

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes
Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Band: 56 (1964)
Heft: 5

Artikel: Grenzen der Sozialpolitik
Autor: Schweingruber, Edwin
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-354129>

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: 18.04.2025

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

sind stark. In der Schweiz sind die Maßnahmen zur Bekämpfung der Teuerung nicht zu früh, sondern eher zu spät gekommen. Inwiefern sich die Konjunkturdämpfungs Bemühungen schon im Jahre 1964 auswirken und der überhitzten Konjunktur die Spitze brechen werden, erscheint recht ungewiß. Es ist vor allem zu hoffen, daß in bezug auf die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte der verschärfte Bundesratsbeschuß entsprechende Auswirkungen zeitigt. Die Bekämpfung der Inflation liegt im Interesse des gesamten Volkes – vereinte Anstrengungen aller Bevölkerungskreise sind notwendig.

Dr. Benno Hardmeier, Bern

Grenzen der Sozialpolitik¹

Von Edwin Schweingruber, Bern

I.

Gegenstand, Begriff und Standort der Sozialpolitik

Wir haben uns in unserem Grundriß der Sozialgesetzgebung der Schweiz, hier zitiert «Sozialgesetzgebung», bemüht, zu einer gewissen Klarheit bezüglich des Gegenstandes, Begriffs und Standorts der Sozialpolitik vorzudringen, wobei wir bei allem schuldigen Respekt vor den klassischen Definitionen selbständig und pragmatisch vorgehen mußten und insbesondere von der tatsächlich bisher und heute noch betriebenen Sozialpolitik ausgingen². Das Ergebnis waren drei Definitionen, eine erste kurze und knappe und zwei ausgebaute³. Sozialpolitik ist Politik, die sich mit der sozialen Frage befaßt, und zum zweiten: Sozialpolitik ist demnach der Inbegriff der Bestrebungen und Maßnahmen seitens der staatlichen Organe und allenfalls mitwirkender Organisationen zur (relativen) Lösung der sozialen

¹ Nach einem am 11. November 1963 anläßlich der Herbstsitzung der Sozialen Studienkommission des Schweizerischen Pfarrvereins gemeinsam mit dem Pfarrkapitel der Innerschweiz und des Tessins in Luzern gehaltenen Referat veröffentlicht in der «Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung», Verlag Stämpfli & Cie., Bern, 6. Jg. 1964, Heft 1.

² Sozialgesetzgebung der Schweiz, ein Grundriß, Zürich 1955; dort wurde die Literatur bis 1955 berücksichtigt und deshalb hier im allgemeinen weggelassen. Die Leser des Buches dürfen auf die ausgezeichnete Besprechung und Kritik von Dr. R. Morell, Zur Problematik der modernen Sozialpolitik, in der Zeitschrift für Wirtschaft und Recht 1957 I 55 f. hingewiesen werden; eine Rezension, die auch für den Autor eine große Bereicherung bedeutete. Einige neue Literatur zitieren wir, ohne Vollständigkeit zu erreichen, im Text.

³ Sozialgesetzgebung 35–39.

