Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 73 (1981)

Heft: 10

Artikel: 100 Jahre Sozialversicherungen

Autor: Tschudi, Hans Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-355057

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: 03.07.2025

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

Monatsschrift
des Schweizerischen
Gewerkschaftsbundes

Heft 10
Oktober 1981
73. Jahrgang

Zweimonatliche Beilage: «Bildungsarbeit»

Gewerkschaftliche Rundschau

100 Jahre Sozialversicherungen

Hans Peter Tschudi

I. Ein wichtiges Jubiläum

In einer Periode, in der einerseits aus egoistischen Motiven ein Abbau der sozialen Sicherheit verlangt, andererseits aber auch von einigen Wirtschaftswissenschaftern das System als solches bekämpft und damit der Solidaritätsgedanke negiert wird, erscheint es als angezeigt, der Entstehung der Sozialversicherungen zu gedenken. Ihr Ursprung liegt in der vom deutschen Reichskanzler Otto von Bismarck im Jahre 1881 vorgelegten Botschaft, in der er die drei Sozialversicherungsgesetze betreffend die Unfall-, die Kranken- und Invaliditäts- sowie die Altersversicherung angekündigt und begründet hat. In den folgenden Jahren hat der Reichstag diese Gesetze erlassen und damit für die Arbeiter bereits ein erhebliches Mass an sozialer Sicherheit verwirklicht. Dieses 100jährige Jubiläum hat auch für die Schweiz Bedeutung, weil das deutsche Vorbild erheblichen Einfluss auf unsere Rechtsentwicklung gehabt hat.

Die Bundesverfassung von 1874 nannte zwar unter den Staatszielen ausdrücklich die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen, enthielt aber ursprünglich als einzige sozialpolitische Regelung die Kompetenz zur Schaffung eines Fabrikgesetzes. Dieses wurde rasch und im allgemeinen mit einem mustergültigen Inhalt erlassen. Trotz Ergänzung durch Fabrikhaftpflichtgesetze hat die Rechtslage hinsichtlich der Deckung von Unfallrisiken nicht befriedigt. Im Parlament wurde deshalb unter Hinweis auf die deutsche Regelung eine Unfallversicherung gefordert. In dem auf Veranlassung des Bundesrates von Nationalrat Ludwig Forrer erstatteten, umfassenden Rechtsgutachten wird angeführt: «Das richtige sei, das deutsche System in seinen Grundzügen zu adoptieren und unseren republikanisch-demokratischen Prinzipien gemäss umzugestalten.» In der Botschaft, mit der die Einführung eines Verfassungsartikels über Kranken- und Unfallversicherung vorgeschlagen wird, zitiert der Bundesrat wörtlich Sätze aus der Begründung der deutschen sowie der entsprechenden österreichischen Gesetzge-

