

Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
Herausgeber: Forum Helveticum
Band: 1 (1988)

Artikel: Die Zukunft des Sozialstaats
Autor: Tschudi, Hans Peter
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-832852>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 01.06.2025

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

HANS PETER TSCHUDI

**L'AVVENIRE
DELLO STATO SOCIALE**

**L'AVENIR
DE L'ETAT SOCIAL**

**DIE ZUKUNFT
DES SOZIALSTAATS**

I. Die Problematik

Dem Forum Helveticum bin ich zu grossem Dank verpflichtet, dass ich anlässlich meines Abschieds aus dem Leitenden Ausschuss ein Thema behandeln darf, das mir besonders am Herzen liegt. Ich betrachte es keineswegs als Selbstverständlichkeit, dass ein altgedienter Politiker über ein zukunftsweisendes Problem sprechen kann. In der Regel erwartet man von einem solchen nur nostalgische Erinnerungen in der Form eines Rückblicks.

Die Zukunft des schweizerischen Sozialstaats kenne ich nicht, denn ich bin kein Prophet. Dagegen kann ich mit Sicherheit erklären, dass diese durch das Schweizervolk selber, in letzter Instanz durch die Stimmberechtigten, entschieden werden wird. Zwar beeinflussen zahlreiche Faktoren die Entwicklung des Sozialstaats, vor allem demographische, finanzielle, ökonomische, ökologische und so weiter. Neben solchen materiellen Gegebenheiten fallen auch ideelle, ethische Gesichtspunkte ins Gewicht. Unter Berücksichtigung beider Seiten müssen die politischen Behörden die endgültigen Entscheide fällen.

Warum ist die Zukunft des Sozialstaats ein aktuelles politisches Gesprächsthema geworden? Wohl diskutiert man auch andere Grundlagen des schweizerischen Staatswesens, zum Beispiel die zukünftige Gestaltung der demokratischen Einrichtungen, der rechtsstaatlichen Institutionen, des Föderalismus und so weiter. Doch bestehen bezüglich des Sozialstaats bestimmte Einwände und konkrete Befürchtungen. Diese rühren vor allem daher, dass auf die rasche Entwicklung des Sozialstaats in den letzten Jahrzehnten eine gewisse Ermüdung folgt. Jetzt erkennt man deutlich, dass aus mehreren Gründen der Entfaltung Grenzen gesetzt sind. Wenn man Schranken bejaht, stellt man die Institution selber nicht in Frage, sondern man bewertet sie grundsätzlich positiv. Ferner haben offenbar gewisse Kreise in der begreiflichen Euphorie der Aufbauphase die Möglichkeiten überschätzt und in den Sozialstaat Erwartungen gesetzt, die er gar nicht erfüllen kann. Die Forderungen sind fast ins Unermessliche gestiegen. Der Sozialstaat ist eine menschliche Einrichtung und bringt nicht das himmlische Jerusalem auf unsere Erde. Dazu kommt, dass für die junge Generation, die unter dem jetzigen System aufgewachsen ist, der Sozialstaat eine Selbstverständlichkeit ist. Es fehlt ihr die Möglichkeit des Vergleichs mit den früheren, bedenklichen Zuständen, die meine Altersstufe nicht vergessen kann. Somit führen verschiedene Ursachen zu einer kritischen Einstellung zum Sozialstaat und zwingen uns zu einer Überprüfung.

Der Sozialstaat ist im 19. Jahrhundert von Philosophen, Politikern, Ökonomen und so weiter konzipiert worden. Die Schweiz hat ihn im 20. Jahrhundert verwirklicht. Angesichts des ständigen Wandels der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten wird der Sozialstaat des 21. Jahrhunderts sich vom heutigen unterscheiden. Wir haben die Gewissheit, dass die Verhältnisse sich ändern werden; dagegen wäre es vermessen, die Ordnung im nächsten Jahrhundert voraussagen

zu wollen. Alle Vorausberechnungen, die auf einer Extrapolation der Ziffern der letzten Jahrzehnte beruhen, werden von der tatsächlichen Entwicklung sicher nicht bestätigt werden. Weder werden die Gesundheitskosten weiter anwachsen, bis sie das gesamte Sozialprodukt aufzehren, noch wird die Belastung durch die Altersversicherung die aktive Generation erdrücken. Solche Horrorvisionen sind zurückzuweisen. Wir müssen uns bescheiden darauf beschränken, möglichst sachlich die Tendenzen darzulegen und die Fakten zu beurteilen, welche für die künftige Entwicklung unseres Sozialstaats massgeblich sein werden.

Damit habe ich die Problematik umschrieben, die nun näher untersucht werden soll. Ich bemühe mich um eine sachlich begründete, aber prononcierte Stellungnahme und hoffe damit die Basis für eine fruchtbare Diskussion zu schaffen.

II. Der Begriff des Sozialstaats

Was ist unter dem Begriff «Sozialstaat oder sozialer Rechtsstaat» zu verstehen? Es handelt sich um eine relativ junge Erscheinung. Durch Verfassungsrevisionen und durch die Gesetzgebung hat er sich schrittweise entwickelt, ohne dass ursprünglich dieser Begriff massgeblich gewesen wäre. Zuerst sind sozialpolitisch notwendige Massnahmen getroffen worden, und erst nachher hat man die Charakteristik «Sozialstaat» gefunden. Eine prägnante Definition besteht nicht, hingegen sind seine Zielsetzungen klar: soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit im Hinblick auf ein menschenwürdiges Dasein. Der gesamten Bevölkerung soll mindestens das Existenzminimum, nach Möglichkeit ein dezenter Lebensstandard gewährleistet werden. Im deutschen Sozialgesetzbuch werden diese Ziele konkretisiert: Sicherung eines menschenwürdigen Daseins, gleiche Voraussetzungen für die Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, Schutz und Förderung der Familie, Möglichkeit des Erwerbs des Lebensunterhalts durch frei gewählte Tätigkeit und endlich Abwendung oder Ausgleich besonderer Belastungen des Lebens durch Hilfe zur Selbsthilfe. Es geht also vor allem um den fairen Start ins Leben. Jeder junge Mensch soll unabhängig vom Einkommen der Familie den Beruf wählen können, der seinen Fähigkeiten und Charaktereigenschaften entspricht; und er soll darin eine solide Ausbildung erhalten. Soziale Sicherheit, also die Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards, vermag eine leistungsfähige Wirtschaft, wie sie in den Industriestaaten besteht, zu finanzieren. Leider ist in der Dritten Welt diese Grundvoraussetzung für den Sozialstaat nicht gegeben.

