

Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 76 (1979)

Heft: 11

Artikel: Vernehmlassung zu einer Totalrevision der Bundesverfassung (2. Teil)

Autor: Mittner, R. / Kropfli, A.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838806>

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: 09.03.2025

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

2. **Hilflosenentschädigung**
Herr *Franz Wyss*, Chef der Sektion Invaliditätsfragen und Taggelder im Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.
3. **Hilfsmittel**
Herr *Dr. Peter Speich*, Leiter der AHV-Ausgleichskasse des Kantons Zürich.
4. **Förderung der Altershilfe**
Herr *Albrik Lüthy*, Chef der Sektion Institutionen der Alters- und Invalidenhilfe im Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.

12.15 Uhr Mittagessen im Hotel Nova–Park.

14.00 Uhr bis Gruppenarbeit

16.00 Uhr (Die Teilnehmer können Fragen aus ihrer Praxis vorbringen.)

Pause

16.30 Uhr **Schlussbetrachtungen**

Herr Albrik Lüthi, Sektionschef des Bundesamtes für Sozialversicherung.

ca. 17.00 Uhr Ende des Kurses.

Administratives

Anmeldungen bis spätestens *25. November 1979* an Herrn Josef Huwiler, Fürsorgesekretär beim Fürsorgedepartement des Kantons Luzern, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, Tel. 041 / 21 92 85.

Kursgeld Fr. 50.– inkl. Mittagessen.

Einzahlung bis 25. November 1979 auf Postcheckkonto der Schweiz. Konferenz für öffentliche Fürsorge, 60–17682, Luzern.

Tagungskarten werden vor dem Kurs zugestellt.

Schweiz. Konferenz für öffentliche Fürsorge

Der Präsident:

R. Mittner, Chur

Der Aktuar:

A. Kropfli, Bern

Vernehmlassung zu einer Totalrevision der Bundesverfassung (2. Teil)

3. Sozialordnung und Sozialrechte (Art. 2 und Art. 26 des Verfassungsentwurfes)

Dass die Schaffung sozialer Sicherheit zu den obersten Zielen des Staates gehört, kommt schon in der Präambel und in Art. 1 des Verfassungsentwurfes zum Ausdruck, wo gesagt wird, dass sich die Stärke des Volkes am Wohl des Schwachen misst, und dass die

Schweizerische Eidgenossenschaft nicht nur ein demokratischer und freiheitlicher, sondern auch ein sozialer Bundesstaat ist. Dass die Schweiz auch ein Sozialstaat ist und bleiben soll, dürfte heute wohl niemand mehr bestreiten. Es ist daher grundsätzlich durchaus angezeigt, dass in der Verfassung dargelegt wird, *was den Staat als sozialen Staat kennzeichnen soll*. Überdies bedarf eine *moderne Verfassung eines Katalogs von sozialen Grundrechten* auch als Korrelat zu den Freiheitsrechten. Denn eine Politik der Freiheit verlangt auch umfassende Vorkehrungen zur Gewährleistung der Voraussetzungen der freien Selbstentfaltung. In diesem Sinne bringt der Verfassungsentwurf an und für sich eine willkommene Neuerung, indem er dem Gesetzgeber für sechs grosse Bereiche Auftrag erteilt, eine tragfähige Sozialordnung zu schaffen.

Dennoch kann Art. 26 des Verfassungsentwurfes nicht bedenkenlos hingenommen werden. Unter dem Titel "Sozialrechte" werden dem Bürger Leistungen in Aussicht gestellt ohne jeglichen Hinweis auf sachliche und finanzielle Grenzen. Zudem fällt auf, dass der Verfassungsentwurf dem Bürger einen *umfangreichen Katalog von Sozialrechten* offeriert, ihm aber *recht wenig Pflichten* zugunsten des sozial Schwächeren und der Gemeinschaft auferlegt. Das *Subsidiaritätsprinzip*, das unsere Demokratie gerade im sozialen Bereich besonders auszeichnet, wird überdies völlig zurückgedrängt. Auch in einer künftigen Verfassung darf der Bürger seiner *Selbstverantwortung* nicht enthoben und seine *eigene Initiative* nicht lahmgelegt werden.

