

Bundesblatt

96. Jahrgang.

Bern, den 26. Oktober 1944.

Band I.

Erscheint in der Regel alle 14 Tage. Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.

Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an Stämpfli & Cie. in Bern.

4596**Bericht**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren
«Für die Familie».**

(Vom 10. Oktober 1944.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Am 13. Mai 1942 hat das Aktionskomitee «Für die Familie» in Bern der Bundeskanzlei ein Volksbegehren «Für die Familie» eingereicht, das folgendermassen lautet:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen hiemit, gestützt auf Art. 121 der Bundesverfassung und gemäss Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung, das Begehren, es sei der Bundesverfassung folgender Art. 33^{bis} einzufügen:

Art. 33^{bis}.

Die Familie als Grundlage von Staat und Gesellschaft geniesst in ihrer Gründung und in ihrem Bestand den Schutz des Bundes. Ihre Rechte und Bedürfnisse sind in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik in besonderer Weise zu berücksichtigen.

Zur wirtschaftlichen Sicherung der Familie fördert der Bund die Ausrichtung von Familien-, Kinder- und Alterszulagen an Selbständig- und Unselbständig-erwerbende auf der Grundlage von Ausgleichs-, Versicherungs- oder ähnlichen Kassen; nötigenfalls errichtet er solche Kassen selbst.

Der Bund ist befugt, auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens Bestrebungen zugunsten der Familie zu fördern und entsprechende Massnahmen zu unterstützen.

Die Ausführung der Massnahmen des Bundes erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; Berufsorganisationen, öffentliche und private Vereinigungen können beigezogen werden.

Die Prüfung der Unterschriften hat ergeben, dass das Volksbegehren mit 168 730 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.

Mit Bericht vom 10. Juni 1942 (Bundesblatt 1942, Seite 433) stellte der Bundesrat das Volksbegehren der Bundesversammlung zu. Der Ständerat nahm am 12. Juni 1942 und der Nationalrat am 13. Juni 1942 von diesem Bericht Kenntnis mit der Einladung an den Bundesrat, in der Sache selbst Bericht und Antrag einzureichen.

* * *

Wir beehren uns, Ihnen nachfolgend über das Volksbegehren «Für die Familie» Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen. Neben der eigentlichen Stellungnahme zu dem Volksbegehren und der Begründung eines Gegenwurfes enthält der Bericht eine Übersicht über die mannigfaltigen Anschauungen, wie sie von verschiedenen Gesichtspunkten aus über die mit der Familie zusammenhängenden Probleme vertreten worden sind.

Das Bundesamt für Sozialversicherung, das mit den Vorarbeiten für die Berichterstattung betraut war, stellte bei näherer Prüfung des Volksbegehrens alsbald fest, dass seine Bearbeitung in die verschiedensten Sach- und Wissensgebiete hineinführen werde. Es zog daher wissenschaftliche Sachverständige heran und forderte auch andere Abteilungen der Bundesverwaltung zur Mitarbeit auf. Wissenschaftliche Gutachten wurden eingeholt von den Herren Professor Dr. A. Amonn, Professor Dr. A. Egger, Professor Dr. E. Ermatinger, Dr. O. Friedli, Dr. W. Gasser, Professor Dr. W. von Gonzenbach, Professor Dr. H. Hanselmann, Professor Dr. A. Janner, Ständerat Dr. E. Klöti, Professor Dr. P. Kohler, Privatdozent Dr. R. König, Professor Dr. F. Marbach, Professor Dr. J. Piaget und von Fräulein Dr. E. Steiger. Diese Gutachten sind, soweit sie nicht dem vorliegenden Bericht als Beilagen beigegeben sind, bei seiner Redaktion verwertet worden und stehen Ihnen auf dem Bundesamt für Sozialversicherung zur Verfügung. Ihre Mitarbeit haben dem Bundesamt für Sozialversicherung geliehen die Abteilung für Landwirtschaft, das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, der Delegierte für Arbeitsbeschaffung, die eidgenössische Finanzverwaltung, das eidgenössische Gesundheitsamt, das eidgenössische Kriegs-Ernährungs-Amt, das eidgenössische Kriegs-Industrie- und -Arbeits-Amt, das eidgenössische Statistische Amt, die eidgenössische Steuerverwaltung, die Generaldirektion der Schweizerischen Bundesbahnen, die Handelsabteilung des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, die Justizabteilung des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, die Oberzolldirektion, die SUVAL, die Zentralstelle für Soldatenfürsorge.

Das eidgenössische Departement des Innern hat seinerseits dem eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement einen umfassenden Mitbericht (vom 12. Februar 1944) zum Volksbegehren erstattet.

Wegen der grossen Bedeutung und Tragweite insbesondere der juristischen Schlussfolgerungen dieses Berichtes sah sich das Bundesamt für Sozialversicherung veranlasst, die rechtlichen Ausführungen und Schlussfolgerungen durch zwei juristische Experten überprüfen zu lassen. Die Überprüfung wurde vorgenommen vom verfassungsrechtlichen Standpunkte aus von Herrn Prof. Dr. D. Schindler (Zürich) und vom zivilrechtlichen Standpunkte aus von Herrn Prof. Dr. A. Egger (Zürich). Die beiden Experten haben den rechtlichen Ausführungen im allgemeinen zugestimmt. Ihren Anregungen und Bemerkungen wurde bei der definitiven Redaktion des Berichtes und des Gegenentwurfs Rechnung getragen.

Das Volksbegehren fordert, dass in die Bundesverfassung ein neuer Artikel aufgenommen werde, der den Bund ermächtigt und verpflichtet, Massnahmen zum Schutze der Familie zu treffen. Bevor die Frage abgeklärt werden kann, ob es nützlich und notwendig erscheint, eine solche verfassungsrechtliche Grundlage für Familienschutzmassnahmen des Bundes zu schaffen, ist zu prüfen, ob die vorgesehenen Massnahmen selbst nützlich und notwendig erscheinen. Dabei ist zunächst nach den Motiven zu fragen, die den heutigen Familienschutzbestrebungen zugrunde liegen (Erster Teil). Aus dieser Erwägung der Motive wird sich in Verbindung mit einer Prüfung der heutigen Lage der Familie (Zweiter Teil) ergeben, dass ein besonderer Schutz der Familie heute grundsätzlich angezeigt ist. Bevor jedoch abgeklärt werden kann, ob die heute im Vordergrund der Diskussion stehenden einzelnen Massnahmen als notwendig und zweckmässig erscheinen, ist weiterhin zu prüfen, was an Einrichtungen zum Schutze der Familie bereits besteht (Dritter Teil). Von da aus kann dann untersucht werden, ob die neuen Massnahmen zum Schutze der Familie, die heute vorgeschlagen werden, sich als notwendig erweisen und ob diese neuen Massnahmen die Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage voraussetzen (Vierter Teil). Im Anschluss daran wird zu zeigen sein, wie der Wunsch, solche neuen Massnahmen zu treffen und sie verfassungsrechtlich zu verankern, zu den neueren Familienschutzbestrebungen und schliesslich zum vorliegenden Volksbegehren geführt hat (Fünfter Teil). Auf Grund der im Vierten Teil gewonnenen Ergebnisse kann sodann das Volksbegehren selbst näher geprüft und einer kritischen Würdigung unterzogen werden (Sechster Teil). Hierauf ist kurz zu zeigen, wie sich die Kantonsregierungen und die wichtigsten privaten Organisationen zum Volksbegehren stellen (Siebenter Teil), und schliesslich werden wir uns beehren, Ihnen auf Grund der Tatsache, dass wir die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für Massnahmen des Bundes zum Schutze der Familie für angezeigt halten, das Volksbegehren aber einer kritischen Würdigung nicht in allen Punkten standzuhalten vermag, die Aufstellung eines Gegenentwurfes zu beantragen (Achter Teil).

Erster Teil.

Die Motive der heutigen Familienschutzbestrebungen.

Wenn wir danach fragen, welche Beweggründe den heutigen Bestrebungen zu vermehrtem Schutze der Familie zugrunde liegen, dann können wir feststellen, dass im wesentlichen drei Motivierungen auseinanderzuhalten sind:

In erster Linie wird die heutige bevölkerungspolitische Situation unseres Landes zum Ausgangspunkt genommen und aus Besorgnis über die künftige Entwicklung des Bevölkerungsstandes verlangt, dass der Staat sich in vermehrtem Masse um die Gründung neuer und um die Erhaltung bestehender Familien kümmere. Das ist die bevölkerungspolitische Motivierung der Familienschutzmassnahmen (A).

In zweiter Linie wird auf die überragende ethisch-pädagogische Bedeutung der Familie hingewiesen und auf Grund der Tatsache, dass die Familie heutzutage ihre hohe Mission nach dieser Richtung hin nicht mehr in allen Fällen erfüllen kann, gefordert, dass der Staat sich um das Wohlergehen seiner Familien bemühe und sie wieder in die Lage versetze, ihrer Berufung nachzukommen. Das ist die ethisch-pädagogische Motivierung der Familienschutzmassnahmen (B).

In dritter Linie wird auf die starke Verbreitung der Erbkrankheiten und ihre für die Zukunft zu befurchtende Zunahme aufmerksam gemacht und unter dem Gesichtspunkt der Verhütung erbkranken Nachwuchses einerseits und der Förderung erbgesunder Nachkommenschaft andererseits postuliert, dass der Staat die Gründung von Familien, aus denen erbkranken Nachkommen hervorgehen würden, verhindern helfe und Gründung und Bestand erbgesunder Familien begünstige. Das ist die eugenische Motivierung der Familienschutzmassnahmen (C).

A. Die bevölkerungspolitische Motivierung der Familienschutzbestrebungen.

Um dem bevölkerungspolitischen Problem der Gegenwart gegenüber die richtige Einstellung zu gewinnen, ist es erforderlich, zunächst einen Blick auf die Geschichte der Bevölkerungsentwicklung und der Bevölkerungstheorien zu werfen und sich der im Laufe der Zeit wechselnden optimistischen und pessimistischen Auffassungen vom Bevölkerungsproblem bewusst zu werden. So ist hier von einer kurzen historischen Erörterung auszugehen. Hernach ist auf die gegenwärtige bevölkerungspolitische Problematik einzutreten und dabei zuerst der heutige Bevölkerungsstand in unserem Lande ins Auge zu fassen, sodann die Frage der künftigen Bevölkerungsentwicklung zu behandeln und schliesslich auf die wirtschaftlichen und staatspolitischen Aspekte der heutigen bevölkerungspolitischen Situation hinzuweisen.

I. Bevölkerungsstand und Bevölkerungstheorie in der Geschichte.

Wenn heute nicht nur die Nationalökonomie, sondern ebensosehr die Biologie und die Soziologie die Bevölkerung in den Problemkreis ihrer Betrachtungen ziehen, so darf doch die Wirtschaftslehre die geschichtliche Priorität für sich in Anspruch nehmen. Schon sehr früh wurde versucht, über die Zusammenhänge zwischen Wirtschaft und Bevölkerung Klarheit zu gewinnen; auf jeden Fall schon zu Zeiten, die viel weiter zurückliegen, als die ältesten geschriebenen Überlieferungen uns zu zeigen vermögen. Diese Priorität ist jedoch nur eine Folge der unbestrittenen Vorrangstellung, welche das Problem Wirtschaft und Bevölkerung zu jeder Zeit in der Praxis eingenommen hat; von seiner Lösung hing und hängt zum Teil heute noch die Vermeidung von mannigfachen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Störungen ab.

Zwischen Wirtschaft und Bevölkerung bestehen, wie jede Generation immer wieder von neuem feststellen kann, die innigsten Wechselbeziehungen. Die Bevölkerungsvorgänge sind einerseits durch den wirtschaftlichen Hintergrund, vor welchem sie sich abspielen, bedingt, anderseits übt die Bevölkerung durch ihre Gliederung, durch ihr Wachstum und durch die Art desselben ihren Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes aus. Diese wechselseitigen Beziehungen lassen sich auf jeder Stufe der menschlichen Entwicklung nachweisen; sie haben denn auch immer wieder Veranlassung zu Massnahmen der verschiedensten Art gegeben, die den Zweck verfolgten, den Auswirkungen, welche sich aus den Beziehungen zwischen Wirtschaft und Bevölkerung ergaben, in bestimmter Weise zu begegnen. Diese Massnahmen haben freilich erst auf einer bestimmten Stufe der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung (nach der Entstehung einer einfachen staatlichen Organisation) Formen angenommen, die es erlauben, von einer eigentlichen Bevölkerungspolitik zu sprechen.

Im folgenden werden wir versuchen, einen Überblick über die Entwicklung des Bevölkerungsstandes im allgemeinen und über die im Laufe der Geschichte wechselnden optimistischen und pessimistischen Auffassungen über das Bevölkerungsproblem zu geben. Die Berücksichtigung der Lehren, welche die Geschichte der Bevölkerungsbewegungen zu geben vermag, ist auch in der Gegenwart notwendig, um zu einer objektiven und problembewussten Beurteilung der bevölkerungspolitischen Situation zu gelangen; denn man ist heute ob der Alarmrufe der Statistiker und der bedrohlichen Zahlen, welche uns das ständige Absinken der Geburtenziffern sowie die fortschreitende Überalterung der Völker des Westens beweisen, geneigt, die Lehren der Geschichte und der Theorie zu übersehen und damit auch die mannigfaltigen Bedingtheiten des Problems und die Schwierigkeiten seiner Lösung ausser acht zu lassen.

Obwohl die Bevölkerungsbewegungen des Altertums und des Mittelalters sowie ihre jeweiligen politischen Reaktionen unser Interesse in hohem Masse in Anspruch nehmen dürften, glauben wir doch dem Verlangen nach einer geschichtlichen Orientierung genügen zu können, wenn wir unsere Betrachtung

mit einem der wichtigsten bevölkerungspolitischen Ereignisse der neueren Zeit beginnen lassen, mit dem Dreissigjährigen Kriege. (Vgl. zum folgenden insbesondere Elster, Bevölkerungswesen, im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Band II, 1924.)

1. Das Bevölkerungswesen vom Ausgang des Mittelalters bis zum Ende des 18. Jahrhunderts.

a. Bevölkerungslehre und Bevölkerungspolitik bei den Merkantilisten.

Es gibt nur wenige Ereignisse in der Geschichte, welche sich bezüglich ihrer bevölkerungspolitischen und wirtschaftlichen Wirkungen mit dem Dreissigjährigen Kriege vergleichen lassen. Die Bevölkerungsverluste der von diesem langen Kriege betroffenen Gebiete sind ziemlich zuverlässig auf ungefähr ein Drittel der Gesamtbevölkerung zu beziffern; in besonders heimgesuchten Teilen Deutschlands mögen sie die Hälfte und mehr betragen haben. Nicht minder bedeutsam waren anderseits die Schäden, welche der Produktionsapparat durch die schweren Kapitalverluste, die Störung in den Kreditverhältnissen und die hoch angestiegene öffentliche Verschuldung der Städte und Landesherren erlitten hatte. Der Nahrungsspielraum der Bevölkerung muss dadurch ebenfalls eine ausserordentliche Verengung erfahren haben. Die Zeit nach dem Dreissigjährigen Krieg ist deshalb vornehmlich dadurch gekennzeichnet, dass die Staaten sich mit allen Mitteln um die Hebung der wirtschaftlichen Lage ihrer Länder und um eine Vermehrung der Volkszahl bemühten. Dies war um so eher möglich, als in jener Periode die Erstarkung der Territorialstaaten wesentliche Fortschritte machte. Die lokale Wirtschaftspolitik wurde durch eine staatliche und nationale ersetzt. Auch die merkantilistischen Gedankengänge, welche immer mehr Verbreitung fanden, forderten ein ungehemmtes Wachstum der Bevölkerung. Die höchstmögliche Steigerung der Ausfuhr (als der wichtigsten Quelle des Wohlstandes) setzte eine ausgedehnte gewerbliche Tätigkeit, basierend auf einer zahlreichen Bevölkerung, voraus.

Die wirtschaftliche und bevölkerungspolitische Situation nach Ende des Dreissigjährigen Krieges und die wirtschaftspolitischen Auffassungen des Merkantilismus vermögen uns den Schlüssel zum Verständnis der Ansichten über Bevölkerungsfragen in dieser Zeit zu bieten. In den uns bekannten Schriften wird fast ausnahmslos für eine grösstmögliche Bevölkerungszunahme eingetreten. Die immer wiederkehrende These geht dahin, dass die Grösse, der Reichtum und die Macht der Könige nur an der Zahl ihrer Untertanen gemessen werden könne. Man hatte nämlich beobachtet, dass die reichsten Länder, insbesondere England und Holland, sich einer sehr dichten Bevölkerung erfreuten. Diese Wahrnehmung wurde verallgemeinert und gleichsam als ein allezeit und überall geltendes Gesetz verkündet: die Bevölkerung schafft den Wohlstand, also je grösser die Volkszahl, um so reicher und glücklicher das Land. Von verschiedenen Schriftstellern wird die machtpolitische Bedeutung einer grossen Volkszahl, von anderen wiederum der mit steigender Menge der Bürger sich

vermehrnde Eingang für den Staatsschatz in den Vordergrund der Betrachtung gerückt. Im allgemeinen aber haben vor allem die wirtschaftlichen Überlegungen die bevölkerungspolitische Stellungnahme massgebend bestimmt. Man sah in der Vermehrung der Einwohner ein Mittel zur Vergrösserung des Vermögens eines Landes, weil der Zuwachs, so führt der Kameralist Justi aus, «sowohl zum Teil Güter mit in das Land bringe, als weil der Umtrieb des Geldes desto mehr gefördert werde. Dieses letztere kann keinem Zweifel unterworfen werden, wenn man erwägt, dass alle Menschen ohne Unterschied gemeinschaftliche Hilfe voneinander notwendig haben und dass folglich die Gewerbe immer grösser werden, je mehr Menschen beieinander wohnen». Eine grössere Zahl von Bürgern, sagte man sich, bedeute eine Vermehrung der Bedürfnisse; um so besser finde sich deshalb auch Absatz für alle Waren. Es ist also nicht so, dass diese Schriftsteller die wachsende Volkszahl selbst mit Reichtum verwechselt hätten; aber sie sahen darin steigende Reichtumsmöglichkeiten, weil für eine Weiterentwicklung von Handel und Gewerbe die erforderlichen Arbeitskräfte sonst gefehlt hätten und weil eine gewisse Bevölkerungsdichte notwendig ist, um jene mannigfaltigen Verkehrsbeziehungen zu erzeugen, welche die unerlässliche Voraussetzung einer Weiterbildung der Wirtschaft sind.

Die praktischen Bestimmungen, durch welche diese bevölkerungspolitischen Postulate verwirklicht werden sollten, waren mannigfaltigster Art. Sie erinnern zum Teil an die Massnahmen zu Beginn der römischen Kaiserzeit. Besonders der Frage einer Erhöhung der Geburtenziffern wurde volle Aufmerksamkeit geschenkt, indem man sowohl das Zölibat zu erschweren als andererseits die Eheschliessungen zu begünstigen suchte. In einigen Ländern war es üblich, bestimmte Ämter nur durch Verheiratete zu besetzen. Auch blieb es an manchen Orten den Ledigen verboten, ein Handwerk zu betreiben. Vielfach galt das sogenannte «Hagenstolzenrecht», d. h. die Hinterlassenschaft desjenigen Unverheirateten, welcher weder Eltern noch Brüder, noch unverheiratete Schwestern besass, fiel von Gesetzes wegen dem Fiskus anheim. In positiver Weise suchte man die Heiratsfreudigkeit durch Prämien und Steuererleichterungen zu fördern, und man bemühte sich, durch Braut- und Aussteuerkassen die Eheschliessung wirtschaftlich zu erleichtern. In einem spanischen Edikt wurde ausdrücklich bestimmt, dass unermöglichen Personen, welche sich zu verheiraten wünschen, eine bestimmte Summe Geldes als Mitgift ausgerichtet werden soll. Kinderreiche Ehen erhielten noch eine zusätzliche Unterstützung, indem sie von öffentlichen Abgaben befreit wurden; oder sie erhielten spezielle, zum Teil sehr beträchtliche Renten. Ein weiteres, oft angewandtes Mittel zur Steigerung der Volkszahl war die Erleichterung der Einwanderung. Die zuziehenden Fremden wurden schon auf der Reise durch Beiträge an die Transportkosten und durch Zollfreiheit unterstützt. Die Niederlassung selbst wurde durch billigste Überlassung von Land, durch Steuerfreiheit und andere Erleichterungen begünstigt. Das Gegenstück hiezu bildete eine ausserordentliche Erschwerung der Auswanderung in allen Ländern. Anfänglich wurden nur spezialisierte Arbeitskräfte, später aber alle Kreise der Bevölkerung davon betroffen.

b. Die pessimistische Bevölkerungslehre von Botero und Ortes.

Es ist selbstverständlich nicht möglich, den Anteil dieser bevölkerungspolitischen Massnahmen an dem verblüffend starken Volkswachstum im 17. und 18. Jahrhundert objektiv festzustellen; denn die natürliche Vermehrungstendenz der Menschen würde zu seiner Erklärung vollauf genügen. Dies um so mehr, als infolge der zielbewussten Wirtschaftspolitik der Staaten auch der Nahrungsspielraum ein ziemlich starkes Wachstum erfahren hatte. In diesem Zusammenhange ist besonders die (vor allem in Deutschland geförderte) innere Kolonisation zu erwähnen. Eng verbunden damit sind auch die staatlichen Bemühungen um die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsmethoden sowie die beträchtliche Zunahme von Handel und Gewerbe. Trotz dieser wirtschaftlichen Fortschritte ist nicht zu bezweifeln, dass sich vielfach neue Spannungsverhältnisse zwischen Wirtschaft und Bevölkerung bemerkbar gemacht haben. Noch während des ganzen 18. Jahrhunderts riefen die schweren Missernten temporäre Überbevölkerungserscheinungen hervor. Ihre Symptome bestanden im Anwachsen der Bettlerzahlen, in Not und Teuerung.

Nur wenige Schriftsteller vermochten diese Entwicklung in ihrer vollen Bedeutung zu würdigen und unbeeindruckt von der allgemeinen optimistischen Auffassung über das Bevölkerungsproblem eine für jene Zeit wirklichkeitsnähere, pessimistische These über das Volkswachstum zu vertreten. Bezeichnenderweise finden wir solche Stimmen am frühesten in Italien, wo die Art der Siedelung und des wirtschaftlichen Lebens die Nachteile einer zu starken Bevölkerung deutlich zeigen musste. Botero hat sich angesichts der zahlreichen und relativ grossen Städte Italiens, in welchen sich die Masse der Bevölkerung auf sehr engem Raume zusammendrängte, die Frage gestellt, wodurch das Wachstum der Bevölkerung bestimmt sei und weshalb die Städte nicht immer in selbener Masse zunehmen können. Er wies darauf hin, dass die Anfänge dieser Städte in die ältesten Zeiten zurückreichen, dass sie in ihrer Entwicklung eine bedeutsame Erweiterung erfahren hätten, jedoch in der neueren Zeit über kein oder doch nur ein sehr beschränktes Wachstum verfügten. Pest, Teuerung, Kriege und ähnliche Ursachen dürften nicht die Schuld daran tragen; denn solche schädliche Ereignisse hätten zu jeder Zeit die Menschheit heimgesucht. Da die Menschen andererseits zur Kinderzeugung noch ebenso tauglich seien wie zur Zeit Davids oder Moses', könne die Erklärung nur darin gesucht werden, dass die Erweiterung des Nahrungsspielraumes mit der Vermehrung der Bevölkerung nicht Schritt zu halten vermöge. Die Beschränktheit der verfügbaren Unterhaltungsmittel müsse mit der Kraft eines Naturgesetzes dem Wachstum der Städte Grenzen setzen. Ortes, ein anderer Italiener jener Zeit, führte bereits aus, dass die Bevölkerung die Tendenz habe, sich in geometrischer Progression zu vermehren, solange, bis die durch den Vorrat an Subsistenzmitteln vorbestimmten Grenzen erreicht seien; er hat damit in seiner Abhandlung den Kern der Malthus'schen Lehre bereits vorweggenommen.

2. Die Bevölkerungstheorie von Malthus.

Auch die Bevölkerungstheorie von Malthus verdankte ihre sofortige allgemeine Beachtung und ihren ersten Ruhm zu einem grossen Teil den besonderen wirtschaftlichen Verhältnissen Grossbritanniens zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Obwohl die Wirtschaft, im ganzen gesehen, in einer Periode ausgeprägten Aufschwungs stand, so nahmen doch nicht alle Kreise der Bevölkerung im selben Umfange an der Verbesserung der Wohlstandsverhältnisse teil. Von seinen letzten Ausläufern abgesehen, hatte der Prozess der Bauernlege, d. h. der Enteignung der wirtschaftlich nicht mehr genügend leistungsfähigen Kleinbauern durch den Grossgrundbesitz um die Jahrhundertwende, mit einer ausgedehnten Proletarisierung des Bauernstandes seinen Abschluss gefunden. In den Städten übte der sich immer mehr verbreitende und vergrössernde Fabrikbetrieb auf die Lage des gewerblichen Mittelstandes einen verhängnisvollen Einfluss aus. Die Zahl der Handwerksbetriebe ging zurück; die Heimindustrie, welche besonders auf dem Lande einen willkommenen Nebenwerb geboten hatte, vermochte immer weniger Personen ein genügendes Einkommen zu sichern. Das Angebot an Arbeitskräften für die Industrie hat sich dadurch sehr vergrössert. Da weiterhin die vordringende Maschinenarbeit vielfach die Ersetzung von Männerarbeit durch Frauen- und Kinderarbeit bedeutete, musste sich die Lage der Arbeiterbevölkerung immer mehr verschlechtern. Die Folge dieser Zustände war eine geradezu erschreckende Zunahme von Elend und Armut. Sie ist statistisch durch die Zahlen über das Anwachsen der Armensteuern und Armenunterstützungen eindeutig belegt. So ist es nicht zu verwundern, dass die Volkswirtschaftslehre, nachdem sie in ihren Anfängen nur die Frage nach dem Wesen und den Ursachen des Volkswohlstandes gestellt hatte, das Problem der Armut und ihrer Bedingtheit in den Vordergrund ihrer Betrachtung stellen musste; Malthus versucht mit seinem Bevölkerungsgesetz darauf eine Antwort zu geben.

Die eine grosse Ursache, welche bisher die Menschen auf ihrem Weg zum Glück aufgehalten hat, so führt Malthus aus, sei die allem Leben innewohnende Tendenz, sich über die ihm zu Gebote stehenden Nahrungsmittel hinaus zu vermehren. In den Vereinigten Staaten von Amerika, wo die Unterhaltungsmittel bisher reichlicher und die Schwierigkeiten, welche sich einer frühen Eheschliessung entgegenstellten, geringer waren als in irgendeinem anderen der modernen Staaten, hätte sich die Bevölkerung während anderthalb Jahrhunderten in weniger als je 25 Jahren verdoppelt. Da trotzdem die Zahl der Todesfälle die der Geburten in manchen Städten überstieg, so beweise dies, dass in vielen Fällen die Zunahme noch bedeutend schneller als im allgemeinen Durchschnitt gewesen sein müsse. Es dürfe deshalb auf der Grundlage einer sehr sorgfältigen Schätzung angenommen werden, dass sich die Bevölkerung, falls ihr natürliches Wachstum nicht durch irgendwelche Hemmnisse verzögert wird, stets innerhalb 25 Jahren verdoppelt. Innerhalb eines Jahrhunderts würde sie sich viermal verdoppeln, d. h. sie nähme also in einem geometrischen Verhältnis

zu. Das Verhältnis hingegen, in welchem die Vermehrung der Bodenerzeugnisse stattfindet, sei weniger leicht zu bestimmen. Es dürfe jedoch kein Zweifel darüber bestehen, dass der Güterertrag Englands in den nächsten 25 Jahren kaum verdoppelt und in 50 Jahren sicherlich nicht vervierfacht werden könne; denn der Mensch sei durch den Raum eingeengt. Wenn man Acker zu Acker füge, und wenn alles bebaubare Land seinen Besitzer gefunden habe, so hänge die jährliche Zunahme der Lebensmittel allein von der Verbesserung des sich schon überall im Eigentum befindlichen Bodens ab. Jedem mit landwirtschaftlichen Fragen auch nur einigermaßen Vertrauten müsse es einleuchten, dass die Produktion eines Landes selbst unter den vorteilhaftesten Bedingungen in je 25 Jahren höchstens durch eine der jetzigen Produktion gleiche Quantität vermehrt werden könne; es sei deshalb nicht möglich, die Unterhaltsmittel rascher als im arithmetischen Verhältnis zu vermehren. Die notwendigen Wirkungen dieser verschiedenen Zuwachsraten seien offenkundig: «Wenn man die Erde als Ganzes nimmt und damit die Möglichkeiten der Auswanderung ausschließt, so würden sich die Menschen wie die Zahlen 1, 2, 4, 8, 16, 32 vermehren, die Subsistenzmittel dagegen wie 1, 2, 3, 4, 5, 6; in zwei Jahrhunderten würde sich die Bevölkerung zu den Nahrungsmitteln verhalten wie 256 zu 9, in zweitausend Jahren würde die Differenz nahezu unberechenbar sein.»

Das Volkswachstum könne deshalb nur durch die Wirksamkeit der verschiedensten Hemmnisse, die sich ganz allgemein in vorbeugende und zerstörende einteilen lassen, innerhalb der durch die verfügbaren Nahrungsmittel gezogenen Grenze gehalten werden. Der Möglichkeit präventiver Hindernisse sei sich nur der Mensch bewusst; denn nur er vermöge die wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu beurteilen, welche eine zu grosse Nachkommenschaft heraufbeschwören würde. Diese Erkenntnis werde ihn, was Malthus allein als präventives Hemmnis anerkennen will, vielleicht dazu bewegen, die Eheschliessung hinauszuschieben und sittliche Enthaltbarkeit zu üben. Vermöge jedoch der Mensch die Folgen einer zu starken Vermehrung, die Not der Übervölkerung nicht zu erkennen, so werde die Natur wie gegenüber Pflanzen und Tieren auch gegenüber ihm ihre zerstörenden Kräfte walten lassen.

Eine Minderung der als Folge der Übervölkerungserscheinungen auftretenden Notstände ist nach Malthus nur möglich durch eine Steigerung des sittlichen Verantwortungsbewusstseins des einzelnen Individuums. Durch präventive Hemmnisse, d. h. durch sittliche Enthaltbarkeit, müsse das Gleichgewicht zwischen Bevölkerung und Unterhaltsmitteln wieder hergestellt und dauernd gewahrt werden; Enthaltbarkeit und Verzicht auf die Ehe, bis man in der Lage ist, eine Familie ernähren zu können, und ein völlig reiner Wandel während dieser Zeit seien die Forderungen, die gestellt werden müssen, damit endlich die Menschen einer glücklicheren Zukunft entgegengehen können. Diese dem Einzelnen obliegende Verpflichtung dürfe nun aber nicht durch eine weitgehende Armenunterstützung hinfällig gemacht werden; die offizielle Armenpflege, welche die Existenz garantiert und dadurch die Anstrengungen zur Enthaltbarkeit mindert, müsse allmählich abgebaut werden. Getreu seinen

individualistischen Anschauungen ist Malthus überhaupt ein Gegner jeder bevölkerungspolitischen Massnahme. Angesichts der klarsten und bestimmtesten Warnungen der Natur sei dieser bei ihrer Missachtung auch der Vollzug der Strafe zu überlassen.

Es gibt Vertreter der Wissenschaft, die es Malthus als Verdienst anrechnen, darauf hingewiesen zu haben, dass die Gefahr einer Übervölkerung nicht nur in einer mehr oder weniger entfernten Zukunft droht, sondern dass die Bevölkerungsvermehrung ständig, zu allen Zeiten und in allen Ländern nur durch die Hemmnisse verzögert wird, welche aus dem Druck auf den Nahrungsspielraum direkt oder indirekt erwachsen. Selbst wenn Menschen sich Kinder versagen, weil ihnen die Mittel zur Gründung einer Familie fehlen, so bedeutet das doch eine Einschränkung der Bevölkerungsmenge durch Nahrungsmangel; «denn wenn jemand in einem Zimmer eingeschlossen ist», sagt Malthus, «so kann man wohl sagen, dass die Wände des Zimmers Schranken für ihn sind, mag er mit ihnen auch gar nicht in Berührung kommen». Es ist sicherlich nicht überflüssig, die Anwendbarkeit dieser Anschauung auf die heutige bevölkerungspolitische Situation genau zu überprüfen, bevor dem Malthus'schen Bevölkerungsgesetz, wie das vielfach gemacht wird, jede Berechtigung für die Gegenwart abgesprochen wird.

Das Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaft und Bevölkerung, welches für die Wende des 18. zum 19. Jahrhundert kennzeichnend war, erfuhr auch in den folgenden Jahrzehnten keine Lösung; es wurde vielmehr durch die Nachwirkungen der napoleonischen Kriege noch verstärkt. Die gewaltigen Verluste an Menschen und Kapital, welche diese Feldzüge gefordert hatten, konnten erst nach langen Jahren wieder einigermassen ausgeglichen werden. Eine rasche Abnahme der Armut konnte unter diesen Umständen nicht erhofft werden. Tatsächlich betrug z. B. im Jahre 1813 in England die Zahl der aus öffentlichen Mitteln unterstützten Armen 15 % der gesamten Bevölkerung. In Deutschland hatten sich in einzelnen Ländern furchtbare Notlagen herausgebildet, die periodisch durch Missernten und darauffolgende Teuerungen nochmals verschärft wurden. Nur durch eine gewaltige Zunahme der Auswanderung nach Übersee konnte jeweils für kurze Zeit eine Erleichterung geschaffen werden, ja vielfach war die Not so gross, dass man die Auswanderung als nationale Angelegenheit betrachtete und deshalb mit staatlichen Mitteln unterstützte. Unter dem Einfluss der Malthus'schen Lehre versuchten die Staaten auch noch mit andern Mitteln der Übervölkerung Herr zu werden. Im Gegensatz zum 18. Jahrhundert, das durch die Errichtung von Brautkassen und auf andern Wegen die Eheschliessung zu erleichtern versucht hatte, betrat man jetzt vielfach den Weg der Eheerschwerung. So wurde etwa die Eheschliessung unter einem gewissen Alter verboten oder selbst für reife Jahrgänge an gewisse Bedingungen geknüpft. In Sachsen wurde z. B. Gesellen nur dann die Eheschliessung erlaubt, wenn sie sich durch ein behördliches Zeugnis darüber ausweisen konnten, dass sie dem Gemeinwesen nicht zur Last fallen werden.

3. Die Gegner von Malthus.

Erst ungefähr ab 1850 wirkten sich die erstaunlichen wirtschaftlichen und technischen Fortschritte des 19. Jahrhunderts in einer so starken Erweiterung des Nahrungsspielraums aus, dass die immer wieder auftretenden Krisen nicht mehr Notlagen im Umfange der früheren Jahre heraufbeschwören konnten. Sie vermochten sich deshalb auch nicht mehr im selben Masse als repressive Hemmnisse des Volkswachstums geltend zu machen. Dadurch wurde in Europa und auf anderen Kontinenten eine Bevölkerungsvermehrung ermöglicht, wie sie in der Geschichte der Bevölkerungsbewegungen einzig dasteht. Europas Einwohnerzahl hat sich im Laufe des 19. Jahrhunderts etwas mehr als verdoppelt, wobei noch zu berücksichtigen ist, dass der Menschenüberschuss genügte, gleichzeitig zu einem guten Teil auch die Bevölkerung der neuen Welt aufzubauen. Diese Entwicklung musste selbstverständlich die Bevölkerungstheorie weitgehend beeinflussen, vor allem in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts, als es sich zeigte, dass die Erweiterung des Nahrungsspielraumes mit dem beträchtlichen Volkswachstum Schritt zu halten vermochte.

In den ersten Jahrzehnten nach ihrem Bekanntwerden beherrschte die Theorie von Malthus noch vollständig die bevölkerungstheoretischen Anschauungen. Sie wurde von Ricardo und John Stuart Mill als gesicherte Erkenntnis der Wissenschaft übernommen und fand auch in Frankreich und Deutschland begeisterte Anhänger. Selbst in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts, als bereits eine starke Opposition ihre Stimme erhob, wurde die Lehre von der Mehrzahl der Volkswirte als im wesentlichen richtig anerkannt. Wenn auch einzelne Sätze, wie die von der arithmetischen und geometrischen Progression eine gewisse Modifikation erfuhren, so blieb doch der eigentliche Kern der Theorie, nämlich die Behauptung, dass die Bevölkerung die Tendenz habe, sich schneller zu vermehren, als die Unterhaltungsmittel anwachsen können, unangetastet.

a. Die Sozialisten.

Entschiedene Gegner erwuchsen der Malthus'schen Bevölkerungstheorie in den Sozialisten, welche das vielgestaltige Elend auf die unzumutbaren Einrichtungen der Staats- und Gesellschaftsordnung zurückführen und deshalb eine in der menschlichen Natur selbst liegende Ursache der Armut nicht anerkennen können. Eine eigentliche sozialistische Bevölkerungslehre gibt es allerdings nicht; es wurden in eklektischer Methode die mannigfaltigsten Argumente zusammengetragen, um die Unrichtigkeit der Theorie von Malthus zu beweisen. Fourier glaubte, dass die Furcht vor einer Übervölkerung sofort verschwinden müsste, sobald die Menschen zu dem von ihm vorgeschlagenen Wirtschaftssystem übergehen würden; denn einmal könnte die Produktion bedeutend gesteigert werden, und dann würde infolge der höheren Lebenshaltung und des besseren Gesundheitszustandes der Menschen die Zeugungsfähigkeit abnehmen. Proudhon wiederum war davon überzeugt, dass jeder Organismus sein Gleichgewicht in sich selbst finde, dass somit in der Welt nicht ein ewiger

Widerspruch zwischen Bevölkerung und Nahrungsmitteln bestehen bleiben könne. Durch die Einführung des gerechten Tausches müsse der Wohlstand in einem solchen Ausmasse gehoben werden, dass auch die Harmonie zwischen Erde und Menschheit verwirklicht werden könnte. Die überschussige Bevölkerung, welche in der industriellen Reservarmee vorhanden ist, so führt Marx aus, sei nicht eine Übervölkerung im Sinne der Malthus'schen Theorie, sondern sie sei durch die kapitalistische Produktionsweise, durch die fortschreitende Verwendung arbeitsparender Maschinen bedingt. Dadurch, dass die Arbeiterschaft durch Schaffung des Mehrwertes die Akkumulation ermögliche und damit eine organisch höhere Zusammensetzung der Kapitalien (relativ mehr Maschinen- und sonstiges Anlagekapital und relativ weniger Lohnkapital), produziere sie in wachsendem Umfange die Mittel zur eigenen relativen Überzähligmachung. In der sozialistischen Wirtschaft, wo die «Reservarmee» sofort nützliche Verwendung finden kann, werde es deshalb keine Übervölkerungserscheinungen mehr geben. Für die verschiedenen Wirtschaftsstufen bestehe auch eine verschiedene Fassungskraft an Bevölkerung; die Übervölkerung des Kapitalismus sei nur eine relative, durch die gesellschaftliche Verfassung bedingte. Marx äussert sich allerdings zu der Frage nicht näher, ob, nachdem durch eine sozialistische oder kommunistische Ordnung der Wirtschaft die gegenwärtige Übervölkerung aufgehoben wird, auch für alle Zukunft die Gefahr eines zu starken Volkswachstums ausgeschlossen bleibt.

b. Die optimistischen Bevölkerungstheoretiker des 19. Jahrhunderts.

Eine weitere Gruppe von Bevölkerungstheoretikern dürfen wir schlechtweg als die Optimisten bezeichnen. Sie bestreiten die Berechtigung der von Malthus geäusserten Befürchtungen. Angesichts der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eingetretenen fühlbaren Entlastung der bevölkerungspolitischen Situation sehen sie, ohne eine Änderung der bestehenden Gesellschaftsordnung zu fordern, vertrauensvoll der ferneren Gestaltung der Bevölkerungsverhältnisse entgegen. Die Anschauungen dieser Schriftsteller sind getragen von einem starken Glauben an die Harmonie und Ordnung, welche durch eine wechselseitige Anpassung alle Elemente und alle Bewegungen der Welt beherrsche. Das Universum stelle ein geschlossenes System von Kräften dar, die auf ein einheitliches Ziel gerichtet und in der Aktion, wie die Naturwissenschaft schon lange bewiesen habe, vollständig aufeinander abgestimmt seien. «Ist es deshalb möglich», fragt Carey in bezug auf die Malthus'sche Theorie, «dass der Schöpfer so mit sich selbst in Widerspruch geriet? Ist es möglich, dass er, nachdem er in der ganzen materiellen Welt ein System eingerichtet hatte, dessen Teile in der vollkommensten Harmonie untereinander stehen, dass er dann den Menschen, den Herrn von allen, Gesetzen unterworfen hat, die eine allgemeine Disharmonie erzeugen müssen?» Einen solchen unfassbaren Widerspruch in der Schöpfung vermögen diese optimistischen Schriftsteller (z. B. auch Bastiat, später etwa List und Oppenheimer) nicht zu anerkennen.

II. Bevölkerungsstand und Bevölkerungsproblem in der Gegenwart.

Auch in der Gegenwart hat das Bevölkerungsproblem nichts von seiner Bedeutung verloren. Nur die praktischen Aufgaben haben sich geändert; die Entwicklung des Bevölkerungsstandes in den letzten Jahrzehnten bewirkte, wie schon oft im Laufe der Geschichte, eine völlige Umkehrung der Problemstellung. Theorie und Praxis haben sich heute mit den Ursachen und Folgen einer bevorstehenden Verminderung der Volkszahlen zu beschäftigen und nicht mehr, wie im 19. Jahrhundert, mit den Gefahren und Bedingtheiten der Überbevölkerung. Während Malthus in der unbegrenzten menschlichen Fruchtbarkeit die Ursache von Armut, Elend und Lastern zu sehen glaubte, verlangt in der Gegenwart der Geburtenrückgang, der als Tatsache statistisch einwandfrei festgestellt ist, allgemeine Beachtung.

Wir haben im folgenden zuerst eine Darstellung der heutigen bevölkerungspolitischen Situation, insbesondere der Tatsachen, wie sie uns die Statistik vermittelt, und der Ursachen und Bedingtheiten des Geburtenrückganges zu geben. Ferner muss auf die Problematik der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung und wenigstens kurz zusammenfassend auf die wichtigsten wirtschaftlichen und staatspolitischen Aspekte des Geburtenrückganges eingetreten werden.

1. Die heutige bevölkerungspolitische Situation.

Der Geburtenrückgang setzt allerdings in Frankreich bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein; die Zahl der Geburten, auf 1000 Einwohner bezogen, belief sich im Durchschnitt in den Jahren 1841—1850 auf nur 27, während in allen anderen Ländern noch erhebliche Geburtenziffern von über 30 festgestellt wurden. Erst im letzten Jahrzehnt vor Beginn des 20. Jahrhunderts, als sich die französischen Geburtenziffern bereits einem bisher unbekanntem Tiefstand von 20 auf 1000 näherten, begannen auch in einigen anderen Ländern die Geburtenzahlen abzusinken. (In Grossbritannien und Belgien auf 29 auf 1000, in der Schweiz auf 28 auf 1000 und in Schweden auf 27 auf 1000.) Trotzdem ist die Geburtenfrage erst nach der Jahrhundertwende von einem spezifisch französischen Problem zu einem Problem aller modernen Kulturvölker geworden. Der Geburtenrückgang erfasste allmählich alle Länder West-, Mittel- und Nordeuropas, neuerdings ebenso die südromanischen und osteuropäischen Völker und darüber hinaus auch die zum abendländischen Kulturkreis zu rechnenden Überseeländer. Im 20. Jahrhundert haben sogar verschiedene Länder — bis 1933 allen voran Deutschland und die nordischen Völker — Frankreich hinsichtlich Geschwindigkeit und Ausmass des Geburtenrückganges überholt. Im Jahre 1933 betragen z. B. die Geburtenziffern in Schweden 13,7; in Deutschland 14,7; in Grossbritannien 14,9; in Frankreich 16,2; in der Schweiz 16,7; in den Niederlanden 20,8 und in Italien 23,7 auf 1000. Diese allgemeine Entwicklung braucht nicht noch eingehender zahlenmässig festgehalten zu werden; das Wissen um den Geburtenrückgang ist, gefördert durch die vielen und gründlichen Darlegungen der Statistiker, Allgemeingut geworden. Hin-

gegen ist hier nun auf die Bevölkerungsverhältnisse in der Schweiz näher einzutreten.

a. Bevölkerungsstand und Wandel in der Altersstruktur.

Über die wesentlichsten Merkmale der Bevölkerungsentwicklung während der letzten neunzig Jahre orientiert der nachstehende Überblick.

Wohnbevölkerung der Schweiz seit 1850.

1 Volks- zählung	Wohnbevölkerung				Prozentualer Anteil		Mittlere Jahres- zunahme der Bevöl- kerung in Promille
	Städte ¹⁾	Übrige Gemeinden	Schweiz insgesamt	Davon Ausländer	Städtische Bevölke- rung	Ausländer	
1850	154 197	2 238 543	2 392 740	71 570	6,4	3,0	.
1860	212 290	2 298 204	2 510 494	114 983	8,5	4,6	4,5
1870	264 565	2 390 436	2 655 001	150 907	10,0	5,7	5,6
1880	377 501	2 454 286	2 831 787	211 035	13,3	7,5	6,4
1888	440 461	2 477 293	2 917 754	229 650	15,1	7,9	3,7
1900	728 385	2 587 058	3 315 443	383 424	22,0	11,6	10,7
1910	968 956	2 784 337	3 753 293	552 011	25,8	14,7	12,5
1920	1 071 554	2 808 766	3 880 320	402 385	27,6	10,4	3,3
1930	1 237 776	2 828 624	4 066 400	355 522	30,4	8,7	4,7
1941	1 402 335	2 863 368	4 265 703	223 000 ²⁾	32,9	5,2 ²⁾	4,4

¹⁾ Mit 10 000 und mehr Einwohnern im jeweiligen Stadtgebiet zur Zeit der Volkszählung.
²⁾ Provisorische Ergebnisse.

Insgesamt hat die Bevölkerung seit 1850 um 80 % zugenommen. Diese Vermehrung ging sehr ungleich vor sich. Deutlich sind 1880—1888 die Einflüsse der Agrarkrisis und 1910—1920 die des ersten Weltkrieges zu erkennen. In diesen Perioden wurde das Wachstum durch die Ereignisse am stärksten gehemmt. Einen um so lebhafteren Verlauf nahm dafür die Entwicklung in der Zwischenzeit. Die günstige Wirtschaftskonjunktur hatte jedoch nicht nur einen starken Geburtenüberschuss, sondern auch eine ungewöhnliche Ausländerinvasion zur Folge. In den zwanziger und dreissiger Jahren hielten Geburtenrückgang und gedrosselte Einwanderung die Vermehrungsraten nieder.

Rein zahlenmässig betrachtet, ist die Überfremdungsgefahr, die vor dem ersten Weltkrieg ein Problem erster Ordnung geworden war, vorläufig gebannt.

Weiter überhand dagegen nimmt jene Entwicklung, die Anlass zu volkswissenschaftlichen Besorgnissen geben kann: die Verstädterung. Vor neunzig Jahren wohnte kaum ein Sechzehntel der Schweizerbevölkerung in Städten mit 10 000 und mehr Einwohnern, im letzten Volkszählungsjahr 1941 aber nahezu ein Drittel. Wie nachteilig sich diese Entwicklung auf die Nachwuchsgestaltung und die Erhaltung unseres Volksbestandes auswirken muss, geht

deutlich aus der unterschiedlichen Fruchtbarkeit in Stadt und Land hervor. Werden die Mütter, die in den letzten Jahren ein Kind zur Welt brachten, nach Wohnort und durchschnittlicher Kinderzahl geschieden, dann zeigt sich, dass heute auf 100 dieser Mütter in den Städten nur 190 Kinder, in den übrigen Gemeinden dagegen über 280 entfallen. Die Verstädterung an sich bedingt schon einen beträchtlichen Geburtenausfall.

Verschiedene dieser Vorgänge lassen sich durch die nachstehende Bevölkerungsbilanz innerhalb der einzelnen Volkszählungsperioden besser verstehen, obschon im Anfang der neuen staatsrechtlichen Ordnung die statistischen Quellen noch recht spärlich flossen. So ist erst ab 1870 ein schmaler Einblick in Charakter und Struktur der Bevölkerungszunahme zu gewinnen. Nachdem sich das Blickfeld 1888 nochmals geweitet hat, sind auch Aufschlüsse über die Bewegung innerhalb des Wanderungsverkehrs erhältlich.

Bevölkerungsbilanz in den Volkszählungsperioden seit 1850.

2 Zählperioden	Wohnbevölkerung am Anfang der Periode	Geburtenüberschuss	Wanderungsgewinn			Bevölkerungszunahme	Wohnbevölkerung am Ende der Periode
			Schweizer	Ausländer	Total		
1850-1860	2 392 740	1)	1)	1)	1)	117 754	2 510 494
1860-1870	2 510 494	1)	1)	1)	1)	144 507	2 655 001
1870-1880 ²⁾	2 669 147	199 944	1)	1)	- 22 989	176 955	2 846 102
1880-1888	2 831 787	173 124	1)	1)	- 87 157	85 967	2 917 754
1888-1900	2 917 754	323 570	-52 977	127 096	74 119	397 689	3 315 443
1900-1910	3 315 443	358 608	-51 983	131 225	79 242	437 850	3 753 293
1910-1920	3 753 293	244 552	- 7 920	-109 605	-117 525	127 027	3 880 320
1920-1930	3 880 320	245 121	-77 137	18 096	- 59 041	186 080	4 066 400
1930-1941	4 066 400	194 011	61 906	- 56 614	5 292	199 303	4 265 703

¹⁾ Keine Angaben vorhanden.

²⁾ Ergebnisse auf Grund der ortsanwesenden Bevölkerung.

In den Jahren 1870-1888 wurde der Überschuss aus der natürlichen Bevölkerungsbewegung durch die Abwanderung beträchtlich, nämlich um fast ein Drittel vermindert. Da anzunehmen ist, dass trotz Krise eine, wenn auch geringe Zuwanderung stattfand, so mussten damals wohl bedeutend mehr als 100 000 Schweizer das Land verlassen haben. In den beiden folgenden Zählperioden hat diese Abwanderung nicht absolut, wohl aber verhältnismässig nachgelassen; denn es ist zu beachten, dass dieser Zeitabschnitt vier Jahre mehr als der vorausgehende umfasst und der Geburtenüberschuss zudem stark anstieg. Da gleichzeitig die Ausländer ungewöhnlich zahlreich zuströmten, nahm die Bevölkerung ausserordentlich zu. Der Kriegsausbruch setzte dieser Entwicklung ein jähes Ende. Gross war die Zahl der Ausländer, die abberufen wurden oder freiwillig heimkehrten, wie auch derer, die sich einbürgerten. Nach dem Krieg brach sich die gestaute Wanderungslust wieder freie Bahn.

Doch nach wenigen Lustren verursachten die gespannte politische Lage und die folgenden kriegerischen Ereignisse neuerdings eine radikale Wandlung. In grosser Zahl kehrten diesmal die Schweizer zurück. Fast ebensoviele Landesfremde verliessen die Schweiz, doch mehr noch wechselten das Bürgerrecht. Unterdessen sind auf der Nachwuchsseite Ereignisse eingetreten, die den Volksbestand ernstlich gefährden.

All diese Vorgänge verursachten in der Altersstruktur der Wohnbevölkerung einen so starken Wandel, dass sich die genaue Entwicklungslinie im demographischen Geschehen der Schweiz heute nur mehr schwer erkennen lässt. Daher sind Einfluss und Bedeutung auch dieser Veränderungen kurz zu untersuchen. Bildet der Altersaufbau eines Volkes eine Pyramide, die treppenförmig nach oben abnimmt, dann spricht man von einer jungen, wachsenden oder progressiven Bevölkerung. Allein schon infolge mannigfacher äusserer Einflüsse gestalten sich die Altersstufen wenig regelmässig. Krieg, Epidemien, Ein- und Auswanderung usw. drücken dieser Struktur oft Spuren auf, die noch nach Generationen sichtbar sind. Zu den altgewohnten Störungen dieser Entwicklung trat nun in jüngster Vergangenheit eine weitere hinzu, die an die Wurzeln des Reproduktionspotentials greift und daher von besonders gravierender Bedeutung ist.

Zu Beginn dieses Jahrhunderts setzte ein Geburtenrückgang ein, der bis zum Jahre 1940 immer bedrohlichere Ausmasse annahm. Die ursprüngliche Form der Altersstruktur, die Pyramide, hat in der Folge immer mehr die Gestalt einer Birne angenommen. Wie weit dieser Prozess fortgeschritten ist, lässt sich anhand der beigegebenen zahlenmässigen wie graphischen Darstellungen, die sich auf die Volkszählungsergebnisse und die fortgeschriebenen Angaben seit 1900 stützen, deutlich verfolgen.

In grossen Zügen orientiert vorerst die nachstehende Übersicht über die Gestaltung des Nachwuchses, der Erwerbsklassen und der Schichten im Rentenalter.

3 Jahre	Absolute Zahl der Einwohner im Alter von .. Jahren				Von 1000 Einwohnern entfielen auf die Altersgruppe		
	0—19	20—64	65 u. mehr	Total	0—19	20—64	65 u mehr
1900	1 343 950	1 778 227	193 266	3 315 443	405,4	536,3	58,3
1910	1 529 760	2 005 755	217 778	3 753 293	407,6	534,4	58,0
1920	1 470 195	2 183 163	226 962	3 880 320	378,9	562,6	58,5
1930	1 361 513	2 425 082	279 805	4 066 400	334,8	596,4	68,8
1940 ¹⁾	1 284 832	2 605 667	347 988	4 237 887	303,2	614,9	81,9
1942 ¹⁾	1 286 151	2 638 105	370 175	4 294 431	299,5	614,3	86,2

¹⁾ Fortgeschriebene Ergebnisse.

In der relativ kurzen Zeitspanne von vier Dezennien haben die Jungen von ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung, der sich 1900 noch auf zwei Fünftel belief und damit ein solides Fundament bildete, den vierten Teil eingebüsst. In ökonomischer Hinsicht verläuft diese Entwicklung für die Mittelschicht augenblicklich sehr günstig. Sie wird durch den Geburtenschwund stärker entlastet als durch die Forderungen des Alters belastet. Dieser Vorteil wird allerdings nur von kurzer Dauer sein und bald — nach zwei bis drei Dezennien — in sein Gegenteil umschlagen.

Eindrucksvoll wird dieser Wandel in der Altersstruktur durch die erwähnten graphischen Darstellungen wiedergegeben; die grössere Altersgliederung und die Ausscheidung nach Geschlecht lassen zudem einige aufschlussreiche Details erkennen. Im Jahre 1940 war der Fortpflanzungswille am stärksten gedrosselt. Alle Altersklassen bis Ende der Dreissigerjahre, bei den Frauen sogar bis Mitte der Vierzigerjahre, waren damals stärker besetzt als die unterste Lebensstufe (0 bis 4 Jahre), deren Anteil an der Gesamtbevölkerung sich sogar etwas unter dem der 40- bis 44-jährigen bewegte, obschon er vier Dezennien zuvor noch doppelt so gross war. Aber auch die übrigen Jugendaltersklassen hatten während dieser Zeit an zahlenmässiger Bedeutung stark eingebüsst. Insgesamt ist nämlich die Quote der 0- bis 14-jährigen von fast einem Drittel auf wenig mehr als ein Fünftel gesunken. Schwächere Ausfälle verzeichneten noch die Jahrgänge bis Mitte der Zwanzigerjahre. Dadurch hatte sich der Schwerpunkt der Bevölkerung nach oben verschoben. Mit ihrer unveränderten verhältnismässigen Vertretung bildete die Altersklasse der 25- bis 29-jährigen die Drehscheibe. Je älter die Jahrgänge, um so mehr waren mit wenigen Ausnahmen die Anteilssätze gestiegen. So belief sich zum Beispiel diese Zunahme bei den 30- bis 34-jährigen auf nur 20 %, bei den Personen im Alter von 80 und mehr Jahren dagegen auf fast 70 %.

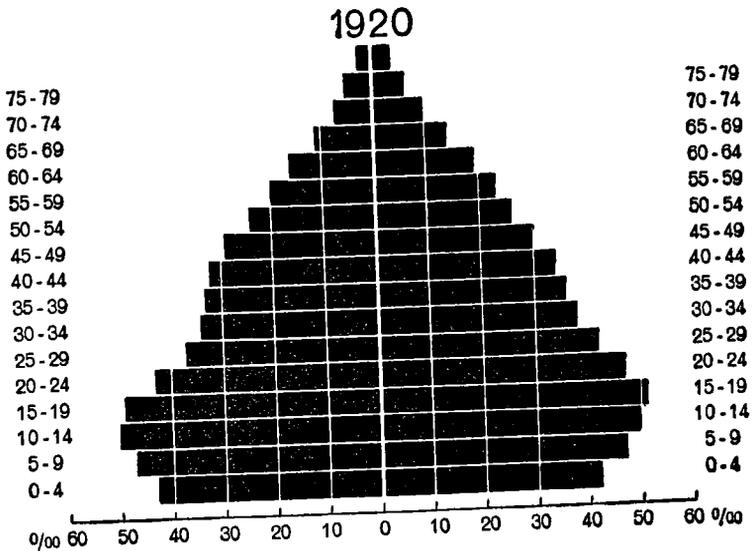
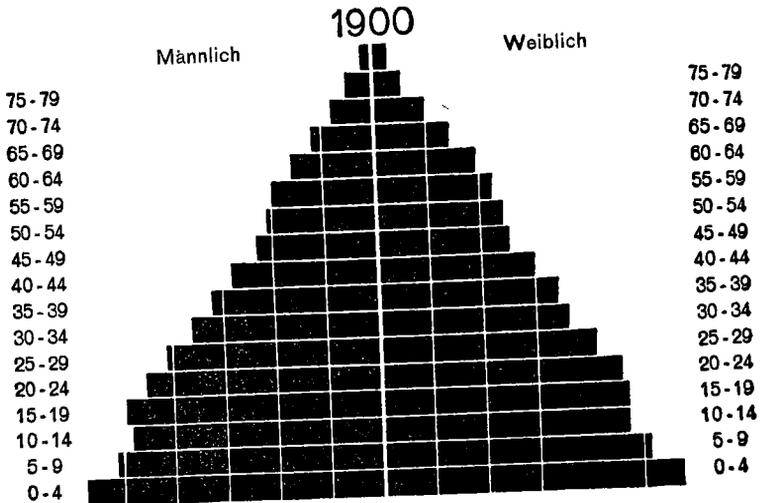
Am eben gezeigten Bild vermochte die Geburtenzunahme der Jahre 1941 und 1942 nur wenig zu ändern, denn so ungewöhnlich dieser Anstieg auch war, so kam die Geborenenzahl doch erst 1942 dem Mindestsoll zur Erhaltung des heutigen Volksbestandes nahe. Da nun die neuesten Ergebnisse zum Teil nur dank einer ausserordentlich hohen Heiratswelle, die zwangsläufig verebnen wird, zustande kam, so ist man tatsächlich vom gesteckten Ziel, den Volksbestand zu wahren, noch weit entfernt. Es bedarf dazu eines viel ausgeprägteren Gesinnungswechsels als er bisher zutage trat.

Altersgliederung nach Jahrfünftklassen und Geschlecht seit 1900.