Der Sozialstaat geht vom Menschen aus; er fördert die Entfaltung der Individualität ebenso wie der Persönlichkeit als Glied der Gemeinschaft. Er beruht auf der allseitigen und gegenseitigen Verantwortung der gesamten Bevölkerung, die im Begriff der Solidarität zusammengefasst sind. Alle zur Definition des Sozialstaats verwendeten Faktoren

sind weit offen und damit abhängig von der Entwicklung der öffentlichen Meinung. Der Sozialstaat hat einen dynamischen Charakter. Sein Inhalt kann nicht ein für allemal abschliessend festgehalten werden. Diese Tatsache werden wir bei der Betrachtung der Zukunft beachten müssen.

III. Die Schweiz als Sozialstaat

Bei der Prüfung der Frage, ob die Schweiz die Qualifikation «Sozialstaat» in Anspruch nehmen darf, ist von der Bundesverfassung auszugehen. Schon seit 1848 nennt diese in Art. 2 als eines der Ziele der Eidgenossenschaft «die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt». 1947 ist durch die neuen Wirtschafts- und Sozialartikel diese Staatszielbestimmung in Art. 31 bis ergänzt worden: «Der Bund trifft die zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Massnahmen». Als wesentlich erscheint das eindruckliche Bekenntnis zu einem ausgeprägten Sozialstaat, ja sogar zu dem in der öffentlichen Diskussion nicht selten verpönten «Wohlfahrtsstaat». Verfassungsrechtliche Staatszielbestimmungen bilden wichtige politische und rechtliche Absichtserklärungen. Doch haben sie keine unmittelbaren Folgen. Erst mit der Verfassungsrevision von 1874 beginnt der langsame, aber konsequente Auf- und Ausbau der sozialstaatlichen Einrichtungen.

In die total revidierte Bundesverfassung ist die Kompetenzbestimmung für den Erlass eines Fabrikgesetzes aufgenommen worden. 1947 ist die Arbeitsverfassung erweitert und insbesondere eine allgemeine Zuständigkeit für die Arbeitsschutzgesetzgebung eingeführt worden. Die Grundlagen zum Erlass der Sozialversicherungsgesetzgebung setzen 1890 mit der Bestimmung über die Kranken- und Unfallversicherung ein und werden bis 1976 mit dem Artikel über die obligatorische Arbeitslosenversicherung weitergeführt. Besonders wichtig war 1972 die Annahme des revidierten Art. 34 quater über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, der ein umfassendes Sozialprogramm und insbesondere eine ehrgeizige Zielsetzung enthält: Die Renten der staatlichen AHV sollen den Existenzbedarf angemessen decken. Zusammen mit der beruflichen Vorsorge (Pensionskassen) sollen sie den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen. Diese Zielsetzung der Gewährleistung des bisherigen Lebensstandards strahlt auch auf die anderen Sozialversicherungszweige aus, für die sich in der Bundesverfassung keine Kompetenzbestimmungen finden. Wir dürfen feststellen, dass die Gesundheit und die Persönlichkeit der Arbeitnehmer weitgehend geschützt sind durch ein umfassendes Arbeitsrecht bestehend aus dem Arbeitsvertragsrecht, dem kollektiven Arbeitsrecht (Gesamtarbeitsverträge) und dem Arbeitsschutzrecht. Bei Verhinderung an der Arbeit aus gesundheitlichen oder aus wirtschaftlichen Gründen ist das soziale Netz dicht

geflochten durch Unfall-, Kranken-, Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenen-, Militär- und Arbeitslosenversicherung, ferner durch die Erwerbsersatzordnung sowie durch die Kinderzulagen. Trotz ausgebauter Sozialversicherung bleiben gewisse Lücken und Sonderfälle. Deshalb ist die Fürsorge oder Sozialhilfe (früher Armenpflege) als letztes, umfassendes, lückenloses Netz, unabhängig von der Ursache der Bedürftigkeit, unerlässlich. Ferner können neue Ursachen der Armut auftreten, für die keine, jedenfalls noch keine Sozialversicherung besteht. Somit wird die Fürsorge nie verschwinden. Zuständig sind hierfür die Kantone und Gemeinden.

Neben den beiden zentralen Gebieten des Sozialstaats, Arbeitnehmerschutz und soziale Sicherheit, finden sich in der Bundesverfassung weitere Kompetenzen und Aufträge:

- Schutz- und Förderungsmassnahmen für Selbständigerwerbende, insbesondere für die Landwirtschaft
- Schutz der Konsumenten (Preisüberwachung, gesundheitlicher Schutz)
- sozialer Wohnungsbau und Mieterschutz
- Stipendien für die Ausbildung

Für den Sozialstaat sind nicht allein solche spezifische Regelungen wesentlich, sondern auch die soziale Ausgestaltung der gesamten Gesetzgebung, insbesondere der grossen Kodifikationen: Zivilgesetzbuch, Obligationenrecht und Strafrecht. Endlich ist entscheidend, dass die Gerichts- und die Verwaltungspraxis im sozialstaatlichen Geist gehandhabt werden.