bung. Mit dem Verfassungsartikel 34bis, der 1890 mit grossem Mehr angenommen worden ist, und der heute noch unverändert in Kraft steht, wird dem Bunde Kompetenz und Auftrag erteilt, die Kranken- und die Unfallversicherung zu schaffen. Damit hat die Sozialversicherung Eingang in unsere Bundesverfassung gefunden. Doch sollten die Hoffnungen, die an diesen Entscheid geknüpft wurden, bitter enttäuscht werden. Zwar wurde unverzüglich Nationalrat Forrer mit der Vorbereitung einer Gesetzesvorlage beauftragt. Sie diente dem Bundesrat als Grundlage für seinen Entwurf; dieser wurde mit einigen Aenderungen von den Eidgenössischen Räten genehmigt. Die Lex Forrer enthielt eine Ordnung der Kranken-, Unfall- und Militärversicherung, die auch nach heutigen Massstäben als grosszügig beurteilt werden darf. Doch wurde sie 1900 in der Volksabstimmung wuchtig verworfen. Die Nachwirkungen dieses negativen Volksentscheides sind heute noch in der Krankenversicherung spürbar. Dagegen konnte die unbestrittene Militärversicherung als selbständiges Gesetz bereits 1901 vom Parlament verabschiedet werden. 1911 ist das heute noch in Kraft stehende Kranken- und Unfallversicherungsgesetz erlassen worden. Es enthält eine obligatorische Unfallversicherung mit recht befriedigenden Leistungen und eine Subventionsordnung für die Krankenversicherung, wobei die Leistung der Bundesbeiträge von der Erfüllung einer grösseren Zahl von Bedingungen abhängig ist. Das für ungefähr einen Drittel der Arbeitnehmer noch fehlende Unfallversicherungsobligatorium wird endlich durch das am 20. März dieses Jahres beschlossene neue Unfallversicherungsgesetz, das voraussichtlich am 1. Januar 1983 in Kraft treten wird, verwirklicht. Der unmittelbare Einfluss der deutschen Sozialversicherungsgesetzgebung beschränkt sich weitgehend auf die Anfangsphase. Dennoch waren die von ihr ausgehenden Impulse äusserst wichtig. In den letzten Jahrzehnten spielte unter den äusseren Einflüssen weniger das deutsche Vorbild eine Rolle, viel wichtiger waren der Plan von William Beveridge für die soziale Sicherheit in Grossbritannien (1942) und die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (Mindestnormen der sozialen Sicherheit, 1952) sowie des Europarates (europäische Ordnung der sozialen Sicherheit, 1964). Doch weist die schweizerische Sozialgesetzgebung einen stark eigenständigen Charakter auf; sie stimmt mit keinem ausländischen System überein. Wesentlich ist, dass wichtige Versicherungszweige bei uns von Anfang an als allgemeine Volksversicherungen, und nicht wie die Bismarck'schen als reine Arbeiterversicherungen konzipiert worden sind. Die Solidarität der wirtschaftlich stärkeren mit den schwächeren Versicherten ist in unserer AHV und Invalidenversicherung ausgeprägter als in den entsprechenden ausländischen Regelungen. Endlich sind bei uns die weitgehende Dezentralisierung der Durchführung und der erhebliche Einfluss der Berufsverbände beachtenswert. Dass die Gewerkschaften durch positive Vorschläge und durch ihren Einsatz bei Volksabstimmungen entscheidenden Anteil an der Verwirklichung der sozialen Sicherheit haben, ist allgemein bekannt.

II. Überblick über die Entwicklung der Sozialversicherungen

Zu Beginn dieses Jahrhunderts ist nur eine Bundesgesetzgebung über die Militär-, sowie die Kranken- und Unfallversicherung zustande gekommen. Während des Ersten Weltkriegs wurde erstmals eine zaghafte Subventionierung der von Städten, Kantonen und Berufsverbänden geschaffenen Arbeitslosenkassen eingeführt. Auch die sozialen Umwälzungen, die nach 1918 eingetreten sind, haben für die soziale Sicherheit nur bescheidene Fortschritte gebracht, nämlich 1924 ein Bundesgesetz über Beitragsleistungen an die Arbeitslosenversicherung sowie 1925 den Verfassungsartikel 34quater, der die Kompetenz zur Schaffung der AHV und für einen späteren Zeitpunkt auch der Invalidenversicherung erteilte. Zwar gingen die Bundesbehörden unverzüglich ans Werk und die Eidgenössischen Räte nahmen das Altersversicherungsgesetz mit grosser Mehrheit an. Doch fiel diese nach dem damals zuständigen Bundesrat als Lex Schulthess bezeichnete Vorlage 1931 dem Referendum zum Opfer. Die Ursachen dieses für eine ganze Generation folgenschweren Entscheids lagen einerseits in der heraufziehenden Wirtschaftskrise und andererseits in der vereinigten Opposition konservativer Wirtschaftkreise und der Kommunisten.

Vor 40 Jahren war – nach heutiger Anschauung – die Sicherung unserer Bevölkerung gegen Schicksalsschläge noch völlig ungenügend. Es erscheint beinahe als unvorstellbar, dass bis vor wenigen Jahrzehnten viele Betagte nach Abschluss eines arbeitsreichen Berufslebens buchstäblich vor dem Nichts standen und der Zukunft mit schwersten Sorgen entgegenblicken mussten. Invalide überliess man weitgehend ihrem Schicksal. Kinder mit Geburtsgebrechen vegetierten oft elend dahin, weil Sonderschulen und Eingliederungsmassnahmen fast gänzlich fehlten.

