

d) Statistischer Vergleich .....	43	773
e) Schrittmacherrolle der Privatversicherung .....	43	773
f) Mängel des frühen Versicherungswesens .....	43	773
g) Versicherungsaufsicht durch Bundesgesetz von 1885 und das Versicherungsvertragsgesetz von 1908 ....	44	774
h) Haftpflichtgesetze und Privatversicherung .....	44	774
i) Privatversicherungsgesellschaften als Sozialversi- cherungsträger? .....	44	774
5. Bismarcks Sozialversicherungsgesetzgebung .....	45	775
a) Die Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881 ..	46	776
b) Wirkungen der drei Bismarckschen Stammgesetze .	47	777
aa) Das Obligatorium .....	47	777
bb) Beiträge und Staatszuschuß .....	48	778
cc) Lohnbezogene Beiträge .....	48	778
dd) System mehrfacher Trägerschaft .....	49	779
ee) Unfallversicherung statt Unternehmerhaft- pflicht .....	49	779
6. Die erste Bundeskompetenz zur Gesetzgebung über die Sozialversicherung .....	50	780
a) Forrers Denkschrift von 1889 .....	50	780
b) Die Botschaft vom 28. November 1889 .....	50	780
c) Artikel 34 bis BV .....	51	781
III. Die Zeit von 1891 bis 1918 .....	52	782
1. Die Lex Forrer .....	52	782
a) Volksabstimmung vom 20. Mai 1900 .....	52	782
b) Die in der Lex Forrer vorgesehenen Regelungen ..	53	783
c) Militärversicherung .....	53	783
2. Das Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallver- sicherung vom 13. Juni 1911 (KUVG) .....	54	784
a) Entwurf zum KUVG von 1906 .....	54	784
b) Volksabstimmung über das KUVG vom 4. Februar 1912 .....	56	786
c) Errichtung des Bundesamts für Sozialversicherung	56	786
d) Schaffung der SUVA .....	56	786
e) Das Ergänzungsgesetz zum KUVG von 1915 .....	57	787
f) Konsequenzen für die Privatversicherung .....	57	787
g) Erste Verwendung der Bezeichnung „Sozialversi- cherung“ .....	57	787
3. Weitere bedeutsame Gesetze jener Epoche .....	57	787
a) Kodifikation des Privatrechts .....	57	787
b) Arbeiterschutzgesetzgebung .....	58	788

B. Die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen (1919 - 1939) .....	58	788
I. Allgemeines .....	58	788
1. Der Erste Weltkrieg .....	58	788
2. Auswirkungen auf die Schweiz .....	59	789
3. Folgen des Landesstreiks .....	59	789
4. Erwachen des sozialpolitischen Verständnisses .....	60	790
5. Von der Konfrontation zur Kooperation .....	60	790
6. Die Weltwirtschaftskrise .....	61	791
II. Bundesmittel für die Arbeitslosen .....	61	791
1. Arbeitslosenfürsorge .....	61	791
2. Trotz Bundesgesetz vom 17. Oktober 1924: keine befriedigende Ordnung der Arbeitslosenversicherung ...	62	792
III. Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ....	63	793
1. Volksabstimmung über Artikel 34 quater BV vom 6. Dezember 1925 .....	63	793
2. Scheitern der „Lex Schulthess“; Verstärkung der Alters- und Hinterlassenenfürsorge .....	64	794
C. Der Zweite Weltkrieg (1939 - 1945) .....	65	795
I. Vollmachtenbeschluß .....	65	795
II. Lohn- und Verdienstersatzordnung .....	65	795
1. Militärische Notunterstützung während des Ersten Weltkrieges .....	65	795
2. Die Neuregelung vom 20. Dezember 1939 und weitere Beschlüsse während des Zweiten Weltkrieges .....	66	796
III. Arbeitslosenversicherung .....	67	797
IV. Familienzulageordnung .....	68	798
D. Entwicklung der Sozialversicherung seit dem Zweiten Weltkrieg		
I. Wirtschafts- und Sozialpolitik .....	68	798
1. Wirtschaftliche Blüte seit 1945 .....	68	798
2. Statistisches .....	68	798
3. Das Problem der Überfremdung .....	69	799
4. Stürmische Entwicklung der Sozialversicherung .....	69	799
5. Überführung von Vollmachtenbeschlüssen ins ordentliche Recht .....	70	800
II. Alters- und Hinterlassenenversicherung .....	70	800
1. Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 .....	70	800
2. Ausbau der AHV .....	71	801
3. Statistisches .....	72	802