Interessant und wesentlich ist der Vergleich der schweizerischen Sozialgesetzgebung mit derjenigen anderer moderner Industriestaaten und insbesondere mit dem internationalen Sozialrecht, das vom Europarat und vor allem von der internationalen Arbeitsorganisation geschaffen wird. Die Schweiz hat eine eigenständige, in mancher Hinsicht originelle Sozialordnung entsprechend ihren politischen und sozialen Gegebenheiten entwickelt. Wir verfügen über sämtliche Arten von Sozialversicherungen, die im internationalen Massstab als notwendig gelten. Qualitativ befinden sich einzelne unserer Regelungen im Rückstand (Mutterschafts-, Krankenversicherung), während andere eher leistungsfähiger und moderner sind als in den meisten andern Staaten (AHV, Invalidenversicherung). Auch unser Arbeitsrecht hat den Vergleich mit demjenigen anderer fortschrittlicher Länder nicht zu scheuen.

Auf Grund dieser knappen Übersicht darf die einleitend gestellte Frage eindeutig bejaht werden: Die Schweiz ist ein Sozialstaat.

Dieses grundsätzlich positive Urteil über unseren Sozialstaat bedarf insofern einer Nuancierung, als auch auf Lücken und Mängel hingewiesen werden muss. Unser soziales Netz ist nicht systematisch nach einem bestimmten Plan, sondern zu verschiedenen Zeiten auf Grund aktueller Bedürfnisse pragmatisch aufgebaut worden. Dazu kommt, dass wohl in den letzten Jahrzehnten die Sozialversicherungen intensiv gefördert

worden sind, dass aber die Entwicklung keineswegs als abgeschlossen gelten kann. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, seien die zur Zeit wichtigsten offenen Fragen erwähnt.

Die im Familienschutzartikel der Bundesverfassung (34 quinquies) vorgeschriebene Mutterschaftsversicherung konnte bisher nicht verwirklicht werden. Es bestehen lediglich Ansätze dazu im Rahmen der Krankenversicherung. Auf Grund von Parlamentsentscheiden darf erwartet werden, dass die Erwerbsersatzordnung bald durch eine Mutterschaftsversicherung ergänzt wird. Erfreulicherweise sollen alle Mütter Leistungen erhalten, gleichgültig, ob sie erwerbstätig sind oder nicht. Mit zusätzlichen Beiträgen von drei Lohnpromille (je hälftig zu Lasten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer) können angemessene Mutterschaftsleistungen finanziert werden.

Die Krankenversicherung ist – abgesehen von der Militärversicherung – unsere älteste Sozialversicherung; sie weist entsprechende Mängel auf. Bei langdauerndem Spitalaufenthalt erlöschen die Ansprüche an die Krankenkasse. Chronisch-Kranke, die besonders auf Krankenpflegeleistungen angewiesen wären, werden ausgesteuert. Die Vorlage des Bundesrates, die zur Zeit vor den Eidgenössischen Räten liegt, will diese Lücke schliessen. Obwohl 97 % der Bevölkerung Krankenkassen angehören, sind noch 200 000 Einwohner nicht versichert. Dabei handelt es sich weniger um reiche Leute, die selber die Krankheitskosten bezahlen können, als um arme, vielfach betagte Mitbürger, denen die Aufbringung der Prämien schwer fiel. Bei einer länger dauernden Erkrankung müssen sie die Armenpflege in Anspruch nehmen. Unbefriedigender als die Leistungen unserer Krankenversicherung ist ihre Finanzierung. In allen Nachbarstaaten kennt man Familienversicherungen. Mit der vom Familienhaupt bezahlten Prämie sind auch Gattin und Kinder gegen Krankheit versichert. Dagegen besteht in der Schweiz eine Individualversicherung mit Kopfbeiträgen. Dieses extrem familienfeindliche System hat zur Folge, dass die Krankenkassenprämien sich derart summieren, dass die einkommensschwächeren Familien sie kaum mehr aufbringen können. Ferner müssen in diesem System die Frauen um 10 % höhere Prämien als die Männer entrichten, weil sie ein grösseres Krankheitsrisiko aufweisen.

Bei der AHV sind für eine 10. Revision vor allem zwei Probleme in Diskussion, die Besserstellung der Frau und die flexible Altersgrenze. Die Stellung der Frau sollte dem revidierten Eherecht und den heutigen Anschauungen angepasst werden. Die flexible Altersgrenze würde auf elegante Weise die Gleichstellung von Mann und Frau realisieren. Vor allem aber brächte die Festlegung des Pensionierungsalters à la carte, nach den Wünschen und Bedürfnissen des einzelnen Versicherten, eine deutliche Hebung der Lebensqualität. Sowohl die grundsätzliche Neuordnung der Stellung der Frau als auch die flexible Altersgrenze werfen schwierige Probleme und Finanzierungsfragen auf. Um zu einer befriedigenden Lösung zu gelangen, sind Ideen und Phantasie erforderlich. Die zuständigen Instanzen dürfen nicht vor den Schwierigkeiten kapitu-

lieren. Sie haben Vorschläge auszuarbeiten. Es bleibt dann Aufgabe der politischen Behörden, in letzter Instanz der Stimmbürger, zu entscheiden, ob sie die Neuregelung wünschen, ob die Vorteile die zweifellos damit verbundenen Kosten rechtfertigen.

Die zweite Säule der Altersvorsorge steht erst seit zwei Jahren in Kraft, so dass noch nicht genügend Erfahrungen mit ihr vorliegen. Sobald aber diese gesammelt sein werden, muss die Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge in Angriff genommen werden. Die Eidgenössischen Räte haben im Gesetz selber den Bundesrat beauftragt, rechtzeitig eine Revisionsvorlage zu unterbreiten, damit den Versicherten die angemessene Fortsetzung des bisherigen Lebensstandards gewährleistet wird.

