Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 35 (1955-1956)

Heft: 7

Artikel: Sozialpolitik in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung : Sonderheft der Zeitschrift "Wirtschaft und Recht"

Autor: Rieter, Fritz

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-160437

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: 02.07.2025

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

durch Beschaffung der nötigen Mechanismen zu einem Fabrikunternehmen ausbauten, sei es, daß sie durch Großhandel mit dem Ausland internationale Beziehungen knüpften. So ist bei uns ein Unternehmertum entstanden, das durch seine Tüchtigkeit, seinen Weitblick, den Ruf der Vertragstreue und Seriosität, durch seine Meisterleistungen und Kreationsfreude allgemeine Weltachtung genießt. Und wenn man bedenkt, daß das nationale Haupteinkommen eben diesem Unternehmertum zu danken ist, wird man ihm Achtung und Anerkennung nicht versagen.

SOZIALPOLITIK IN EINER FREIHEITLICHEN GESELLSCHAFTSORDNUNG

Sonderheft der Zeitschrift «Wirtschaft und Recht»

Vorbemerkung

Die Sozialpolitik übt starke Einflüsse auf das wirtschaftliche und politische Leben aus. Da sie durch die rechtliche und wirtschaftliche Struktur des Landes bestimmt wird, gibt es auch eine spezifisch schweizerische Sozialpolitik, welche den staatsrechtlichen und politischen Voraussetzungen der Schweiz entspricht und ihrer Wirtschaftsstruktur Rechnung trägt. Sie ist in ihrer Begründung und Zielsetzung weitgehend weltanschaulich bedingt. Es ist daher schwer, innerhalb der nicht-sozialistischen politischen Richtungen eine grundsätzliche Minimalbasis einer gemeinsamen *bürgerlichen Sozialpolitik* zu erarbeiten. Die von der *Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte* gebildete sozialpolitische Studiengruppe gelangte zu einer sozialpolitischen Standortsbestimmung in wertvollen Einzeldarstellungen. Die in einen rechtspolitischen und einen gesellschaftspolitischen Teil gegliederten Beiträge wurden im Sonderheft Nr. 1/1955 der Zeitschrift *Wirtschaft und Recht* publiziert. Wir geben die hauptsächlichsten Gedankengänge der einzelnen Bearbeiter in der Reihenfolge des Originals zusammenfassend wieder.

Sozialordnung und Staatsverfassung

Unter diesem Titel untersucht Dr. *Leo Schürmann* Begriff, Entwicklung und Inhalt der Sozialordnung. Die Sozialordnung regelt das Verhältnis des Staates zur Welt der Arbeit und des Ausgleichs der Güterverteilung. Sie ist in der Bundesverfassung inhaltlich nicht festgelegt. Art. 34ter legt dem Gesetzgeber eine bestimmte Tendenz nahe, statuiert jedoch keine sozialen Grundrechte. So kommt der schweizerischen Sozialordnung der Charakter einer bloßen Zuständigkeitsordnung mit subsidiärer Geltung zu.

Seit 1848 zeigt die Entwicklung eine stete Erweiterung des Stoffes. Die erste Verfassung enthielt keine sozialrechtlichen Vorschriften. Die Totalrevision von

1874 brachte Kinder- und Arbeiterschutzbestimmungen mit nachfolgendem Fabrikgesetz. Schon 1890 folgte Art. 34bis (Unfall- und Krankenversicherung), während das darauf fußende Bundesgesetz erst ab 1912 sukzessive in Kraft gesetzt wurde. Mittlerweile war die Militärversicherung gesetzlich geordnet worden. 1908 kam der (alte) Art. 34ter (Gewerbegesetzgebung), der in seinen Auswirkungen gewissermaßen den Ausgangspunkt der schweizerischen Sozialgesetzgebung bildete; er wurde 1947 durch den umfassenderen (neuen) «Sozialartikel» 34ter ersetzt.

Zu Beginn der zweiten Phase drang 1920 ein Gesetz über die Arbeitszeit bei den Eisenbahnen durch. Hier zeigten sich auch die ersten Vorstöße zur Einführung der 1947 verwirklichten AHV. Die dritte Phase setzte Ende des zweiten Weltkrieges ein. Dem Familienschutzartikel 34quinquies folgten die neuen Wirtschafts- und Sozialartikel mit Art. 34ter; eine Reihe von Ausführungsgesetzen zu diesem Artikel sind bereits in Kraft. Die geltende Sozialgesetzgebung des *Bundes* reicht heute von Arbeiterschutzmaßnahmen über die Regelung des Arbeitsverhältnisses und der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) bis zur Sozialversicherung. Die *kantonale* Sozialgesetzgebung ging der eidgenössischen oft voran. Sie bezieht sich zur Hauptsache auf das Arbeitsverhältnis in den verschiedensten Berufen, auf Frauenarbeit, Lehrlingswesen, Arbeitslosenfürsorge, Feiertagsentschädigungen usw.

Wie weit gehen die Gesetzgebungskompetenzen von Art. 34ter materiell, d. h. hinsichtlich der Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses und der Sozialordnung überhaupt? Der «Schutz der Arbeitnehmer» ist zweifellos im bisherigen Sinne (Fabrikgesetz etc.) zu verstehen. Auch Lit. b (Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern) ist inhaltlich bloße Polizeivorschrift. An sich würde der Wortlaut zwar zur völligen Umgestaltung der Sozialordnung ausreichen. Die Schranken ergeben sich hier aus dem Aufbau des Revisionswerkes von 1947: die Handels- und Gewerbefreiheit geht vor, und die verfassungsmäßige Wirtschaftsordnung darf nicht von der Sozialordnung her aufgerollt werden. Die Sozialordnung hat sich also der Wirtschaftsverfassung unterzuordnen. In Lit. c wird die AVE verankert, die dem Staat eine beschränkte Einflußnahme auf die materielle Gestaltung der Arbeitsverhältnisse ermöglicht; inhaltlich ist sie auf den GAV und Maßnahmen «zur Förderung des Arbeitsfriedens» beschränkt. Die übrigen Literä von Art. 34ter sind weitgehend verwirklicht und werfen eher organisatorische Fragen auf (Lohn- und Verdienstersatz, Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenversicherung, berufliche Ausbildung usw.). Die Kantone bleiben auf allen Gebieten des Sozialrechts zuständig, solange der Bund nicht legiferiert. Die moderne Form der bundesstaatlichen Regelung ist das Rahmengesetz, während umfassende Kodifikationen (siehe Arbeitsgesetz) immer problematischer werden.

