

**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:** 77 (1980)

**Heft:** 9

  

**Artikel:** Der Mensch im sozialen Rechtsstaat

**Autor:** Furgler, Kurt

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-838717>

### **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:** 15.03.2025

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

# Der Mensch im sozialen Rechtsstaat

*Referat von Bundesrat Kurt Furgler an der Jahrestagung der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge in Schaffhausen am 3. Juni 1980*

## I.

Mit Freude habe ich die Einladung Ihres Vorstandes angenommen, hier, in der wunderschönen Munotstadt, an Ihrer Jahrestagung teilzunehmen. Ich danke Ihnen für die Gelegenheit, das Wort an Sie richten zu dürfen.

“Der Mensch im sozialen Rechtsstaat” – es mag Sie vielleicht überrascht haben, dass gerade der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements sich dazu äussert. Es wird für Sie aber sofort verständlicher, wenn Sie nur schon einen Blick auf das Programm der eben begonnenen Session werfen. Die Motion Muheim zum “Kündigungsschutz für Arbeitnehmer”, gestern im Nationalrat, und ebenso die Volksinitiative “Gleiche Rechte für Mann und Frau”, nächste Woche ebenfalls in der grossen Kammer – beides Vorlagen, die mein Departement betreffen –, sind von ganz beträchtlicher sozialpolitischer Bedeutung. Der Justizchef befasst sich also keineswegs nur mit abstrakten Rechtsfragen. Hinzu kommt, dass sich die vielfältigen sozialpolitischen Postulate heute nicht mehr allein durch Spezialgesetze verwirklichen lassen; sie berühren die gesamte Rechtsetzung des Staates.

Aber selbst wenn mir die sozialen Aspekte unseres Zusammenlebens nicht schon ein ganz persönliches Anliegen wären, hätte ich mich von Amtes wegen doch damit zu befassen. Das Bundesgesetz zur beruflichen Vorsorge etwa, das in der zweiten Sessionswoche im Ständerat zur Behandlung steht, ist ja nicht einfach die Vorlage eines Departementes, sondern des Bundesrates.

Und schliesslich besteht im Bereich der öffentlichen Fürsorge zwischen Ihrer Konferenz und meinem Departement über die Sektion Fürsorge des Bundesamtes für Polizeiwesen eine enge Beziehung.

## II.

Der Begriff “sozialer Rechtsstaat” provoziert sofort die Frage: Ist denn ein Rechtsstaat ohne soziale Gerechtigkeit überhaupt denkbar? Vergangenheit und Gegenwart geben uns die Antwort. Soziale Ungerechtigkeit führt früher oder später zu Spannungen, die einen Staat zutiefst erschüttern können. Dafür gibt es genügend aktuelle Beispiele. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit ist nur möglich, wenn auch soziale Ungerechtigkeiten behoben werden. Die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit gehört mithin zu den primären Aufgaben des Staates.

Unsere sozialen Werke und Leistungen, insbesondere etwa der Ausbau der AHV und IV, auf die wir stolz sein dürfen, sind das Ergebnis einer langen Entwicklung. Erlauben Sie mir deshalb auch einen kurzen Blick in die Vergangenheit, bevor ich auf Gegenwart und Zukunft zu sprechen komme.

Mit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts vollzog sich eine Umwälzung, die ihrerseits eine eigentliche staatliche Sozialpolitik einleitete. Auf der einen Seite gab es neu die (benachteiligte) Klasse der Fabrikarbeiter. Auf der anderen Seite setzten sich die Ideen der Aufklärung durch, die dem Einzelnen und seiner freien Entwicklung höchsten Wert beimassen. Diese Geistesströmung führte zwangsläufig zu Kritik an der sozialen Ordnung, so dass der Staat sich veranlasst sah, korrigierend einzugreifen. Es lagen allerdings den ersten sozialpolitischen Massnahmen nicht so sehr ideelle Überlegungen zugrunde als vielmehr das Ziel, staatliche Macht und Autorität zu festigen. Die Förderung der persönlichen Freiheit und die Achtung vor der Würde des Menschen als Beweggrund für die Sozialgesetzgebung setzten sich aber mit den Jahrzehnten immer mehr durch.

Bei der Totalrevision unserer Verfassung im Jahre 1874 war man sich der sozialstaatlichen Aufgaben des Bundes noch wenig bewusst. Immerhin nennt Artikel 2 der Verfassung als vierten Zweck des Bundes die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen. Damit ist angedeutet, dass der Bundesstaat von allem Anfang an nicht allein auf den Schutz von Freiheit und Rechten ausgerichtet war. Da der Bund aber keinerlei Kompetenz hatte, auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu legislieren, musste der Weg dazu in einer Reihe von Ergänzungen erst geöffnet werden, was eher zögernd geschah.