Im Anschluss an die Schilderung des schweizerischen Sozialstaats habe ich einige Lücken in unserer Sozialversicherungsgesetzgebung aufgezeigt. Ihre Schliessung ist als Gegenwartsaufgabe anzusehen. Wenn man sich um konstruktive und realistische Vorschläge bemüht und wenn alle Kreise Verständigungsbereitschaft aufbringen, lassen sich diese Probleme lösen, so dass sie die weitere Zukunft des Sozialstaats nicht belasten werden. Für die künftige Gestaltung des Sozialstaats sind weniger solche Einzelfragen als grundsätzliche Erwägungen massgebend.

IV. Die für die Zukunft des Sozialstaats massgeblichen Faktoren

Zur Beurteilung der Aussichten unseres Sozialstaats auf weitere Sicht müssen verschiedene Faktoren berücksichtigt werden: ethische, gesellschaftspolitische, demographische, ökonomische, finanzielle, ökologische und so weiter. Aus der Prüfung solcher Gesichtspunkte lassen sich keine endgültigen Voraussagen ableiten, doch können bestimmte Anhaltspunkte gewonnen werden.

1. Die ethischen Grundlagen

Eine Voraussetzung für den Fortbestand des Sozialstaats ist, dass die Bevölkerung seine ideellen Grundlagen weiterhin für massgeblich und richtig einschätzen wird. Die Eidgenossenschaft muss nicht nur diese stolze Bezeichnung beibehalten, sondern vor allem auch den genossenschaftlichen Geist. Die Solidarität zwischen Landesgegenden, Bevölkerungsschichten und so weiter soll lebendig bleiben. Insbesondere darf erwartet werden, dass jedermann Verantwortung für seine Nächsten auf sich nehmen wird, dass der Stärkere bereit sein wird, dem Schwächeren zu helfen, dass die Gemeinschaft für diejenigen ihrer Glieder sorgen will, die sich auf der Schattenseite des Lebens befinden, weil sie nicht aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt verdienen können. Rücksichtsloser Egoismus einerseits und Gleichgültigkeit angesichts des Unglücks von Mitmenschen andererseits werden auch im nächsten Jahrhundert nicht triumphieren, sondern wir dürfen hoffen, dass im Gegenteil die ethischen Grundlagen des Sozialstaats, Solidarität und Verantwortung

für das allgemeine Wohl, sich im Vergleich zur heutigen Situation noch verstärken werden. Soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit werden Leitziele bleiben. Dies darf mit Zuversicht erwartet werden, weil viele Anzeichen beweisen, dass die junge Generation ethische Werte hoch hält. Die Einstellung der jungen Leute eröffnet dem Sozialstaat eine günstige Perspektive.

2. Gesellschaftspolitische Kriterien

Wie jede menschliche Einrichtung hat auch der Sozialstaat seine Kehrseite. Er wird oft als schwerfällig und bürokratisch empfunden. Er behindere die persönliche Entfaltung und nehme zu wenig Rücksicht auf das Individuum. Vorweg sei erklärt, dass solche Kriterien ernst zu nehmen sind. Bei jeder Revision von Sozialgesetzen werden Vereinfachungen angestrebt werden müssen. Auch sind im Rahmen des Möglichen Angleichungen zwischen den einzelnen Regelungen vorzunehmen. Ein erster Schritt liegt im Vorentwurf zu einem Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts bereits vor. Doch darf man hinsichtlich Vereinfachungen auch keinen Illusionen nachjagen. Versicherungswerke mit Millionen von Mitgliedern können nicht persönlich sein. Allgemeine Volksversicherungen halten wir jedoch für zweckmässig und nötig. Dazu kommt, dass die Verhältnisse und die Bedürfnisse sehr unterschiedlich sind, so dass vielerlei Leistungen, wie zum Beispiel abgestufte Renten, ausgerichtet werden müssen. Ferner ist auch bei der Finanzierung den unterschiedlichen Gegebenheiten von Unselbständig- und Selbständigerwerbenden Rechnung zu tragen. Wenn nur eine Form von Leistungen gewährt und ein Einheitsbeitrag erhoben würde, wäre die Regelung zwar einfach, im Ergebnis jedoch unsinnig. Schon heute werden die Sozialversicherungen nicht nur als zu kompliziert bezeichnet, sondern umgekehrt auch als zu schematisch, indem sie den Einzelfall ungenügend berücksichtigen. Somit wird auch in Zukunft ein Mittelweg zwischen grober Vereinfachung und extremer Individualisierung gesucht werden müssen. Um dem einzelnen Rechtssicherheit zu gewährleisten und um behördliche Willkür auszuschliessen, werden klare Rechtsansprüche gefordert, die im Streitfall gerichtlich durchgesetzt werden können. Der weitgehende Rechtsschutz bedingt einlässliche materielle Vorschriften und Verfahrensregeln. Optimaler Rechtsschutz und lapidare Gesetzesvorschriften sind unvereinbar. Eine zu weitgehende Vereinfachung ginge zu Lasten der Versicherten.