Die Entwicklung des Dienstvertragsrechts

Die Ausführungen von Prof. Dr. *Werner Scherrer* lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer wird durch privatrechtliche Dienstverträge gekennzeichnet. Der Gesetzgeber kann Normen zwingenden Charakters zum Schutze der schwächeren Vertragspartei aufstellen, aber auch besondere Vertragstypen konstruieren, die nach einheitlichen Gesichtspunkten von einer Mehrheit abgeschlossen werden (Normalarbeitsvertrag, GAV). Abschluß und Inhalt von GAVn werden oft durch politische Rücksichten bestimmt. Bei der Beilegung kollektiver Arbeitskonflikte kann der Einfluß des Staates spielen. Es besteht die Tendenz, gesamtarbeitsvertragliche Regelungen gesetzlich zu verankern. Leider wurde in zunehmendem Maße versucht, das Verhältnis zwischen Dienstherrn und Dienstpflichtigem durch Spezialgesetze außerhalb der privatrechtlichen Sphäre zu

ordnen. So bildete sich ein spezielles Arbeitsrecht, das sich auch mit dem Verhältnis der beiden Vertragsparteien zum Staate und zu den Verbänden befaßt.

Die großen Privatrechtskodifikationen des 19. Jahrhunderts und die folgenden kantonalen Rechte haben den Dienstvertrag vernachlässigt. Eine neue Entwicklung setzte mit der *Bundesarbeiterschutzgesetzgebung* ein. Das erste eidg. Fabrikgesetz von 1877 wurde 1905 durch das Bundesgesetz über Samstagsarbeit in den Fabriken ergänzt. Beide wurden 1914 durch das Bundesgesetz über die Arbeit in den Fabriken ersetzt. Ein Gesetz über Haftpflicht aus Fabrikbetrieben, das die Kausalhaftung des Fabrikinhabers einführte, wurde 1887 ausdehnend ergänzt. Während im alten Obligationenrecht der Dienstvertrag knapp geregelt war, brachte das neue OR eine moderne, fortschrittliche Regelung. Durch die Revision von 1936 wurde sie durch Bestimmungen über die Wohlfahrtseinrichtungen und die Reservenbildung für Krisenzeiten ergänzt.

In der Zwischenkriegszeit erfolgte eine Reihe von Regelungen ohne Referendum, so z. B. die Bundesgesetze über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung, die Beschäftigung von Frauen und Jugendlichen im Gewerbe, die Arbeitszeit bei Verkehrsanstalten, die wöchentliche Ruhezeit, das Mindestalter der Arbeitnehmer und die berufliche Ausbildung.

Die Entwicklung seit dem zweiten Weltkrieg hat unser Arbeitsrecht teilweise völlig neu gestaltet. An erster Stelle steht die Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO), die sich heute auf das nachträglich erlassene Bundesgesetz von 1952 stützt; sie bildete die entscheidende Voraussetzung für die relativ leichte Verwirklichung der AHV. Das GAV-Recht wurde ergänzt durch die AVE. Das AHV-Gesetz und die Bundesgesetze über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung bilden einen bedeutsamen Ausbau der Sozialgesetzgebung.

Neben dem privaten, auf alle Arbeitnehmerkategorien anwendbaren Dienstvertragsrecht steht der öffentlich-rechtliche Arbeitnehmerschutz, der größere Gruppen zusammenzufassen sucht. Es wurden jedoch auch zahlreiche Erlasse für einzelne Branchen in Kraft gesetzt. Die für das ganze Gebiet der Schweiz anwendbar erklärten Normalarbeitsverträge sind geeignet, Sonderrecht für einzelne Berufe zu schaffen. Auch die AVE von GAVn begünstigt die Schaffung eines solchen Sonderrechts. Im übrigen ergänzen auch rein vertragliche, sich nicht auf Außenseiter auswirkende Vereinbarungen (Friedensabkommen in der Maschinenindustrie, Besoldungsordnung für das Bankpersonal) das schweizerische Arbeitsrecht durch Spezialnormen.

Geplant sind: ein umfassendes Arbeitsgesetz, das eine Reihe bisheriger Erlasse ersetzen soll; die Neuordnung des GAV-Rechtes einschließlich der AVE; die Revision der Krankenversicherung, unter Einbau der Mutterschaftsversicherung, und die Einführung der Invalidenversicherung.

Die Grenzen einer vernünftigen und tragbaren Sozialgesetzgebung sind heute weitgehend erreicht. Die auf die Dauer allein einen ausreichenden Schutz der Arbeitnehmer gewährleistende *gedeihliche Weiterentwicklung der Wirtschaft* wird weit besser durch den Ausbau der gegenseitigen Beziehungen, auf der Basis einer möglichst weitgehenden Vertragsfreiheit erzielt als durch ständige Ausweitung der staatlichen Sozialgesetzgebung.