4. Das „Drei-Säulen-Prinzip“ des neu gefaßten Art. 34 quater BV .....	72	802
5. Die AHV-Revisionen .....	73	803
a) 1. AHV-Revision .....	73	803
b) 2. AHV-Revision .....	73	803
c) 3. AHV-Revision .....	74	804
d) 4. AHV-Revision .....	74	804
e) Anpassungsrevision .....	74	804
f) 5. AHV-Revision .....	75	805
g) 6. AHV-Revision .....	75	805
h) 7. AHV-Revision .....	76	806
i) 8. AHV-Revision .....	77	807
k) Rezessionsbedingte Bundesbeschlüsse .....	78	808
l) 9. AHV-Revision .....	78	808
m) 10. AHV-Revision in Vorbereitung .....	80	810
n) Auswirkungen der AHV-Revisionen auf andere Gesetze .....	80	810
III. Militärversicherung .....	80	810
1. Teilrevision des MVG durch Bundesratsbeschluß vom 27. April 1945 .....	80	810
2. Das MVG vom 20. September 1949 .....	81	811
3. Leistungsanpassungen durch Teilrevisionen des MVG .....	81	811
4. Vorarbeiten für ein neues MVG .....	81	811
IV. Arbeitslosenversicherung .....	82	812
1. Gesetzgebungsbefugnis des Bundes .....	82	812
2. Bundesgesetz vom 22. Juni 1951 .....	82	812
3. Obligatorische Arbeitslosenversicherung gem. Bundesbeschluß vom 8. Oktober 1976 („Übergangsordnung“) .....	82	812
V. Familienzulageordnung .....	83	813
1. Artikel 34 quinquies BV .....	83	813
2. Das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 .....	83	813
3. Keine umfassende Regelung des Bundes .....	83	813
VI. Erwerbsersatzordnung .....	84	814
VII. Invalidenversicherung .....	84	814
1. Entstehung des IVG .....	84	814
2. Änderungen des IVG .....	85	815
3. Der neue Artikel 34 quater BV und die IV .....	86	816

VIII. Krankenversicherung .....	86	816
1. Grundlegende Revision vom 13. März 1964 .....	86	816
2. Neuordnung der Rechtspflege .....	87	817
3. „Flimsermodell“ .....	88	818
4. Das doppelte Nein vom 8. Dezember 1974 .....	88	818
IX. Ordnung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV .....	89	819
1. Das Bundesgesetz vom 19. März 1965 .....	89	819
2. Kantonale Regelungen .....	90	820
3. Leistungsanpassungen .....	90	820
X. Zwei wichtige Gesetzesvorlagen bei der Bundesversammlung .....	90	820
1. Revision der obligatorischen Unfallversicherung (UVG) .....	90	820
a) Bisherige „kleine Revisionen“ .....	90	820
b) Totalrevision .....	90	820
2. Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) .....	91	821
a) Geltende Regelung .....	91	821
b) Entwurf zum BVG vor der Bundesversammlung ..	91	821