Ein eigentlicher Durchbruch erfolgte bereits kurz nach Beginn des Zweiten Weltkrieges. Am 20. Dezember 1939 erliess der Bundesrat, gestützt auf seine ausserordentlichen Vollmachten, den Bundesbeschluss über die provisorische Regelung der Lohnausfallentschädigung an Aktivdienst leistende Arbeitnehmer. Dabei hatte die Regierung eine besonders glückliche Hand. Dem Wehrmann ist ein klar umschriebener Rechtsanspruch auf angemessene Leistungen zuerkannt worden, der ihn weitgehend von Existenzsorgen befreit hat. Einige Monate später wurde die Regelung durch die Verdienstersatzordnung für die Selbständigerwerbenden und am Ende der Mobilmachungszeit durch die Studienausfallentschädigung vervollständigt. Diese sozialpolitischen Massnahmen haben unserem Land das Durchhalten während des Zweiten Weltkriegs erlaubt und sich als fruchtbar für die weitere Entwicklung erwiesen.

Die Existenzsicherung für die Wehrmännerfamilien bildete ohne Zweifel das dringendste soziale Problem. Doch zogen die Kriegsverhältnisse auch eine erhebliche Teuerung nach sich, wobei die Löhne nicht Schritt hielten. Diese Umstände gaben dem Gedanken der Kinderzulagen star-

ken Auftrieb. Allerdings lag die Zuständigkeit für die Regelung eindeutig bei den Kantonen. Immerhin musste sich der Bund als besonders verantwortlich für die Landwirtschaft betrachten, einerseits weil er die Landwirtschaftspolitik führt, und andererseits weil in der Kriegszeit eine leistungsfähige, einheimische Landwirtschaft die Ernährung der gesamten Bevölkerung sichert. Durch Vollmachtenbeschluss wurden 1944 die Grundlagen für die Ausrichtung von Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Gebirgsbauern geschaffen. Später ist diese Regelung in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt und 1962 sind die Leistungen auf die Kleinbauern des Unterlandes ausgedehnt worden. Endlich hat sich der Bundesrat auch mit der Arbeitslosenversicherung befasst, weil man auf Grund der Ereignisse am Ende des Ersten Weltkrieges wieder mit einer starken Arbeitslosigkeit rechnete. Die «Regelung der Arbeitslosenfürsorge während der Kriegskrisenzeit» hat eine Systemänderung gebracht, indem die bisherige Subventionsordnung durch eine eigentliche Versicherungsgesetzgebung abgelöst worden ist. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde rasch die einwandfreie verfassungsrechtliche Basis für eine moderne soziale Sicherheit geschaffen. Bereits 1945 haben Volk und Stände den Familienschutzartikel angenommen, der Familienausgleichskassen und die Mutterschaftsversicherung zum Gegenstand hat. Obwohl die Verfassung somit seit 36 Jahren den Bund verpflichtet, eine Mutterschaftsversicherung einzuführen, ist bis jetzt eine solche noch nicht zustande gekommen. Die Kinderzulagen (abgesehen von der Landwirtschaft) werden nach wie vor durch die Kantone geregelt, so dass ein wichtiger Sektor der Sozialversicherung in ihrer Zuständigkeit geblieben ist. 1947 wurden die neuen Wirtschafts- und Sozialartikel in die Bundesverfassung eingefügt. Sie brachten die Zuständigkeit zur Regelung des Lohn- und Verdienstersatzes bei Militärdienst sowie – allerdings mit erheblichen Einschränkungen – der Arbeitslosenversicherung. Seit dieser Verfassungsrevision verfügt der Bund über die Kompetenz zur Regelung aller Sozialversicherungszweige, die in den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarates vorgesehen sind. Dennoch war die verfassungsrechtliche Entwicklung des Sozialstaats nicht abgeschlossen. Es wurden seither zwar keine grundlegenden Neuerungen mehr eingeführt, sondern eher Kompetenzerweiterungen. So wurde 1972 die Zuständigkeitsnorm durch ein sozialpolitisches Programm auf den Gebieten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ersetzt. Die bisherige beschränkte Bundeskompetenz für die Arbeitslosenversicherung ist 1976 wesentlich erweitert und insbesondere das Obligatorium für alle Arbeitnehmer eingeführt worden. Auf Grund umfassender Vorbereitungsarbeiten haben die Eidgenössischen Räte am 20. Dezember 1946 das Bundesgesetz über die AHV angenommen. Ein auch dieses Mal ergriffenes Referendum blieb erfolglos. Das Gesetz hat sich als grosser Wurf erwiesen. Das System steht heute noch unverändert in Kraft, doch hat es einen grosszügigen Ausbau der Leistungen erlaubt. Eine Publikumsumfrage hat ergeben, dass die