Das Arbeitsverhältnis im Rechtssystem

Nach einem Überblick über die bisherigen arbeitsrechtlichen Theorien behandelt Dr. *Leonhard Derron* vorerst das Arbeitsrecht als Inbegriff der Normen über das Arbeitsverhältnis. Das Recht des Arbeitsverhältnisses darf nicht nur personenrechtlich aufgefaßt werden, weil es in diesem Falle ein die ganze Person des Arbeitnehmers erfassendes Gefolgschaftsverhältnis darstellen würde. Die Arbeitskraft hat zunächst die Funktion, materielle Güter zur Erhaltung der wirt-

schaftlichen Existenz zu erzeugen. Soweit ihr ein personenrechtliches Element innewohnt, ruft dieses nach Sicherung der Unabhängigkeit. Deshalb muß das Arbeitsrecht, trotz wirtschaftlich notwendiger Unterordnung, für die personenrechtliche Freiheit des Arbeitnehmers sorgen. Der Begriff des Arbeitsrechts kann innerhalb einer freiheitlichen Rechts- und Wirtschaftsordnung nur als Zusammenfassung von Normen über das Arbeitsverhältnis verstanden werden, welche die freie Entschlußmöglichkeit des Individuums nicht antasten. Jede andere Auffassung führt zu einem Recht, das die Umwandlung der freiheitlichen Wirtschaftsordnung in eine gemeinwirtschaftliche oder ständisch organisierte Wirtschaft verlangt. Anderseits läßt sich in einer freiheitlich organisierten Wirtschaft der Tatbestand des Arbeitsverhältnisses mit den auf dem Vertragsgedanken beruhenden Instituten unseres traditionellen Rechtssystems bewältigen. Dem stehen auch in unserem Lande Bestrebungen gegenüber, das Arbeitsrecht zu einem Sonderrecht zu gestalten.

Die Form, die in der schweizerischen Rechtslehre Fuß gefaßt hat, ist das *Kollektivrecht.* Darunter versteht man das Arbeitsverfassungsrecht, die Selbstgesetzgebung der Verbände oder das autonome Recht der Wirtschaftsverbände. Die Wirtschaftsverbände treten als Gesetzgeber auf und erhalten damit innerhalb der Rechtsordnung eine doppelte Stellung: sie sind mit Privatautonomie ausgestattete Subjekte des Privatrechts und werden gleichzeitig durch Gesetzesdelegation mit Rechtssetzungsgewalt ausgestattet.

Die kollektivrechtliche Theorie zerlegt den GAV in einen echten Vertrag, der nur die beiden Vertragsparteien bindet, und in einen von zwei Verbandsexekutiven gefaßten Beschluß, der für die Mitglieder zwingendes Dienstvertragsrecht setzt. Die letzteren können also Satzungen unterworfen werden, die sie nicht frei beschlossen haben. Deshalb liegt es nahe, anstelle der zivilen Klagemöglichkeit stärkere Sanktionsmöglichkeiten zu fordern. Aus dieser Forderung hat das Kollektivrecht sowohl die GAV-Gemeinschaft wie die qualifizierte Rechtsverordnung entwickelt. Die erstere läßt direkte Rechtsbeziehungen zu den Mitgliedern entstehen und erlaubt im Falle der AVE, auch Außenseiter ins Recht zu fassen; die zweite gäbe den Verbänden die Möglichkeit, ihre Rechtsvorschläge durch öffentlich-rechtlichen Akt dem staatlichen öffentlichen Recht gleichzusetzen. So verwischt das Kollektivrecht den für einen Rechtsstaat fundamentalen Gegensatz zwischen öffentlichem und privatem Recht. Es erlaubt, ganze Branchen quasi öffentlich-rechtlich zu organisieren. Innerhalb einer freiheitlichen Rechts- und Wirtschaftsordnung hat diese Lehre vom Arbeitsrecht als einem Sonderrecht keinen Platz.

Die erste Folgerung lautet, daß sich auch das neue Recht auf die beiden Pfeiler unseres Rechtssystems — *privates* und *öffentliches Recht* — stützen muß. Nur was im Interesse der Gemeinschaft nicht der privaten Willkür überlassen werden kann, soll durch öffentliches Recht geregelt werden. Privatrechtlich soll gestaltet werden, was im Interesse des einzelnen zur Gewährleistung eines geordneten Zusammenlebens der Menschen nötig ist. Soweit möglich, ist die inhaltliche Gestaltung eines Verhältnisses der Vertragsfreiheit der beteiligten Parteien anheimzugeben. Wo das Kollektiv-Vertragsrecht nach weiterer Ausgestaltung drängt, verbietet die verfassungsmäßige Gewährleistung der freien Verbandsbildung, daß zwingendes Recht den inneren Aufbau der Verbände ins Autoritäre umbiegt. Neben der Assoziationsfreiheit steht die privatrechtliche Bewegungsfreiheit der Verbände, wobei lediglich unabgeklärt ist, inwieweit diese letztere durch die Freiheit des Individuums beschränkt wird. Dieses Persönlichkeitsrecht muß unverletzt bleiben. Für die künftige Entwicklung stellt sich die Frage, ob der Schutz der Außenseiter und Minderheiten der Gerichtspraxis überlassen werden kann, oder ob neue zivilrechtliche Bestimmungen zu konstruieren sind.

Der GAV muß ein wirklicher Vertrag sein. Soweit er auch die einzelnen Mitglieder der Vertragsparteien verpflichtet, muß er durch verbandsinterne Beschlüsse untermauert werden. Dann ist er auch mit den normalen privatrechtlichen Mitteln

durchsetzbar. Falls das Bedürfnis besteht, sich zu gemeinsamen Zwecken zusammenzuschließen, genügen vorhandene Rechtsformen. Für die Weiterentwicklung des GAV bedarf es nur eines Ausbaues der Verbandsstatuten und der GAV-Bestimmungen. Für die AVE von GAV'n sollte gelten, daß sie als Ausnahme der Handels- und Gewerbefreiheit begriffen wird, also nur ausgesprochen werden darf, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt. Dabei sind für die Außenseiter alle rechtsstaatlichen Garantien zu wahren. Wenn Sicherungen gegen die mißbräuchliche Verwendung der AVE zu kartellähnlichen Zwecken vorhanden sind, können auch Klage- und Kontrollbefugnisse der Verbände eher allgemeinverbindlich erklärt werden.