Frage, das heißt zur Milderung und Ueberwindung der sozialen Gegensätze in einem gegebenen Staate. Schließlich, noch genauer, die dritte Definition: Unter Sozialpolitik verstehen wir die Gesamtheit derjenigen Maßnahmen, die bestimmt und geeignet sind, auf die wirtschaftliche Lage und die gegenseitigen Beziehungen vorhandener Klassen im allgemeinen Interesse einzuwirken, insbesondere in der Weise, daß wirtschaftlich benachteiligte oder gefährdete Klassen erhalten, gestützt oder gehoben werden sollen. Nun ist schon die erste Definition nicht voraussetzungslos. Sozialpolitik ist Politik und befaßt sich mit der sozialen Frage. Der Weg zur sozialpolitischen Betätigung, ja schon zum Verständnis der Sozialpolitik führt zunächst zur sozialen Frage, genauer: zum Erfastwerden durch sie, zum Erkennen der sozialen Gegensätze, vor allem der wirtschaftlichen Ungleichheiten und Störungen im Zusammenspiel und Zusammenleben, zur kritischen Stellungnahme und zur Frage: Was tun? Hier wird der sozialpolitische Entschluß entzündet und der sozialpolitische Eingriff vollzogen, und zwar vom Staat, vom Kollektiv und mit Maßnahmen, die ihrerseits auf eine Gruppe hin gesteuert werden, oder auf zwei Gruppen, die zueinander in einer Beziehung stehen, die sozial bedeutsam ist. So betrieben wird Sozialpolitik heute gesellschaftlich anerkannt und von allen schweizerischen Parteien ohne Ausnahme bejaht. Die gegensätzlichen Auffassungen bestehen eigentlich, hinsichtlich der Maßnahmen, nur im Maß, etwa in den Tendenzen «möglichst wenig» oder «möglichst viel», des «Notwendigen» oder des «Wünschbaren». In allen Parteiprogrammen wird Sozialpolitik vorgeschlagen, ist jedoch selber, so wie hier verstanden, kein Parteiprogramm⁴. Man hat für die Sozialpolitik oberste Rechtfertigungsgründe gefunden und ihr Ziele gesetzt oder hat ihre tieferen Beweggründe, abgesehen von der konkreten «Bedürfnisfrage», erforscht und sie, Beweggründe und Ziele, auch formuliert; so etwa in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO, deren Jubiläum zum 15jährigen Bestehen wir im vergangenen Dezember 1963 gefeiert haben; weiter kann auf die Präambeln der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation von 1919 und 1946, auf die Charta Roosevelts von San Francisco 1945 hingewiesen werden. Die Beweggründe und Ziele, so viele es sind, lassen sich zusammenstellen und gruppieren⁵. Sie liegen samt und sonders nicht im Materiellen, sondern darüber in der Ethik, in der Religion, im Glauben und in der Entwicklungsidee. So viele Stricke, an denen gezogen wird: es ergibt sich erstaunlicherweise doch ein für die Sozialpolitik günstiges Parallelogramm der

⁴ Aehnlich im Ausgangspunkt «Der Bund» vom 15. Oktober 1963, Nr. 440, «Hans was Heiri?».

⁵ Vgl. Sozialgesetzgebung 58 und 76, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist S. 104 abgedruckt.

Kräfte. Sie bewegt sich auf einer mittleren Linie vorwärts und bleibt nie stehen.

Womit befaßt sich die Sozialpolitik? Darin ist man sich einig, daß sich die soziale Frage als bewußtes gesellschaftliches und politisches Problem zuerst im Hinblick auf die Arbeiterklasse des angehenden Industriezeitalters stellte. Die soziale Frage war identisch mit der Arbeiterfrage. Sozialpolitik war Arbeiterpolitik oder Arbeiterschutz⁶.

Seit zwanzig Jahren konstatiert man eine Erweiterung. Nicht nur zum Schutze des Arbeiterstandes, sondern zum Schutze auch anderer gefährdeter, notleidender oder schwacher gesellschaftlicher Gruppen wurde sozialpolitisch interveniert: notleidendes Gewerbe, Kleinhandel, Bauernhilfe, Pächterschutz, Mieterschutz, Familienschutz, Wohnbauförderung zugunsten minderbemittelter Familien⁷. Noch ist diese gegenständliche Erweiterung in der Theorie der Sozialpolitik nicht völlig anerkannt. Sozialpolitik und Sozialgesetzgebung sollen in der Beschränkung auf die Lohnempfänger gelehrt und gepflegt werden, heißt es; aber die Praxis hält sich nicht daran.

Die Grenzziehung gegenüber anstoßenden, sozusagen verwandten Bestrebungen steht auch heute wieder zur Diskussion. Wir kennen die *Kulturpolitik*, *Wirtschaftspolitik*, die *Soziale Fürsorge* und haben die *Sozialversicherungen* entwickelt, die in der Schweiz stark als allgemeine, die gesamte, nicht bloß die gegen Lohn arbeitende Bevölkerung erfassende Institutionen ausgebaut werden. Neben ihnen gibt es Sozialpolitik. Ich zeichne diese vier Bestrebungen und Institutionen nebeneinander als Kreise, die sich teilweise überschneiden, und die Sozialpolitik als fünften Kreis hinein, alle andern seinerseits überschneidend. Auf Grund dieses Bildes sind Erörterungen der Verwandtschaften möglich, ohne daß dogmatische Kämpfe ausgetragen werden müssen, und das Verständnis wird erleichtert dafür, daß tatsächlich die Sozialpolitik sich je nach den gesellschaftlichen Gegebenheiten mehr oder minder in die Bereiche der andern Bestrebungen verschieben und unter Umständen annähernd mit ihnen zur Deckung gebracht werden kann. Augenblicklich verschiebt sich der sozialpolitische Kreis von der Wirtschaftspolitik weg oder entfernt sich zufolge der Schrumpfung der Wirtschaftspolitik von ihr. Aber auch das Gegenteil wird behauptet, und bereits melden sich in der Theorie Stimmen, die die Sozialpolitik in der