### **Dritter Abschnitt: Schlußbemerkungen**

I. Allgemeines .....	93	823
II. Gesetzesreferendum und Verfassungsinitiative .....	93	823
1. Das fakultative Referendum .....	93	823
2. Die Verfassungsinitiative .....	95	825
III. Bunte Vielfalt in der Sozialversicherung .....	96	826
1. Trägerschaft .....	96	826
2. Kreis der Versicherten .....	97	827
3. Finanzierung .....	98	828
4. Leistungsrecht .....	99	829
IV. Rechtliche Entwicklungstendenzen .....	99	829
1. Hinwendung vom privaten zum öffentlichen Recht ..	99	829
2. Probleme der Koordination .....	100	830
V. Unerledigte Gesetzgebungsaufträge der Bundesverfassung	101	831

## Abkürzungen und Zitierweise

a.a.O.	= am angegebenen Ort
AHV	= Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	= BG über die AHV
AlV	= Arbeitslosenversicherung
AlVG	= BG über die AlV
Art.	= Artikel
AS	= Amtliche Sammlung der Bundesgesetze (sie wird ab 1874 als Neue Folge, n. F., bezeichnet)
BBl.	= Bundesblatt
bes.	= besonders
BG	= Bundesgesetz
Botschaft	= Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung (zum Entwurf eines BG usw.)
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
BV	= Bundesverfassung
Diss.	= Dissertation
eidg.	= eidgenössisch
EL	= Ergänzungsleistungen
ELG	= BG über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV
EO	= Erwerbsersatzordnung
EOG	= BG über die Erwerbsersatzordnung für Wehr- und Zivilschutzpflichtige
EVG	= Eidg. Versicherungsgericht, Luzern
FLG	= BG über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern
Fr.	= Franken
Jh.	= Jahrhundert
IV	= Eidg. Invalidenversicherung
IVG	= BG über die IV
IVV	= VO über die IV
KUVG	= BG über die Kranken- und Unfallversicherung
Mill.	= Millionen
Mrd.	= Milliarden
MV	= Militärversicherung
MVG	= BG über die MV
MO	= BG über die Militärorganisation
n. F.	= neue Folge (s. unter AS)
OG	= BG über die Organisation der Bundesrechtspflege
OR	= BG über das Obligationenrecht
SJK	= Schweizerische juristische Kartothek, Genf
SR	= Systematische Sammlung des Bundesrechts

SUVA	= Schweizerische Unfallversicherungsanstalt, Luzern
SVZ	= Schweizerische Versicherungs-Zeitschrift, Bern
SZS	= Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung, Bern
u. a. m.	= und andere(s) mehr
UVG(E)	= Entwurf zu einem BG über die Unfallversicherung
v. a.	= vor allem
VO	= Verordnung
VSSR	= Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Berlin
VwG (oder auch VwVG)	= BG über das Verwaltungsverfahren
ZAK	= Zeitschrift für Ausgleichskassen, Bern
ZGB	= Schweizerisches Zivilgesetzbuch
z. Z.	= zur Zeit