Die Sozialversicherung

Nach einem Abriß der Entwicklung und einer knappen Charakterisierung der einzelnen Zweige der Sozialversicherung geht Dr. *Ernst Küry* auf eine *kritische Würdigung* des gegenwärtigen Standes der Sozialversicherung ein. Sie birgt erhebliche Gefahren in sich, die sich teils aus der gefühlsbetonten und politischen Färbung des «Sozialen», teils aus dem Charakter der Versicherung, vor allem aber aus der Verbindung beider ergeben. Dank den Solidaritätsbeiträgen anderer verleitet die Sozialversicherung leicht zur Begehrlichkeit. Ihre Durchführung erfordert einen unproduktiven Apparat. Die Fonds belasten den Kapitalmarkt und begünstigen Einmischungsmöglichkeiten des Staates in die Wirtschaft. Die politische und gefühlsmäßige Komponente führt leicht dazu, die Finanzierung zu vernachlässigen und die Durchführung zu beeinflussen. Trotzdem ist die Sozialversicherung heute in einem gewissen Rahmen notwendig. Die modernen Lebensverhältnisse haben die persönlichen und betrieblichen Möglichkeiten der Vorsorge eingeschränkt. Oft erweist sich eine staatliche Durchführung als unumgänglich. Die AHV wurde 1925 von den Lebensversicherungsdirektoren selbst befürwortet. Trotzdem besteht kein Anlaß, den Wohlstand eines Landes nach den für Sozialversicherungen ausgegebenen Summen zu bewerten, sowenig es zulässig ist, die Gesundheit eines Menschen nach der Menge der eingenommenen Medizinen zu beurteilen.

Die Schweiz hat gegenüber der Überschätzung der Sozialversicherung eine gewisse Zurückhaltung bewahrt. Anderseits ist sie beispielsweise bei der AHV der Tendenz erlegen, der *Finanzierungsfrage* auszuweichen, die für die erhöhten Staatsbeiträge ab 1968 bzw. 1978 noch nicht beantwortet ist. Eine Unterschätzung der Finanzierungsfrage äußert sich auch in der Tatsache, daß beim Wehrmannsschutz die Möglichkeit einer dauernd beitragsfreien Lösung verpaßt wurde. Die Lastenverteilung ist bei uns oft eine politische Frage. Das angemessene Verhältnis von Leistung und Gegenleistung wurde z. B. bei der AHV mit der Ablehnung einer Höchstgrenze für das beitragspflichtige Einkommen nicht respektiert. Die Ausrichtung öffentlicher Beiträge an Sozialversicherungen für einzelne Berufsgruppen ist kaum vertretbar, sofern es sich dabei nicht um eigentliche Hilfsaktionen handelt (Familienzulagen an Bergbauern). Auch der Gefahr der Schematisierung ist die schweizerische Sozialversicherung gelegentlich erlegen (Krankenversicherung). Wo sie unvermeidlich ist, sollte ihr die Rechtspflege entgegenwirken. Indem sich die Sozialversicherung einerseits den sich wandelnden Verhältnissen anpassen muß, anderseits aber auf der politischen Ebene stets Änderungen verlangt werden, entsteht eine Rechtsunsicherheit, welche die Mängel der Rechtspflege verstärkt. Dazu kommt die Tendenz zur Ausdehnung.

Die Sozialversicherung darf nicht Selbstzweck sein. Entscheidend ist die Bedürfnisfrage. Drohen politische und gefühlsmäßige Einflüsse, zwingt die Finanzierung zu besonderer Beachtung. Grundsätzlich sind neue Maßnahmen nur nach sichergestellter Finanzierung annehmbar. Soweit möglich ist Selbsttragung, jeden-

falls aber eine angemessene Lastenverteilung anzustreben. Der Sozialversicherung gebührt nur dann der Vorzug vor der Fürsorge, wenn sie eine wirkliche Versicherung ist, d. h. ein vertretbares Verhältnis zwischen Beiträgen der Versicherten und Leistungen der Versicherung aufweist. Jede Sozialversicherung ist zur Sparsamkeit verpflichtet. Dies ist nicht mit zentralistischer Durchführung identisch. Bei der Durchführung jeder Sozialversicherung dürfen der Wille zur Selbsthilfe und der Sinn für die eigene Verantwortung nicht durch zu hohe Leistungen untergraben werden. Dem Mißbrauch, namentlich in der Krankenversicherung, muß besser gesteuert werden. Rechtssicherheit und Rechtspflege verdienen vermehrte Aufmerksamkeit.

Aus diesen kurz wiedergegebenen Feststellungen leitet der Verfasser folgende *Anregungen* ab:

Vorrang der *Unfallverhütung* vor der Unfallversicherung. Unterstützung aller Maßnahmen zur Verminderung der Unfallgefahr. Die Unfallversicherung steht nahe vor der Selbsttragung; diese könnte durch den Verzicht auf die Bundesbeiträge an die Nichtbetriebsunfallversicherung verwirklicht werden. Ein Bedürfnis nach einem allgemeinen Obligatorium ist hier nicht nachweisbar.

Bei der *Krankenversicherung* ist das eidgenössische Obligatorium unnötig und kann nur von den Verfechtern der totalen obligatorischen Sozialversicherung gefordert werden. Ein Hauptfehler des Revisionsentwurfes besteht im geplanten Obligatorium bei der Mutterschaftsversicherung. Es sollte (wie bei der Krankenversicherung) der Kompetenz der Kantone überlassen werden.