Schaffung dieser Sozialversicherung als das wichtigste politische Ereignis in der Schweiz während des 20. Jahrhunderts bewertet wird. Stärker als in den meisten ausländischen Altersversicherungen ist bei uns die soziale Komponente. Die Prämien müssen vom gesamten Einkommen entrichtet werden. Einkommen über 39 600 Franken bezahlen Solidaritätsbeiträge, die sich nicht auf die Rentenhöhe auswirken. Hingegen werden Bezüger niedriger Einkommen wesentlich begünstigt. Die Höchstrente der AHV erreicht nur den doppelten Betrag der Mindestrente, während beispielsweise bei einem Einkommen von Fr. 100 000.– die Prämie 10mal höher ist als bei einem solchen von 10 000.–
Seit ihrem Inkrafttreten ist die AHV in kurzen Abständen immer wieder revidiert worden, nicht zur Behebung von Mängeln, sondern zur Verbesserung der Leistungen. Der Raum fehlt, um die einzelnen Revisionspunkte darzustellen. Doch seien wenigstens die Rentenansätze genannt. Ursprünglich betrug die Minimalrente für den alleinstehenden Rentner Fr. 40.– im Monat. Man rechtfertigte diesen niedrigen Ansatz als Basisrente und übersah, dass daraus niemand seinen Lebensunterhalt bestreiten konnte. Seit 1972 schreibt die Verfassung für die AHV die Ausrichtung von Renten vor, die den Existenzbedarf angemessen decken. Die Mindestrente wird ab 1. Januar 1982 Fr. 620.– betragen, während die Maximalrente von ursprünglich Fr. 125.– auf Fr. 1240.– ansteigt. Die Minimalrente ist somit über 15mal, die Höchstrente nur 10mal grösser geworden, wogegen die Preise sich in dieser Zeit ungefähr verdreifacht haben. Die Ehepaarrente beträgt jeweils 150% der einfachen Rente. Die Einführung der AHV war dadurch entscheidend erleichtert worden, dass für sie keine neuen Einnahmen bereit gestellt werden mussten, sondern dass sie aus den 4%igen Lohnabzügen, die nach Kriegsende nicht mehr für die Erwerbsersatzordnung benötigt wurden, finanziert werden konnte. Diese Präme von 4 Lohnprozenten reichte bis zum Jahr 1969 aus. Heute beläuft sich der AHV-Beitrag für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen auf 8,4 Lohnprozente.
In der bundesrätlichen Botschaft von 1963 zur 6. AHV-Revision ist erstmals eine umfassende schweizerische Lösung des Vorsorgeproblems dargestellt worden: Sozialversicherung, berufliche Kollektivversicherung und Selbstvorsorge (3-Säulein-Prinzip). Doch liess sich diese Konzeption nicht in kurzer Zeit verwirklichen. Zur Beseitigung eigentlicher Notlagen ist deshalb auf 1. Januar 1966 das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV in Kraft gesetzt worden. Es ordnet die Ausrichtung von nach der Finanzkraft abgestuften Subventionen an die Kantone, die Rentnern, welche bestimmte Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht überschreiten, Ergänzungsleistungen gewähren. Da sämtliche Kantone sich an den Ergänzungsleistungen beteiligen, ist heute jedem Betagten und Invaliden ein gerichtlich durchsetzbarer Rechtsanspruch auf den Existenzbedarf gesichert.
Mit der Verfassungsrevision von 1972 ist der Kompetenzartikel 34quater durch eine Fassung abgelöst worden, die ein vorbildliches sozialpoliti-