Ferner wird der Einwand erhoben, im Sozialstaat empfinde der Bürger nicht das Gefühl von Geborgenheit, denn die Verwaltungen der Sozialversicherungen seien anonym und kalt. Diese Kritik ist an sich zutreffend, doch geht sie von unrichtigen Voraussetzungen aus. Der Staat vermag zwar eine minimale materielle Sicherheit zu gewährleisten, jedoch bestimmt nicht das Glück auf Erden. Noch so zahlreiche Gesetze und Institutionen können weder individuelles Leid noch persönliches Unglück verhindern. Der Staat würde seine Kompetenzen in gefährlicher

Weise überspannen, wenn er die Bürger intensiv betreuen wollte. Er darf nicht die Aufgaben der gesellschaftlichen Kräfte übernehmen, sonst entartet er zum totalitären Staat. Familie, Nachbarn, Berufsverbände, kulturelle Vereine, Kirchen und so weiter haben wichtige soziale Aufgaben zu erfüllen. Der Sozialstaat soll diese Gruppierungen fördern und keinesfalls ausschliessen. Die mitmenschliche Geborgenheit beruht auf persönlichen Beziehungen; solche kann die Verwaltung nicht bieten. Somit muss der Sozialstaat selber Zurückhaltung üben, jedoch die Bürger zu gegenseitigem Beistand ermuntern. Wenn also Enttäuschungen über den anonymen Sozialstaat entstanden sind, beruhen sie auf übertriebenen, unrealistischen Erwartungen, die offenbar in der Euphorie der Aufbauphase aufgekommen sind. Auch in Zukunft wird der richtige Ausgleich zwischen staatlicher Regelung, privater Sozialarbeit und individueller Hilfe gefunden werden müssen, wobei das Prinzip der Subsidiarität eine wichtige Wegleitung bietet. Durch das Zusammenwirken aller Kräfte soll ein harmonisches Ganzes entstehen, in dem der Hilfsbedürftige optimal gestützt und gefördert wird und sich wohl fühlt. Der Sozialstaat darf nicht zum bevormundenden Fürsorgestaat ausufern, sondern soll sich auch in Zukunft in klaren Grenzen halten. Die gesamte Hilfe muss die Basis zur Selbsthilfe schaffen.

3. Ökonomische und finanzielle Grenzen

Für die künftigen Aussichten des Sozialstaats spielen ökonomische und finanzielle Erwägungen eine ausschlaggebende Rolle. Der Sozialstaat ist kostspielig. Die Sozialaufwendungen nehmen im Bundesbudget die erste Stelle vor der Armee ein. Die durch Gesetz vorgeschriebenen Sozialaufwendungen der Schweiz betrugen 1960 noch 10 % des Bruttosozialprodukts, 1985 bereits 15 % und erreichen nun infolge des Obligatoriums der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge gegen 20 %. Ein so starkes Wachstum kann selbstverständlich nicht fortgesetzt werden; der Sozialstaat darf nicht zu einem Turm zu Babel werden. Doch ist es kaum möglich, festzulegen, wie hoch die Sozialaufwendungen sein dürfen, weil diese Grenze zum Teil davon abhängt, welche Mittel für andere notwendige Aufgaben wie für die Landesverteidigung, für Bildung und Forschung, für die Landwirtschaft und so weiter ausgegeben werden müssen. Ein besserer Anhaltspunkt ergibt sich durch den Vergleich mit andern Industriestaaten, mit denen unsere Wirtschaft den Konkurrenzkampf auf dem Weltmarkt zu bestehen hat. Bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge figurierte die Schweiz in internationalen Statistiken unter den Staaten mit den niedrigsten Sozialaufwendungen. Heute liegen wir im Mittelfeld. Wichtige Konkurrenten wie die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Schweden haben nach wie vor eindeutig höhere Sozialkosten. Insofern drohen unserem Sozialstaat also keine Gefahren. Abgesehen von der Krankenversicherung stehen unsere Sozialversicherungen auf soliden

finanziellen Grundlagen. Der schweizerische Sozialstaat befindet sich keineswegs in einer Krise. Wo im Ausland eine solche festzustellen ist, beruht sie auf zwei Faktoren: Zum Teil sind Sozialwerke ungenügend finanziert worden. Schwerer ins Gewicht fällt die grosse Arbeitslosigkeit. Diese belastet einerseits den Sozialhaushalt und führt andererseits zu erheblichen Ausfällen bei den Prämieinnahmen. Beide Ursachen treffen erfreulicherweise für die Schweiz nicht zu. Weil eine eindeutige finanzielle Grenze für die Sozialkosten nicht gezogen werden kann, muss umso sorgfältiger das allgemeine Motto befolgt werden: Die Sozialpolitik darf nicht unwirtschaftlich, die Wirtschaftspolitik aber auch nicht unsozial sein. Aus dieser Grundhaltung folgt eindeutig, dass eine Form der Zusatzfinanzierung von Sozialaufwendungen, die mit populären Argumenten öfter empfohlen wird, nämlich die sogenannte Robotersteuer, abzulehnen ist. Wir dürfen den technischen Fortschritt nicht mit Sonderabgaben belasten und damit behindern, denn die Schweiz als rohstoffarmes Land kann sich auf den Weltmärkten nur mit Spitzenprodukten durchsetzen. Wenn man sozialpolitische Massnahmen als unerlässlich bewertet und sie deshalb fördern will, muss man es der Wirtschaft ermöglichen, die entsprechenden finanziellen Lasten aufzubringen. Somit darf man ihre Modernisierung unter keinen Umständen bremsen.

Zwei Fakten können für die finanzielle Zukunft des Sozialstaats zu Bedenken und Befürchtungen Anlass geben.

Das erste Faktum liegt in der demographischen Entwicklung. Wir stellen eine sehr erfreuliche Erhöhung der durchschnittlichen Lebenserwartung fest. Dies führt zwangsläufig zu einer zunehmenden Belastung der Altersvorsorge. Ihr steht ein Absinken der Geburtenrate gegenüber, so dass das Verhältnis zwischen der aktiven, beitragszahlenden Generation und den Rentnern ungünstiger wird. Die Folgen dieser Erscheinung treffen nicht nur die Alters-, sondern auch die Krankenversicherung, denn ältere Versicherte nehmen sie wesentlich stärker in Anspruch als jüngere. Insbesondere die rasch wachsende Gruppe der Hochbetagten, der über 80jährigen, belastet die Krankenkassen ausserordentlich.