Heute ist die Schweiz ein moderner Sozialstaat, in dem – wie die Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung in ihrem Schlussbericht von 1977 feststellt – “der Einzelne vom Staat Massnahmen zur Gewährleistung jenes Minimum an Chancengleichheit und an konkreter, realer Sicherheit erwarten darf, dessen er zur Entfaltung seiner Persönlichkeit und der ihm zugesicherten Freiheiten bedarf”.

### III.

Um eine zielgerichtete Sozialpolitik zu gestalten, den Sozialstaat zu festigen und auszubauen, muss man sich darüber klarwerden, welchen Inhalt man dem Begriff “Sozialstaat” geben will. Die seinerzeitige Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung – bekannt unter der Bezeichnung “Kommission Wahlen” – umschrieb den Sozialstaat als Gemeinwesen, das “sich nach den ethischen Geboten einer sozialen, ausgleichenden Gerechtigkeit ausrichtet in dem Sinne, dass durch die Anstrengungen aller die Lage der schwächeren Glieder der Gesellschaft verbessert werden soll, um möglichst allen eine angemessene Entfaltung und Sicherung der Persönlichkeit zu vermitteln”. – Bei dieser Umschreibung wird klar, dass der Sozialstaat zwar vorwiegend, aber keineswegs ausschliesslich darauf ausgerichtet ist, konkrete Leistungen zu erbringen. Es wäre denn auch falsch, die Leistungsfähigkeit eines Staatswesens nur an seinen Sozialleistungen zu messen.

Auch der Begriff der “sozialen Sicherheit” wird unterschiedlich definiert. Ich darf mich noch einmal an den Expertenentwurf für eine totalrevidierte Bundesverfassung halten, der unter dem Begriff der sozialen Sicherheit alle jene gesetzgeberischen Massnahmen

eines Staates zusammenfasst, welche die grossen Lebensrisiken abdecken, nämlich die Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Verlust des Versorgers.

Die *Sozialversicherung*, ergänzt durch die Sozialfürsorge, ist wohl als Kernstück des Sozialstaates anzusehen.

#### IV.

Zwischen den verschiedenen Bereichen unseres Staatswesens bestehen, wie Sie alle wissen, ganz enge Wechselbeziehungen. Berührungspunkte ergeben sich namentlich zur Finanz- und Wirtschaftsordnung. Sozialpolitische Massnahmen lassen sich deshalb immer nur unter Berücksichtigung aller Bedürfnisse unseres Staates und nach Abwägen sämtlicher Aspekte verwirklichen, zumal "die soziale Frage, welche sich früher auf eine Verbesserung der Lage der Arbeiter beschränkte, heute in einen gesamtgesellschaftlichen Rahmen zu stellen ist" (Richtlinien).

Zu diesem Wechselspiel gehören auch die Beziehungen von Bund und Kantonen, Gemeinden, Kantone und Bund bilden zusammen einen sozialen Rechtsstaat. Es wird gerade mit Blick auf eine Totalrevision unserer Verfassung und auf eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen von grosser Bedeutung sein, dass die Gesetzgebungskompetenzen im sozialen Bereich klar und eindeutig geregelt werden, wobei gerade auf diesem Gebiet durchaus Chancen für eine sinnvolle föderative Aufgabenteilung bestehen. Ihre Konferenz hat in ihrer Stellungnahme zum Verfassungsentwurf zu Recht auf diese wichtige Frage hingewiesen.

Wenn wir die Errungenschaften des heutigen Sozialstaates Schweiz betrachten, dürfen wir ohne Überheblichkeit feststellen, dass wir den internationalen Vergleich nicht zu scheuen brauchen, auch wenn etwa die Sozialcharta bis jetzt noch nicht unterzeichnet wurde. Ich betone das auch deshalb, weil meines Erachtens allzu viele so tun, als ob in unserem Land auch im sozialen Bereich gar alles und jedes mangelhaft sei. Natürlich ist einiges reformbedürftig; aber für Reformen braucht es vor allem auch guten Willen, braucht es gelebte Partnerschaft. Kritik allein bringt nichts.