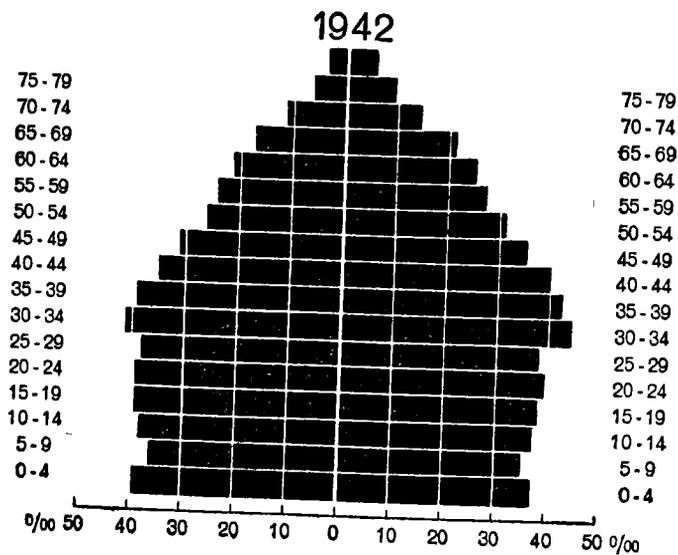
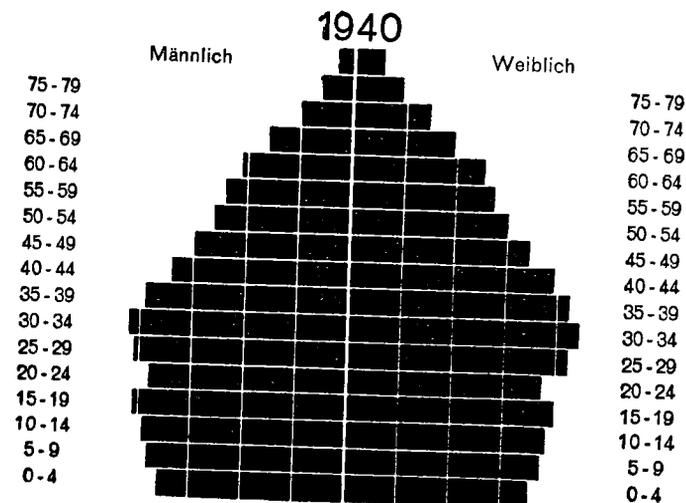
4 Alter in Jahren	Absolute Zahlen				Auf 1000 der Gesamtbevölkerung			
	1900	1920	1940 ¹⁾	1942 ¹⁾	1900	1920	1940 ¹⁾	1942 ¹⁾
Männliches Geschlecht								
0-4	189 421	166 377	154 111	166 111	57,1	42,9	36,4	38,7
5-9	168 614	183 289	160 701	156 387	50,9	47,2	37,9	36,4
10-14	156 879	195 731	163 383	161 596	47,3	50,4	38,6	37,6
15-19	159 167	190 629	173 013	168 207	48,0	49,1	40,8	39,2
20-24	147 556	165 049	160 654	167 907	44,5	42,5	37,9	39,1
25-29	137 246	142 621	174 720	164 810	41,4	36,8	41,2	38,2
30-34	118 208	130 970	175 904	177 596	35,6	33,7	41,5	41,4
35-39	107 380	129 410	163 302	166 750	32,4	33,3	38,5	38,8
40-44	92 527	125 678	144 933	152 069	27,9	32,4	34,2	35,4
45-49	75 564	111 760	125 459	130 874	22,8	28,8	29,6	30,5
50-54	69 069	93 016	111 073	113 397	20,8	24,0	26,2	26,4
55-59	64 539	79 007	102 435	103 081	19,5	20,4	24,2	24,0
60-64	52 354	60 486	89 212	89 685	15,8	15,6	21,1	20,9
65-69	38 825	41 890	67 235	71 896	11,7	10,7	15,9	16,7
70-74	26 832	28 388	43 676	45 850	8,1	7,3	10,3	10,7
75-79	15 177	17 402	25 160	26 935	4,6	4,5	5,9	6,3
80 u. mehr	7 667	9 920	13 588	14 739	2,3	2,6	3,2	3,4
Total	1 627 025	1 871 123	2 048 559	2 077 390	490,7	482,2	483,4	483,7
Weibliches Geschlecht								
0-4	188 811	162 489	148 934	160 482	56,9	41,9	35,1	37,4
5-9	168 159	180 774	155 100	151 175	50,7	46,6	36,6	35,2
10-14	156 554	194 634	159 774	157 496	47,2	50,2	37,7	36,7
15-19	156 345	196 272	169 816	164 697	47,2	50,6	40,1	38,3
20-24	153 236	183 607	158 451	165 694	46,2	47,3	37,4	38,6
25-29	136 464	162 209	177 785	164 279	41,2	41,8	42,0	38,3
30-34	119 937	145 824	187 909	187 224	36,2	37,6	44,3	43,6
35-39	111 093	137 624	178 865	180 269	33,5	35,5	42,2	42,0
40-44	98 289	133 494	163 871	170 779	29,6	34,4	38,7	39,8
45-49	81 129	117 644	143 482	149 903	24,5	30,3	33,9	34,9
50-54	78 073	101 525	127 031	131 081	23,6	26,1	30,0	30,5
55-59	73 616	90 021	115 555	117 505	22,2	23,2	27,3	27,4
60-64	61 947	73 218	105 026	105 702	18,7	18,9	24,7	24,6
65-69	45 825	52 323	81 798	88 094	13,8	13,5	19,3	20,5
70-74	31 718	38 515	57 417	59 891	9,6	9,9	13,5	13,9
75-79	17 809	24 140	36 085	38 485	5,4	6,2	8,5	9,0
80 u. mehr	9 413	14 884	22 429	24 285	2,8	3,8	5,3	5,6
Total	1 688 418	2 009 197	2 189 328	2 217 041	509,3	517,8	516,6	516,3
Beide Geschlechter	3 315 443	3 880 320	4 237 887	4 294 431	1000,0	1000,0	1000,0	1000,0

¹⁾ Fortgeschriebene Ergebnisse.

Altersaufbau der schweizerischen Bevölkerung



Altersaufbau der schweizerischen Bevölkerung



b. *Ehe, Geburt und Tod seit 1871.*

aa. Allgemeiner Überblick.

Der Ordnung des Zivilstandswesens durch Bundesgesetz vom 24. Dezember 1874 — in Kraft seit 1. Januar 1876 — blieb es vorbehalten, eine öffentlich-rechtliche Institution zu schaffen, die auf Grund gegebener einheitlicher Normen ermöglichte, zuverlässige Angaben für diese Statistik zu liefern. Wohl erschienen seit 1870 — erstmals für das Jahr 1867 — periodisch Jahrespublikationen, doch waren die Befunde anfänglich noch recht lückenhaft und wenig einwandfrei. Wenn der nachstehende retrospektive Vergleich trotz der erwähnten Mängel doch bis ins Jahr 1871 zurückführt, so deshalb, weil für das Jahr fünf 1871—1875 immerhin brauchbare Gesamtangaben über die Eheschliessungen, Geburten und Sterbefälle vorliegen.

Normalerweise ist die Kurve der Heiratshäufigkeiten in der Schweiz mässigen Schwankungen unterworfen. Deutlich eingezeichnet sind allerdings die Spuren der Kriegs- und ausserordentlichen Krisenzustände mit den entsprechenden Reaktionen.

Soweit die Mortalitätsverhältnisse zurückverfolgt werden können, zeigt sich, dass sie sich bis heute fast ununterbrochen besserten. Da der Geburtenrückgang erst zu Beginn dieses Jahrhunderts einsetzte und dann noch längere Zeit geringer als die Sterblichkeitsabnahme war, gestaltete sich die Bilanz der natürlichen Bevölkerungsbewegung um die Jahrhundertwende andauernd günstiger. Doch schon vor dem ersten Weltbrand, vollends aber während und nach diesem, trat eine Wandlung ein. Die Geburtenhäufigkeit sank zusehends rascher, und bald war der Rückgang der Mortalität überflügelt, so dass sich der Überschuss immer mehr verflüchtigte, bis das Jahr 1941 eine neue Wendung brachte. Wohl verminderte sich trotz ständiger Veralterung die allgemeine Sterbeziffer weiter; zeigten die letzten Jahre doch Mortalitätsverhältnisse an, wie sie in der Schweiz nie günstiger waren. Da aber nach dem ersten Viertel 1941 die Geburtenkurve unvermittelt steil anstieg, rief diese gegensätzliche Entwicklung eine doppelt kräftige Reaktion beim Geburtenüberschuss hervor und führte zu einem Ergebnis, das seit zwei Dezennien nicht mehr erreicht wurde.

Bevölkerungsbewegung seit 1871

5 Jahre	Absolute Zahlen				Auf 1000 Einwohner			
	Heiraten	Lebend- geborene	Gestorbene	Geburten- überschuss	Hei- raten	Lebend- ge- borene	Ge- storbene	Ge- burten- über- schuss
1871	19 514	77 633	74 002	3 631	7,3	29,0	27,6	1,4
1872	21 212	80 329	59 758	20 571	7,9	29,8	22,2	7,6
1873	20 649	80 572	61 676	18 896	7,7	29,7	22,7	7,0
1874	22 655	83 051	60 845	22 206	8,3	30,4	22,3	8,1
1875	24 629	87 579	66 113	21 466	9,0	31,8	24,0	7,8
1876	22 376	90 786	66 819	23 967	8,1	32,8	24,1	8,7
1877	21 871	89 244	65 353	23 891	7,9	32,0	23,5	8,5
1878	20 590	87 833	65 311	22 522	7,3	31,3	23,3	8,0
1879	19 450	86 180	63 651	22 529	6,9	30,5	22,6	7,9
1880	19 413	84 165	62 223	21 942	6,8	29,6	21,9	7,7
1881	19 425	85 142	63 979	21 163	6,8	29,8	22,4	7,4
1882	19 414	82 689	62 849	19 840	6,8	28,9	21,9	7,0
1883	19 696	81 974	58 733	23 241	6,9	28,5	20,4	8,1
1884	19 898	81 571	58 301	23 270	6,9	28,3	20,2	8,1
1885	20 105	80 349	61 548	18 801	6,9	27,7	21,3	6,4
1886	20 080	80 763	60 061	20 702	6,9	27,8	20,7	7,1
1887	20 646	81 287	58 939	22 348	7,1	27,9	20,2	7,7
1888	20 706	81 098	58 229	22 869	7,1	27,7	19,9	7,8
1889	20 691	81 176	59 715	21 461	7,0	27,6	20,3	7,3
1890	20 836	78 548	61 805	16 743	7,1	26,6	20,9	5,7
1891	21 264	83 596	61 183	22 413	7,2	28,2	20,6	7,6
1892	21 884	83 125	57 178	25 947	7,3	27,7	19,0	8,7
1893	21 884	84 897	61 059	23 838	7,2	27,9	20,1	7,8
1894	22 188	84 142	61 885	22 257	7,2	27,3	20,1	7,2
1895	22 682	84 973	59 747	25 226	7,3	27,3	19,2	8,1
1896	23 784	88 428	56 096	32 332	7,5	28,1	17,8	10,3
1897	24 954	90 078	56 399	33 679	7,8	28,3	17,7	10,6
1898	25 114	91 793	58 914	32 879	7,8	28,5	18,3	10,2
1899	25 412	94 472	57 591	36 881	7,8	29,0	17,7	11,3
1900	25 537	94 316	63 606	30 710	7,7	28,6	19,3	9,3
1901	25 378	97 028	60 018	37 010	7,6	29,0	18,0	11,0
1902	25 078	96 481	57 702	38 779	7,4	28,5	17,0	11,5
1903	25 283	93 824	59 626	34 198	7,4	27,4	17,4	10,0
1904	25 502	94 867	60 857	34 010	7,3	27,3	17,5	9,8
1905	26 272	94 653	61 800	32 853	7,5	26,9	17,6	9,3

Schluss folgende Seite

5 Jahre	Absolute Zahlen				Auf 1000 Einwohner			
	Heiraten	Lebend- geborene	Gestorbene	Geburten- überschuss	Hei- raten	Lebend- ge- borene	Ge- storbene	Ge- burten- über- schuss
1906	27 298	95 595	59 204	36 391	7,7	26,9	16,6	10,3
1907	27 660	94 508	59 252	35 256	7,7	26,2	16,4	9,8
1908	27 634	96 245	57 697	38 548	7,6	26,4	15,8	10,6
1909	27 470	94 112	59 416	34 696	7,4	25,5	16,1	9,4
1910	27 346	93 514	56 498	37 016	7,3	25,0	15,1	9,9
1911	27 809	91 320	59 619	31 701	7,4	24,2	15,8	8,4
1912	27 843	92 196	54 102	38 094	7,3	24,2	14,2	10,0
1913	26 841	89 757	55 427	34 330	6,9	23,2	14,3	8,9
1914	22 245	87 330	53 629	33 701	5,7	22,4	13,8	8,6
1915	19 527	75 545	51 524	24 021	5,0	19,5	13,3	6,2
1916	22 251	73 660	50 623	23 037	5,7	18,9	13,0	5,9
1917	23 254	72 065	53 306	18 759	6,0	18,5	13,7	4,8
1918	26 117	72 658	75 034	2 376	6,7	18,7	19,3	-0,6
1919	30 751	72 125	54 932	17 193	7,9	18,6	14,2	4,4
1920	34 975	81 190	55 992	25 198	9,0	20,9	14,4	6,5
1921	32 624	80 808	49 518	31 290	8,4	20,8	12,7	8,1
1922	30 063	76 290	50 292	25 998	7,8	19,7	13,0	6,7
1923	29 561	75 551	45 983	29 568	7,6	19,4	11,8	7,6
1924	28 510	73 508	48 988	24 520	7,3	18,9	12,6	6,3
1925	28 110	72 570	47 877	24 693	7,2	18,5	12,2	6,3
1926	28 079	72 118	46 452	25 666	7,1	18,3	11,8	6,5
1927	28 585	69 533	49 202	20 331	7,2	17,5	12,4	5,1
1928	30 050	69 594	48 063	21 531	7,5	17,4	12,0	5,4
1929	31 238	69 006	50 438	18 568	7,8	17,1	12,5	4,6
1930	32 132	69 855	46 939	22 916	7,9	17,2	11,6	5,6
1931	32 269	68 249	49 414	18 835	7,9	16,7	12,1	4,6
1932	31 959	68 650	49 911	18 739	7,8	16,7	12,2	4,5
1933	31 969	67 509	47 181	20 328	7,8	16,4	11,4	5,0
1934	32 492	67 277	46 806	20 471	7,8	16,3	11,3	5,0
1935	30 495	66 378	50 233	16 145	7,3	16,0	12,1	3,9
1936	29 633	64 966	47 650	17 316	7,1	15,6	11,4	4,2
1937	30 394	62 480	47 274	15 206	7,3	14,9	11,3	3,6
1938	31 031	63 790	48 576	15 214	7,4	15,2	11,6	3,6
1939	31 513	63 837	49 484	14 353	7,5	15,2	11,8	3,4
1940	32 472	64 115	50 759	13 356	7,7	15,2	12,0	3,2
1941	36 130	71 926	47 336	24 590	8,5	16,9	11,1	5,8
1942	36 820	78 875	46 928	31 947	8,6	18,4	11,0	7,4
1943	35 694	83 049	47 409	35 640	8,3	19,2	11,0	8,2

bb. Eheschliessungen.

Im Vergleich zu andern Ländern unseres Kulturkreises ist die Heiratshäufigkeit in der Schweiz relativ niedrig. Mit Schweden und Norwegen verzeichnet unser Land die geringsten spezifischen Heiratsziffern.

In normalen Zeiten werden in der Schweiz 7 bis 8 Heiraten auf 1000 Einwohner geschlossen. Den tiefsten Stand erreichte die Heiratshäufigkeit mit 5 ‰ im Kriegsjahr 1915, den höchsten im unmittelbaren Nachkriegsjahr 1920 mit 9 ‰. Die Ursachen dieser Abweichungen sind klar. In den Kriegswirren hatte sich eine grosse Menge Heiratsfreudiger gestaut, deren Hemmungen nach Friedensschluss durch eine ungewöhnliche wirtschaftliche Scheinblüte dann rasch überwunden wurden. Nur einmal, nämlich im Jahre 1875, war in der Schweiz eine Heiratswelle im Ausmass derjenigen von 1920 aufgetreten; aber auch sie wurde durch ausserordentliche Umstände herbeigeführt. Sie war zweifellos die Auswirkung der im Jahre 1874 durch Bundesverfassung (Art. 54) und durch Bundesgesetz «betreffend den Zivilstand und die Ehe» verfügten Aufhebung aller Beschränkungen «aus kirchlichen oder ökonomischen» und «polizeilichen Gründen».

Da nun die Heiratsfrequenz im Mittel 1941/43 mit 8,4 ‰ nicht viel geringer war als in den beiden genannten Rekordjahren, so müssen auch die heutigen Ergebnisse durch Gründe besonderer Art veranlasst worden sein, und zwar um so mehr, als im ersten Weltkrieg die Heiratskurve unter ähnlichen äussern Umständen völlig entgegengesetzt verlief. Die ausserordentlich unterschiedlichen Abschlüsse in den Heiratsbilanzen zwischen damals und heute lassen sich zurückführen auf die ungleichartige Wirtschaftslage, den ungleichen Ausländerbestand, nicht zuletzt aber auf die Lohn- und Verdienstaussgleichskassen, die zur Existenzsicherung der Wehrmannsfamilien geschaffen wurden.

**Zu- und Abgang an Ehen seit 1880 im Verhältnis zum Gesamtbestand an Ehe-
frauen.**

6 a Volks- zählungen	Bestand an Ehefrauen	Ehe- schliessungen	Ehelösungen			Zugang an Ehen
			durch Tod	durch Scheidung	Total	
Absolute Zahlen ¹⁾						
1880	460 998	19 425	16 954	926	17 880	1 545
1888	470 163	20 720	17 215	878	18 093	2 627
1900	539 598	25 351	17 459	1 062	18 521	6 830
1910	624 325	27 617	18 096	1 549	19 645	7 972
1920	668 841	32 103	17 998	2 076	20 074	12 029
1930	763 681	31 899	18 895	2 838	21 733	10 166
1941	870 000 ²⁾	34 234	19 185	3 086	22 271	11 963
Auf 1000 Ehefrauen ¹⁾						
1880	460 998	42,1	36,8	2,0	38,8	3,3
1888	470 163	44,1	36,6	1,9	38,5	5,6
1900	539 598	47,0	32,4	2,0	34,4	12,6
1910	624 325	44,2	29,0	2,5	31,5	12,7
1920	668 841	48,0	26,9	3,1	30,0	18,0
1930	763 681	41,8	24,8	3,7	28,5	13,3
1941	870 000 ²⁾	39,3	22,1	3,5	25,6	13,7

¹⁾ Im Durchschnitt der vier Jahre um die Volkszählungen; für 1941 die Periode 1939/42.
²⁾ Geschätzte Zahl.

Im Rahmen einer Gewinn- und Verlustrechnung über Zu- und Abgang an Ehen nehmen die Scheidungen einen untergeordneten Rang ein. Ihre jährlich wiederkehrende Zahl hat zwar seit 1880 um 2200 oder 230 % zugenommen, wobei aber zu beachten ist, dass auch der Bestand an Ehen sich nahezu verdoppelt hat. Immerhin verbleibt trotzdem noch eine ansehnliche Zunahme von 75 %.

Zu- und Abgang an Ehen seit 1881 im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung.

6 b	Absolute Zahlen					Auf 1000 Einwohner					
	Jahresmittel	Eheschliessungen	Ehelösungen			Zugang an Ehen	Eheschliessungen	Ehelösungen			Zugang an Ehen
			durch Tod	durch Scheidung	Total			durch Tod	durch Scheidung	Total	
1881/85	19 708	16 806	927	17 733	1 975	6,9	5,9	0,3	6,2	0,7	
1886/90	20 592	17 190	882	18 072	2 520	7,0	5,9	0,3	6,2	0,8	
1891/95	21 980	17 251	898	18 149	3 831	7,2	5,7	0,3	6,0	1,2	
1896/00	24 960	17 026	1 040	18 066	6 894	7,7	5,3	0,3	5,6	2,1	
1901/05	25 502	17 640	1 153	18 793	6 709	7,4	5,1	0,3	5,4	2,0	
1906/10	27 482	18 042	1 490	19 532	7 950	7,5	4,9	0,4	5,3	2,2	
1911/15	24 853	17 772	1 536	19 308	5 545	6,5	4,6	0,4	5,0	1,5	
1916/20	27 470	19 781	1 824	21 605	5 865	7,1	5,1	0,5	5,6	1,5	
1921/25	29 774	17 427	2 087	19 514	10 260	7,7	4,5	0,5	5,0	2,7	
1926/30	30 017	18 229	2 543	20 772	9 245	7,5	4,6	0,6	5,2	2,3	
1931/35	31 837	19 085	2 988	22 073	9 764	7,7	4,6	0,7	5,3	2,4	
1936/40	31 009	19 339	3 215	22 554	8 455	7,4	4,6	0,8	5,4	2,0	
1936	29 633	18 922	3 219	22 141	7 492	7,1	4,5	0,8	5,3	1,8	
1937	30 394	18 646	3 379	22 025	8 369	7,3	4,5	0,8	5,3	2,0	
1938	31 031	19 378	3 390	22 768	8 263	7,4	4,6	0,8	5,4	2,0	
1939	31 513	19 865	2 996	22 861	8 652	7,5	4,7	0,7	5,4	2,1	
1940	32 472	19 882	3 093	22 975	9 497	7,7	4,7	0,7	5,4	2,3	
1941	36 130	18 701	3 066	21 767	14 363	8,5	4,4	0,7	5,1	3,4	
1942	36 820	18 290	3 190	21 480	15 340	8,6	4,3	0,7	5,0	3,6	

Zahlenmässig viel bedeutsamer als die Ehescheidungen sind die Ehelösungen durch Tod eines Gatten. Die Mortalität hat sich derart ungewöhnlich gebessert, dass heute verhältnismässig mehr als ein Drittel weniger Ehen durch den Tod aufgelöst werden als vor sechzig Jahren, was dazu beitrug, dass selbst in Zeiten grösster wirtschaftlicher Depression der Gesamtbestand an Ehen ständig zunahm.

cc. Geburten.

Der viel besprochene Geburtenrückgang setzte nach der Jahrhundertwende ein. Alle vorausgegangenen Schwankungen in der Geburtenhäufigkeit waren kurzfristiger Natur und im wesentlichen durch Ereignisse ausserordentlicher Art bedingt. Durchschnittlich wurden damals rund 29 Kinder auf 1000 Einwohner lebend geboren. In den Jahren 1874 bis 1879 belief sich die Geburtenhäufigkeit aber auf 30,4 bis 32,8‰. Diese erhöhte Frequenz war zweifellos eine Folge der stark gestiegenen Heiratshäufigkeit in den Jahren 1874—1877. Umgekehrt war die Geburtendepression in der zweiten Hälfte der achtziger und ersten Hälfte der neunziger Jahre bedingt durch die be-

kannte Agrarkrisis, die die Heiratsziffern fast ein Jahrzehnt lang unter 7 ‰ drückte.

Infolge der Altersumschichtung und Vermehrung der schweizerischen Wohnbevölkerung wird der Geburtenausfall durch die absoluten Zahlen sehr unvollständig wiedergegeben. Nach ihnen würde er sich zum Beispiel in der Periode 1899—1901 bis 1940 auf nur ein Drittel belaufen, nach den in Tabelle 5 aufgeführten Relativzahlen dagegen auf 47 ‰. Am zutreffendsten wird die Nachwuchsgestaltung jedoch durch die ehelichen — der Beitrag lediger Mütter ist in der Schweiz unerheblich — Fruchtbarkeitsziffern erfasst. Nach dieser Berechnungsart, deren Ergebnisse in nachstehender Tabelle enthalten sind, trat sogar eine Senkung von 53 ‰ ein.

Eheliche Fruchtbarkeit seit 1899/01.

7 Jahre	Ehefrauen ¹⁾	Ehelich Lebendgeborene	
		absolut	auf 1000 Ehefrauen ¹⁾
1899/01	342 450	91 042	265,9
1909/11	400 922	88 780	221,4
1919/21	404 507	74 697	184,7
1929/31	447 293	66 104	147,8
1932/35	466 618	64 716	138,7
1936/40	485 793	61 499	126,6
1937	482 944	60 185	124,6
1938	485 852	61 558	126,7
1939	489 114	61 616	126,0
1940	492 994	61 656	125,1
1941	498 430	69 215	138,9
1942	505 386	76 169	150,7

¹⁾ Im Alter von 15 bis 44 Jahren.

Der Geburtenrückgang hatte bis ins erste Viertel 1941 immer katastrophalere Ausmasse angenommen; schon seit vielen Jahren gehörte deshalb die Schweiz mit zu den Ländern, die das grösste Geburtentief in Europa bildeten. Dann aber trat sozusagen mit einem Schlage die Wendung ein. Unvermittelt stieg die Geburtenkurve steil an. In den neun Monaten bis zum Jahresende wurden gleich 8600 mehr Kinder geboren als in der entsprechenden Periode des Vorjahres, während dagegen in den drei vorausgegangenen Monaten noch mehr als 1000 ausgefallen waren. Welche Ursachen lagen nun dieser Wandlung zugrunde, die genau im August 1940, im zwölften Kriegsmonat, einsetzte, also in Zeiten der Unsicherheit, der Sorge und Bedrängnis?

Die geringste Fruchtbarkeit wurde im Jahre 1940 mit 125 Kindern auf 1000 Ehefrauen registriert. In den letzten beiden Jahren ist diese Ziffer sprunghaft auf 139 und 151 gestiegen. Dadurch wurden wieder Fruchtbarkeitsverhältnisse ausgewiesen, wie sie um 1930 herrschten. Was bedeutet nun dieser Geburten Erfolg? Im Rahmen dieses Berichtes orientiert darüber am

besten die trotz ihrer Mängel aufschlussreiche Reproduktionsziffer. Sie sagt aus, dass erst die Nachwuchsgestaltung von 1943 genugte, um wenigstens den Volksbestand zu wahren; 1941 fehlten noch 10 und 1940 sogar 20 % zu diesem minimalen Erfordernis. Dabei ist zu beachten, dass die Heiratswelle der letzten Jahre diesen Koeffizienten bestimmt übermässig hoch trieb. Seit 1937 sind nämlich über das Heiratstief von 1936 hinaus rund 27 000 mehr Ehen geschlossen worden. Selbst bei gleichbleibender Fruchtbarkeitsziffer musste daher die Geburtenkurve ansehnlich steigen.

Ist die Gesamtlage zu beurteilen, dann darf im ferneren nicht übersehen werden, dass den «fruchtbaren» Jahren 1941—1943 anomale kriegs- und krisenbedingte Zustände vorausgingen, die keine Grundlage zur Bestimmung einer Entwicklungslinie bilden. Wenn daher als Ausgangsbasis die Ergebnisse des Jahres 1935 herangezogen werden, nach welchem nämlich der krisenbedingte Geburtenrückgang sturzartig einsetzte, dann ergibt eine Geburtenerfolgsbilanz — unter gleichzeitiger Berücksichtigung der aus den Mehrheiraten hervorgegangenen Kinder —, dass der krisen- und kriegsbedingte Ausfall 1936—1940 erst 1943 ausgemerzt wurde.

Eine optimistische Beurteilung der Bevölkerungslage fällt besonders schwer angesichts des Verlaufes der Geburtenkurve bei den selbständigen Landwirten. Diese Berufsgruppe, die anerkanntermassen die Kernsubstanz für die Bestandserhaltung eines Volkes bildet, ist nämlich gegenüber 1932—1935 immer noch mit insgesamt 12 000 Kindern im Rückstand. Wenn man zu allem bedenkt, auf welcher labiler Grundlage die gegenwärtige Bevölkerungsentwicklung zum grossen Teil fusst mit der Rustungskonjunktur, den Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, den Lohn- und Verdienstaugleichskassen, der Wandlung in der Altersstruktur der Ehefrauen usw., dann ist in der Beurteilung der gegenwärtigen bevölkerungspolitischen Situation der Schweiz alle Vorsicht geboten. Jedenfalls ist es heute noch verfrüht, von einem Wandel in der gesinnungsmässigen Einstellung zum Nachwuchsproblem zu sprechen.

Ein besonderer, sehr bedeutsamer Erfolg auf demographischem Gebiet lässt sich nun aber keineswegs absprechen, nur ist er anderer Natur, als gemeinhin angenommen wird, und nicht aus nächster Vergangenheit zu erkennen. Ausserordentlich viel ist nämlich heute dadurch erreicht worden, dass es gelang, den vom ersten Weltkrieg her bekannten Einbruch in die Bevölkerungsbewegung schon in seinen Anfängen aufzuhalten, auszugleichen und überdies noch den krisenbedingten Ausfall der unmittelbaren Vorkriegszeit aufzuholen.

dd. Sterbefälle.

Im Durchschnitt der Jahre 1876/80 — für welche Periode die erste schweizerische Sterbetafel erstellt wurde — starben in der Schweiz 64 700 Personen oder 23,1 ‰ der Wohnbevölkerung, in den Jahren 1933/37, die der letzten Sterbetafel zugrunde liegen, jedoch nur mehr 47 800 oder 11,5 ‰. Wie bei

den Geburten sind auch hier wegen der Altersumschichtung und Bevölkerungsvermehrung die absoluten und relativen Zahlen von unterschiedlichem Aus-sagewert. Während die allgemeine Sterbeziffer in der genannten Zeitspanne sich um 50 % verminderte, sank die Gestorbenenzahl «nur» um ein Viertel, weil sich gleichzeitig die Bevölkerung um fast die Hälfte vermehrte. Dem wirklichen Verlauf der Sterbekurve kommen die nachstehenden spezifischen Untersuchungen in einigen ausgewählten Altersjahren auf Grund der Volkssterbetafeln am nächsten, denn durch sie wird der Einfluss sowohl der Bevölkerungsvermehrung wie des Strukturwandels ausgeschaltet.

Abnahme der Mortalität seit 1876/80 bis 1933/37 in Prozent.

Erfüllte Altersjahre	Männliches Geschlecht	Weibliches Geschlecht
0	74	76
1	79	83
10	69	75
15	56	68
20	55	62
30	65	66
40	58	64
50	44	53
60	31	45
75	21	31

Wohl infolge der im allgemeinen mässigeren Lebensweise, doch auch deswegen, weil die Frau der Berufs- und Unfallsgefahr, dem Existenzkampf überhaupt weniger ausgesetzt ist, verzeichnet sie in allen Altersschichten eine erheblichere Lebensverlängerung als der Mann. Die Gliederung nach dem Alter zeigt für die Kleinkinder eine Sterbekurve, die äusserst günstig verläuft. In weniger als sechs Dezennien hat sich deren Mortalität, die früher allerdings enorm hoch war, um 70, 80 und mehr Prozent gesenkt. Mit zunehmendem Alter reduziert sich dieser Gewinn wohl beträchtlich, aber selbst bei den 75jährigen beläuft er sich noch auf 20 und 30 %. Nach den bis jetzt vorliegenden provisorischen spezifischen Berechnungen müssen sich die Mortalitätsverhältnisse bis zum Jahre 1943 weiterhin wesentlich verbessert haben.

Unterschiedliche Verminderung in der Sterblichkeit und Geburtenrückgang liessen an Stelle der Frühsterblichkeit das Greisensterben treten. Welcher Wandel sich hier vollzog, beleuchtet die nachstehende Gruppierung.

Gestorbene nach Altersklassen im Jahresmittel 1871/80 und 1939/42.

8 Alter in Jahren	Absolute Zahlen		Promilleverteilung	
	1871/80	1939/42	1871/80	1939/42
Unter 1. . . .	16 354	2 915	253	60
1-4	5 435	828	84	17
0-4	21 789	3 743	337	77
5-19.	4 300	1 396	67	29
20-39.	8 072	3 996	125	82
40-59.	10 883	8 956	169	184
60-69.	8 578	10 542	133	217
70 und mehr	10 953	19 993	169	411
Total	64 575	48 626	1000	1000

Vor sechs bis sieben Dezennien wurde jährlich noch ein Drittel aller Todesopfer von den 0- bis 4jährigen gefordert, heute nur mehr ein Dreizehtel. Dagegen vermehrte sich der relative Anteil der Greise beim grossen Abruf um das Zweieinhalbfache.

ee. Geburtenüberschuss.

Im Jahre 1940 erreichte der Geburtenüberschuss mit 13 400 oder 3,2 auf 1000 Einwohner einen Tiefstand, der nur in den Jahren 1871 und 1918 unterboten wurde, als schwere Epidemien unser Land heimsuchten. Trotzdem stellen diese 3,2 ‰ das Ergebnis über den Verlauf der natürlichen Bevölkerungsbewegung infolge der vielfach erwähnten Wandlung in der Altersstruktur immer noch viel zu günstig dar. Wird nämlich der Geburtenüberschuss unter Berücksichtigung der spezifischen Fruchtbarkeits- und Sterblichkeitsverhältnisse «bereinigt», dann zeigt sich für 1940 und die früheren Jahre, dass nicht nur kein Überschuss, sondern schon längst ein Defizit bestand, das immer bedrohlicheren Umfang annahm. Dieser getarnte Sterbefallüberschuss musste schon vor rund anderthalb Dezennien festgestellt werden. Wenn er bis heute noch nicht unmittelbar sichtbar wurde, so liegt das daran, weil das Geburtenvolumen durch eine übermässig vertretene Zahl von Ehefrauen im Fruchtbarkeitsalter gleichsam künstlich gestützt wird. Zum besseren Verständnis sei nur daran erinnert, dass die Frauen der stärksten Geburtsjahrgänge — von der Jahrhundertwende bis 1914 — noch im Alter unter 45 Jahren stehen, der nachrückende Ersatz aber zahlenmässig immer kleiner wird.

Den Ursachen, die zum Resultat der jüngsten Vergangenheit führten, sei mit der folgenden Übersicht nach Gemeindekategorien auf etwas breiterer Basis nachgegangen. Dabei ist von Anfang an allerdings zu beachten, dass über 10 % des Gewinnes der Jahre 1941—1942 einem besonderen Umstand zu verdanken sind; denn in dieser Periode verursachte die Grippe viel weniger Sterbefälle als in den vorhergehenden Vergleichsjahren.

Geburtenüberschuss nach Gemeindegruppen seit 1938.

9 Städte Gemeindegruppen	Absolute Zahlen				Auf 1000 Einwohner			
	1938	1939	1940	1941/42	1938	1939	1940	1941/42
Zürich	822	606	984	1 991	2,6	1,8	3,0	5,9
Basel	-131	205	149	685	-0,8	1,3	0,9	4,2
Genf	-560	-443	-525	- 75	-4,5	-3,6	-4,2	-0,6
Bern	158	224	274	801	1,3	1,8	2,2	6,2
Lausanne	- 81	-155	-138	63	-0,9	-1,7	-1,5	0,7
St. Gallen	12	-105	- 18	149	0,2	-1,7	-0,3	2,4
Winterthur	123	73	202	442	2,2	1,2	3,4	7,5
Luzern	78	43	192	279	1,5	0,8	3,5	5,1
Biel	90	67	42	201	2,2	1,7	1,0	4,9
La Ch.-de-Fonds	-153	-158	-133	- 7	-4,9	-5,1	-4,3	-0,2
Großstädte ¹⁾	289	592	882	3 402	0,4	0,8	1,2	4,5
Mittelstädte ²⁾	69	-235	147	1 127	0,2	-0,7	0,4	3,3
Kleinstädte ³⁾	723	721	711	1 761	2,4	2,4	2,3	5,7
Städte Total	1 081	1 078	1 740	6 290	0,8	0,8	1,3	4,5
Landgemeinden	14 133	13 275	11 616	21 979	5,0	4,7	4,1	7,7
Schweiz	15 214	14 353	13 356	28 269	3,6	3,4	3,2	6,6

¹⁾ Mit über 100 000 Einwohnern.
²⁾ Mit 30 000-100 000 Einwohnern.
³⁾ Mit 10 000-30 000 Einwohnern.

In der Gruppe der Städte ist es mit dem Reproduktionspotential der beiden westschweizerischen Gemeinden Genf und La Chaux-de-Fonds am schlimmsten bestellt. Selbst im Durchschnitt der Jahre 1941/42, in denen doch ein demographischer Anstieg ohnegleichen stattfand, verzeichnen sie noch einen Sterbefallüberschuss. Das sind deutliche Anzeichen dafür, dass nun neben dem Geburtenausfall auch die Folgen der Überalterung für den Volksbestand immer bedrohlicher aufzutreten beginnen.

Im Gegensatz zu andern Staaten zeigt sich für die Schweiz, dass der Volksbestand der Mittelstädte am meisten gefährdet ist. Dieser Abweichung von der Norm liegt eine besondere Ursache zugrunde. Innerhalb dieser Siedlungsgruppe ist nämlich die Bevölkerung französischer Sprache, deren Geburtenfrequenz bedeutend geringer ist als die der Deutschschweizer, verhältnismässig am stärksten vertreten. Ausserdem gehört dieser Gruppe die infolge Wirtschaftskrise und tiefgreifender Industrieumorientierung hart bedrängte Stadt St. Gallen an.

In der Bevölkerungsentwicklung verzeichnen die Kleinstädte wohl die grösste Stabilität, doch steht ihr absoluter wie relativer Beitrag zur Erhaltung des Volksbestandes weit zurück hinter dem der Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern. Auffallend starken Schwankungen ist der an und für sich

geringe eigene Bevölkerungsgewinn der Gross- und Mittelstädte unterworfen; sie sind zweifellos die natürliche Folge des Ein- und Zweikindersystems, das sich hier durchgesetzt hat. Zwangsläufig muss eine derart gedrosselte Nachwuchsgestaltung äusserst empfindlich auf die Vorgänge des «Heiratsmarktes» reagieren. Die nach Mitte 1940 generell ausgelöste Heiratshausse hat sich denn auch bisher in den grösseren Städten unvergleichlich stärker ausgewirkt als auf dem Lande. Dementsprechend dürfte auch die Reaktion sein, wenn die Heiratskurve die heutigen Rekordhöhen verlassen und in normalere Bahnen übergleiten wird.

2. Probleme der künftigen Bevölkerungsentwicklung.

Nach der riesigen Bevölkerungsvermehrung im 19. Jahrhundert, welche eine einmalige Erscheinung in der Geschichte der Menschheit darstellt und welche nur dank besonderer wirtschaftlicher Verhältnisse, die sich kaum wiederholen werden, möglich wurde, erscheint der heutige Geburtenrückgang an sich nicht als ein Vorgang, der zu Besorgnissen Anlass geben müsste. Die neuere Bevölkerungsentwicklung bedeutet vielmehr zunächst nichts anderes als eine Rückkehr zu einem «normalen» Mass der Volksvermehrung. Ja, es scheint sogar, dass die gegenwärtige bevölkerungspolitische Situation unvergleichlich günstiger sei als in früheren Jahrhunderten, weil die Bevölkerungsvermehrung nicht mehr durch repressive Hemmnisse, durch Not und Armut eingedämmt wird, sondern durch bewusste Verminderung der Geburtenzahlen unter Wahrung eines bestimmten Lebensstandards der Bevölkerung auf das wirtschaftlich tragbare Mass beschränkt werden kann. Trotzdem werden nun gegen die neuere Bevölkerungsentwicklung sehr schwerwiegende Bedenken geäussert; die Geburtenfrage ist in allen Staaten des Westens zu einem drängenden Problem der staatlichen Politik geworden.

Die statistischen Berechnungen über die Tendenz der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung haben ergeben, dass in vielen Ländern die Geburtenzahlen der Gegenwart nicht mehr genügen, um auch nur die gegebenen Volkszahlen aufrechtzuerhalten. Schon nach wenigen Jahren wird nach diesen Berechnungen jener kritische Punkt erreicht sein, an welchem die Bevölkerungsvermehrung zum Stillstand gelangt und in eine vorerst langsame, nachher aber immer schnellere absolute Abnahme der Volkszahlen ausmünden wird. Vorausgesetzt ist natürlich, dass die Geburtenrate nicht eine Erneuerung erfährt, sondern auf ihrem jetzigen Tiefstand beharrt.

Es ist nicht möglich, mit Sicherheit etwas darüber auszusagen, wie sich die Geburtenrate in der Zukunft gestalten wird und ob die Bevölkerungszahlen auch absolut abnehmen werden, oder ob der Umschwung in den Geburtenzahlen, wie er in den letzten Jahren eingetreten ist, andauern und sich noch verstärken wird. Eine nähere Analyse des Geburtenrückganges würde vorläufig nur ergeben, dass die Volksvermehrung in der Gegenwart durch das Streben nach Sicherung der Lebenshaltung und nach sozialer Besserstellung

bestimmt wird und damit indirekt von der Grösse des verfügbaren Nahrungsspielraumes abhängig bleibt.

Wie sich aber nach dem Kriege die wirtschaftlichen Verhältnisse gestalten werden, lässt sich heute nicht beurteilen. Es ist denkbar, dass eine starke Erweiterung des Nahrungsspielraumes eintreten wird und damit die Durchschnittseinkommen eine Erhöhung erfahren; dann werden wahrscheinlich auch die Erneuerungsraten der Völker wieder steigen. Vielleicht kann aber die Stagnation in der wirtschaftlichen Entwicklung auch in der Zukunft nicht überwunden werden, so dass die heute erreichte Höhe des Lebensstandes nur für die gegebene Bevölkerung, nicht aber für einen Zuwachs aufrechterhalten werden kann. In diesem Falle müsste ein Stillstand im Volkswachstum eintreten. Es können deshalb unter diesem Gesichtspunkte keine sicheren Prognosen über die zukünftige Gestaltung der Geburtenziffern gemacht werden.

Ferner muss darauf hingewiesen werden, dass die Motive, welche zu einer bewussten Kleinhaltung der Familie geführt haben, moralisch von sehr verschiedenem Werte sind. Die Miniaturfamilie ist nicht nur das Ergebnis einer «verfeinerten Kinderliebe», sondern sehr oft die Folge egoistischer und engherziger Erwägungen, deren allgemeine Ausbreitung um so mehr zu befürchten ist, als, nachdem eine rationalistische Denkweise einmal Eingang gefunden hat, das Streben nach einem Mehr an Werten, nach Bequemlichkeit und Ungebundenheit letzten Endes ohne jegliche Grenzen ist. Je mehr ein solches Denken überhand nimmt, um so mehr muss das Einkommen zur Hebung des Lebensstandes anstatt zur Bildung einer vielköpfigen Familie verwendet werden, um so weniger werden sich Einkommenserhöhungen in einer vergrösserten Geburtenrate auswirken. Es ist möglich, dass solche Tendenzen die heutigen Geburtenziffern auf ihrem Tiefstande festhalten könnten, selbst wenn der Nahrungsspielraum in der Zukunft eine beträchtliche Erweiterung erfahren würde. Dann müssten sich allerdings die statistischen Vorausberechnungen bewahrheiten und die Bevölkerungszahlen in kurzer Zeit beträchtlich zurückgehen. Diese Gefahr scheint nun sehr aktuell, weil ein Rückgang der Volkszahlen schon in den nächsten Jahren zu erwarten wäre. Der Schluss liegt nahe, dass der moderne rationalistische Geist, dem wir die Senkung der Sterbeziffern verdanken, sich andererseits so stark auf die Geburtenziffern ausgewirkt hat, dass nicht nur eine Anpassung der Geburten an die Sterblichkeit, sondern eine Überanpassung eingetreten ist, d. h. dass egoistische Motive in einem solchen Umfange in Richtung einer Beschränkung der Kinderzahl gewirkt haben, dass die Geburten nicht mehr genügen, die Volkszahl aufrechtzuerhalten.

Gegen eine solche pessimistische Beurteilung der bevölkerungspolitischen Situation sprechen aber die Geburtenzahlen der letzten Jahre. Es hat sich einmal gezeigt, dass die Geburtenzahlen schon auf eine relativ geringfügige Erweiterung des Nahrungsspielraumes positiv reagieren. In den letzten Jahren weisen in allen Ländern (in Deutschland schon seit 1933) die Geburtenziffern wieder eine steigende Tendenz auf. Diese günstige Entwicklung darf sicher

zu einem Teil darauf zurückgeführt werden, dass infolge der Aufrüstung in allen Ländern Vollbeschäftigung herrscht und damit auch die Einkommen eine Erhöhung erfahren haben. Vor allem aber lässt die Erholung der Geburtenzahlen darauf schliessen, dass der moralische Zerfall, das egoistische Bestreben der Menschen nach Bequemlichkeit und leichter Lebensführung keineswegs ein solches Ausmass erreicht hat, dass mit einem unaufhaltsamen Rückgang der Volkszahlen gerechnet werden müsste. Es ist allerdings noch kaum eine objektive Aussage darüber möglich, wie weit für die Aufwärtsbewegung der Geburtenziffern in den letzten Jahren eine Abkehr von rein rationalistischen Überlegungen in bezug auf die Familiengrösse bestimmend ist. Es ist denkbar, dass sich langsam ein Gesinnungswandel anbahnt, dass die Eltern sich wieder Kinder wünschen, selbst auf die Gefahr hin, ihren eigenen Lebensstandard und den durchschnittlichen Aufwand pro Kind senken zu müssen. Die Anzeichen für einen solchen Umschwung sind vorhanden; welches Ausmass er annehmen und ob er von Dauer sein wird, lässt sich selbstverständlich vorausschauend nicht beurteilen.

Aus diesen Ausführungen dürfte mindestens grundsätzlich die komplexe Natur der heutigen bevölkerungspolitischen Situation hervorgehen. Wie sich in der Zukunft die Geburtenzahlen gestalten werden, muss eine offene Frage bleiben, da weder über die wirtschaftliche Entwicklung noch über den letzten Endes entscheidenden Faktor, über die Einstellung der Menschen dem Fortpflanzungsgedanken gegenüber, Prognosen gemacht werden können.

3. Wirtschaftliche und staatspolitische Aspekte der heutigen bevölkerungspolitischen Situation.

Die mannigfaltigen wirtschaftlichen und staatspolitischen Aspekte des Geburtenrückganges werden in der heutigen bevölkerungspolitischen Auseinandersetzung einlässlich erörtert. Wir werden uns deshalb im folgenden mit einer zusammenfassenden Darstellung der wichtigsten, sich unter diesen Gesichtspunkten aufdrängenden Problemen begnügen können, da sich eine ausholende und ins einzelne gehende Behandlung dieser Fragen angesichts der allgemeinen, in breitester Öffentlichkeit gepflegten Diskussion erübrigen dürfte.

a. Die wirtschaftliche Bedeutung der neueren Bevölkerungsentwicklung.

Für die Gegenwart muss vorläufig, trotz aller Ungewissheit bezüglich der zukünftigen Entwicklung, sicher die Tatsache wegleitend sein, dass die Möglichkeit einer absoluten Abnahme der Volkszahl sehr nahe gerückt ist und dass die kritische Situation auch heute, trotz der gestiegenen Geburtenzahlen, noch keineswegs als überwunden betrachtet werden darf. Es ist allerdings nicht so selbstverständlich, dass man im Hinblick auf den Geburtenrückgang und eine voraussichtliche Abnahme der Bevölkerung von einer Gefahr sprechen

darf, welche mit allen Mitteln abgewendet werden muss. Es lässt sich auch in der Gegenwart der Standpunkt vertreten, dass eine Abnahme der Volkszahl nicht unbedingt negativ zu bewerten wäre. Wenn wir annehmen, dass auch nach dem Kriege der Zerfall der internationalen Arbeitsteilung fortschreiten wird und damit die Produktivität der Wirtschaft neue Einbussen erleiden muss, wenn wir ferner voraussetzen, dass der Auswanderung auch weiterhin grosse Schwierigkeiten entgegenstehen werden, dann könnte der gewohnte Lebensstandard der Bevölkerung nur bei einer geringeren, nicht aber bei der heutigen Volkszahl aufrechterhalten werden. Im Falle einer so pessimistischen Beurteilung der Zukunft und unter einem rein wirtschaftlichen Gesichtspunkte wäre demnach eine Abnahme der Bevölkerung doch wohl eher positiv zu bewerten. Man braucht übrigens nicht ein derart schwarzes Bild der Zukunft heraufzubeschwören, um die Berechtigung solcher Überlegungen zu erkennen. Angesichts der schweren Erschütterungen der Weltwirtschaft in den letzten Jahrzehnten drängt sich der Schluss auf, dass der hochentwickelte arbeitsteilige Industrialismus wenigstens vorläufig gewisse Grenzen erreicht hat, so dass unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung der gegenwärtigen Massenwohlfahrt ein Nachlassen im Tempo der Bevölkerungsvermehrung und sogar ein eventueller Stillstand mit einem Gefühl der Erleichterung betrachtet werden müsste. Und selbst wenn in der Zukunft eine neue starke Produktionssteigerung möglich sein wird, lässt sich die Frage stellen, ob es dem Menschen nicht besser gehen würde, wenn dieser Produktionssteigerung nicht eine Bevölkerungsvermehrung folgen würde. «Warum soll jede Erweiterung des Lebensspielraumes, den die Menschen sich durch Erfindungen erkämpfen, immer wieder durch neue Millionen ausgefüllt werden, statt der Wohlfahrtssteigerung der bereits vorhandenen Menschen zugute zu kommen?» (Röpke: Die Lehre von der Wirtschaft, S. 59.)

Solche Überlegungen werden jedoch in der Diskussion um den Geburtenrückgang nur ganz vereinzelt geäussert. Viel zahlreicher sind die pessimistischen Stimmen, welche in der neueren Bevölkerungsentwicklung die Ursache für manche wirtschaftliche Störung erblicken wollen.

Da die Grösse der Bevölkerung, die Stärke ihres Wachstums, ihr Aufbau nach Geschlechtern und Altersklassen Grundbedingungen aller gesellschaftlichen Beziehungen darstellen, ist auch kaum zu bezweifeln, dass die Veränderungen dieser Daten auf die «gesellschaftliche Wirtschaft», d. h. auf die Volkswirtschaft, bestimmte Wirkungen ausüben müssen. Die Wandlungen in der Volksvermehrung und im Bevölkerungsaufbau vollziehen sich allerdings in einem langsamen, sich über Jahrzehnte hinaus erstreckenden Prozess. Man darf deshalb nicht erwarten, dass sich die Wirkungen von Geburtenrückgang und Überalterung in plötzlichen, umwälzenden Veränderungen offenbaren; sie werden vielmehr in kontinuierlichen, «strukturellen» Verschiebungen zutage treten. In einer vollständig freien Wirtschaft dürfte man vielleicht sogar eine automatische und nur wenig verspürbare Anpassung an die wechselnde Bevölkerungsstruktur erhoffen. Im heutigen Wirtschaftssystem jedoch, in welchem

das freie Spiel und die automatische Anpassung der gesellschaftlichen Kräfte und Beziehungen bereits weitgehende Einschränkungen erfahren haben, wird sich die Selbstanpassung nur noch zögernd und nur noch teilweise durchsetzen können. In vielen Fällen dürften sogar die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur als ausserhalb der normalen Entwicklung liegende Faktoren die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus verringert und bei bereits gestörtem Gleichgewicht als zusätzliche Belastungen gewirkt haben.

Besonders auf dem Arbeitsmarkt haben Geburtenrückgang und Überalterung sicher zu Störungen geführt, z. B. durch die relative Verknappung der jüngern Arbeitskräfte, oder doch als zusätzliche Störungen die Wiederherstellung eines Gleichgewichtes erschwert. Es soll hier nur daran erinnert werden, dass die Zahl der Erwerbsfähigen (gemessen an der Gesamtbevölkerung) relativ gestiegen ist, wodurch möglicherweise — angesichts der bereits kritischen Situation auf dem Arbeitsmarkte — die Beschäftigungslosigkeit weiter gefördert worden ist. Durch Änderungen in der Nachfragerichtung nach Konsumgütern (bedingt durch die Altersumschichtung) sind weiterhin auch Änderungen in der volkswirtschaftlichen Produktionsstruktur eingetreten, welche für einzelne Produktionszweige mit Verlusten und schmerzhaften Umstellungen verbunden waren. Es wird niemand bestreiten, dass solche Entwicklungen nicht unbedenklich sind.

Trotzdem aber darf man die Bedeutung der Auswirkungen der neueren Bevölkerungsentwicklung auf die Wirtschaft nicht überschätzen. Geburtenrückgang, Überalterung und ihre Auswirkungen erhalten ihr wirkliches Gewicht erst dadurch, dass man sich die andere Alternative, ein Bevölkerungswachstum im Ausmass des 19. Jahrhunderts und eine damit unvermeidbar verbundene Senkung der Massenwohlfaht und ernsthafte Übervölkerungserscheinungen, vergegenwärtigt. Die Störungen auf dem Arbeitsmarkt und die Umstellungsschwierigkeiten der Produktion sind Begleiterscheinungen einer im gewissen Ausmass zweifellos notwendig und unvermeidbar gewordenen Anpassung der Volksvermehrung an den Nahrungsspielraum. Sie dürfen uns deshalb im Vergleich zu den Folgen einer Übervölkerung wohl als gering erscheinen.

b. Der Geburtenrückgang in staatspolitischer Beleuchtung.

Länder mit einer niederen Vermehrungsrate sind die bevorzugten Auswanderungsgebiete für Völker, welche noch über ein stärkeres Wachstum verfügen. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und die ungünstigen Lebensbedingungen, welche oft als Folge einer starken Bevölkerungsvermehrung auftreten, drängen die davon betroffenen Menschen dazu, günstigere Bedingungen in Ländern mit geringerem Bevölkerungsdrucke zu suchen. Durch das verschiedene Tempo und die verschiedene Richtung der Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Ländern entstehen Spannungsverhältnisse, welche durch die internationalen Wanderungsbewegungen nach einem Ausgleich suchen. Auch der Schweiz ist die Gefahr der Überfremdung nicht unbekannt. Man hat des-

halb sehr oft auf die bedenklichen staatspolitischen Folgen hingewiesen, welche eine Masseneinwanderung nach sich ziehen muss. Fremde Ideen und Einflüsse fremder Kulturen mögen das geistige Leben eines Volkes befruchten, solange es die Einflüsse organisch in seine eigene Gedankenwelt einzubauen vermag. Es muss aber zum mindesten fraglich erscheinen, ob ein Volk, das selbst an Zahl zurückgeht und das andererseits einem starken und steten Zustrom fremden Blutes und fremder Anschauungen ausgesetzt ist, auf die Dauer die Kraft zu dieser Assimilierung aufbringt und seine nationale Eigenart bewahren kann.

Man hat ferner darauf aufmerksam gemacht, dass durch Geburtenrückgang und Überalterung die Zahl der wehrfähigen Männer eines Volkes beträchtliche Einbussen erleidet. Das Eidgenössische Statistische Amt hat berechnet, dass bei unverminderter Fruchtbarkeit seit der Jahrhundertwende allein der Auszug unseres Heeres 120 000 Mann stärker wäre. Selbst wenn man nicht in einer Höchstzahl von Bajonetten, sondern in der Gesinnung eines Volkes die Garantie für seine Unabhängigkeit erblickt, kann es doch für ein kleines Land wie die Schweiz nicht gleichgültig sein, wenn es infolge des Geburtenrückganges für die Landesverteidigung eine Division oder gar ein Armeekorps waffenfähiger Männer verliert.

B. Die ethisch-pädagogische Motivierung der Familienschutzbestrebungen.

In den Sozialwissenschaften wird die Familie immer wieder als die ursprünglichste menschliche Gemeinschaft bezeichnet. Sie erscheint etwa als «Urelement aller Gemeinschaft», als «engste gesellige Einheit», als «Keimzelle aller menschlichen Gemeinschaft», als «letztes selbständiges Element des rechtlich-staatlichen Lebens», als «Urbild jeder andern Gemeinschaft», als «letzte gesellschaftliche Einheit», als der «soziale Körper niedrigster Ordnung», als «Urtyp der Gemeinschaft», als «Wurzel der menschlichen Gemeinschaft». Diese Anschauung hängt in erster Linie damit zusammen, dass die Familie auf naturgegebenen Trieben beruht. Sie ist eine von der Natur gewollte, eine naturgegebene Gemeinschaft, und aus diesem Grunde wird sie als die primäre menschliche Gemeinschaft bezeichnet. Die Familie verdient jedoch diese Bezeichnung nicht nur deswegen, weil sie unmittelbar aus naturgegebenen Kräften hervorst, sondern sie verdankt sie auch der Tatsache, dass ihr im Hinblick auf die menschliche Kultur grundlegende Bedeutung zukommt. Sie hat vor allem wichtigste Aufgaben zu erfüllen auf den Gebieten der Sittlichkeit und der Erziehung. Hier hat die Familie eine ewige Berufung zu erfüllen, hier ist sie von so grundlegender Bedeutung, dass ohne sie eine sittliche Verkümmern und eine Verarmung des Lebens überhaupt zu befürchten wären.

Diese ethisch-pädagogische Mission der Familie entfaltet sich nach verschiedenen Richtungen hin. Vorerst ist schon die Ehe an sich, auch wenn sie kinderlos bleibt, für die beiden Ehepartner von höchster sittlicher Bedeutung.

Sodann geniessen in der Familie die Kinder ihre Erziehung durch die Eltern. Schliesslich sind die Kinder ihrerseits wieder von sittlicher Bedeutung für die Eltern. So sind drei verschiedene Dinge gesondert zu betrachten:

1. Die Bedeutung der Ehe für die Ehepartner (I).
2. Die Bedeutung der Eltern für die Kinder (II).
3. Die Bedeutung der Kinder für die Eltern (III).

I. Die Bedeutung der Ehe für die Ehepartner.

Wenn in ethischen Zusammenhängen betont wird, dass die Ehe als solche nicht nur eine «Geschlechtsgemeinschaft» sei, sondern auch eine «sittliche» und «versittlichende» Gemeinschaft, dann kann das wiederum verschiedenes bedeuten, so dass die Ehe für die beiden Partner nach verschiedenen Richtungen hin ethisch bedeutsam erscheint.

1. In erster Linie will damit gesagt sein, dass in der Ehe der naturgegebene Geschlechtstrieb eine sittliche Läuterung erfährt. Es wird in der Ehe der geschlechtlichen Befriedigung das Tierische genommen; sie wird in einen höheren Zusammenhang emporgehoben. Sie erscheint nicht als der alleinige oder der wesentlichste Sinn der Verbindung der Partner, sondern sie wird in der Ehe zu einem «Moment» der ehelichen Gemeinschaft, das eingegliedert erscheint in Zusammenhänge, denen ein tieferer Sinn zukommt. Sie wird nicht negiert, aber sie erhält in der Ehe den ihr zukommenden angemessenen Platz. Die Ehe ist also auch Geschlechtsgemeinschaft, sie ist aber nicht nur Geschlechtsgemeinschaft, sondern das Geschlechtliche ist andern, wichtigeren Momenten eingeordnet und wird durch diese Einordnung sittlich gelautert. So bedeutet die Ehe für die Ehepartner vorerst die Möglichkeit, ihren Geschlechtstrieb in sittlich-menschlicher Weise zu befriedigen, ja, sie erscheint als die einzige Gemeinschaftsform, in der der Geschlechtstrieb in einer des Menschen würdigen Art und Weise seine Befriedigung finden kann.

2. In zweiter Linie findet ein weiterer naturgegebener Trieb des Menschen in der Ehe seine schönste Befriedigung: der Trieb zur Gemeinschaft, der «Geselligkeitstrieb». Der Mensch erfüllt sein Wesen kaum, wenn er als isoliertes Einzel-Ich lebt, wenn er nur gerade soweit in Beziehung zu Mitmenschen tritt, als es für sein Fortkommen unbedingt notwendig erscheint, sonst aber sich auf sich selbst zurückzieht und als Einzelgänger sein Dasein fristet. Er braucht Gemeinschaft mit seinesgleichen. Mannigfach nun sind die Formen, in denen diese Vergemeinschaftung stattfinden kann und stattzufinden pflegt. Nicht in allen diesen Formen aber findet der Gemeinschaftstrieb wirklich seine tiefste Befriedigung. Leicht erscheint der Kreis, in den man sich eingliedert, zu gross. Menschliche Gemeinschaften werden zur «Masse», in der es der gegenseitigen Beziehung an Intimität gebricht. Man sucht aber nicht nur Gemeinschaft an sich, sondern innige, intime, engste Gemeinschaft. Solche ideale Gemeinschaft vermögen nur wenige Verhältnisse zu bieten: die Freund-

schaft, und in noch höherem, ja wohl im höchsten Masse die Ehegemeinschaft. In der Ehe findet der Mensch die Gemeinschaft, zu der er sich hingezogen fühlt. «Die Geselligkeit des Mannes und des Weibes ist die wesentlichste, ursprünglichste und innigste unter allen menschlichen geselligen Vereinen.» (Krause, Urbild der Menschheit, 1843, S. 18.) So entgeht der Mensch in der Ehe einerseits der Vereinsamung als isoliertes Einzelwesen und anderseits der Eingliederung in die «Masse», in der er ebensowenig Befriedigung finden kann. «Es gab von Anfang an und es wird immer geben eine dritte Lebensform zwischen dem Leben als Einzel-Ich und dem Leben als Massenmensch. Diese dritte Form ist das Leben in der Familie und das Leben für die Familie.» (Vgl. das Gutachten von Prof. Dr. Heinrich Hanselmann, «Der moralisch-ethische Schutz der Familie», S. 5). So findet in der Ehe auch dieser andere natürliche Trieb der beiden Partner, der «Geselligkeitstrieb», seine schönste Befriedigung.