sches Programm enthält. Die staatliche AHV-Rente soll den Existenzbedarf angemessen decken. Um dies auf die Dauer zu garantieren, wird bestimmt, dass die Renten *mindestens* der Preisentwicklung angepasst werden müssen. Der noch wichtigere Fortschritt dieser Verfassungsrevision liegt in der Festlegung des ehrgeizigen Ziels, wonach die berufliche Vorsorge für alle Arbeitnehmer obligatorisch ist, und dass sie zusammen mit der AHV die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise sicherstellen soll. Während früher sich die Sozialpolitik grundsätzlich damit begnügte, die Bedürftigen über Wasser zu halten, also die «Freiheit von Not» zu gewährleisten, schreibt der jetzt geltende Verfassungsartikel ausdrücklich vor, dass infolge Alters, Invalidität oder Todes des Ernährers keine soziale Deklassierung eintreten darf, sondern dass die Betroffenen ihren bisherigen Lebensstandard in angemessener Weise aufrecherhalten können sollen. Die wichtige Aufgabe, den umfassenden Verfassungsartikel gänzlich in die Wirklichkeit umzusetzen, sollte möglichst bald erfüllt werden.

Die durch einen Vollmachtenbeschluss geregelte Arbeitslosenversicherung ist 1951 in ein ordentliches Gesetz übergeführt worden. Doch hat es die Feuerprobe der Rezession in der Mitte der 70er Jahre nicht bestanden. Damals waren nur etwa 20% der Arbeitnehmer gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit versichert. Mit grösster Beschleunigung musste eine Verfassungsrevision vorbereitet werden. Sie wurde 1976 von Volk und Ständen beschlossen und anschliessend wurde die obligatorische Arbeitslosenversicherng in einer sogenannten Uebergangsordnung im einzelnen geregelt. Die definitive Gesetzgebung, die auch eine Ordnung der Entschädigung bei Insolvenz des Arbeitgebers sowie Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorsieht, liegt zurzeit vor den Eidgenössischen Räten.

Durch die neuen Wirtschafts-und Sozialartikel hat der Bund die verfassungsrechtliche Kompetenz erhalten, Vorschriften über einen angemessenen Ersatz des Lohn- und Verdienstausfalls während des Militärdienstes aufzustellen. Die entsprechende Regelung erfolgte durch ein Bundesgesetz von 1952, wobei die Bezeichnung in Erwerbsersatzordnung abgeändert worden ist. In der Folge sind insbesondere die Leistungen wiederholt verbessert und auch auf die Zivilschutzpflichtigen ausgedehnt worden.

Als letztes grosses Sozialversicherungswerk hat der Bund die sozialpolitisch besonders notwendige Invalidenversicherung in Angriff genommen und durch ein Bundesgesetz von 1959 in moderner Form realisiert. Nicht wie in älteren ausländischen Gesetzen wird das Hauptgewicht auf die Ausrichtung von Geldleistungen zum Ausgleich der entfallenden Arbeitskraft, sondern auf die Behebung des Schadens gelegt. Nach Möglichkeit sollen die Invaliden wieder unabhängig gemacht und es soll ihnen die Gelegenheit verschafft werden, ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Die ganze Ordnung wird vom Prinzip beherrscht: Eingliederung kommt vor Rente. Als mustergültig ist ferner die volle Gleichstellung der

geistig Invaliden mit den körperlich Behinderten zu bezeichnen. Durch eine Revision von 1967 wurden mehrere Lücken und Härten beseitigt und einige organisatorische Vereinfachungen vorgenommen. Ferner wurden durch die zahlreichen AHV-Revisionen die IV-Renten stark heraufgesetzt, weil sie genau den AHV-Renten entsprechen. Diese Parallele weist somit bedeutende Vorzüge auf, doch ist in Fachkreisen heute umstritten, ob sie in allen Fällen den besonderen Bedürfnissen der Invaliden gerecht wird.