#### V.

Ich darf darauf verzichten, Ihnen unsere sozialen Einrichtungen im einzelnen vorzustellen. Sie sind damit durch Ihre tägliche Arbeit bestens vertraut. Gestatten Sie aber dennoch zwei kurze Bemerkungen dazu:

Mit dem revidierten Artikel 34quater der Bundesverfassung haben wir für die *Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge* eine ausgewogene, unserem Staatswesen angepasste Verfassungsgrundlage erhalten. Für besonders Bedürftige besteht die Möglichkeit von Ergänzungsleistungen. An der sogenannten Dreisäulenkonzeption hat sich grundsätzlich nichts geändert, auch wenn sich die Verwirklichung dieser Ziele als Folge der geänderten Verhältnisse verlangsamt hat. Sie gelten nach wie vor als Richtschnur. Was heute not tut, ist, Mittel und Wege zu finden, um die Finanzen der AHV auch auf lange Frist im Gleichgewicht halten zu können.

Im Bereich der *Sozialfürsorge* wurden mit dem revidierten Artikel 48 der Verfassung das Prinzip der *wohnrörtlichen Fürsorge* verankert und die *Unterstützungszuständigkeit der Kantone* in der Folge durch ein Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 neu geregelt. Es ist mir in diesem Zusammenhang ein Bedürfnis, Ihrer Konferenz und den einzelnen Mitgliedern ganz herzlich für alles zu danken, was Sie täglich auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge leisten. Mit Ihrer Tätigkeit helfen Sie, die durch den föderalistischen Aufbau unseres Staates bedingten Unterschiede in der Sozialfürsorge auszugleichen. Anerkannte Spezialisten Ihrer Konferenz haben massgebend an der Ausarbeitung des Zuständigkeitsgesetzes mitgewirkt. Durch den von Ihnen finanzierten Kommentar zu diesem Gesetz haben Sie schliesslich wesentlich dazu beigetragen, dass die bundesrechtliche Neuregelung nach Ablösung des Konkordats über die wohnrörtliche Unterstützung reibungslos in Kraft gesetzt werden konnte, indem Sie allen Praktikern ein wertvolles Instrument in die Hand gegeben haben. Dafür gebührt Ihnen auch der Dank der ganzen Öffentlichkeit.

## VI.

Wenn wir nun einen Blick in die unmittelbare Zukunft werfen, so stellen wir fest, dass eine Reihe von *Revisionen* namentlich *im Bereich der Sozialversicherung* im Gange sind. So steht die Regelung der sogenannten *Zweiten Säule* in der Alters- und Hinterlassenenfürsorge zur Diskussion, von der ich eingangs schon gesprochen habe und wodurch noch vorhandene Lücken auf diesem Gebiet geschlossen werden sollen. Vorbereitet wird auch die *zehnte AHV-Revision*, die vor allem Postulaten der Gleichberechtigung von Mann und Frau besser Rechnung tragen und das flexible Rentenalter bringen soll. Die damit zusammenhängenden Fragen – auch die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen spielt hier hinein – sind dermassen komplex und schwer überschaubar, dass konkrete Lösungen im Moment noch nicht skizziert werden können. Weiter soll die *Mutterschaftsversicherung* ausgebaut werden, eine Forderung, die nach dem Zustandekommen einer entsprechenden Initiative im Januar dieses Jahres als dringlich erscheint, und schliesslich sind seit längerer Zeit Revisionen für die *Kranken- und Unfallversicherung* im Gang.

Bei all diesen Bestrebungen fällt auf, dass sie zum Teil seit längerer Zeit Gegenstand heftiger Diskussionen in den eidgenössischen Räten bilden. Wir sind in der Tat heute an einem Punkt angelangt, an dem man sich grundsätzlich über die Zielvorstellungen des Ausbaus unseres Sozialstaates klarwerden muss. Wir stehen u.a. vor dem bedeutsamen Problem, dass sich das Verhältnis von Beitragszahler/Rentenbezüger in der Sozialversicherung erheblich verlagert. Wenn man daneben die Kostenexplosion im Gesundheitswesen berücksichtigt, ist mit einer weiteren Zunahme der Sozialaufwendungen zu rechnen. Damit stellt sich die Frage der Finanzierung. Immer mehr werden Befürchtungen laut, dass bei einem zu hohen Ansteigen der Lasten des Sozialstaates die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft überfordert werde, bei Überwälzung der Sozialabgaben auf den Steuerzahler hingegen die Inflation angeheizt werde.

Hinsichtlich der Grundsätze, die uns bei der Gestaltung unseres Sozialstaates leiten sollen, lässt sich heute folgendes sagen:

Die heutige Verfassung trägt der grossen Bedeutung der *“Sozialrechte”* nur ungenügend Rechnung. Diese sollen deshalb in einer neuen Bundesverfassung als breitangelegte Verfassungsgrundsätze – in Form von Gesetzgebungsaufträgen – formuliert werden, die den weiteren Ausbau des Sozialstaates in der Zukunft ermöglichen. Gleichzeitig sollen sie aber auch die Grenzen aufzeigen, wo die Verwirklichung gewisser extremer Postulate an die verfassungsmässigen Schranken des Rechtsstaates und der Menschenrechte stösst.