3. An dritter Stelle ist zu erwähnen, dass die Ehe für die beiden Partner auch dadurch in höchstem Masse bedeutsam wird, dass sie allein es ihnen ermöglicht, ihre spezifischen individuellen Kräfte zur vollen Entfaltung zu bringen. In der Ehe werden nicht nur die den beiden Partnern gemeinsamen natürlichen Triebe befriedigt, sondern in ihr erst kann sich der Mann als Mann und die Frau als Frau völlig entfalten und gelangen ihre höhern geistigen und sittlichen Anlagen zu voller Wirksamkeit. Immer wieder ist das betont worden, dass die Ehe für die Partner eine Bereicherung auch ihres individuellen Daseins bedeute und dass der Verzicht auf sie einer Verarmung gleichkomme. Das lesen wir bei Fichte: «Das eheliche Verhältnis ist die eigentlichste, von der Natur geforderte Weise des erwachsenen Menschen von beiden Geschlechtern, zu existieren. In diesem Verhältnisse erst entwickeln sich alle seine Anlagen; ausser demselben bleiben sehr viele und gerade die merkwürdigsten Seiten der Menschheit unangebaut.» (Grundlage des Naturrechts, Ausgabe Medicus, 2. Band, S. 318.) «Es ist die absolute Bestimmung eines jeden Individuums beider Geschlechter, sich zu verehelichen. Der physische Mensch ist nicht Mann oder Weib, sondern er ist beides; ebenso der moralische. Es gibt Seiten des menschlichen Charakters, und gerade die edelsten desselben, die nur in der Ehe ausgebildet werden können; die hingebende Liebe des Weibes; die alles für seine Gesellin aufopfernde Grossmut des Mannes; die Notwendigkeit, ehrwürdig zu sein, wenn man es nicht um seiner selbst willen wollte, um des Gatten willen; die wahre Freundschaft — Freundschaft ist nur in der Ehe möglich, da aber erfolgt sie notwendig —, Vater- und Mutterempfindungen usw. Das ursprüngliche Bestreben des Menschen ist egoistisch; in der Ehe leitet ihn selbst die Natur, sich in andern zu vergessen; und die eheliche Verbindung beider Geschlechter ist der einzige Weg, von Natur aus den Menschen zu veredeln. Die unverheiratete Person ist nur zur Hälfte ein Mensch.» (System der Sittenlehre, Ausgabe Medicus, 2. Band, S. 336.) So sagt auch Krause in seinem «Urbild der Menschheit» (1843, S. 17 f.): «Ohne das Weib würde der Mann einseitig, seine Kraft würde sich fruchtlos zersplittern;

und ohne den Mann würde das Weib öd und arm an Geist und Gemüt und sich in sich selbst verzehren. Erst Mann und Weib, in Liebe bleibend vereint, sind ein ganzer, vollständiger, blühender Mensch, und die Zuneigung des Mannes und des Weibes und ihre Liebe ist die innigste und stärkste, die reichste an Früchten des Lebens und der Schönheit. Erst in dieser Vermählung zu einem ganzen harmonischen Menschen erhoben, kann der Mann die männliche und das Weib die weibliche Natur in Reinheit, Fülle und Schönheit vollendet gestalten.» Und wenn heute durch exakte Forschung nachgewiesen werden kann, dass verheiratete Menschen durchschnittlich länger leben als ledige, dann ist das nur eine Illustration dazu, dass das Eheleben die beiden Gatten auch in ihrer individuellen Existenz entscheidend fördert. (Siehe Annemarie Niemeyer, Zur Struktur der Familie, 1931, S. 164; Gertrud Bäumer, Familienpolitik, 1933, S. 15; vgl. auch noch Emil Brunner, Gerechtigkeit, S. 49 und 61 ff.)

4. Schliesslich ist die Ehe nicht nur eine Gemeinschaft, die an sich das individuelle Leben der beiden Gatten bereichert, sondern sie ist zudem auch noch eine Erziehungsgemeinschaft. Es vollzieht sich in ihr eine gegenseitige Erziehung der beiden Partner. Auch das ist in der ethischen und pädagogischen Literatur mannigfach zur Geltung gebracht worden. So fördern sich nach Fichte die beiden Ehegatten in ihren besten Tugenden. «Nur in Verbindung mit einem liebenden Weibe öffnet das männliche Herz sich der Liebe, der sich unbefangen hingebenden und im Gegenstände verlorenen Liebe; nur in der ehelichen Verbindung lernt das Weib Grossmut, Aufopferung mit Bewusstsein und nach Begriffen: und so wird die Verbindung mit jedem Tage ihrer Ehe inniger.» «Wie kann man das Menschengeschlecht von Natur aus zur Tugend führen? Ich antworte: lediglich dadurch, dass das natürliche Verhältnis zwischen beiden Geschlechtern wiederhergestellt werde. Es gibt keine sittliche Erziehung der Menschheit, ausser von diesem Punkte aus.» (Naturrecht, S. 316 f.). Nach Adam Müller, Elemente der Staatskunst, Fünfte Vorlesung, ist die Ehe «eine ewige, unter allen Zonen der Erde verbreitete Schule der Gegenseitigkeit».

So ist die Ehe allein schon von hoher sittlicher Bedeutung. Erhöht aber wird ihr Sinn noch, wenn sie sich weitet zur Familie, wenn den Ehegatten Kinder geschenkt werden. Dann bedeutet die Ehe den Gatten höchste Erfüllung, indem dann ihr eigenes Leben in den Kindern fortgeführt wird und sie so zu einem Fortleben in ihrer Nachkommenschaft gelangen. Das aber leitet hinüber zur Bedeutung der Familie als der Gemeinschaft, in der die Eltern ihre Kinder erziehen.

II. Die Bedeutung der Eltern für die Kinder.

Mit dem Tage, an dem die Ehegatten ein Kind bekommen, erhält ihr Bund einen neuen Sinn. Denn mit diesem Tage beginnt die Erziehung des Kindes, und diese Erziehung fällt den Eltern zu. Die Familie ist die primäre und grundlegende Erziehungsgemeinschaft. Und zwar in einem doppelten

Sinne: sie ist nicht nur der Ort, an dem das Kind zeitlich seine erste Erziehung genießt, sondern sie bleibt auch dann, wenn es später daneben noch in andere Erziehungsgemeinschaften eingegliedert wird, nach wie vor die wichtigste Erziehungsgemeinschaft. So ist hier zunächst zu sehen, warum der Familie diese Bedeutung der primären Erziehungsgemeinschaft allgemein gesehen zukommt, und hernach ist darauf hinzuweisen, wie sie für die Erziehung nach einigen bestimmten Richtungen hin besonders bedeutsam ist.

1. Ihre schönste und eindrucklichste Würdigung als Erziehungsgemeinschaft hat die Familie erfahren bei unsern grossen schweizerischen Dichtern und Denkern Heinrich Pestalozzi und Jeremias Gotthelf. Bei ihnen beiden steht ja die Familie überhaupt im Mittelpunkt ihres Lebenswerkes. Sie beide haben uns ihre Gedanken in überwältigenden Schilderungen des Familienlebens und der Familienentwicklung überliefert. Und für sie beide ist die Familie die natürliche Erziehungsgemeinschaft, die in ihrer Eigenart so ausgeprägt erscheint, dass sie niemals durch etwas anderes wird ersetzt werden können. Jede andere Erziehungsmaßnahme kann die Erziehungsleistung der Familie nur ergänzen, niemals aber sie vertreten. (Vgl. dazu das Gutachten von Prof. Dr. E. Ermatinger, «Ehe und Familie in der Dichtung der deutschen Schweiz», bes. S. 2 f.; welch hohe Bedeutung der Familie auch in der französisch-schweizerischen und in der italienisch-schweizerischen Literatur beigemessen wird, geht hervor aus den Gutachten von Prof. Dr. Pierre Kohler, «La Littérature Romande et les Problèmes de la Famille» und von Prof. Dr. Arminio Janner, «La Famiglia nella Letteratura della Svizzera Italiana».)

Diese Einzigartigkeit der Familie macht sich namentlich geltend im Verhältnis zu der andern grossen Erziehungsgemeinschaft, die in neuerer Zeit zur vollen Entwicklung gelangt ist, zur Schule. Die Schule wird niemals die ganze Erziehungsarbeit leisten können. Sie wird immer auf die Mitwirkung der Familie angewiesen sein, ja wesentliche Seiten des Kindes werden immer nur in der Familie zur Entfaltung gebracht werden können. Die Schule wird immer nur Ergänzung bieten können, nur Notbehelf sein können; sie wird niemals die «Wohnstubschule» ersetzen können, nach Pestalozzi. Sie wird niemals zur Hauptsache werden können, sondern immer nur Nebensache bleiben; die Erziehung muss im wesentlichen bei der Familie bleiben, nach Gotthelf. Das galt nicht nur zu den Zeiten der beiden grossen Denker, das gilt im wesentlichen wohl auch heute noch, und wenn es im Gegensatz zu den Zeiten Pestalozzis und Gotthelofs tatsächlich nicht mehr voll gilt, dann gilt es wenigstens nach wie vor als Postulat. (Vgl. auch etwa A. Egger, Die Familienordnung bei Jeremias Gotthelf und heute, in Festgabe für Max Huber, 1934, S. 109; W. Schmidt, in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, 3. Band, S. 937; H. Stettbacher, Beiträge zur Kenntnis der Moralpädagogik Pestalozzis, 1912, S. 76; E. Brunner, Gerechtigkeit, S. 161.)

Diese Überlegenheit der Familienerziehung über jede andere Erziehung macht sich auch darin geltend, dass erfahrungsgemäss diejenigen Kinder, die

nicht in der Familie, sondern in einer Anstalt erzogen werden, gegenüber ihren Altersgenossen, die ihre Erziehung in der Familie genossen, körperlich und geistig benachteiligt sind. Sie sind gesundheitlich weniger widerstandsfähig; die Sterblichkeit bei Krankheiten ist bei ihnen höher. Sie weisen geringere Schulleistungen auf. (Vgl. Annemarie Niemeyer, Zur Struktur der Familie, 1931, S. 153 ff. und 159 f.)

Fragen wir nun, warum die Familie als diese grundlegende und unersetzbare Erziehungsgemeinschaft erscheint, dann stossen wir auf verschiedene Gründe:

a. Einmal können die Eltern als die «natürlichen» Erzieher gelten. Das naturgegebene Verhältnis zwischen Vater und Kind und Mutter und Kind erweist sich als die beste Voraussetzung für fruchtbare Erziehungsarbeit. Beste Grundlage aller Erziehung ist die Liebe des Erziehers zum Zögling und die Liebe des Zöglings zu seinen Erziehern. Vaterliebe und Mutterliebe aber sind für den Einzelnen etwas Einmaliges. Dieses innige Verhältnis lässt sich nicht ersetzen, und darum lässt sich die Familie nicht durch eine andere, gleichwertige Erziehungsgemeinschaft ersetzen. In diesem Sinne sind nach Pestalozzi und nach Gotthelf die Eltern von Natur aus zur Erziehung ihrer Kinder berufen.

b. Es ist von Pestalozzi grösstes Gewicht darauf gelegt worden, dass das Kind durch eigene Erfahrung, durch eigene Übung das richtige Verhältnis zu diesem Leben findet und sich dadurch zu einem brauchbaren Glied der menschlichen Gemeinschaft bilden müsse. Zu täglicher Übung im sittlichen Verhalten aber hat es nirgends besser Gelegenheit als in der Familiengemeinschaft. Hier bietet sich stündlich Gelegenheit zu mannigfachen Tun im Dienste anderer, hier wird es auch ohne weiters sichtbar, warum man sich richtigerweise so und nicht anders verhalten muss. Das Haus wird so zur besten «Arbeitsschule», und eine jegliche Arbeit hat offensichtlich ihren bestimmten unmittelbaren Sinn. Sie ist gerade deshalb von erhöhter erzieherischer Bedeutung, weil man sie nicht aus pädagogischen Gründen speziell veranstaltet, sondern weil sie an dieser Stelle und zu dieser Zeit wirklich getan sein muss. Auch fördert es ihre erzieherische Kraft, dass sie aus Liebe zu denjenigen erfolgt, denen sie zugute kommt.

c. Auch weil die harmonische Ausbildung aller Kräfte des Kindes — das Erziehungsideal Pestalozzis — am besten in der Familiengemeinschaft erfolgt, zieht er die Wohnstubenschule allem vor. «Die Wohnstube ist gewiss der Ort, wo sich der Mensch eigentlich ausbilden muss, wenn er sich vor Langleweilichkeit sichern will. Denn meistens sind die Gegenstände der Wohnstubenarbeit so gemischt, dass sie Kopf und Herz und Hand zugleich miteinander und durcheinander beschäftigen, selten ist gar grosse und lang ununterbrochene Eiförmigkeit da, und der Mensch wird in ihr gewiss immer brauchbarer, als bei allem, was man allein gekünstelt und abgesondert von den Seinen bei Leuten lernt, denen ihre eigene Wohnstube selber zur Last ist, wenn sie eine haben»

(Pestalozzi, Christoph und Else). Und wie die verschiedenen Kräfte gleichzeitig zur Anwendung gelangen im Hause, so wird sich die Hauserziehung auch nach verschiedenen sachlichen Richtungen hin gleichzeitig auswirken, worauf Gotthelf hinweist. Das alltägliche Geschehen in der Familie ist nach Gotthelf immer «alles in allem: religiöse, individuelle, soziale und nationale Erziehung in einem». (Robert Tanner, *Familien-erziehung im Werke Jeremias Gotthelfs*, 1942, S. 28.)

Das sind — soweit es sich in kurzen Worten überhaupt ausdrücken lässt — im wesentlichen die Gründe, warum unsere grossen Pädagogen die Familien-erziehung über alles setzen. Dabei denken sie vorerst an die Erziehung im allgemeinen. Alle Erziehung aber gliedert sich nach einzelnen Sachgebieten, und so ist nun weiterhin zu zeigen, nach welchen Richtungen hin der Familien-erziehung ganz besondere Bedeutung zukommt.

2. Die Familie ist im besondern wichtig

a. für die sittliche Erziehung.

Das häusliche Leben «führt das Kind», so lehrt Pestalozzi, «in den sanftesten Banden dahin, dass es lernt, sich anstrengen, um die Mutter zu erfreuen, dass es lernt entbehren, um die Armen zu erquicken. Seine Liebe wird durch dieses Leben zur Erkenntnis ihrer selbst, zur Einsicht in sich selbst und dadurch zum gereinigten Edelmut ihrer selbst erhoben, und es wird, also in der Liebe menschlich erhoben, ein sittliches Wesen.» «Selbstüberwindung, Tätigkeit, Gehorsam und mit diesem der ganze Umfang des sittlichen Denkens und Fühlens und Handelns wird ihm an der Seite der liebenden Mutter und durch die Kraft des bildenden häuslichen Lebens auf lieblicher Bahn habituell, und so wird es in diesem Leben naturgemäss, d. i. in Übereinstimmung mit allem dem, was seine veredelte Natur anspricht, zur Sittlichkeit erhoben.» (An die Unschuld, den Ernst und den Edelmut meines Zeitalters und meines Vaterlandes.) Das höchste Ziel dieser sittlichen Erziehung in der Familie aber wird sein, dass das Kind einst fähig sein wird, sich auch ausserhalb der Familie in Freiheit sittlich zu verhalten.

b. für die religiöse Erziehung.

Es ist gewiss Sache der Kirche, den Kindern die religiöse Lehre zu vermitteln. Aber so wenig wie Schule oder Anstalt für die intellektuelle und die moralische Erziehung die Familie ersetzen können, so wenig kann die Kirche für die religiöse Erziehung an ihre Stelle treten. Auch hier übt die Familie eine grundlegende und unersetzliche Funktion aus. Aus der Familientradition wird sich einmal ergeben, welche Religion man zur seinigen machen wird. Dass man einer bestimmten Religion oder einer bestimmten Konfession angehört, beruht ja meistens weniger auf einem eigenen Abwägen und Wählen als vielmehr auf der Tatsache, dass man von den Eltern einen bestimmten Glauben übernommen hat. Man ist Katholik oder Protestant, weil der Vater es war. (Vgl. W. H. Riehl, *Die Familie*, 1855, S. 117.) So findet innerhalb

der Familie die «lebendige Fortpflanzung der Religion» statt (Paulsen, Ethik. 2. Band, S. 258.) Sodann aber wird der Geist der Familie auch für die ganze religiöse Entwicklung von erheblicher Bedeutung sein. Es wird da in erster Linie auf die Impulse ankommen, die von ihr ausgehen. Die Kirche wird die religiöse Erziehung fortführen können; der Grundstein muss in der Familie gelegt werden.

e. für die Erziehung zur Gemeinschaft.

Die Familie erscheint auch als Grundlage dessen, was man heute als «Sozialpädagogik» bezeichnet. Richtigen Umgang in der Gemeinschaft lernt man nicht aus Büchern, auch nicht auf der Schulbank, das lernt man nur im wirklichen Gemeinschaftsleben selbst. Wiederum aber vermag nur die Familie täglich und stündlich solches Gemeinschaftsleben zu vermitteln. «Man lernt nicht mit den Leuten umgehen, ausser man sei bei den Leuten, man lernt sich nicht nach den Menschen richten, ausser sie stehen einem im Weg, man lernt die Welt nicht tragen, ausser man möge die Wohnstube tragen, man wird für die Pflichten gegen seine Obern nicht angezogen, wenn man nicht viel um Vater und Mutter gelebt und sich lange nach ihrem Wink und nach ihrem Willen zu lenken und zu biegen gelernt. Und man muss das Allerlei der vielen Hausarbeiten sehen und wirklich angreifen lernen, wenn man einst eine Haushaltung regieren soll; auch wirst du es allen Menschen, die in den Waisenhäusern in grossen Städten und in andern solchen Anstalten und Schulen erzogen werden, ansehen, dass sie mehr lange Zeit haben und weniger angreifen als diejenigen Menschen, denen in der Jugend eine gute Hausübung nicht gemangelt». (Pestalozzi, Christoph und Else.)

Schon aus diesen Worten Pestalozzis ergibt sich, dass der Familien-erziehung insbesondere auch die Funktion zukommt, die Kinder wiederum für ihr späteres eigenes Familienleben zu ertüchtigen. Die Familie bietet nicht nur Erziehung zur Gemeinschaft im allgemeinen, sondern im besondern auch wiederum zur Familiengemeinschaft selbst. Alle Erziehung in der Familie ist ja auch eine Erziehung zur Familie.

Und neben der Familiengemeinschaft ist es nun noch eine andere besondere Gemeinschaft, der die Erziehung in der Familie in hervorragender Weise zugute kommt: der Staat.

d. für die Erziehung zum Staate.

Kein Staat wird grösseres Gewicht auf die Erziehung seiner Bürger zum richtigen Verhalten im Staatsleben legen als der demokratische Staat, der Staat, in dem sich die Bürger in Freiheit bewegen und an der staatlichen Willensbildung unmittelbar Anteil nehmen dürfen. Daher kommt der «staatsbürgerlichen Erziehung» in unserem Staatswesen eine so hohe Bedeutung zu. Auch bei dieser Erziehung aber kann es nicht bei der Vermittlung von Gedanken durch das gesprochene und das geschriebene Wort sein Bewenden haben;

auch bei dieser Erziehung werden Erfahrung und Übung dazutreten müssen. Übungsfeld aber kann nicht der Staat selbst sein; dazu sind seine Angelegenheiten zu ernst. Der Staat muss verlangen, dass eine gewisse Erfahrung im Verhalten in Gemeinschaft schon mitgebracht werde, wenn es gilt, die ersten Schritte im Staatsleben zu tun. Es muss eine «Vorschule des Staates» da sein. Eine solche kann nur wiederum eine Gemeinschaft sein, und die hiezu prädestinierte Gemeinschaft ist wiederum die Familie. In der Familie übt man sich im Gemeinschaftsleben, in der Familie wird man sich also auch auf das Leben in der staatlichen Gemeinschaft vorbereiten, denn alles Gemeinschaftsleben verlangt von seinen Teilnehmern im wesentlichen immer wieder dasselbe. «Die Bereitschaft zu gegenseitigem Verzicht und Opfer, die Ein- und Unterordnung, durch Liebe gemilderte Autorität, durch Liebe geadelter Gehorsam, die gegenseitige Hingabe und Hilfe, das Miteinander- und Füreinanderleben, das Miteinander-Sichfreuen, Miteinander-Sorgen und Miteinander-Leiden, das ist das eigentliche Lebenselement der Familie. Das alles aber sind auch jene Kräfte und Tugenden, die das Leben der Gesellschaft und des Staates erhalten.» (Philipp Etter, Die Familie, Grund- und Eckstein, 1943, S. 15.) «Statt über neue Verfassungen zu phantasieren, wollen wir unsere Familien wieder in Zucht und Ordnung bringen, dann sind wir auch politische Männer.» (W. H. Riehl, a. a. O., S. 190.)

Am schönsten ist auch das wieder von unserm Pestalozzi und von unserm Gotthelf gesagt worden. In unserer schweizerischen Dichtung fällt es ja überhaupt auf, wie Familie und Staat eng und organisch miteinander verbunden erscheinen. «Hier wächst das eine in, mit und aus dem andern, die Gesundheit des einen ist auch die Gesundheit des andern, die Krankheit des einen die Krankheit des andern. Pestalozzis grosser Roman „Lienhard und Gertrud“ ist zugleich ein Familien- und ein Staatsroman. In Gotthelfs „Zeitgeist und Bernergeist“ ist Gedeihen und Verderben der Familie sittlich, politisch und wirtschaftlich aufs engste eingeflochten in das Schicksal des Staates.» (Emil Ermatinger, Gutachten, S. 5.)

Für Pestalozzi ist die Erziehung in der «Wohnstube» wichtiger als der «staatsbürgerliche Unterricht». «Vaterland! Was du immer bist, das bist du durch sie, durch deine seit Jahrhunderten von den Vätern begründete und lange, lange auf Kindeskinde herunter erhaltene heilige Kraft deiner gesegneten Wohnstube. Vaterland! Du bist das, was du bist, nicht durch die Gnade deiner Könige, nicht durch die Gewalt deiner Gewaltigen, nicht durch die Weisheit deiner Weisen, du bist es durch deine Wohnstube, du bist es durch die in der Weisheit deines Volkes erhabene Kraft deines Hauslebens. Vaterland! Heilige wieder dieses alte Fundament des Segens deiner Wohnstube.» (Andie Unschuld.)

Gleiches dachte auch Gotthelf, der das herrliche Wort geprägt hat: «Im Hause muss beginnen, was leuchten soll im Vaterland.»

III. Die Bedeutung der Kinder für die Eltern.

Pädagogen und Ethiker haben allezeit hervorgehoben, wie die Erziehung der Kinder durch die Eltern nicht nur den Kindern zum Segen gereicht, sondern auch die Eltern selbst wiederum zu fördern weiss. Es findet eine fruchtbare Wechselwirkung statt; es werden auch die Eltern durch die Kinder erzogen: es geht von den Kindern eine erziehende und veredelnde Kraft auf die Eltern aus; die Erziehung der Kinder bringt die Eltern einander näher, sie fördert sie in ihrer Sittlichkeit. Es sind wiederum Pestalozzi und Gotthelf, die auch auf diese Seite der Familienerziehung hingewiesen haben. «Gotthelf weiss davon, dass nicht nur die ältere Generation die jüngere erzieht, sondern auch die jüngere auf die ältere zurückwirkt, reifend und vergeistigend; insofern als aufblühende kindliche Liebe diejenige von Vater und Mutter, wie nichts sonst, hervorlocken kann. Dadurch wird der in jedem Menschen latente Lebensstrom der Liebe in Bewegung gesetzt und regt zur nötigen Verwandlung an. Die erforderliche Pflege der Kinder hilft den meisten Eltern schon weitgehend zur Einschränkung der grössten Selbstsucht. Das Dasein der Kinder weckt in nicht ganz verdorbenen Eltern das Verantwortungsgefühl und bewahrt sie so vor dem restlosen Aufgehen im rein Weltlichen.» (Tanner, a. a. O., S. 43).

Allein das Dasein der Kinder ist für die Eltern nicht nur von erzieherischer Bedeutung. Es bringt für die Eltern auch die schönsten Erlebnisse, die schönsten Freuden, dieses Leben zu bieten vermag, mit sich. «Die häuslichen Freuden der Menschen sind die schönsten der Erde und die Freude der Eltern über ihre Kinder ist die heiligste Freude der Menschheit. Sie macht das Herz der Eltern fromm und gut; sie hebt die Menschheit empor zu ihrem Vater im Himmel. Darum segnet der Herr die Tränen solcher Freuden und lohnt den Menschen jede Vätertreue und jede Muttersorge an ihren Kindern.» (Pestalozzi, Lienhard und Gertrud.)

Wie das Leben in der Familie ganz allgemein eine unschätzbare Bereicherung für die Eltern bedeutet, das kann man nicht schöner ausdrücken als Friedrich Schleiermacher in seinen «Predigten über den christlichen Hausstand» es getan hat: «Denn daran hoffe ich niemandem unter uns etwas Neues zu sagen, sondern vielmehr dass ich mich auf die erfreuliche Erfahrung eines jeden berufen kann, wieviel Segen für uns Erwachsene ist in dem Zusammensein mit der Jugend, wie dieses mehr als alles andere uns frisch und fröhlich erhält, dass das mannigfach angefochtene Herz guter Dinge bleibt in seiner Arbeit; und wie wir zugleich hiedurch vorzüglich gereinigt werden von verwirrenden Leidenschaften und weitergebracht auf dem Wege der Heiligung.» «Lasst uns zuerst daran denken, dass die gesellige Welt um uns her uns einen ewig bewegten Schauplatz, ein Gedränge von mannigfaltig verworrenen Verhältnissen darstellt, worin jeder sich bei jedem Schritte mehr gehemmt fühlt als gefördert, und nach allen Seiten anschauen muss, dass er nicht anstosse oder angestossen werde.» «Aus diesen Irrsalen der Geschäftigkeit, aus dieser Mannigfaltigkeit von Verbauungsmitteln und Entworfen, aus diesem störenden

Verkehr mit allen eiteln und selbstsüchtigen Gemütsbewegungen der irdisch gesinnten Menge, wohin hat sich der Fromme, der sich die Stille und Ruhe des Gemüts bewahren will, zurückziehen, als zunächst jeder in den engen Kreis seines Hauses? Da soll uns die ursprüngliche ruhige Gestalt des Lebens wieder entgentreten, da sollen wir das bunte Treiben der Welt, solange es geht, vergessen, es soll uns wieder lebendig werden, dass Gott den Menschen einfältig geschaffen hat; an einem lieblichen Bilde einfacher ungefärbter Fröhlichkeit sollen wir uns wieder erquicken und stärken. Aber von wem vorzüglich können wir diese Hilfe erwarten? Nicht von den erwachsenen Hausgenossen, die entweder schon selbst untergetaucht sind in die Beschwerlichkeiten und Sorgen des Lebens oder deren Teilnahme an uns so erfahrungsreich ist, dass ihrem geschärften Auge nicht leicht entgeht, wo uns etwas Niederschlagendes oder Begünstigendes begegnet ist. Diese führen uns natürlich nur zu oft wieder auf das zurück, wovon wir uns loszureissen wünschten. Sondern diese notwendige Vergessenheit der Welt kann uns nur die noch sorgenlose heitere Jugend um uns her einflössen, die, wenn wir zurückkehren in den häuslichen Kreis, nichts an uns sieht als unsere Freude wieder da zu sein, und selbst nichts fühlt, als dass sie uns entbehrte und nun wieder hat. Welche stärkende Kraft in dieser heiteren Einwirkung liegt, die uns auf einmal mitten in die ursprünglichen Verhältnisse des Menschen hineinzieht, wie schnell dadurch alle Spuren auch des geschäftigsten und verwicklungsreichsten Lebens aus der Seele hinweggewischt werden; selig ist, wer dies täglich erfährt.» (4. Aufl. 1860, S. 57 ff.)

Solche Worte sagen uns in einer Zeit, in der die Sorgen und Nöte des äussern Lebens so schwer auf uns lasten, besonders viel. Sie erklären es uns auch, warum wir uns gerade heute nach dem Familienleben zurücksehnen und warum gerade heute wieder in vermehrtem Masse Familien gegründet werden. Der Erlebnisgehalt der Familie ist heute nicht mehr derselbe wie ehemals (vgl. Egger, Familienordnung, S. 111 f.). Aber im wesentlichen gelten die alten Wahrheiten auch heute noch.

Zu diesem Erlebnisgehalt aber gehören nicht nur die Freuden und Erhebungen, die wir in der Familie erfahren, zu ihm gehören auch Erschütterungen und Leiden, Erlebnisse, die auch ihrerseits aber letztlich uns emporheben und läutern und uns zu letzten Fragen dieses Lebens führen. «Die Familie ist die Brunnenstube der menschlichen Kraft zu aller Gemeinschaft. Aber sie ist auch der Ort, an welchem der Mensch die Grenzen seiner Kraft und die Schranken seiner Macht und seiner Geltung erlebt, in einer Weise, die ihn bis in die letzten Gründe seines Seins erschüttert. Denn die Familie ist die Stätte, in welcher geboren und gestorben wird, wo also die beiden grössten Wunder erlebt werden, vor denen der menschliche Verstand in Andacht stille wird. Die Ehegatten, die in grenzenloser Liebe füreinander zu leben gewillt sind, erfahren die Ohnmacht ihrer Liebe, wenn eines sterben muss. Auch die tiefst miteinander verbundenen Familienglieder können einander das Sterben nicht abnehmen. Mann und Frau erleben in der Familie die grösste Freude, die im Leben als Mensch überhaupt erlebbar ist, die Mutterfreude und die Vater-

freude. Aber das Kind kann sterben oder elend werden, am Körper oder an der Seele. Oder das Kind kann als jugendlicher Mensch andere Wege gehen, als die Eltern sie für richtig ansehen und auf welche sie ihre ganze Erziehung eingestellt hatten. Und schliesslich wird sich das reif gewordene Kind los-trennen von der Mutter und vom Vater; es wird selbständig und verbindet sich mit einem andern, mit einem fremden Menschen durch eigenwillige Familiengründung auf Leben und Tod. Das Kind, so innig mit Mutter und Vater verbunden, wird früher oder später den Tod seiner Eltern erleben und es wird ihm sein, als sei ein Stück von ihm abgestorben. Das Kind, das selbst Mann oder Frau geworden ist, wird, wenn es in einer guten Familie gross geworden ist, den Tod der Mutter erleben als Einsturz einer ganzen Welt, und der Tod des Vaters wird immer zur unausweichlichen Mahnung, dass man als Sohn oder Tochter nun selbst ins vorderste Glied vorgetreten und im ganzen Sinn und Ernst des Wortes selbst verantwortlich geworden ist. Das Leben in der Familie führt also Eltern und Kinder hoch hinauf in die letzten Höhen menschlichen Gluckerlebens und auch zutiefst hinab in das schier untragbare Leiden. Das Leben in der Familie führt darum den Menschen an die Grenzen seiner Kraft und an die Stellen, da er die Ohnmacht gerade in den letzten und entscheidenden Fragen, in den Fragen nach dem Sinn seines Lebens, erfährt.» (Heinrich Hanselmann. Gutachten, S. 9 f.)

C. Die eugenische Motivierung der Familienschutzbestrebungen.

Die Eugenik hat es mit den Erbkrankheiten und ihrer Bekämpfung zu tun. So sind zuerst die Erbkrankheiten und nachher die Erbhygiene in Betracht zu ziehen. (Vgl. zum folgenden insbesondere: C. Brugger, Erbkrankheiten und ihre Bekämpfung, 1939; Derselbe, Die Eugenik in der Schweiz, in Schweizerische Hochschulzeitung 1940, S. 107 ff.; Derselbe, Qualitative Bevölkerungspolitik, in Gesundheit und Wohlfahrt 1942, S. 16 ff.; Derselbe, Qualitative Familienpolitik, ibidem 1944, S. 38 ff.; Hans W. Maier, Bekämpfung der Erbkrankheiten auf psychiatrischem Gebiet, in Gesundheit und Wohlfahrt 1934, S. 409 ff.; J. B. Manser, Erbbelastung und Familiennot, in Das Familienproblem in der Gesamtschau, 1942, S. 47 ff.; Otmar Scheiwiller, Sind eugenische Massnahmen ein Weg zur Gesundung der Familie, in Die katholische Schweizerin 1942, S. 255 ff.; M. Tramèr, Über Förderung erbgesunden Nachwuchses, in Gesundheit und Wohlfahrt 1940, S. 33 ff.; F. Walther, Über Eheberatung, in Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit 1941, S. 94 ff.; H. Weber, Vererbungslehre in der Volksschule, in Schweizer Schule 1940, S. 772 ff.; St. Zuruzoglu, Verhütung erbkranken Nachwuchses, 1938; Derselbe, Grundprobleme der Eugenik, in Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit 1941, S. 85 ff.)

I. Die Erbkrankheiten.

1. Die Arten der Erbkrankheiten.

Unter Erbkrankheiten sind diejenigen Krankheiten zu verstehen, «die allein oder doch in ausschlaggebender Weise durch die Erbanlage verursacht sind» (Brugger). Zu ihnen gehören in erster Linie die Geistesstörungen: die Schizophrenie ist in allen Fällen erblich bedingt; für sie kennt man heute noch keine andere Entstehungsmöglichkeit; auch das manisch-depressive Irresein kann niemals ohne erbliche Veranlagung entstehen; beim Schwachsinn handelt es sich in 80 bis 85 % der Fälle um erbbedingte Geistesschwäche; die Epilepsie beruht in mindestens 70 % der Fälle auf Vererbung. Sodann sind Psychopatienten sehr oft erbbedingt. Des weitern sind zu den Erbkrankheiten die Bluterkrankheit, zahlreiche Gehörleiden und Augenkrankheiten sowie einige angeborene Anomalien der Körperform zu zählen.

2. Die Häufigkeit der Erbkrankheiten.

Die Bedeutung dieser Erbkrankheiten und damit die Bedeutung ihrer Bekämpfung wird erst sichtbar, wenn man sich vergegenwärtigt, welche Verbreitung ihnen in unserm Volke zukommt. Man ist hier allerdings auf Schätzungen angewiesen. Nach den Angaben von H. W. Maier finden sich in unserer Bevölkerung ungefähr 2 % Menschen mit ausgesprochenem Schwachsinn, ungefähr $\frac{1}{2}$ % mit Epilepsie und über $\frac{1}{2}$ % mit Schizophrenie. Dazu kommt noch eine kleinere Gruppe mit manisch-depressivem Irresein und schweren psychopathischen Charakterabnormitäten. Demgegenüber treten erbliche Erblindung, Taubstummheit und Ertaubung im spätern Leben sowie hereditäre Verkrüppelungen an Zahl zurück. Aus der von H. W. Maier angeführten Tatsache, dass sich z. B. im Kanton Zürich mit 650 000 Einwohnern ungefähr 3000 Geisteskranke in Anstalten befinden und dass anzunehmen ist, dass ungefähr zehnmal so viel insgesamt noch frei in der Bevölkerung leben, schliesst St. Zurukzoglu, dass für die Schweiz etwa 160 000 bis 200 000 Erbkrankte anzunehmen seien. Auch andere Wissenschaftler kommen zu ähnlichen Schätzungen. C. Brugger kommt zum Ergebnis, dass wir heute in unserm Lande mit ungefähr 400 000 Menschen zu rechnen haben, die an einer erblichen seelischen Abnormität leiden.

3. Die Vererbungshäufigkeit der Erbkrankheiten.

Wesentlich ist auch, zu wissen, wie sehr sich die einzelnen Erbkrankheiten, quantitativ gesehen, weiter vererben. Auch hier liegen Schätzungen vor. Im Vordergrunde stehen in der Wissenschaft auch da wieder die Geistesstörungen. Für den Schwachsinn gilt nach Brugger, dass von den Kindern mindestens 40 bis 45 % wiederum geistesbeschränkt sind. Sind beide Elternteile schwachsinnig, dann erhöht sich diese Zahl auf 90 bis 95 %, so dass zwei schwachsinnige Partner praktisch damit rechnen müssen, dass alle ihre Kinder wieder geistes-

schwach werden. Bei der Schizophrenie kommt Brugger zum Ergebnis, dass 16 % der Kinder wiederum an der gleichen Geistesstörung erkranken müssen. Weitere 34 % der Kinder sind sonstwie seelisch abnorm. H. W. Maier schätzt, dass bei der Schizophrenie ungefähr 10 % der Kinder die gleiche Krankheit bekommen, wenn ein Elternteil daran leidet. Weitere 40 % der Kinder werden andere abnorme Charakterzüge aufweisen. Sind beide Elternteile schizophran, werden 53 % der Kinder wiederum erkranken und weitere 29 % psychopathische Charakterzüge tragen. Auch sind bei der Schizophrenie die Enkelkinder noch überdurchschnittlich stark gefährdet. Zu beachten ist schliesslich, dass sämtliche Kinder der Schizophrenen Anlageträger sind und die Krankheit dadurch weiterverbreiten. Bei der Epilepsie ist bei den erblichen Formen bei 10 % der Kinder das Leiden wieder zu erwarten, und ein grösserer Teil des Restes hat andere psychische Anlageanomalien. Beim manisch-depressiven Irresein wird das Leiden bei einem Drittel der Kinder auftreten, wenn ein Elternteil krank ist, bei über 90 % aber, wenn beide Elternteile daran leiden.

4. Die Zunahme der Erbkrankheiten.

Entscheidend ist nun in unserem Zusammenhang, dass die schweizerischen Forscher heute einheitlich der Auffassung sind, dass in nächster Zeit mit einer Zunahme der Erbkrankheiten zu rechnen ist. Es ist festgestellt worden, dass schon in den letzten 50 Jahren die Zahl der geistig Gebrechlichen in unserm Lande erheblich zugenommen hat. Und dass auch in Zukunft eine weitere Zunahme zu erwarten ist, führen die Eugeniker namentlich auf zwei Ursachen zurück:

a. Eine erste Ursache bilden die heutigen fürsorgerischen und ärztlichen Massnahmen zur bessern sozialen Wiederanpassung der Erbkranken. Durch an sich wertvolle hygienische und therapeutische Massnahmen werden nämlich die krankhaften Erbanlagen in keiner Weise verändert, so dass auch der an das Leben wieder angepasste Erbkranke sie weiter überträgt, wenn er zur Fortpflanzung kommt. Die Fortpflanzung aber wird ihm gerade durch diese Anpassung ermöglicht, denn die Wiederanpassung ermöglicht ihm unter anderem auch die Heirat. So wird durch die fürsorgerische Betreuung der Erbkranken die Zunahme der erblich Abnormen in unheilvoller Weise erleichtert, wenn nicht gleichzeitig mit eugenischen Massnahmen eingesetzt wird.

b. Die zweite Ursache liegt darin, dass sich die Erbkranken stärker vermehren als die Erbgesunden. Im Ausland sowohl wie bei uns hat man festgestellt, dass die geistig Abnormen eine höhere Fruchtbarkeit aufweisen als die Geistesgesunden und dass namentlich die geistig besonders gut Begabten in neuerer Zeit sich in relativ geringem Masse vermehren. Insbesondere die Schwachsinnigen haben seit mehreren Jahrzehnten eine überdurchschnittlich zahlreiche Nachkommenschaft. Dazu kommt noch, dass die Gutbegabten in

der Regel viel häufiger vom Lande in die geburtenarmen Städte und ins Ausland abwandern als die Schlechtbegabten, was wiederum eine relative Zunahme der Schwachen mit sich bringt. «Die überdurchschnittliche Fruchtbarkeit der Eltern von Schwachsinnigen, die allzu geringe Fruchtbarkeit der normalbegabten Familien und die vermehrte Abwanderung der Gutbegabten nach den geburtenarmen Städten und nach dem Ausland muss unfehlbar zu einer dauernden Verschlechterung der psychischen Qualität unserer Bevölkerung führen, sofern nicht auch bei uns entsprechende Gegenmassnahmen ergriffen werden.» (C. Brugger, Qualitative Bevölkerungspolitik, a. a. O., S. 25.)

II. Die Erbhygiene.

Angesichts der starken Verbreitung der Erbkrankheiten und ihrer für die Zukunft zu befürchtenden weitem Zunahme wird in neuerer Zeit namentlich von seiten der Mediziner gefordert, dass in vermehrtem Masse geeignete Massnahmen zu ihrer Bekämpfung getroffen werden sollten. Man bezeichnet den Inbegriff solcher erbhygienischer Massnahmen als «Eugenik» oder als «Erbgesundheitspflege». Da es sich um ein Sorgen für den Nachwuchs handelt, zählt man diese Massnahmen auch zur Bevölkerungspolitik und stellt man sie der quantitativen Bevölkerungspolitik als sogenannte «qualitative Bevölkerungspolitik» gegenüber. Und es wird dann gesagt, dass es ein wesentliches Anliegen der Gegenwart sein müsse, ob der quantitativen Bevölkerungspolitik diese qualitative Seite des Problems nicht zu vernachlässigen.

Zu betonen ist, dass die heutige Erbgesundheitspflege nicht an eine politische Bewegung oder an ein politisches Programm gebunden ist. Sie geht vielmehr zurück auf den englischen Naturforscher Francis Galton (1822—1911). Er hat im Jahre 1893 alle Bestrebungen der Erbfürsorge zum erstenmal unter dem Namen «Eugenik» zusammengefasst. In England setzte denn auch zuerst die theoretische Erforschung der Vererbung dieser Krankheiten ein. Und die praktische Anwendung erbhygienischer Massnahmen hat sodann in Amerika ihren ersten Aufschwung erlebt. In Europa war das erste eugenisch motivierte Gesetz das Gesetz des Kantons Waadt über die Sterilisierung Geisteskranker und Schwachsinniger von 1928. Als zweiter Staat regelte dann Dänemark im Jahre 1929 die Sterilisierung Erbkranker durch Gesetz, und im Jahre 1933 folgte in Deutschland das Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses.

1. Das Ziel der Erbhygiene.

Die Eugeniker sind sich darüber im klaren, dass durch die in Frage kommenden erbhygienischen Massnahmen eine Ausrottung der Erbkrankheiten nicht wird erreicht werden können. Das Ziel dieser Massnahmen kann nur die Verhinderung einer weiteren Zunahme und bestenfalls ihre Verminderung (absolut und relativ gesehen) sein. Gerechtfertigt sind sie aber allein schon um der Verhütung der Leiden willen, denen Erbertartete und

ihre Angehörigen ausgesetzt sind, ganz abgesehen von den gewaltigen finanziellen Aufwendungen, die durch die Fürsorge für diese Kranken andern, aufbauenden Zwecken entzogen werden.

2. Die erbhygienischen Massnahmen.

Die Eugeniker unterscheiden zwischen negativen und positiven erbhygienischen Massnahmen. Die negativen gelten der Beschränkung der Fortpflanzung Erbkranker. Die Erbkranken sollen daran verhindert werden, ihr Leiden weiter zu übertragen. Die positiven zielen auf eine relative Verminderung der Erbkranken ab, indem sie die Fortpflanzung der Erbgesunden fördern. Die Erbgesunden sollen in die Lage versetzt werden, in vermehrtem Masse Nachkommen auferziehen zu können. In allen oben erwähnten wissenschaftlichen Abhandlungen zur Erbgesundheitspflege in der Schweiz wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, nach diesen beiden Richtungen hin Eugenik zu betreiben.

a. Die negativen Massnahmen.

Bei den Massnahmen zur Verhinderung der Erbkranken an der Fortpflanzung steht in den wissenschaftlichen Erörterungen die Sterilisation im Vordergrund. Es wird auf ihre Notwendigkeit, aber auch auf ihre tiefe Problematik hingewiesen. An dieser Stelle braucht auf diese Frage nicht näher eingetreten zu werden. Wichtiger ist in unserem Zusammenhang, dass die Eugeniker neben der Sterilisation übereinstimmend eine Reihe weiterer Massnahmen fordern, die alle darauf abzielen, die Erbkranken dadurch an der Fortpflanzung zu verhindern, dass man sie an der Eingehung einer Ehe und an der Begründung einer Familie hindert. Hieher gehören die Statuierung von Eheverboten für die Erbkranken, die eugenisch orientierte Eheberatung, die die Erbkranken zu einem freiwilligen Verzicht auf den Eheabschluss veranlassen soll, die Aufklärung der Bevölkerung über die Erbkrankheiten sowie die Erziehung schon in der Jugend mit dem Ziele, im einzelnen Bürger das Verantwortungsbewusstsein zu stärken und ihn anzuhalten, bei der Wahl seines Ehepartners und in der Frage der Fortpflanzung die Forderungen der Eugenik zu beachten. So wird deutlich, dass erbhygienische Massnahmen gleichzeitig Familienschutzmassnahmen sein können im Sinne eines negativen Familienschutzes, der die Gründung ungesunder und unerwünschter Familien verhindern will, und so erscheinen umgekehrt solche Familienschutzmassnahmen auch als eugenisch motiviert. Sie erscheinen gleichzeitig unter dem Gesichtspunkt eines negativen Familienschutzes auch insofern gerechtfertigt, als es sich immer wieder zeigt, dass eine Eheschliessung zwischen Erbkranken zu Verhältnissen führt, die für die Familie an sich unerquicklich sind und nicht nur unter eugenischem Gesichtswinkel. Erbkranken Eltern sind meist nicht in der Lage, ihren Kindern eine richtige Erziehung angedeihen zu lassen, erbkranken Familienglieder wirken oft familienzerrüttend und bedeuten auf

alle Fälle eine grosse Belastung für die ganze Familie. (Vgl. dazu besonders auch das Gutachten von Prof. Dr. W. von Gonzenbach, «Der biologische Aspekt des Familienschutzes», insbesondere S. 17 f.).

b. Die positiven Massnahmen.

Bei den Massnahmen zur Förderung der Fortpflanzung Erbgesunder wird an all das gedacht, was die Eheschliessung zwischen Erbgesunden zu begünstigen in der Lage ist und ihnen eine vermehrte Fortpflanzung ermöglicht. In Frage kommen namentlich die Ausrichtung von Ehestandsdarlehen an Erbgesunde, die Gewährung von Familienzulagen an erbgesunde Familien sowie die Wohnungsbeihilfe für kinderreiche, erbgesunde Familien. So zeigt es sich auch hier, dass Erbgesundheitspflege gleichzeitig Familienschutz bedeuten kann, diesmal im Sinne des positiven Familienschutzes, der Gründung und Bestand der Familie fördern und sichern will. Und auch hier wiederum wird umgekehrt deutlich, wie die Bestrebungen des Familienschutzes auch eugenisch motiviert sein können. Grosses Gewicht wird hingegen von medizinischer Seite darauf gelegt, dass alle positiven Familienschutzmassnahmen wirklich auch eugenisch orientiert sein sollen, d. h. dass sie ausschliesslich den Erbgesunden zugute kommen sollen.

Wir kommen einstweilen zu folgendem Ergebnis: Die gegenwärtige bevölkerungspolitische Situation unseres Landes lässt es begreiflich erscheinen, dass verantwortungsbewusste Bürger sich bemühen, Mittel und Wege zu finden, um einem Bevölkerungsrückgang Einhalt zu gebieten. Der Wunsch nach einer Zunahme der Geburten führt auf den Gedanken eines vermehrten staatlichen Schutzes der Familie in ihrer Gründung und in ihrem Bestande.

Die bevölkerungspolitische Motivierung des Familienschutzes kann aber allein nicht ausschlaggebend sein. Auch wenn man Familienschutzmassnahmen vom bevölkerungspolitischen Standpunkte aus nicht als notwendig anerkennen sollte, wird man nicht daran vorübergehen können, dass der Familie in ethischer und in pädagogischer Hinsicht eine so hohe Bedeutung zukommt, dass die staatliche Gemeinschaft dann, wenn die Familie ihre hohe Mission nach dieser Richtung hin nicht mehr in allen Fällen zu erfüllen vermag, berufen ist, der Familie vermehrte Sorge angedeihen zu lassen und sie wieder in die Lage zu setzen, ihrer Aufgabe nachzukommen. So erscheint ein staatlicher Schutz der Familie immer dann gerechtfertigt, wenn die Familie sich in einer Situation befindet, in der sie in ethisch-pädagogischer Hinsicht nicht zur Entfaltung gelangen kann. Auch unter dem Gesichtspunkt der Eugenik schliesslich wird staatlicher Familienschutz im negativen und im positiven Sinne ohne weiteres angezeigt erscheinen, wenn die tatsächlichen Voraussetzungen für Gründung und Bestand der Familie so liegen, dass ohne besondere Massnahmen eine weitere Zunahme der Erbkrankheiten nicht verhindert werden könnte.

Ob zur gegenwärtigen Stunde staatliche Familienschutzmassnahmen sich aufdrängen, hängt demgemäss davon ab, ob die Familie sich heute in einer solchen Situation befindet, dass sie den ethisch-pädagogischen Anforderungen sowie den Bedürfnissen der Eugenik nicht gerecht werden kann. Es ist daher an dieser Stelle die gegenwärtige Lage der Familie näher in Betracht zu ziehen.

Zweiter Teil.

Die Familie in der Gegenwart.

Es ist heute vielfach von einer «Krise» der Familie die Rede; man spricht von ihrer «Auflösung» und von ihrem «Zerfall» und prophezeit ihr für eine nahe Zukunft den «Untergang». Dem ist von vorneherein mit Misstrauen zu begegnen. Die Familie hat sich nämlich während der ganzen Geschichte der menschlichen Gesellschaft als ausserordentlich beständig und widerstandsfähig erwiesen. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Familie letztlich mit der allgemeinen Natur des Menschen zusammenhängt. So hat es immer und überall, wo Menschen lebten, Familie gegeben, und so wird es auch in Zukunft immer wieder und an allen Orten, wo Menschen zusammenleben, Familie geben. Gewiss ist nicht zu leugnen, dass die Familie heute erheblichen Erschütterungen ausgesetzt ist. Aber von einer allgemeinen Auflösung der Familie kann keine Rede sein. Im Gegenteil: selbst unter den schwierigsten sozialen und politischen Verhältnissen kann die Familie sich neu gestalten, wofür ihre Entwicklung im heutigen Russland ein aufschlussreiches Beispiel bildet. (Vgl. dazu R. König, Entwicklungstendenzen der Familie im neueren Russland, in Neue Schweizer Rundschau, Februar/April 1944.) Die Familie hat sich an die Schwierigkeiten, die ihr aus den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen der Gegenwart erwachsen, schon weitgehend angepasst, und es sprechen bedeutsame Anzeichen dafür, dass diese Anpassung auch in Zukunft noch weiter fortschreiten wird.

Auf der andern Seite aber darf solcher Optimismus nicht in leichtfertige Vertrauensseligkeit ausarten. Symptome einer nicht leicht zu nehmenden Erschütterung sind da, und es muss ernstes und dringendes Anliegen der Gegenwart sein, ihren Ursachen nachzuforschen und den tiefen Zusammenhängen auf den Grund zu gehen. So soll an dieser Stelle versucht werden, die wesentlichsten Gesichtspunkte für eine richtige Beurteilung der Gegenwartsfamilie aufzuzeigen. Unerlässlich ist es hiebei, vom Wesen und von den verschiedenen Formen der Familie auszugehen und die heutige Familie und ihre Schwierigkeiten aus historischen und allgemein-sozialen Zusammenhängen heraus zu

verstehen. Für alle Einzelheiten verweisen wir auf das Gutachten von René König, Die Familie in der Gegenwart, dessen Gedankengängen wir hier folgen.

A. Das Wesen und die Formen der Familie.

I. Das Wesen der Familie.

Die Familie erscheint soziologisch gesehen als eine menschliche Gemeinschaft, als eine «Gruppe». Für die Gruppe im allgemeinen ist charakteristisch, dass die in ihr vereinigten Menschen durch Gemeinschaftsbewusstsein zu Zusammenarbeit und gegenseitiger Hilfeleistung verbunden sind. Jede Person hat darin ihre besondere «Rolle», von der aus sich die an sie ergehenden Anforderungen für ihr Verhalten in der Gemeinschaft ergeben. Unerlässlich ist für die Gruppe ein materielles Substrat; sie muss auf einem gewissen Bestand von dinglichen Gütern basieren, die geeignet sind, das Gemeinschaftsbewusstsein zu stärken.

Bei der Familie haben wir es mit einer Gruppe eigener Art zu tun. Man hat sie in der Soziologie als sogenannte «Primärgruppe», d. h. als eine jener Gruppen zu charakterisieren versucht, die der Zeit wie der Bedeutung nach allen andern Gruppen vorgehen. In ihr nehmen die Zusammenarbeit und die Hilfeleistung eine besondere Intensität an, und die Beziehungen zwischen den Beteiligten zeichnen sich durch ihre gefuhlsbetonte Intimität aus. Das materielle Substrat bildet für die Familie der Haushalt. Charakteristisch ist aber für die Familie auch ihre Zusammensetzung. Aller Familie ist das Aufziehen von Kindern wesentlich. Das Vorhandensein von Kindern zeichnet jedoch allein die menschliche Familie noch nicht spezifisch aus. Das findet sich auch in der Tierfamilie. Die Menschenfamilie unterscheidet sich vielmehr dadurch in grundsätzlicher Weise von der Tierfamilie, dass in ihr eine geistig-seelisch-moralische Erziehung hinzukommt und dass ferner im Gegensatz zur Tierfamilie das Band, das Eltern und Kinder umschlingt, für immer aufrechterhalten wird. So ist die menschliche Familie nicht nur Bluts-, sondern vor allem Erziehungsgemeinschaft. Diese «Erziehung» muss zudem in einem weitesten Sinne verstanden werden als der Aufbau der sozialkulturellen Persönlichkeit.

II. Die verschiedenen Formen der Familiengemeinschaft.

Die Gemeinschaft in der Familie kann verschiedene Formen annehmen. Dabei wird die Form der Familie jeweils durch die Form der Gesamtgesellschaft bestimmt. Die allgemein-gesellschaftlichen Anschauungen über Verwandtschaft, Eigentum, Kinder, Arbeitsverteilung, Elternrechte usw. entscheiden über die Gestaltung der Familie, so dass jede Gesellschaft die Familienform hat, die zu ihr gehört. So ist die Gesamtgesellschaft für die Familie von entscheidender Bedeutung, wie umgekehrt die Familie wiederum — in andern Sinne — von grundlegender Bedeutung für die Gesamtgesellschaft ist; erweist

sich doch die Familie als der Ort, an dem der Einzelne das Verhalten in der Gemeinschaft überhaupt einübt, und vollzieht sich doch in ihr die Weiterübertragung eines Teils des Kulturbestandes einer Gesellschaft von einer Generation auf die andere. Je nach der Struktur der Gesamtgesellschaft wird die Familie Produktionsgemeinschaft, Betriebsgemeinschaft, Erwerbsgemeinschaft, Konsumgemeinschaft, Erziehungs- und Kulturgemeinschaft sein. Sie kann all das gleichzeitig sein, muss aber auf alle Fälle, denn das zeichnet sie ja spezifisch aus, Erziehungsgemeinschaft sein. In einer bestimmten Epoche werden in der Regel alle diese Familientypen gleichzeitig vorhanden sein, jedoch in ganz verschiedener Verteilung, so dass meist ein einzelner Typus vorherrscht und dem Gesamtbild das Gepräge gibt.

B. Die Entwicklung der Familie zur heutigen Kleinfamilie.

Die Familie der Gegenwart kann nur dann richtig gewürdigt werden, wenn sie verstanden wird als Ergebnis einer längeren historischen Entwicklung der Familie im allgemeinen. Für alle Einzelheiten verweisen wir dazu auf das Gutachten von Jean Piaget, Abriss der Entwicklungsgeschichte der Familie. Es ergibt sich aus dieser Abhandlung, dass in der Wissenschaft verschiedene Hypothesen über die urgeschichtliche Entwicklung der Familie aufgestellt worden sind. Am fruchtbarsten hat sich hiebei noch die modifizierte Lehre des französischen Soziologen Emile Durkheim erwiesen. Danach ist die historische Entwicklung der Familie durch eine stetige Kontraktion gekennzeichnet, deren bisheriges Resultat die gegenwärtig vorherrschende Kleinfamilie darstellt.

I. Die Kontraktion.

Die die Geschichte der Familie charakterisierende Kontraktion besteht in einer stetig zunehmenden Zusammenziehung der Familie auf immer weniger Mitglieder. Es ist eine Verengung des Familienkreises auf immer weniger Personen. In grossen Zügen gesehen lassen sich historisch fünf verschiedene Typen von Familiengemeinschaften unterscheiden, die zeitlich aufeinander gefolgt sind, wobei sich der Übergang vom einen Typus zum andern durch Zusammenziehung auf eine engere Gemeinschaft vollzogen hat. Einzel- oder Sonderfamilien hat es zwar von jeher auch in primitiven Gesellschaften gegeben; dennoch stehen im Vordergrund der gesellschaftlichen Ordnung bei primitiven Völkern meist weitere Zusammenhänge vom Typus des «Clans», der Sippe oder auch lokaler Gemeinschaften (Dorf). Wesentliche Etappen auf dem Entwicklungsweg der Familie sind dann die «ungeteilte agnatische Grossfamilie», die «patriarchalische Familie», die «kognatische germanisch-rechtliche Vaterfamilie» und schliesslich am Ende der Entwicklung die heutige «Gattenfamilie», die wir auch als «Kleinfamilie» bezeichnen können. Es ist für das Verständnis

der Gegenwartsfamilie und ihrer Schwierigkeiten von entscheidender Bedeutung, dass wir es mit einer fortschreitenden Einengung der Familie zu tun haben, so dass der Weg von der «grösseren Familie», wie wir kurz sagen können, zur Kleinfamilie führte.

II. Die heutige Kleinfamilie.

Wenn wir die Kleinfamilie als die «heutige» Familie bezeichnen, dann soll das nicht heissen, dass wir heute nur diese eine Form der Familie kennen. Es sind vielmehr in der Gegenwartsgesellschaft auch noch beträchtliche Reste überlebender älterer Familientypen vorhanden (z. B. die schweizerische Gemeinderschaft). Die Kleinfamilie aber ist der Typ, der heute vorherrscht und unsere Epoche kennzeichnet.

Die Ausbildung dieser Familienform, bei der sich der Familienkreis auf die beiden Gatten und ihre minderjährigen Kinder einengt, hängt geistesgeschichtlich zusammen mit der aus christlichem Erbgut herauswachsenden Anerkennung des Selbstwertes des Individuums. Der Übergang zu der neuen Form datiert aber erst aus der Zeit nach Renaissance und Reformation, und ihre volle Durchsetzung in der Wirklichkeit hat die Kleinfamilie erst nach der Französischen Revolution gefunden. Für die Kleinfamilie sind namentlich folgende Merkmale charakteristisch: Der Personenbestand hat sich reduziert auf Vater, Mutter und die unverheirateten minderjährigen Kinder. Die elterliche Gewalt währt nur bis zur Mündigkeit der Kinder. Die Kinder haben die Möglichkeit eigener Vermögensrechte. Die objektiv-sachlichen Beziehungen zwischen den Familiengliedern (gemeinsames Vermögen, Gewaltverhältnis des Vaters gegenüber Frau und Kind, Bindungen aus der Hausgemeinschaft) sind eingeschrumpft, dafür aber treten die persönlichen Beziehungen immer mehr in den Vordergrund. Insbesondere ist die Beziehung zwischen den beiden Gatten viel fester geworden. Die Ehegemeinschaft ist zur zentralen Zone geworden, aber auch zur einzigen permanenten Zone, indem nach dem Austritt der Kinder aus dem Familienverband sie allein weiterbesteht. Die weitere Verwandtschaft nimmt an Bedeutung zusehends ab. Die Intimsphäre des Gattenpaares bildet jetzt das zentrale Lebensmoment der Familie, weswegen man diese neue Familie auch «Gattenfamilie» nennt.

C. Desintegration und Desorganisation der Familie.

I. Die Desintegration.

Von grundlegender Bedeutung für die Gegenwartsfamilie ist nun, dass mit der erwähnten Kontraktion der Familie auf den engsten Kreis der Ehegatten und ihrer minderjährigen Kinder eine zunehmende Herauslösung der Familie aus grösseren gesellschaftlichen Zusammenhängen Hand in Hand läuft. Diese Erscheinung kann als Desintegration (Ausgliederung) der Familie aus

der Gesamtgesellschaft heraus bezeichnet werden. Sie beruht auf der Tatsache, dass die Familie mit ihrer Verkleinerung notwendigerweise nach und nach immer mehr Funktionen an andere Instanzen abtreten muss. Es lässt sich ein ausgesprochener Schwund ihrer Funktionen feststellen. Da diese Funktionen aber für die Gesamtgesellschaft von höchster Wichtigkeit sind, verliert damit die Familie immer mehr ihre gesamtgesellschaftliche Bedeutung und beginnt sie den Zusammenhang mit der Gesamtgesellschaft zu verlieren. Sie desintegriert sich aus der Gesellschaft heraus.