III. Ausblick

Trotz dieser intensiven Gesetzgebungsarbeit in den letzten Jahrzehnten und trotz erfreulichen Fortschritten darf die Entwicklung der sozialen Sicherheit keineswegs als abgeschlossen betrachtet werden. Mehrere Lücken solten unbedingt geschlossen werden. So fehlt noch eine Mutterschaftsversicherung; unsere Krankenversicherung weist bedenkliche Mängel auf und die durch die Bundesverfassung vorgeschriebene zweite Säule der Alters- und Invalidenvorsorge befindet sich noch immer im Stadium der parlamentarischen Beratung. Es ist zu hoffen, dass diese Mängel in absehbarer Zeit behoben werden können. Auch dann darf die Sozialpolitik nicht zum Stillstand kommen, denn durch die gesellschaftliche Entwicklung ergeben sich stets wieder neue soziale Aufgaben und Nöte. Das Streben nach sozialer Gerechtigkeit ist eine dauernde Verpflichtung.

Doch ist gegenwärtig nicht nur der weitere Ausbau der Sozialversicherungen, die Vervollständigung unseres Systems der sozialen Sicherheit umstritten, sondern das Prinzip als solches wird angegriffen. So wird zum Beispiel geltend gemacht, die Sozialversicherungen richteten Leistungen nach dem Giesskannensystem ohne Rücksicht auf die Bedürftigkeit aus, oder es fehle die Transparenz, weil ein Teil der Beiträge von den Arbeitgebern bezahlt wird, und somit die Begünstigten selber zu wenig spüren, welche Kosten die Sozialversicherungen verursachen. Einzelne Ökonomen möchten das Rad der Geschichte um 100 Jahre zurückdrehen auf die frühindustriellen Verhältnisse vor der Zeit Reichskanzlers von Bismarck. Sie würden sich darauf beschränken, mit Fürsorgemassnahmen für die Armen zu sorgen. Dabei wird übersehen, dass in der Sozialversicherung das wichtige Prinzip der Eigenvorsorge zum Tragen kommt. Die Versicherten sorgen mit ihren Beiträgen selber für die verschiedenen Risiken des Lebens vor, während Fürsorgeleistungen gänzlich vom Steuerzahler finanziert werden müssen. Arbeitgeberbeiträge sind gerechtfertigt, denn die staatlichen Sozialversicherungen liegen auch im direkten Interesse der Betriebe. Am offensichtlichsten trifft dies für die Arbeitslosenversicherung zu. Doch sind auch die Alters- und die Invalidenversicherung für sie von unmittelbarer Bedeutung, denn die Arbeitgeber müssten grössere Mittel für die Pensionskassen aufbringen, wenn die staatlichen Renten fehlen würden. Die Solidarität, die durch

das Mittel der Sozialversicherung realisiert wird, ist zweifellos der patriarchalisch-karitativen Wohltätigkeit vorzuziehen. Die gerichtlich durchsetzbaren Ansprüche auf klar umschriebene Leistungen im Rahmen der Sozialversicherung geben dem Individuum einen festen Halt in der Gesellschaft und stärken die Stellung der Persönlichkeit. Dass die Sozialversicherungen darüber hinaus nicht auch menschliche Geborgenheit zu vermitteln vermögen, ist zutreffend. Doch darf dies nicht beanstandet werden, weil diese Einrichtungen ihre bestimmten, wichtigen Aufgaben haben, jedoch nicht als Ersatz für Familie, Kirche usw. dienen sollen. Eine Schwächung des Sozialstaates könnte sich als Folge der mit der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vorgeschlagenen «Kantonalisierung» bestimmter Bundesregelungen ergeben, obwohl dieser Effekt an sich mit der Massnahme nicht beabsichtigt wird. Die Bemühungen des Bundesrates, eine klarere, sachgerechte Ausscheidung der Verantwortungen des Bundes und der Kantone vorzunehmen und gleichzeitig den Föderalismus zu stärken, verdienen Unterstützung. Doch darf der Sozialstaat nicht Schaden leiden. Es ist zu befürchten, dass nach Uebertragung bestimmter sozialer Aufgaben auf die Kantone sich starke Unterschiede in den Leistungen ergeben würden. Die bedauerliche Folge wäre, dass Kantone mit günstigen Sozialleistungen sich durch Wohnsitzkarenzfristen gegen den Zuzug von Rentnern schützen würden. Es würden nicht nur Ungleichheiten geschaffen, sondern die Niederlassungsfreiheit wäre gefährdet.