Bedenken richten sich aber auch gegen den Titel "Sozialrechte" in Art. 26 des Entwurfs. Ein Recht zu haben, erweckt beim Bürger leicht den Eindruck, es handle sich um ein klagbares und erfüllbares Recht. Zwar statuiert der Verfassungstext in Art. 26 keine direkten Individualrechte, sondern auferlegt dem Staat die Aufgabe, im Rahmen der Gesetzgebung Vorkehrungen zu treffen, um die Sozialgestaltungsaufträge zu erfüllen. Trotzdem wird die Frage nach der Klagbarkeit der Sozialrechte offen gelassen. In dieser Hinsicht erweckt auch der Schlussbericht der Expertenkommission einen zwiespältigen Eindruck (S. 60/61).

Einerseits wird zwar betont, dass es sich bei den Sozialrechten nicht um individualrechtliche Klageansprüche handle. Andererseits wird aber erklärt, dass es eine graue Zone gebe, wo der Richter eingreifen kann und dass in den Bereichen der Bildung, der sozialen Sicherheit und der Gewährleistung des Existenzminimums richterliche Korrekturen eher erträglich erscheinen dürften als bei den Sozialrechten auf Arbeit und Wohnung. Solche Erklärungen dürften auf nichts anderes hinauslaufen, als dass der *Gesetzgeber an den sozialrechtlichen "Jedermannanspruch" gebunden* ist und dass damit der *Klageanspruch des Einzelnen aufgrund des Gesetzes entsteht*. Sollte es nicht so sein, sehen wir nicht ein, warum man im Verfassungsentwurf nicht ausdrücklich erklären kann, dass die *Sozialrechte nicht mit Individualbeschwerde durchgesetzt* werden können. Zur Klärung dieser Frage dürfte auch beitragen, wenn der Titel "Sozialrechte" in Art. 26 des Entwurfes durch die Formulierung "*Sozialordnung*" ersetzt würde.

Art. 26 Abs. 2 des Verfassungsentwurfes enthält zwar den Satz, dass der Staat die Familie und die Mutterschaft schützt. Diese Bestimmung ist jedoch lediglich als Sozialrecht defi-

niert. Dagegen *vermissen* wir einen *verfassungsmässigen Schutz der Ehe und der Familie*. Die Familie als dem Staat vorgegebene gesellschaftliche Urgruppe hat Anspruch auf einen grundrechtlichen Schutz, ebenso die *Ehe* als rechtliche Institution der Familie.

Aus Art. 26 Abs. 1 lit. c des Entwurfs könnte herausgelesen werden, mit der Sozialversicherung sei der Anspruch auf Teilhabe an der sozialen Sicherheit voll abgedeckt. Wir meinen aber, dass die *öffentliche Fürsorge bzw. die Sozialhilfe* ebenfalls zum *Inbegriff der sozialen Sicherheit* eines Sozialstaates gehört. Die Sozialhilfe beschränkt sich nicht nur darauf, "dass jedermann die für seine Existenz unerlässlichen (finanziellen) Mittel erhält", wie das aus Art. 26 Abs. 1 lit. d geschlossen werden könnte. Vielmehr hat die Sozialhilfe die Ursachen sozialer Notlagen zu erforschen und zu bekämpfen und neben materieller auch immaterielle Hilfe (Beratung und Betreuung) zu vermitteln. Die Sozialversicherung als staatlich geregelte Hilfe zur Beseitigung wirtschaftlicher und sozialer Schäden, charakterisiert durch feste Beitragspflichten und feste Rechtsansprüche, soll sich daher auf die Ausrichtung der eigentlichen Versicherungsleistungen beschränken. *Beratung und Fürsorge können daher nicht als flankierende Massnahmen der Sozialversicherung zugeordnet werden*, wie das im Expertenbericht zum Ausdruck gebracht wird (S. 64/65), sondern gehören nach wie vor in den ureigensten Aufgabenbereich der Sozialhilfe; dies vor allem auch im Hinblick auf eine klare Kompetenzausscheidung dieser beiden Aufgabenbereiche zwischen Bund und Kantonen gemäss Art. 50 und 51 des Entwurfs. In diesem Zusammenhang geben wir unserem Bedauern Ausdruck, dass die Gelegenheit eines neuen Verfassungsentwurfes nicht dazu benützt wurde, den Bereich des *Sozialwesens zu definieren, zu umschreiben und zu strukturieren*. Nur bei diesem Vorgehen wird eine Zuweisung der Aufgaben und Kompetenzen an Bund und Kantone überhaupt erst möglich, und nur unter diesen Voraussetzungen kann das vielgestaltige schweizerische Sozial- und Fürsorgewesen zu einem sinnvollen, harmonischen Ganzen ausgestaltet werden, das allen Untergebieten (Sozialversicherung, Sozialhilfe, private Fürsorge usw.) den ihnen zustehenden Stellenwert sicherstellt und die dringend notwendige Koordination gewährleistet.