Auch bei der *Arbeitslosenversicherung* ist vorerst die Verhinderung von Arbeitslosigkeit wichtig. Der Gedanke privatwirtschaftlicher Reservenbildung hat erfreulicherweise Fortschritte gemacht. Wichtiger als Arbeitsbeschaffung ist die Erhaltung der Unternehmerfreudigkeit.

Bei der *AHV* legen die vom Ausgleichsfonds ausgehenden Gefahren eine Überprüfung des Finanzierungssystems nahe. Die Durchführung der AHV kann vereinfacht werden. Eine weitere Erhöhung der Leistungen muß zumindest solange ausgeschlossen sein, als die 2. und 3. Finanzierungsetappe noch ungeklärt ist.

Bei der *Erwerbsersatzordnung* wird die Finanzierungsfrage 1960 wieder akut. Neue Beitragsleistungen dürften nötig werden. Hier wäre eine Finanzierung aus den Mitteln der AHV in Friedenszeiten durchaus vertretbar.

Bei den *Familienausgleichskassen* wäre ein wirksamer Ausgleich zwischen den Landesgegenden wertvoll. Daher sollten die kantonalen Gesetze den gesamtschweizerischen Kassen besser Rechnung tragen.

Die Vorarbeiten für die Einführung der *Invalidenversicherung* sind im Gange. Vielleicht ließen sich mit der Schaffung dieses Versicherungszweiges teilweise auch die Schwierigkeiten beheben, die sich aus dem Anwachsen des AHV-Fonds und bei der Finanzierung der Erwerbsersatzordnung ergeben. Die Wiedereingliederung der Invaliden kann schon heute auf privater Basis durchgeführt werden.

Die ökonomischen Aspekte der Sozialversicherung

Ausgangspunkt der Ausführungen von Dr. *Otto Fischer* ist die auf Privateigentum und Privatinitiative aufgebaute freiheitliche Wirtschaftsordnung. In ihr ist die Sozialpolitik ein notwendiges Korrektiv, dessen Ausmaß durch die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft bestimmt wird. Die Sozialpolitik ist zur Sicherung der gegebenen Wirtschaftsordnung notwendig; sie gefährdet sie jedoch gleichzeitig durch die ihr innewohnenden kollektivistischen Ordnungsprinzipien. Ihre Einflüsse auf Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung lassen sich wie folgt gliedern:

Bei den *Maßnahmen polizeilicher Natur* liegen die Ursprünge der Sozialpolitik (Fabrikgesetz). Hier sind lediglich Ausmaß und Grenzziehung noch um-

stritten. Als Beispiel können die heutigen Tendenzen zur weiteren Verkürzung der Arbeitszeit dienen. Die Wirtschaft selbst hat an der Durchführung rein polizeilicher Maßnahmen ein Interesse. Gegenwärtig zeichnet sich hier eine gewisse Tendenz zur Überbordung ab.

Bei den *Maßnahmen zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit* ist die Objektivierung schwieriger. Wie groß ist z. B. die optimale Arbeitszeit, bei der auf die Dauer Höchstleistungen erzielbar sind? Dazu kommt das Problem der Ausnützung technischer Anlagen, deren Grad mit der Arbeitszeit sinkt. Hier gilt es, die Folgen einer Änderung bis in die letzten Konsequenzen zu durchdenken. Dasselbe gilt für die Bemessung der Ferien. In diesen Zusammenhang gehört auch der Begriff der *Human relations* als Bestandteil betrieblicher Sozialpolitik. Neben der rein menschlichen Seite hängt auch die Produktivität weitgehend davon ab.

Das heute besonders ausgeprägte Bedürfnis nach *wirtschaftlicher Sicherung* ist eine Folge der gesellschaftlichen Desintegration. Der Glaube an die sichernde Macht des Staates und des Verbandes nimmt zu. Das Kollektiv soll die Risiken des einzelnen auffangen. Hierauf gründet die ganze Privat- und Sozialversicherung. Bei der letzteren zeigen sich vom Standpunkt der Wirtschaft aus verschiedene Aspekte:

Es stellt sich die Frage der materiellen Tragbarkeit. Allein bei der AHV belaufen sich die Arbeitgeberbeiträge jährlich auf über 200 Mill.; dazu kommt die Kumulation parallel laufender Sozialversicherungszweige. Derartige Auflagen sind für die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft nachteilig. Teilweise begünstigen die sozialpolitischen Maßnahmen die Unproduktivität. Bei den Familien- und Kinderzulagen dürfen neben den positiven Auswirkungen die negativen nicht übersehen werden. Sie sind so zu begrenzen, daß das Schwergewicht weiterhin eindeutig auf dem Leistungslohn liegt. Die Tendenz zur Ausdehnung der Kündigungsfristen nötigt ebenfalls zu Vorbehalten. Bei den Schutzmaßnahmen vor konjunkturellen Einflüssen zeigt sich deutlich die Notwendigkeit einer gesunden Wirtschaft, die Konjunkturrückschläge auffangen kann.

Bei den *Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Arbeitnehmer* geht es um eine gleichmäßigere Verteilung des Sozialprodukts. Dabei ist zwischen realer und nur scheinbarer Verbesserung zu unterscheiden. Im übrigen bedeutet ein größerer Teil der wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Grunde verkappte Sozialpolitik: die Außenhandelspolitik steht im Dienste der Arbeitsbeschaffung; die Agrarpolitik soll die Lage der bäuerlichen Bevölkerung verbessern; Währungs- und Konjunkturpolitik richten sich nach ähnlichen Gesichtspunkten; die Preiskontrolle ist reine Sozialpolitik.