⁶ *Karl Kupisch*, Kirche und soziale Frage im 19. Jh., Theologische Studien, EVZ Verlag Zürich 1963; *Eduard Eichholzer*, Leitende Persönlichkeiten in der Entwicklung der Sozialpolitik des Bundes; Vortrag, Interkantonale Vereinigung für Arbeitsrecht, Zürich 1956; *Erich Gruner*, Der Klassenkampf als formales Element der neuesten Geschichte; Schweizerische Beiträge zur Allgemeinen Geschichte 1960/61; *Ernst Madörin*, Die Stellung der evangelisch-reformierten Kirche der Schweiz zur Arbeiterfrage, Berner Diss., Renggli, Schwarzenbach (St. Gallen) 1959, und dortige Zitate.

⁷ Aehnlich die Systematik im Buch «Sozialgesetzgebung».

Kulturpolitik aufgehen lassen möchten. Das hängt mit einer gewissen Liberalisierung der Wirtschaft, vor allem mit der sogenannten Hochkonjunktur der jüngsten 15 Jahre zusammen ⁸.

II.

Sozialpolitik und Hochkonjunktur

Wir haben die Dynamik, die wiederholten Gewichtsverlagerungen in der Sozialpolitik erörtert. Heute leben wir in der Schweiz, zusammen mit andern Ländern, in einer nun schon 15 Jahre dauernden Zeit der relativen Vollbeschäftigung oder Hochkonjunktur. Hier sei sie nicht weiter gekennzeichnet, sondern als gegeben hingenommen. Auch von der Sozialpolitik wird sie als solche hingenommen. Noch stehen wir mitten darin und vermögen die Entwicklung kaum zu sehen, geschweige denn zu bewerten. Aber es ist doch nützlich, die sozialpolitischen Bestrebungen und Institutionen, wie sie heute in Erscheinung treten, zu registrieren. Geben wir – und mit Befriedigung – zu: die sozialpolitischen Interventionen sind zurückgegangen. Im Bereich der Lohnarbeit, aber auch in andern Berufszweigen sind Notzustände bis auf Reste (Bergbauern, Wohnungsnot) und bis auf bestimmte schleichende Gefahren (steigende Lebenshaltungskosten) verschwunden. Das größte Werk, zu dessen Bau die Krise den Anstoß gegeben hat und das in der Nachkriegszeit dann vollendet wurde, die Arbeitsbeschaffung im Bund und in den Kantonen, liegt in den Schubladen, immer noch in Bereitschaft mit fertig finanzierten oder technisch vorbereiteten Projekten, die die Milliarde erreichen. Man bedarf ihrer heute nicht ⁹.

Andere Bestrebungen stehen im Vordergrund. Neue Gruppen, nicht bloß Berufsgruppen und Wirtschaftszweige, werden sozial-

⁸ Noch nicht so weit Sozialgesetzgebung 44 und 56, vgl. hingegen verschiedene Publikationen in der deutschen Literatur, etwa *Detlev Zöllner*, Entwicklungsphasen der Sozialpolitik in der Festschrift für Prof. Bogs 1959, S. 397 f.: «aus Sozialpolitik ist allgemeine Wirtschaftspolitik geworden», «Wirtschaftspolitik wird weitgehend sozialpolitisch ausgerichtet», «das Wort sozial könnte (heute) durch gesellschaftlich ersetzt werden»; am gleichen Ort *Siegfried Wendt*, Bemerkungen über das Verhältnis von Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik, S. 365 f.; *Claußen*, Grundsätze einer zeitgemäßen Sozialpolitik, in «Recht der Arbeit» 1963 11 401; PD *Richard Senti*, Gefahren und Tendenzen der gegenwärtigen Theorie der Sozialpolitik in SZS 1963; *Roland Boßhard*, Die schweizerische Sozialpolitik im Einflußbereich der EWG, in «Wirtschaft und Recht» 1963 3 177.

⁹ BG vom 30. September 1954 über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung, VV dazu vom 3. Januar 1957; BG vom 3. Oktober 1951 über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft, VV dazu vom 11. März 1952/25. Oktober 1957; zu beiden Bundesgesetzen die Ausführungsbestimmungen der Kantone.

politisch anvisiert. Wir dürfen uns mit Stichworten begnügen; denn sie sind uns aus der Tagespolitik genügend bekannt.