Schliesslich müsste u. E. auch die Frage geprüft werden, ob die Gewährleistung der als Menschenrecht anerkannten Sozialrechte nicht nur unter den allgemeinen Staatszielen (Art. 2 Abs. 4 VE) und im sogenannten Sozialrechtskatalog (Art. 26 VE), sondern auch unter den Grundrechten aufzunehmen ist. Ohne einen ausformulierten Artikel zu unterbreiten, könnte dies sinngemäss so umschrieben werden, dass jedermann das Recht auf ein menschenwürdiges Leben in der Gemeinschaft hat, und wer dies aus eigenen Kräften oder durch andere Mittel nicht erreichen kann, hat Anspruch auf staatliche Hilfe. In diesem Sinne hätte der Staat für ein System der sozialen Sicherheit zu sorgen, das die Verwirklichung der Sozialrechte ermöglicht und dem Einzelnen die höchstmögliche Entfaltung seiner Persönlichkeit gewährleistet.

Zusammenfassung

- Auch eine neue Bundesverfassung wird den Charakter eines Sozialstaates durch umfassende Normen und Hinweise auf die sozialpolitischen Aufgaben dieses Staates und auf eine klare Zuteilung dieser Aufgaben auf Bund und Kantone unterstreichen müssen.
- Andererseits sind aber auch die Grenzen der sozialpolitischen Ziele und Aufgaben des Staates aufzuzeigen. Das Subsidiaritätsprinzip als Ausdruck eigener Verantwortung und Anstrengung hat nach wie vor Vorrang.
- Auch die Sozialrechte gehören zu den Grundrechten einer neuen Verfassung

4. Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Nach der geltenden Verfassung üben die Kantone als souveräne Staaten alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind. Für jede staatliche Aufgabe, die dem Bund übertragen werden soll, ist eine verfassungsmässige Kompetenz erforderlich, die der Zustimmung von Volk und Ständen bedarf. Es kann nicht verschwiegen werden, dass mit diesem System unsere Verfassung gerade in diesem Bereich unübersichtlich geworden ist. Die mit vielen Auflagen und Klauseln versehenen Zuständigkeitsbestimmungen lassen die Grenzen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen kaum mehr erkennen. Diese "Koordinationskrise" ist zu einem guten Teil auch mitschuldig an der "Vollzugskrise" der Kantone, welche die Überfülle des neuen Bundesrechts kaum mehr durchzusetzen vermögen. *Eine Verbesserung und Entflechtung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist daher allgemein ein anerkanntes und wichtiges Anliegen.*

Der Verfassungsentwurf bringt in dieser Hinsicht *wesentliche Neuerungen*. Einmal werden nur noch Hauptverantwortlichkeiten aufgezählt, wobei nicht nur die Kompetenzen des Bundes, sondern auch die Hauptverantwortungen der Kantone aufgeführt werden. Darüber hinaus werden für Bereiche, die weder dem Bund noch den Kantonen zugewiesen sind, formal die Kantone verantwortlich erklärt.