Vor einiger Zeit haben vier Zürcher Professoren ein Gutachten «Perspektiven der sozialen Sicherheit» vorgelegt. Es lautet grundsätzlich positiv für unsere AHV, weil das System anpassungsfähig ist und somit veränderten Verhältnissen Rechnung tragen kann. Die Experten erklären, dass ungefähr um das Jahr 2000 wegen der ständigen Zunahme der Zahl der Rentenbezüger Massnahmen zur Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der AHV nötig sein werden. Für eine Neuordnung besteht somit keine Eile, wenn auch das Jahr 2000 immer näher rückt. Die Experten nennen als mögliche Massnahmen zur Herstellung des Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben drei Wege: Prämienerrhöhung (eventuell auch grösserer Staatsbeitrag), Rentenabbau oder Heraufsetzung des Rentenalters. Die Professoren ziehen die Erhöhung des Rentenalters der Frauen von jetzt 62 Jahren auf die Altersgrenze der Männer von 65 Jahren den andern Möglichkeiten eindeutig vor.

Doch bildet die demographische Entwicklung nur einen der für die Finanzen der Altersvorsorge massgeblichen Faktoren. Stärker ins Gewicht fallen wirtschaftliche Elemente. Sofern die Wirtschaft expandiert und das Sozialprodukt – wie gegenwärtig – jährlich um 2 bis 3 % zunimmt, steigen die Beitragseinnahmen der AHV und der Pensionskassen entsprechend. Infolgedessen wird auch die Finanzierung der zunehmenden Zahl von Altersrenten keine schwerwiegenden Probleme aufwerfen. Bei einem solchen Wirtschaftswachstum wird das Sozialprodukt zu Beginn des nächsten Jahrhunderts um rund ein Drittel höher liegen als heute. Von diesem Mehrertrag werden die Betagten ihren gerechten Anteil fordern. Auf Grund der durch das AHV-Gesetz vorgeschriebenen Anpassung der Renten an den Mischindex (je zur Hälfte Preis- und Lohnentwicklung) kommt den AHV-Rentnern ein Teil des Mehrertrags zu. Doch handelt es sich bloss um einen Teil, so dass bei länger dauerndem Wirtschaftswachstum der Rückstand der Betagten erheblich würde. Diese Erwägungen sprechen auf weitere Sicht zu Gunsten von Verbesserungen der AHV. Sollte jedoch unsere Wirtschaft nicht oder nur sehr wenig wachsen, könnten sich die oft verbreiteten pessimistischen Prognosen über die Altersvorsorge bewahrheiten. Befürchtungen erscheinen als unnötig, wenn wir auf die Tüchtigkeit der Schweizer Arbeiter und auf die Innovationsfähigkeit unserer Unternehmer vertrauen und deshalb mit einer weiteren Expansion unserer Wirtschaft rechnen. Da aber niemand die Zukunft kennt, ist es richtig, sich auf verschiedene Varianten vorzubereiten; doch wäre es unvernünftig, voreilige Massnahmen zu treffen. Auch künftig wird die verfassungsrechtliche Basis der Altersvorsorge massgebend bleiben. Danach muss die staatliche AHV den Existenzbedarf angemessen decken und zusammen mit der beruflichen Vorsorge die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen. Trotz starkem Ausbau der Altersvorsorge werden beide Ziele gegenwärtig nicht in allen Fällen erreicht. Somit wird bei allfällig nötigen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzlage eine Herabsetzung der Leistungen von vornherein ausser Betracht fallen. Im Gegenteil werden auf längere Sicht die Renten der Bezüger kleiner Einkommen erhöht werden müssen, damit sie den Existenzbedarf decken. Auch in der II. Säule werden Revisionen unerlässlich sein, wobei die Einführung des Teuerungsausgleichs im Vordergrund stehen dürfte.

In der Krankenversicherung verursacht das ungebrochene, ungestüme Anschwellen der Aufwendungen schwerste Bedenken. Die Gesamtkosten des Gesundheitswesens nähern sich 20 Milliarden Franken im Jahr. Diese Entwicklung belastet die Versicherten mit zu hohen Krankenkassenprämien und die öffentliche Hand mit zu grossen Defizitbeiträgen, vor allem an die Spitäler. Anstrengungen zur effektiven Bremsung des Kostenanstiegs sind bisher am Widerstand der interessierten Kreise, der Ärzte und der Krankenkassenfunktionäre, sowie an der Passivität der Versicherten gescheitert. Man wird jedoch nicht das 21. Jahrhundert abwarten dürfen, um endlich eine Lösung dieser Probleme zu finden. Es ist allerdings zuzugeben, dass es sich nicht um spezifisch schweizerische