1. An die *Familienpolitik* mit Kinderzulagen und Haushaltzulagen kann die Hilfe bei der beruflichen Ausbildung der Jungen, die Studienbeihilfe, der Ausbau der Kinderpflege, der Eingliederung der Behinderten in Beruf und Gesellschaft angeschlossen werden. Sie soll sozialpolitisch Ergänzung, nicht Ersatz der Familiengemeinschaft und Familienpflege sein, wo diese möglich ist.

2. Neue Gruppen werden anvisiert: die *Jungen* sind bereits erwähnt worden. Man überprüft die Rechtslage und die wirtschaftliche Lage der außerehelich geborenen Kinder im Hinblick auf die oft fehlende oder ungenügende Familienfürsorge.

3. Die soziale Lage der *Alten*, der Pensionierten, wird geprüft, und dies auch abgesehen von der AHV ¹⁰.

4. Bei den *Lohnempfängern* verschieben sich die Lohnprobleme und überhaupt die Schwergewichte im Arbeitsrecht bei den Problemen der Arbeitszeitreduktion, Ferien, beim Gesundheitsschutz, der Sicherung des Arbeitsplatzes ¹¹. In den Vordergrund werden kulturpolitisch gestützte Postulate gerückt: Freizeit und Freizeitgestaltung, Erwachsenenbildung, Sozialtourismus, Wohnungs-, Reise-, Camping- und Sportkomfort. Dabei sind sich die Befürworter der Freizeit weitgehend darin einig, daß Freizeitgestaltung möglichst vom Streben nach einem Maximum von Genuß und Konsum von materiellen Gütern zu bewahren ist. Die zielbewußten Anstrengungen der Gewerkschaften in der Freizeitgestaltung im Sinne von Freizeitkultur zur Rechtfertigung der Postulate der Arbeitszeitverkürzung und Verbesserung der Ferien sind bekannt.

5. Heute kann sich die Sozialpolitik großzügig und mit guten Gründen über die Landesgrenzen, ja über den Kontinent hinaus den Völkern in den sogenannten *Entwicklungsländern* zuwenden. Sie muß es auch tun aus christlicher, aus weltpolitischer Verantwortung. Diese Art Sozialpolitik läuft nun in einer noch nie dagewesenen Intensität

¹⁰ In zahlreichen Publikationen in der Tagespresse, zuletzt z. B. von *Eugen Hug* in der SMU-Zeitung 1963 und Zeitung Union Helvetia vom 24. Oktober 1963; die AHV als Basis- oder existenzsichernde Versicherung, Vorträge von *Peter Binswanger/Giacomo Bernasconi*, in SZS 1963.

¹¹ *Schweingruber*, Das Arbeitsrecht (im Lichte der Vollbeschäftigung), in der Festschrift für Prof. Fritz Marbach, Bern 1962, S. 429; Manifest des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes 1963 zu den aktuellen Fragen der Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik; Fluch und Segen der Automation in der Zeitung VHTL vom 27. September 1963; Die sozialen Nöte der Ueberflußgesellschaft, in Gewerkschaftliche Monatshefte des DGB 1963 und Zeitung VHTL 1963 Nr. 28/29; *Karl Schweizer*, Das Freizeitverhalten der Bevölkerung von St. Gallen in wirtschaftlicher und soziologischer Sicht, Basel 1963.

an, in den entwickelten Staaten, unterstützt durch große Wirtschaftsverbände, die Kirchen, ihre Organisationen und andere Kollektive und Institutionen bis zu den Sammlungen der Schulkinder; Anstrengungen, die große organisatorische Leistungen, nicht nur finanzielle Mittel verlangen. Noch mehr: Wellen von edlem Mitgefühl, Nächstenliebe, Hilfsbereitschaft, Solidarität und Weltverbundenheit unter Verzicht auf jedes persönliche Prestige, wie sie bei der individuellen charitativen Betätigung, dem Scherflein für die arme Witwe, oft mitspielen, werden mit diesen Bestrebungen ausgelöst, rollen durch das ganze Volk und heben es hoch. Persönlich glauben wir, daß diese weltweite Sozialpolitik, vom Ergebnis abgesehen, unserer Bevölkerung zur Ehre gereicht und eigentlich erst den allgemeinen Wohlstand in den wirtschaftlich vorgerückten Ländern rechtfertigen kann. Die Welt ist ja so klein geworden, daß jedes Schulkind den Globus als eine Realität erfaßt. Täglich hört es am Radio und sieht es am Fernsehschirm, daß jenseits seines Horizontes auch Menschen leben und leiden und mehr Dinge vor sich gehen, als die lebhafteste Phantasie sich vorstellen könnte. Die Entwicklungshilfe ist Sozialpolitik. Wiewohl sie über moderne technische Mittel und Organisationsmöglichkeiten und neue Erfahrungen verfügt, wirkt sie, so will uns scheinen, eigentlich sehr «klassisch»: Sie will Bevölkerungsgruppen helfen gegen Hunger, Krankheit, Ausbeutung, Krisen und andere wirtschaftliche Notzustände, wobei Unwissenheit und mangelnde Solidarität zu überwinden sind wie in den Anfangszeiten der Sozialpolitik in der westlichen Welt. Wie damals gilt es, in den Entwicklungsländern die Arbeit zu sichern und ihr zur Würde zu verhelfen, die Lohnarbeiterschaft zu stützen und vor der Deklassierung als Proletariat zu bewahren; Nahziele, die «klassisch» anmuten.