Eine solche Straffung und Neuordnung mag auf den ersten Blick nicht nur in formaler, sondern auch in materieller Hinsicht bestechend erscheinen. Dieser Schein jedoch trügt. Wenn man nämlich die vorgeschlagene Kompetenzordnung etwas näher durchleuchtet, so wirken die wiederholten Beteuerungen der Expertenkommission trügerisch, es sei ein besonderes Anliegen des Verfassungsentwurfes, den Föderalismus nicht nur zu erhalten, sondern gar zu stärken. Gerade das tut er aber nicht. Denn der Entwurf räumt dem Bund nicht nur in dem ihm zugeteilten Verantwortungsbereich (Art. 50), sondern auch im übrigen Verantwortungsbereich (Art. 52) praktisch volle Wirkungsfreiheit ein. Darüber hinaus hat er auch dort, wo die Kantone die Hauptverantwortung tragen (Art. 51), entscheidende Befugnisse, indem er durch Rahmengesetze Mindestanforderungen festlegen und die Koordination zwischen den Kantonen sicherstellen kann, und er kann sogar auch in diesem Bereich selber Einrichtungen schaffen.

Mit dieser Regelung wird die *geltende Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone zugunsten des Bundes umgekehrt*. Eine solche Lösung widerspricht nicht nur unserer traditionellen schweizerischen Staatsauffassung. Sie zerstört recht eigentlich den föderalistischen Bundesstaat, indem der Kompetenzbereich der Kantone durch keine verfassungsmässigen Schranken mehr geschützt ist. Der Verfassungsentwurf begründet damit letzten Endes in diesem Bereich nichts anderes als eine *Allzuständigkeit des Bundes und damit einen unakzeptablen Zentralismus*. Unsere Konferenz muss eine solche Zuständigkeitsregelung prinzipiell ablehnen. Wir haben daher auch keine Veranlassung, uns näher mit der Zuteilung der einzelnen Verantwortlichkeiten zu befassen. Wird dieser Teil des Verfassungsentwurfes in einer Weise umgearbeitet, der den traditionellen Vorstellungen und einer bundesstaatlichen Lösung grundsätzlich entspricht, so wird im Rahmen der Totalrevision im Bereich der Sozialversicherung und der Sozialhilfe ohnehin vom bisherigen Zustand auszugehen sein, dass nämlich die *Sozialversicherung im Hauptverantwortungsbereich des Bundes* und die *Sozialhilfe in jenem der Kantone* verbleiben soll. Das schliesst nicht aus, dass der Bund allgemein gültige Rahmenbedingungen festlegen kann, wo eine die Kantonsgrenze überschreitende Regel notwendig ist.

Zusammenfassung

- Eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist vordringlich.
- Die vorgeschlagene, fast ausschliessliche Kompetenzzuweisung an den Bund ist abzulehnen.

Schweizerische Konferenz
für öffentliche Fürsorge

Der Präsident: Der Aktuar:
R. Mittner A. Kropfli

Das Konsumkreditgesetz in den eidgenössischen Räten

Die leichtfertige Verschuldung der Schweizer Bevölkerung mit all ihren menschlich tragischen Konsequenzen ist für die öffentliche Fürsorge ein altes und besonders schwerwiegendes Problem. Um dem Parlament und einer weiteren Öffentlichkeit die dringende Notwendigkeit einer wirkungsvollen Schutzgebung im Konsumkreditbereich bewusst zu machen, hat die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge bei ihren Mitgliedern einer Erhebung durchgeführt. über deren Ergebnisse der nachstehende Bericht Auskunft gibt.

Schweizerische Konferenz
für öffentliche Fürsorge

Der Präsident: Der Aktuar:
R. Mittner A. Kropfli