Die Untersuchung der ökonomischen Aspekte drängt zu folgenden *grundsätzlichen Feststellungen:* Eine freiheitliche Gesellschaftsordnung bedarf als Korrektiv der Sozialpolitik. Soweit sich sozialpolitische Maßnahmen in diese Ordnung organisch einfügen lassen, sind sie von der Wirtschaft aus positiv zu werten. Da sich die Grenzen zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik zusehends verschieben, ruft die progressive sozialpolitische Konzeption ernsten Bedenken. Es ist von entscheidender Bedeutung, daß der Wille zur Selbsthilfe nicht erlahmt. Voraussetzung ist, daß der Staat seinen Bürgern die Mittel zur Selbsthilfe beläßt. Nach der Welle kollektiver sozialpolitischer Maßnahmen ist der Augenblick für eine Besinnung auf die Möglichkeiten individueller sozialpolitischer Maßnahmen gekommen.

Die betriebliche Sozialpolitik

Dr. *Carlo Mötteli* unternimmt vorerst die erforderliche Festlegung des Begriffes, stellt sodann einen systematischen Katalog der betrieblichen Maßnahmen auf, zieht die Bilanz der bisherigen betrieblichen Sozialpolitik und widmet abschließend ihrer Problematik bemerkenswerte Überlegungen.

Unter betrieblicher Sozialpolitik ist die Sozialpolitik der Unternehmung zu verstehen, d. h. die freiwilligen, nicht auf Gesetz oder Vertrag beruhenden Sozialmaßnahmen. Dabei sind alle auf Revision des Gesellschaftsrechtes gerichteten Vorkehren wie Mitbestimmungsrecht, Gewinnbeteiligung auszuscheiden. Auch die Gestaltung der menschlichen Beziehungen im Betrieb steht außerhalb des Bereiches der betrieblichen Sozialpolitik.

Die Sozialpolitik der Unternehmung läßt sich summarisch in Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitskraft, zur Wiederherstellung verminderter Arbeitskraft, zur Hebung der physischen und psychischen Kräfte, zur Förderung der Betriebsgemeinschaft und zur Existenzsicherung ausgeschiedener Belegschaftsmitglieder aufteilen. Die betriebliche Sozialpolitik bietet vielgestaltige Möglichkeiten: so in betrieblicher Arbeitspolitik, in der Führung der Sozialbetriebe, in Freizeitgestaltung, durch Werkzeitung und Werkbibliothek, durch Fürsorgestellen, Pensionskassen und weitere Sozialinstitutionen. Die moderne Unternehmung kommt ohne betriebliche Sozialpolitik nicht mehr aus. Ihr Ausmaß wird durch den finanziellen Aufwand begrenzt, den ein Unternehmen dafür leisten kann oder will. Ferner sind Marktlage und Betriebsgröße maßgebend. Auch vom Gesichtspunkt der Sozial- und Wirtschaftsordnung aus ist dem Sozialaufwand der Unternehmung eine Grenze gesetzt. Wünschenswert ist die individuelle Vermögensbildung innerhalb der Arbeitnehmerschaft. Jede Überspitzung betrieblicher Sozialpolitik gefährdet dieses Ziel. Die *optimale Lösung* der *sozialen Frage* innerhalb einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung besteht in einer Ausweitung des individuellen Wohlstandes, der es dem einzelnen Wirtschaftssubjekt erlaubt, selbst für die Wechselfälle des Lebens vorzusorgen.

Nach dem Bericht der eidg. Fabrikinspektoren beliefen sich die Gesamtaufwendungen für die betriebliche Sozialpolitik im Jahre 1950 auf 18 Prozent der Lohn- und Gehaltssumme, inkl. Teuerungszulagen (Anteil der gesamten Sozialaufwendungen: 31,3 Prozent). Eine Bilanz unserer betrieblichen Sozialpolitik ergibt, daß sie die Überbrückung der Klassenideologie, der Gegensätze zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und die Betriebsgemeinschaft entscheidend gefördert hat. Dabei hat die Konjunktur da und dort dazu verleitet, die optimale Grenze der Tragfähigkeit zu überschreiten. Dies müßte sich bei einer allfälligen Rückbildung rächen. Die Notwendigkeit einer bewußten Gestaltung der betrieblichen Sozialpolitik hinsichtlich Ausmaß und Ziel ist heute unbestritten.

Die betriebliche Sozialpolitik bildet keinen Ersatz für jene der öffentlichen Hand. Die Verbesserung der Rentabilität eines Unternehmens muß vorerst dem letzten Konsumenten zugute kommen. Da die betriebliche Sozialpolitik von Unternehmen zu Unternehmen verschieden ist, schafft sie Ungleichheiten, die soziale Spannungen verursachen können. Die wachsende Produktivität sollte sich auch in einem Rückgang der Preise, nicht nur in einer Erhöhung der Löhne spiegeln. Interventionismus, Monopolisierung und Kartellisierung, die den Wettbewerb vielfach in Fesseln legen, haben die Betriebsangehörigen nicht zuletzt in Gestalt erhöhter Sozialleistungen auf Kosten der übrigen Wirtschaftsgruppen begünstigt, weil mögliche Preissenkungen nicht an den Markt weitergegeben wurden. Auch die Steuerpolitik leistete der Überdimensionierung des Sozialaufwandes Vorschub. Es besteht ferner die Gefahr der Institutionalisierung der freiwilligen Sozialleistungen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die betriebliche Sozialpolitik ist aus volkswirtschaftlichen, betriebswirtschaftlichen und sozialen Erwägungen zu fördern, soweit sie sich im Rahmen der Marktwirtschaft hält. Sie ist in der Kette der gesamten Sozialmaßnahmen ein unersetzliches Glied, das die staatlichen und vertraglichen Sozialmaßnahmen in vernünftigen Grenzen zu halten vermag. Sie trägt wesentlich zur Gewährleistung eines gesunden Betriebsklimas bei, bedarf aber der Ergänzung durch bewußte Pflege und Förderung der menschlichen Beziehungen im Betrieb.