6. In der Theorie wird heute gelegentlich die Meinung vertreten, Sozialpolitik gehe auf in der *Kulturpolitik*, sei Politik zur Erreichung einer möglichst harmonisch lebenden Gemeinschaft, wobei eine allgemeine *Wohlfahrt* als ökonomisches Ziel zu visieren sei. Persönlich möchten wir diese begriffliche Schwenkung vermeiden, auch wenn man glücklich sein kann, wenn gute Zeiten eine Zusammenlegung verschiedener Kreise von Bestrebungen – wie oben angedeutet – erlauben. Sozialpolitik ist aber stets bereit und sieht ihre Aufgabe heute noch darin, zu *intervenieren*, helfend und korrigierend einzugreifen, wenn sich in der Gemeinschaft Störungen ergeben und soweit ökonomische Hilfe in Frage kommt¹². In den Entwicklungsländern könnte es gefährlich sein, statt vorweg Not und Existenzsorgen zu beseitigen und ein menschenwürdiges Exi-

¹² Fritz Marbach, Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1951, für das Arbeitsrecht Schweingruber, Das Arbeitsrecht der Schweiz, 2. A. 1951, S. 29.

stanzniveau herbeizuführen, nun sogleich westliche – oder östliche – Kulturpolitik zu treiben. Soziale Interventionspolitik werden wir treiben müssen, allerdings gezielte Maßnahmen und nicht die Ausschüttung von Geld, so wie der Gärtner mit der Spritzkanne das Wasser über das Land verspritzt.

III.

Staats- und verfassungsrechtliche Grundlagen der Sozialpolitik

Vielleicht erwartet man von uns vor allem oder überhaupt bei der Erörterung der «Grenzen der Sozialpolitik» den juristischen Beitrag zu diesem Thema. Realistisch und mit dem schuldigen Respekt vor unserer Schweizerischen Bundesverfassung (BV) und unserem Rechtssystem ist das im eingangs zitierten Buch geschehen. Die Rechtslage sei in wenigen Strichen skizziert. Wir haben die Bundesverfassung von 1874, seither keine Gesamtrevision mehr, nur Teilrevisionen, Einschaltungen, Korrekturen, Lösungen von Einzelfragen, keine moderne Konzeption für Gesetzgebung und Politik. Zum Unterschied von den meisten uns geographisch oder politisch nahestehenden Ländern, vom Krieg heimgesuchten und verschonten, ist unsere im Modell liberale Verfassung nicht grundlegend geändert worden. Sie enthält sozusagen keine für die Sozialpolitik und sozialpolitische Gesetzgebung grundlegenden Sätze mit normativer Kraft, namentlich keine wirklichen sozialen Grundrechte – nur die historischen allgemeinen Bürgerrechte der Freiheit, Gleichheit, politischen Gleichberechtigung der männlichen Bürger usw., alles Bollwerke mit gegen den Staat gerichteten Schießscharten¹³. Die Armen, die Schwachen, die Kranken, die Alten, die Jungen, die arbeitswilligen arbeitslosen Lohnarbeiter, sie fallen als solche und als gesellschaftliche Gruppen, insbesondere als Träger von Grundrechten, nicht in Betracht. Daß Bund oder Kantone zur Gesetzgebung für sie kompetent sind und daß ihnen materielle Leistungen zugehalten werden, stimmt; aber daß der Staat ihnen einzeln oder gruppenweise Leistungen grundsätzlich *schulde*, ist dem liberalen Modell fremd. In den vergangenen 90 Jahren ist allerdings manches in die BV hineingebracht worden, bis zur AHV und IV, aber modellwidrig und mit Friktionen, die festzunageln und kritisieren die Juristen des Verfassungsrechtes nicht müde geworden sind, bei allem Verständnis für die Ziele der Sozialpolitik. Zwei Seelen, ach, sind in ihrer Brust! Es fehlen¹⁴ formulierte soziale Grundrechte. Wir kennen Zwischenlösungen, bestehend in Kompetenzartikeln mit materiellen Richtlinien oder Direktiven, die maßgebend für die Ausführungsgesetze

¹³ Hans Huber, Koalitionsfreiheit, in ZBJV 1947 1.