Schwierigkeiten handelt. Die Fortschritte der medizinischen Wissenschaft und die Zunahme der Zahl der Betagten führen in allen Ländern zu ähnlichen Erscheinungen. Schon daraus kann abgeleitet werden, dass die Sanierung nicht einfach sein wird. Doch bestehen zweifellos Möglichkeiten, sowohl ein sozialeres Finanzierungssystem als auch eine Beherrschung der Kosten zu erreichen. Wohl der interessanteste und wirksamste unter allen bisherigen Vorschlägen war der Entwurf des Bundesrates vom 19. März 1973 zu einem revidierten Verfassungsartikel über die Kranken- und Unfallversicherung. Danach sollte die Versicherung für Heilanstaltbehandlung und ähnliche aufwendige Untersuchungen und Behandlungen für die ganze Bevölkerung obligatorisch vorgeschrieben werden. Die Kosten wären je zur Hälfte durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert worden. Es kann nicht bezweifelt werden, dass die Beschränkung der obligatorischen Krankenversicherung auf die grossen Risiken zu einer erheblichen Reduktion der Aufwendungen geführt hätte, dass aber dennoch der Schutz der Bevölkerung befriedigend gewesen wäre, weil jedermann bei einer kostspieligen Erkrankung voll gedeckt gewesen wäre. Der Entwurf des Bundesrates, der vom sogenannten Flimser Modell ausgegangen war, ist im Parlament unter dem koordinierten Einfluss der Ärzte und der Krankenkassenfunktionäre nahezu zur Unkenntlichkeit verunstaltet worden. Begreiflicherweise ist diese Vorlage von Volk und Ständen verworfen worden. Der bundesrätliche Entwurf kann nicht nach Ablauf von bald 15 Jahren erneut präsentiert werden. Doch gibt er Anhaltspunkte, wie eine soziale und finanziell tragbare Krankenversicherung ausgestaltet werden könnte.

Alle Faktoren, welche die ökonomischen und finanziellen Grenzen des Sozialstaats beeinflussen, müssen sehr sorgfältig beachtet werden. Die Prüfung zeigt, dass dem schweizerischen Gesetzgeber ein gewisser Gestaltungsraum geblieben ist.

4. Ökologische Grenzen

In einem engen Zusammenhang mit den ökonomischen und finanziellen Schranken des Sozialstaats stehen die ökologischen Grenzen. Jedermann ist sich heute bewusst, dass das wirtschaftliche Wachstum begrenzt ist, dass die Umwelt nicht weiter belastet werden darf, und dass die nicht erneuerbaren Rohstoffvorräte sparsam verwendet werden müssen. Ein ungehemmtes Wachstum erscheint als ausgeschlossen, selbst wenn sein Ertrag nicht für Luxusgüter, sondern für sozial nützliche Werte eingesetzt würde. Somit stehen aus ökologischen Gründen der Sozialpolitik künftig nur beschränkte Mittel zur Verfügung. Umso wichtiger wird es sein, dass diese effizient verwendet und für wichtige Aufgaben eingesetzt werden.

Die Erhaltung einer gesunden Umwelt steht nicht im Gegensatz zu den Prinzipien des Sozialstaats, sondern sie bildet eine unerlässliche Voraussetzung für eine positive Sozialpolitik. Für Arbeitnehmer und Rentner

sind Sozialleistungen nur sinnvoll, wenn sie in einer gesunden Umwelt leben können.

Ich habe hervorgehoben, dass für die Finanzierung der Renten der zunehmenden Zahl von Betagten sowie für notwendige Verbesserungen unserer Sozialversicherungen zusätzliche Mittel nötig sein werden. Somit setzt die Erhaltung leistungsfähiger Sozialversicherungen und der noch erforderliche Ausbau ein gewisses wirtschaftliches Wachstum voraus. Dieses muss nicht ungetüm sein, wie wir dies in den 60er Jahren gekannt haben. Auch kommt von vornherein ein rücksichtsloses quantitatives Wachstum nicht mehr in Frage. Es bestehen Möglichkeiten für ein qualitatives, umweltgerechtes Wachstum. Doch darf kein Zweifel darüber gelassen werden, dass eine wirtschaftliche Politik, die unser Land in eine romantisch-biedermeierische Idylle zurückführen möchte, unvereinbar ist mit einem modernen, grosszügigen Sozialstaat. Besonders wegen der demographischen Entwicklung erfordern die Sozialversicherungen Mehraufwendungen und setzen deshalb eine wirtschaftliche Expansion voraus. Die neue Herausforderung besteht also nicht nur darin, die bekannte Parole der Verständigung von Ökologie und Ökonomie zu realisieren, sondern auch den Sozialstaat im Einklang mit den Erfordernissen der Umwelt zu gestalten.

5. Grundsätzliche Schranken

Beim künftigen Ausbau des Sozialstaats sind finanzielle, ökonomische und ökologische Grenzen zu beachten. Noch wichtiger als die von aussen gegebenen Schranken sind diejenigen, die sich aus der Idee und aus der Zielsetzung des Sozialstaats selber ergeben. Zwar ist der Begriff «sozial» unscharf und er unterliegt dem Wandel der öffentlichen Meinung. Doch wird dieses Element im Kontext des «sozialen Rechtsstaats» verdeutlicht.

Rechtsstaat und Sozialstaat stehen keineswegs in Gegensatz zueinander, sondern bilden komplementäre Institutionen. Der Sozialstaat muss einerseits nach rechtsstaatlichen Prinzipien ausgestaltet sein. Eine gefestigte soziale Stellung ist unabdingbare Voraussetzung der Menschenwürde, die der Rechtsstaat gewährleisten will. Ohne sozialen Schutz käme die gesicherte Rechtsstellung nur dem wirtschaftlich Starken in vollem Masse zu Gute. Selbst die Bedeutung der Freiheitsrechte verblasst, wenn Not in eine Familie Einzug hält. Der Rechtsstaat kann aber sein Ziel nur erreichen, wenn er durch den Sozialstaat ergänzt wird. Im Zentrum des Rechtsstaats stehen die Freiheitsrechte. Diese schliessen ein Überwuchern der staatlichen Tätigkeit aus. Sie verhindern, dass der Sozialstaat zu einem Fürsorgestaat degeneriert, der die Individuen bevormundet. Im sozialen Rechtsstaat befinden sich die sozialen Interessen der Gemeinschaft einerseits und diejenigen der einzelnen Menschen andererseits im Gleichgewicht. Eine wesentliche Folge besteht darin, dass ein Monopol des Staats in der Sozialpolitik ausser Betracht fällt. Der privaten mitmenschlichen Fürsorgetätigkeit und der caritativen Arbeit

gesellschaftlicher Institutionen bleibt ein weiter Raum. Sie können wichtige Aufgaben besser erfüllen als der schwerfällige staatliche Apparat. Vor jeder kollektiven – staatlichen oder privaten – Hilfsmassnahme kommt die Eigenverantwortung, die Selbsthilfe des Individuums. Sie steht auch im ausgebauten Sozialstaat im Vordergrund. Er fördert die Selbsthilfe und schliesst sie in seine Planung ein.

