit der Ausgleichskasse behandeln, der er angeschlossen ist. Andere Versicherungsträger sind allerdings zuständig für Unfall- und Krankenversicherung. Doch stehen bei diesen auch spezifische Aufgaben im Vordergrund. Eine nähere Beziehung besteht nur zur Invalidenversicherung, die sich ebenfalls mit medizinischen Fragen auseinanderzusetzen hat. Eine völlige Zusammenlegung der Verwaltung aller Sozialversicherungen erscheint aus grundsätzlichen Erwägungen nicht als wünschbar. Der Rationalisierungseffekt, der durch die Errichtung einer Einheitsversicherung erzielt werden könnte, würde weitgehend aufgehoben durch die Schwerfälligkeit und Unübersichtlichkeit des gigantischen Apparats. Im übrigen stände eine solche Regelung im Gegensatz zu grundlegenden Prinzipien unseres Staates, nämlich zum Föderalismus und zur Selbstverantwortung der Sozialpartner.
Eine sehr erwünschte Vereinfachung ergab sich durch die Vereinheitlichung der Vorschriften über das Rekursverfahren und durch

die Bezeichnung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts in Luzern als oberstes Sozialversicherungsgericht in allen Materien. Rechtsschutz und Rechtssicherheit sind somit in der schweizerischen Sozialversicherung gewährleistet.

Zusammenfassung und Ausblick

Die wirtschaftliche Rezession hat utopische Erwartungen gebremst und zu vertieften grundsätzlichen Überlegungen in der Sozialpolitik geführt. Erst recht wird die Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung dazu zwingen, den Sozialstaat, wie er geworden und gewachsen ist, zu überprüfen und neu zu umschreiben.
Der Aufbau des Sozialstaates in den letzten hundert Jahren ist nicht nach einem festen Plan erfolgt. Niemand hat ein klares Bild über den schweizerischen Sozialstaat am Ende dieses Jahrtausends. Der sozialpolitische Pragmatismus ist keine Besonderheit unseres Landes. Trotz ihrem hierarchischen Aufbau befindet sich die römisch-katholische Kirche in einer ähnlichen Situation. In der Einleitung (Seite XXVII) zum vierbändigen Werk «La Doctrine sociale de l'Eglise à travers les Siècles» schreibt Professor Arthur F. Utz (Fribourg): «De prime abord, les multiples expressions de l'autorité de l'Eglise peuvent sembler contradictoires. Pourtant derrière toutes ces prises de position, se profile immuable l'image chrétienne de l'homme, conception anthropologique cohérente.»
Auch unserer staatlichen Sozialpolitik liegen bestimmte Wertvorstellungen zugrunde, so dass sie trotz allen Schwankungen und trotz dem Auf und Ab der öffentlichen Meinung auf weitere Sicht als konsequent erscheint.
Zusammenfassend können wir als wichtigste Tendenzen und Zielsetzungen der schweizerischen Sozialpolitik am Ende des 20. Jahrhunderts feststellen:

1. Der Sozialstaat ist aufrechtzuerhalten und auszubauen, denn die Aufgabe des sozialen Charakters unserer Institutionen wäre gleichbedeutend mit dem Verzicht auf den sozialen Frieden und würde die Existenz der Eidgenossenschaft aufs Spiel setzen. Sozialstaat und Rechtsstaat sind komplementär und unter den heutigen Gegebenheiten untrennbar verbunden.

2. Durch sozial- und bildungspolitische Massnahmen muss für die junge Generation die Chancengerechtigkeit sichergestellt werden.

3. Durch das staatliche Arbeitsrecht in Verbindung mit beruflichen und betrieblichen Regelungen sind Gesundheit und Menschenwürde bei der Arbeit zu schützen.

4. Die Institutionen der sozialen Sicherheit gehen aus von den Bedürfnissen der Arbeitnehmer, doch müssen sie allen Bevölkerungs-

schichten, also auch den Selbständigerwerbenden, zugute kommen, so dass eine umfassende Volkssolidarität entsteht.

5. Entsprechend der Formulierung in Artikel 34*quater* der Bundesverfassung aus dem Jahre 1972 betreffend die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung soll bei Eintritt des Risikos die angemessene Weiterführung der bisherigen Lebenshaltung gewährleistet werden.

6. Sobald die Altersprobleme befriedigend gelöst sein werden, müssen mit Entschlossenheit das Wohl der Familie und die Zukunft der jungen Generation gesichert werden.

7. Die Sozialpolitik darf nicht wirtschaftsfeindlich sein, das heisst die Produktivität der Wirtschaft und den Leistungswillen des einzelnen beeinträchtigen. Entsprechend darf die Wirtschaftspolitik nicht unsozial sein; ihr Ziel muss in der Befriedigung der wichtigen sozialen Bedürfnisse liegen.

8. Ausgehend von der Situation im 19. Jahrhundert musste die Sozialpolitik bisher vor allem Missstände bekämpfen und Lücken ausfüllen. Nun drängt sich eine prinzipielle Umstellung auf. Die Sozialpolitik soll nicht nur zur Sicherung gefährdeter Menschen ein Netz von Massnahmen bereitstellen, sondern sie soll präventiv die Entstehung sozialer Notlagen verhindern. Beispiele: Bildungsmassnahmen, Krankheits- und Unfallverhütung, Arbeitsbeschaffung.

9. Der Bund darf nicht ein Monopol der Sozialpolitik in Anspruch nehmen. Kantone und Gemeinden haben ebenfalls soziale Aufgaben zu erfüllen. Die kirchliche und die private Hilfe können manches menschliche Problem besser lösen als die staatliche Bürokratie.

10. Die Sozialpolitik beschränkt sich nicht auf materielle Hilfeleistungen, sondern setzt sich auch für das geistige Wohl der Mitmenschen ein.