¹⁴ Wie oben erwähnt.

betrachtet und angewendet werden: mit Einschluß der revidierten Wirtschaftsartikel von 1947 eine längere Liste¹⁵. Manche betrachtende Juristen geben ihnen eine schlechte Note, aber die Politiker machen von ihnen mit Zustimmung des Volkes Gebrauch. Eine schlechte Note haben auch drei allgemeine Grundsätze der BV, die sozialpolitisch ausgewertet werden, erhalten: der alte Art. 2 BV, der sogenannte Zweckartikel mit der Erwähnung der «Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt», heute (mit Recht) in der Gesetzgebung nicht mehr angerufen, und zwei neuere, Art. 34^{quinquies}, der Familienschutzartikel seit 1945, sowie Art. 31^{bis}, der neue Wohlfahrtsartikel seit 1947, der im ersten Absatz lautet: «Der Bund trifft im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Befugnisse die zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Maßnahmen»¹⁶. Vor diesen allgemeinen und besonderen Richtlinien mit sozialpolitischem Gehalt steht – auch redaktionell in der Reihenfolge und Aufzählung in der BV – der Art. 31 über die Handels- und Gewerbefreiheit. Ich darf ein vor zwölf Jahren journalistisch hübsch koloriertes Bild, das aber nicht falsch ist, wiederholen. Der Parlamentsberichterstatter glossierte die Einstellung den Wirtschaftsartikeln gegenüber als «Rechtsstaatsfetischismus» und fuhr fort: «Jedesmal, wenn eine Maßnahme getroffen werden soll, steigt ein Röchlein vom Altar der Handels- und Gewerbefreiheit empor; das heißt die Übung, die man mit Erlaß der Wirtschaftsartikel durchexerziert zu haben wähnte, wird ins Unendliche wiederholt – nichts fehlt, alles ist da: Plädoyers von Juristen, Gutachten für jede denkbare und vertretbare Variante – die Szene wird sozusagen zum Ort einer kultischen Handlung¹⁷.» Wollen wir im gleichen Stil weiterfahren: Der Solidarität aller Volksteile, der Nächstenliebe, gemeinsamen Verantwortung und Sorge für die Kranken, Invaliden, Jungen und Alten, Arbeitswilligen, den ihre Familienpflichten Erfüllenden ist gemäß BV kein Altar errichtet, höchstens in einigen Nischen ein Altärchen mit einer Kerze. Und doch scharen sich die Gläubigen heute um die kleinen Lichter in den Nischen des Verfassungshauses. Gehören diese Lichter in die Nischen und nicht zum «großen» Licht, an dem noch immer zelebriert wird? Die Frage ist gestellt, um bejaht zu werden.

Der ganze Abschnitt soll auflockern und ausgleichen. Eine juristische Sicht ist mit Ernst und Respekt vorzunehmen, doch müssen die dazu Berufenen, bis zu einem Neubau des Verfassungshauses, eben die Postulate der «Gläubigen» berücksichtigen¹⁸.

¹⁵ Sozialgesetzgebung, S. 88 f.

¹⁶ Für alles sei verwiesen auf Sozialgesetzgebung, S. 85 bis 87, und die Diskussionen in der Rechtslehre und Politik.

¹⁷ Sozialgesetzgebung, S. 90 Anm. 20.

¹⁸ Zur Aufnahme sozialer Grundrechte in die BV vgl. Sozialgesetzgebung 97.

IV.

Scheinbare Grenzen, Vorurteile, Schluß

Einseitig die Grenzen der Sozialpolitik behandeln zu müssen, müßte irritieren, wenn dem Referenten nicht mitgeteilt worden wäre, daß die Soziale Studienkommission schon in vielen Tagungen die sozialpolitischen Probleme der Zeit erörtert, positiv erörtert hat. Zur Abrundung mögen nun die scheinbaren und wirklichen Grenzen bedacht werden.

Den juristischen, vorab verfassungsrechtlichen, haben wir Aufmerksamkeit geschenkt.