V. Der Sozialstaat im 21. Jahrhundert

Wichtige Argumente sprechen für die Erhaltung und für den Ausbau des Sozialstaats. Bestimmte Faktoren werden ihm Schranken setzen. Doch liegt in der Anerkennung von Grenzen auch eine positive Stellungnahme zu einem richtig konzipierten Sozialstaat. Wenn wir zwar die Verhältnisse im nächsten Jahrhundert nicht voraussehen können, so lassen sich doch deutliche Tendenzen erkennen: Mit Zuversicht darf eine positive Entwicklung des Sozialstaats erwartet werden. Doch kann nicht verschwiegen werden, dass sich völlig andere Probleme stellen würden, falls schwerwiegende ökonomische Rückschläge eintreten sollten. In diesem Falle – von dem wir verschont bleiben mögen – wäre die wichtigste soziale Aufgabe, die Opfer gerecht zu verteilen und zu verhindern, dass – einmal mehr – die Ärmsten am härtesten betroffen werden. Ich hoffe also, dass die kommende Generation mit Ideenreichtum konstruktive Lösungen verwirklichen können, und dass sie nicht gezwungen sein wird, eine gerechte Verteilung des Mangels zu suchen.

Nach heutigen Beurteilungskriterien ist der soziale Rechtsstaat die bestmögliche Staatsform für die schweizerische Eidgenossenschaft. Er ist in unserer Verfassung verankert und entspricht unserem Menschenbild. Die Verpflichtung der Gemeinschaft, für ihre schwächeren, hilfsbedürftigen Glieder zu sorgen, wird auch in Zukunft massgebend bleiben. Wir dürfen erwarten, dass das ethische Prinzip der Solidarität sich nicht abschwächen, sondern noch wirksamer werden wird. Die «gemeinsame Wohlfahrt der Eidgenossen» muss Staatsziel bleiben, andernfalls wäre die Zukunft unseres Landes in Frage gestellt. Sozialstaatliche Massnahmen werden unerlässlich bleiben, doch sollen sie auch künftig subsidiär sein. In erster Linie ist der einzelne selber verantwortlich; er bleibt seines Glückes Schmied.

Wenn auch die Grundlagen des Sozialstaats als gefestigt erscheinen, so wird doch die Entwicklung von Wissenschaft, Technik und Wirtschaft erhebliche Wandlungen zur Folge haben. Als Anzeichen kann die sogenannte «neue Armut» gedeutet werden. Diese ist glücklicherweise bei uns nicht so ausgeprägt wie zum Beispiel in den USA und in Frankreich, weil ihre Hauptursache in langdauernder Arbeitslosigkeit liegt. Die Tatsache, dass einzelne Gruppen durch das soziale Netz fallen, spricht nicht gegen dieses, sondern beweist, dass Verbesserungen möglich und nötig sein werden. Auch die häufig in Aussicht gestellte neuartige Klassengesellschaft, in der einerseits die den Anforderungen der modernen Tech-

nik gerecht werdenden Arbeitskräfte gute Löhne verdienen, während andererseits die weniger leistungsfähigen deutlich zurückbleiben oder gar unter die Räder kommen, wird ebenfalls neue Massnahmen der Bildungs- und der Sozialpolitik erfordern. Damit Spannungen in Zukunft vermieden werden können, wird also der Sozialstaat ausgebaut werden müssen.

Auf Grund der bisherigen Erfahrungen wird die Prophylaxe künftig in der Sozialpolitik einen höheren Stellenwert einnehmen. Seit jeher dient sie nicht nur der Deckung eingetretener Schäden, sondern sie bemüht sich auch um deren Verhütung. Der Grundsatz der Unfallversicherung «Verhüten ist besser als Vergüten» gilt im Prinzip auch für andere Sozialversicherungszweige. Deshalb wird die Prävention vor allem in der Kranken- und in der Arbeitslosenversicherung noch wesentlich intensiviert werden müssen.

Im 21. Jahrhundert sind deutliche Akzentverschiebungen zu erwarten. Es darf gehofft werden, dass der Sozialstaat sich nicht nur wandeln, sondern dass er besser und wirksamer wird. Er wird den neuen Gegebenheiten Rechnung tragen und nicht mehr denjenigen aus seiner Entstehungszeit. Der Geist der Solidarität wird sich verstärken und zu Änderungen in den einzelnen Regelungen führen. Da die Selbsthilfe den Vorrang behalten muss, wird auch das Versicherungsprinzip massgeblich bleiben. Ideologien, welche die Probleme mit den Lösungen des 19. Jahrhunderts bewältigen möchten, das heisst mit einer Fürsorge, die nur die Ärmsten über Wasser hält, werden sich nicht durchsetzen. Überholte Einrichtungen werden nicht wieder aufleben. Im Gegenteil, man wird auf den Regelungen des 20. Jahrhunderts aufbauen und diese so umwandeln, dass sie den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht werden. Ich bin überzeugt, dass das Schweizervolk die Zukunftsprobleme im bewährten eidgenössischen Gemeinschaftsgeist anpacken und entsprechende politische Entscheide treffen wird. Es besteht keinerlei Anlass für eine «no-future-Stimmung», sondern Zuversicht erscheint als begründet, denn im sozialen Rechtsstaat liegt die Hoffnung auf eine menschenwürdige Zukunft.