Die menschlichen Beziehungen im Betrieb

Dr. *Paul Gloor,* Leiter eines Großbetriebes, gibt in seinen Darlegungen vorerst eine *Standortsbestimmung:* Ausschlaggebend für die Gestaltung der menschlichen Beziehungen im Betrieb bleibt stets die Gesinnung des Unternehmungsleiters. Die Bedeutung dieser Beziehungen wird heute allgemein anerkannt, nachdem vielleicht allzulange an der Fiktion festgehalten worden ist, die patriarchalische Ordnung könne weiter Geltung haben. Es wird darauf hingewiesen, daß die Arbeiterbewegung aus dieser nicht erkannten Veränderung der Lage ihren Anfang genommen habe. Der moderne Arbeitnehmer verlangt nicht mehr nach Fürsorge und Wohltat, sondern nach Recht und Vertrag.

Bei der Frage nach der Ordnung der menschlichen Beziehungen im Betrieb durch Gesetz oder Vertrag wird sich der Arbeitgeber in der Regel für den Vertrag entscheiden. Dabei tritt immer häufiger an die Stelle des einzelnen Arbeitnehmers die Gewerkschaft. Man mag die politische Anlehnung der Gewerkschaften nach links bedauern, wird aber trotzdem zugeben müssen, daß sie als Vertragspartner von großem Nutzen sein können, da ihre Vertreter für ihre Tätigkeit ausgebildet sind und in der Regel über die notwendigen wirtschaftlichen Kenntnisse verfügen.

Je nach den Verhältnissen können auf dem Vertragswege die verschiedensten Fragen der menschlichen Beziehungen im Betrieb geregelt werden. Wichtig ist natürlich das richtige Funktionieren eines Vertrages. Deswegen muß selbst der Schein einer möglichen Willkür ausgeschlossen sein. Gefühlsmäßige Überlegungen können, wenn sie den Vertragsinhalt mitbestimmen, die Ursache seiner spätern Undurchführbarkeit bilden. Die hierarchische Gliederung des Unternehmens ist unbedingt notwendig. Die Führung muß in der Hand des Betriebsleiters bleiben. Er soll jedoch seine Untergebenen nicht von der Mitarbeit (Mitsprache) ausschließen.

Überheblichkeit, Unehrlichkeit oder auch nur Zeichen der Ängstlichkeit und Schwäche führen zu Mißverständnissen und Mißstimmung. Es wäre gefährlich, die menschlichen Beziehungen im Betrieb lediglich als Faktor der Produktivität zu werten. Sie sind ebensosehr eine Frage der *Ethik und Weltanschauung.* In diesem Zusammenhange ist auch die Tatsache zu berücksichtigen, daß heute meistens nicht mehr der Eigentümer, sondern der Manager, der nicht oder nur teilweise Eigentümer ist, den Betrieb leitet. Das bedingt ebenfalls Änderungen in den menschlichen Beziehungen im Betrieb. Während sich früher Kapital und Arbeit direkt gegenüberstanden, tritt heute der Manager als Mittler zwischen sie, und es kommt alles darauf an, wie er seiner Aufgabe gewachsen ist. Dabei darf er nicht vergessen, daß er nicht nur gegenüber Kapital und Arbeit, sondern auch gegenüber der Volkswirtschaft verantwortlich ist.

Gloor entwickelt sodann einige *Vorschläge in der Frage des Vorgehens:* Mit dem Vertragsabschluß beginnt erst die eigentliche Aufgabe. Die Sorge um eine wirkliche Arbeitsgemeinschaft steht an Bedeutung nicht hinter den übrigen Obliegenheiten des Betriebsleiters zurück. Für die praktische und theoretische Schulung einer Unternehmerelite bestehen bei uns ausgezeichnete Gelegenheiten. Die Menschenführung und die Schaffung guter menschlicher Beziehungen im Betrieb ist in erster Linie eine Frage der Charakterbildung. Dabei kommt auch der militärischen Erziehung eine große Bedeutung zu [1]). «Erlernen» kann man das alles nicht; am ehesten wird hier ein Erfahrungsaustausch unter Unternehmern helfen, wie er auch auf andern Gebieten erfolgreich ist.

Dem Unternehmer obliegt die Vorsorge für die *Ausbildung der Kader.* Schon

---

[1]) Vgl. die diesbezüglichen Ausführungen von Dr. Heinrich Wolfer, «Schweizer Monatshefte», Mai 1955, S. 80.

im Mittelbetrieb kann der Betriebsleiter das alles nicht mehr allein bewältigen. Er wird dafür eine Personalabteilung oder einen Personalchef einsetzen müssen zur Erledigung der damit verbundenen Kleinarbeit. Zu unangenehmen Entscheidungen muß die Unternehmungsleitung immer selbst stehen. Ebenso wichtig ist, daß der Betriebsleiter wenn möglich selbst den Vorsitz in der Fabrikkommission führt. Kontakt und Zusammenarbeit in dieser Kommission sind wichtig. Auch Werkzeitung, Ausflüge, Jubiläen usw. können wertvoll sein, wenn sie nicht zur Formalität absinken, sondern den Zusammenhalt fördern.

Eine Gefahr für die menschlichen Beziehungen im Betrieb ist die falsch verstandene Autorität. Wer von Prestige spricht, hat es bereits verloren. Autorität und Achtung können nur durch Charakter und Leistung gewonnen werden. Diese Werte müssen auch im persönlichen Benehmen und im Privatleben feststellbar sein. Von ausschlaggebender Bedeutung ist auch die Zusammenarbeit innerhalb der Geschäftsleitung selbst. Jeder freue sich am Erfolg des anderen und lasse den anderen erfolgreich sein. Ehrsucht, Unoffenheit, Mißgunst und Rücksichtslosigkeit innerhalb der Geschäftsleitung haben einen unheilvollen Einfluß auf die menschlichen Beziehungen im Betrieb.