Die vor allem in Deutschland mit grosser Publizität erhobenen Forderungen nach einer «neuen» Sozialpolitik sind bis jetzt ungenügend präzisiert worden. Soweit damit eine Entbürokratisierung angestrebt wird, verdienen die Vorschläge Zustimmung, wobei zu beachten ist, dass die schweizerische Verwaltung viel weniger schwerfällig ist als diejenige in grossen Staaten. Bei vernünftiger Organisation lässt sich die Sozialversicherung human gestalten. Immerhin muss klar gestellt werden, dass ein Rechtsanspruch auf Leistungen notwendiger Weise eine schematische Ordnung voraussetzt, die aber bestimmt menschenwürdiger ist als Willkür. Ferner ist eine gelegentlich festzustellende Widersprüchlichkeit hervorzuheben: Einerseits möchte man die Vorzüge der sozialen Sicherheit nicht missen und andererseits will man die notwendigerweise damit verbundenen Kontrollen und Belastungen abschütteln. Man klagt darüber, dass gewisse Rentner zu niedrige Leistungen erhalten, verkennt aber, dass dies die Folge ungenügender Löhne ist und dass die Sozialversicherung nicht alle Ungleichheiten unseres Wirtschaftssystems ausebnen kann. Zum Teil wird unter «neuer» Sozialpolitik auch verstanden, dass heute andere Adressaten berücksichtigt werden sollten als vor Jahrzehnten. Mit Recht wird hervorgehoben, dass der vierte Stand sich aus dem Proletarierelend herausgearbeitet hat, und dass das Lebensniveau der Arbeitnehmer gehoben werden konnte. Doch spricht diese Argumentation nicht gegen, sondern zugunsten der traditionellen Sozialpolitik. Die besseren Verhältnisse dürfen als ihre Früchte gelten. Gäbe

man die heutige soziale Sicherheit preis, würden grosse Bevölkerungsschichten wieder in Not versinken.
Unbestreitbar ist, dass neue soziale Probleme auftreten, und dass die bestehenden Einrichtungen wenig auf Randschichten (z.B. Drogenabhängige, entlassene Strafgefangene, ledige Mütter etc.) ausgerichtet sind. Das frühzeitige Erkennen neuer Aufgaben und deren stärkere Berücksichtigung bedeuten aber keine grundsätzlich neue, sondern eher eine Ergänzung der bisherigen Sozialpolitik, indem auch die Bedürfnisse dieser kleineren Gruppen einbezogen werden.
Abschliessend muss aber festgestellt werden, dass die modernen Kritiker der Sozialpolitik keine neue Richtung zu geben vermögen. Der Einwand, die Sozialpolitik sei zu umfassend, freiheitsbeschränkend und leistungsfeindlich, ist ebenso alt wie sie selber. Hingegen wird mit gutem Grund auf die ökonomischen Grenzen des Sozialstaats erinnert. Die Sozialpolitik darf nicht wirtschaftsfeindlich, die Wirtschaftspolitik aber auch nicht unsozial sein. Unbegründete Kritiken dürfen nicht zu einer Stagnation in der Sozialpolitik führen. Die in der Verfassung festgelegte grundlegende Erweiterung der Zielsetzung der schweizerischen Sozialpolitik: Nicht mehr bloss Freiheit von Not, sondern angemessene Gewährleistung des bisherigen Lebensstandards bei Ausfall der Arbeitsfähigkeit oder Fehlen von Arbeitsgelegenheiten muss allgemein verwirklicht werden. Die 100-jährige Entwicklung des Sozialstaats hat sich zum Wohle der Menschen ausgewirkt und trägt auch wirtschaftlich, kulturell sowie politisch gute Früchte. Das Streben nach sozialer Gerechtigkeit bleibt auch in Zukunft eine unserer wichtigsten ethischen und politischen Verpflichtungen.