Die menschlich-ethischen Grenzen sind unschwer erkennbar. Zwei Gesichtspunkte seien hervorgehoben. Ich halte persönlich die kollektive Hilfe, die staatliche und die ökumenische, kurz die Sozialpolitik für einen Impuls, der der Hilfe im kleinen, der Nächstenhilfe im buchstäblichen Sinne, der individuellen Fürsorge *gleichkommt, auch ethisch*, wenn das Volk diese Sozialpolitik anerkennt und stützt. Beide Betätigungen, die kollektive und die individuelle, haben ihre dunkleren Seiten. Die persönliche Hilfe für den Nächsten ist nicht immer frei von persönlicher Genugtuung und persönlichem Stolz. Auf der andern Seite muß die kollektive, organisierte Hilfe von ethischen Impulsen getragen und geleitet sein. Das geht die Schöpfer von sozialpolitischen Institutionen, also den Gesetzgeber und das ganze Volk, und die ausführenden Organe und Funktionäre in der sozialen Arbeit an. Am einen und am andern Ort darf man glauben, daß diese Anforderungen erfüllt werden. Viel liegt an den einzelnen Menschen und an der Bewertung, die man den Beweggründen und Zielen der Sozialpolitik gibt. Die Gefahr liebloser Sozialpolitik und staatlicher Fürsorge besteht; aber auch die Gefahren des Almosengebens und der Hilfe «von Hand zu Hand» sind bekannt. Sie können überwunden werden. Sozialpolitik braucht nicht lieblos zu sein¹⁹.

Einigkeit dürfte hüben und drüben darin bestehen und somit hier nicht weiter zu diskutieren sein, daß jede vom Kollektiv ausgehende und auf ganze Gruppen von Begünstigten abzielende Sozialpolitik auf die *persönliche Selbstverantwortung* Bedacht nehmen, ja vor ihr

¹⁹ Wenn Bundesrat Wahlen in seiner am evangelischen Kirchentag in Basel gehaltenen Rede gesagt haben soll, daß «jede staatliche Sozialpolitik ihrem Wesen nach lieblos sei und ihr eine Tendenz zum Totalstaat innewohne», was einem Berichterstatter zur Ueberschrift «Ein schriller Mißton» veranlaßte, so sei zu Ehren der vielen Funktionäre in der sozialen Arbeit, die guten Willens sind, und überdies auch zur Verteidigung des sozialen Rechtsstaates oder Wohlfahrtsstaates demokratischer Prägung einer solchen Bewertung widersprochen. Im übrigen haben wir in den Ausführungen des geachteten Magistrats beim Nachlesen viele mit den unsrigen übereinstimmenden Gedanken gefunden. Vgl. Hoffnung für unsere Zukunft, Berichte und Dokumente; Basileia-Verlag 1963.

haltmachen muß, wo sie beim Einzelnen wirklich vorhanden ist und von ihm gefordert werden darf. Festzustellen, wo diese Grenzen der Sozialpolitik erreicht sind, ist Sache einer klugen und vorurteilslosen Bewertung. Auf hochtrabenden Prinzipien darf, wer Sozialpolitik betreibt, nicht reiten. Die Realien, die soziologischen Beziehungen, die vorläufigen Rückschläge und Erfolge, sie sind wichtig und müssen fortlaufend studiert werden, im einzelnen und ganzen und, wie ich meine, mit einem gewissen Glauben an das Gute, das eben getan werden soll.

Hier sei der Unfug erwähnt, gewisse Bestrebungen, auch bloße Thesen und Formulierungen, mit *Vorurteilen* abzutun. *Soziale Sicherheit* zum Beispiel ist die gedankliche, begriffliche «Zusammenfassung aller jener gesetzgeberischer Maßnahmen des Staates, die zum Ziele haben, Teile der Bevölkerung oder das ganze Volk in den wirtschaftlich und sozial entscheidenden Lagen des Lebens, wie Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Familienlasten oder Tod des Ernährers generell vor Not zu schützen»²⁰.