Dieser Schwund der Funktionen der Familie zeigt sich namentlich etwa hinsichtlich der Erziehung, des religiösen Kults, der wirtschaftlichen Bedarfsdeckung, der materiellen Sicherung der Familienglieder. Immer seltener ist die Familie in der Lage, auf diesen Sektoren die entsprechenden Funktionen selbst auszuüben. Es treten andere gesellschaftliche Gruppen, vornehmlich sogenannte «Sekundärgruppen» an ihre Stelle, die nicht im Intimzusammenhang, sondern indirekt wirken. Es springt z. B. der Staat ein, der in grossem Masse die Erziehung übernimmt und durch Fürsorge und Versicherung den Familiengliedern materiell zu Hilfe kommt; oder es treten z. B. wirtschaftliche Gebilde in hohem Masse in die ökonomischen Funktionen der Familiengemeinschaft ein.

II. Die Desorganisation.

Die Kontraktion und die damit parallel laufende Desintegration der Familie sind nun deswegen für die Würdigung der Gegenwartsfamilie von entscheidender Bedeutung, weil sie die Familie der Gefahr einer Desorganisation aussetzen. Die Gefahr einer Desorganisation im Sinne einer Auflösung der Familiengemeinschaft ist immer dann nahe, wenn die Familie ihren Gruppencharakter einzubüssen beginnt, d. h. wenn die Bande sich zu lockern drohen und die ständig notwendige Integration zur Gemeinschaft auszusetzen beginnt. Solche Desorganisation ist zwar ein sehr komplexer Vorgang, aber ihre allgemiesten Voraussetzungen sind für die Familie der Gegenwart die Kontraktion und die Desintegration. Da aber diese letzteren Erscheinungen gesamtgesellschaftliche Phänomene sind, erscheint auch die Desorganisation der Familie als gesamtgesellschaftlich bedingter Vorgang.

Die Kontraktion führt deshalb zur Gefahr einer Desorganisation, weil, ganz allgemein gesprochen, jede menschliche Gruppe mit ihrer Verkleinerung an Dichte der sozialen Beziehungen einbüsst. So weist die grössere Familie im allgemeinen eine höhere Festigkeit und Beständigkeit auf als die Kleinfamilie. Das zeigt sich äusserlich z. B. in auffallendster Weise daran, dass die grössere Familie seltener zur Ehescheidung führt als die Kleinfamilie und dass der Selbstmord, der weitgehend als Symptom für soziale Desorganisation gelten kann, in der Grossfamilie weniger häufig auftritt als in der Kleinfamilie. Die Ursache für die höhere Festigkeit und Beständigkeit der grösseren Familie liegt darin, dass die verschiedenen Gruppenbeziehungen sich in ihr verviel-

fältigen und dass infolge des grösseren materiellen Aufwandes das dingliche Substrat der Gruppe (Haus, Boden, Mobilien usw.) bedeutsamer ist und deshalb in vermehrtem Masse die Sachintegration bewirken kann als das in der Kleinfamilie der Fall ist. Allerdings darf man diesen Begriff der «grösseren Familie» nicht allzu schematisch nur nach der grossen Zahl beurteilen, vielmehr kommt hier alles auf die Qualität der Beziehungen zwischen den Familienmitgliedern an. So kann die grössere Familie auch zu einer Gefahr werden, wenn die wirtschaftlichen Voraussetzungen zum Lebensunterhalt der grösseren Familie fehlen. In diesem Falle kann die Familie ihre wesentlichen Funktionen im Aufbau der sozial-kulturellen Persönlichkeit nicht ausüben. (Vgl. unten D, I, 2.)

Die Desintegration aber vermindert ihrerseits die Integrationsmöglichkeiten dadurch, dass die mit ihr Hand in Hand gehende Schrumpfung der Funktionen der Familie die Notwendigkeit und die Möglichkeit des Zusammenwirkens der Familienglieder erheblich beschränkt. Das lockert die Bande und treibt die Gemeinschaft der Auflösung entgegen, zumal die einzelnen Glieder gezwungen sind, andern Gruppen erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.

Dem mag als positive Wirkung der Kontraktion und der Desintegration die Zunahme der Intensität und der Intimität der Beziehungen zwischen den beiden Ehegatten gegenüberstehen. Das ändert aber nichts daran, dass die Kleinfamilie in ihrem Gruppencharakter gefährdet erscheint und der Desorganisation anheimzufallen droht. Genügt doch in der Familie, die sich auf das Gattenpaar und die minderjährigen Kinder beschränkt, der Tod eines Ehegatten, damit die Familie sich der Desorganisationserscheinung von Witwenschaft und Waisenschaft gegenüber sieht. Die negativen Folgen der Witwenschaft für die beteiligten Personen sind bekannt genug, ebenso die Folgen der Verwaisung für die Kinder, insbesondere die nachteiligen Folgen einer mangelnden Muttererziehung.

D. Die Ursachen von Desintegration und Desorganisation der Familie.

Die Ursache von Desintegration und Desorganisation der Familie besteht, allgemein gesprochen, darin, dass neben die Familie in immer höherem Masse konkurrierende gesellschaftliche Mächte treten. Ihrer sind namentlich vier auseinanderzuhalten: die Wirtschaft, der Staat; ein bestimmter Grundcharakter der modernen Gesellschaft im allgemeinen, nämlich diejenige Erscheinung, die man die «soziale Mobilität» nennen kann, und schliesslich die öffentliche Meinung. Die Auswirkungen dieser gesellschaftlichen Mächte auf die Familie sind in jedem Falle andere; aber sie lassen sich alle auf den gemeinsamen Nenner bringen, dass sie jede auf ihre Weise den Gruppencharakter der Familie beeinträchtigen. Und zwar ist diese Beeinträchtigung

um so stärker, als sie beständig wirkt, weil sie in der Grundverfassung der modernen Gesellschaft verankert ist. Im einzelnen sind also auseinanderzuhalten:

I. Die Wirtschaft.

1. Der Einfluss der heutigen Wirtschaft auf die Familie.

Die neuere wirtschaftliche Entwicklung hat es mit sich gebracht, dass die Familie heute meist nur noch Erwerbs- und Konsumgemeinschaft ist. Produktions- oder Betriebsgemeinschaft ist sie nur noch in der Landwirtschaft, im Handwerk und in der Heimindustrie. Dass die Familie meist nicht mehr Produktionsgemeinschaft ist, brauchte an und für sich noch keine Gefährdung der Familie zu bedeuten, wenn nicht im Zusammenhang damit die Tatsache in Erscheinung träte, dass infolge seiner Verflechtung in den Produktionsprozess, vermittelt durch den Beruf, das Familienoberhaupt heute den grössten Teil des Tages an seinem Arbeitsplatz und nicht in der Familie verbringt. Bei der Bauernfamilie verbringen die Mitglieder jahraus, jahrein das ganze Leben miteinander. In den städtischen Lebensbereichen mit dem Überwiegen der modernen Wirtschaftsformen ist dies grundsätzlich nicht mehr der Fall; hier tritt der Beruf mit der Familie in Konkurrenz. So bedingt die Verflechtung des Mannes in den modernen Produktionsprozess, dass die Wirkung der Familiengruppe nicht mehr kontinuierlich, sondern intermittent ist. Damit aber ist entschieden, dass die Intensität des Gruppenzusammenhanges in der Familie wesentlich beeinträchtigt werden muss. Ist doch einmal rein zeitlich die Möglichkeit geschrumpt, eine Vielheit und Mannigfaltigkeit von sozialen Kontakten herzustellen; dann aber erscheinen im Leben der beteiligten Personen durch die Ausrichtung auf den ausserhäuslichen Erwerb ganz neue Schwergewichte der wirtschaftlichen Selbstbehauptung, die sich dem Familiengeist entgegenstellen. Heute wird das Leben der Familie mindestens für einen Teil des Tages und für einen Teil der beteiligten Personen durch die Ferne und durch die Streuung bestimmt; letztere sprengt vielfach auch den gemeinsamen Wohnort der Familie, indem etwa die erwerbenden Familienmitglieder für längere Zeit selbst über Nacht von Hause abwesend sind (Wanderarbeit, Saisonarbeit usw.).

Diese an sich schon grosse Konkurrenzierung der Familie durch die moderne Produktionsweise, die das Schwergewicht der Produktion an familienfremde Kräfte überbunden hat, erfährt in dem Moment eine Verschärfung, wo auch die Frau mit in den Produktionsprozess eingegliedert wird. Dabei interessiert in unserem Zusammenhang nicht das allgemeine Problem der Frauenarbeit, sondern einzig die ausserhäusliche Erwerbsarbeit der verheirateten Frau. Die Motive dazu können mehr allgemeiner oder mehr besonderer Art, vorübergehender oder längerdauernder Art sein. Vorübergehend und besonderer Natur ist die ausserhäusliche Erwerbstätigkeit der Frau im Kriege. Sie hat allerdings nach dem vorigen Kriege eine deutliche Einwirkung auch auf die Friedenswirtschaft gezeitigt, indem seit jener Zeit

eine viel grössere Zahl verheirateter Frauen ausserhäusliche Erwerbsarbeit leistet. Von langwährender und allgemeiner Natur ist die ausserhäusliche Erwerbsarbeit verheirateter Frauen vor allem in jenen Klassen, die am schärfsten unter wirtschaftlichem Druck stehen, also beim Arbeiter und Angestellten. In Zeiten wirtschaftlicher Depression steigert sich der Anteil der erwerbenden verheirateten Frauen meist ausserordentlich, wobei es im Extremfall geschehen kann, dass die Ehefrau für den Unterhalt der Familie aufkommt und nicht der Mann. Es liegt auf der Hand, dass sich diese ausserhäusliche Erwerbstätigkeit der Frau in schlechtem Sinne auf das Gruppengefüge der Familie auswirken muss, vor allem, wenn sie ein langdauernder Zustand bleibt. Unter akutem wirtschaftlichem Druck kann dagegen umgekehrt durch ausserhäusliche Berufstätigkeit der Frau die Familie wieder gestärkt werden durch Aktivierung des Motivs der gegenseitigen Hilfe.

Zusammenfassend lässt sich sagen: die moderne Familie hat sich an die Berufsarbeit des Mannes heute weitgehend angepasst, wenn sie auch eine Lockerung dadurch erfahren hat. Ebenso weitgehend hat sich die Familie an die ausserhäusliche Erwerbstätigkeit der verheirateten, kinderlosen Frau angepasst; es trifft heute weitgehend nicht mehr zu, dass die Ehefrau darum ihren Haushalt vernachlässigen müsste, da die moderne Industrie viele die Haushaltung erleichternde Produkte auf den Markt gebracht hat. Aber an die ausserhäusliche Erwerbstätigkeit der verheirateten Frau mit Kindern kann sich die Familie nicht anpassen; dieser Zustand ist nur vorübergehend tragbar, auf die Dauer sind die Folgen insbesondere für die Kinder verhängnisvoll.

Da die ausserhäusliche Erwerbstätigkeit der verheirateten Frau meist mit der wirtschaftlichen Lage der Familie zusammenhängt, soll im folgenden kurz auf die wichtigsten Züge der heutigen ökonomischen Situation der Familie hingewiesen werden. Dabei ist in unserem Zusammenhang namentlich die Arbeitnehmerfamilie in Betracht zu ziehen, und anschliessend ist auf einige besondere Schwierigkeiten der Bauernfamilie aufmerksam zu machen.

2. Die wirtschaftliche Lage der Familie.

a. Die Arbeitnehmerfamilie.

Die wirtschaftliche Grundlage der Familiengemeinschaft bildet das Familieneinkommen; dort, wo die Familie auch Produktionsgemeinschaft ist, wird dieses Einkommen in gemeinsamer Arbeit aller Familienmitglieder am gemeinsamen Werk erworben; eine wachsende Kinderzahl bedeutet einen Zuwachs von Helfern am Familienwerk und damit normalerweise auch eine Vermehrung des Familieneinkommens. Diese Produktionsgemeinschaft besteht heute nur noch in der Landwirtschaft und teilweise auch noch im ländlichen Gewerbe; die grosse Masse der Familien der Unselbständigerwerbenden ist aber längst zur blossen Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft geworden, die als der vorherrschende Familientyp der modernen Gesellschaft bezeichnet werden kann.

Das Familieneinkommen besteht hier zunächst einmal aus dem Einkommen des Familienvorstandes; zu diesem Haupteinkommen fügen sich die Einkommen aus Erwerb der halberwachsenen und erwachsenen Kinder, eventuell auch das Einkommen der Frau. Das Einkommen der Kinder tritt aber erst in einem relativ späten Zeitpunkt hinzu. Der typische Fall der Familien-Erwerbsgemeinschaft ist somit für eine lange Periode im Leben der Familie der, dass das Familieneinkommen gleichbedeutend ist mit dem Einkommen des Familienvaters und höchstens ergänzt wird durch ausserhäusliche Erwerbsarbeit der Frau.

Aus dieser Situation können sich Spannungen zwischen Einkommen und Bedarf ergeben, die sich mit sinkendem Einkommen einerseits und wachsender Kinderzahl andererseits ständig vergrössern.

Die vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) mit verschiedenen lokalen und kantonalen statistischen Ämtern in den Jahren 1936/38 durchgeführten, sehr umfassenden Erhebungen über Haushaltsrechnungen zeigen, dass bei zunehmender Familiengrösse die Wohlhabenheit der Familien zurückgeht. Die Familieneinkommen zeigen mit der Anzahl Konsumeinheiten bei beiden Sozialgruppen (Arbeiter, Angestellte und Beamte) einen Anstieg, die Einkommen je Konsumeinheit dagegen eine starke Abnahme. So steht der Gruppe der grössten Arbeiterfamilien ein Einkommen je Konsumeinheit zur Verfügung, das 39% unter dem Einkommen je Konsumeinheit bei der Gruppe der kleinsten Familien liegt. (Vgl. «Haushaltsrechnungen von Familien unselbständig Erwerbender 1936/37 und 1937/38», Sonderheft 42 der «Volkswirtschaft», 1942, S. 34/35; ferner Wilhelm Feld, Minderbemittelte kinderreiche Familien in Zurich, in Zürcher Statistische Nachrichten, 1932, Heft 2.)

Weiter zeigen sich bei der Prüfung der Rechnungsbilanzen in allen Familiengrössenklassen in der Gliederung nach der Anzahl Konsumeinheiten im Durchschnitt Fehlbeträge. Der steigende wirtschaftliche Druck, den eine zunehmende Familiengrösse — beim Fehlen eines entsprechenden Einkommensanstieges — auf die Ausgabengestaltung ausübt, findet seinen Ausdruck sowohl in der zunehmenden Häufigkeit passivbilanzierender Rechnungen als auch im tendenziellen Ansteigen der durchschnittlichen Fehlbeträge. Auf alle Familien bezogen, belaufen sich die Fehlbeträge bei Familien mit bis zu 1,80 Konsumeinheiten im Mittel nur auf Fr. 20, sie betragen dagegen im Durchschnitt der grössten Familien mehr als Fr. 200; in den mittleren Grössenklassen liegen sie zwischen Fr. 60 und Fr. 100. Die Häufigkeit negativer Abschlüsse beläuft sich auf 50% bei den kleinsten, 60% bei den mittleren und 70% bei den grösseren Familien (a. a. O. S. 50/51).

Ausgehend vom wichtigsten Bedarf — Nahrung, Bekleidung, Reinigung, Heizung, Miete —, wurde für 1936/37 bei den Arbeiterfamilien festgestellt, dass in der untersten Einkommensstufe (bis Fr. 3000) die wichtigsten Ausgaben ohne Miete, d. h. für Nahrung, Bekleidung, Heizung und Beleuchtung,

Reinigung von Kleidung und Wohnung, 60% des gesamten Familieneinkommens ausmachen; wird die Miete mitberücksichtigt, so werden durch diese Ausgaben-
gruppen mehr als drei Viertel des Gesamteinkommens gebunden. «Anders
ausgedrückt; wenn, von Defiziten und Überschüssen in der Wirtschaftsführung
abgesehen, bei Familien mit einem Vorkriegseinkommen bis Fr. 3000 nur rund
22% dieses letzteren zur Befriedigung des Kulturbedarfes, einschliesslich der
Aufwendungen für Steuern und Versicherungen, freibleiben, so beträgt die
entsprechende prozentuale Vergleichsquote in der obersten Einkommensstufe,
d. h. bei einem Einkommen, dass sich auf das Dreieinhalbfache desjenigen in
der untersten Einkommenstufe beläuft, mit rund 44% das Doppelte. Absolut
gesehen, steigt diese freie Quote von rund Fr. 580 in der untersten auf fast
Fr. 4000 in der obersten Einkommensstufe der an der Erhebung beteiligten
Haushaltungen.» (Vgl. «Beitrag zur Frage des existenzminimalen Bedarfes»,
Mitteilung der Lohnbegutachtungskommission des eidgenössischen Volks-
wirtschaftsdepartementes, Sonderheft 44 der «Volkswirtschaft», 1943, S. 11.)

Hinsichtlich der Familiengrösse zeigt sich, dass bei den grössten Familien
die wichtigsten Ausgaben ohne Miete 64%, einschliesslich Miete 78% des
Familieneinkommens ausmachen, gegenüber 40 bzw. 60 % bei kinderlosen
Ehepaaren.

Schon diese wenigen Hinweise lassen erkennen, dass der schwerste wirt-
schaftliche Druck vor allem auf den Familien der untersten Einkommens-
stufen und mit der grössten Kinderzahl lastet und dass die Gefahr einer Er-
schütterung der Familiengemeinschaft infolge ungenügender Einkommens-
verhältnisse hier am grössten ist. (Vgl. oben C, II.)

Die weitere Analyse der Haushaltsrechnungen von 1936/38 nach diesen
beiden Richtungen — unterste Einkommen, grosse Familien —, wie sie von der
Sektion Sozialstatistik des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit
vorgenommen wurde, illustriert dies in eindrücklicher Weise. (Vgl. für das Fol-
gende: Beitrag zur Frage des existenzminimalen Bedarfes, a. a. O. S. 14 ff.)

So zeigt sich, dass bei Familien mit niedrigem Einkommen die Nah-
rungsaufwendungen eine überwiegende Stellung in den Gesamtausgaben ein-
nehmen. Während im Gesamtdurchschnitt der Familien 28,2 % der Gesamt-
ausgaben auf Nahrungsmittel entfallen, beanspruchen diese letzteren bei Ein-
kommen bis zu Fr. 2500 43,1% und bei Einkommen von Fr. 2500 bis Fr. 3000
41,3 %. Über dem Gesamtdurchschnitt liegende Ausgabenquoten sind ausser
bei Nahrungsmitteln, bei Genussmitteln und Heizung und Beleuchtung fest-
zustellen. Die starke Belastung der Ausgabenbudgets durch die Nahrung-
aufwendungen zwingt die Familien, den übrigen Verbrauch, namentlich die
Kulturausgaben, einzuschränken. So belaufen sich die Quoten der Aufwendungen
für Gesundheitspflege bei den beiden Familiengruppen mit niedrigem Ein-
kommen im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt auf 2,8 % gegen 4,1 %, bei
Bildung und Erholung auf 2,5 % und 3,5 % gegen 7,2 %.

Wenn die vier Hauptausgaben (Nahrung, Miete, Bekleidung, Heizung und Beleuchtung) zu einer Gesamtgruppe zusammengefasst werden, so ergibt sich, dass durch diese Aufwendungen in der ersten Einkommensstufe 74 %, in der zweiten 72 % der gesamten Ausgaben gebunden werden. Wenn weiterhin berücksichtigt wird, dass die Ausgaben für Steuern und Gebühren und teilweise auch für Versicherungen Zwangsabzüge vom Einkommen darstellen und diese beiden Posten zusammengenommen rund 10 % der wirklichen Ausgaben betragen, so beläuft sich die Einkommensquote, über die Familien mit sehr bescheidenen Mitteln, d. h. mit Einkommen bis zu Fr. 3000, zur Befriedigung des Kulturbedarfs schon vor dem Kriege verfügten, auf nicht ganz 20 % des Familieneinkommens.

Auch bei der Ausgliederung der Familien nach der Kinderzahl zeigt sich, dass die Aufwendungen für Nahrung mit zunehmender Familiengrösse regelmässig ansteigen. In Prozenten der Gesamtausgaben gemessen, ergibt sich bei ansteigender Kinderzahl eine stark zunehmende Belastung des Gesamtbudgets durch die Nahrungsausgaben, indem bei Ehepaaren ohne Kinder diese Aufwendungen 24,7 % und bei Ehepaaren mit 6—7 Kindern 44,5 % des Gesamtbudgets binden. Der Einfluss der zunehmenden Nahrungsausgaben auf die Ausgabenverteilung bewirkt eine Verminderung der für die Wahlausgaben freibleibenden Einkommensquoten, die in einem gleichmässigen Rückgang der für Bildung und Erholung, Gesellschaftsausgaben und Verkehrsausgaben aufgewendeten Relativbeträge zum Ausdruck kommt. So betragen bei der Gruppe der grössten Familien die Ausgaben für Gesundheitspflege um 49 % und für Bildungs- und Erholungsausgaben um 45 % weniger als bei den kinderlosen Ehepaaren.

Obwohl durch Erhebungen über Haushaltungsrechnungen gerade die unter objektiv ungünstigen Verhältnissen Lebenden kaum je erfasst werden, weil bekanntlich die bei solchen langdauernden Erhebungen mitarbeitenden Haushaltungen stets eine Auslese im Sinne wirtschaftlicher Konsumgebarung und meist auch im Sinne eines gegenüber dem allgemeinen Durchschnitt der Lohnempfänger überhöhten Durchschnittseinkommens darstellen, darf nach Ansicht der Lohnbegutachtungskommission trotzdem die Lebenshaltung der in solchen Erhebungen auf der untersten Einkommensstufe Erfassten, ausreichende Beteiligung in dieser Stufe vorausgesetzt, der Feststellung einer im Bereich der Bedrängnisgrenze verlaufenden Lebenshaltung gleichgesetzt werden. (Beitrag zur Frage des existenzminimalen Bedarfes, a. a. O. S. 10.)

Diese Bedrängnis äussert sich im Zwang der Frau zur ausserhäuslichen Erwerbsarbeit, deren schädliche Auswirkungen auf das Familienleben bekannt sind; wenn ein solcher Frauenverdienst nicht möglich ist, müssen sich die Familien über Gebühr einschränken, d. h. es ist ihnen vielfach unmöglich, neue Kleider anzuschaffen; sie sind weiter gezwungen, Wohnungen zu mieten, die für die Familie zu klein oder ungesund sind, und müssen mit einem Essen

vorlieb nehmen, das vielleicht noch zur Sättigung, nicht aber zu einer vollwertigen Ernährung ausreicht.

Durch die kriegsbedingten Verhältnisse hat die Lage dieser Familien naturgemäss eine weitere Verschlechterung erfahren. Wir verweisen diesbezüglich auf folgende Publikationen: M. M. Vallotton: *Le coût minimum de l'existence familiale à Lausanne*, Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1940, Heft 12; Die wirtschaftliche Lage kinderreicher Familien, Ergebnisse aus einer Umfrage im Herbst 1940, Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1941, Heft 4; Wie lebt der Schweizer Arbeiter? Haushaltsrechnungen in der Kriegszeit, Schriften des Schweizerischen Bau- und Holzarbeiterverbandes, Nr. 1, Zürich 1942; M. Bloch: Die Lage minderbemittelter Familien im Frühling 1943, Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1943, Heft 9/10; E. Steiger: Die wirtschaftliche Lage der Arbeitnehmerfamilie, Kongress «Pro Familia» 1943, S. 102 ff.; Haushaltsrechnungen 1943 aus zürcherischen Landgemeinden und der Stadt Winterthur, Statistische Mitteilungen des Kantons Zürich, 1944, Band V, Heft 2.

b. Die Bauernfamilie.

Die bäuerliche Familie ist beinahe der einzige Familientyp, in dem heute noch alle Gemeinschaftsformen von der Produktionsgemeinschaft bis hinauf zur Erziehungs- und Kulturgemeinschaft zugleich in Wirkung sind. Aus dieser einzigartigen Geschlossenheit kann ohne weiteres die Bedeutung ermessen werden, die eine grosse Zahl gesunder Bauernfamilien für das Leben eines Volkes in sich schliesst. Um so grössere Beachtung verdienen darum auch gewisse Gefahren, welche diese bäuerliche Familiengemeinschaft bedrohen.

Es kann sich im folgenden nicht darum handeln, diese Probleme in ihrer Gesamtheit zur Sprache zu bringen; es sei dafür auf das Gutachten von Dr. W. Gasser über «Die wirtschaftliche Lage der bäuerlichen Familie» verwiesen. Hier soll nur kurz auf die Probleme des Klein- und Bergbauernbetriebes, der mitarbeitenden Familienglieder und der landwirtschaftlichen Dienstboten hingewiesen werden.

aa. Klein- und Bergbauernbetriebe.

Wir haben in der Schweiz ein ausgesprochenes Problem der Klein- und Zwergbetriebe von 1–3 ha bzw. 0–1 ha, auf die in der Schweiz im gesamten 42,67 %, im Kanton Tessin aber 73,7 % und im Kanton Wallis 67,3 % aller Betriebe entfallen. Für diese kleinen Betriebe ergeben sich nun ganz besondere Existenzverhältnisse. Um eine ausgeglichene Bilanz zwischen Einkommen und Verbrauch zu haben, sind nötig:

bei den Kleinbauern (3–5 ha)	22%	Nebeneinkommen,
bei den kleinen Mittelbauern (5–10 ha)	11%	Nebeneinkommen.

Diese Bauernfamilien sind also, um existieren zu können, bereits auf Nebeneinkommen angewiesen. Für die Zwerg- und Kleinbetriebe kann folgender notwendiger Nebeneinkommensanteil berechnet werden:

- bei einer Betriebsfläche von 1,0 ha $\frac{3}{4}$ des Einkommens.
- bei einer Betriebsfläche von 2,0 ha $\frac{3}{5}$ des Einkommens.

Das Nebeneinkommen wird hier also zum Haupteinkommen, und sein Schwinden bedeutet Erschwerung, ja Verunmöglichung der Existenz für diese Familien. Als Beispiel für die Bedeutung dieser Frage sei die Bevölkerungsbewegung von Appenzell A.-Rh. angeführt, wo der Bevölkerungsstand nahezu auf denjenigen von 1850 gesunken ist und in dessen Altersaufbau vor allem die Zahl der Erwerbsfähigen der jüngeren Altersklassen stark zurückgegangen ist. Die Ursache dieser Abwanderung liegt im Verlust einer wichtigen Nebeneinkommensquelle, der Handmaschinenstickerei. Die Zahl der Maschinen ist von 1890 bis 1940 auf $\frac{1}{9}$ gesunken.

Während der Klein- und Zwergbetrieb durch die zu schmale Existenzbasis gefährdet ist, sind es beim Bergbauernbetrieb, auf den 29 % sämtlicher Erwerbender in der Landwirtschaft entfallen, die erschwerten Existenzbedingungen infolge geringen Produktionsertrages trotz grösster Anstrengungen. Die ungünstigen natürlichen Produktionsbedingungen finden ihren Ausdruck in

1. der Einschränkung der möglichen Kulturarten,
2. der Abkürzung der Vegetationszeit,
3. der geringen Produktionsmenge,
4. dem relativ höheren Arbeitsaufwand, namentlich bedingt durch die Aufteilung des Betriebes in Betriebsstufen, die Parzellierung und die Zusammendrängung der Arbeit in die kurze Vegetationszeit,
5. dem relativ erhöhten Kapitalaufwand, namentlich an Gebäuden,
6. dem langsamen Kapitalumlauf.

Die Betriebe werden dadurch einseitiger, mit einem höheren Anteil an fixen Kosten belastet und vor allem krisenempfindlicher. Dazu kommen die ungünstigen wirtschaftlichen Produktionsbedingungen, die ihren Ausdruck in der doppelten Belastung mit Transportkosten finden, nämlich beim Transport der Erzeugnisse zum Markt und beim Transport der Zukäufe vom Markt. Diese Belastung kann so weit gehen, dass die Erzeugnisse am Erzeugungsort vollständig wertlos werden.

Ein weiterer Grund der erschwerten Existenzbedingungen vieler Bauernfamilien ist in der Überschuldung und im schlechten Gebäudezustand zu suchen.

In diesen Bauernfamilien bedeutet eine grosse Kinderzahl eine Belastung, die zu einer überdurchschnittlichen Bedrängnis führen kann. Um den Folgen der Bedrängnis zu entgehen, entsteht der Zwang zur Einkommenssteigerung und zur Verbrauchssenkung. Alle aufschiebbaren Anforderungen werden aufgeschoben und die eigenen Anstrengungen verdoppelt. Die übermassige An-

strengung bewirkt aber einen vorzeitigen Verbrauch der Kräfte, namentlich bei der Bauernfrau, um so mehr, wenn die Ernährung ungenügend ist. Die Anfälligkeit für Krankheiten wird vergrössert und die körperliche und damit im Zusammenhang die seelische Widerstandskraft herabgesetzt. Bei den heranwachsenden Kindern wird durch Übermüdung die körperliche Entwicklung gehemmt. Weiter wird durch die vorzeitige und zu starke Heranziehung der Kinder zur Arbeit die Schulausbildung gestört; nach dem Schulaustritt werden sie sofort zum Verdienen herangezogen, ohne Rücksicht auf Gesundheit und späteres Fortkommen. Aus diesem Leben in der Not und Bedrängnis entsteht bei den Kindern vielfach der Gedanke der Flucht aus diesem Zustand heraus; hier liegt darum eine wichtige Wurzel der Landflucht.

bb. Das Problem der mitarbeitenden Familienglieder und der landwirtschaftlichen Dienstboten.

Die mitarbeitenden Familienglieder sind eine für die Landwirtschaft typische Erscheinung. Von sämtlichen 158 651 unselbständig Erwerbenden, die nach der eidgenössischen Volkszählung 1930 Familienglieder der Geschäftsinhaber sind, entfallen 117 358 auf die Gruppe Landwirtschaft und Gartenbau oder 73,97 % bei einem prozentualen Anteil der Landwirtschaft von 19,68 % an sämtlichen Erwerbenden.

Die wirtschaftliche Bedeutung dieser Arbeitskräfte liegt darin, dass sie ohne festen Barlohn und mit dem gleichen Interesse wie der Bauer selbst arbeiten, da sie ja auf dem familieneigenen Betrieb sind. Dadurch wird der bedungene Anteil des volkswirtschaftlichen Einkommens, d. h. der ohne Rücksicht auf den Produktionserfolg zu zahlende Anteil herabgesetzt, wodurch, weil keine Barlöhne zu zahlen sind, der Bargeldbedarf des Betriebes sich vermindert und dadurch die Widerstandskraft des Betriebes, namentlich in Krisenzeiten, erhöht wird. Diese Arbeit im elterlichen Betrieb ist solange sozial nicht bedenklich, als dadurch weder die Ausbildung noch die spätere Existenz gefährdet wird.

Der Bauernsohn arbeitet ohne Barlohn und kann somit wenig oder keine Ersparnisse erzielen, im Gegensatz zu dem in einem fremden Betrieb Arbeitenden. Somit fehlt ihm die Möglichkeit der Verselbständigung, trotzdem er volkswirtschaftlich eine grosse Leistung, nämlich Mithilfe an der Durchhaltung des elterlichen Betriebes, vollbrachte. Sofern also dort, was bei kinderreichen Familien oder in sonst überlasteten Betrieben regelmässig der Fall ist, keine Ersparnisse für ihn gemacht werden konnten, muss er, wenn er bestehen will, entweder abwandern oder auf das Heiraten verzichten. Sowohl im Interesse der Erhaltung der bedrohten Landwirtschaftsbetriebe wie eines tüchtigen bäuerlichen Nachwuchses sind beide Wege bedenklich.

Bei den Bauerntöchtern entstehen gelegentlich Schwierigkeiten bei der Verheiratung, weil durch die gleichen Gründe die Anschaffung einer Aussteuer nicht möglich ist.

Von den unselbständig Erwerbenden entfallen in der Landwirtschaft 44,69 % auf familienfremde Arbeitskräfte. Ihre Zahl ist gegenüber früher stark zurückgegangen; seit 1888 betrug die Verminderung 36 %. Der Eintritt in den landwirtschaftlichen Dienstbotenstand erfolgt vor allem als Knecht, worauf in den Altersstufen 20—29 der Aufstieg zum qualifizierten Arbeiter (Melker und Karrer) oder die Abwanderung aus der Landwirtschaft erfolgt. Bei den qualifizierten Arbeitskräften erfolgt die Abwanderung gegen Ende der Altersstufe 30—39, entweder durch Verselbständigung oder durch Abwanderung. Eine ähnliche Entwicklung zeigen die Gutsmägde, wo durch Verheiratung oder Abwanderung ein frühzeitiger Abbau einsetzt.

Hinzuweisen ist noch auf die Sonderentwicklung bei den landwirtschaftlichen Tagelöhnern, die in der Altersstufe über 50 eine aussergewöhnlich grosse Zunahme aufweisen. Die Frage, ob es sich hier um Knechte handelt, die so ihr besseres, selbständiges Auskommen suchen, oder aber um die Sammlung von gescheiterten Existenzen aus andern Berufen, namentlich aber um das Ende jener Bauernsöhne, die früher als Hilfsarbeiter abwanderten, muss hier offen bleiben.

Es ergibt sich somit, dass der eigentliche landwirtschaftliche Dienstbotenstand seine Berufsangehörigen nicht dauernd behalten kann. Die Gründe für diese Erscheinung werden deutlich, wenn wir den Anteil der Ledigen bei den landwirtschaftlichen Dienstboten ermitteln. Diese Ziffer beträgt bei den Melkern 77,42 %, bei den Karrern 85,64 %, bei den Knechten 85,90 %, bei den Tagelöhnern 67,69 % und bei den Gutsmägden 90,43 %.

Die fehlende Verheiratungsmöglichkeit ist also die Ursache dafür, dass diejenigen, welche heiraten wollen, abwandern müssen. Die Ursache wiederum dieser fehlenden Verheiratungsmöglichkeit liegt in der Diskrepanz zwischen der Entlohnung der landwirtschaftlichen Dienstboten und dem Existenzminimum für eine Familie.

Eine weitere Schwierigkeit für die Verheiratung bildet die Frage der Wohnungsmöglichkeit für verheiratete Dienstboten. Leider muss festgestellt werden, dass auf den meisten Bauernbetrieben eine solche fehlt, womit die Loslösung aus der Landwirtschaft ebenfalls gefördert wird.

II. Der Staat.

Der Staat ist in diesem Zusammenhang für die Familie deshalb von Bedeutung, weil er in neuerer Zeit immer mehr in die Angelegenheiten der Familie eingreift und zwangsläufig ihr angestammte Funktionen erfüllt. Es kann in der abendländischen und westeuropäischen Geschichte von einer wachsenden Intervention des Staates in die Familie gesprochen werden. In einer frühern Zeit erfolgte diese Intervention, weil der sich erst allmählich emanzipierende Staat in der Geschlechter- und Familienordnung seine natürliche Konkurrenz erblicken musste, weshalb er dann dieser Geschlechter- und Familienordnung

eine Funktion nach der andern aus der Hand wand. In neuerer Zeit hängt die wachsende Intervention des Staates insbesondere damit zusammen, dass die Familie wegen ihrer Kleinheit gar nicht mehr imstande ist, wesentliche Funktionen voll auszuüben, so dass der Staat einspringen muss, da diese Funktionen für den Einzelnen und die Gemeinschaft von lebensentscheidender Bedeutung sind.

Dazu gehören vor allem die Schulfunktion und zum Teil die weitere Erziehungs- und Berufsbildungsfunktion. Die Familie ist hier nicht nur infolge ihrer Verengung auf wenige Personen nicht mehr imstande, den Anforderungen voll zu genügen, sondern namentlich auch deswegen, weil die heutige Zeit derartige Ansprüche an Schulung und Erziehung stellt, dass diese nur noch durch ein besonders hierfür vorbereitetes Personal in eigens dafür geschaffenen Anstalten befriedigt werden können. So tritt notwendigerweise der Staat mit seinen Lehranstalten an die Stelle der Familie. Damit werden der Familie gewiss erhebliche Sorgen abgenommen — alles staatliche Schulwesen bedeutet denn in diesem Sinne auch Familienschutz; vgl. unten, Dritter Teil, C, V. —, aber es hat auch seine Nachteile für Kind und Familie. Es geht der Aufbau der sozial-kulturellen Persönlichkeit, der die bedeutsamste Funktion der Familie sein sollte, zu einem grossen Teil von der Primärgruppe der Familie auf die Sekundärgruppen der verschiedenen Schulanstalten über, wo der Mensch nicht in der gleichen intimen Weise geformt wird wie in der Familie. Und es werden die Kinder und Jugendlichen — und das ist für die Gefährdung des Gruppencharakters der Familie besonders wichtig — in immer höherem Masse und für immer längere Zeit der Familiengemeinschaft entzogen, so dass das Gemeinschaftsleben in der Familie eingeschränkt wird. Das ist um so mehr der Fall, als auch noch zahlreiche andere Sekundärgruppen mit der Familie in Konkurrenz treten und ihr die Kinder für viele Stunden entziehen, und zwar oft gerade für jene Stunden, die allein noch für die Pflege des Familienlebens übrigblieben, weil auch die Eltern in diesen Stunden von ihrer Arbeit frei wären, nämlich an den Sonntagen, an den Feiertagen, während der Ferien. Es kann das Familienleben und damit die Familie überhaupt beeinträchtigen, wenn in zunehmendem Masse die Kinder und Jugendlichen während dieser Zeiten durch Vereinigungen und Veranstaltungen aller Art dem Familienverbande entzogen werden; damit soll jedoch der positive Wert solcher Institutionen in keiner Weise angezweifelt werden.

Auch andere Funktionen, die die heutige Familie nicht zu erfüllen vermag, sind vom Staate übernommen worden. Das führt z. B. zur staatlichen Arbeitslosenunterstützung, zur Altersfürsorge, zu staatlichen Invaliditäts-, Unfall- und Krankenversicherungen, zum staatlichen Vormundchaftswesen, zur staatlichen Jugendfürsorge. Das alles wird aber heute kaum mehr als gefährliche staatliche Konkurrenzierung der Familie empfunden. Hingegen liegt dann eine ernst zu nehmende Konkurrenzierung durch den Staat vor, wenn er versucht, seine Autorität an die Stelle der Autorität des Familienhauptes zu setzen und

die Jugend auch in Dingen zu beeinflussen, in denen die Führung selbst heute noch durchaus der Familie überlassen bleiben könnte und überlassen bleiben sollte. Das führt zu einer erheblichen Störung des Familienlebens. Auch da kann diese Tendenz neben dem Staate ebensowohl von andern Sekundärgruppen ausgehen, was aber nicht weniger bedenklich ist.

III. Die soziale Mobilität.

Alle ältern Gesellschaftsformen zeichneten sich durch eine mehr oder weniger grosse Stabilität aus, die sowohl die Bewegung in horizontaler Hinsicht (örtliche Verschiebung) wie die Bewegung in der Vertikalen (sozialer Aufstieg) erschwerte, wenn nicht gar unmöglich machte. Das ist in der Gegenwart grundsätzlich anders geworden. Nicht nur die technischen Möglichkeiten des Verkehrs sind gewachsen, sondern gewachsen ist auch die innere Disposition der Menschen zu räumlicher Ortsveränderung, vor allem aber auch der Trieb, in der Hierarchie der sozialen Rang- und Klassenordnung aufwärtszusteigen. So kann von einer unsere Zeit kennzeichnenden sozialen Mobilität gesprochen werden, wobei eine horizontale und eine vertikale Mobilität unterschieden werden können. Von beiden Arten der Mobilität ist die Familie ausserordentlich stark betroffen.

1. Die horizontale Mobilität.

Während im Zustand der sozialen Stabilität die Ehe meist zwischen Personen geschlossen wurde, die räumlich zueinander in naher Beziehung stehenden Kreisen angehörten (Nachbarschaft, befreundete Familien, Gemeinde), was die gegenseitige Anpassung der Ehegatten und besonders auch die Anpassung an die gegenseitigen Schwiegerfamilien erheblich erleichterte, bewirkt es die heutige Mobilität, dass Menschen aus den verschiedensten Landesteilen oder aus den verschiedensten Ländern sich kennenlernen und miteinander die Ehe eingehen. Das kann zu gebrechlichen Ehe- und Familienverhältnissen führen, besonders deswegen, weil hier die erforderlichen Anpassungen schwieriger sind. So erwächst aus der sozialen Mobilität eine gewisse Desorganisationsgefahr für die Familie. Damit soll nicht geleugnet werden, dass andererseits die grössere Beweglichkeit der modernen Gesellschaft die Chance vergrössert, dass wirklich zusammenpassende Menschen einander begegnen und dass sie namentlich einen Rückgang der vom bevölkerungspolitischen Standpunkt aus verhängnisvollen Inzucht bewirken kann.

An weiteren Erscheinungen sozialer Mobilität in der Horizontale ist vor allem die Tatsache zu nennen, dass jede neugebildete Familie auf der Suche nach Arbeit den Wohnort der Eltern und Schwiegereltern beliebig verlassen kann, so dass eine immer geringere Chance zur Ausbildung weiterer familialer Zusammenhänge, die auch die Gruppensolidarität bestärken, gegeben ist. Bezeichnend ist hiefür die in der Stadt im Steigen begriffene Umzugshäufig-

keit. Durch häufigen Wechsel der Wohnung wird vor allem die Sachintegration der Familie durch den Haushalt und überhaupt durch die gemeinsame Wohnung gelockert. Ursache für alle diese Erscheinungen ist die horizontale Mobilität.

2. Die vertikale Mobilität.

In noch vermehrtem Masse wird jedoch die Desorganisation der Familie gefördert durch die vertikale soziale Mobilität, d. h. durch das soziale Aufstiegsverlangen. In den älteren und stabileren Gesellschaftsformen bestand eine wesentlich schwächere Aufstiegtendenz. Sozialen Aufstieg gibt es zwar an und für sich immer und überall; aber er steht keineswegs immer allen in der Weise offen wie in der heutigen Gesellschaft. Dieses Aufstiegsverlangen wirkt sich auf die Familie deshalb aus, weil es die Menschen vielfach veranlasst, ihre Familie kleinzuhalten. «Unsere Kinder sollen es einmal besser haben als wir». Die Kleinfamilie aber ist, wie schon erwähnt wurde, im allgemeinen gesehen weniger fest und beständig als die grössere Familie.

IV. Die öffentliche Meinung.

Von der öffentlichen Meinung aus drohen der Familie deswegen vielfach Gefahren, weil sie die Menschen des öftern in Anschauungen bestärkt, die sich für die Familie verhängnisvoll auswirken können. So wirkt sich etwa das durch die öffentliche Meinung bestärkte Verlangen nach hohem Lebensstandard, nach Sicherheit, nach Komfort gefährlich aus; dann aber auch der Traum von der freien Liebe, von der reinen Liebesgemeinschaft, von der Kameradschafts-ehe. Solche Erscheinungen werden darum praktisch wirksam, weil die Menschen mit ihrer Handlungsweise einen bestimmten Sinn zu verbinden pflegen, und diesen Sinn entnehmen sie im allgemeinen dem Gedankensystem der öffentlichen Meinung. Insofern ist es richtig, dass die Familie, wie man so oft zu sagen pflegt, auch von der «geistigen Einstellung zu Ehe und Familie» aus gefährdet werde. Dass die geistige Haltung gegenüber Ehe und Familie heute zu Beunruhigung Anlass gibt, zeigt sich z. B. daran, dass die von der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft gebildete «Schweizerische Familienschutzkommission» es für angezeigt hielt, sich mit einem Aufruf an die schweizerische Lehrerschaft zu wenden, in dem sie sie auffordert, im Unterricht auf allen Stufen in vermehrtem Masse all das zu berücksichtigen, was in der heranwachsenden Generation den Sinn für die Bedeutung und den Wert der Familie zu fördern in der Lage ist. (Vgl. «Das Haus in der Schule», herausgegeben von der Schweizerischen Familienschutzkommission, 1941.)

Im Anschluss an diese Erörterung der Ursachen von Desintegration und Desorganisation der Familie muss noch auf das Missverständnis hingewiesen werden, dass in der Häufigkeit der Ehescheidungen eine Ursache der Auflösung der Familie zu erblicken sei. Die Ehescheidung ist nämlich nicht Ursache für die Erschütterung der Familie, sondern sie ist vielmehr die sicht-

barste Auswirkung einer bereits vorausgegangenen Auflösung der Familie. Wo die Ehe leicht geschieden wird, liegt lediglich ein Symptom einer schon erfolgten Desorganisation durch die oben erwähnten Mächte vor. Damit soll nicht geleugnet werden, dass die Ehescheidung nicht wiederum Ursache weiterer Auflösung werden könnte. Die Aussicht auf leichte Scheidbarkeit begünstigt die Abschliessung leichtsinniger Ehen. Aber dennoch liegt das wesentliche Gewicht auf der Tatsache, dass die leichte Scheidbarkeit der Ehe die Lockerung der Familiengruppe bereits voraussetzt.

* * *

Aus den vorstehenden Erörterungen ergibt sich, dass die Familie heute in der Tat aus verschiedenen Gründen gefährdet ist. Mannigfach sind die Umstände, die die Bildung neuer, festgefügtter Familien beeinträchtigen und den Bestand der schon gegründeten bedrohen. So sind zahlreiche Familien auch in unserem Lande nicht mehr in der Lage, ihrer hohen Mission nachzukommen. Daraus aber haben wir, gemäss unsern Ausführungen im ersten Teil, den Schluss zu ziehen, dass ein vermehrter Schutz der Familie durch die Gemeinschaft angezeigt erscheint. Auch staatliche Vorkehren zum Schutze der Familie sind damit grundsätzlich zu begrüssen. Bevor aber entschieden werden kann, ob die einzelnen Massnahmen, die heute unter diesem Gesichtspunkt vorgeschlagen werden, nützlich und notwendig erscheinen und ob ihre Verwirklichung eine Revision der Bundesverfassung voraussetzen würde, muss geprüft werden, nach welchen Richtungen hin in unserem Staatswesen heute schon für die Familie in besonderer Weise gesorgt wird. Es gilt also, vorerst die schon bestehenden Familienschutzmassnahmen ins Auge zu fassen.

Dritter Teil.

Die bestehenden Familienschutzmassnahmen.

(Stand 1. Januar 1944.)

Eine solche nähere Betrachtung der bereits bestehenden Massnahmen zum Schutze der Familie drängt sich aus zwei Gründen auf:

Einmal wird daraus hervorgehen, dass unser Staatswesen schon seit längerer Zeit in richtiger Würdigung der Bedeutung der Familie sich um ihr Wohlergehen gekümmert hat und dass schon auf Grund des bestehenden Verfassungsrechts vielgestaltige Massnahmen zugunsten der Familie getroffen werden konnten. Man hat auch bisher schon die Bedürfnisse der Familie keineswegs vernachlässigt, so dass der Gedanke des Familienschutzes an sich nichts grundsätzlich Neues bedeutet.

Sodann aber wird man sich die schon bestehenden Massnahmen deswegen vergegenwärtigen müssen, weil alles Neue an das schon Bestehende wird anknüpfen müssen. Das Bestehende wird zeigen, in welcher Weise Erweiterungen nützlich und notwendig erscheinen und wie bei ihrer Verwirklichung vorgegangen werden muss. Und nur vom Bestehenden aus wird man auch richtig ermessen können, inwieweit neue Massnahmen eine Revision der Bundesverfassung voraussetzen würden.

Obschon es sich in unserm Zusammenhang nur darum handeln kann, die Frage abzuklären, was der Staat und insbesondere was der Bund zugunsten der Familie weiterhin tun soll, erscheint es zweckmässig, in die Betrachtung der bestehenden Massnahmen auch das einzubeziehen, was in Kantonen und Gemeinden und namentlich auch auf dem Boden privater Institutionen bereits geschieht. Da jedoch die staatlichen Massnahmen im Vordergrund stehen, alle staatliche Tätigkeit aber in der Form des Rechts erfolgt, soll die Betrachtung nach Rechtsgebieten systematisiert werden, und es sollen die privaten Bestrebungen jeweils dort miterwähnt werden, wo sie mit der rechtlichen Normierung in sachlichem Zusammenhange stehen.

Es lassen sich folgende Rechtsgebiete, auf denen besondere Normen zugunsten der Familie zu finden sind, auseinanderhalten:

A. Das Privatrecht.

Nicht nur aus historischen Gründen, sondern auch um ihres materiellen Gehaltes willen ist in unserm Zusammenhang die Privatrechtsordnung an die Spitze zu stellen. Das in ihr enthaltene Familienrecht bildet die Grundlage aller Familiengemeinschaft. Es enthält die Normen, die sich unmittelbar auf die Gründung und auf den Bestand der Familie beziehen. Und es lässt darüber hinaus der Familie seinen besondern Schutz angedeihen. So steht der zweite Teil des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, der das Familienrecht enthält, als Ganzes genommen unmittelbar im Dienste der Familie. Und in

einzelnen Parteien ist er unter unsern Gesichtspunkten noch von besonderer Bedeutung. Der Gedanke des Schutzes der Familie kommt namentlich zur Geltung in den Bestimmungen des ZGB über die Eheschliessung, die Ehescheidung und die eheliche Gemeinschaft im allgemeinen, über das Kindesverhältnis, über die Familiengemeinschaft, über die Vormundschaft, über das Vermögensrecht der Familie. In welcher Weise das ZGB auf diesen Gebieten sich in besonderer Weise um die Erhaltung und den Schutz der Familie bemüht, ist näher dargestellt in der Beilage 1: «Die heutige rechtliche Lage der Familie» von Prof. Dr. A. Egger, insbesondere S. 1097 ff. Für alle Einzelheiten verweisen wir auf diese Beilage. Es zeigt sich dabei, dass unser Zivilgesetzgeber nicht nur die Interessen des Individuums im Auge hatte, sondern auch dem Gemeinschaftsgedanken in hervorragendem Masse Rechnung getragen hat.

Im Zusammenhang mit der Privatrechtsordnung soll hier ferner noch darauf hingewiesen werden, dass der Gedanke des Familienschutzes auch im neuen Bürgschaftsrecht (OR Art. 492 ff.) zur Geltung gekommen ist. Wenn in OR Art. 494 vorgesehen ist, dass die Bürgschaft einer verheirateten Person zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Ehegatten bedarf, dann wird damit auf einem für das wirtschaftliche Wohlergehen der Familie besonders wichtigen Gebiete dafür Sorge getragen, dass nicht ein Familienglied von sich aus einen Schritt unternehme, der die ganze Familie einer ökonomischen Gefahr aussetzen könnte. (Vgl. dazu insbesondere Dora Labhardt, Die Revision des Bürgschaftsrechts, in Zentralblatt des Schweiz. Gemeinnützigen Frauenvereins, 1940, S. 241 ff.; A. Hättenschwiler, Familienschutz im neuen Bürgschaftsrecht, in «Die Katholische Schweizerin», 1940/41, S. 187 ff.)

B. Das Strafrecht.

Das Schweizerische Strafgesetzbuch lässt der Familie in mannigfacher Weise seinen Schutz angedeihen. Es enthält einerseits zahlreiche Tatbestände, die sich zwar zunächst auf andere Rechtsgüter beziehen, die aber mittelbar auch dem Schutze der Familie dienen, wie z. B. die Abtreibung, die Kinstötung, die Aussetzung, der Kinderraub, die Unzuchtsdelikte, die Kinderschutzbestimmungen; andererseits aber erhebt es die Familie zu einem besondern strafrechtlich geschützten Rechtsgut, indem es in seinem sechsten Titel von besondern «Verbrechen und Vergehen gegen die Familie» handelt.

Alles Strafrecht kann sich nur gegen grobe Angriffe auf Rechtsgüter richten. So wird es auch hinsichtlich der Familie seinem Wesen gemäss eine Bestrafung nur für schwere Verstösse gegen die Familienordnung und das Familienleben vorsehen können. In dieser Hinsicht aber schlägt das Schweizerische Strafgesetzbuch ganz neue, zum Teil kühne Wege ein. Man muss sich vergegenwärtigen, dass die alten kantonalen Strafgesetzbücher die Familie nicht in solcher Weise zu einem besondern Schutzobjekt erhoben hatten. So geht hier das Schweizerische Strafgesetzbuch weit über sie hinaus, und es bedeutet

somit im Hinblick auf den Schutz der Familie einen entscheidenden Fortschritt. (Vgl. dazu F. Comtesse, Der Schutz der Familie im neuen schweizerischen Strafgesetzbuch, in Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, 1944, S. 118 ff.)

Schon in alten Strafgesetzbüchern fanden sich die Delikte der Blutschande, des Ehebruchs und der mehrfachen Ehe. Sie hat das StGB übernommen in den Art. 213—215. Als neue Tatbestände aber seien hier besonders hervorgehoben die «Vernachlässigung von Unterstützungspflichten» (Art. 217), das «Verlassen einer Geschwängerten» (Art. 218), die «Verletzung der Erziehungspflicht» (Art. 219) und das «Entziehen und Vorenthalten von Unmündigen» (Art. 220). Ein Blick auf diese Tatbestände zeigt, dass die Strafnormen zugunsten der Familie nicht nur die Familie im eigentlichen Sinne der Gemeinschaft beider Ehegatten und ihrer Kinder beschützen wollen, sondern auch die sogenannte «unvollständige Familie», die auf ausserehelichen Beziehungen beruht. In diesem Zusammenhang bringt das StGB in seinem Tatbestand des «Verlassens einer Geschwängerten» sogar eine Pflicht des ausserehelichen Schwängerers mit sich, die über seine im ZGB vorgesehenen Verpflichtungen hinausgeht, womit das StGB gleichzeitig auch neues materielles Zivilrecht schafft. (Vgl. Comtesse, a. a. O., S. 129 ff.)

Eine Würdigung dieser Familienschutzbestimmungen des StGB ergibt, dass der Gesetzgeber sich bewusst geblieben ist, dass das Strafrecht sich nur gegen grobe Verstöße wenden kann, dass er aber in dieser Hinsicht den Rechtsschutz in fortschrittlicher Weise ausgebaut hat. (Vgl. zur Bedeutung der Familienschutzbestimmungen im StGB insbesondere E. Hafer, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil, zweite Hälfte, S. 426 ff.; Comtesse, a. a. O., passim.)

C. Das öffentliche Recht.

Hier kommt der Gedanke des Familienschutzes im bestehenden Recht in mannigfacher Weise zur Geltung. Es finden sich auf verschiedenen Sektoren des öffentlichen Rechts im engeren Sinne Normen, die mittelbar oder unmittelbar der Grundung und dem Bestand der Familie zugute kommen, so dass hier einzelne Sachgebiete auseinanderzuhalten sind. Es sind folgende Gebiete in Betracht zu ziehen:

I. Das Arbeitsrecht.

Auf dem Gebiete des öffentlichen Arbeitsrechts finden sich Normen, die der Familie zugute kommen, einerseits auf dem Teilgebiet des Arbeitsschutzes und andererseits auf dem Teilgebiet des Bildungswesens. Sodann stehen ihrem Wesen nach im Dienste der Familie die Bestimmungen über die Familienzulagen. So sind diese drei Dinge gesondert zu betrachten, wobei im Zusammenhang mit den staatlichen Bemühungen um die Familienzulagen und die Familienausgleichskassen auch die aus privater Initiative hervorgegangene Entwicklung auf diesem Gebiete zur Darstellung gelangen wird.

1. Der Arbeitsschutz.

Hier sind von unmittelbarer Bedeutung für Gründung, Gedeihen und Bestand der Familie die Bestimmungen über die Arbeit der Schwangeren und der Wöchnerinnen und von mittelbarer Bedeutung die Bestimmungen über die Arbeit der Frauen überhaupt und der Jugendlichen.

Wie die Schweiz in Beziehung auf die Arbeitsschutzgesetzgebung im allgemeinen vorbildlich war, so ist sie auch im Hinblick auf diese der Familie dienenden Bestimmungen im besondern von historischer Bedeutung gewesen. So gilt die zürcherische Gesetzgebung betreffend Kinderschutz von 1815 als «erster Akt der eigentlichen Kinderschutzgesetzgebung in Europa» (vgl. Gysin, Arbeitsrecht, S. 92), und so gilt die Arbeitsschutzgesetzgebung des Kantons Glarus, die 1864 unter anderem auch den Wöchnerinnenschutz brachte, als vorbildlich. Und auch das schon erstaunlich früh ergangene eidgenössische Fabrikgesetz enthielt in seiner Fassung von 1877 schon besondere Bestimmungen über die Kinderarbeit und über den Schutz der Arbeit der Frauen im allgemeinen und der Schwangeren und der Wöchnerinnen im besondern. Eine Teilrevision des Fabrikgesetzes brachte im Jahre 1905 im Interesse der Haushaltungen von Fabrikarbeiterinnen unter anderem die frühere Beendigung der Arbeit an Samstagen und an Feiertagsvortagen um 17 Uhr. Bei der Betrachtung des heute geltenden Rechtszustandes soll unterschieden werden zwischen dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht.

a. Das Bundesrecht.

Es ist mit Recht darauf hingewiesen worden, dass der Bund mit seiner Arbeitsschutzgesetzgebung zunächst ein Stück «passiven Familienschutzes» betreibe, dadurch nämlich, dass er davon absieht, mit seinen Bestimmungen in die reinen Familienbetriebe, die keine familienfremde Arbeitskräfte beschäftigen, einzugreifen. «Die Öffentlichkeit soll sich in solche mehr patriarchalische Betriebsverhältnisse nicht einmischen. Die Familie, die ihrer natürlichen Bestimmung gemäss hier auch eine Arbeitsgemeinschaft geblieben ist, wird vor dem Zugriff der Behörde geschützt, im Vertrauen darauf, dass der Familiensinn des Inhabers der Hausgewalt schon von selbst die Ausbeutung der ihm unterstellten mitarbeitenden Familienangehörigen hindert. Es kommt aus dem gleichen Grunde nicht von ungefähr, wenn die BV bis jetzt die Landwirtschaft, wo der Familienbetrieb sich noch am reinsten und zahlreichsten erhalten hat, zum vorneherein von der Arbeiterschutzgesetzgebung des Bundes ausnimmt.» (G. Willi, Leistungen des Bundes für die Familie, in «Fürsorge und Versicherung für Alter und Familie», 17. Kurs der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, S. 48.)

Daneben aber betreibt der Bund in seinen Arbeitsschutzgesetzen auch aktiven Familienschutz; hierher gehörende Bestimmungen enthalten folgende Erlasse:

aa. Das Fabrikgesetz von 1914.

Hier sind von den im 3. und 4. Teil des Gesetzes niedergelegten Bestimmungen über «Beschäftigung von weiblichen Personen» und «Beschäftigung von jugendlichen Personen», die gesamthaft einen mittelbaren Familienschutz bedeuten, folgende Artikel hervorzuheben, da sie unmittelbar die Familie schützen:

α) Art. 68, der für die Arbeiterinnen, die ein Hauswesen besorgen, bestimmt, dass sie zu den Hilfsarbeiten nicht verwendet werden dürfen, soweit diese die Dauer der normalen Tagesarbeit überschreiten, dass sie dann, wenn die Mittagspause nicht wenigstens anderthalb Stunden beträgt, die Arbeit eine halbe Stunde vor Beginn der Pause verlassen dürfen und dass ihnen auf ihren Wunsch der Samstagnachmittag freizugeben ist. Dazu sind zu vergleichen Art. 180, lit. b, und 184 der Vollziehungsverordnung von 1919. Für diese Bestimmungen ist nicht der Zivilstand massgebend, sondern allein die häusliche Stellung der Arbeiterin, so dass sich z. B. auch eine ledige Tochter, die den elterlichen Haushalt besorgt, darauf berufen kann.

β) Art. 69, der einerseits für die Wöchnerinnen, andererseits für die Schwangeren besondere Bestimmungen aufstellt.

Wöchnerinnen dürfen von ihrer Niederkunft an sechs Wochen lang in der Fabrik nicht beschäftigt werden; auf ihren Wunsch soll diese Zeit bis auf acht Wochen verlängert werden. Es darf ihnen während dieser Zeit oder auf einen Termin, der in diese Zeit fällt, nicht gekündigt werden.

Schwangere dürfen auf blosser Anzeige hin die Arbeit vorübergehend verlassen oder von ihr wegleiben. Es darf ihnen deshalb nicht gekündigt werden. Vgl. dazu Vollziehungsverordnung Art. 185 und 186.

Diese Bestimmungen gelten nicht nur für Ehefrauen, sondern für weibliche Personen im allgemeinen.

Ausser durch diese Bestimmungen für die Frauen- und Jugendarbeit dient das Fabrikgesetz dem Familienleben auch durch seinen Art. 45, der es untersagt, die Bestimmungen über die Arbeitszeit dadurch zu umgehen, dass den Arbeitern Arbeit nach Hause mitgegeben wird, und der auch freiwillige Arbeit in der Fabrik ausserhalb der gesetzlich zulässigen Arbeitszeit verbietet.

bb. Das Bundesgesetz von 1922 über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben.