Für eine befriedigende Gestaltung der menschlichen Beziehungen im Betrieb braucht es Geduld, innere Überzeugung, einen unerschütterlichen *Glauben an den Mitmenschen,* also *Güte und Liebe,* ohne welche die beste betriebliche Sozialpolitik und alle gesetzlichen Vorkehren des Staates fruchtlos bleiben.

Private Sozialarbeit

Echte Sozialpolitik ist immer nur ergänzend und helfend. Der Staat hat normalerweise nur jene Aufgaben zu übernehmen, die seine Bürger nicht erfüllen können. Beruht dieses Unvermögen auf einem Versagen der Bürger oder ihrer Gemeinschaftsbildungen, so muß der Staat vorhandene soziale Notzustände überbrücken, gleichzeitig aber die versagende Gemeinschaft wieder zur Ausübung der ihr natürlicherweise zustehenden gesellschaftlichen Funktionen zurückführen.

Daraus folgert *Luzius Simeon,* daß die berufenen Träger der meisten Sozialmaßnahmen eigentlich die private Sozialarbeit und freiwillige Institutionen wären, die sich in der Schweiz frühzeitig und in reicher Fülle entwickelt haben. Ihre Existenzbasis ist heute empfindlich eingeengt. Die Tendenz geht dahin, das Prinzip der staatlich-zentralen Regelung auf Kosten des privaten Selbsthilfegedankens zu entwickeln, unter gleichzeitiger Übersteigerung des Solidaritätsgedankens.

Innerhalb der privaten Sozialarbeit kommt der *Familienpolitik* besondere Bedeutung zu. Sie sollte auf weite Sicht zu einer Wiedererstarkung der Familie auf ethischer und wirtschaftlicher Ebene führen. Der Bund hat von der ihm mit Art. 34quinquies BV erteilten Vollmacht zu gesetzlichen Regelungen bisher keinen Gebrauch gemacht, es sei denn durch das Bundesgesetz vom 20. 6. 1952 über Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern. Die Pläne für ein Bundesgesetz über die Familienausgleichskassen wurden zurückgestellt.

Das Schwergewicht der privaten Sozialarbeit für die Familie liegt bei den Familien- und Kinderzulagen, die heute allgemein über die Institution der Familienausgleichskassen ausgerichtet werden. Die Berechtigung dieser Ergänzung und Korrektur des Leistungslohnes wird auch auf Arbeitgeberseite nicht bestritten, solange sie nicht zu einer Veränderung der Lohnstruktur führt. Bisher wurde die Materie in 11 Kantonen gesetzlich geregelt. Neben 14 gesamtschweizerischen Kassen von Personalverbänden bestehen 10 öffentliche (kantonale). Die abweichende kantonale Gesetzgebung schuf auch unbefriedigende Situationen: Die Wirkungsmöglichkeiten privater Kassen wurden oft empfindlich eingeschränkt. Dies führte in zwei Fällen zur Liquidierung. Es ist festzuhalten, daß alle Ausgleichskassen auf

dem Grundsatz der einseitigen Beitragspflicht der Arbeitgeber aufgebaut sind, so daß hier einstweilen noch kein «echter» Solidaritätsausgleich vorliegt.

Der rechtliche und organisatorische Stand der privaten Sozialarbeit ist insofern befriedigend, als sich die privaten Institutionen bisher im großen und ganzen behaupten konnten. Die dezentralisierte freiwillige Sozialarbeit trägt den schweizerischen Bedürfnissen eher Rechnung als die staatlich-zentralisierte. Der heutige Stand läßt aber Wünsche offen: Begrüßenswert wäre eine vermehrte und originellere Werbung und eine Koordinierung der Kräfte. Der Staat sollte die in ihrer Existenz bedrängten privaten Institutionen durch Verzicht auf deren Konkurrenzierung mittels Steuergeldern und durch Rückübertragung der Ausführung gesetzlicher Regelungen besser fördern. Grundsätzlich geht im Bereich der Sozialpolitik Vertrag vor Gesetz. Wo Gesetze nötig sind, hat sich der Staat auf Rahmenerlasse zu beschränken, die das bisherige Ergebnis der privaten Sozialarbeit gebührend berücksichtigen. Bei legislatorischen Maßnahmen muß eine interkantonale Koordination mit den auf dem betreffenden Gebiete tätigen privaten Sozialinstitutionen verlangt werden. Bei der Weiterentwicklung der Institution der Familienausgleichskassen ist unbedingt die finanzielle und administrative Beteiligung der Arbeitnehmer zu befürworten.

Fritz Rieter

DAS GENFER ZOLL- UND HANDELSABKOMMEN IN SEINER JETZIGEN GESTALT

VON HANS POSSE

Vorbemerkung

Am *28. Oktober* beginnt in Genf die *10. ordentliche Session des GATT*. Neben den üblichen Traktanden werden zwei wichtige materielle Fragen zur Behandlung kommen, nämlich ein Gesuch der Benelux um Bewilligung des Agrarschutzes durch mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, obwohl die Währungslage dieser Gruppe die Ausnahmebewilligung nicht rechtfertigt. Es soll ferner das Procedere für die Verhandlungen der nächsten Zollkonferenz festgelegt werden, die voraussichtlich im Januar 1956 stattfindet.

Deshalb mögen die folgenden Darlegungen in diesem Zeitpunkt besondere Beachtung finden.

Schriftleitung

Zwei Gebiete der staatlichen Einflußnahme auf den Außenhandel sind es, die dem GATT, dem Genfer internationalen Zoll- und Handelsabkommen, Form und Inhalt verliehen haben: einmal dasjenige der Einfuhrbeschränkungen und der Ausfuhrförderung und dann das des Zollregimes. Das Genfer Abkommen entstammt ebenso wie die niemals ratifizierte Havanna-Charta einer Zeit, in der die an ihnen beteiligten Regierungen sich noch vom Geiste der ökonomischen Li-