Trotz ausgebauten Sozialversicherungen wird es immer Menschen geben, die ohne zusätzliche materielle Hilfe sowie Betreuung und Fürsorge nicht in menschenwürdigen Verhältnissen zu leben vermögen. Die *Sozialfürsorge* als eigenständiges Gebiet des Sozialstaates ist deshalb zu fördern, weil nur sie in der Lage ist, auch das geistig-psychische Bedürfnis des Bedürftigen zu berücksichtigen. Und wenn ich mir die steigende Zahl der Medikamenten-, Drogen- und Alkoholsüchtigen vor Augen halte, so wird klar, dass es in diesem Bereich noch sehr beträchtlicher Anstrengungen bedarf.

Die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit ist Ausdruck einer ideellen, moralischen Einstellung. Es genügt deshalb nicht, soziale Einrichtungen zu schaffen; die soziale Gesinnung muss sich in der gesamten Rechtsetzung niederschlagen, vor allem aber in der Tat, jeder ist angesprochen. So ist es durchaus denkbar, dass durch Aufnahme entsprechender Bestimmungen zum Beispiel im Zivilrecht, im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht und im öffentlichen Recht im weitesten Sinn der soziale Friede gefördert werden kann. Schliesslich entscheidet aber der Alltag und die Antwort auf die Frage, was *Sie* für diese Gerechtigkeit tun.

Schliesslich soll auch in Zukunft nicht vergessen werden, dass die staatlichen Sozialmassnahmen nur subsidiär sind. Der Staat gewinnt in Anbetracht der steigenden finanziellen Belastung zwar immer mehr an Bedeutung. Daneben dürfen aber die Leistungen der Privatwirtschaft und der gemeinnützigen Institutionen nicht vergessen werden. Der privaten Initiative soll und muss auch künftig ein weiter Raum für zusätzliche Leistungen offenbleiben.

Der freiheitliche Staat ist Spiegelbild seiner Bürger. Er darf nicht zum reinen Leistungsstaat werden. Es besteht die Pflicht zu eigenverantwortlichem Handeln, eine Aufgabe, die Gemeinschaft und Individuum gerade heute besonders beschäftigen muss. Gestaltet der Staat auch jenen Raum, wo die Eigenverantwortlichkeit Platz zu greifen hat, so läuft die Gemeinschaft Gefahr, das Personale in ihr absterben zu lassen. Die Eigenverantwortung des Einzelnen ist deshalb zum Wohl des Ganzen zu fördern. Dies soll schliesslich Ziel aller sozialpolitischen Anstrengungen sein. Ich darf noch einmal aus dem Bericht der Kommission Wahlen zitieren:

“Weder die gemeinsame Wohlfahrt noch das persönliche Glück des Einzelnen lässt sich durch gute Organisation der staatlichen Verwaltung verwirklichen; damit ein Volk in der heutigen Zeit ein relativ glückliches und zufriedenes Volk ist, braucht es einen inneren Halt, ein seelisches Gleichgewicht und ein kaum einzufangendes Zusammenspiel von per-

sönlichem Einsatz, von freundlicher Rücksichtnahme, von Frohsinn, von Verständnis für andere Denkweisen, kurz die Pflege einer ganzen Fülle von ethischen Werten, die sich nie durch Rechtsnormen und Rechtsgebote ausdrücken lassen.”

Für mich besteht die Interpretation der Eidgenossenschaft denn auch darin, dass man sich einander verantwortlich und verbunden fühlt, heisst Politik, mehr Menschlichkeit zu verwirklichen. Oder anders ausgedrückt: der Staat hat dem Menschen und seiner Entfaltung in der Gemeinschaft zu dienen, der Mensch seinerseits dem Staat als Gemeinschaft, die er zu seiner Entfaltung nötig hat. Das gilt ganz besonders im Bereiche der Sozialpolitik.

Der Mensch ist, wie Jeanne Hersch schreibt, “nicht nur ein ‚Lebewesen‘, er begnügt sich nicht mit dem blossen Dasein. Er nimmt Distanz, er urteilt über sein Leben, er fragt sich, ob sein Leben ein menschenwürdiges ist. Es kann geschehen, dass er mit Nein antwortet.”

Als Einzelner und als Teil unserer staatlichen Gemeinschaft mitzuhelfen, dass es möglichst wenige sind, die “Nein” sagen müssen, ist eine Aufgabe, von der uns nichts entbindet.

**75 Jahre Schweizerische Konferenz  
für öffentliche Fürsorge 1905 – 1980**