Auch hier sind im Sinne des «passiven Familienschutzes» die reinen Familienbetriebe und die landwirtschaftlichen Betriebe von dem Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Aktiven Familienschutz bedeuten aber auch hier die Bestimmungen über das Mindestalter der in den dem Gesetz unterstellten Betrieben zu gewerbmässigen Arbeit zugelassenen Kinder (Art. 2) und über das Verbot der Nacharbeit für jugendliche und weibliche Personen (Art. 3). Über Ausnahmen hiezu vgl. Art. 4 bis 6 des Gesetzes.

cc. Das Bundesgesetz von 1938 über das Mindestalter der Arbeitnehmer,

das ebenfalls, wieder für einen andern wirtschaftlichen Bereich, Bestimmungen über das Mindestalter der zur Arbeit zugelassenen Jugendlichen enthält.

dd. Das Bundesgesetz von 1931 über die wöchentliche Ruhezeit.

Auch dieses Gesetz gilt nicht für die Landwirtschaft und die Hauswirtschaft. Es schützt nur die abhängige und die familienfremde Arbeit. Es dient dem Familienleben mittelbar dadurch, dass es eine zusammenhängende wöchentliche Ruhezeit von mindestens 24 Stunden vorsieht (Art. 5), die unverzichtbar ist und in der Regel nicht durch eine Abfindung in Geld ersetzt werden darf (Art. 14). Während dieser Ruhezeit ist es dem Arbeitnehmer verboten, Berufsarbeit für Dritte auszuführen (Art. 13). Schliesslich soll diese Ruhezeit auf den Sonntag entfallen, was wiederum von entscheidender Bedeutung für das Familienleben ist. Aus praktischen Gründen mussten allerdings auch hier Ausnahmen vorbehalten werden (vgl. Art. 6 und 7).

ee. Das Bundesgesetz von 1940 über die Heimarbeit.

Hier ist in unserm Zusammenhang Art. 7 von besonderer Bedeutung, indem er die Ausgabe und Abnahme von Heimarbeit an Sonn- und Feiertagen und an den andern Tagen in der Zeit zwischen 20 Uhr abends und 6 Uhr morgens verbietet. Sodann sind die Lieferfristen durch die Arbeitgeber so zu bemessen, dass in der Zeit zwischen 22 Uhr und 6 Uhr und am Sonntag nicht gearbeitet werden muss. Auch hier sind ferner die Jugendlichen besonders geschützt.

b. Das kantonale Recht.

Aus zwei Gründen ist es neben dem Bunde auch den Kantonen möglich, Arbeitsschutzbestimmungen zu erlassen: Einmal überlassen die erwähnten Bundesgesetze in der Regel den Vollzug den Kantonen, so dass sie Vollzugsbestimmungen zu den Bundesgesetzen aufstellen können; sodann haben sie vielfach die Möglichkeit, mit eigenen Bestimmungen über das Bundesrecht hinauszugehen und noch weitergehende Anforderungen zu stellen. Die Kantone haben von diesen Möglichkeiten in hohem Masse Gebrauch gemacht, so dass gesamthaft gesehen der Familienschutz auf dem Gebiete des Arbeitsschutzrechts in weitgehendem Masse entwickelt erscheint. (Vgl. dazu Gysin, a. a. O., S. 100 ff.)

2. Das Bildungswesen.

Zum «gestaltenden» öffentlichen Arbeitsrecht (Gysin) gehören u. a. die Rechtsnormen über die Berufsausbildung. Alle staatliche Förderung der beruflichen Ausbildung ist gleichzeitig auch mittelbarer Familienschutz. Für

manchen Vater und für manche Mutter bedeutet die Pflicht, Söhnen und Töchtern eine genügende und angemessene Berufsausbildung zuteil werden zu lassen, sowohl eine geistig-seelische wie eine ökonomische Belastung. Je mehr nach dieser Richtung hin junge Eheleute zu befürchten haben, desto zaghafter werden sie sein, Kindern das Leben zu schenken, und je besser von Staates wegen dafür gesorgt wird, dass ihnen solche Lasten abgenommen werden, um so eher werden sie Kinder auferziehen wollen und um so unbeschwerter wird sich das Familienleben entwickeln können. Unter solchen Gesichtspunkten bedeuten alle Massnahmen zugunsten der Berufsbildung ganz allgemein einen mittelbaren Familienschutz.

Entscheidende Bedeutung kommt daher auch in unserm Zusammenhang dem Bundesgesetz von 1930 über die berufliche Ausbildung zu. Es umfasst die gesamte Berufsausbildung mit Ausnahme der Landwirtschaft und einiger näher umschriebener Berufe. Für die Entlastung der Familie ist es aus zwei Gründen von besonderer Bedeutung:

Einmal nimmt es den Eltern durch seine eingehende Regelung des Bildungsganges und des Prüfungswesens die Sorgen um die nähere Gestaltung der beruflichen Ausbildung ihrer Söhne und Töchter ab. Sodann sieht es auch finanzielle Leistungen des Bundes vor, die als Beiträge an Lehranstalten und Kurse indirekt und als Stipendien für Lehrlinge direkt den minderbemittelten Eltern zugute kommen. Der Bund gab unter diesen Titeln im Jahre 1942 ca. Fr. 7 500 000 aus. Für das Jahr 1944 wurde dieser Betrag im Voranschlag auf 9 Millionen Franken erhöht. Auch Kantone und Gemeinden leisten in dieser Hinsicht namhafte Beiträge. (Vgl. dazu Gysin, a. a. O., S. 121 f.)

3. Die Familienzulagen.

Den unmittelbarsten Familienschutz stellt in unserm Zusammenhang die auf Grund eines Arbeitsverhältnisses erfolgende Ausrichtung von Familienzulagen an den Arbeitnehmer dar. Sie führt zu dem Institut der Familienausgleichskasse, das auf dem Gedanken beruht, dass eine Verpflichtung des Arbeitgebers, an die bei ihm tätigen Familienväter besondere Zulagen direkt auszurichten, eine Gefahr für die kinderreichen Eltern mit sich brächte, indem es dann für den Arbeitgeber vorteilhafter erschiene, nur noch ledige oder kinderlose Arbeiter einzustellen.

Da dieses Postulat der Ausrichtung von Familienzulagen auf Grund von Familienausgleichskassen heute bei allen Bemühungen um den Schutz der Familie im Vordergrund steht, ist es angezeigt, in diesem Zusammenhang den auf diesem Gebiete in der Schweiz bereits bestehenden Einrichtungen besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Hiebei soll zunächst gezeigt werden, wo und in welcher Weise in der Schweiz heute schon Familienzulagen ausgerichtet werden (a), und hernach sollen die bestehenden Familienausgleichskassen im besondern in Betracht gezogen werden (b).

a. Die Ausrichtung von Familienzulagen.

Es lassen sich heute in der Schweiz drei Arten von Familienzulagen unterscheiden:

aa. Familienzulagen für das öffentliche Personal.

α. Bund. Der Bund richtet seit 1916 Kinderzulagen an die Beamten, Angestellten und Arbeiter der allgemeinen Bundesverwaltung und der Schweizerischen Bundesbahnen aus. Damals betrug die Zulage Fr. 18.75 jährlich für Kinder bis zu 16 Jahren, bis zu einer Besoldungsgrenze von Fr. 4000. In den folgenden Jahren wurden die Zulagen bis zu Fr. 180 jährlich bei einer Besoldungsgrenze von Fr. 6701 erhöht, um dann 1922 wieder auf Fr. 150 herabgesetzt zu werden. Durch das Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927 wurde die Zulage auf Fr. 180 jährlich für jedes nichterwerbende Kind unter 18 Jahren, unabhängig von der Höhe der Besoldung festgesetzt. Im Jahre 1937 richtete der Bund für rund 7,3 Millionen Franken Zulagen an das Personal aus, die sich auf rund 58 400 Kinder verteilten.

Auf Grund des Bundesratsbeschlusses über die vorläufige Neuordnung der Bezüge und der Versicherung des Bundespersonals vom 30. Mai 1941 erhalten männliche Beamte sowie männliche Angestellte oder Arbeiter, die voraussichtlich dauernd im Bundesdienst beschäftigt werden, bei ihrer ersten Eheschliessung eine einmalige Heiratszulage von Fr. 400. Durch Bundesratsbeschluss vom 12. Januar 1943 wurde die Ausrichtung dieser Zulage in verschiedener Beziehung modifiziert.

Die Teuerungszulagen an das Bundespersonal erfahren ebenfalls eine Differenzierung nach dem Familienstand. Der Bundesratsbeschluss vom 29. Dezember 1943 z. B., der die Ausrichtung von Teuerungszulagen an das Bundespersonal für das Jahr 1944 regelt, sieht nach Zivilstand und Unterstützungspflichten gestaffelte Grundzulagen und Kinderzuschüsse vor.

β. Kantone. Auch verschiedene Kantone richten ihrem Personal Familienzulagen aus. Der Kanton Luzern gewährt seit 1927 Familien- und Kinderzulagen für das Staatspersonal. Gegenwärtig beträgt die Familienzulage bei einem Einkommen bis zu Fr. 5000 Fr. 120 jährlich, bei einem Fr. 5000 übersteigenden Einkommen Fr. 100 jährlich. Für Kinder unter 18 Jahren zahlt der Kanton eine Zulage von je Fr. 120 für die ersten drei Kinder und von je Fr. 150 für die folgenden.

Der Kanton Solothurn hat auf Grund des Gesetzes vom 23. November 1941 die «Familienausgleichskasse des Solothurnischen Staatspersonals» geschaffen, welche die erste Ausgleichskasse der öffentlichen Hand in der Schweiz ist. Der Kasse sind die Beamten, Angestellten und Arbeiter des Kantons angeschlossen. Die Leistungen der Kasse bestehen in Kinderzulagen, Geburtenbeihilfen und sogenannten Ehegründungszuschüssen. Die Summe der im Jahre 1942 ausbezahlten Kinderzulagen betrug Fr. 72 394.50, die sich auf 915 Kinder verteilten; die Summe der Geburtenbeihilfen belief sich auf Fr. 6200.

Der Kanton Freiburg richtet seit 1916 Familienzulagen an das Staatspersonal aus, die verschiedentliche Anpassungen an die Lebenshaltungskosten erführen.

Im Kanton Appenzell A.-Rh. haben die Beamten und Angestellten mit drei und mehr Kindern unter 18 Jahren Anspruch auf eine Kinderzulage von Fr. 50 jährlich für das dritte und jedes weitere Kind, höchstens aber Fr. 300 für alle Kinder zusammen.

Der Kanton Appenzell I.-Rh. gewährt dem vollberuflich angestellten Staatspersonal seit 1926 eine Kinderzulage von Fr. 50 für jedes Kind unter 16 Jahren.

Im Kanton St. Gallen haben die öffentlichen Beamten und Angestellten für das vierte und jedes weitere Kind, dessen Unterhalt sie vollständig bestreiten, Anspruch auf eine jährliche Zulage von Fr. 100.

Der Kanton Waadt hat mit Gesetz vom 26. Mai 1943 eine Allgemeine Familienzulagenkasse zugunsten der Angestellten, Arbeiter und Beamten (*Caisse générale d'allocations familiales en faveur des employés, ouvriers et fonctionnaires*) geschaffen. Der Kasse sind die kantonale Verwaltung und die Gemeindeverwaltungen obligatorisch angeschlossen; gleichzeitig dient sie als allgemeine Ausgleichskasse für alle jene Arbeitgeber, die auf Grund des Gesetzes vom 26. Mai 1943 zur Ausrichtung von Familienzulagen an ihr Personal verpflichtet sind, sich aber keiner der bestehenden oder neu zu gründenden Ausgleichskassen anschliessen wollen. Zum Unterschied zur solothurnischen Familienausgleichskasse zahlen hier die Arbeitnehmer keine Beiträge; diese werden ganz durch die angeschlossenen Verwaltungen aufgebracht, und zwar in der Höhe von maximal 3 Prozent der Lohnsumme. Den Verwaltungen steht es frei, eigene Ausgleichskassen zu gründen. Die vorgeschriebenen Leistungen bestehen in monatlichen Kinderzulagen von Fr. 10 je Kind von der Geburt des zweiten Kindes an.

Auch der Kanton Wallis richtet an das öffentliche Personal Familienzulagen aus.

Bei den gegenwärtig fast überall zur Ausrichtung kommenden Teuerungszulagen für das kantonale Personal wird dem Gedanken des wirtschaftlichen Familienschutzes häufig Rechnung getragen durch Abstufung dieser Zulagen nach dem Familienstand und der Kinderzahl. (Vgl. eine Zusammenstellung darüber bei A. Kohler: *Salaire social et Allocations familiales*, Basel 1942, S. 52/53.)

γ. Gemeinden. Hier sind die Kantonshauptorte Freiburg, St. Gallen, Sitten und die Gemeinden Lancy und Le Locle zu erwähnen, die ihrem Personal Familienzulagen ausrichten.

bb. Familienzulagen aus öffentlichen Mitteln für minderbemittelte Bevölkerungskreise.

Familienzulagen für minderbemittelte Bevölkerungskreise werden von einzelnen Gemeinden ausgerichtet.

Die Gemeinde Genf zahlt gemäss Beschluss des Stadtrates vom 22. November 1932 an genferische Familien und kantonsfremde Schweizerfamilien, die seit mindestens fünf Jahren im Gebiet der Stadt Genf niedergelassen sind, Kinderzulagen aus, sofern das monatliche Einkommen der Eltern weniger als Fr. 120 und dasjenige der übrigen Familienmitglieder pro Person weniger als Fr. 50 beträgt. Die Zulage wird vom dritten Kinde an ausgerichtet in der Höhe von Fr. 10 monatlich für das dritte und Fr. 20 für jedes weitere Kind, bis zum zurückgelegten 18. Altersjahr. Eine ähnliche Regelung hat Carouge mit Beschluss vom 8. Dezember 1933 getroffen.

In Lausanne wurde im Jahre 1941 die «Aide à la Famille» geschaffen, welche die Ausrichtung von Zulagen an Familien mit drei und mehr Kindern vorsieht. Die monatliche Kinderzulage von Fr. 10 je Kind wird an waadt-ländische und an kantonsfremde schweizerische Familien, die seit 1935 in Lausanne wohnen, ausgerichtet, sofern das Monatseinkommen bei einer fünfköpfigen Familie Fr. 325 im Monat nicht übersteigt.

Die Gemeinde Olten hat 1941 eine einmalige Kinderzulage von Fr. 25 ausgerichtet, und zwar an

Familien mit 3 Kindern und weniger als Fr. 3500 Jahreseinkommen	
» » 4 » » » » 4500 »	
» » 5 » » » » 5000 »	

Gemäss Gemeindeversammlungsbeschluss soll die Einrichtung beibehalten werden.

Der Bezirk Küssnacht a. R. richtet Kinderzulagen aus an Familien mit mehr als drei Kindern unter 18 Jahren, die seit 1. Januar 1940 im Bezirk wohnhaft sind und deren Familienvermögen Fr. 5000 und deren Familieneinkommen folgende Grenzen nicht übersteigt:

Fr. 275 bei 4 Kindern	
» 300 » 5 »	
» 325 » 6 »	

Für jedes weitere Kind erhöht sich die Zulage um Fr. 25. Erwerbslose alte Personen sind den Kindern gleichgestellt.

cc. Familienzulagen in der Privatwirtschaft.

In der Schweiz fanden die Familienzulagen in der Privatwirtschaft während des letzten Weltkrieges Eingang in der Form von Teuerungszulagen. Mit den sinkenden Lebenshaltungskosten in der Nachkriegszeit wurden sie allmählich wieder abgebaut und nur in einigen Industrien der Westschweiz beibehalten. Im Jahre 1937 wurden rund 40 Betriebe und eine Korporation, die 33 kleinere Betriebe umfasste, gezählt, die Familienzulagen ausrichteten, sowie einige kirchliche und gemeinnützige Institutionen. Die Betriebe rekrutierten sich zum grössten Teil aus der Metall- und Maschinenindustrie, der chemischen Industrie, der Uhren- und Papierindustrie und privaten Verkehrsanstalten. Die westschweizerischen Kantone Freiburg, Waadt und Genf stellten dabei

das Hauptkontingent. Die Zahl der von diesen Unternehmungen beschäftigten Angestellten und Arbeiter betrug 1937 schätzungsweise rund 17 000, die Zahl der bezugsberechtigten Familien 6000 und die Zahl der zulageberechtigten Kinder rund 13 000. Der Gesamtbetrag der ausgerichteten Zulagen wurde auf rund 1,1 Millionen Franken geschätzt. Ferner bestanden zu diesem Zeitpunkt 8 Ausgleichskassen, die etwa 70 Betriebe mit 1100 Angestellten und Arbeitern umfassten, mit ca. 1000 bezugsberechtigten Familien; sie richteten 1937 für ca. Fr. 80 000 Zulagen aus. (Vgl. W. Rickenbach: «Familienschutz», im Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Bern 1939.)

Das rapide Anwachsen der Lebenshaltungskosten als Folge der Kriegereignisse in den Jahren nach Ausbruch des gegenwärtigen Krieges liess die Lage der kinderreichen Familien immer drückender werden. Eine vollständige Anpassung der Löhne an die gestiegenen Lebenshaltungskosten war nicht nur privatwirtschaftlich untragbar, sondern verbot sich auch aus volkswirtschaftlichen Gründen. Die geldseitig bedingte Teuerung wurde entsprechend den lohnpolitischen Richtlinien der Lohnbegutachtungskommission des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes weitgehend durch Teuerungszulagen ausgeglichen, wobei die Kommission eine Abstufung nach den Familienlasten empfahl. (Vgl. «Volkswirtschaft» 1942, Hefte 5—12, 1943, Hefte 3—8.) Eine grosse Zahl von Arbeitgebern trug denn auch den Familienbedürfnissen Rechnung bei der Ausrichtung von Teuerungszulagen. Diese Lösung kann aber nur als Notmassnahme betrachtet werden, da sie auf die Dauer für den Arbeitnehmer eine Gefahr bedeutet, indem der Unternehmer versucht sein wird, diese zusätzliche Belastung möglichst niedrig zu halten, was zu einer Benachteiligung des Familienvaters auf dem Arbeitsmarkt führen kann.

Nicht zuletzt aus dieser Einsicht heraus wurden von einer Reihe von Arbeitgebervereinigungen zusätzlich Ausgleichskassen für Familienzulagen geschaffen. Ende Dezember 1943 bestanden in der Schweiz (ohne den Kanton Waadt, s. dazu unten) nach unseren Feststellungen 41 private Ausgleichskassen für Familienzulagen. Davon waren 11 gesamtschweizerische Kassen; die übrigen 30 Kassen verteilten sich folgendermassen auf die Kantone: Kanton Freiburg 3 Kassen, Kanton Baselland 1 Kasse, Kanton Wallis 2 Kassen, Kanton Neuenburg 3 Kassen, Kanton Genf 21 Kassen.

Die Summe der von den privaten Familienausgleichskassen (ohne Waadt) im Jahre 1943 ausgerichteten Familienzulagen kann auf etwa 4—5 Millionen Franken geschätzt werden. Die Summe der im Kanton Waadt zur Ausrichtung kommenden Familienzulagen wird mit rund 3,5 Millionen Franken jährlich beziffert. (Vgl. Motivenbericht S. 19.)

Daneben richteten immer noch einzelne Firmen ihren Arbeitern und Angestellten direkt Familienzulagen aus, d. h. ohne Ausgleichskassen. So machten sich die Vertreter des Verbandes Zürcherischer Kreditinstitute und der Bankenvereinigungen der Plätze Basel, Bern, Luzern und St. Gallen in einer «Erklärung» vom 25. November 1941 gegenüber dem Schweizerischen Bankpersonalverband und gegenüber dem Personal der den erwähnten Banken-

verbänden angeschlossenen Institute verbindlich, diese zu veranlassen bzw. ihnen zu empfehlen, Teuerungs- und Kinderzulagen zu gewähren. Die in dieser Erklärung empfohlenen Kinderzulagen betragen für sämtliche Beamte und Angestellte ohne Rücksicht auf die Höhe ihres Gehaltes für das erste Kind unter 18 Jahren Fr. 200 jährlich und für jedes weitere Kind Fr. 100.

Im Ausland hat die Entwicklung des Zulagensystems in den meisten Fällen von der Freiwilligkeit zum Obligatorium geführt. Die Gründe, die dazu Veranlassung gaben, sind mannigfacher Natur. Nicht zuletzt wurde das Obligatorium mit Rücksicht auf die Unternehmer eingeführt, damit diejenigen, die Zulagen ausrichten, gegenüber den Unternehmern, welche diese Sozialleistungen nicht auf sich nehmen wollen, nicht im Nachteil seien, was sich allmählich zuungunsten des Systems hätte auswirken können. Weiter sollte durch das Obligatorium für die Arbeitnehmer ein Rechtsanspruch auf die Zulagen geschaffen und ihre Weiterausrichtung bei zeitweisem Arbeitsunterbruch gesichert werden.

Die Vorstufe zum Obligatorium bestand z. B. in Frankreich und Belgien darin, dass für die Übernehmer von öffentlichen Arbeiten die Zugehörigkeit zu einer Ausgleichskasse für Familienzulagen zur Pflicht gemacht wurde. Einen ähnlichen Weg haben in der Schweiz der Kanton Freiburg und der Kanton Wallis beschritten. Durch einen Staatsratsbeschluss vom Jahre 1929 hatte die Regierung des Kantons Freiburg verfügt, dass öffentliche Arbeiten nur solchen Unternehmern zugeteilt werden, die den am 1. März 1929 zwischen den Bauunternehmern der Stadt Freiburg und der Arbeiterkorporation abgeschlossenen Gesamtarbeitsvertrag unterzeichnen, durch den eine Familienzulagen-Ausgleichskasse für das Baugewerbe geschaffen wurde. Weiter wurde durch Beschlüsse vom 7. Juli und 2. Oktober 1942 der am 2. März 1942 abgeschlossene Gesamtarbeitsvertrag im Baugewerbe allgemeinverbindlich erklärt, wodurch der Geltungsbereich dieser Ausgleichskasse wesentlich erweitert wurde.

In Abänderung der ursprünglichen Verordnung vom 2. März 1934 hat der Kanton Wallis mit Staatsratsbeschluss vom 4. Februar 1941 den Beitritt zu einer Familienzulagen-Ausgleichskasse für alle Unternehmer, an die der Staat öffentliche Arbeiten vergibt, obligatorisch erklärt. Mit Beschluss vom 2. März 1941 wurden diese Bestimmungen der Submissionsordnung auch für alle vom Kanton subventionierten Arbeiten verbindlich erklärt, auch wenn sie nicht vom Kanton vergeben werden. Schliesslich wurde durch Beschluss vom 26. August 1941 der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages, der den Beitritt zu einer Familienzulagenkasse vorsieht, für alle vom Staat subventionierten Arbeiten obligatorisch erklärt.

Das Obligatorium für alle Arbeitgeber haben die Kantone Waadt und Genf eingeführt, durch Gesetz vom 26. Mai 1943 bzw. vom 12. Februar 1944.

Das waadtländische Gesetz sieht den Beitritt aller Personen und Gesellschaften, die dauernd Angestellte oder Arbeiter beschäftigen, zur allgemeinen kantonalen Ausgleichskasse für Familienzulagen vor. Von der Zugehörigkeit

zur allgemeinen Kasse werden auf Verlangen hin befreit diejenigen Arbeitgeber, die einer privaten beruflichen oder zwischenberuflichen Ausgleichskasse angehören, wenn die Leistungen dieser Kassen denjenigen der allgemeinen Kasse zum mindesten entsprechen. Den privaten Ausgleichskassen gleichgestellt sind die Unternehmungen in Handel und Industrie mit über 100 Beschäftigten. Im übrigen sind die privaten Kassen völlig frei in der Ausgestaltung des Zulagensystems; die einzige Verpflichtung besteht in der Ausrichtung von Zulagen, die denjenigen der allgemeinen Kasse entsprechen.

Das genferische Gesetz vom 12. Februar 1944 verpflichtet alle Arbeitgeber zum Beitritt zu einer Ausgleichskasse für Familienzulagen. Ausgenommen sind die eidgenössischen Verwaltungszweige und die internationalen Organisationen, die ihren Sitz im Kanton Genf haben und diplomatische Exterritorialität geniessen. Eine Ausnahme besteht auch für die Arbeitgeber von weiblichem Hauspersonal.

Die Arbeitgeber können entweder einer der schon bestehenden beruflichen oder zwischenberuflichen Ausgleichskassen angehören oder einer nach Erlass des Gesetzes gegründeten beruflichen Kasse oder endlich der kantonalen Ausgleichskasse.

Die schon bestehenden beruflichen und zwischenberuflichen Ausgleichskassen funktionieren unverändert weiter; sie haben lediglich ihre Leistungen den im Gesetz vorgeschriebenen Minimalansätzen anzupassen und Gewähr für ein reibungsloses Funktionieren zu bieten.

Die beruflichen Kassen, die nach Erlass des Gesetzes gegründet werden und die nicht wenigstens zwei Drittel der Arbeitgeber und nicht wenigstens die Hälfte der Arbeitnehmer des betreffenden Berufes umfassen, können nur dann als Ausgleichskassen funktionieren, wenn ihnen wenigstens zwanzig Arbeitgeber regelmässig angehören und wenn sie Gewähr für ein reibungsloses Abwickeln der Geschäfte bieten. Für besondere Fälle sind Ausnahmen vorgesehen.

Die Arbeitgeber, die keiner dieser Kassen angehören, werden zwangsläufig der kantonalen Kasse angeschlossen, die als Familienzulagen-Dienst bei der kantonalen Wehrmannsausgleichskasse errichtet wird.

Auch auf dem Boden des Bundes liegen Bestrebungen im Sinne einer Förderung der Einrichtung von privaten Familienausgleichskassen vor. So wurde durch das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement die Verfügung Nr. 40 zur Lohnersatzordnung (Führung von Familienausgleichskassen durch Lohnausgleichskassen) vom 9. Oktober 1943 erlassen; danach können Berufsverbände, die eine Lohnausgleichskasse gemäss Art. 9 oder 11 der Lohnersatzordnung führen, dieser nach Massgabe der in der erwähnten Verfügung aufgestellten Bestimmungen die Geschäftsführung der von ihnen errichteten Familienausgleichskasse übertragen. Dasselbe gilt für die Kantone.

Die Ermöglichung eines zwangsweisen Anschlusses der nicht organisierten Arbeitgeber an die von dem Berufsverband geführte Ausgleichskasse für Familienzulagen auf Grund des Bundesbeschlusses vom 1. Oktober 1941 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen ist, wie schon erwähnt, für bestimmte Berufsverbände auf dem Gebiet zweier Kantone benützt worden. Diesbezügliche Bestimmungen sind auch für das schweizerische Elektro-Installationsgewerbe allgemeinverbindlich erklärt worden, und für andere Berufszweige sind Verfahren für die Allgemeinverbindlicherklärung von Familienzulagen-Ausgleichskassen im Gange.

b. Die Ausgleichskassen im besondern.

aa. Rechtsform und Verwaltung.

Die Gründung der privaten schweizerischen Ausgleichskassen erfolgte mehrheitlich als Verein im Sinne der Art. 60 ff. ZGB auf Grund der Initiative von einzelnen Arbeitgebern oder Arbeitgeberorganisationen. Die Mehrzahl der Ausgleichskassen sieht darum auch keine Mitbeteiligung der Arbeitnehmer bei der Verwaltung der Kassen vor. Eine Ausnahme bilden diejenigen Kassen, die auf Grund von Gesamtarbeitsverträgen geschaffen wurden, wie z. B. die Familienzulagenkasse des Baugewerbes des Kantons Freiburg. Als Kassenorgane werden in den Statuten dieser Kasse bezeichnet: die Delegiertenversammlung, der Verwaltungsrat und die Rechnungsprüfungskommission. Die Delegiertenversammlung besteht aus fünf Delegierten des freiburgischen Baumeisterverbandes, drei Delegierten des Arbeiterverbandes der Baugewerbetörporation und zwei Vertretern des schweizerischen Holz- und Bauarbeiterverbandes sowie aus den Mitgliedern des Verwaltungsrates. Auch im Verwaltungsrat und in der Rechnungsprüfungskommission sitzt je ein Vertreter der Arbeitnehmerschaft.

Die Familienausgleichskasse des solothurnischen Staatspersonals ist eine staatliche Einrichtung mit besonderem Rechnungswesen. Verwaltungsorgane der Kasse sind: das Finanzdepartement, die Personalkommission, die Kassastelle und die Kontrollstelle. Das Finanzdepartement hat die Geschäfte vorzubereiten, sie der Personalkommission zur Begutachtung vorzulegen und fällt hernach seine Entscheide.

Die Allgemeine Familienzulagenkasse des Kantons Waadt ist ebenfalls eine Einrichtung des öffentlichen Rechts, bildet im übrigen aber einen autonomen Organismus mit eigener Verwaltung und eigenen Mitteln. Die Regierung des Kantons Waadt ernennt einen Verwaltungsrat von fünf bis sieben Mitgliedern mit zwei Suppleanten auf vier Jahre; die Mitglieder sollen vorzugsweise aus den Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgewählt werden. Dem Verwaltungsrat obliegt es, der Regierung Vorschläge bezüglich der Höhe der Zulagen, der Verwendung des Reservefonds und, wenn nötig, der Reduktion der Zulagen zu unterbreiten. Es steht ihm ferner die Ernennung und Abberufung des Direktors der Kasse zu und die Anstellung des Personals, ferner

die Festsetzung der Löhne und Gehälter. Der Direktor führt die Kasse gemäss den Instruktionen und unter der Aufsicht des Verwaltungsrates, dessen Beschlüsse er ausführt.

Das Genfer Gesetz vom 12. Februar 1944 sieht die Errichtung einer kantonalen Ausgleichskasse für Familienzulagen als Dienstzweig der kantonalen Wehrmannsausgleichskasse vor; die Überwachung der Kasse erfolgt durch die Organe der Wehrmannsausgleichskasse, Abteilung Lohnersatz. Im weiteren können die privaten beruflichen Ausgleichskassen, die auf kantonalem Boden gegründet werden und die wenigstens zwei Drittel der Arbeitgeber und wenigstens die Hälfte der Arbeitnehmer des betreffenden Berufes oder Berufszweiges umfassen, das Begehren um Verleihung der Eigenschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechtes stellen. Der Staatsrat des Kantons setzt die Bedingungen für die Verleihung und den Entzug dieser Eigenschaft fest; die statutenmässig festgesetzte paritätische Führung der Kasse ist dabei eine Vorbedingung für die Verleihung.

bb. Beiträge.

Die Deckung der Kosten, die den Ausgleichskassen aus der Ausrichtung von Familienzulagen entstehen, geschieht durch Beiträge der angeschlossenen Arbeitgeber. Nur zwei Kassen sehen auch Beiträge der Arbeitnehmer vor. Die Beiträge werden von den meisten Kassen in Prozenten der Bruttolohnsumme festgesetzt, die von $1\frac{1}{2}$ % bis zu 5 % gehen. Die durchschnittliche Belastung der Arbeitgeber bei den schweizerischen privaten Ausgleichskassen beträgt rund 2,5 %.

Einige Kassen sehen die Erhebung der Beiträge auf Grund des Personalbestandes vor, d. h. der Arbeitgeber zahlt einen Beitrag pro Arbeitskraft und Arbeitsstunde.

Die Statuten verschiedener Kassen setzen eine Höchstgrenze für die Beitragsleistung fest; wenn die aus den Familienzulagen erwachsenden Totalausgaben den festgesetzten Prozentsatz der Bruttolohnsumme übersteigen, ist eine Reduktion des Ansatzes der Zulagen vorgesehen.

Die Mittel der Familienzulagenkasse des Solothurnischen Staatspersonals werden zu gleichen Teilen durch Beiträge von Arbeitgeber und Arbeitnehmern, hier also Staat und Staatspersonal, aufgebracht. Die Höhe der Beiträge wird jeweilen bei der Beratung des Voranschlages vom Kantonsrat für das folgende Jahr festgesetzt. Zur Zeit betragen sie 1 % der Besoldungssumme. Die Beiträge des Personals werden bei der monatlichen Gehaltsauszahlung in Abzug gebracht.

Die Mitglieder der Allgemeinen Ausgleichskasse des Kantons Waadt haben an diese Kasse folgende monatliche Beiträge zu entrichten:

- a. einen Beitrag von maximal $2\frac{1}{2}$ % der Lohnsumme;
- b. einen Beitrag an die Verwaltungskosten der Kasse;
- c. einen Beitrag zur Äufnung des Reservefonds.

Die Beiträge unter *b* und *c* dürfen zusammen $\frac{1}{2}$ % der Lohnsumme der angeschlossenen Arbeitgeber nicht übersteigen, so dass die Gesamtbelastung 3 % beträgt.

cc. Arten und Höhe der Zulagen.

Je nachdem die Familienzulagen periodisch wiederkehrend oder nur bei bestimmten Gelegenheiten ausgerichtet werden, können einmalige und laufende Zulagen unterschieden werden. Als einmalige Zulage ist z. B. eine Zulage zu bezeichnen, die bei der Geburt eines Kindes oder anlässlich der Eheschliessung ausgerichtet wird. Zweck dieser einmaligen Zulagen ist es, das Einkommen der Familie zu einem Zeitpunkt, wo es besonders in Anspruch genommen wird, zu ergänzen und zu verhüten, dass durch einmalige besondere Auslagen eine dauernde Störung des Familienbudgets eintritt. Bei den Geburtenzulagen sprechen zudem noch bevölkerungspolitische Absichten mit.

Die Heiratszulagen sind von den sogenannten Ehestandsdarlehen zu unterscheiden. Die Familienausgleichskasse des Solothurnischen Staatspersonals kennt als einzige Ausgleichskasse in der Schweiz die Heiratszulagen. Sie werden als «Ehegründungszuschüsse» an die weiblichen Kassenmitglieder ausgerichtet, die infolge Verheiratung aus dem Staatsdienst ausscheiden müssen; diese Zuschüsse betragen nach einem Jahr Mitgliedschaft bei der Kasse Fr. 50, nach zwei Jahren Fr. 100, nach drei Jahren Fr. 150, nach vier Jahren Fr. 200 und für jedes weitere Jahr Fr. 40 mehr. Diese Zulagen haben wohl den Zweck, dem weiblichen Staatspersonal den Austritt aus dem Staatsdienst infolge Heirat zu erleichtern.

Die Geburtenzulagen sind bei den französischen und belgischen Ausgleichskassen sehr verbreitet. In der Schweiz werden sie ebenfalls von der Ausgleichskasse des Solothurnischen Staatspersonals vorgesehen. Sie betragen bei der Geburt des ersten Kindes Fr. 200, beim zweiten Fr. 100. Auch eine private Ausgleichskasse im Kanton Genf sieht Geburtenzulagen vor, und zwar Fr. 250 bei der Geburt des ersten und Fr. 150 bei der Geburt des zweiten Kindes. Es wird damit dort, wo für das erste und zweite Kind keine Zulagen ausgerichtet werden, wenigstens für die besonderen Auslagen, die durch die Geburt eines Kindes entstehen, ein finanzieller Ausgleich geschaffen.

Die wichtigste Form der laufenden Zulagen sind die eigentlichen Kinderzulagen, die für Kinderlasten ausgerichtet werden. Die meisten Kassen sehen die Ausrichtung der Kinderzulagen auch an ledige Arbeitnehmer vor, denen eine gesetzliche Kinderunterhaltspflicht obliegt. Die Höhe der Kinderzulagen geht von Fr. 6 bis Fr. 25 monatlich.

Das waadtländische Gesetz vom 26. Mai 1943 setzt die Mindesthöhe der Zulagen auf Fr. 10 monatlich fest, für jedes Kind von der Geburt des zweiten an. Das genferische Gesetz vom 12. Februar 1944 bestimmt als Mindestzulage Fr. 15 monatlich für jedes Kind vom ersten an.

Die Zulagen werden in der Regel schon vom ersten Kinde an ausgerichtet, vom Monat der Geburt des Kindes bis zum zurückgelegten 15. oder 18. Alters-

jahr. Der Grossteil der Ausgleichskassen sieht die Weiterausrichtung der Zulagen bis zum vollendeten 18. Altersjahr vor, wenn das Kind in einem Lehrverhältnis steht oder höhere Schulen besucht. Die Ausgleichskasse der Uhrenindustrie erstreckt diese Grenze sogar bis zum 20. Altersjahr, ebenso das genferische Gesetz.

Die Zulagen können weiter auch auf andere Familienglieder ausgedehnt werden, für deren Unterhalt der Familienvorstand aufzukommen hat, wie z. B. erwerbsunfähige Eltern oder Geschwister. Man wird hier von einer Familienzulage sprechen.

Eine weitere Form der laufenden Zulagen bildet die Haushaltungszulage, die z. B. von der Ausgleichskasse der graphischen und papierverarbeitenden Industrie der Schweiz neben den Kinderzulagen vorgesehen wird. In den Genuss dieser Zulage gelangen alle Arbeiter und Angestellten, welche in einem an die Kasse angeschlossenen Betrieb beschäftigt sind und Familienlasten haben. Die Zulage wird nicht ausgerichtet, wenn beide Ehepartner arbeiten und Lohn beziehen.

dd. Bezugsberechtigte.

Der Kreis der Bezugsberechtigten, der von den privaten Ausgleichskassen umfasst wird, erstreckt sich in der Regel auf Arbeiter und Angestellte. Die Ausgleichskasse «Keramik und Glas» grenzt z. B. den Kreis der Bezugsberechtigten folgendermassen ab:

«Bezüger sind alle männlichen und weiblichen Angestellten und Arbeiter, die in der Firma tätig sind, und zwar:

- a. Väter, Witwer und Geschiedene,
- b. Mütter, Witwen und Geschiedene,
- c. Unterstützungspflichtige,

welche für Kinder oder im Falle lit. c für Geschwister zu sorgen haben. Den eigenen Kindern gleichgestellt sind Stief- und Adoptivkinder.»

Zwei der gesamtschweizerischen Ausgleichskassen beschränken die Zulagen auf die Arbeiter. Die gesetzliche Regelung in den verschiedenen Ländern hat aber überall auch die Angestellten in das Zulagensystem einbezogen. Auch das waadtländische Gesetz vom 26. Mai 1943 ist dieser Regelung gefolgt, indem es die Ausrichtung von Zulagen an die Angestellten, Arbeiter und Beamten vorsieht und die privaten Ausgleichskassen zu gleichen Leistungen verpflichtet. Gegenüber dem Kreis, der im allgemeinen von den privaten Ausgleichskassen erfasst wird, bringt dieses Gesetz eine bedeutende Ausdehnung, indem grundsätzlich alle Personen und Gesellschaften, die dauernd Angestellte oder Arbeiter beschäftigen, zur Ausrichtung von Zulagen verpflichtet werden. Es werden demnach nicht nur die Arbeitgeber in Industrie und Gewerbe erfasst, sondern auch der Handel, die Banken, die Versicherungsgesellschaften, die Transportunternehmungen, die Landwirtschaft, der Weinbau, die Forstwirtschaft, der Gartenbau und die freien Berufe. Auch das

genferische Gesetz vom 12. Februar 1944 dehnt die Bezugsberechtigung auf alle Lohnempfänger aus.

Als erste Kasse in der Schweiz sieht die Ausgleichskasse «Musik und Radio» auch die Einbeziehung der Selbständigerwerbenden in den Kreis der Bezugsberechtigten vor, seien sie nun Arbeitgeber oder Selbständigerwerbende ohne Personal.

Die Dauer der Bezugsberechtigung wird in der Regel durch das Bestehen eines Dienstvertrages begrenzt. Die Mehrzahl der Ausgleichskassen sieht die Weiterausrichtung der Zulagen vor bei zeitweiligem oder ganzlichem Arbeitsunterbruch durch Krankheit, Unfall, Tod oder Arbeitslosigkeit des Familienhauptes, immerhin nur für begrenzte Zeit. So richtet die Ausgleichskasse der schweizerischen Maschinen- und Metallindustrie die Zulagen bei Krankheit oder Unfall während höchstens sechs Monaten im Jahr, bei bleibender Invalidität oder Tod während höchstens drei Monaten weiter aus. Bei Teilarbeitslosigkeit werden die Zulagen ohne Einschränkung, bei Ganzarbeitslosigkeit während höchstens sechs Monaten ausgerichtet. Wehrmännern, die Aktivdienst leisten oder einen Instruktionsdienst absolvieren, wird die Zulage weiter ausgerichtet.

ee. Natur der Leistungen.

Die Leistungen der Ausgleichskassen werden in der Regel unabhängig vom Lohn ausgerichtet. Verschiedene Kassen betonen diese Unabhängigkeit der Zulagen vom Lohn und ihren freiwilligen Charakter *expressis verbis*. So heisst es in Art. 16 der Statuten der Ausgleichskasse der Uhrenindustrie: «Die Kinderzulage bildet eine freiwillige monatliche Unterstützung, welche der Arbeitgeber zugunsten der Kinder seiner Arbeiter und Angestellten ausrichtet. Sie richtet sich nicht nach der Arbeitsleistung; sie trägt daher nicht den Charakter eines Lohnes. Sie ist unabtretbar und unpfändbar.» Auch das Reglement der Ausgleichskasse der schweizerischen Maschinen- und Metallindustrie betont diese Unterscheidung der Zulagen vom Lohn, indem Art. 10 der Statuten besagt: «Die Kinderzulage hat mit der Entlohnung für geleistete Arbeit nichts zu tun; sie stellt folglich keinen Lohn dar. Sie wird über einen vom Zahltagswesen unabhängigen besondern Konto von der Firma und für Rechnung der Ausgleichskasse verbucht und bezahlt.» In Art. 4 der Statuten der zwischenberuflichen Ausgleichskasse des Kantons Neuenburg heisst es: «L'allocation familiale est un versement bénévole de l'employeur à son personnel. Elle est sans rapport avec la rémunération du travail et fait l'objet d'un compte spécial.»

Im Gegensatz dazu bezeichnet z. B. die «Caisse d'allocations familiales de l'Industrie Valaisanne» in Art. 2 des Reglementes die Zulagen als einen Bestandteil des Lohnes, und Art. 13 der Statuten der «Caisse de compensation de la Serrurerie et Constructions Métalliques» des Kantons Genf besagt: «Les sommes dues par une entreprise à la caisse de compensation constituent une part du salaire.»

In Übereinstimmung damit steht ein prinzipieller Entscheid des eidgenössischen Versicherungsgerichtes vom 22. September 1941, in dem festgestellt wird, dass die Familienzulagen einen Teil des Lohnes bilden und bei der Berechnung der Invalidenrente eines verunfallten Arbeiters in Betracht gezogen werden müssen. (Entscheidungen des eidgenössischen Versicherungsgerichtes, 1941, II, S. 113 ff.)

Private Ausgleichskassen für Familienzulagen*).

Stand Februar 1944.

Bezeichnung	Gründungs-jahr	Arbeitgeber-beiträge	Leistungen
a. Gesamtschweizerische Ausgleichskassen.			
Familienzulagen - Ausgleichskasse der Schweizerischen Maschinen- und Metallindustrie, Zürich	1941	jährlich festgesetzt, maximal 2 % der Lohnsumme	monatlich Fr. 8 je Kind unter 17 Jahren vom 3. Kinde an
Familienausgleichskasse des Verbandes Schweizerischer Brauereien, Basel	1941	jährlich festgesetzt (1939/40 1,5 % der Lohnsumme)	monatlich Fr. 15 je Kind unter 18 Jahren vom 3. Kinde an
Familienzulagen - Ausgleichskasse der Uhrenindustrie, Schweizerische Uhrenkammer, La Chaux-de-Fonds	1942	jährlich festgesetzt, maximal 1,5 % der Lohnsumme	monatlich Fr. 10 je Kind unter 18 Jahren vom 1. Kinde an
Familienzulagen - Ausgleichskasse Keramik und Glas, Zürich (Verband Schweizerischer Ziegel- und Steinfabrikanten, Verband der schweizerischen keramischen Industrie, Vereinigung schweizerischer Glasfabriken)	1942	1,8 % der Lohnsumme	für Angestellte Fr. 10 monatlich je Kind unter 15 Jahren; für Arbeiter 40 Rp. je Arbeitstag und Kind unter 15 Jahren
Familienzulagen - Ausgleichskasse der graphischen und papierverarbeitenden Industrie der Schweiz, Bern	1942	Fr. 18 monatlich je Berufsarbeiter oder Büroangestellten. Fr. 16 je männlicher Hilfsarbeiter oder weibliche Büroangestellte und Fr. 13 je Hilfsarbeiterin	Kinderzulage von Fr. 8 monatlich je Kind unter 17 Jahren. Haushaltungszulage von Fr. 15 monatlich. (Teuerungszulagen)
Ausgleichskasse für Familienzulagen für das Schweizerische Installations-, Spengler- und Bedachungsgewerbe, Zürich	1942	4 Rp. je Arbeitskraft und Arbeitsstunde	4 Rp. je Arbeitsstunde für jedes Kind unter 18 Jahren (Teuerungszulage)

*) Die Kantone Waadt und Genf haben durch Gesetz vom 26. Mai 1943 bzw. vom 12. Februar 1944 die Zugehörigkeit zu einer Ausgleichskasse für Familienzulagen für alle Arbeitgeber obligatorisch erklärt. Die Ausgleichskassen dieser Kantone sind darum hier nicht mehr aufgeführt.

Bezeichnung	Gründungs-jahr	Arbeitgeber-beiträge	Leistungen
Ausgleichskasse für Kinderzulagen des Vereins schweizerischer Zentralheizungsindustrieller, Zürich	1942	2 Rp. je Arbeitskraft und Arbeitsstunde	2 Rp. je Arbeitsstunde für jedes Kind unter 18 Jahren
Ausgleichskasse für Familienzulagen des Schweizerischen Dachdeckermeisterverbandes, Zürich	1942	3 Rp. je Arbeitskraft und Arbeitsstunde	3 Rp. je Arbeitsstunde für jedes Kind unter 18 Jahren (Teuerungszulage)
Ausgleichskasse für Familienzulagen des Schweizerischen Elektro-Installationsgewerbes, Zürich	1943	4 Rp. je Arbeitskraft und Arbeitsstunde	4 Rp. je Arbeitsstunde für jedes Kind unter 18 Jahren
Paritätische Familienausgleichskasse der Securitas A.G., Schweizerische Bewachungsgesellschaft, Bern	1943	je 1 % der Lohnsumme für Arbeitgeber und Arbeitnehmer	Fr. 15 monatlich für das 1. Kind unter 18 Jahren; Fr. 10 monatlich für jedes weitere Kind unter 18 Jahren
Familienausgleichskasse «Musik und Radio», Winterthur (Selbständigerwerbende und Arbeitnehmer)	1943	maximal 2 % der Lohnsumme. Fr. 3 im Monat für Selbständigerwerbende	Fr. 10 monatlich für jedes Kind unter 18 Jahren im Minimum
Caisse d'allocations familiales des industries du chocolat, de la confiserie et du lait condensé (ICOLAC)	1944	1,8 % der Lohnsumme	Fr. 10 monatlich für jedes Kind
b. Regionale Ausgleichskassen			
<i>Kanton Baselland:</i>			
Familienausgleichskasse der basellandschaftlichen Industrie (Verband der Industriellen von Baselland), Liestal	1943	halbjährlich festgesetzt, maximal 3 % der Lohnsumme	Fr. 8 monatlich für jedes Kind unter 18 Jahren
<i>Kanton Freiburg:</i>			
Caisse corporative de la Corporation Horlogère des Franches-Montagnes, Fribourg	1923	jährlich festgesetzt	Zulagen für Kinder unter 15 Jahren (jährlich festgesetzt)

Bezeichnung	Gründungs-jahr	Arbeitgeber-beiträge	Leistungen
Caisse Corporative de la Corporation de l'Industrie du bâtiment, Fribourg	1929	jährlich festgesetzt	Zulagen für Kinder unter 15 Jahren (jährlich festgesetzt)
Caisse de compensation pour allocations familiales des industries fribourgeoises, Chambre de Commerce, Fribourg	1942	jährlich festgesetzt, maximal 3 % der Lohnsumme	Zulagen für Kinder unter 16 Jahren von Angestellten und Arbeitern unter Fr. 6000 Jahreseinkommen (jährlich festgesetzt)
<i>Kanton Neuenburg:</i>			
Caisse d'allocations familiales de la corporation de l'industrie métallurgique (Fédération des corporations de Neuchâtel et du Jura bernois), Neuchâtel	1938	jährlich festgesetzt	Fr. 15 monatlich für jedes Kind unter 15 Jahren
Caisse interprofessionnelle de compensation pour allocations familiales du canton de Neuchâtel, Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, Neuchâtel	1941	jährlich festgesetzt	Monatliche Zulagen für jedes Kind unter 18 Jahren (Höhe jährlich festgesetzt)
Caisse d'allocations familiales de la corporation des propriétaires de scieries (Fédération des corporations de Neuchâtel et du Jura bernois), Neuchâtel	1942	jährlich festgesetzt	Fr. 15 monatlich für jedes Kind unter 15 Jahren bis und mit dem 4. Kind
<i>Kanton Wallis:</i>			
Caisse interprofessionnelle valaisanne d'allocations familiales, Sion	1941	jährlich festgesetzt. Zur Zeit 5 % der Lohnsumme	Zur Zeit Fr 15 monatlich für jedes Kind unter 15 Jahren
Caisse d'allocations familiales de l'Industrie valaisanne, Pro Familia, Chambre valaisanne de commerce, Sion	1942	jährlich festgesetzt. Zur Zeit ca. 3 % der Lohnsumme	Haushaltzulage von Fr. 1 wöchentlich. Kinderzulage von Fr. 2 wöchentlich für jedes Kind unter 15 Jahren

II. Das Steuerrecht.

Besondere Möglichkeiten, die Familie durch eine ökonomische Entlastung unmittelbar zu schützen, bieten sich dem Gesetzgeber auf dem Gebiete des Steuerrechts. In der Schweiz ist von diesen Möglichkeiten in ansehnlichem Masse Gebrauch gemacht worden. Da sich für einen unmittelbaren Familienschutz lediglich die Bestimmungen über die direkten Steuern eignen, die Gesetzgebung über die direkten Steuern aber nach der durch die BV geschaffenen ordentlichen Zuständigkeitsordnung grundsätzlich den Kantonen zusteht, war es an den kantonalen Gesetzgebern, den Familienschutzgedanken auf diesem Gebiete zur Geltung zu bringen. So muss sich unser Blick hier vor allem auf die Kantone richten. Aber auch der Bund hat Gelegenheit gehabt, der Familie steuerrechtliche Vorzüge zu gewähren, nämlich in der Gesetzgebung über die direkten Steuern, die er auf Grund der zur Zeit geltenden ausserordentlichen Zuständigkeitsordnung auf der Basis der Kriegsvollmachten eingeführt hat. Sämtliche Familienschutzbestimmungen des schweizerischen Steuerrechts sind zusammengestellt in dem Gutachten: «Die Familienschutzbestimmungen nach den kantonalen und eidgenössischen Gesetzen über die direkten Steuern (Juni 1943)» von Dr. O. Friedli. Für alle Einzelheiten verweisen wir auf dieses Gutachten.

Es ergibt sich daraus, dass der Gedanke des Familienschutzes in der Schweiz erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts richtig Fuss gefasst hat, dass er aber heute «ausserordentlich weitgehend verwirklicht» ist. «Die Bestimmungen tragen dem Familienschutz sehr weitgehend Rechnung und sind den regionalen Auffassungen und Bedürfnissen angepasst».

Dieser Fortschritt, den die neueste Zeit gebracht hat, ist um so bemerkenswerter, als frühere Zeiten nicht nur eine solche Bevorzugung der Familie im Steuerrecht nicht kannten, sondern sogar das Gegenteil, nämlich eine Benachteiligung der Familie im Steuerrecht für angezeigt hielten. Als nämlich noch nicht das Prinzip der Leistungsfähigkeit für die steuerrechtliche Belastung massgebend war, sondern der Grundsatz der Gegenleistung, musste von einer kinderreichen Familie konsequenterweise mehr verlangt werden als von einer kinderarmen oder einer kinderlosen, denn eine grosse Familie beansprucht die Leistungen der öffentlichen Hand in höherem Masse als eine kleine. So musste die Steuergesetzgebung einer Zeit, in der man von diesem Prinzip ausging, die kinderreiche Familie geradezu benachteiligen, und um so höher ist die heutige Entwicklung einzuschätzen, die in der Bevorzugung der Familie noch immer weiter fortschreitet. (Vgl. dazu auch noch Schneider, Verbindung von Einkommenssteuer und Vermögenssteuer, in Finanzarchiv, 1912, S. 73; Ludwig Buck, Zur Beleuchtung der Zusammenhänge zwischen steuerfreiem Existenzminimum, Kinderprivileg, Junggesellensteuer und Haushaltungsbesteuerung und Möglichkeiten eines Ausbaues der Gesetzgebung, in Finanzarchiv, 1917, S. 177 ff.; Katschack, Das Prinzip der

direkten «Familienbesteuerung» in seiner historischen Entwicklung, 1924; Baumgartner, Die neuere Entwicklung des steuerfreien Existenzminimums in der schweizerischen Steuergesetzgebung, 1924; Martha Sprüngli, Die steuerrechtliche Behandlung der Familie unter besonderer Berücksichtigung der zürcherischen Steuergesetzgebung, 1941; A. Schlumpf, Die Jungesellen- oder Ledigensteuer in der Schweiz, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1943, S. 425 ff.; Ad. Lehmann, Steuerliche Erleichterungen für Altersfürsorge und Familienlasten, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1943, S. 49 ff.)

III. Das Sozialversicherungsrecht.

Bevor eine Sozialversicherungsgesetzgebung bestand, waren private Vereinigungen der verschiedensten Art bestrebt, einen Schutz gegen wirtschaftliche Schädigungen zu bieten, denen die Familie bei Krankheit, Unfall oder Tod des Ernährers ausgesetzt ist. Neben gemeinnützigen Vereinigungen im engeren Sinne des Wortes waren es vor allem die gegenseitigen Hilfsgesellschaften, die dem genannten Zwecke dienten.

Mehrheitlich handelte es sich dabei um gegen Krankheit versicherte Personen. Viele von ihnen waren gleichzeitig für ein Sterbegeld versichert. Die Sicherstellung der Familie im Todesfall des Ernährers wurde jedoch nur in den wenigsten Fällen erreicht.

Unbefriedigend war auch die Art und Weise der Entschädigungen bei haftpflichtigen Unfällen. Langwierige Prozesse riefen einer bundesgesetzlichen Regelung. Dahingehende Bestrebungen fanden ihren Niederschlag im Art. 34^{bis} der Bundesverfassung, der bestimmt:

«Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Kranken- und Unfallversicherung einrichten, unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen.

Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.»

Damit war der Boden für den Ausbau eines Gesetzgebungswerkes gewonnen. Die Verwirklichung erheischte aber noch geraume Zeit. Das ein Obligatorium vorsehende «Gesetz betreffend die Kranken- und Unfallversicherung mit Einschluss der Militärversicherung» (Lex Forrer) wurde vom Volk am 20. Mai 1900 verworfen. Erst nach 12 Jahren gelangte das Gesetz zur Annahme, das dem Volkswillen entsprach.

1. Die Krankenversicherung

a. Die Krankenversicherung im engeren Sinne.

aa. Die Gesetzgebung des Bundes.

Die Krankenversicherung ist geordnet im I. Teil des Bundesgesetzes vom 13. Juni 1911 über die Kranken- und Unfallversicherung (KUVG). Dieses beschränkt sich darauf, die Krankenversicherung durch Beiträge an Kranken-

kassen (Kassen) zu fördern. Der Bund ermächtigt die Kantone, die Krankenversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch zu erklären und öffentliche Kassen einzurichten. Den Kantonen steht die Befugnis zu, diese Kompetenzen ihren Gemeinden zu überlassen.

Vom Standpunkt des Familienschutzes aus ist es von grösstem Wert, dass die Frauen versichert sind. Da sie eine grössere Morbidität aufweisen als die Männer, so mussten die Kassen von Gesetzes wegen zur Aufnahme von Frauen verpflichtet werden. Dieser Zwang ist in Art. 6 ausgesprochen. Danach sind die Kassen verpflichtet, beide Geschlechter für die Aufnahme gleich zu halten. Ausgenommen von dieser Verpflichtung sind nur Kassen solcher Berufe, Berufsverbände oder Betriebe, die nur Angehörige eines Geschlechtes in sich schliessen. Die Auswirkung der erwähnten Vorschrift zeigt sich darin, dass zu Ende 1941 im gesamten 864 559 Frauen versichert waren, gegenüber 86 599 im Jahre 1903, also zehnmal mehr.

Durch eine soziale Auslegung des KUVG konnte auch die Zahl der versicherten Kinder bedeutend erhöht werden. Den Kassen wurde gestattet, die Prämien für Kinder tiefer zu halten, als das für das Krankheitsrisiko möglich wäre. Besonders die kinderreiche Familie wird bei öffentlichen Kassen stark begünstigt. In Gebirgsgegenden des Kantons Graubünden z. B. sind von einigen Kassen die Jahresprämien für sechs und mehr Kinder auf Fr. 2 je Kind festgesetzt worden. Unter der Herrschaft des KUVG hat die Zahl der versicherten Kinder bedeutend zugenommen; betrug sie im Jahre 1903 noch 11 671, so ist sie bis Ende 1941 auf 409 519 angewachsen, also auf mehr als das 34fache.

Erwähnt werden muss auch Art. 37 KUVG, der für sogenannte Gebirgsgegenden besondere Beiträge (Gebirgszuschläge) vorsieht. Auf Grund des Art. 37, Abs. 1, können den Kassen Gebirgszuschläge ausgerichtet werden, die, auf das ganze Jahr gerechnet, bis auf Fr. 7 für jedes versicherte Mitglied betragen. Vergewahrtigt man sich, dass in den obersten Talstufen unserer Gebirgskantone ein einziger Arztbesuch bis Fr. 100 oder noch mehr kostet, und erinnert man sich dessen, dass in den Gebirgstälern Familien mit der grössten Kinderzahl leben, dann lässt sich ermessen, welche Wohltat die Krankenpflegeversicherung für die Gebirgsgemeinden bedeutet. Seit Einführung des KUVG sind die Beiträge des Bundes bedeutend angestiegen; sie belaufen sich für das Jahr 1942 auf Fr. 671 506. Im Zeitraum 1914 bis 1942 sind Fr. 12 215 989 ausgerichtet worden.

Nicht weniger segensreich hat sich die Bestimmung des Art. 37, Abs. 2, ausgewirkt, wonach der Bund in Gebirgsgegenden den Kantonen für sich oder zuhanden ihrer Gemeinden Beiträge an Einrichtungen gewährt, die die Verbilligung der Krankenpflege oder Geburtshilfe bezwecken. Dadurch wird den Kantonen und Gemeinden die Einstellung von Wartgeld-Ärzten und -Hebammen ermöglicht. Auf diese Weise tritt eine Verbilligung der Krankenpflege und Geburtshilfe ein. Die Leistungen des Bundes beliefen sich für das Jahr 1942 auf Fr. 210 527. Seit Inkrafttreten des Gesetzes wurden bis Ende 1942 Fr. 4 422 559 ausgerichtet.

bb. Die Gesetzgebung der Kantone.

Es würde zu weit führen, die von den Kantonen getroffenen Massnahmen im einzelnen zu schildern. Wir beschränken uns auf eine Zusammenfassung.

Die obligatorische Krankenversicherung ist eingeführt worden in den Kantonen Freiburg, Baselstadt, Appenzell A.-Rh., St. Gallen, Thurgau, Waadt und Genf. In den Kantonen Zug und Appenzell I.-Rh. sind Einführungsgesetze zur Zwangskrankenversicherung erlassen worden; die Versicherung ist jedoch bis heute noch nicht eingeführt worden.

Während in den Kantonen der deutschen Schweiz im allgemeinen die Versicherung der Erwachsenen und Kinder obligatorisch erklärt wurde, beschränken sich die Kantone der welschen Schweiz auf die Zwangsversicherung der Kinder oder Schüler.

Eine Förderung der Krankenversicherung durch Gewährung kantonaler Beiträge an die Kassen ist gesetzlich geregelt in den Kantonen Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Glarus, Freiburg, Solothurn (nur für Kinder), Baselstadt, Schaffhausen, St. Gallen (für Kinder, sofern die Gemeinden einen Teil der Prämien für obligatorisch versicherte Kinder übernehmen), Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt (nur für Schüler), Wallis (nur für Kinder) und Genf.