## *Erster Abschnitt*

# **A. Grundzüge und Eigenarten der Bundessozialversicherung in der Schweiz**

## **I. Allgemeines**

### *1. Land und Leute*

Die Schweiz weist eine Fläche von 41.288 km<sup>2</sup> auf. Sie ist ein Industriestaat. Die landwirtschaftliche Nutzfläche nimmt nur 6,5 % der Gesamtfläche ein, und nur 7,2 % der Erwerbstätigen waren 1970 in der Landwirtschaft beschäftigt. Die Wohnbevölkerung betrug (in Mill. Einwohnern): am 1. 1. 1979 6,29; 1950 4,7; 1910 3,7; 1880 2,8 und 1850 2,3. Der Altersindex, d. h. der Anteil der 60- und Mehrjährigen in Prozenten der unter 20jährigen, lautet für: 1970 53,7; 1950 46; 1930 32,1; 1900 22,9 und 1860 21,5. Er hat sich seit der Jahrhundertwende mehr als verdoppelt. Teilt man die Wohnbevölkerung nach Sprachgruppen auf, so ergibt sich für 1970 in Promillezahlen folgendes Bild (in Klammern für 1880): deutsch 649 (713), französisch 181 (214), italienisch 119 (57), rätoromanisch 8 (14) und andere Sprachen 43 (2)<sup>1</sup>. Amtssprachen des Bundes sind das Deutsche, Französische und Italienische. Jede Fassung der Bundesgesetze in diesen Amtssprachen ist gleichwertig, was namentlich bei der Auslegung wichtig ist. Nationalsprachen sind außer den erwähnten Amtssprachen auch das Rätoromanische (BV 116). Geschlossene rätoromanische Bevölkerungsgruppen weist nur der Kanton Graubünden auf, der in sprachlicher Hinsicht besonders interessant ist. Von seiner Wohnbevölkerung (rund 170.000) sprechen etwa 58 % deutsch, 24 % romanisch und 16 % italienisch. Das Rätoromanische hat keine gemeinsame, d. h. einheitliche Schriftsprache, sondern es zerfällt in verschiedene, teilweise stark voneinander abweichende Varianten, die man Idioms nennt. Der Kanton Graubünden muß seine Primarschulbücher insgesamt in sieben verschiedenen Sprachen drucken, nämlich in fünf Idioms und daneben deutsch und italienisch.

---

<sup>1</sup> Für diese und weitere Zahlenangaben vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1979 sowie hinten bei Anm. 167 - 170.

## 2. Die Bundesverfassung

a) Die Schweiz — mit der amtlichen Bezeichnung: Schweizerische Eidgenossenschaft; Confédération Suisse; Confederazione Svizzera — ist ein demokratischer Bundesstaat, der sich aus 23 Kantonen als Gliedstaaten zusammensetzt. Drei von ihnen unterteilen sich in Halbkantone. Die geltende Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wurde durch über 80 Partialrevisionen geändert und ergänzt. Nach ihr ist der Bund zur Gesetzgebung über eine Materie nur zuständig, wenn sie ihm die Kompetenz dazu erteilt. Die übrigen Gesetzgebungskompetenzen verbleiben den Kantonen (BV 3). Die Bundesversammlung (Parlament, Legislative) besteht aus zwei Abteilungen (Kammern, Räten), nämlich dem Nationalrat, dessen Mitglieder nach dem Grundsatz der Proportionalität gewählt werden, und dem Ständerat, in welchen jeder Kanton zwei bzw. jeder Halbkanton einen Abgeordneten wählt. Beide Abteilungen haben gleiche Kompetenzen. Deshalb können z. B. Bundesgesetze nur zustande kommen, wenn beide Räte zustimmen. Differenzen sind in einem gesetzlich geregelten Differenzbereinigungsverfahren zu beheben. Kommt keine Einigung zustande, so fällt die Vorlage dahin, was nur höchst selten der Fall ist. Für bestimmte Geschäfte tagen die Abteilungen gemeinsam, um als Vereinigte Bundesversammlung unter dem Vorsitz des Präsidenten des Nationalrates zu entscheiden. So wählt sie den Bundesrat (Landesregierung, Exekutive), der sich aus sieben Mitgliedern zusammensetzt (Amtsdauer vier Jahre), und unter diesen jährlich den Bundespräsidenten, der aber nicht Staatsoberhaupt, sondern lediglich Vorsitzender des Bundesrates ist. Jedes Mitglied leitet ein Departement (in andern Ländern wird es Ministerium genannt) und damit einen Teil der Bundesverwaltung. Das Departement des Innern ist beispielsweise für die meisten Zweige der Sozialversicherung zuständig. Eine seiner Abteilungen, nämlich das Bundesamt für Sozialversicherung, übt die Aufsicht über sie aus, bereitet Entwürfe zu neuen Sozialversicherungsgesetzen oder Gesetzesänderungen vor und ist in bestimmten Fragen Beschwerdeinstanz. — Die Vereinigte Bundesversammlung wählt auch das Bundesgericht in Lausanne sowie das Eidg. Versicherungsgericht in Luzern. Dieses ist seiner Funktion nach das Bundessozialversicherungsgericht, da es im Gebiete der Bundessozialversicherung die oberste richterliche Instanz darstellt. Während es ursprünglich vom Bundesgericht vollständig getrennt war, hat der Gesetzgeber es durch eine Novelle vom 20. Dezember 1968 zum BG über die Organisation der Bundesrechtspflege in eine organisatorisch selbstständige Abteilung des Bundesgerichts umgewandelt, die ihren Sitz weiterhin in Luzern hat; ihre Bundesrichter werden von der Bundesversammlung separat gewählt (vgl. hinten II, 10, d).



b) Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden. Eine Totalrevision — die erste seit 1874 — ist in die Wege geleitet, ihr Schicksal scheint jedoch ungewiß. Lediglich zur Partialrevision sollen einige Hinweise folgen. Sie kann sowohl durch Volksanregung (*Verfassungsinitiative*, Volksbegehren) als auch auf Vorschlag der Bundesversammlung in Gang kommen. Die Volksanregung erfordert zur Zeit die Unterschriften von mindestens 100.000 Stimmberechtigten<sup>2</sup>. Die Änderung der Verfassung ist rechtlich nur möglich, wenn sie von der Mehrheit der an der Volksabstimmung teilnehmenden Bürger (Volksmehr) und überdies von der Mehrheit der Kantone (Ständemehr) angenommen wird. Meistens beschließt die Bundesversammlung darüber, ob sie dem Volk die Annahme oder die Verwerfung eines Volksbegehrens empfiehlt. Nicht selten stellt sie einem Volksbegehren einen eigenen Vorschlag gegenüber. Das Volk hat dann über Volksbegehren und Gegenvorschlag der Bundesversammlung abzustimmen.

Bundesgesetze und bestimmte weitere Erlasse, denen National- und Ständerat zugestimmt haben, unterliegen dem *fakultativen Referendum*. Sie sind dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn dies zur Zeit von 50.000 Stimmberechtigten verlangt wird. Bei der Abstimmung entscheidet das Volksmehr allein, das Ständemehr ist unbeachtlich. Die Gesetzesinitiative ist in der Bundesverfassung nicht vorgesehen. Dies hat öfters dazu geführt, daß Stimmbürger Regelungsinhalte, die eigentlich in ein Gesetz gehören, durch Verfassungsinitiative vorgeschlagen haben, weil eben, wie erwähnt, die Gesetzesinitiative fehlt.

Sowohl Verfassungsinitiative als auch Referendum haben bei der Entstehung und Entwicklung der Bundessozialversicherung große Bedeutung gehabt. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

c) Jeder Kanton bzw. Halbkanton hat als Gliedstaat seine eigene Verfassung, die man Kantonsverfassung nennt, ferner ein Parlament, das meistens Kantonsrat oder Großer Rat heißt, eine Regierung mit Verwaltung und endlich eigene Gerichte. Für die Gesetzgebung ist vielfach das obligatorische, sonst das fakultative Referendum vorgesehen. Das Bundesgericht kann prüfen, ob kantonale Erlasse gegen Bundesrecht verstoßen (Bundesrecht bricht kantonales Recht). BV 113

---

<sup>2</sup> Den Frauen sind die politischen Rechte (das Frauenstimmrecht) auf Bundesebene erst in der Volksabstimmung vom 7. Februar 1971 durch eine entsprechende Ergänzung der Bundesverfassung eingeräumt worden. Das Frauenstimmrecht ist beinahe in allen, aber doch nicht in allen Kantonen ebenfalls verwirklicht. Im Kanton Graubünden zählt man überdies noch rund 60 Gemeinden, in welchen es noch nicht eingeführt worden ist. Dort könnte eine Schweizerin nicht Mitglied des Gemeindevorstandes, aber z. B. Mitglied des Bundesrates oder des Bundesgerichts werden. Vgl. Maurer, SZS 1979, S. 188.