Keineswegs glauben die Befürworter sozialer Sicherheit, daß damit Menschenschicksal gebannt sei, daß das Kollektiv dem Menschen die wirtschaftlichen Sorgen abnehmen könne oder gar, daß der Staat «von der Wiege bis zum Grabe» Sicherheit gebe und gewährleiste; ein übles Schlagwort solcher, die sich, unbesonnen, sicher wähnen. Wenn eine Ueberzeugung, ein Glaube die Befürworter der sozialen Sicherheit bewegt, so ist es die Ueberzeugung, daß es eine Anzahl ökonomischer Risiken gibt, die den besten, verantwortungsbewußten wie den durchschnittlichen Bürger, jeden von uns treffen und in seiner Aktivität und in seinem Menschsein lähmen können; einerseits schicksalhaft und doch erkennbar, faßbar, zählbar. Wenn bestimmte Nöte, die allerdings wie Gespenster die Menschen ängstigen, gebannt werden können, so bleibt wahrhaftig noch genug übrig, das dem Einzelnen zu schaffen macht, genug zu tun, zu helfen und genug an Verantwortung zu tragen, ökonomisch und in den andern menschlichen Belangen. Dann schwirren allerlei *Vorurteile* herum; die des abnehmenden Sparsinnes, der schwindenden persönlichen Verantwortung, der zunehmenden Arbeitsscheu, der Wohlstandsverwahrlosung, des Müßigganges. Die Beweisführung mißlingt bei den meisten Behauptungen. Gehen nicht – wir sagten es schon – mit dem Ausbau der Sozialgesetzgebung heute Wellen von Verständnis und gutem Willen durch das ganze Volk und tragen es hoch über den Alltag hinauf: Verständnis für die Alten und Jungen, die Ar-

²⁰ *Arnold Saxer*, Die Soziale Sicherheit der Schweiz, Verlag Paul Haupt, Bern 1963, S.11; siehe auch Sozialgesetzgebung S.47; *Hans Ziegler*, Der Begriff der Sécurité sociale in der SZS 1958 310; derselbe, Versicherungs- und Solidaritätsprinzip im schweizerischen und französischen Sozialrecht, Berner Diss., Librairie Droz, Genève 1958.

beitswilligen, die immer noch hungernden und von Krankheiten heimgesuchten Entwicklungsvölker?

Noch ein Wort zum *Wohlfahrtsstaat*. Er ist als Gegenmodell zum liberalen Staat eine brauchbare Vorstellung und begrifflich die Zusammenfassung vielfältiger Bestrebungen und Einrichtungen, die den Staat in die Lage versetzen, Leistungen, insbesondere ökonomische Leistungen, an die einzelnen auszurichten im Sinne des Ausgleichs und der Unterstützung der Schwachen. Er soll und kann Rechtsstaat bleiben. Ich glaube nicht, daß ihm eine Tendenz zum totalen Staat innewohnt. Auch ist die von ihm angestrebte allgemeine Wohlfahrt eine Richtung, nicht ein Ideal.

Der Staat! Er ist nicht unser Gegenspieler, und er ist mehr als unser Partner. Wir sind ihm integriert, nicht zuletzt mit unseren Beiträgen an die Einrichtungen der sozialen Sicherheit, aber auch bei den Wahlen und Abstimmungen, bei der Ausbildung, Einsetzung und Kontrolle der Funktionäre in der staatlichen Sozialarbeit. Der Staat – das sind wir! Diese Gemeinsamkeit – keine totale – kann der «Wohlfahrtsstaat» noch besser verwirklichen als der Polizei- oder Nachtwächterstaat.

Es bleibt neben der staatlichen Sozialpolitik viel zu tun übrig. Nicht jede Not und Ungerechtigkeit sind ihr zugänglich, und das «Glück» liegt nicht in der Sozialpolitik begründet. Indem diese interveniert, prüft sie ständig die guten und schlechten Auswirkungen ohne Vorurteil. Sie paßt sich den Verhältnissen an. So gesehen lassen sich ihre Grenzen, außer den verfassungsrechtlichen Schranken und der persönlichen Verantwortung, kaum bestimmen. Sozialpolitik ist gut, aber sie ist in einem vorurteilsfreien Sinne Politik.

Für einen Ausbau der Arbeitsmedizin in der Schweiz

Im Neuenburger Jura und im Kanton Freiburg waren kürzlich mehrere Todesopfer infolge Benzolvergiftungen zu beklagen. Diese Vorfälle haben die Oeffentlichkeit stark erregt, und man fragt sich mit Recht, wie so etwas möglich sei und was geschehen soll, damit in Zukunft Derartiges nicht mehr vorkommt.

Dieser Aufsatz will den Leser über die Frage des Benzols unterrichten, vor allem aber die Lücken unserer Gesundheitsvorsorge aufzeigen und einige konkrete Vorschläge formulieren, damit die Arbeitsmedizin – denn um diese geht es – endlich in unserem Land, in dem sie gegenwärtig noch gleichsam im Vorgeburtsstadium steht, sich entwickeln kann. Es ist höchste Zeit, daß die Oeffentlichkeit aus ihrer Trägheit und Sorglosigkeit aufgerüttelt wird, in einem Land, das einstmals unter den Industriestaaten an der Spitze des