Besondere Erwähnung verdient die Krankenversicherungsgesetzgebung des Kantons Baselstadt. Der Kanton gewährt Prämienzuschüsse an Minderbemittelte und übernimmt die Prämien in vollem Umfange für Unbemittelte.

cc. Die Gesetzgebung der Gemeinden.

Von den Kantonen Zurich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Solothurn, Schaffhausen, Tessin und Wallis ist das Recht zur Einführung des Krankenversicherungsobligatoriums an die Gemeinden delegiert worden. Der Kanton Graubünden hat seine Kreise dazu ermächtigt.

In ähnlicher Weise wie im Kanton Baselstadt übernimmt auch die Stadt Zürich die Prämien für Unbemittelte und gewährt Prämienzuschüsse an Minderbemittelte.

Die Stadt Winterthur gewährt ihre Beiträge an die öffentliche Krankenkasse nach ausgesprochen familienfürsorgerischen Grundsätzen. Je nach dem Einkommen sind die Beiträge abgestuft.

dd. Die Durchführung der Krankenversicherung durch die Kassen.

Da sich das KUVG auf die Aufstellung von Mindestleistungen beschränkt, ist den Kassen für die Durchführung der Versicherung grosse Freiheit gelassen. Hervorgehoben sei, dass einige Betriebskassen die Familienversicherung besonders gefördert haben.

Zusammenfassend sei in bezug auf die Krankenversicherung hervorgehoben, dass sich die Krankenpflege, die vor dem Inkrafttreten des KUVG nur wenig verbreitet war, stark entwickelt hat. Für Krankheiten, die von längerer Dauer sind, muss zum wirksamen Familienschutz die Krankengeldversicherung

hinzutreten. Auch dieser Versicherungszweig hat sich bedeutend entwickelt, so dass es möglich ist, sich bei einer Kasse nahezu für den Lohnausfall zu versichern.

b. Die Wöchnerinnenversicherung und das Stillgeld.

aa. Die Wöchnerinnenversicherung.

α. Die Gesetzgebung des Bundes. Die rechtliche Grundlage für die Wöchnerinnenversicherung ist in Art. 14 KUVG enthalten. Diesem zufolge haben die Kassen das Wochenbett einer versicherten Krankheit gleichzustellen. Die Leistungen sind während mindestens sechs Wochen zu gewähren. Diese Bestimmung ist vor allem als notwendige Ergänzung zu der Vorschrift des eidgenössischen Fabrikgesetzes zu würdigen, derzufolge für die Wöchnerinnen das Verbot der Fabrikarbeit besteht. Dieses wirkte sich für viele Arbeiterfamilien wirtschaftlich nachteilig aus. Deswegen sah sich manche Wöchnerin gezwungen, während der Schonzeit eine andere Arbeit zu leisten, häufig unter gesundheitlich schädigeren Verhältnissen als in der Fabrik.

Für minderbemittelte Kreise bringt das Wochenbett eine starke finanzielle Belastung, die sich nachteilig auf die Geburtenhäufigkeit auswirken kann. Die Übernahme der Kosten für ärztliche Behandlung und Arznei bei Haus- und Klinikgeburten durch die Kassen ist eine Wohltat, die allgemein anerkannt wird. Im Durchschnitt werden die Kassen je Wochenbett mit Fr. 60 belastet. Die Kosten stellen sich bei Klinikgeburten höher, besonders dann, wenn nicht durch eine Tagespauschale die Kosten abgegolten werden können und operative Eingriffe vorgenommen werden müssen.

Obwohl die Kosten für die Hebamme nicht zu den Pflichtleistungen der Kassen gehören, werden sie gleichwohl meistens übernommen, unter der Bedingung, dass der Arzt nur auf Verlangen der Hebamme beigezogen wird.

Gegenüber früher bedeutet es einen grossen Fortschritt, dass von den Kassen die vorgenannten Leistungen gewährt werden. Handelt es sich um minderbemittelte Versicherte, dann genügen jedoch die Leistungen der Krankenpflege allein in vielen Fällen nicht. Die Ausrichtung eines Taggeldes muss noch dazu kommen. Im Durchschnitt beträgt das versicherte Taggeld selten über Fr. 2. Zuzufolge der erhöhten Morbidität der Frauen und der daraus erwachsenden Belastung verweigern ihnen die Kassen meistens die Aufnahme in eine höhere Versicherungsklasse.

Insofern nehmen die Leistungen der Wöchnerinnenversicherung gegenüber der allgemeinen Krankenversicherung eine Sonderstellung ein, als die ersteren ohne Rücksicht auf eine allfällig bereits erschöpfte Leistungsdauer zu gewähren sind. Tritt ein Wochenbettfall während der Dauer der Einstellung in der Genussberechtigung ein, so muss die Wöchnerinnenunterstützung gleichwohl gewährt werden.

Obwohl die Wöchnerinnenversicherung nur die für Krankheit versicherten Personen umfasst, so waren im Jahre 1940 gleichwohl in 24 247 Fällen Leistungen der Krankenpflegeversicherung zu gewähren, die im gesamten einen

Kostenaufwand von Fr. 1 385 769 erforderten. Dazu kamen noch in 10 941 Fällen Taggeldleistungen für Wöchnerinnen, die nur auf diesen Anspruch hatten; im gesamten wurden Tagelder im Betrage von Fr. 1 782 909 ausgerichtet. Die Leistungen des Bundes (je Fr. 20 für das Wochenbett) beliefen sich auf Fr. 703 760.

β. Die Gesetzgebung der Kantone. Da die Wöchnerinnenversicherung im KUVG geregelt ist, gelten die Ausführungen unter 1. *a. bb.* auch für diese. An Stelle der Wöchnerinnenversicherung, oder in Ergänzung zu dieser, kommt in einigen Fällen die unentgeltliche Geburtshilfe.

Mehrleistungen gegenüber den Mindestleistungen des KUVG sind vorgesehen mit Bezug auf:

Übernahme der Hebammenkosten: in den Kantonen Baselstadt, Appenzell A.- und I.-Rh. und St. Gallen.

Klinikgeburten: Im Kanton Baselstadt übernimmt die öffentliche Kasse ausser den reinen Krankenpflegekosten auch jene für Unterkunft und Verpflegung, die letzteren sowohl für Mutter und Kind.

Karenzzeit: Der Kanton Baselstadt verzichtet für seine öffentliche Kasse auf das Recht der Festsetzung einer Karenzzeit von 9 Monaten.

Selbstbehalt: Der Kanton Baselstadt verlangt von den Wöchnerinnen in der öffentlichen Kasse nicht die Übernahme eines Anteils an den Kosten, wie das auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 22. Juli 1936 betreffend die obligatorische Einführung des Selbstbehaltes in der Krankenpflegeversicherung möglich ist.

Während es sich bei den vorgenannten Leistungen um solche handelt, die der einzelnen Wöchnerin zugute kommen, muss noch erwähnt werden, dass in einigen Kantonen den Kassen auf Grund der kantonalen Einführungsgesetze zum KUVG besondere Wochenbettbeiträge ausgerichtet werden.

γ. Die Gesetzgebung der Gemeinden. Die Städte Winterthur und Zürich verpflichten auf Grund der für die obligatorische Versicherung massgebenden Verordnungen zu Mehrleistungen, wie sie unter lit. *β* aufgeführt wurden. Einzig in bezug auf die Befreiung vom Selbstbehalt gehen diese Verordnungen nicht so weit wie Baselstadt.

bb. Das Stillgeld.

Für die gesundheitliche Entwicklung der Kinder ist es von grösstem Wert, wenn sie von der Mutter gestillt werden. In Erkenntnis dieser durch Statistiken erwiesenen Tatsache hat sich der Gesetzgeber zur Verabfolgung eines Stillgeldes entschlossen.

α. Die Gesetzgebung des Bundes. In Art. 14, Abs. 4, KUVG wird bestimmt, dass Wöchnerinnen Anspruch auf ein Stillgeld von mindestens Fr. 20 haben. Voraussetzung dafür ist, dass sie ihr Kind über die sechs Wochen hinaus, während denen sie Anspruch auf die Wochenbettleistungen haben, während weiterer vier Wochen stillen.

Gegenüber früher ist ein bemerkenswertes Ansteigen der Zahl der stillenden Mütter festgestellt worden. Gegenüber 38 % stillenden Versicherten im Jahre 1915 waren es im Jahre 1942 54 %. Ob diese Erscheinung auf die seitens der Ärzte und Hebammen vorgenommene Aufklärung über den Wert des Stillens oder auf die Stillprämie des Bundes zurückzuführen ist, bleibt dahingestellt. Letztere betrug im Jahre 1940 Fr. 376 460.

β. Die Gesetzgebung der Kantone. In Ergänzung der Stillgeldleistungen des Bundes sehen verschiedene Kantone die Ausrichtung von Stillgeldern vor, sei es für die Verlängerung der Stillgelddauer, sei es für Mehrgeburten.

Für eine Stilldauer von mehr als zehn Wochen richtet aus der Kanton Appenzell A.-Rh. ein Stillgeld von Fr. 20 an obligatorisch versicherte Mütter für je weitere vier Wochen Stillen, während höchstens 6 Monaten. An freiwillig Versicherte werden Fr. 15 ausbezahlt.

Ein zusätzliches Stillgeld bei Einhaltung der bundesgesetzlich vorgeschriebenen Stilldauer gewähren: die Kantone Zürich und Freiburg im Betrage von Fr. 10, der Kanton Baselstadt Fr. 50, jedoch nur an unbemittelte Wöchnerinnen.

Ein Stillgeld für Stillen von weniger als zehn Wochen richtet aus: der Kanton Baselstadt in der Höhe von Fr. 50, wenn die Wöchnerin ihr Kind mindestens fünf Wochen stillt und nicht bemittelten Kreisen angehört.

γ. Die Gesetzgebung der Gemeinden. Die Stadt Zürich gewährt, sofern die Bedingungen für den Bezug der Bundessubvention erfüllt sind, ein zusätzliches Stillgeld von Fr. 20 und die Stadt Chur ein solches von Fr. 10.

Im Gegensatz dazu werden von der Stadt Winterthur Fr. 10 verabfolgt, wenn die Wöchnerin ohne zusätzliche Nahrung ihr Kind während 3 Wochen stillt. Weitere Fr. 10 werden gewährt, wenn die Wöchnerin noch weitere 6 Wochen stillt.

c. Die Tuberkuloseversicherung.

aa. Die Gesetzgebung des Bundes.

In Art. 15 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 1928 betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose ist die Grundlage zur Schaffung einer Tuberkuloseversicherung gegeben worden. Nachdem sich gezeigt hatte, dass die von den Kassen vorgesehene Unterstützungsdauer für tuberkulöse Fälle zu kurz war, bestand das Bedürfnis nach Schaffung einer besonderen Tuberkuloseversicherung mit Bundesbeiträgen. Die Voraussetzung für die Gewährung dieser Beiträge ist, dass die Kassen in ihren Statuten für die Behandlung und Pflege Tuberkulöser besondere, nach Umfang oder Dauer über die im KUVG festgesetzten Pflichtenleistungen hinausgehende Aufwendungen vorsehen.

Voraussetzung für die Gewährung des Bundesbeitrages ist, dass es sich um an Tuberkulose Erkrankte handelt, die in einer vom Bund anerkannten

Tuberkulose-Heilanstalt untergebracht sind. Für Kinder werden auch Präventorien zugelassen. Durch die Verordnung I vom 19. Januar 1944 über Tuberkuloseversicherung werden die Bundesbeiträge auf die Hälfte des von den Versicherungsträgern an die Aufenthaltskosten in einer Heilanstalt geleisteten täglichen Beitrages, höchstens jedoch auf Fr. 1.50 für Kinder und Fr. 2 für Erwachsene je Verpflegungstag festgesetzt (vgl. Art. 32, Ziff. 1).

Die Versicherungsträger sind verpflichtet, ihre Leistungen während mindestens 540 Tagen im Laufe von fünf aufeinanderfolgenden Jahren zu übernehmen. Zur Vermeidung von Härten, die sich in besonders schweren Fällen ergeben, sind die meisten Versicherungsträger dazu übergegangen, ihre Unterstützungsdauer auf 720 Tage innert der oben genannten Periode auszudehnen.

Zu Ende des Jahres 1942 waren insgesamt 1 453 702 Personen gegen Tuberkulose versichert, wovon 278 915 Kinder. Für 9211 Versicherte wurden Leistungen für 1 238 688 Kurtage gewährt im Gesamtbetrag von Fr. 3 510 669. Die Beiträge des Bundes beliefen sich dabei auf Fr. 757 105.

bb. Die Gesetzgebung der Kantone.

Vom Kanton Solothurn wurde in der Vollziehungsverordnung vom 15. April 1939 zum Bundesgesetz betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose in § 46, lit. c, die Tuberkuloseversicherung berücksichtigt. Demzufolge kann der Kanton nach Massgabe der Budgetkredite Beiträge leisten an Krankenkassen für die Kosten der Kinderversicherung gegen die Tuberkulose.

Der Kanton Aargau richtet auf Grund eines Grossratsbeschlusses vom 17. Oktober 1938 an den Krankenkassenverband Fr. 25 000 aus, die zur Verteilung an ihm angeschlossene Kassen gelangen, welche die Tuberkuloseversicherung eingeführt haben.

2. Die Unfallversicherung.

Dieser Versicherungszweig ist im II. Teil des KUVG geregelt. Versicherungsträger ist die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt in Luzern (SUVA). In gleicher Weise wie bei der Krankenversicherung ist auch bei der Unfallversicherung deren wichtigste Aufgabe, den Verunfallten wieder erwerbsfähig zu machen. Damit ist auch der Familie, deren Ernährer von einem Unfall betroffen wurde, der grösste Dienst geleistet.

Die in den versicherungspflichtigen Betrieben tätigen Arbeiter sind für Krankenpflege und Krankengeld versichert. In der Krankenpflegeversicherung (Art. 73) umfasst die Leistung die Übernahme der Kosten für ärztliche Behandlung und Arznei, sowie andere zur Heilung dienliche Mittel und Gegenstände, des weiteren auf Ersatz der notwendigen Reisekosten. An Stelle der ärztlichen Behandlung und Wartung zu Hause kann die Unterbringung in einer Heilanstalt angeordnet werden. Dabei ist jedoch auf den Versicherten oder seine Angehörigen angemessene Rücksicht zu nehmen.

Das Krankengeld des Versicherten (Art. 74) beträgt 80 % des ihm infolge Krankheit entgehenden Lohnes, einschliesslich regelmässiger Nebenbezüge.

Ein Mehrbetrag des Verdienstes über Fr. 21 im Tag wird nicht berücksichtigt. Werden von anderen Versicherern für den gleichen Unfall Leistungen ausgerichtet, so darf das Krankengeld den von diesen nicht gedeckten Teil des entgehenden Verdienstes nicht überschreiten.

In bezug auf die Ausrichtung des Taggeldes findet eine unterschiedliche Behandlung zwischen Versicherten mit und ohne Angehörige statt. Der Abzug, der zur Deckung der Kosten einer besonderen Wartung zu Hause oder in einer Anstalt gemacht wird, beträgt für die erstgenannten höchstens die Hälfte, für die andern höchstens drei Viertel des Krankengeldes (Art. 75).

Hinterlässt der Unfall voraussichtlich bleibende Erwerbsunfähigkeit, so wird dem Versicherten eine Invalidenrente ausgerichtet. Überdies rüstet ihn die SUVA mit den nötigen Hilfsmitteln aus (Art. 76). Bei gänzlicher Erwerbsunfähigkeit beträgt die Rente 70 % des Jahresverdienstes des Versicherten. Ist der Versicherte derart hilflos, dass er besonderer Wartung und Pflege bedarf, so kann für die Dauer dieses Zustandes die Rente bis auf die Höhe des Jahresverdienstes gebracht werden (Art. 77). Ein Mehrbetrag des Jahresverdienstes über Fr. 6000 wird nicht berücksichtigt (Art. 78).

Stirbt der Versicherte infolge des Unfalles, so werden den Hinterlassenen die Bestattungskosten mit höchstens Fr. 40 ersetzt (Art. 83). Überdies gelangen Hinterlassenenrenten zur Auszahlung.

Über die finanziellen Auswirkungen vermitteln die nachfolgenden Zahlen einen Begriff: Im Jahre 1942 wurden für Heilkunde aufgewendet Fr. 13 255 945 und für Krankengeld Fr. 22 630 630. Die Zahlungen an Rentner beliefen sich auf Fr. 29 116 557.

3. Die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Im Hinblick auf die Familie ist diese, selbst wenn sie für sich allein eingeführt wird, in doppelter Hinsicht wertvoll. Dem Greis oder der Greisin gibt eine Rente das Gefühl einer gewissen Selbständigkeit; sie haben nicht das Empfinden, auf das Gnadenbrot ihrer Kinder angewiesen zu sein. Söhne und Töchter, die selbst Familien gegründet haben, werden eher geneigt sein, einen Vater oder eine Mutter bei sich aufzunehmen, wenn diesen ein Rentenanspruch zusteht. Bei der teuren Lebenshaltung ist selbst eine bescheidene Rente willkommen.

Beschränkt sich der Gesetzgeber nicht allein auf die Altersversicherung, sondern führt er auch die Hinterlassenenversicherung ein, dann dient das Gesetzgebungswerk in erhöhtem Masse dem Familienschutz.

a. Die Bundesgesetzgebung.

Auf dem Boden des Bundes ist die Alters- und Hinterlassenenversicherung einstweilen erst in der Verfassung vorgesehen. Eine gesetzliche Verwirklichung besteht noch nicht. Bemerkenswert aber ist, dass das Bundesgesetz,

das 1931 vom Volke verworfen wurde, dem Familiengedanken hatte Rechnung tragen wollen, indem Art. 14 anordnete, dass Mütter von mehr als fünf Kindern dauernd von der Beitragspflicht befreit sind.

b. Die kantonale Gesetzgebung.

Bisher haben sechs Kantone Altersversicherungen eingeführt. Auf freiwilligem Boden erfolgte die Einführung in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf. Obligatorische Versicherungen besitzen die Kantone Glarus, Baselstadt und Appenzell A.-Rh.

4. Die Arbeitslosenversicherung.

a. Das Bundesrecht.

Der Bundesgesetzgeber hat den Familienschutzgedanken in seinem Gesetz über die Arbeitslosenversicherung von 1924 und in noch erhöhtem Masse in dem auf Grund der Kriegsvollmachten ergangenen Bundesratsbeschluss über die Regelung der Arbeitslosenfürsorge während der Kriegskrisenzeit von 1942, der das erwähnte Bundesgesetz vorübergehend ausser Kraft gesetzt hat, zur Geltung gebracht.

aa. Das Bundesgesetz von 1924

über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung.

Nach Art. 2, II, lit. *b*, dieses Gesetzes müssen Arbeitslosenkassen, die Bundesbeiträge erhalten wollen, für Mitglieder, die eine gesetzliche Unterstützungspflicht erfüllen, ein Taggeld vorsehen, das in der Regel um wenigstens 10 % des ausfallenden normalen Verdienstes höher sein soll als dasjenige für Mitglieder ohne gesetzliche Unterstützungspflicht. Weiterhin ist dabei bestimmt, dass dieses Taggeld an Unterstützungspflichtige 60 % des ausfallenden normalen Verdienstes nicht übersteigen dürfe, während für Mitglieder, die keine Unterstützungspflicht erfüllen, das Maximum 50 % beträgt. Art. 3 sieht vor, dass auch die Teilarbeitslosigkeit in die Versicherung einbezogen werden könne. Hiebei wird die Entschädigung für den Verdienstaufschlag nach der oben erwähnten Bestimmung des Art. 2, II, *b*, zu bemessen sein. Sie darf jedoch zusammen mit dem verbleibenden Verdienst für Versicherte, die eine gesetzliche Unterstützungspflicht erfüllen, 80 %, für die übrigen 70 % des normalen Verdienstes nicht übersteigen.

In der Ausführungsverordnung von 1937 ist dann nicht nur eine relative, sondern auch eine absolute Höchstgrenze der Unterstützung vorgesehen. Hiebei wird wiederum unterschieden zwischen alleinstehenden Mitgliedern, Mitgliedern mit Unterstützungspflicht gegenüber einer Person und Mitgliedern mit Unterstützungspflicht gegenüber mehreren Personen, so dass wir es hier noch mit einer differenzierteren Berücksichtigung der Familienlasten zu tun haben. (Vgl. Verordnung Art. 39 und ferner G. Willi, a. a. O., S. 51.)

bb. Der Bundesratsbeschluss von 1942 über die Regelung der Arbeitslosenfürsorge während der Kriegskrisenzeit.

Dieser Bundesratsbeschluss hat die Höchstgrenze bei erhöhter Unterstützungspflicht gegenüber dem erwähnten Bundesgesetz noch weiter hinaufgesetzt, indem er bei Festsetzung der Höchstgrenze bei gänzlicher Arbeitslosigkeit nicht nur zwischen Unterstützungspflicht gegenüber einer und Unterstützungspflicht gegenüber mehreren Personen unterscheidet, sondern für jede Person, der gegenüber der Arbeitslose unterstützungspflichtig ist, eine Erhöhung der Höchstgrenze eintreten lässt. Überdies ist für Arbeitslose mit Unterhalts- oder Unterstützungspflichten gegenüber mehr als zwei Personen die Höchstgrenze in bezug auf die Prozente des normalen Tagesverdienstes von 60% auf 80% heraufgesetzt worden. Auch für die Entschädigung bei Teilarbeitslosigkeit findet nach dem Bundesratsbeschluss eine stärkere Berücksichtigung des Umfanges der Unterhalts- und Unterstützungspflichten statt. (Vgl. Art. 30, 31 und 33.)

Es ist bei diesen Bestimmungen allerdings zu beachten, dass es sich hier nicht um die Festsetzung von Unterstützungsansätzen, sondern um die Festlegung von Höchstgrenzen handelt. Es ist Sache der Arbeitslosenversicherungskassen, in ihren Statuten zu bestimmen, welche Unterstützungsansätze für ihre Mitglieder zur Anwendung zu kommen haben. Es steht also den Kassen grundsätzlich frei, unter den in den Art. 30, 31 und 33 sich ergebenden Höchstgrenzen zu bleiben. Sie können dabei auch für die Behandlung von Unterstützungspflichtigen bis zu einem gewissen Grade eine weniger günstige Regelung eintreten lassen, als sich dies aus den erwähnten Artikeln ergeben würde. Tatsächlich aber haben die Kassen in ihren Statuten sozusagen restlos die Regelung des Bundesratsbeschlusses sich zu eigen gemacht. Mit dem Bundesratsbeschluss ist somit eine weitgehende Berücksichtigung der stärkern Belastung durch Unterhalts- und Unterstützungspflichten, also namentlich der Lasten eines Familienvaters mit zahlreichen Kindern, Wirklichkeit geworden. (Vgl. auch Gysin, a. a. O., S. 117 f.)

b. Das kantonale Recht.

Im Bereich der Kantone und der Gemeinden erfolgt eine Förderung der besondern Leistungen an arbeitslose Familienväter in dreifacher Weise:

aa. durch erhebliche finanzielle Aufwendungen für die Arbeitslosenversicherung. Diese Leistungen kommen infolge der bundesrechtlichen Bevorzugung der Familienväter in entsprechendem Masse den Familien zugute.

bb. dadurch, dass Kantone und Gemeinden die Arbeitslosenversicherung teilweise obligatorisch erklären, wie z. B. die Kantone Zürich und Solothurn oder die Gemeinden Burgdorf und Vevey. Das bedeutet deshalb einen indirekten Beitrag zum Familienschutz, weil dadurch den erwähnten bundesrechtlichen Bestimmungen ein grösserer Geltungsbereich verschafft wird.

cc. dadurch, dass kommunale oder auch subventionierte Kassen den Versicherten Zulagen für Ehegatten und Kinder leisten, wie z. B. in Bern.

IV. Das Fürsorgerecht.

Unser Staatswesen sorgt für das Wohlergehen seiner Bürger nicht nur in der Form der Sozialversicherung, sondern auf manchen Gebieten auch in der Form der Fürsorge. Diese Fürsorgetätigkeit dient in mannigfacher Weise auch der Familie, sei es in direkter oder mehr in indirekter Weise. Im ganzen gesehen tritt nun hier der Bund in den Hintergrund; das Schwerkrieg der staatlichen Fürsorgetätigkeit liegt bei den Kantonen und hiebei wieder in besonderem Masse bei den Gemeinden. Neben der staatlichen Fürsorge ist aber in diesem Zusammenhang auch der ausserordentlich umfangreichen und vielgestaltigen privaten Fürsorgetätigkeit zu gedenken. Sie geht sowohl hinsichtlich der Art wie hinsichtlich des Umfangs der Fürsorge über die staatliche Fürsorge weit hinaus. Ja sie bildet vielfach den Anknüpfungspunkt für die staatliche Wirksamkeit, indem der Staat seine Pflichten auf diesem Gebiete zu einem grossen Teil dadurch erfüllt, dass er private Fürsorgeinstitutionen finanziell unterstützt. So reichen sich staatliche und private Fürsorge die Hände, und so ist es angezeigt, sie miteinander in Betracht zu ziehen.

Überprüft man die gesamte Fürsorgetätigkeit in der Schweiz unter dem Gesichtspunkt ihrer Bedeutung für die Familie, dann zeigt es sich, dass je nach der Art und Weise, wie die Fürsorge mit dem Familiengedanken verknüpft ist, drei verschiedene Gattungen unterschieden werden können:

Fürsorge, die sich direkt auf die Familie und nur auf die Familie bezieht, also unmittelbaren Familienschutz darstellt (1).

Fürsorge, die nicht auf die Familie beschränkt bleibt, bei der aber die Familie ausdrücklich eine besondere Berücksichtigung erfährt (2).

Fürsorge, die allgemeiner Natur ist und in der die Familie keine besondere Berücksichtigung erfährt, die aber indirekt auch der Familie zugute kommt, also mittelbaren Familienschutz darstellt (3).

1. Fürsorge als unmittelbarer Familienschutz.

Es handelt sich hier um Fürsorgetätigkeit, die unmittelbar der Gründung und dem Bestand der Familie dient. Hiebei steht die private Fürsorge im Vordergrund. Auf einzelnen Gebieten aber sind hier auch einige Kantone und Gemeinden tätig.

Wir verweisen hiezu für alle Einzelheiten auf das Gutachten «Fürsorge und Familie» von Frl. Dr. E. Steiger.

Es gehören hiezu insbesondere:

a. Die Eheberatung.

Es sind namentlich in den grössern Städten Eheberatungsstellen geschaffen worden, bei denen Eheleute sachverständigen Rat finden oder an zuständige Stellen weiter verwiesen werden. Mancherorts sind diese Stellen konfessioneller Natur. In Basel besteht eine staatliche Eheberatungsstelle.

*b. Die Aussteuerbeihilfe.**c. Die Mütterhilfe.*

Dazu gehören insbesondere:

aa. Die Mütterberatung.

An zahlreichen Orten bestehen Mütterberatungsstellen, die die Mütter insbesondere im Hinblick auf die Gesundheit der Kinder beraten. In der ganzen Schweiz zählt man nahezu 300 solche Mütterberatungsstellen. Die Beratung erfolgt entweder in einer Sprechstunde oder anlässlich von Hausbesuchen, die die bei diesen Stellen tätigen Fürsorgerinnen vornehmen. An verschiedenen Orten werden solche Mütterberatungsstellen durch das Gemeinwesen unterstützt. So fördern z. B. verschiedene Gemeinden im Kanton Aargau solche Stellen; so gewährt ihnen der Kanton Solothurn staatliche Unterstützung; so werden sie im Kanton Zürich, der allein 59 solche Stellen zählt, durch das kantonale Jugendamt gefördert. Auch in andern Kantonen gewähren einzelne Gemeinden solchen Stellen ihre finanzielle Hilfe.

bb. Die Mütterschulung.

Neben all dem, was durch das gesprochene und das gedruckte Wort an Erziehungsarbeit, die der Vorbereitung der Frau auf ihre Tätigkeit als Mutter dient, geleistet wird, ist hier auch zu erwähnen, dass in einigen Städten, wie Bern, Basel, Luzern und St. Gallen, eigentliche Mütterschulen bestehen, in denen Kinderpflege gelehrt wird.

cc. Die hauswirtschaftliche Beratung.

Für die hauswirtschaftliche Bildung vgl. unten unter Schulrecht.

dd. Die Arbeitshilfe für Mütter.

Verschiedene private Fürsorgeinstitutionen sorgen dafür, dass in Fällen, in denen eine Mutter durch Krankheit, Wochenbett oder Abwesenheit ihren Haushalt nicht selbst führen kann, geeignete Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt werden. Hiebei ist besonders die Praktikantinnenhilfe für Bäuerinnen, organisiert durch die Stiftung «Pro Juventute», hervorzuheben.

*ee. Erholungshilfe für Mütter.**d. Die Schwangerenilfe.*

Schwangere Frauen finden Beratung und Hilfe in den öffentlichen Spitälern und bei Jugendämtern, aber auch bei privaten Fürsorgestellen. In Zürich und Genf bestehen besondere Schwangerschaftsberatungsstellen.

e. Die Geburtshilfe.

Hier ist vielerorts das Gemeinwesen tätig, indem entweder die Kosten der Geburtshilfe dadurch erniedrigt werden, dass den Entbindungsanstalten

besondere Mittel zur Verfügung gestellt werden, oder die unentgeltliche Geburtshilfe eingeführt wird. So besteht namentlich in den Kantonen Zürich, Bern, Aargau und Thurgau in vielen Gemeinden die unentgeltliche Geburtshilfe. So kennt der Kanton Solothurn die unentgeltliche Geburtshilfe seit 1919 allgemein, bei Einkommen bis zu Fr. 3000.

f. Die Wöchnerinnenhilfe.

Währenddem der Staat durch Einbau einer Wöchnerinnenversicherung in die Krankenversicherung zugunsten der Wöchnerinnen tätig ist (vgl. oben unter Sozialversicherungsrecht), leisten auf dem Gebiete der Fürsorge zahlreiche private Vereinigungen, wie allgemeine Frauenvereine, Krankenvereine und besondere Wöchnerinnenvereine, den bedürftigen Wöchnerinnen mannigfaltige Hilfe durch Unterstützung in Geld und in Naturalien.

g. Die Säuglingshilfe.

Hier sind zu erwähnen die Einrichtungen der Säuglingsmilchküchen, der Abgabe von Säuglingsausstattungen, der Säuglingsheime, der Säuglingsfürsorge durch Hausbesuche von Fürsorgerinnen. Alle diese Institutionen werden durch Kantone und Gemeinden in mannigfaltiger Weise finanziell unterstützt.

h. Die Kleinkinderhilfe.

In der ganzen Schweiz bestehen ungefähr 90 Kinderkrippen, in denen tagsüber Kleinkinder erwerbstätiger Mütter gegen bescheidenes Pflegegeld ernährt und betreut werden. Sie liegen in den Händen privater Fürsorgeinstitutionen, werden aber ebenfalls durch Gemeinden und Kantone, ja sogar in bescheidenem Masse durch den Bund subventioniert. In den meisten Städten, aber teilweise auch auf dem Lande stehen den vorschulpflichtigen Kindern sodann Kindergärten zur Verfügung, die als öffentliche oder als vom Gemeinwesen unterstützte private Institute geführt werden. (Vgl. dazu die umfassende Übersicht bei Marie von Greyerz, Die Kindergärten der Schweiz, in Guyer, Erziehungsgedanke und Bildungswesen in der Schweiz, 1936, S. 159 ff., insbesondere die Tabelle S. 163, aus der hervorgeht, in welchen Kantonen Staat und Gemeinden Träger und Subventionen der Kindergärten sind.)

Vgl. für die Schulkinderhilfe unten unter Schulrecht und für die Jugendhilfe im allgemeinen unter 3.

i. Die Familienhilfe.

In verschiedenen Gemeinden, insbesondere im Kanton Bern, amten Familienfürsorgerinnen, die sich in erster Linie verwahrloster Haushaltungen Unterstützter anzunehmen haben und sie durch Beratung und praktische Mitarbeit in Ordnung zu bringen versuchen.

k. Die Hilfe für die unvollständige Familie.

Hiebei sind zu unterscheiden:

aa. Die Hilfe für Witwen und Waisen.

Neben privaten Stiftungen und Fonds, aus denen bedürftigen Witwen Hilfe gewährt wird, ist hier die Bundeshilfe für Witwen und Waisen gemäss Bundesratsbeschluss vom 24. 12. 1941 zu nennen. (Vgl. dazu unten unter Alters- und Hinterbliebenenfürsorge; 2, c.) Sodann ist zu erinnern an die Waisenhäuser der Kantone und Gemeinden.

bb. Hilfe für uneheliche Mütter und Kinder.

2. Fürsorge unter besonderer Berücksichtigung der Familie.

Zu dieser Gattung zählen wir Fürsorgeeinrichtungen, die nicht wesensgemäss und ausschliesslich nur der Gründung und dem Bestand der Familie zugute kommen sollen, sondern von allgemeiner Bedeutung sind, bei denen aber die Familie eine besondere Berücksichtigung erfährt. Hier sind zu erwähnen:

a. Die Soldatenfürsorge.

Die Fürsorge für die Wehrmänner gilt nicht nur ihnen selbst, sondern auch ihren Familien. Es sind folgende Zweige der Soldatenfürsorge, auf denen die Familie der Wehrmänner besonders berücksichtigt wird, zu unterscheiden:

aa. Die Militärversicherung.

Obschon hier von einer «Versicherung» gesprochen wird, handelt es sich rechtlich bei der Militärversicherung um Fürsorge, so dass sie hier zu behandeln ist.

Da findet sich der Gedanke, dass die Fürsorge auch der Familie des Wehrmannes zugute kommen soll, schon in der Verfassung verankert, indem Art. 18 der BV sagt, dass Wehrmänner, welche infolge des eidgenössischen Militärdienstes ihr Leben verlieren oder dauernden Schaden an ihrer Gesundheit erleiden, für sich oder ihre Familien im Falle des Bedürfnisses Anspruch auf Unterstützung des Bundes haben. Das hat zum Art. 21 der Militärorganisation von 1907 geführt, wonach der Bund die Militärpersonen gegen die wirtschaftlichen Folgen von Krankheiten und Unfällen versichert. Ausgeführt wurde dieser Grundsatz durch das Bundesgesetz von 1901 betreffend Versicherung der Militärpersonen gegen Krankheit und Unfall und das Bundesgesetz von 1914 über die Militärversicherung.

α. Aus dem Gesetz von 1901 sind in unserm Zusammenhang zu erwähnen die Art. 32 ff., wonach dann, wenn der Wehrmann an der Krankheit oder an dem Unfall stirbt, die Hinterlassenen einen Anspruch auf ein Sterbegeld

und auf eine jährliche Hinterlassenenpension haben. Nach Art. 35 ist zunächst die Witwe pensionsberechtigt. Ihre Pension beträgt 40% des Jahresverdienstes des Verstorbenen; hat sie pensionsberechtigte Kinder, so beträgt die Pension 65%. Die Pensionsberechtigung der Kinder ist in Art. 36 geordnet. Darnach beträgt die Pension dann, wenn keine Witwe da ist oder ihre Pensionsberechtigung erlischt, für eines oder zwei Waisenkinder für jedes 25%, für mehr als zwei Waisenkinder zusammen 65% des Jahresverdienstes des Verstorbenen. Sind weder eine Witwe noch Kinder da, dann sind gemäss Art. 37 weitere Verwandte anspruchsberechtigt.

β. Das Gesetz von 1914 enthält grundsätzlich dieselbe Regelung in den Art. 39 ff.; es weicht lediglich in einigen Einzelheiten vom alten Gesetz ab. Besonders zu erwähnen ist aber noch Art. 29 des neuen Gesetzes, wonach während der Dauer der Spitalpflege und der Hauspflege das dem Erkrankten oder Verletzten zukommende Krankengeld auf die Hälfte herabgesetzt wird. «Diese Herabsetzung ist nicht statthaft, wenn und soweit der Versicherte Frau, Kinder, Eltern oder Geschwister zu unterhalten hat.»

Vgl. zur Geltung des alten und des neuen Gesetzes über die Militärversicherung Giacometti, Das öffentliche Recht der Schweiz, 2. Auflage, S. 627. Vgl. auch Bundesratsbeschluss vom 20. April 1943, A. S. 59, 325.

bb. Die Notunterstützung.

Art. 22 der Militärorganisation von 1907 schreibt vor, dass Angehörige von Wehrmännern, die durch deren Militärdienst in Not geraten, ausreichend zu unterstützen seien. Diese Unterstützung erfolgt grundsätzlich durch die Wohngemeinde. Die Auslagen der Gemeinde aber sollen gemäss Art. 24 MO zu $\frac{3}{4}$ vom Bunde und zu $\frac{1}{4}$ vom Kanton getragen werden.

Die Durchführung dieser Notunterstützung ist geordnet durch die Verordnung des Bundesrates über die Unterstützung der Angehörigen von Wehrmännern von 1931. Sie zählt in Art. 3 die unterstützungsberechtigten Angehörigen des Wehrmannes auf. Für die Berechnung der Unterstützung ist Art. 7 massgebend. Darin findet sich folgende Norm, in der der Gedanke des Familienschutzes in besonderer Weise zum Ausdruck kommt: «Leisten verheiratete Wehrmänner oder Ledige, die Hauptstützen ihrer Angehörigen sind, als Unteroffiziersschüler oder als Unteroffiziere in Rekrutenschulen Dienst, so kann der Unterstützungsbetrag um 30% erhöht werden, höchstens aber bis zum Betrage der vordienstlichen Leistungen des Wehrmannes nach Art. 9» (Betrag, den der Wehrmann seinen Angehörigen vor dem Dienste tatsächlich hat zukommen lassen). «Für Angehörige verheirateter Rekruten kann der Notunterstützungsbetrag um 20% erhöht werden.» Gemäss Art. 8 ist sodann bei der Bemessung der Unterstützung der Verdienst der Ehefrau des Wehrmannes bis zu drei Franken im Tag nicht zu berücksichtigen. «Mehrverdienst ist bei kinderlosen Familien ganz, bei Familien mit Kindern zur Hälfte anzurechnen.» Art. 9 sieht sodann folgendes vor: «Die tägliche Notunterstützung

der Angehörigen verheirateter Wehrmänner darf den durchschnittlichen Tagesverdienst des Wehrmannes, abzüglich der Kosten seines eigenen Unterhaltes, nicht übersteigen. Als Unterhaltskosten werden zwei Franken im Tag angerechnet. Bei geringem Tagesverdienst und zahlreicher Familie kann dieser Betrag bis auf einen Franken herabgesetzt werden. Ledige, in der Familie ihrer Angehörigen lebende Wehrmänner werden grundsätzlich wie Verheiratete behandelt. Für den eigenen Unterhalt werden indessen drei Franken im Tag angerechnet. Dieser Betrag kann bei geringem Einkommen bis auf zwei Franken herabgesetzt werden, wenn der Wehrmann die einzige Stütze zahlreicher Angehöriger ist.»

cc. Die Lohn- und Verdienstersatzordnung.

«Eine gewaltige und umfassende Förderung des Gedankens der Unterstützung der Familie brachte die Lohnersatzordnung vom 20. Dezember 1939 für aktivdiensttuende Wehrmänner.» «Bei der Lohnersatzordnung vom 20. Dezember 1939 handelt es sich nicht um die Versicherung im eigenen Interesse, sondern um die Hilfeleistung an die durch Familienlasten finanziell stärker in Anspruch genommenen verheirateten Wehrmänner. Die Arbeitgeberschaft, die Arbeitnehmerschaft und die Gemeinschaft aller Bürger, die sich im Staate zu gemeinsamem Aufbau zusammenfindet, geben sich nach der Lohnersatzordnung die Hand, damit den Wehrmännern im Sinne Winkelrieds während ihres Aktivdienstes die Sorge für Weib und Kind, die zu Hause zurückgeblieben sind, zum Teil abgenommen werden könne. Vom gleichen Geiste ist auch die Verdienstersatzordnung vom 14. Juni 1940 getragen.» (G. Willi, Leistungen des Bundes für die Familie, a. a. O., S. 52.)

So nehmen Lohn- und Verdienstersatzordnung ihrem Wesen gemäss in ihrem ganzen Aufbau Bedacht auf die Familienlasten der Wehrmänner. Der Bund betreibt hier in grösstem Maßstab Familienfürsorge. In beiden Ordnungen äussert sich der Gedanke des Familienschutzes einerseits durch die Art der Entschädigungen (Haushaltsentschädigung, Kinderzulagen, zusätzliche Entschädigungen) und die Umschreibung der Anspruchsberechtigung und andererseits durch die Bemessung der Entschädigungen sowohl nach ihrer absoluten Höhe wie in ihrem Verhältnis untereinander. So handelt es sich hier um eine Fürsorgeeinrichtung, die zwar allgemeiner Natur ist — auch die Ledigen sind bezugsberechtigt —, bei der aber die Familie in solchem Masse besonders berücksichtigt wird, dass sie durch die Verwirklichung des Familienschutzgedankens spezifisch charakterisiert wird.

dd. Die Nationalspende.

In diesem Zusammenhang ist schliesslich der grossen privaten Soldatenfürsorge, die durch die Schweizerische Nationalspende geleistet wird, zu gedenken. Sie will die Not der Wehrmänner und ihrer Familien lindern helfen.

b. Die Arbeitslosenfürsorge.

Hier kommt der Familienschutzgedanke in zwei Erlassen des Bundes zur Geltung:

aa. Der Bundesratsbeschluss von 1941 über Fürsorge für ältere Arbeitslose.

Darnach leistet der Bund an Fürsorgeleistungen der Kantone zugunsten älterer Arbeitsloser Beiträge, wenn diese Leistungen den Bundesvorschriften entsprechen. Diese sehen vor, dass der Bezugsberechtigte «bedürftig» sein müsse, wobei die «Bedürftigkeit» in Art. 8 und 9 näher umschrieben wird. Art. 8 lautet folgendermassen: «Als bedürftig im Sinne dieses Beschlusses ist zu betrachten, wer aus eigenen Mitteln seinen persönlichen sowie den Unterhalt derjenigen Personen nicht zu bestreiten vermag, die mit ihm in Familiengemeinschaft leben und denen gegenüber er unterstützungspflichtig ist.» Dazu bestimmt Art. 9 der Verfügung I des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements zum erwähnten Bundesratsbeschluss vom 20. Mai 1943, dass auch Unterstützungsleistungen an Angehörige, die nicht in Familiengemeinschaft mit dem Arbeitslosen leben, berücksichtigt werden können. Und Art. 9 des Bundesratsbeschlusses sagt: «Beim Entscheid über das Vorliegen von Bedürftigkeit und über das Mass und die Art der Fürsorgeleistungen sind neben den örtlichen Verhältnissen, dem Zivilstand und den Unterhaltspflichten des Bewerbers ein Erwerbs- oder Renteneinkommen sowie vorhandenes Vermögen in billiger, den Umständen des Einzelfalles entsprechender Weise zu berücksichtigen. Ebenso sind die gesetzlich oder gerichtlich festgestellten Unterhalts- sowie Unterstützungsbeiträge zu berücksichtigen, welche von Ehegatten oder von Blutsverwandten in auf- und absteigender Linie und Geschwistern gemäss Art. 328/329 des schweizerischen Zivilgesetzbuches verlangt werden können.» Im übrigen ist es Sache der Kantone, die nähern Bestimmungen über die Ausführung des in Art. 8 aufgestellten Grundsatzes zu erlassen. Fast alle Kantone sehen denn auch nach Familienlasten differenzierte Leistungen vor.

bb. Der Bundesratsbeschluss von 1942 über die Nothilfe für Arbeitslose, der den Bundesbeschluss von 1939 ersetzt hat. Auch hier haben die Familienlasten Berücksichtigung gefunden. Das kommt in den Art. 20 und 21 zur Geltung. In Art. 20 sind die Ansätze, die die Unterstützungen nicht übersteigen dürfen, nach der Anzahl der Unterstützungspflichtigen differenziert. In Art. 21 wird gesagt, in welchem Höchstumfang der normale Tagesverdienst entschädigt werden darf, und auch dabei wird nach der Anzahl der Unterstützungspflichtigen unterschieden. Aus einem Vergleich mit der frühern Ordnung ergibt sich, dass die Neuregelung bei Festsetzung der Ansätze in höherem Masse die Unterhalts- und Unterstützungspflichten gegenüber zwei Personen berücksichtigt. In städtischen Verhältnissen beträgt die Leistung gegenüber früher 75 Rp. mehr pro Tag. Übersteigt die Zahl der vom Arbeits-

losen unterstützten Personen zwei, so werden nach der neuen Ordnung für jede weitere Person 60 Rp. pro Tag mehr Unterstützung gewährt, während früher nur 50 bzw. 45 oder 40 Rp. pro Tag für jede Person mehr ausgerichtet wurden. So kommt der Familiengedanke in immer höherem Masse zur Geltung. Sodann ist bei der Teilarbeitslosigkeit die nach Prozenten des ausfallenden normalen Verdienstes festgesetzte Höchstgrenze, die früher maximal 80 % betrug, bei einer Unterhalts- oder Unterstützungspflicht gegenüber mehr als zwei Personen auf 85 % hinaufgesetzt worden. Vgl. dazu auch Verfügung I des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements zum Bundesratsbeschluss von 1942, vom 3. April 1943, wo bei der Festlegung der Notlagegrenze erneut auf die Unterhalts- und Unterstützungspflichten Rücksicht genommen wird.

c. Die Alters- und Hinterlassenenfürsorge.

Nach Verwerfung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1931 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung durch das Volk sah sich der Bundesrat gezwungen, die drückende Not vieler bedürftiger Greise, Witwen und Waisen auf dem Wege der Fürsorge zu bekämpfen. Eine solche wurde, gestützt auf das «Finanzprogramm I» (Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1933), durch Verordnung vom 9. März 1934 eingeführt. Seitdem ist dieses Hilfswerk wiederholt sehr erheblich ausgebaut worden. Zur Zeit belaufen sich die Leistungen des Bundes, einschliesslich der Fürsorge für ältere Arbeitslose, jährlich auf 28 bis 29 Millionen Franken.

Hauptvoraussetzung für die Gewährung eines Fürsorgebeitrages aus Bundesmitteln ist, abgesehen vom Mindestalter (65 Jahre für Greise und Greisinnen) und dem Höchstalter (18 Jahre für Waisen), sowie der schweizerischen Staatszugehörigkeit, der Nachweis der «Bedürftigkeit» des Ansprechers. Als bedürftig im Sinne der Fürsorge ist zu betrachten «wer aus eigenen Mitteln seinen persönlichen sowie den Unterhalt derjenigen Personen nicht zu bestreiten vermag, die mit ihm in Familiengemeinschaft leben und denen gegenüber er unterstützungspflichtig ist und die Unterstützungspflicht auch erfüllt hat.» (Bundesratsbeschluss vom 24. Dezember 1941 über Alters- und Hinterlassenenfürsorge, Art. 6 ff.)

Die Fürsorge wird im Rahmen solcher bundesrechtlicher Normativbestimmungen durch die Kantone durchgeführt.

Im Jahre 1942 wurden durch die Kantone an insgesamt 61 358 bedürftige Greise und Greisinnen, an 13 208 bedürftige Witwen unter 65 Jahren und an 13 670 bedürftige Waisenkinder aus Bundesmitteln Fürsorgebeiträge ausgerichtet.

Zu den durch die Kantone aus Bundesmitteln bedachten Greisen und Greisinnen, Witwen und Waisen hinzu kommen noch die Schützlinge der Stiftungen «Für das Alter» und «Für die Jugend», deren Kreis in der Regel nicht mit demjenigen der Personen zusammenfallen darf, die durch den Kanton

aus eidgenössischen Mitteln betreut werden. Auch hiebei aber wirkt auf indirektem Wege der Bund in ansehnlichem Masse mit, indem er die beiden erwähnten Stiftungen subventioniert.

Die Alters- und Hinterlassenenfürsorge des Bundes stellt naturgemäss ein Stück Familienschutz dar.

aa. Durch die Zuwendung von eidgenössischen Mitteln an Greise und Greisinnen wird die Erfüllung der zivilrechtlichen Unterstützungspflicht diesen gegenüber erleichtert. Dies besonders überall dort, wo Familiengemeinschaft mit mittellosen betagten Eltern besteht und durch die diesen gewährte Hilfe aus Bundesgeldern das Haushaltungsbudget entlastet werden kann. In vielen Fällen hat bis heute nur dank solchen Zuschüssen die Familiengemeinschaft mit Vater und Mutter aufrechterhalten werden können.

Bei der Beurteilung der einzelnen Fürsorgegesuche haben die zuständigen Behörden und die anderweitigen Fürsorgestellen sowohl den Unterstützungspflichtigen wie den Unterstützungsansprüchen der angemeldeten Personen gegenüber Ehegatten, Blutsverwandten in auf- und absteigender Linie und Geschwistern Rechnung zu tragen. Die Unterstützungspflichtigen des Gesuchstellers sind im allgemeinen nur für die Festsetzung der Höhe des zu gewährenden Fürsorgebeitrages von Belang; meistens handelt es sich um Verpflichtungen gegenüber Ehegatten oder kranken, vielleicht dauernd invaliden Kindern, die auf Unterstützung durch ihre selber darbedenden Eltern angewiesen sind.

bb. Die Fürsorgeleistungen an Witwen mit Kindern vermögen namentlich da, wo Familiengemeinschaft besteht, viel Gutes zu wirken. Nach Art. 10, Abs. 3, des geltenden Bundesratsbeschlusses vom 24. Dezember 1941 über Alters- und Hinterlassenenfürsorge ist in solchen Fällen besonders «darauf Bedacht zu nehmen, dass die Familiengemeinschaft mit der Mutter weitergeführt werden kann». Diese Bestimmung ist besonders wertvoll im Rahmen des eidgenössischen Hilfswerkes; gestützt auf sie ist es kantonalen wie privaten Fürsorgestellen schon in zahlreichen Fällen gelungen, einer Familie das Heim zu erhalten.

cc. Die Waisenkinder (in der Regel nur Vaterwaisen) sind im allgemeinen bis nach zurückgelegtem 18. Altersjahr fürsorgeberechtigt. Ist eine Waise in beruflicher Ausbildung begriffen, so kann der Fürsorgebeitrag ausnahmsweise bis nach deren Vollendung, längstens jedoch bis zum 20. Altersjahr ausgerichtet werden. Auf diesem Wege wird nicht nur dem Kind selbst ein wertvoller Dienst geleistet, der für sein ganzes Leben entscheidend sein kann, sondern mittelbar auch seinen Angehörigen. Die Kantone sind ermächtigt, ausnahmsweise auch Mutterwaisen und Aussereheliche zu berücksichtigen.

d. Die Wohnfürsorge.

Kantone und Gemeinden sind heute in besonders ausgiebigem Masse um die Förderung des Wohnungsbaues bemüht. Sie sorgen entweder

selbst für die Errichtung von Wohnungen, oder dann gewähren sie privaten Unternehmungen ihre finanzielle Hilfe. Dabei geht es namentlich darum, für kinderreiche Familien die erforderlichen Wohnverhältnisse zu schaffen. Auch die Ausrichtung von Wohnzulagen gehört in diesen Zusammenhang. Für alle Einzelheiten verweisen wir auf die Beilage 2: «Wohnungsbau zugunsten kinderreicher Familien» von Ständerat Dr. E. Klöti.

e. Die Winterhilfe.

Die «Schweizerische Winterhilfe», die die wichtigsten schweizerischen Fürsorgeorganisationen, Berufsverbände und politischen Parteien umfasst, galt ursprünglich der zusätzlichen Hilfeleistung an die Familien Arbeitsloser. Heute nimmt sie sich der von der Kriegsteuerung besonders schwer Getroffenen an, also insbesondere der Alten und der *kinderreichen Familien*. Ihre Leistungsfähigkeit wird durch Bundesbeiträge erhöht; vgl. z. B. Bundesratsbeschluss vom 29. Oktober 1943, A. S. 59, 866, wonach der Winterhilfe für die Notstandsaktion 1943/44 ein Bundesbeitrag von Fr. 500 000 gewährt werden kann.

f. Die Armenfürsorge.

Alle Armenpflege im allgemeinen kommt auch der Familie zugute. Eine besondere Berücksichtigung findet der Familiengedanke hiebei dann, wenn einerseits die Familienlasten bei der Unterstützung mit in Betracht gezogen werden und wenn andererseits in einzelnen Fällen gleichzeitig dafür gesorgt wird, dass die Familienglieder trotz der bestehenden Schwierigkeiten beieinander bleiben können. Das ist unmittelbarer Schutz des Familienlebens. Beide Grundsätze werden in der Schweiz weitgehend befolgt.

g. Die Kriegsfürsorge.

aa. Im Zusammenhang mit der heutigen Kriegsfürsorge kommt der Familiengedanke insbesondere im Bundesratsbeschluss vom 10. Oktober 1941 über Beitragsleistung des Bundes an Notstandsaktionen zugunsten der minderbemittelten Bevölkerung zur Geltung. Darin sichert der Bund den Kantonen und Gemeinden für die Durchführung von Massnahmen zugunsten der durch die gegenwärtigen Kriegsverhältnisse unverschuldet in eine Notlage gekommenen minderbemittelten Bevölkerung Beiträge zu. Diese Beiträge sind an bestimmte Bedingungen geknüpft, die dem Familiengedanken Rechnung tragen. Art. 6 enthält in allgemeiner Form einen Hinweis auf den Familiengedanken, indem dort im Rahmen der Personen, die zu berücksichtigen sind, an erster Stelle kinderreiche Familien, dann bedürftige Wehrmannsfamilien, Familien von Arbeitslosen und erst am Schluss Familien und Einzelpersonen, die sonstwie durch die Kriegsteuerung in eine Notlage geraten sind, genannt werden.

Konkretere Gestalt erhält der Gedanke in den Verfügungen I und III des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements zum Bundesratsbeschluss

vom 20. November 1942 und 17. August 1943. Die Teilnahmeberechtigung an Notstandsaktionen wird von der Bedingung abhängig gemacht, dass das Einkommen bestimmte Grenzen nicht übersteigt. Diese Einkommensgrenzen sind gestaffelt und nehmen Rücksicht darauf, ob das Ehepaar oder das Familienhaupt für ein, zwei oder mehr Kinder, oder eine, zwei oder mehr erwachsene Personen zu sorgen hat. Die Staffelung erfolgt durch Zuschläge pro Kind bzw. erwachsene Person zu den Ansätzen, die für das Ehepaar bzw. das alleinstehende Familienhaupt gelten. Auf die besonders grosse finanzielle Belastung, die einer Familie während der Ausbildungszeit der Kinder erwächst, ist insofern Rücksicht genommen, als der Erwachsenenzuschlag (gleich doppelter Kinderzuschlag) bereits vom vollendeten 16. Altersjahr an zur Anwendung kommt. In der Verfügung I des eidgenössischen Kriegsfürsorgeamtes vom 20. Oktober 1943 wird festgelegt, dass das Einkommen solcher erwachsener erwerbstätiger Kinder, die in Familiengemeinschaft mit den Eltern leben, bei der Berechnung des Familieneinkommens mit nur 80 % angerechnet werden kann.

Ferner kommt der Familiengedanke bei den Notstandsaktionen auch dadurch zur Geltung, dass die Kantone in der Regel auch die *Leistungen* nach dem Familienstand und der Kinderzahl abstufen.

bb. Sodann kommt der Familiengedanke bei denjenigen Massnahmen der Rationierung zur Geltung, die hinsichtlich Kosten, Höhe der Ration und Auswahl der Lebensmittel die Ernährung der Kinder im Familienhaushalt erleichtern wollen. Es handelt sich um folgendes:

α. Die Wechselcoupons räumen dem Konsumenten eine gewisse Wahlfreiheit bezüglich der Warengattungen ein und ermöglichen dadurch den Bezug billigerer, nährwertmässig jedoch ebenbürtiger Lebensmittel. Als Wechselcoupons sind nicht nur diejenigen Coupons mit mehrfacher Warenbezeichnung zu betrachten wie beispielsweise «Butter/Speisefett», «Hafer/Gerste/Kindermehl» usw., sondern viele der nur einfach bezeichneten Coupons haben ebenfalls den Charakter von Wechselcoupons. So können beispielsweise mit Zuckercoupons Zucker, Konfitüren, Kompott oder Honig bezogen werden; mit Fleischcoupons können sowohl die teuren Fleischsorten als auch billige Wurstwaren gekauft werden. Für die verschiedenen Wahlmöglichkeiten gelten bestimmte Bewertungslisten, die oft den preislich günstigen Artikel punktmässig besonders vorteilhaft bewerten.

β. Die besonderen Umtauschmöglichkeiten für einzelne Coupons der Lebensmittelkarte sowie auch für die Zusatz-Lebensmittelkarte erlauben ebenfalls eine Wahl zwischen verschiedenen teuren Lebensmitteln, z. B. die Möglichkeit, umzutauschen

200 Pt. Fleisch in 100 g Käse oder 200 g Hülsenfrüchte
 100 g Butter oder 100 g Butter/Fett in 200 g Käse
 die MilcheCoupons A bis E in je 100 g Käse
 1 Zusatz-Lebensmittelkarte in 800 g Käse.

Die Umtauschmöglichkeiten müssen von Zeit zu Zeit der Versorgungslage neu angepasst werden.

γ. Mit der B-Karte wurde eine weitere Wahlmöglichkeit zwischen zwei warenmässig und preislich verschiedenen, ernährungsphysiologisch jedoch gleichwertigen Zuteilungen geschaffen. Die Ersetzung der Fleischgrundration durch vermehrte Zuteilungen an Brot, Milch und Käse ermöglicht eine Anpassung an die in kinderreichen Familien besonders verbreiteten Ernährungsgewohnheiten. Die Bezugsrechte können in einem beliebigen Verhältnis zwischen A- und B-Karten aufgeteilt werden.

δ. Die Kinder-Lebensmittelkarte ist hinsichtlich der zugeteilten Rationen sehr reichlich ausgestattet und bezüglich der Lebensmittelauswahl sowohl den Erfordernissen der Ernährung des Säuglings als auch des Kleinkindes angepasst. Zur Berücksichtigung des mit dem Wachstum des Kindes ansteigenden Brotbedarfes kann die Kinder-Lebensmittelkarte in 2 halbe B-Karten umgetauscht werden.

ε. Im Rahmen der abgestuften Rationierung wurden die ernährungsphysiologischen Bedürfnisse der Jugendlichen durch zusätzliche Rationen besonders berücksichtigt. So erhalten:

Kinder von 7—12 Jahren zusätzlich 2 Zusatz-Milchkarten,

Jugendliche von 13—19 Jahren zusätzlich 1 Zusatz-Lebensmittelkarte, 1 Zusatz-Brotkarte und 2 Zusatz-Milchkarten.

Im Falle von Schwerarbeit (Lehrlinge usw.) kommen dazu noch die besonderen Schwerarbeiterzusätze.

ζ. Schwangere und Mütter von Neugeborenen erhalten folgende zusätzliche Zuteilungen: 4 Kinder-Lebensmittelkarten ohne Milche coupons sowie 30 Zusatz-Milchkarten gemäss besonders festgelegtem Bezugsmodus.

η. Neugeborene erhalten eine einmalige Sonderzuteilung von 2000 g Zucker und zudem die Einmachzuckerration.

θ. Neuvermählte, die einen eigenen Haushalt gründen, erhalten pro Person zusätzlich $\frac{1}{2}$ Lebensmittelkarte.

ι. Gewährung der unverkürzten Selbstversorgungerration an Kinder in Selbstversorgerfamilien.

κ. Teilweise Gewährung der Selbstversorgungsberechtigung an verheiratete landwirtschaftliche Dienstboten und die Angehörigen ihres Haushaltes, auch wenn sie nicht vom Arbeitgeber verköstigt werden, sondern einen eigenen Haushalt führen. Diese Begünstigungen bestehen für Brot, Milch, Butter und Eier.

λ. Schülerspeisungen. Beliebige im Haushalt der Eltern nicht benützte Lebensmittelcoupons können von den Kindern für die Schülerspeisung verwendet werden, welche im Genuss besonders erhöhter Zuteilungsquoten ist.

3. Fürsorge als mittelbarer Familienschutz.

Hier handelt es sich um Fürsorgetätigkeit allgemeiner Natur, die aber indirekt sich auch fördernd auf Gründung und Bestand der Familie aus-

wirkt. Es ist denkbar, dass oftmals die Gründung einer Familie unterlassen wurde, wenn zu befürchten wäre, dass man später bei einem Missgeschick eines Familiengliedes oder bei einer besondern Notlage der ganzen Familie nicht in der Lage wäre, die Familie zu erhalten und durchzubringen. Je mehr an Fursorge bei solchen Notlagen geschieht, um so mehr werden solche Hemmungen behoben werden und um so kleiner wird die Gefahr sein, dass die bestehenden Familien infolge eines Missgeschicks der Lockerung und der Auflösung anheimfallen. Auch nimmt solche allgemeine Fursorge den Eltern manche Sorge ab, die sich in jedem Falle einstellen wird und die daher von vorneherein sie von der Kinderzeugung abhalten oder ihr Familienleben später beeinträchtigen könnte.

Bei dieser Gattung steht wiederum die private Fursorgetätigkeit im Vordergrunde. Aber auch das Gemeinwesen wirkt mit, wohl weniger durch gesetzgeberische Tätigkeit als durch finanzielle Unterstützung privater Institutionen.

Für Einzelheiten sei auch hier wieder auf das Gutachten «Fürsorge und Familie» von Frl. Dr. E. Steiger verwiesen.

Genannt seien hier insbesondere folgende Fursorgetätigkeiten:

a. Die Jugendhilfe im allgemeinen.

Es bemühen sich um die Jugend im allgemeinen private Organisationen, an deren Spitze «Pro Juventute», und Kantone und Gemeinden, die vielfach besondere Jugendämter kennen.

Für die Säuglings- und Kleinkinderhilfe siehe oben unter 1;

Für die Schulkinderhilfe siehe unten unter V. Schulrecht.

Besonderer Erwähnung bedürfen noch zwei Sektoren, die für die spätere Berufstätigkeit der Jugendlichen von Bedeutung sind und daher den Eltern die schwersten Sorgen abzunehmen in der Lage sind:

aa. Die Berufsberatung.

Der Schweizerische Verband für Berufsberatung, in dem alle schweizerischen Berufsberatungsstellen mit den Spitzenverbänden der Wirtschafts- und Berufsgruppen, den eidgenössischen und kantonalen Behörden und den Fursorgeorganisationen zusammenarbeiten, betreut heute rund 250 Berufsberatungsstellen, die Eltern und Vormündern kostenlos zur Verfügung stehen. Grössere Städte und einige Kantone haben Berufsberater im Hauptamt angestellt. Sonst bestehen meist Bezirksberufsberatungsstellen im Nebenamt. Da in den einzelnen Fällen meist auch die Fragen mit den Eltern besprochen werden, wirkt sich die Tätigkeit dieser Stellen auch unmittelbar auf das Familienleben aus, indem sehr oft gleichzeitig Spannungen im Familienleben gelöst werden können. Gemäss Bundesgesetz von 1930 über die berufliche Ausbildung fördert der Bund die Berufsberatung durch Beiträge an Verbände, die

die Förderung der Berufsberatung bezwecken, an Berufsberatungsstellen, an Aus- und Weiterbildungskurse für Berufsberater, an Eignungsprüfungen; vgl. Bundesgesetz Art. 50, lit. f, und Verordnung I dazu von 1932, Art. 59.

bb. Die Lehrlingsfürsorge.

Es sind ebenfalls die Berufsberatungsstellen, die gleichzeitig auch um die Lehrstellenvermittlung bemüht sind. Auch damit wird den Eltern eine schwere Sorge abgenommen, und es wird dafür gesorgt, dass die Lehrverhältnisse zum Wohle der Lehrlinge richtig gestaltet werden. Dazu tritt dann die Fürsorge durch Lehrlingsstipendien, für die eine grosse Anzahl von privaten Fonds und Stiftungen zur Verfügung steht. Einen umfassenden Überblick über alle in der Schweiz zur Ausrichtung gelangenden Stipendien gibt das vom Verband für Berufsberatung und Lehrlingsfürsorge zusammengestellte *Schweizerische Stipendienverzeichnis*, 3. Auflage, 1940, auf das wir hier verweisen.

Für die Lehrlingsfürsorge des Bundes siehe oben unter I, 2, Berufsbildung.

b. Die Kranken- und Gebrechlichenhilfe.

Eine besondere Belastung bedeutet für eine Familie die Krankheit eines Familiengliedes. So wirkt sich auch alle Krankenfürsorge als mittelbarer Familienschutz aus. Von besonderer Bedeutung ist im Hinblick auf die Familie die Tuberkulosefürsorge, da es sich hier um eine Krankheit handelt, die nicht nur eine schwere finanzielle Belastung mit sich bringt, sondern auch eine Gefährdung der andern Familienmitglieder bedeutet. Und wie die Krankenfürsorge, so stellt auch die Fürsorge für Gebrechliche einen mittelbaren Familienschutz dar.

c. Die unentgeltliche Rechtsauskunft.

Auch diese, namentlich in den grössern Städten bekannte Institution allgemeiner Natur kommt mittelbar der Familie zugute, besteht doch die Möglichkeit, dass durch Beratung in Rechtsfragen mancher für das Familienleben unheilvolle Schritt vermieden und umgekehrt zu manch richtiger Vorkehr im Rechtsleben angeregt wird.

V. Das Schulrecht.

Es ist ein Charakteristikum des neuzeitlichen Staates, dass er seit etwa 150 Jahren in immer vermehrtem Masse den Eltern einen Teil der Erziehungsarbeit abnimmt, indem er selbst die Jugend in seinen öffentlichen Schulen erziehen und bilden lässt. Der Staat leistet damit ein ansehnliches Stück mittelbaren Familienschutzes. Wiederum nimmt er den Eltern Sorgen ab. Er beseitigt damit einen Teil der Hemmungen, die der Gründung der Familie entgegenstehen könnten, und er vermeidet eine Belastung der Eltern, die dem Familienleben und damit dem Bestand der Familie gefährlich werden

könnte. So bedeutet die gesamte staatliche Erziehungsarbeit an sich schon indirekten Schutz der Familie. Der Staat ist aber zudem auch in der Lage, bei der Durchführung seines Erziehungswerkes die Familie dadurch auch unmittelbar noch besonders zu schützen, dass er Kindern aus bedürftigen oder aus kinderreichen Familien eine besondere Behandlung zuteil werden lässt, sei es in fürsorgerischer Hinsicht oder in bezug auf die finanzielle Belastung. In welcher Weise der Staat nach diesen Richtungen hin tätig ist, wird klar werden, wenn wir im Hinblick auf das Erziehungswesen folgende Zweige unterscheiden:

1. Die Volksschule.

Die entscheidenden Leistungen auf dem Gebiete der Volksschule, insbesondere der Primarschule, gehen von den *Kantonen* aus. Ihnen steht grundsätzlich die Schulhoheit zu, und sie sind durch die BV (Art. 27) verpflichtet, für genügenden Primarunterricht zu sorgen. Dieser muss von Bundes wegen obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich sein. Der Bund konnte sich jedoch nicht damit begnügen, verbindliche Vorschriften für die Kantone aufzustellen, sondern er musste, wenn die Kantone auch wirklich in der Lage sollten sein können, diesen Vorschriften nachzuleben, auch zu finanzieller Unterstützung der Kantone schreiten. So richtet er gestützt auf Art. 27^{bis} BV die bekannten Schulschubventionen an die Kantone aus, womit er erneut indirekt auch zugunsten der Familie tätig ist. Diese Schulschubventionen betragen jährlich total ca. Fr. 3 500 000. Vgl. zu den finanziellen Leistungen der Kantone die Berichte über die einzelnen Kantone in W. Guyer, Erziehungsgedanke und Bildungswesen in der Schweiz, 1936, insbesondere S. 233 ff.

Die Ordnung des Volksschulwesens durch die Kantone bedeutet nun aber nicht nur schon an sich einen mittelbaren Schutz der Familie, sondern sie ist deshalb noch von ganz besonderer Bedeutung für Familiengründung und Familienbestand, weil sie die Regelung mannigfachster sozialer Massnahmen zugunsten der Schulkinder in sich schliesst. Es wird im Zusammenhang mit dem Schulwesen für die Kinder aller Eltern in vielfacher Weise auch nach Richtungen hin gesorgt, die nicht unmittelbar die Erziehung betreffen, so vor allem im Hinblick auf ihre Gesundheit und ihre körperliche Entwicklung. Und in ganz besonderem Masse wird dann für die bedürftigen Kinder und die Kinder aus grossen Familien gesorgt.

Eine Rundfrage des Bundesamtes für Sozialversicherung an die Kantonsregierungen und an die im Schweizerischen Städteverband zusammengeschlossenen Gemeinden hat ergeben, dass es völlig ausgeschlossen ist, in kurzen Worten einen Überblick zu geben über all das, was in unserem Lande in dieser Hinsicht geschieht. Es sei nur kurz erinnert an die Institute des Schularztes, des Schulzahnarztes, der Haarpflege, des Badebetriebes, der Tuberkulosefürsorge, der unentgeltlichen Abgabe von Zahnbürsten, der Brillenbeiträge; der Kinderhorte, Ferienhorte, Schülergärten,

Ferienwanderungen, Ferienkolonien; der Schülerspeisungen (Znünimilch, Mittagssuppe usw.), der unentgeltlichen Abgabe von Lehrmitteln, Kleidern, Schuhen und Wäsche; der Schülerbibliotheken, der Erziehungsberatung, der Elternabende, der Schülerversicherung, der Spezialklassen.

All das nimmt den Eltern schwere Sorgen ab, erleichtert ihnen den Entschluss, eine Familie zu gründen, und hilft ihnen, sie durchzuhalten.

Gegenwärtig wirkt hier auch der Bund mit. Durch die Verfügung II des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 23. Dezember 1942 über Beitragsleistung des Bundes an Notstandsaktionen zugunsten der minderbemittelten Bevölkerung wird bestimmt, dass Schülerspeisungen, soweit sie Kinder minderbemittelter Eltern betreffen, als Notstandsaktionen im Sinne des Bundesratsbeschlusses vom 10. Oktober 1941 behandelt werden können. An Aufwendungen von Kantonen, Gemeinden, öffentlichen und privaten Organisationen für die Abgabe von Hauptmahlzeiten oder Zwischenverpflegungen an Primarschüler, Sekundarschüler oder Kinder in Kindergärten leistet der Bund somit einen Beitrag von einem Drittel.

2. Die Mittelschule.

Die von den Kantonen eingerichteten Mittelschulen stehen der Jugend teilweise unentgeltlich, teilweise gegen ein nur bescheidenes Entgelt zur Verfügung. In einzelnen Fällen wird Söhnen und Töchtern aus kinderreichen Familien in finanzieller Hinsicht besonders entgegengekommen. So bezahlen z. B. in Genf das dritte und die folgenden Kinder nur noch die Hälfte des Schulgeldes. So lautet Art. 1 des einschlägigen Gesetzes des Kantons Neuenburg: «Sur demande, les élèves appartenant à une famille de trois enfants ou plus, encore à charge des parents, sont exonérés dans la règle du 60 % des finances d'inscription aux cours ou de laboratoire, et des écolages fixés par les lois et règlements sur la matière.» Hier wird somit innerhalb des Schulwesens noch unmittelbarer Familienschutz betrieben. Den ökonomisch bedrängten Familien kommen sodann die staatlichen Stipendien zugute, die die Kantone an Mittelschüler ausrichten.

3. Die Hochschule.

Eine ungeheure Belastung bedeutet es für eine Familie, wenn ein Sohn oder eine Tochter das Hochschulstudium absolvieren will. Die schweizerischen Hochschulen kommen hier in der Weise entgegen, dass sie teilweise, wie z. B. in Genf und in Freiburg, die finanziellen Leistungen nach der Anzahl der Familienglieder oder nach der Anzahl derjenigen Kinder derselben Familie, die an ihrer Universität studieren oder studiert haben, staffeln, dass sie entweder Reduktionen oder Erlass der Leistungen vorsehen bei Bedürftigkeit und dass sie schliesslich mit Stipendien zu Hilfe kommen, wobei auch solche Kantone, die selbst keine Hochschule unterhalten, vielfach ihre Kantonsangehörigen durch Hochschulstipendien unterstützen. Insbesondere die Staf-

felung der finanziellen Leistungen bedeutet wiederum eine unmittelbare Verwirklichung des Familienschutzgedankens.

Neben diesen wichtigsten Zweigen des Erziehungswerkes sei von den andern Sektoren des Bildungswesens noch derjenige genannt, der unmittelbar sich auf die Förderung der Familie bezieht:

4. Die hauswirtschaftliche Ausbildung.

Immer mehr sorgen die Kantone und Gemeinden dafür, dass die Töchter in den Genuss einer genügenden hauswirtschaftlichen Ausbildung gelangen können. Der Hauswirtschaftsunterricht wird in den Schulunterricht eingegliedert, oder es werden besondere Institute und Kurse hierfür eingerichtet. Immer mehr wird auch der hauswirtschaftliche Unterricht obligatorisch erklärt. Vgl. dazu den erschöpfenden Überblick bei Steiger, Gutachten, S. 22 ff. Hier aber wirkt auch der Bund wiederum mit. Auf Grund des Bundesgesetzes von 1930 über die berufliche Ausbildung leistet er an das hauswirtschaftliche Bildungswesen namhafte Subventionen. So gab er im Jahre 1941 Fr. 1 317 551 als Subventionen an hauswirtschaftliche Schulen und Kurse aus. «Die Wirkung dieses Stückes praktischen Familienschutzes kann nicht hoch genug veranschlagt werden. denn was nützen alle wohlgemeinten Massnahmen zugunsten der Familie, wenn die Hausfrau Küche und Stube nicht in Ordnung zu führen weiss und mit der Nähnaedel nicht umgehen kann?» (G. Willi, a. a. O., S. 50.)

VI. Das Transportrecht.

Eine besondere Berücksichtigung findet die Familie auch im Tarifrecht der Schweizerischen Bundesbahnen. Hiebei sind folgende Dinge auseinanderzuhalten:

1. Die Kinderbegünstigungen.

Die älteste und umfassendste Familienschutzmassnahme auf dem Gebiete des Tarifwesens der Schweizerischen Bundesbahnen ist die Fahrbegünstigung der Kinder. Sie beruht auf Art. 8, Abs. 5, des Bundesgesetzes betreffend das Tarifwesen der Schweizerischen Bundesbahnen von 1901: «Für Kinder unter vier Jahren, sofern für solche kein besonderer Sitzplatz beansprucht wird, ist keine Taxe, für Kinder zwischen dem vierten und dem zurückgelegten zehnten Altersjahr die Hälfte der Taxe in allen Wagenklassen zu bezahlen. Mit Zustimmung des Bundesrates kann die zur Hälfte der Taxe berechtigende Altersgrenze angemessen ausgedehnt werden.» Von dieser Ausdehnungsmöglichkeit haben die SBB schon 1903 Gebrauch gemacht, indem sie die Altersgrenze auf 12 Jahre hinaufsetzten. Und heute ist die Altersgrenze für die unentgeltliche Beförderung der Kinder auf 6 Jahre und für die Beförderung zur halben Taxe auf 16 Jahre hinaufgesetzt worden.

Schon bisher hatte die Schweiz mit dieser Regelung das Ausland übertroffen. Dort ist die obere Grenze meist tiefer und nur in Norwegen und in Grossbritannien höher angesetzt. Mit der neuen Ordnung aber wird nun die Schweiz alle andern Länder übertreffen. «Es entspricht durchaus den Tatsachen, ist aber viel zu wenig bekannt, dass die Schweiz schon mit den bisherigen Kindervergünstigungen sich gegenüber ähnlichen Erleichterungen ausländischer Bahnverwaltungen durchaus sehen lassen durfte. Sie wird sich mit den neu geplanten Massnahmen an die Spitze aller eine betont kinder- und familienfreundliche Tarifpolitik treibenden uns bekannten Eisenbahnen stellen.» (Neue Zürcher Zeitung vom 5. Januar 1944, Blatt 5.)

2. Die Familienbillette.

Nach Verhandlungen mit den schweizerischen Privatbahnen und Schiffahrtsunternehmen wurde auf den 1. Mai 1931 der Tarif für Familienbillette in Kraft gesetzt. Dieser gewährt im internen und im direkten Verkehr der beteiligten Verwaltungen für Familienfahrten ermässigte Taxen. Die Vergünstigung findet Anwendung, wenn aus der gleichen Familie wenigstens der Ehemann oder die Ehefrau und zwei Kinder auf Grund des besondern Tarifes an der Reise teilnehmen.

3. Das Ferienabonnement.

Der erstmals im Sommer 1940 in Kraft gesetzte Tarif für Ferienabonnemente sieht vor, dass Kindern, welche die ganze Familienreise in Begleitung von Abonnenten im Alter von über 16 Jahren mitmachen, folgende Erleichterungen eingeräumt werden: Kinder unter 6 Jahren reisen kostenfrei und Kinder vom 6. bis zum zurückgelegten 16. Altersjahr bezahlen halbe Taxe, ohne selber ein Ferienabonnement lösen zu müssen.

4. Taxermässigung auf den Preisen der Schüler- und Lehrlingsabonnemente

beim Bezug mehrerer Abonnemente für Kinder der gleichen Familie. Die einschlägige Bestimmung des SBB-Streckenabonnementstarifs enthält folgendes:

«Wenn mehrere Kinder ein und derselben Familie als Schüler oder Lehrlinge regelmässig die Bahn benützen, wird auf den im Zeitraum eines Monats beginnenden und gleichzeitig bestellten einmonatigen Abonnementen der Serie II eine Ermässigung auf dem Abonnementspreis, einschliesslich des allfälligen Schnellzugszuschlages, in folgendem Umfang bewilligt:

auf dem ersten Abonnement	keine Ermässigung	
auf dem zweiten Abonnement	20 %	»
auf dem dritten Abonnement	40 %	»
auf dem vierten und jedem weiteren Abonnement	60 %	»

5. Das Abonnement Serie III b.

Auf den 1. Januar 1936 wurde ein Arbeiterabonnement für Besuchsfahrten in Kraft gesetzt. An Angestellte und Arbeiter, welche auswärts arbeiten und wegen der Entfernung des Arbeitsorts vom Wohnort nicht mit ihrer Familie zusammenwohnen können, werden zum Besuche der Angehörigen an arbeitsfreien Tagen Abonnemente 3. Klasse für fünf Hin- und Rückfahrten innert drei Monaten ausgegeben. Der Abonnementspreis beträgt 30 % des tarifmässigen Preises der Abonnemente Serie B. Der Ansatz ist also ausserordentlich niedrig. An Ledige werden diese Abonnemente abgegeben, wenn ihre Angehörigen unterstützungsbedürftig sind und sie dieselben aus ihrem Lohn-einkommen unterstützen.

6. Die Abonnemente Serien A, B und B 1.

Den Bedürfnissen der Familienmütter, welche sich zur Besorgung von Einkäufen hin und wieder in die Stadt begeben müssen, sind angepasst die allgemein erhältlichen Abonnemente der Serie A (für 20 einfache Fahrten innert 3 Monaten) und B (für 10 Retourfahrten innert 3, 4 und 6 Monaten, je nach der Entfernung), sowie Serie B 1 (für 10 Retourfahrten innert 1 Monat).

7. Der verbilligte Transport von Kinderwagen.

Ab 1. Juni 1939 wurde versuchsweise die Gratisbeförderung von Kinderwagen eingeführt. Verschiedene Umstände aber sprachen dafür, diese Taxvergunstigung wieder einzuschränken. So wird seit 1. Juni 1942 für Kinderwagen die halbe Zonentaxe für Fahrräder zur Anwendung gebracht. Es betragen demnach die Taxen für einen Kinderwagen:

für 1—50 km	Fr. —.25
für 51—100 km	» —.50
für 101—150 km	» —.75
für 151 km und mehr	» 1.—

So sind diese Taxen noch immer sehr bescheiden, so dass sie sich für die Familie noch immer günstig auswirken.

VII. Das Zollrecht.

In der Gestaltung des Zolltarifrechts kann der Familienschutzgedanke keine unmittelbare Verwirklichung erfahren. Eine Abstufung der Tarife nach Familienstand und Familiengrösse erscheint hier als ausgeschlossen. Da der Zoll als indirekte Steuer auf der Ware lastet und nach deren Art und Beschaffenheit im Zeitpunkt des Grenzübertritts bemessen wird, kann auf die Person des Importeurs oder gar des Verbrauchers und auf deren Vermögens- und Familienverhältnisse bei der Zollveranlagung keine Rücksicht genommen werden. Hingegen wirkt sich der in Art. 29 der Bundesverfassung vor-

gesehene Grundsatz, dass bei der Erhebung der Zölle «die zum nötigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände» möglichst gering zu taxieren seien, in erster Linie dort aus, wo bei den Gesamtausgaben diese Kategorie von Verbrauchsgütern eine relativ grosse Rolle spielt, also u. a. bei den grossen Familien. Da diesem Grundsatz bei der ganzen Ausgestaltung der Zolltarifgesetzgebung stets in jeder Hinsicht Rechnung getragen wird, so haben die Bedürfnisse der Familie doch auch in diesem Sektor Berücksichtigung gefunden.

VIII. Das Polizeirecht.

Folgende Sektoren des Polizeirechts enthalten Bestimmungen, die dem Schutze der Familie dienen:

1. Das Gewerbepolizeirecht.

Hier sind zu erwähnen kantonale Bestimmungen betreffend:

a. Den Handel mit antikonzptionellen Mitteln.

Jede Einschränkung oder Untersagung des Handels mit antikonzptionellen Mitteln dient unter anderm auch dem bevölkerungspolitisch motivierten Familienschutz. Ungefähr die Hälfte der Kantone kennt diesbezügliche Normen, sei es, dass die Kantone den Verkauf solcher Mittel überhaupt verbieten, wie z. B. Zug und Neuenburg, sei es, dass sie den Verkauf nur in öffentlichen Apotheken gestatten, wie Aargau, oder ihn nur in öffentlichen Apotheken und auf Anordnung eines Arztes hin gestatten, wie Solothurn, oder ihn nur in öffentlichen Apotheken und durch Ärzte gestatten, wie Schaffhausen, oder ihn, insoweit es sich um chemische Mittel handelt, nur in Apotheken gestatten, wie Bern, sei es, dass sie nur das Hausieren mit solchen Mitteln verbieten, wie Zürich und Appenzell I.-Rh., sei es, dass sie nur besondere Bestimmungen über die Anpreisung und die Ausstellung an öffentlichen Orten aufstellen, wie Luzern und Waadt. In letzterer Hinsicht gilt heute Art. 211 des eidgenössischen Strafgesetzbuches, wonach bestraft wird, wer solche Mittel öffentlich in einer Sitte und Anstand verletzenden Weise ankündigt oder ausstellt. Wer solche Gegenstände oder deren Anpreisung Personen zusendet, die es nicht verlangt und die auch kein berufliches Interesse daran haben, wird nach derselben Bestimmung ebenfalls bestraft.

b. Die Abzahlungsgeschäfte.

Es wird heute immer wieder betont, dass die Möglichkeit, Abzahlungsgeschäfte abzuschliessen, insbesondere für junge Eheleute eine erhebliche Gefahr bedeuten könne, wird doch häufig ein Teil der Aussteuer auf diese Weise gekauft, so dass dann, wenn das Geschäft nicht ordnungsgemäss durchgeführt werden kann und es zu einer Rücknahme der Gegenstände durch den Ver-

käufer kommt, das Ehe- und Familienleben eine schwere Beeinträchtigung erfährt. So dienen alle Bestimmungen, die die Käufer vor gefährvollen Abzahlungsgeschäften schützen wollen, mittelbar auch dem Schutz der Familie.

Angesichts der Regelung dieser Geschäfte durch das ZGB und das SchKG sind die Möglichkeiten einer gewerbepolizeilichen Sonderregelung durch die Kantone immerhin beschränkt. Hingegen kennen z. B. die Kantone Schwyz und Waadt besondere Bestimmungen hierüber, wobei Waadt hiefür die Bewilligungspflicht vorsieht.

c. Die Heiratsvermittlung.

Mehr einen negativen Familienschutz bedeutet es, wenn dafür Sorge getragen wird, dass die gewerbmässige Vermittlung von Heiraten nicht in unseriöser Weise betrieben werde. Die Bestimmungen hierüber sind spärlich. Der Kanton Zürich kennt für die Tätigkeit der Heiratsvermittler die Bewilligungspflicht, und im Kanton Luzern ist ein Gesetz über diesen Gegenstand in Vorbereitung.

2. Das Sittenpolizeirecht.

Auch alle polizeilichen Massnahmen gegen sittenwidrige Literatur, Filme, Bilder usw., und insbesondere alle Schutzmassnahmen, die nach dieser Richtung hin der Jugend gelten, bedeuten mittelbaren Familienschutz. So sind hieher zu zählen alle kantonalen Polizeibestimmungen über das Lichtspielwesen und über Schund- und Schmutzliteratur. Ferner ist zu verweisen auf die Bestimmung des Art. 212 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, wonach bestraft wird, wer Schriften oder Bilder, die geeignet sind, die sittliche oder gesundheitliche Entwicklung der Kinder und Jugendlichen durch Überreizung oder Irreleitung des Geschlechtsgefühls zu gefährden, in Auslagen, Schaufenstern oder andern von der Strasse aus sichtbaren Orten ausstellt oder wer solche Bilder oder Schriften Personen unter achtzehn Jahren anbietet, verkauft oder ausleiht.

3. Das Gesundheitspolizeirecht.

Folgende Bundeserlasse gesundheitspolizeilicher Natur, die auf Grund von Art. 69 der Bundesverfassung ergangen sind, enthalten Bestimmungen, die in besonderem Masse der Familie zugute kommen:

a. Das Bundesgesetz von 1928 betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose, samt Vollziehungsverordnung von 1930 und Verordnung von 1929 betreffend die Ausrichtung von Bundesbeiträgen zur Bekämpfung der Tuberkulose.

Dabei sind folgende Punkte auseinanderzuhalten:

aa. Anmeldepflicht und Anordnung von Massnahmen.

Die eigenössische Tuberkulosegesetzgebung verwirklicht Familienschutzbestrebungen einmal durch das Gebot der Anmeldepflicht (Art. 2 des Bundes-

gesetzes)., Gemäss Art. 9, Abs. 2, lit. a der Vollziehungsverordnung sind die Ärzte u. a. zur Meldung solcher ansteckungsgefährlicher Tuberkulosekranker verpflichtet, die eine ungesunde, zu kleine oder überfüllte Wohnung benützen oder die ihr Schlafzimmer mit andern Personen, namentlich mit Kindern, teilen. Nach lit. b besteht ferner Anmeldepflicht, wenn der Kranke «in Schulen, Erziehungsanstalten, Asylen usw. mit Schülern und Zöglingen regelmässig in Verkehr kommt».

Dem Schutze der Familie dient sodann Art. 11 der Vollziehungsverordnung, indem die Meldung bei Erwachsenen u. a. den Beruf und den Arbeitsort, bei Kindern die Schulklasse, die Pflege- oder Bewahrungsanstalt, den Kindergarten, die Krippe usw., in der sich das Kind befindet, enthalten muss. Ferner sind in ihr allgemein Angaben über die persönlichen und die Wohnungsverhältnisse zu machen, die, wenn sie der Arzt nicht beibringen kann, die zuständige Amtsstelle sich verschaffen muss. Überdies soll der Arzt angeben, welche Massnahmen für den Kranken und zum Schutze der gefährdeten Umgebung für angezeigt erachtet werden oder bereits getroffen worden sind.

Art. 21 der Vollziehungsverordnung sieht vor, dass die zuständige kantonale Stelle nach Eingang einer Meldung über Massnahmen zur Verhütung der Weiterverbreitung der Tuberkulose zu entscheiden und die fürsorgebedürftigen Kranken der Tuberkulosefürsorgeeinrichtung zu melden hat. Die letztgenannte Meldung bezieht sich besonders auf die aus einer Heilanstalt Entlassenen, die mit ihren Familien noch fürsorge- oder ratbedürftig sind.

bb. Desinfektion.

Dem Familienschutz dienen auch die Normen des Art. 5 des Bundesgesetzes und der Art. 25 und 26 der Vollziehungsverordnung, wonach die von ansteckungsgefährlichen Tuberkulösen regelmässig benützten Räume bei Wohnungswechsel, Überführung in ein Spital oder Todesfall zu desinfizieren und sorgfältig zu reinigen sind.

cc. Massnahmen in Schulen und Anstalten für Kinder und Jugendliche.

Solche Massnahmen werden in Art. 6 des Bundesgesetzes und Art. 27 bis 39 der Vollziehungsverordnung umschrieben. Ihr Zweck liegt im Schutz der Kinder und Zöglinge öffentlicher und privater Schulen, Erziehungsanstalten, Waisenhäuser, Kinderkrippen, Pflege-, Bewahrungs- und ähnlicher Anstalten vor Tuberkuloseverdächtigen oder tuberkulösen Mitschülern oder Mitzöglingen, Lehrern und Pflegepersonen einerseits und im Schutz des Lehr- und Pflegepersonals vor tuberkulösen Schülern und Zöglingen andererseits. Die Massnahmen, die gemäss Art. 29, Abs. 2, der Vollziehungsverordnung durch die Kantone auch auf Anstalten ausgedehnt werden können, die Jugendliche im nachschulpflichtigen Alter aufnehmen, sind: Periodische ärztliche Untersuchung der Schüler und Zöglinge, Beobachtung tuberkuloseverdächtiger und Ent-

fernung tuberkulöser Schüler und Zöglinge, Untersuchung des neuereintretenden und Überwachung des angestellten Lehr- und Pflegepersonals, Untersuchung tuberkuloseverdächtiger und Entfernung tuberkulöser Lehr- und Pflegepersonen aus der Schule oder der Anstalt.

Gerät eine durch die letztgenannte Massnahme betroffene Person ohne ihre Schuld in Not, was insbesondere der Fall sein kann, wenn sie Familie hat, so kann ihr der Kanton eine angemessene Unterstützung gewähren, der kein armenrechtlicher Charakter zukommt (Art. 6, Abs. 3, Bundesgesetz, Art. 37, Abs. 2, Vollziehungsverordnung). Diese Unterstützung ist laut Art. 14, Abs. 1, des Bundesgesetzes bundesbeitragsberechtigt.

dd. Unterbringung von Kindern.

Art. 7 des Bundesgesetzes stellt den Grundsatz auf, dass die Behörden nichttuberkulöse Kinder nur in Haushaltungen unterbringen dürfen, in denen keine Tuberkulösen sie gefährden können; umgekehrt dürfen tuberkulöse Kinder nicht in Haushaltungen untergebracht werden, in denen sich nichttuberkulöse Kinder befinden. Art. 10 der Vollziehungsverordnung enthält hiezu besondere Ausführungsvorschriften.

ee. Massnahmen zugunsten gefährdeter Kinder.

Kinder, die in einer Umgebung und unter Bedingungen leben, die eine Ansteckungsgefahr bilden, sind in Anwendung von Art. 284 ZGB durch Verfügung der Vormundschaftsbehörde aus dieser Umgebung zu entfernen, es sei denn, dass diese Bedingungen in einer Weise geändert werden können, durch die die Ansteckungsgefahr vermieden wird. In dringlichen Fällen ist auch vorsorgliche Entfernung zulässig (Art. 41 Vollziehungsverordnung).

ff. Anstalten und Einrichtungen zur Bekämpfung der Tuberkulose.

Art. 10 des Bundesgesetzes führt die Anstalten und Einrichtungen auf, für die die Kantone nach Massgabe des Bedürfnisses und soweit sie es für angezeigt halten, zu sorgen haben. Es sind dies:

α. Einrichtungen zur Verhütung der Tuberkulose und zur Kräftigung der tuberkulosegefährdeten Personen, insbesondere der Kinder, wie Präventorien, Genesungsheime, Ferienkolonien und Ferienheime für tuberkuloseverdächtige und tuberkulosegefährdete Kinder.

β. Fürsorgestellen oder Fürsorgedienste zur Ermittlung der Tuberkulösen, zur Beratung, Überwachung und Unterstützung der zu Hause gepflegten Tuberkulösen und ihrer Familien, insbesondere der tuberkuloseverdächtigen und tuberkulosegefährdeten Kinder, sowie zur Stellenvermittlung für Arbeitsfähige.

γ. Anstalten und Einrichtungen zur Aufnahme und Behandlung Tuberkulöser und zu ihrer Wiedergewöhnung an Arbeit, wie Heilstätten, Tuberkulose-spitäler, Abteilungen oder Stationen für Tuberkulöse in Heilanstalten, Heimstätten, Arbeitsheimen.

Diese Anstalten und Einrichtungen sind mit Bezug auf Erstellung, Erweiterung, Erwerb, Betriebskosten und Auslagen bundesbeitragsberechtigt; dasselbe gilt hinsichtlich der Auslagen, die aus der Fursorgetätigkeit von Vereinigungen zur Bekämpfung der Tuberkulose entstehen (Art. 14, Abs. 2, lit. a bis c, des Gesetzes).

gg. Wohnungshygiene.

Zur Bekämpfung der Tuberkulose stellen die Kantone Vorschriften über die Wohnungshygiene auf. Sie können namentlich das Bewohnen oder Benutzen von Räumen, die als tuberkulosefördernd erklärt werden, verbieten oder die notwendigen Verbesserungen vorschreiben, die vor einer neuen Verwendung vorzunehmen sind. Zum Zweck der Feststellung derartiger Wohnungen veranstalten sie auf Veranlassung der zuständigen Amtsstellen Wohnungsinspektionen. Die Kosten dieser Inspektionen sind bundesbeitragsberechtigt (Art. 11 und 14, Abs. 1 Bundesgesetz, Art. 42, Vollziehungsverordnung).

b. Das Bundesgesetz von 1886/1921 betreffend Massnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien samt Ausführungserlassen.

Die darin vorgesehenen Massnahmen sind grösstenteils von allgemeiner Bedeutung. Folgendes ist aber für die Familie besonders bedeutsam:

aa. Verpflegung und ärztliche Behandlung Kranker und Gesunder, Entschädigung an Gesunde für Erwerbsverlust.

Art. 5 des Bundesgesetzes bestimmt, dass Kranke und Gesunde, die ohne eigenes Verschulden den in Art. 4 vorgesehenen Massnahmen (Isolierung des Kranken, zeitweise ärztliche Überwachung der Hausbewohner und sonstiger mit dem Kranken in Berührung gekommener Personen, Verbringung des Kranken in ein Krankenasyll, Auslogierung der Gesunden) unterworfen werden, im Bedarfsfall Anspruch auf unentgeltliche Verpflegung und ärztliche Behandlung haben, ohne deswegen armengenössig oder ruckerstattungspflichtig zu werden. Ferner haben bedürftige Gesunde, die auslogiert oder interniert werden, für den infolge Ausführung des Gesetzes erlittenen Erwerbsverlust das Recht auf eine den Verhältnissen entsprechende Entschädigung. Über diese Entschädigung entscheiden die kantonalen Verwaltungsbehörden; sie ist wie die Kosten der Kantone für Verpflegung und ärztliche Behandlung gemäss Art. 8, Abs. 1, des Bundesgesetzes bundesbeitragsberechtigt.

bb. Schutzbestimmungen zugunsten von Ärzten, Krankenpflegepersonen und Desinfektoren.

Zum Schutze der bei der Bekämpfung von Epidemien in vorderster Reihe wirkenden Personen und ihrer Familien hat der Bundesratsbeschluss von 1915 betreffend Ergänzung des Reglements über Ausrichtung von Bundesbeiträgen zur Bekämpfung gemeingefährlicher Epidemien besondere Normen aufgestellt. Danach können Ärzte, Krankenpflegepersonen und Desinfektoren, die mit der Ausführung amtlich angeordneter Verhütungs- und Bekämpfungsmassregeln oder mit der Behandlung und Verpflegung internierter oder in Absonderungshäusern untergebrachter Kranker beauftragt sind und infolge ihres Dienstes von einer der im Epidemiegesetz genannten Krankheiten befallen werden, unentgeltliche Behandlung und Verpflegung in einem Absonderungshaus sowie ein angemessenes Krankengeld beanspruchen. Bilden Erwerbsunfähigkeit oder Tod die Folge der Erkrankung, haben die Betroffenen bzw. ihre Hinterlassenen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung, die bei gänzlicher Erwerbsunfähigkeit oder beim Tod eines Arztes bis auf Fr. 15 000, bei gänzlicher Erwerbsunfähigkeit oder beim Tode einer Krankenpflegeperson oder eines Desinfektors bis auf Fr. 5000 steigen kann. Als anspruchsberechtigte Hinterlassene gelten Ehegatten und direkte Nachkommen, ferner andere Personen, für welche der Verstorbene zu sorgen verpflichtet war. Bei Verschulden des Erkrankten können die finanziellen Leistungen entsprechend herabgesetzt oder gänzlich verweigert werden. Umgekehrt besteht die Möglichkeit, sie bei Vorliegen besonderer Gründe bis auf das Doppelte zu erhöhen.

D. Das Betreibungsrecht.

Der Bundesgesetzgeber hat auch im Bundesgesetz von 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs den Gedanken des Familienschutzes zur Geltung gebracht, indem er auf die Familienangehörigen des betriebenen Schuldners in verschiedener Weise Rücksicht genommen hat. Pfändung und Konkurs setzen auch die ganze Familie des Schuldners der Gefahr des wirtschaftlichen Ruins aus. So musste der Gesetzgeber besondere Anordnungen treffen, um den Familienangehörigen das für ihren Lebensunterhalt Notwendige zu sichern. Und ferner hat er es sich angelegen sein lassen, im Konkurs die Forderungen, die Familienangehörige gegenüber dem Schuldner besitzen, gegenüber den Forderungen Dritter zu bevorzugen, allerdings unter Vorbehalt auch anderer Privilegien. So sind es zwei Arten von Bestimmungen, die einen besonderen Schutz der Familie bedeuten:

I. Die Bestimmungen über Unpfändbarkeit.

Der Gedanke, dass den Familienangehörigen das für ihren Lebensunterhalt Notwendige gesichert werden müsse, kommt zur Geltung in den Bestimmungen über die Unpfändbarkeit einzelner Vermögensbestandteile.

Hiebei sind zu unterscheiden:

1. Die Unpfändbarkeit der Kompetenzstücke.

Gemäss Art. 92 SchKG sind unpfändbar die dem Schuldner und seiner Familie zum notwendigen persönlichen Gebrauche dienenden Kleider, Effekten und Betten, sowie die religiösen Erbauungsbücher und Kultusgegenstände; das unentbehrliche Kochgeschirr und die notwendigsten Hausgeräte; dem Schuldner und seiner Familie zur Ausübung ihres Berufes notwendigen Werkzeuge, Gerätschaften, Instrumente und Bücher; nach der Wahl des Schuldners eine Milchkuh, drei Ziegen oder drei Schafe, nebst dem zum Unterhalte und zur Streu auf einen Monat erforderlichen Futter und Stroh, sofern die Tiere für die Ernährung des Schuldners und seiner Familie unentbehrlich sind; die dem Schuldner und seiner Familie für zwei Monate notwendigen Nahrungs- und Feuerungsmittel. Diese Bestimmung gilt nicht nur für die Betreibung auf Pfändung, sondern gemäss Art. 224 auch für die Betreibung auf Konkurs.

2. Die Unpfändbarkeit eines Teils des Einkommens.

Nach Art. 93 sind Lohnguthaben, Gehalte und Dienst Einkommen jeder Art, Nutzniessungen und deren Erträgnisse, Alimentationsbeträge, Alterspensionen, Renten von Versicherungs- und Alterskassen nur so weit pfändbar, als sie nicht nach dem Ermessen des Betreibungsbeamten dem Schuldner und seiner Familie unumgänglich notwendig sind.

Das Bundesgericht hat in einer umfangreichen Judikatur den Kreis der in Art. 92 erwähnten Kompetenzstücke in Anpassung an die Verhältnisse erweitert und das Existenzminimum abgestuft und sukzessive erhöht. (Vgl. Egger, Beilage, S. 1096.)

II. Die Bestimmungen über Konkursprivilegien.

Die Bevorzugung der Forderungen der Familienangehörigen im Konkurs ist in Art. 219 niedergelegt. Danach sind Forderungen von Personen, deren Vermögen kraft Vormundschaft oder elterlicher Gewalt dem Gemeinschuldner anvertraut war, für alles, was er ihnen in dieser Eigenschaft schuldig geworden war, in zweiter Klasse zu kollozieren, und des weitern ist die Hälfte der Forderung der Ehefrau des Gemeinschuldners für ihr nicht mehr vorhandenes eingebrachtes Frauengut in vierter Klasse privilegiert, soweit die Ehefrau nicht durch die Rücknahme der noch vorhandenen Vermögenswerte und durch die ihr gegebenen Sicherheiten für die Hälfte ihres eingebrachten Frauengutes bereits gedeckt ist.

* * *

Nachdem wir nun festgestellt haben, in welcher Weise dem Gedanken eines besondern Schutzes der Familie im geltenden Recht bereits Rechnung getragen wird, können die neuen Massnahmen zum Schutze der Familie, die heute vorgeschlagen werden, einer Prüfung unterzogen werden.

Vierter Teil.

Neue Massnahmen zum Schutze der Familie.

Vorbemerkungen.

Bei der nachfolgenden Beurteilung der neuen Massnahmen, die heute unter dem Titel des Familienschutzes postuliert werden, wird man bei allen einzelnen Vorschlägen folgende Punkte beachten müssen:

Es ist selbstverständlich, dass hier grundsätzlich nur solche Postulate in Betracht zu ziehen sind, die staatliche Massnahmen zum Schutze der Familie fordern. Alle staatlichen Massnahmen aber werden in der Form des Rechts ergriffen. Das Recht erscheint seinem Wesen gemäss als eine Zwangsordnung. Mit seinem Charakter als einer Zwangsordnung hängt es zusammen, dass dem Recht nicht alle Lebensbereiche ohne weiteres zugänglich sind. Es kann nur dort regelnd eingreifen, wo es sich um ein Verhalten handelt, das erzwungen werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt haftet nun allen Versuchen, von Staates wegen sich um die Familie zu bemühen, ihre Gründung und ihren Bestand in den Bereich staatlicher Wirksamkeit einzubeziehen, eine gewisse Problematik an. Gewiss stehen hier dem Staate nach verschiedenen Richtungen hin Möglichkeiten einer Zwangsregelung offen. Das beweist die ganze Rechtsgeschichte, dass immer wieder die Familie Gegenstand rechtlicher Normierung war. Hingegen ist es ebenso gewiss, dass dem Staate hier ganz bestimmte, im Wesen der Sache liegende Schranken gezogen sind. Und zwar stösst er an solche Schranken hier gerade dort, wo es um das Wesentlichste geht, und deswegen ist es von grosser Bedeutung, sich dieser Schranken bewusst zu werden. Sie beruhen im wesentlichen auf zwei Gründen:

Einmal ist das Gedeihen der Familie in erster Linie davon abhängig, dass die Beteiligten sich sittlich richtig verhalten. Schon die Gründung der Familie muss aus sittlich einwandfreien Entschlüssen hervorgehen, und der weitere Bestand der Familie beruht auf sittlich korrekter Haltung. Wohl keine andere menschliche Gemeinschaft ist so sehr auf die Sittlichkeit ihrer Glieder angewiesen wie die Familie. Sittliches Verhalten aber kann nicht erzwungen werden. Hier stossen Staat und Recht an eine unübersteigbare Grenze. Und damit bleibt ihnen gerade das Entscheidende an der Familie verschlossen. Sie werden sich hier auf Sekundäres beschränken müssen. Das Wesentliche zu ordnen sind sie nicht berufen, da sie es mit ihren Mitteln gar nicht ordnen können.

Sodann ist folgendes zu beachten: Staat und Recht werden hier nicht nur deswegen beschränkte Möglichkeiten haben, weil ihnen das Entscheidende

gar nicht zugänglich ist, sondern es ist auch deswegen geboten, dass sie sich hier der Zurückhaltung befleissen, weil es bei der Familie nicht nur um eine Angelegenheit der Gemeinschaft geht, sondern auch um etwas Persönliches eines jeden Menschen. Bei den Fragen der Eheschliessung und der Kinderzeugung kann es nicht nur auf die Interessen von Volk und Staat ankommen, sondern es muss auch der freie Entschluss des Einzelnen respektiert werden. Zu weitgehende staatliche Massnahmen würden Gefahr laufen, den Eindruck zu erwecken, der Staat verpöne die Ehelosigkeit und die Kinderlosigkeit. Das könnte jene Bürger verletzen, die wider ihren eigenen Willen keine Ehe schliessen oder keine Kinder haben können.

Dieser Grenzen staatlicher Massnahmen zum Schutze der Familie wird man sich bei der Prüfung der einzelnen Postulate bewusst sein müssen.

Im Vordergrund der Diskussion stehen heute Massnahmen, die der wirtschaftlichen Besserstellung der Familie dienen sollen. Es sollen die Familien einerseits nach verschiedenen Richtungen hin ökonomisch entlastet werden, und es sollen ihnen andererseits bestimmte finanzielle Leistungen zukommen. So wichtig und wünschenswert nun auch angesichts der heutigen wirtschaftlichen Lage der Familien ein solcher ökonomischer Familienschutz ist, so sehr wird man sich dabei bewusst sein müssen, dass mit solchen Massnahmen auch unbeabsichtigte Wirkungen verbunden sein können. Wenn betont wird, dass die Erhaltung einer Familie bedeutsame materielle Opfer erfordere, dass die Ledigen ganz allgemein es wirtschaftlich viel besser hätten als die Familienväter, dann werden sich immer mehr solche ökonomischen Überlegungen auch bei jenen einschleichen, denen sie sonst fern gelegen hätten. Es wird mit andern Worten die materialistische Denkweise in der Bevölkerung neue Nahrung bekommen. Die Ledigen werden geradezu auf den Gedanken, dass die Gründung einer Familie eine empfindliche ökonomische Belastung mit sich bringen wird, hingeführt, und die Ehepaare werden immer wieder aufs neue daran erinnert werden, dass eine kinderreiche Familie bedeutende Opfer erfordert. Diese ökonomische Betrachtungsweise erhält neuen Auftrieb, und es wird somit jene geistige Haltung noch gefördert, die man als verwerflich betrachtete, die als ein wesentliches Merkmal der geistig-sittlichen Krise der Familie erschienen war. Dieser Konsequenzen für die geistige Haltung in Beziehung auf Ehe und Familie wird man sich bewusst sein müssen.

Werden in einem einzelnen Falle die Möglichkeit und die Wünschbarkeit einer staatlichen Massnahme zum Schutze der Familie grundsätzlich bejaht, dann erhebt sich in unserm Staate regelmässig noch eine Frage, die mit der bundesstaatlichen Struktur der Eidgenossenschaft zusammenhängt, nämlich die Frage, ob die betreffende Massnahme vom Zentralstaat oder von den Gliedstaaten durchgeführt werden soll. Es erhebt sich mit andern Worten die Frage, welcher Staat denn nun diese Massnahme an die Hand nehmen soll. Diese Frage ist noch keineswegs gelöst, auch wenn man ganz allgemein der Überzeugung ist, dass es grundsätzlich am Staate sei, die betreffende Vorkkehr zu treffen. So wird bei einer jeden einzelnen vorge-

schlagenen Massnahme, bei der es sich nicht einfach um Verbesserung oder Erweiterung bereits bestehender Vorkehren des Bundes handelt, diese Frage gesondert zu prüfen sein.

Hiebei wird allgemein folgende Maxime massgebend sein müssen: Eine Massnahme soll nur dann dem Bunde zugeschrieben werden, wenn es unumgänglich notwendig erscheint, dass wirklich der Bund tätig werde. Es muss sich um eine Aufgabe handeln, die nur der Bund richtig wird lösen können. Alles aber, das auch von den Kantonen und den Gemeinden oder gar von privaten Institutionen ebensogut an die Hand genommen werden kann, muss ihnen überlassen bleiben; hier muss eine Beauftragung des Bundes abgelehnt werden. So müssen also für die Übernahme einer Aufgabe durch den Bund besondere Gründe sprechen. Nur die Wünschbarkeit einer Massnahme an sich wird nicht genügen. Es muss dargetan sein, dass es sich um etwas handelt, das von den Gliedstaaten nicht befriedigend gelöst werden könnte und nur durch zentralstaatliche Regelung in der wünschenswerten Art und Weise verwirklicht werden kann.

Für die Befolgung dieser Maxime sprechen insbesondere die folgenden beiden Gründe:

Es entspricht der historischen Entwicklung und der heutigen förderativen Struktur unseres Landes, dass dem Bunde nur die Aufgaben und Kompetenzen übertragen werden, die ihm im Sinne einer befriedigenden Gestaltung des Gemeinschaftslebens unbedingt zugeschrieben werden müssen. Jede Kompetenzerweiterung des Bundes bedeutet gleichzeitig eine Schmälerung der Kompetenzen der Kantone, und zu einer solchen Beschneidung ihrer Kompetenzen können die Kantone schon im allgemeinen nur dann Hand bieten, wenn sie einsehen müssen, dass eine Aufgabe ihre eigenen Möglichkeiten übersteigt, und heute im besondern sind sie mit Recht darauf bedacht, dass ihre Kompetenzen gewahrt bleiben und die Zentralisation nicht weiter getrieben werde, als unbedingt notwendig erscheint. So muss aus föderalistischen Gründen die erwähnte Maxime befolgt werden.

Dazu kommen aber auch finanzielle Erwägungen. Es bedarf an dieser Stelle keiner Ausführungen darüber, dass der Bund heute in finanzieller Hinsicht sich äusserste Zurückhaltung auferlegen muss. Er kann nur noch dort finanzielle Verpflichtungen übernehmen, wo es unumgänglich notwendig erscheint, wenn eine staatliche Aufgabe richtig soll durchgeführt werden können. Überall, wo dies nicht der Fall ist, muss er auch aus finanziellen Gründen die Dinge den Kantonen und Gemeinden überlassen, zumal sie heute finanziell relativ besser gestellt erscheinen als der Bund.

Es wird daher im folgenden bei den einzelnen in Frage kommenden Massnahmen geprüft werden müssen, ob gemäss den erwähnten Richtlinien der Bund hiefür zuständig erklärt werden soll oder ob sie den Kantonen, Gemeinden und privaten Organisationen überlassen bleiben sollen. Wo das letztere als richtig erscheint, wird auf die Frage, ob die einzelnen Massnahmen auch wirklich durchgeführt werden sollen, an dieser Stelle nicht eingetreten werden, denn

die Abklärung dieser Frage wird dann naturgemäss den Kantonen, Gemeinden und privaten Organisationen überlassen bleiben müssen. Soweit es sich aber um Massnahmen handeln wird, die vom Bunde getroffen werden sollten, wird es sich jeweils vorerst fragen, ob seine Zuständigkeit hiefür auf Grund des bestehenden Verfassungsrechts schon gegeben erscheint oder durch eine Verfassungsrevision erst begründet werden müsste. Dort, wo die Zuständigkeit der Bundesbehörden verfassungsmässig bereits besteht, sei es als Zuständigkeit der rechtssetzenden oder der rechtsanwendenden Behörden, wird wiederum die materielle Frage nach ihrer Wünschbarkeit unerörtert bleiben; denn es geht im gegenwärtigen Zusammenhang lediglich um die Frage, ob die Verfassung revidiert werden soll; Fragen der einfachen Gesetzgebung und der Rechtsanwendung können an dieser Stelle nicht im einzelnen erörtert werden. So wird nur bei jenen Massnahmen auf das Materielle näher einzutreten sein, bei denen es sich ergibt, dass sie eine Verfassungsrevision im Sinne des vorliegenden Initiativbegehrens voraussetzen würden; denn hiebei wird dann zu prüfen sein, ob eine solche Verfassungsrevision auch wünschenswert erscheint. Das aber kann nur von der Frage aus entschieden werden, ob die betreffende Massnahme wünschenswert erscheint.

Auch hier muss wieder nach einzelnen Rechtsgebieten vorgegangen werden.

A. Das Privatrecht.

Es ist vorab festzustellen, dass im Zusammenhang mit den heutigen Bemühungen um einen vermehrten staatlichen Schutz der Familie die grundlegenden Rechtsnormen über Gründung und Bestand der Familie, nämlich die im Schweizerischen Zivilgesetzbuch enthaltenen Normen zum Familienrecht, in grundsätzlicher Hinsicht nirgends in Frage gestellt werden. Da und dort werden Forderungen erhoben, die einzelne Punkte dieser Familienrechtsordnung betreffen, aber die Gesamtlösung des ZGB bleibt unberührt; die Grundprinzipien werden, nicht angetastet. Und es steht denn auch ausser Frage, dass die Familienrechtsordnung des ZGB den Anforderungen des Tages genügt. «Das Gesetzbuch ist im Jahr 1907 erlassen worden. Die Vorarbeiten reichen in das letzte Jahrhundert zurück. Aber wenn wir die Frage aufwerfen, ob es auch dem Geiste jener Zeit verbunden sei, muss zum mindesten für das Familienrecht seine grosse Selbständigkeit festgestellt werden: der Gesetzgeber erliegt nicht Modeströmungen. Aus überlegenem Geist, in wissenschaftlicher Erkenntnis, hat er ein überzeitliches Werk geschaffen. Sein Familienrecht ist heute so lebenswahr und lebensnah wie bei seinem Erlass.» «Von hoher Warte aus hat der schweizerische Gesetzgeber das Familienrecht geregelt. Dieses ist in seinen wesentlichen Grundsätzen auch heute noch nicht überholt; es ist vielmehr noch nicht verwirklicht.» (Egger, Beilage, S. 1098 und 1119.) So handelt es sich nicht darum, die Frage einer Gesamtrevision unserer Familienrechtsordnung zu prüfen, sondern zur Diskussion stehen lediglich einige Vorschläge zu Einzelfragen. Diese Vorschläge zielen teilweise auf eine

Revision der Rechtsnormen selbst ab, teilweise nur auf eine bessere Anwendung und Verwirklichung der bestehenden Rechtsnormen.

I. Was die Vorschläge für eine Revision der geltenden Rechtsnormen betrifft, so ist vorerst festzustellen, dass die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zu einer Revision des ZGB selbstverständlich gegeben ist, gemäss Art. 64 BV.

Ohne Verfassungsrevision könnten deshalb folgende Postulate verwirklicht werden:

- a. Die Einschränkung der Ehescheidungsgründe.
Vgl. Familien-Mappe des Schweizerischen Katholischen Volksvereins, V, S. 60 f.
- b. Die Erhebung der Familie zur Rechtsperson.
Vgl. Familien-Mappe, III, S. 58.
- c. Die Reform des Art. 314, Absatz 2, ZGB (exceptio plurium).
Vgl. Egger, Beilage, S. 1111 f.
- d. Die Verbesserung des Vormundschafts- und Fürsorgewesens.
Vgl. Egger, Beilage, S. 1115 ff. und 1119 f.
- e. Die Verbesserung der erbrechtlichen Stellung der Nachkommen, die den Eltern Zuwendungen im Sinne von Art. 633 ZGB gemacht haben.
Vgl. Familien-Mappe, V, S. 59.

Dieses Postulat erbrechtlicher Natur liegt insofern im Sinne des Familienschutzes, als seine Verwirklichung zweifellos solche Zuwendungen an den gemeinsamen Haushalt und damit diesen selbst fördern würde.

II. Was die Vorschläge für eine bessere Anwendung und Verwirklichung der bestehenden Rechtsnormen betrifft, so ist zu unterscheiden zwischen Postulaten, die eine präzisere Anwendung des Rechts verlangen, ohne neue Durchführungsbestimmungen zu fordern, und Postulaten, die im Hinblick auf eine richtigere Anwendung des Rechts den Erlass neuer Bestimmungen zur Gewährleistung dieser bessern Anwendung fordern.

1. Wo keine neuen Durchführungsbestimmungen gefordert werden, richten sich die Vorschläge ausschliesslich an die rechtsanwendenden Behörden. Dass die Erfüllung solcher Postulate keiner Verfassungsrevision bedarf, ist selbstverständlich. Hierher gehören die Postulate auf

- a. strengere Handhabung der Bestimmungen über die Ehescheidung. Soweit im Hinblick auf die Ehescheidung nur gefordert wird, dass das geltende materielle und formelle Ehescheidungsrecht präziser angewendet werde, erheben sich keine Fragen verfassungsrechtlicher Natur. Vgl. dazu jedoch unten unter 2, b;
- b. strengere Handhabung der Bestimmungen des ZGB über die verschiedenen Unterhaltspflichten;
- c. strengere Handhabung der Bestimmungen der Art. 283 ff. des ZGB betreffend Schutz der Kinder. Vgl. Egger, Beilage, S. 1110 ff.

2. Wo zum Zwecke einer bessern Durchführung des bestehenden Rechts der Erlass neuer genereller Rechtsbestimmungen gefordert wird, ist im einzelnen Falle zu prüfen, ob die notwendigen Zuständigkeiten verfassungsmässig gegeben erscheinen und keine verfassungsrechtlichen Schranken entgegenstehen. Hier sind zu erwähnen die Postulate auf

a. Erlass von Durchführungsbestimmungen zum Eheverbot für Geisteskranke gemäss Art. 97 ZGB.

Diese von verschiedenen Kreisen, insbesondere von Eugenikern ausgehende Forderung wird sich formell durch eine Revision der Verordnung zum Zivilstandsdienst von 1928 erfüllen lassen. Die Zuständigkeit des Bundes und insonderheit des Bundesrates ist demnach gegeben gemäss Art. 119 ZGB. Eine Verfassungsrevision ist nicht erforderlich. Ein Erlass in dieser Materie befindet sich bereits in Vorbereitung, so dass das Postulat in diesem Zusammenhang nicht weiter verfolgt zu werden braucht. Vgl. dazu Benno Dukor, *Das schweizerische Eheverbot für Urteilsunfähige und Geisteskranke*, 1939.

b. Neugestaltung des Scheidungsprozesses.

Man will sich mancherorts nicht damit begnügen, eine strengere Handhabung des Scheidungsrechts des ZGB auf Grund der bestehenden Prozessgesetze zu fordern, sondern man postuliert darüber hinaus auch eine Neugestaltung des Scheidungsprozesses, die eine bessere Durchführung der Scheidungsbestimmungen gewährleisten soll.

Diese Bemühungen um eine Reform des Scheidungsprozesses gehen von der Tatsache aus, dass die Zahl der Ehescheidungen in der Schweiz relativ hoch ist und dass dies unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass einzelne Gerichte, insbesondere in einigen grösseren Städten, sich in ihrer Scheidungspraxis offensichtlich in vielen Fällen nicht an die Vorschriften des im ZGB niedergelegten Scheidungsrechtes halten, sondern die Scheidung unter Verletzung des materiellen und des formellen Scheidungsrechts aussprechen. (Vgl. dazu insbesondere J. Stöbel, *Geschiedene Ehen*, 2. Auflage 1943.) So soll versucht werden, durch strengere Vorschriften über das Scheidungsverfahren die Richter zu nötigen, nur dann auf Scheidung zu erkennen, wenn die im ZGB statuierten Voraussetzungen wirklich gegeben sind. Hiezu ist folgendes in Betracht zu ziehen:

aa. Der Gesetzgeber kann in der Frage der Ehescheidung drei grundsätzlich verschiedene Standpunkte einnehmen. Er kann den Ehepartnern die Freiheit gewähren, die Ehe aus freiem Entschluss aufzulösen. Er kann die Ehe als unauflösbar betrachten und die Scheidungsmöglichkeit überhaupt ausschliessen. Oder er kann vorsehen, dass die Scheidung nur ausgesprochen werde, wenn bestimmte gesetzlich festgelegte Voraussetzungen erfüllt sind. Die beiden ersten Lösungen bedeuten Extreme, während sich die dritte Lösung als Mittelweg charakterisiert. (Vgl. dazu z. B. Fritz Roth, *Die Zerrüttung der Ehe*,

1936, S. 68 ff.) Die beiden extremen Lösungen haben einerseits im römischen Recht mit seiner unbedingten Freiheit der Auflösung der Ehe und andererseits im kanonischen Recht mit seinem Prinzip der Unauflösbarkeit der Ehe ihren Niederschlag gefunden. (Vgl. dazu z. B. Rudolf Stammli, Über Ehe und Ehescheidung, in Rechtsphilosophische Abhandlungen und Vorträge, II, S. 411 und 413 ff.) Unser Zivilrecht hat den Mittelweg eingeschlagen. Die Ehe kann grundsätzlich geschieden werden, aber die Scheidung kann nur erfolgen, wenn eine gesetzlich vorgesehene Voraussetzung gegeben ist. Eine freie Auflösung der Ehe durch Konsens der Ehegatten ist unserm Recht nicht bekannt. (Vgl. dazu z. B. H. Seeger, Die Rechtsprechung in Ehescheidungs- und Trennungssachen nach schweizerischem ZGB, in ZSR, n. F., Bd. 48, S. 110 a; F. Baumann, Die Ehescheidung, in SJZ 1944, S. 17 ff., besonders S. 18.)

Zu dieser Ordnung des ZGB ist zu bemerken, dass das ZGB die Scheidung gegenüber dem vorangegangenen Rechtszustand erschweren wollte. (Vgl. Albert Picot, La Jurisprudence en matière de divorce et de séparation de corps sous le régime du Code civil suisse, in ZSR, n. F., Bd. 48, S. 23 a; Seeger, a. a. O., S. 137; Strebel, a. a. O., S. 24 f.) Wenn der Erfolg in der Praxis ausblieb, dann liegt das nicht an dem Gesetz selbst, sondern an seiner Anwendung. Das Gesetz selbst wird auch von jenen gebilligt, die heute sich über die hohen Scheidungszahlen beklagen, und es ist denn auch festgestellt worden, dass eine Revision des materiellen Scheidungsrechts vom Volke kaum gewünscht werde. (Vgl. Picot, a. a. O., S. 96, 97 ff., 104; Egger, Beilage, S. 1107 f.; Strebel, a. a. O., S. 15.)

bb. Angegriffen wird also heute nicht das materielle Scheidungsrecht des Zivilgesetzbuches, sondern lediglich seine mangelhafte Anwendung. Mit Recht wird gefordert, dass um der Erhaltung der Familien und um des Schutzes der Kinder willen die Scheidungsprozesse so erledigt werden sollten, wie es das ZGB verlangt. Dabei ist aber zu beachten, dass eine Abweichung vom ZGB nach zwei Richtungen hin möglich ist. In Betracht gezogen wird heute meist nur der Fall, wo der Richter das ZGB dadurch verletzt, dass er eine Scheidung ausspricht, trotzdem die im Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen nicht erfüllt sind oder doch ohne dass er sich von ihrem Vorliegen überzeugt hat. Daneben aber gibt es auch Fälle, in denen der Richter zu Unrecht die Scheidung verweigert, trotzdem die Voraussetzungen hierfür gegeben sind. (Vgl. Picot, a. a. O., S. 30 f.; Seeger, a. a. O., S. 219 f.) Beides verstösst gegen das ZGB, und das eine ist nicht weniger unhaltbar als das andere. Das ZGB lässt zwar die freie Ehescheidung nicht zu, aber auf der andern Seite steht es auch nicht auf dem Standpunkt der Unauflösbarkeit der Ehe. Es hat den Mittelweg gewählt, und daran hat sich die Rechtsanwendung zu halten. (Vgl. dazu Baumann, a. a. O., S. 19, und in Bericht über den Kongress «Pro Familia», 1943, S. 50.)

cc. Wenn nun verlangt wird, dass eine richtigere Anwendung des materiellen Scheidungsrechts dadurch gewährleistet werden sollte, dass der Bundesgesetzgeber den Scheidungsprozess einer Revision unterziehe, dann ist hiezu fest-

zustellen, dass zwar die Ordnung des Scheidungsprozesses nach dem geltenden Verfassungsrecht grundsätzlich Sache der Kantone ist, dass aber der Bundesgesetzgeber seinerseits bereits auch bestimmte Maximen hierfür aufgestellt hat, die für die Kantone verbindlich sind, nämlich in ZGB Art. 158. Die Bedeutung dieses Artikels liegt im wesentlichen darin, dass von Bundes wegen für das Scheidungsverfahren die Verhandlungsmaxime teilweise eingeschränkt wird, indem der Richter an die Tatsachen, die von den Parteien vorgebracht werden, nicht gebunden sein soll und sie nur dann als erwiesen annehmen darf, wenn er sich selbst von ihrem Vorhandensein überzeugt hat. Darin kommt das *Offizialprinzip* zum Ausdruck, das jedoch seinerseits nicht rein verwirklicht erscheint, indem die Frage, ob der Richter darüber hinaus auch von Amtes wegen Tatsachen, die nicht vorgebracht wurden, sondern von ihm selbst eruiert worden sind, zur Geltung bringen darf, in Art. 158 ZGB offen bleibt. Darüber entscheidet das kantonale Recht. (Vgl. dazu Schurter-Fritzsche, *Das Zivilprozessrecht des Bundes*, 1924, S. 478 ff.; Egger, *Kommentar*, 2. Auflage, Art. 158, N. 4 und 5.) Die Verfassungsmässigkeit eines solchen Eingriffes des Bundes in das den Kantonen zustehende Zivilprozessrecht war seinerzeit umstritten, ist aber von der Mehrzahl der Autoren bejaht worden; vgl. Schurter-Fritzsche, a. a. O., S. 480. Man stellt sich mit Recht auf den Standpunkt, dass der Gesetzgeber, der für das materielle Recht zuständig ist, auch kompetent sein muss, das formelle Recht wenigstens insoweit zu ordnen, als es für die Gewährleistung einer richtigen Anwendung seines materiellen Rechts unerlässlich erscheint. Das ist denn auch der Sinn des Ausdrucks «wie bis anhin» in Art. 64, letzter Absatz der BV, dass es dem Bundesgesetzgeber weiterhin möglich sein soll, dort, wo es für die Verwirklichung des materiellen Rechts unbedingt notwendig ist, formelle Bestimmungen aufzustellen; vgl. Burckhardt, *Kommentar*, S. 589; Schurter-Fritzsche, a. a. O., S. 421 ff.; Egger, *Kommentar* zu Art. 158, S. 204; H. Matti, *Zivilprozessrecht*, S. 1024.

dd. Von da aus ist nun die Frage zu prüfen, ob es notwendig und wünschenswert erscheint, durch eine Verfassungsrevision dem Bunde neue Kompetenzen zur Legiferierung auf dem Gebiete des Scheidungsprozesses zu geben. Entscheidend ist dabei, dass der Bund also eine gewisse, allerdings beschränkte Kompetenz schon besitzt. Er kann insoweit Prozessrecht setzen, als es für die Verwirklichung seines materiellen Rechts unbedingt notwendig erscheint. Dabei hält es nun aber ausserordentlich schwer, präzise festzustellen, wie weit er gehen darf. Da es sich um eine Materie handelt, die grundsätzlich den Kantonen zusteht, sollte der Bund hier, wie Burckhardt betont, Mass halten und nur das anordnen, was seiner zivilrechtlichen Ordnung unentbehrlich ist. (Vgl. *Kommentar*, S. 589.) Hingegen erschiene es nun durchaus möglich, dass der Bund, ohne die gebotene Grenze zu überschreiten, in Erweiterung der Bestimmungen des Art. 158 ZGB noch einen Schritt weiter ginge. So könnte er z. B. sehr wohl das *Offizialprinzip* in dem Sinne in erweitertem Masse zur Geltung bringen, dass er den Kantonen verbindlich vorschriebe, den Scheidungsrichter anzuweisen, über die von den Parteien vorgebrachten Tatsachen hinauszugehen

und von Amtes wegen den Tatbestand nach allen Richtungen hin abzuklären. Auch könnte der Bund in diesem Zusammenhang allenfalls noch einige andere allgemeine Richtlinien aufstellen, ohne sich einen unzulässigen Übergriff in die kantonalen Kompetenzen zuschulden kommen zu lassen. So ist z. B. gesagt worden, dass in Revision des Art. 158 ZGB sehr wohl von Bundes wegen vorgeschrieben werden könnte, dass im Scheidungsprozess die Parteien persönlich zu erscheinen haben und dass der Prozess eine bestimmte Mindestzeit dauern müsse; vgl. Picot, a. a. O., S. 103 a f.; s. a. Strebel, Das Problem der Ehescheidung, in Bericht über den Kongress «Pro Familia», 1943, S. 25. So wäre es auch denkbar, dass der Bund für alle Kantone ein Prinzip vorschriebe, das einige Kantone im Interesse einer richtigen Anwendung des Scheidungsrechts bereits eingeführt haben, dass nämlich einem Vertreter des Staates, z. B. dem Staatsanwalt, die Befugnis gegeben wird, im Scheidungsprozess mitzuwirken und gegebenenfalls die Abweisung der Scheidungsklage zu beantragen und die Vornahme bestimmter Beweiserhebungen zu verlangen. (Vgl. dazu ZPO des Kantons Bern, Art. 53 ff., insbesondere Art. 54 und 55; Loi sur le mariage civil et la procédure en cette matière des Kantons Freiburg, Art. 97; ZPO des Kantons Basel-Stadt, § 27; ZPO des Kantons Tessin, Art. 520; ZPO des Kantons Waadt, Art. 109 ff.; Loi sur l'organisation judiciaire des Kantons Genf, Art. 43, und Loi de procédure civile des Kantons Genf, Art. 104 ff. — Vgl. dazu Andreas Heusler, Der Zivilprozess der Schweiz, S. 16 ff.; Guy Hoffet, L'Intervention du Ministère Public dans la Procédure Civile en Droit Suisse et en Droit Français, 1931; Strebel, Geschiedene Ehen, S. 52.) Dieses Prinzip enthält z. B. auch die Zivilprozessordnung Deutschlands von 1877/1924, in § 607 und § 636; vgl. dazu Stammler, a. a. O., S. 419 f.; für seine grosse Bedeutung in Frankreich siehe A. Heusler, a. a. O., S. 16 f., und Guy Hoffet, a. a. O., S. 3 ff.

So hätte also der Bund schon nach dem bestehenden Verfassungsrecht die Möglichkeit, in der Ordnung des Scheidungsprozesses bedeutsame Verbesserungen zu treffen. Eine gewisse Grenze wird er dabei aber nicht überschreiten dürfen. Eine ganze Scheidungsprozessordnung darf er nicht aufstellen. Das ist nach dem geltenden Verfassungsrecht Sache der Kantone. Und so erhebt sich nun die Frage, ob diese begrenzten Möglichkeiten des Bundes genügend erscheinen, oder ob nicht durch eine Revision der Verfassung ihm die Kompetenz gegeben werden sollte, das Scheidungsverfahren überhaupt zu ordnen, unter Beseitigung der kantonalen Kompetenz.

Diese Frage muss verneint werden. Eine bundesrechtliche Regelung des gesamten Scheidungsprozesses drängt sich keineswegs auf. Der Bund hat, wie erwähnt, schon bedeutsame Vorschriften hiezu erlassen, und es stünde um das Scheidungsverfahren in den Kantonen schon wesentlich besser, wenn man die Normen des Art. 158 ZGB nur auch richtig befolgen würde. Es handelt sich auch hier im ganzen gesehen weniger um einen Mangel der Rechtsnormen als um Mängel bei ihrer Anwendung. Und wenn man bedenkt, dass nach unsern obigen Ausführungen der Bund die Möglichkeit hat, ohne Verfassungs-

revision noch einen Schritt weiter zu gehen und allenfalls weitere Prinzipien für die Kantone verbindlich vorzuschreiben, kommt man vollends zum Ergebnis, dass sich eine weitergehende Kompetenzverschiebung erübrigt. Es kann daher von einer Verfassungsrevision nach dieser Richtung hin abgesehen werden.

c. Neugestaltung des Vaterschaftsprozesses.

Wenn im Sinne eines Schutzes der unvollständigen Familie verlangt wird, dass das Verfahren in Vaterschaftssachen verbessert werde, ist festzustellen, dass hier grundsätzlich dieselben Überlegungen zutreffen wie bei der Frage des Scheidungsprozesses. Auch hier sind für die Ordnung des Prozesses grundsätzlich die Kantone zuständig, aber auch hier hat der Bund im ZGB nach verschiedenen Richtungen hin Anordnungen getroffen, an die die Kantone gebunden sind; vgl. ZGB Art. 310 ff.; Schurter-Fritzsche, a. a. O., S. 483 f. Und auch hier könnte der Bundesgesetzgeber noch weiter gehen, wenn es für die Verwirklichung seines materiellen Zivilrechts unentbehrlich erschiene, ohne dass ihm zuerst neue verfassungsmässige Kompetenzen zugeschoben würden. Die Frage, ob für den Vaterschaftsprozess überhaupt der Bund zuständig erklärt werden sollte, muss aber auch hier verneint werden, aus den gleichen Gründen, wie dies für den Scheidungsprozess geschah. So ist auch im Hinblick auf den Vaterschaftsprozess von einer Verfassungsrevision abzusehen.

Zusammenfassend ergibt sich für die privatrechtlichen Postulate, dass eine Verfassungsrevision im Hinblick auf sie weder notwendig noch wünschbar erscheint.

B. Das Strafrecht.

Im Hinblick auf das Strafrecht wird im Zusammenhang mit den Familienschutzbestrebungen lediglich gefordert, dass die im neuen Schweizerischen Strafgesetzbuch enthaltenen Tatbestände, die dem Schutze der Familie dienen, richtig angewendet werden. Gesetzesrevisionen werden nicht verlangt. Wie festgestellt wurde, bedeutet das StGB hinsichtlich des Schutzes der Familie einen entscheidenden Fortschritt, und es hält auch einem Vergleich mit der ausländischen Strafgesetzgebung durchaus stand. Wo diese heute die Familie zum besondern Schutzobjekt erhebt (besonders in Deutschland und in Italien), enthält sie keine Tatbestände, die sich zu einer Übernahme in unser Recht aufdrängen würden. Aber selbst wenn sich mit der Zeit ein weiterer Ausbau der Bestimmungen über den Schutz der Familie als wünschenswert erweisen sollte, wäre die Kompetenz des Bundesgesetzgebers hiezu ohne weiteres gegeben, so dass eine Verfassungsrevision sich als überflüssig erweist.

C. Das öffentliche Recht.

Das Schwergewicht der heutigen Bestrebungen auf dem Gebiete des Familienschutzes liegt auf den Forderungen nach Neugestaltungen im öffentlichen

Recht. Es handelt sich im wesentlichen um Postulate auf jenen Gebieten, auf denen der Familiengedanke auch bisher schon in mannigfacher Weise zur Geltung gekommen ist, so dass auch hier in Betracht zu ziehen sind:

I. Das Arbeitsrecht.

Auf dem Gebiete des öffentlichen Arbeitsrechts sind es folgende Sektoren, auf denen neue Massnahmen gefordert werden:

1. Der Arbeitsschutz.

Hier ertönt der Ruf nach vermehrtem Schutz der Wöchnerinnen, der Mütter und der Frauen überhaupt in der Arbeitsschutzgesetzgebung. Verlangt wird in dieser Hinsicht eine bessere Durchführung der einschlägigen Bestimmungen des Fabrikgesetzes sowie auch eine Erweiterung dieser Bestimmungen. Beides ist ohne Verfassungsrevision möglich. Für die bessere Durchführung der bestehenden Bestimmungen ist das selbstverständlich, und für eine Erweiterung des Fabrikgesetzes gibt Art. 34 BV eine ausreichende Grundlage ab.

Darüber hinaus erhebt sich die Frage, in welcher Weise die Bestimmung des Art. 69 des Fabrikgesetzes, wonach Wöchnerinnen von ihrer Niederkunft an während sechs Wochen nicht beschäftigt werden dürfen, nach der Richtung hin ergänzt werden könnte, dass die Wöchnerinnen während dieser Zeit auch ökonomisch besser gestellt wurden, als es heute der Fall ist. Diese Frage führt weiter zur Frage der Mutterschaftsversicherung; siehe dazu unten unter III, 2.

2. Die Berufsbildung.

Hier sind zwei Punkte auseinanderzuhalten:

a. Wenn gefordert wird, dass der Bund seine Anstrengungen auf dem Gebiete der beruflichen Ausbildung intensiviere, namentlich etwa durch Erhöhung der Stipendien, dann handelt es sich um ein Postulat, das ohne Verfassungsrevision verwirklicht werden kann. Eine Erweiterung des Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung und eine Erhöhung der darauf basierenden finanziellen Leistungen des Bundes sind auf der Grundlage des Art. 34^{ter} ohne weiteres möglich, solange es sich um jenen Wirtschaftssektor handelt, der in Art. 34^{ter} mit dem «Gewerbewesen» gemeint ist.

b. Wenn jedoch weiterhin gefordert wird, dass sich der Bund auch um die berufliche Ausbildung auf dem Sektor der Landwirtschaft bemühe, dann muss festgestellt werden, dass ihm hiezu die verfassungsrechtliche Kompetenz einstweilen fehlt. So müsste hier die Bundeskompetenz durch eine neue Verfassungsbestimmung erst begründet werden. Nun sind aber im Zusammenhang mit den Bemühungen um die Revision der sogenannten Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung ohnehin Bestrebungen im Gange, dem Bund durch einen besondern Artikel die verfassungsmässige Kompetenz zur Legiferie-

rung zugunsten der Landwirtschaft zu geben. Dabei handelt es sich um eine allgemeinere Kompetenz, als hier in Frage steht, so dass der angestrebte neue Artikel den Bund gleichzeitig auch ermächtigen würde, auf dem Gebiete der beruflichen Ausbildung tätig zu werden. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, auf die Frage der Einföhrung einer besondern Verfassungsbestimmung über die berufliche Ausbildung in der Landwirtschaft in diesem Zusammenhang nicht näher einzutreten und an dieser Stelle auf die beabsichtigte Revision der Wirtschaftsartikel im allgemeinen zu verweisen. (Vgl. insbesondere Bundesbeschluss über eine Revision der Wirtschaftsartikel der BV vom 21. September 1939, Art. 31^{bis}, Absatz 2, lit. b, Bundesbl. 1940, S. 197.)

3. Die Familienzulagen.

Unter den Massnahmen, die zum vermehrten wirtschaftlichen Schutz der Familie gefordert werden, bilden die Familienzulagen den Kernpunkt. Sie werden als eines der wichtigsten Mittel bezeichnet, «um der Familie den ihr gebührenden Anteil am Volkseinkommen zu sichern». (Vgl. z. B. Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1942, Heft 4, S. 67.) Ihre Verallgemeinerung auf Grund gesetzlicher Massnahmen wird als ein Hauptziel der heutigen Familienschutzbestrebungen betrachtet. Es erscheint daher gerechtfertigt, auf dieses Postulat etwas näher einzugehen.

Bevor wir auf die Erörterung der Notwendigkeit und Wünschbarkeit einer bundesrechtlichen Regelung auf diesem Gebiete eintreten, soll vorerst einiges zum Begriff und zur Bedeutung der Familienzulagen ausgeführt werden. Für Einzelheiten verweisen wir dazu auf das Gutachten von Prof. Dr. A. Amonn, «Lohntheorie und Lohnpolitik».

a. Begriff und Bedeutung der Familienzulagen.

Da die Familienzulagen einer Erhöhung des Einkommens der Familie dienen sollen, sind die verschiedenen Möglichkeiten einer solchen Erhöhung des Familieneinkommens im Rahmen der Lohnpolitik überhaupt ins Auge zu fassen und sind von da aus ihr Begriff und ihre Bedeutung zu klären.

aa. Lebenslöhne.

Eine Erhöhung des Familieneinkommens kann einmal erfolgen durch eine allgemeine Erhöhung der Lohnsätze auf eine Höhe, die jedem die Gründung und Erhaltung einer Familie von durchschnittlicher Grösse gestattet, zu sogenannten Lebenslöhnen. Die Erhöhung der Lohnsätze zu einem Lebenslohn würde eine Erhöhung des gesamten Lohneinkommens bedingen. Bei gleichbleibendem volkswirtschaftlichem Gesamteinkommen besteht aber für eine Erhöhung des gesamten Lohneinkommens nur eine Möglichkeit: die Veränderung des Verteilungsschlüssels zugunsten der Lohnempfänger. Die Möglichkeiten sind hier aber sehr begrenzt. Man muss unterscheiden zwischen Pro-

duktionszweigen, die zur Hauptsache für den Export, und solchen, die für den Inlandmarkt arbeiten. Im ersten Fall ist eine Erhöhung der Löhne überhaupt nicht oder nur bei sehr unelastischer Nachfrage möglich, weil jede Lohnerhöhung eine Erhöhung der Produktionskosten und damit der Preise der Güter bedeutet, was zu einer Verschlechterung der Konkurrenzfähigkeit führen muss. Bei elastischer Nachfrage hat die Erhöhung der Produktpreise eine Verminderung des Absatzes zur Folge, was zu Produktionseinschränkungen und damit zu einem Rückgang des Beschäftigungsgrades führt. Aber auch bei Produkten, die für den inländischen Markt bestimmt sind, können die Preise nicht nach Belieben festgesetzt werden, weil sonst, wenn sie zu hoch erscheinen, die Nachfrage und damit der Beschäftigungsgrad zurückgehen kann.

Eine Änderung des Verteilungsschlüssels zugunsten der Lohnempfänger ist ferner denkbar durch eine generelle Lohnerhöhung auf Kosten des normalen Kapitalgewinnes. Da das Kapital aber der beweglichste Produktionsfaktor ist, kann mit einer solchen Lohnpolitik die Gefahr eines Minderangebotes von Kapital zur Investition in inländischen Produktionszweigen und damit wiederum ein Rückgang der Beschäftigung verbunden sein.

Abgesehen von einer Änderung des Verteilungsschlüssels ist eine Erhöhung des gesamten Lohneinkommens durch eine Steigerung der Produktivität der Arbeit möglich. Eine Steigerung der Produktivität der Arbeit kann auf verschiedene Weise erfolgen und muss nicht immer zu einer Erhöhung, sondern kann unter Umständen auch zu einer Verminderung des gesamten Lohneinkommens führen. Dies wird dann der Fall sein, wenn die Produktivitätssteigerung infolge Ersetzung von Arbeit durch Kapital erfolgt, wozu der Unternehmer sich gerade infolge Lohnsteigerungen veranlasst sehen kann. Eine durch Lohnsteigerung erzwungene Rationalisierung kann daher nicht als Mittel zum Zwecke der Erhöhung des gesamten Lohneinkommens betrachtet werden. Nur Produktivitätssteigerungen, die sozusagen «organisch» im Zuge der allgemeinen Entwicklung der Wirtschaft und des allmählichen Fortschrittes der Produktionstechnik erfolgen, werden sich im Sinne der Erhöhung des gesamten Lohneinkommens auswirken.

Daraus ist zu ersehen, dass die Möglichkeiten der Erhöhung des gesamten Lohneinkommens durch die Lohnpolitik sehr begrenzt sind und dass dieses Ziel weit eher durch eine Monopolgewinne ausschaltende Preispolitik, eine sowohl Produktionssteigerung wie Produktivitätssteigerung anstrebende Produktionspolitik, sowie durch eine auf möglichst volle Beschäftigung hinauslaufende Währungs-, Kredit- und Handelspolitik — also auf indirektem Wege — erreicht werden kann.

Es kann darum für die staatliche Lohnpolitik kaum eine andere sinnvolle Aufgabe geben als die der Vermittlung in Lohnstreitigkeiten und der Verhinderung abnormal niedriger Löhne, die sich unter Umständen beim Fehlen von Arbeitnehmerorganisationen in Produktionszweigen mit völlig unorganisiertem Arbeitsmarkt ergeben können.

In einer auf freiem Tauschverkehr begründeten Wirtschaft muss jeder direkte und positive autoritäre Eingriff in die Verteilung des Nationalproduktes zu Störungen und Hemmungen führen, die sowohl produktionsvermindernd als auch Arbeitslosigkeit erzeugend wirken, so dass das Resultat solcher Eingriffe der ursprünglichen Absicht genau entgegengesetzt sein wird und anstatt zu einer Erhöhung des gesamten Lohneinkommens in der Regel zu einer Verminderung führen wird. Aber auch in einer grundsätzlich anders organisierten Wirtschaft würde der Anteil der Arbeit am Nationalprodukt kein wesentlich anderer sein können, wenn nicht die Kapitalbildung und damit der wirtschaftliche Fortschritt gehemmt werden soll, in welchem Fall das Gesamtlohneinkommen, trotz des grösseren Anteils der Arbeit am gesamten Volkseinkommen, auf die Dauer kleiner sein wird, als es sonst wäre.

Für das gesamte Lohneinkommen wird die Grösse des Nationalproduktes oder des Gesamteinkommens immer wichtiger sein als der Verteilungsschlüssel, und jener Verteilungsschlüssel muss als der beste betrachtet werden, der die grösstmögliche Nachfrage nach Arbeit und damit die möglichst vollständige Beschäftigung des vorhandenen Arbeitsangebotes nach sich zieht. Dieser Verteilungsschlüssel ist aber ohne Zweifel der, der sich bei einem entsprechend organisierten Arbeitsmarkt aus dem Spiel von Angebot und Nachfrage von selbst ergibt, da dieses auf eine Angleichung der Nachfrage an das Angebot hintendieren wird. Störungen, die sich aus der Entwicklung und den Konjunkturschwankungen für das Gleichgewicht zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ergeben, kann nicht durch Lohnpolitik, sondern nur durch eine entsprechende Arbeitsbeschaffungs- und Konjunkturpolitik entgegengewirkt werden.

bb. Der Sozial- oder Familienlohn.

In einer freien Verkehrswirtschaft kann der Lohn im Prinzip und auf die Dauer nur *Leistungslohn* sein, d. h. die *Lohnhöhe* wird durch die *Leistung* bestimmt, und es kann im allgemeinen keine anderen Differenzen in der Lohnhöhe geben als solche, die in Verschiedenheiten des Wertes der Leistung begründet sind. Bei schwereren und länger dauernden Störungen des normalen Ablaufs des volkswirtschaftlichen Produktions- und Verteilungsprozesses lässt sich jedoch das Leistungsprinzip aus sozialen Gründen nicht vollständig aufrecht erhalten. Wenn das gesamte (reale) Volkseinkommen und damit auch jener Teil, der das Arbeitseinkommen bildet, bei gleicher Zahl der Partizipanten stark zurückgeht, dann würde bei gleichbleibendem Verteilungsschlüssel das Einkommen der Arbeitnehmer der untern Lohnkategorien unter das physiologische Existenzminimum sinken, und es wird darum eine Neuverteilung des Gesamteinkommens im Sinne einer grösseren Gleichmässigkeit oder Nivellierung notwendig. Aus den früher angeführten Gründen kann dies nur in sehr beschränktem Masse durch eine Änderung des Verteilungsschlüssels zugunsten der Arbeit und zulasten der andern Arten von Einkommen, insbesondere der Kapitalerträge, durchgeführt werden. Die Neuverteilung

muss sich dann auf das Arbeitseinkommen selbst beziehen in der Weise, dass jene Lohnempfänger, deren Einkommen zur Erhaltung ihrer Familien nicht mehr ausreicht, einen grösseren Teil vom gesamten (verminderten) realen Lohn einkommen erhalten. Dies wurde bereits im letzten Krieg und in den durch den Krieg verarmten Ländern auch in der Nachkriegszeit durchgeführt und wird auch jetzt wieder in der Form von Teuerungszulagen zu einem als Leistungslohn gedachten Normallohn, die nach der Familiengrösse abgestuft sind, praktiziert. (Vgl. die Richtsätze der Lohnbegutachtungs-Kommission des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, in «Die Volkswirtschaft» 1942, S. 216 ff., und 1943, S. 204 ff., ferner «Beitrag zur Frage des existenzminimalen Bedarfes», Sonderheft 44 der «Volkswirtschaft», Bern 1943.)

Auf die Dauer und in normalen Verhältnissen ist eine solche Verteilung des Arbeitseinkommens auf Grund der Familienbedürfnisse anstatt auf Grund der Leistung, konsequent durchgeführt, unmöglich. Denn sie würde für die Familienväter bald zu Schwierigkeiten führen, Beschäftigung zu finden. Die Durchführung einer derartigen Lohnpolitik müsste notwendig zur Aufhebung des freien Arbeitsvertrages und zu staatlich erzwungener Arbeiteranstellung führen. Der Staat müsste den Unternehmern vorschreiben, in welchem Verhältnis sie ledige und verheiratete, kinderreiche und kinderarme Arbeitssuchende anzustellen haben.

cc. Die Familienzulagen aus Ausgleichskassen.

Hingegen gibt es verschiedene Arten von sozialpolitischen Massnahmen zur Einkommenssicherung und -erhöhung für minderbemittelte kinderreiche Familien. Vor allem sind hier die Beihilfen zu erwähnen, die von öffentlichen Körperschaften (Gemeinde, Staat) an solche Familien ausgerichtet werden und die eine erweiterte Form der öffentlichen Fürsorge darstellen. In der Schweiz richten einige Stadtgemeinden solche Beihilfen aus (siehe oben). Ein ausgedehntes staatliches Beihilfensystem besteht in Deutschland. Auch im «Plan für soziale Sicherheit» des englischen Sozialpolitikers Beveridge ist ein System von allgemeinen Familienzulagen aus öffentlichen Mitteln neben einem umfassenden Gesundheitsdienst und der Vermeidung von Massenarbeitslosigkeit als eine Voraussetzung dieses Planes vorgesehen.

Mit dem Lohnproblem hängt indessen nur die Einrichtung der Familienzulagen aus Ausgleichskassen zusammen. Sie besteht darin, dass an die Familien der Lohnempfänger aus einem Fonds, der durch Beiträge entweder nur der Arbeitgeber oder im weiteren auch der Arbeitnehmer und des Staates gespeisen wird, Zuschüsse je nach der Familiengrösse zum normalen, nach der Leistung bemessenen Lohn des Familienvorstandes ausgerichtet werden. Durch das Vorhandensein eines Fonds, der sogenannten Ausgleichskasse, soll die Belastung, die für den einzelnen Unternehmer aus der Gewährung von Familienzulagen entsteht, auf die Unternehmer eines ganzen Berufszweiges

oder einer Gegend verteilt werden. In verschiedenen Ländern sind die Familienzulagen aus Ausgleichskassen zu einer allgemeinen Einrichtung der Sozialpolitik gemacht worden; in der Schweiz wurden sie bisher auf dem Gebiete zweier Kantone verallgemeinert.

Für den begünstigten Arbeitnehmer kommt dieses System auf dasselbe hinaus wie eine entsprechende Lohnerhöhung, für den beitragsleistenden Arbeitnehmer auf dasselbe wie eine Lohnreduktion. Auch wenn die Arbeitnehmer selbst nicht zur Beitragsleistung herangezogen werden, sondern die Belastung unmittelbar von den Unternehmern getragen wird, wird es, da die Unternehmer die Beiträge zu den Lohnkosten hinzuschlagen müssen, für die nicht oder weniger begünstigten Arbeitnehmer gegenüber den begünstigten oder mehr begünstigten darauf hinauslaufen, dass sie einen niedrigeren Lohn erhalten, als sie möglicherweise sonst bekommen könnten. Vom Standpunkt der Lohnempfänger aus gesehen, handelt es sich jedenfalls um eine nach dem Familienbedarf abgestufte Lohndifferenzierung. Diese Tatsache, dass es sich hier um eine Neuverteilung der Lohnsumme zugunsten der Familienväter handelt, wird auch von Befürwortern des Systems festgestellt. (Vgl. «Die künftige Verwendung des durch die Lohn- und Verdienstersatzordnung begründeten Ausgleichsystems» [Stellungnahme der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft], in: Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1941, Heft 8/9, S. 175; Emma Steiger: Familienpolitik, in «Rote Revue», 1941, Nr. 6, S. 229.) Es wird aber darauf hingewiesen, dass, da die Lohnsumme keine konstante Grösse sei und ein Teil der Beiträge für die Zulagen vom Arbeitgeber zusätzlich aufgebracht werde, der zu verschiebende Betrag und damit die Leistung der Arbeitnehmer relativ gering sein würde.

Die Gefahr, dass durch die Ausrichtung von Familienzulagen ein Lohndruck entstehen kann, indem die Unternehmer bei Lohnverhandlungen unter Berufung auf diese Arbeitskostenzuschläge eine generelle Lohnerhöhung ablehnen könnten, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Dort, wo starke Arbeitnehmerorganisationen (Gewerkschaften) bestehen, wird dieser Gefahr nicht allzu grosse Bedeutung zukommen, während sie in Produktionszweigen, wo entsprechende Organisationen fehlen, eher akut ist. Es wird auch darauf hingewiesen, dass der Gefahr eines solchen Lohndrucks zudem durch eine zweckmässige Ansetzung der Familienzulagen selbst weitgehend begegnet werden kann, indem man sie z. B. erst vom zweiten oder dritten Kinde an ausrichtet und so die Forderung nach ausreichenden Grundlöhnen nicht abschwächt.

Für den Unternehmer wird die Ausrichtung von Familienzulagen aus rein innerbetrieblichen Ausgleichskassen, die ausschliesslich durch Beiträge des Arbeitgebers gespiesen werden, ebenfalls auf eine Lohndifferenzierung zugunsten der Familienväter hinauslaufen, und es besteht somit die Gefahr der Bevorzugung von Arbeitskräften ohne Familienlasten, was auf eine Benachteiligung der Familienväter auf dem Arbeitsmarkt herauskommt. Vor allem in kleineren Betrieben besteht diese Gefahr in starkem Masse, während in den Grossbetrieben eher ein gewisser Ausgleich gefunden werden kann. Die Gefahr

wird grösser oder kleiner sein je nach der Höhe der Zuschüsse und damit der erforderlichen Beiträge.

Bei zwischenbetrieblichen und noch mehr bei zwischenberuflichen Ausgleichskassen wird diese Gefahr abgeschwächt, und dies wird in noch höherem Masse der Fall sein, wenn auch die Arbeitnehmer zu Beitragsleistungen herangezogen und überdies auch von der öffentlichen Hand Beiträge geleistet werden und wenn neben dem primären Ausgleich durch die beruflichen oder zwischenberuflichen Ausgleichskassen ein sekundärer Ausgleich durch eine zentrale Kasse erfolgt, die alle Berufe und das ganze Land umfasst. Die Familienzulagen werden auf diese Weise immer stärker als Sozialleistungen charakterisiert.

Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Familienzulagen nicht ohne weiteres mit der Forderung der gleichen Lebenshaltung bei gleicher Leistung begründet werden können. Dass sich der Ledige gegenüber dem Familienvater bei gleichem Leistungslohn eine höhere Lebenshaltung leisten kann, ist selbstverständlich. Natürlich wäre es erwünscht, dass der Ledige den finanziellen Spielraum, den er durch das Freisein von Familienlasten gewinnt, zu vermehrter Spartätigkeit benützen würde, und es ist auch schon erwogen worden, ob nicht diese «überschüssige Kaufkraft» der Ledigen zwangsweise abgeschöpft werden sollte, was z. T. schon durch Ledigensteuern geschieht. Dass andererseits mit wachsender Kinderzahl eine Einschränkung der Lebenshaltung der Familie verglichen mit derjenigen des Ledigen erfolgen muss, ist an und für sich ein ganz natürlicher Zustand. Es wäre ein Irrtum zu glauben, dass die Familiengrösse natürlicherweise auch ein entsprechend vermehrtes Einkommen mit sich bringen sollte. Denn weder für den selbständigen Kleingewerbetreibenden noch für den Kaufmann nimmt der Umsatz und damit die Ertragsmöglichkeit des Betriebes mit der Zahl der Kinder zu, und es ist nicht einzusehen, warum Arbeiter und Angestellte, deren wirtschaftliche Lage und Sicherung zum Teil heute bedeutend besser ist als jene der kleinen Selbständigerwerbenden und der Kleinbauern, ohne weiteres einen Lohn erhalten sollen, der bei wachsender Kinderzahl die gleiche Lebenshaltung ermöglicht wie bei geringer Kinderzahl. (Vgl. J. Lorenz, a. a. O., S. 96; derselbe: Industrie und Familie, Separatabdruck aus Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung, Zürich 1942, S. 18.) Natürlich gibt es hier Grenzen, wenn die Einschränkungen ein solches Ausmass erreichen, dass der Familie die Erfüllung ihrer Aufgaben übermässig erschwert oder sogar verunmöglicht wird. Hier müssen, sozialpolitisch gesehen, die Familienzulagen eingesetzt werden.

Anders stellt sich das Problem, wenn die Familienzulagen zudem bevölkerungspolitischen Zwecken dienen sollen. Es wird dann wünschbar sein, die Zulagen nicht erst dort einzusetzen, wo aus wirtschaftlichen Gründen eine unmittelbare Gefährdung der Familie besteht, sondern sie auch solchen Bevölkerungsschichten zukommen zu lassen, bei denen eine Vermehrung der Kinderzahl zwar nicht zwangsläufig zu einem Absinken unter die Bedrängnis-

grenze, aber doch zu einer dauernden Spannung zwischen Bedarf und Einkommen führt.

Die Beurteilung der Auswirkung von Familienzulagen auf die Vermehrung der Bevölkerung hängt natürlich in entscheidender Weise von der Anschauung über den Zusammenhang zwischen dem Fortpflanzungstrieb der Menschen überhaupt und der Einkommenshöhe ab. Nach der Anschauung von Malthus und seiner Anhänger ist der Fortpflanzungstrieb der Menschen von einer solchen Stärke, dass er auf den niedrigeren Kulturstufen durch keine rationalen Erwägungen, nicht einmal durch die offensichtliche Unmöglichkeit des Erwerbs der nötigen Unterhaltsmittel, in den durch die Erwerbsmöglichkeiten gegebenen Schranken gehalten wird. Auf höheren Kulturstufen gewinnen indessen auch rationale Erwägungen immer mehr Raum und Kraft gegenüber dem Fortpflanzungstrieb, darunter insbesondere die Erwägung der Möglichkeit der Beschaffung der Unterhaltsmittel und darüber hinaus auch der Erhaltung jenes Lebensstandards, den man selbst erreicht hat, auch für die Nachkommenschaft. Daneben hat sich mit der Entfaltung der Kultur auch eine gewisse Schwächung des Fortpflanzungstriebes selbst vollzogen, so dass dieser von zwei Seiten her eine merkliche Einschränkung erfahren hat. In neuester Zeit hat es schliesslich sogar oft den Anschein gewonnen, als ob eine gewisse «Überkultur» zu einer vollständig veränderten, im Gegensatz zur natürlichen Anlage des Menschen stehenden geistigen Einstellung gegenüber der Fortpflanzung geführt hätte: zu einer diese positiv negierenden oder, ganz unabhängig von vernünftigen Erwägungen, vielfach nur aus «Bequemlichkeit», die Fortpflanzung aufs äusserste einschränkenden Einstellung.

Dies kann jedoch wohl für einzelne beschränkte Schichten der modernen Gesellschaft, aber bestimmt nicht von der Masse der Bevölkerung behauptet werden. Für diese besteht der Fortpflanzungstrieb sicher in einer gegenüber früher nur wenig verminderten Stärke weiter und wird in der Regel nur durch die Sorge hinsichtlich der Möglichkeit der Unterhaltsmittelbeschaffung beschränkt.

Dass das Fortpflanzungsstreben im ganzen genommen bei einem den natürlichen Empfindungen noch nicht völlig entfremdeten Volk, wie dem Schweizervolk, im wesentlichen nur durch die Erwerbsmöglichkeiten beschränkt wird, findet seine Bestätigung auch durch die Bevölkerungsstatistik, die zeigt, dass die Heiratsfrequenz und die Geburtenhäufigkeit in Zeiten der Krise und Arbeitslosigkeit auffallend absinkt und in Zeiten eines wirtschaftlichen Aufschwungs, zunehmender Beschäftigung und steigender Löhne ebenso auffallend zunimmt.

Aus diesen Tatsachen muss geschlossen werden, dass Familienzulagen eine die Heirats- und Geburtenziffer stimulierende Wirkung haben müssen, in dem Sinne, dass sie zu früherer Verheiratung und zu einer grösseren Kinderzahl pro Familie führen. Es wäre ja auch psychologisch durchaus unnatürlich, anzunehmen, dass die Aussicht auf eine Lohnerhöhung im Falle der Verheiratung und bei der Geburt von Kindern nicht einen Anreiz zu früherer Eheschliessung

und zu einer Vergrößerung der Familie bilden würde. Wie gross dieser Anreiz und damit die Auswirkung von Familienzulagen, die nach der Familiengröße abgestuft sind, in der Richtung einer Vergrößerung der Familie sein wird, wird im wesentlichen von ihrer Höhe abhängen. Dieser Anreiz und diese Auswirkung werden naturgemäss um so grösser sein, einen je grösseren Teil der Kosten des Unterhalts und der Aufziehung der Kinder die Familienzulagen ausmachen.

Die Behauptung, dass eine Lohnabstufung nach der Familiengröße überhaupt keine Wirkung auf die Fortpflanzung hat, würde die Anschauung in sich schliessen, dass die Einkommensgrösse überhaupt ohne Einfluss auf Familiengründung und Kinderzahl ist, was sowohl jeder vernünftigen theoretischen Beurteilung des Verhaltens der Menschen als auch jeder Erfahrung widersprechen würde. Die Richtigkeit einer solchen Behauptung würde voraussetzen, dass der Mensch bezüglich der Fortpflanzung überhaupt nur dem blinden Trieb gehorcht oder aber seine diesbezüglichen Entscheidungen nach Erwägungen richtet, die ihm seiner Natur nach weit ferner liegen als solche wirtschaftlicher Natur. Wenn auch nicht behauptet werden kann, dass die Möglichkeit des Unterhalts und der Aufziehung von Kindern unter Beibehaltung des einmal erreichten Lebensstandards der einzige Faktor ist, der das tatsächliche Fortpflanzungsstreben in seiner aktuellen Grösse bestimmt, so ist doch ebenso gewiss, dass sie einen unter andern, und zwar einen sehr massgebenden Faktor darstellt. Deshalb wird hauptsächlich die Höhe der Zulagen von entscheidender Bedeutung sein für ihre Auswirkungen im Sinne einer Vermehrung der Bevölkerung. Wenn sie nicht einen bedeutenden Teil der Kosten der Kindererhaltung und Erziehung ausmachen, wird die Auswirkung nicht von Bedeutung sein; sie wird um so grösser sein, einen je grösseren Teil sie von diesen Kosten ausmachen.

b. Die Frage der bundesrechtlichen Regelung.

Wie im dritten Teil ausgeführt wurde, werden vom Bund und von Kantonen und Gemeinden an das Personal, von einigen kommunalen Gemeinwesen an minderbemittelte Bevölkerungskreise und von einer Reihe von Ausgleichskassen und Einzelbetrieben der Privatwirtschaft an Arbeiter und Angestellte Familienzulagen ausgerichtet. In zwei Kantonen wurden die Familienzulagen durch Gesetz verallgemeinert, in andern Kantonen sind Bestrebungen im Gange, die ebenfalls eine Verallgemeinerung zum Ziele haben. Zwei Kantone haben die Zugehörigkeit zu einer Familienzulagen-Ausgleichskasse für bestimmte Berufe oder für die Übernehmer von öffentlichen Arbeiten als obligatorisch erklärt.

Durch diese verschiedenen Massnahmen kommt nun aber nur ein kleiner Teil der Lohnempfänger in den Genuss von Familienzulagen. Der grösste Teil gerade der wirtschaftlich schwächsten Schichten wird durch die bestehenden Einrichtungen nicht erfasst.

Die Darstellung der heutigen wirtschaftlichen Lage der Familie hat aber andererseits gezeigt, dass wirtschaftliche Hilfe zum mindesten für die untern Einkommenskategorien notwendig ist und am geeignetsten durch eine Erhöhung des Familieneinkommens durch Familienzulagen erfolgt.

So erhebt sich die Frage, in welcher Weise eine Verallgemeinerung der Familienzulagen erreicht werden könnte. Ist es notwendig, dass der Bund hier zur Mitwirkung ermächtigt und verpflichtet wird?

aa. So wünschenswert es erschiene, dass man die weitere Entwicklung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen der Initiative der Privatwirtschaft und der Kantone überlassen und von einer Mitwirkung des Bundes absehen könnte, so unwahrscheinlich ist es, dass diese Entwicklung in absehbarer Zeit wirklich zu der gewünschten Verallgemeinerung führen würde. Berechnungen über die finanzielle Bedeutung einer Verallgemeinerung der Ausrichtung von Familienzulagen beweisen, welche enormen Anstrengungen von seiten der Privatwirtschaft und der Kantone es noch bedürfte, bis die Ausrichtung von Familienzulagen an alle, die ihrer bedürfen, erreicht wäre. Wollte sich der Bund nur zuwartend verhalten, dann würde es wohl noch lange bei diesem Zustande, dass nur ein Teil der Familienväter solche Zulagen beziehen kann, bleiben. Dieser jetzige Zustand aber ist, abgesehen davon, dass bei ihm nur ein Teil der Familien in den Genuss von Zulagen kommt und die andern sich benachteiligt fühlen und diese Ordnung als ungerecht empfinden müssen, auch noch aus verschiedenen andern Gründen auf die Dauer unbefriedigend.

α. Einmal wird dann, wenn einzelne Kantone das Zulagewesen verschieden regeln, es dazu kommen, dass Berufsgruppen, deren Betriebe in verschiedenen Kantonen liegen, verschiedenen Regelungen unterworfen werden, was für die Unternehmungen zu störenden Komplikationen in der Kostenberechnung führen müsste. Einzelne Betriebe, die nicht standortgebunden sind, könnten sich möglicherweise auch zur Abwanderung in andere Kantone veranlasst sehen. Auch müsste das für die betreffenden Berufsgruppen mit grosser Wahrscheinlichkeit zu Konkurrenzschwierigkeiten führen. So ist eine Regelung durch die Kantone wirtschaftspolitisch gesehen unbefriedigend.

β. Sodann sprechen gegen eine Normierung des Zulagewesens durch die Kantone auch siedlungspolitische Gründe. Bei der Verallgemeinerung der Zulagen durch einzelne Industriekantone ergäbe sich die politisch, kulturell und wirtschaftlich unerwünschte Folge, dass der Zuzug aus den Land- und Berggegenden in die Städte und die grösseren Industrieorte noch verstärkt und damit der Landflucht Vorschub geleistet würde. Einer solchen Entwicklung muss auf jeden Fall vorgebeugt werden.

γ. Schliesslich müsste, da die einzelnen Wirtschaftsgebiete nicht mit den Kantonsgrenzen zusammenfallen, die Verallgemeinerung der Zulagen durch einzelne Kantone zu einer vermehrten Zuwanderung von kinderreichen Familien in diese Kantone führen, was für diese Kantone eine finanzielle Mehrbelastung bedeuten könnte, die die Aufrechterhaltung des Zulagesystems zu

gefährden in der Lage wäre. Dieser Gefahr könnten diese Kantone nur dadurch entgegentreten, dass sie den Bezug von Familienzulagen von einer bestimmten längeren Dauer der Niederlassung auf ihrem Kantonsgebiet abhängig machten. So wird im Gesetz des Kantons Waadt vom 26. Mai 1943, das den Beitritt aller Arbeitgeber zu einer Familien-Ausgleichskasse obligatorisch erklärt, die Berechtigung zum Bezug der Zulagen auf Personen beschränkt, die seit wenigstens zehn Jahren im Kantonsgebiet niedergelassen sind. Die Ansetzung solcher Wartefristen aber hat nun etwas sehr Stossendes an sich und wird, wie die Erfahrung bereits bestätigt, von den Betroffenen auch nicht verstanden. Sie empfinden es als ungerecht, dass sie nur deswegen nicht dieselben Ansprüche haben sollen wie ihre Mitbürger, weil sie noch nicht sehr lange ansässig sind.

Diesen Inkonvenienzen einer Regelung durch die Kantone kann nur durch ein Eingreifen des Bundes abgeholfen werden. Der Bund wird dafür sorgen müssen, dass die Ausrichtung der Familienzulagen verallgemeinert wird und dass unerträgliche Ungleichheiten unterbleiben.

bb. Wir stehen damit vor einer Massnahme im Gebiete des Familienschutzes, die vom Bunde in Angriff genommen werden sollte, da andernfalls eine befriedigende Lösung nicht erwartet werden kann. Da der Bund aber nach dem geltenden Verfassungsrecht hiezu noch nicht zuständig ist, erweist es sich als notwendig, ihm durch einen neuen Verfassungsartikel die notwendige Kompetenz zu erteilen. Hierbei wird man dem Bunde ganz allgemein die Befugnis zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen zuschneiden müssen. Und ferner wird man ihm gleichzeitig auch die Möglichkeit geben müssen, die Ausrichtung von Familienzulagen bzw. den Beitritt zu Familienausgleichskassen obligatorisch zu erklären. Nur dann wird er die gewünschte Verallgemeinerung bewirken können.

Eine verfassungsmässige Verankerung des Obligatoriums drängt sich aus folgendem Grunde auf: Wird der Arbeitgeber zum Beitritt zu einer Familienausgleichskasse verpflichtet, dann wird er damit zur Leistung von bestimmten Beiträgen an diese Kasse verpflichtet. Fasst man nun diese Beiträge an die Familienausgleichskassen als Lohnzahlungen auf, da sie der Ausrichtung der Familienzulagen dienen, dann bedeutet die Verpflichtung zu solchen Leistungen eine vom Staate auferlegte Pflicht zu bestimmten Lohnzahlungen. Wo aber der Staat Lohnfragen verbindlich regelt, da regelt er dadurch indirekt auch die Preisgestaltung. Damit aber greift er in den freien Konkurrenzkampf ein und verletzt er die Handels- und Gewerbefreiheit. (Vgl. dazu z. B. Bundesbl. 1935. I, S. 312.) Da also jeder staatliche Eingriff in die Lohngestaltung indirekt eine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit bedeutet, ist er verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn die Verfassung ihn ausdrücklich vorsieht. So kann der Gesetzgeber, wenn man die Leistungen der Arbeitgeber an die Familienausgleichskassen als Lohnzahlungen auffasst, den Beitritt zu den Kassen und damit solche Leistungen nur dann obligatorisch erklären, wenn die Verfassung es ihm ausdrücklich erlaubt. Fasst man aber die obligatorischen Beiträge an die Familienausgleichskassen

nicht als Lohnzahlungen, sondern als Steuern auf, dann bedarf es, soll der Bundesgesetzgeber sie vorschreiben können, ebenfalls einer verfassungsmässigen Fundierung dieser Möglichkeit, weil andernfalls er nicht befugt wäre, diese neue Steuer einzuführen. Mag man also diese Beiträge an die Familienausgleichskassen rechtlich konstruieren wie man will, der Beitritt zu diesen Kassen, der sie im Gefolge hat, kann nur dann obligatorisch erklärt werden, wenn die Bundesverfassung es ausdrücklich vorsieht. Auch hier aber wird es angezeigt sein, den Bundesgesetzgeber zu ermächtigen, das Obligatorium entweder allgemein oder nur in beschränktem Masse einzuführen.

Unerlässlich ist es ferner, den Gesetzgeber schon in der Verfassungsbestimmung zu verpflichten, die bereits bestehenden Familienausgleichskassen zu berücksichtigen. Er soll sich nicht über die an sich begrüssenswerte Entwicklung auf dem Boden der Privatwirtschaft und der Kantone und der Gemeinden hinwegsetzen, sondern an sie anknüpfen und ihr Rechnung tragen.

cc. Eine vom Bunde vorgeschriebene Verallgemeinerung der Familienzulagen könnte nun aber in einzelnen Kantonen und in einzelnen Berufen auf finanzielle Schwierigkeiten stossen. Es werden kaum alle Kantone und alle Berufsgruppen in der Lage sein, den daraus entstehenden finanziellen Anforderungen nachzukommen. Soll die Massnahme nicht an diesen Schwierigkeiten scheitern, wird daher der Bund sich nicht mit einer gesetzlichen Regelung begnügen können, sondern er wird dort, wo es sich als notwendig erweist, auch hinsichtlich der Finanzierung die erforderlichen Vorkehren treffen müssen. Hierbei werden zwei Dinge unumgänglich sein:

α. Einmal wird der Bund dort, wo es dringend erscheint, mit eigenen Mitteln zu Hilfe kommen müssen. Die Befugnis, das zu tun, wird für den Bund in der allgemeinen Kompetenz zur «Gesetzgebung» auf diesem Gebiete eingeschlossen sein, wie das z. B. auch für die Kranken- und Unfallversicherung zutrifft, bei der Art. 34^{bis} BV lediglich von der «Gesetzgebung» des Bundes spricht; vgl. Burckhardt, Kommentar, S. 290.

β. Sodann aber wird der Bund die Möglichkeit haben müssen, für die Durchführung des sogenannten sekundären Ausgleichs zu sorgen. Dieser sekundäre Ausgleich hat die Aufgabe, einerseits die finanziellen Lasten weniger leistungsfähiger Gegenden mit jenen der finanziell stärkeren auszugleichen und andererseits einen Lastenausgleich zwischen solchen Berufsgruppen, die zahlreiche Personen, denen Zulagen zu gewähren sind, aufweisen, und solchen, bei denen diese Personen weniger zahlreich sind, herbeizuführen. Es wird z. B. die Belastung durch die Familienzulagen in der Metall- und Maschinenindustrie grösser sein, weil sie überwiegend männliches Personal beschäftigt, während die Textilindustrie z. B. geringer belastet sein wird, weil sie eine grössere Zahl von weiblichen Personen beschäftigt. So drängt sich ein sekundärer Ausgleich zwischen solchen unterschiedlich belasteten Berufsgruppen auf. Er erscheint auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten als gerechtfertigt. Die Befugnis zur Errichtung einer sogenannten Landesausgleichskasse, die diesen

sekundären Ausgleich durchzuführen berufen ist, muss dem Bunde durch eine besondere Verfassungsbestimmung erteilt werden, da andernfalls es unklar bliebe, ob er auch zu dieser über die Ordnung der primären Ausgleichskassen hinausgehenden Massnahme befugt wäre.

So kommen wir einstweilen zum Ergebnis, dass dem Bunde durch eine neue Verfassungsbestimmung die Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen gegeben und ihm gleichzeitig die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, den Beitritt zu solchen Kassen allgemein oder in beschränktem Masse obligatorisch zu erklären und eine Landesausgleichskasse für den sekundären Ausgleich zu errichten.

II. Das Steuerrecht.

Dem Steuergesetzgeber stehen für einen besondern Schutz der Familie in ihrer Gründung und ihrem Bestande im wesentlichen zwei Möglichkeiten zur Verfügung:

1. Die direkte Entlastung der Familie durch Steuererleichterungen.

Wo immer ein Gesetzgeber zur Einführung einer Steuer befugt ist, hat er ohne weiteres auch die Möglichkeit, der Familie dabei besondere Erleichterungen zu gewähren. Da in der Schweiz die Steuerhoheit grundsätzlich den Kantonen zusteht, ist es in erster Linie Sache der Kantone, auf diesem Gebiete der Familie besonders entgegenzukommen. Wir haben im dritten Teil festgestellt, dass die Kantone von dieser Möglichkeit bereits in mannigfaltiger Weise Gebrauch gemacht haben. Dabei ist die Entwicklung noch keineswegs abgeschlossen, sondern es besteht heute in den Kantonen allgemein die Tendenz, noch bedeutend weiter zu gehen. Wenn daneben auch der Bund aufgefördert wird, die Familie steuerrechtlich zu entlasten, dann ist zunächst hervorzuheben, dass auch der Bund bisher schon diesem Gedanken Rechnung trug, wo immer sich ihm Gelegenheit dazu bot: das ist ebenfalls im dritten Teil festgestellt worden. Auch er konnte das tun, ohne dass es in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen ist. Nun wäre es aber immerhin denkbar, den Grundsatz der besondern steuerrechtlichen Begünstigung der Familie in der Bundesverfassung niederzulegen, und zwar in einem doppelten Sinne:

a. Es wäre möglich, dass der Bund den Kantonen die Pflicht auferlegen würde, der Familie im kantonalen Steuerrecht besondere Erleichterungen zu gewähren. Das würde eine Verfassungsbestimmung voraussetzen, die entweder selbst diese Pflicht statuierte oder dann den Bundesgesetzgeber ermächtigte, sie den Kantonen aufzuerlegen. Die Aufnahme einer solchen Verfassungsbestimmung muss aber aus drei Gründen abgelehnt werden:

aa. Sie erscheint angesichts der Tatsache, dass die Kantone schon von sich aus das Postulat der steuerrechtlichen Begünstigung der Familie in hohem Masse erfüllen, überflüssig.

bb. Sie würde eine unannehmbare Einmischung der Bundesgewalt in die kantonale Souveränität bedeuten. Angesichts der Tatsache, dass die Kantone in ihrem Steuerrecht dem Familiengedanken von sich aus Rechnung tragen, drängt sich eine solche Einmischung des Bundes keineswegs auf, und sie würde unserer Maxime widersprechen, wonach der Bund nur dort die Kantone in ihrer Souveränität schmälern soll, wo es unumgänglich notwendig erscheint, wo eine Angelegenheit in Frage steht, die nur durch eine bundesrechtliche Normierung befriedigend gestaltet werden kann. Das ist hier nicht der Fall. Und es kann auch nicht damit zugunsten einer solchen verbindlichen Vorschrift an die Kantone argumentiert werden, dass man auf andere Bestimmungen der Bundesverfassung hinweist, durch die die Kantone bereits in ihrer Steuerhoheit durch den Bund beeinträchtigt werden, z. B. auf Art. 45, Absatz 6, oder auf Art. 46, Absatz 2, BV. Diese Bestimmungen stehen in engstem Zusammenhang mit der Gewährleistung der Niederlassungsfreiheit. Sie sollen dafür sorgen, dass die Freizügigkeit nicht durch eine steuerrechtliche Benachteiligung illusorisch werde. Sie dienen also indirekt der Sicherstellung eines durch die Bundesverfassung gewährleisteten Freiheitsrechts, so dass diese Eingriffe in die kantonale Steuerhoheit um der Verwirklichung von Bundesrecht willen notwendig erscheinen. Dasselbe trifft auf die steuerrechtliche Entlastung der Familie in keiner Weise zu. Hier kann und soll den Kantonen ihre Souveränität belassen werden.

cc. Es wäre angesichts der erheblichen Verschiedenheit der kantonalen Steuerrechte praktisch gar nicht möglich, von Bundes wegen vorzuschreiben, in welcher Art und Weise die Familie begünstigt werden müsse. Diese Begünstigung muss je nach dem in Frage stehenden Steuersystem ganz verschiedene Formen annehmen, so dass eine einheitliche bundesrechtliche Norm hierüber völlig undenkbar ist.

b. Es wäre möglich, durch eine neue Verfassungsbestimmung dem Bundesgesetzgeber die verfassungsmässige Pflicht aufzuerlegen, in seiner Steuergesetzgebung künftig regelmässig die Familie besonders zu berücksichtigen. Die Möglichkeit, es zu tun, hat zwar der Bundesgesetzgeber auch ohne eine solche Bestimmung, aber es würde ihm dadurch auch die Pflicht überbunden, es zu tun. Hiezu ist nun folgendes zu bemerken:

Wenn der Bund bisher schon die Familie in seinem Steuerrecht besonders berücksichtigte, so geschah es lediglich in Steuererlassen, die auf ausserordentlichen, nicht in der Bundesverfassung vorgesehenen Zuständigkeiten des Bundes beruhen. Bei jenen Steuern, die in der ordentlichen Zuständigkeitsordnung der Bundesverfassung fundiert sind, ist eine besondere Berücksichtigung der Familie praktisch nicht wohl denkbar. Solange nun aber der Bundesgesetzgeber auf Grund der ordentlichen Zuständigkeitsordnung der Bundesverfassung nicht zur Erhebung von Steuern legitimiert ist, bei denen eine besondere Berücksichtigung der Familie in Frage kommen kann, so lange ist es auch nicht sinnvoll, ihn in derselben Bundesverfassung zu verpflichten.

in seinem Steuerrecht der Familie besondere Erleichterungen zu gewähren. Ihn aber in der Bundesverfassung im Hinblick auf die Steuern, die auf einer andern, ausserordentlichen Zuständigkeitsordnung beruhen, zu einer besondern Berücksichtigung der Familie zu verpflichten, ist nicht nur rechtssystematisch gesehen sinnwidrig, sondern auch praktisch insofern ohne Bedeutung, als der Bundesgesetzgeber dort, wo er auf Grund der ausserordentlichen Zuständigkeitsordnung legiferiert, an die ordentliche Zuständigkeitsordnung der BV gar nicht gebunden ist und sich demgemäss über ein solches Gebot der BV hinwegsetzen könnte. So erscheint es zur Zeit nicht sinnvoll, in die Bundesverfassung eine solche Norm aufzunehmen.

2. Die Einführung der Ledigensteuer.

Die Erhebung einer Ledigensteuer dient insofern dem Schutze der Familie, als sie einerseits eine indirekte finanzielle Entlastung der Familie bedeutet, indem der von den Familien aufzubringende Gesamtsteuerbetrag eine Reduktion erfahren wird, und als sie andererseits die Ledigen anspornen soll, sich zu verheiraten. Sie soll die bestehenden Familien entlasten und die Neugründung von Familien fördern.

Auch hier sind in erster Linie die Kantone zuständig, das Postulat zu erfüllen, auf Grund ihrer allgemeinen Steuerhoheit. Auch hier aber wäre es denkbar, dass der Bund die Kantone verpflichten würde, eine solche Steuer einzuführen. Das würde wiederum einen Verfassungsartikel voraussetzen, der entweder diese Pflicht selbst begründete oder den Bundesgesetzgeber ermächtigte, es zu tun. Allein auch hier wurde eine solche bundesrechtliche Norm einen zu weitgehenden Eingriff in die kantonale Steuerhoheit bedeuten. Wiederum drängt sich eine bundesrechtliche Vorschrift keineswegs auf, und wiederum kann man sich nicht auf jene andern Vorschriften der Bundesverfassung über die Gestaltung des kantonalen Steuerrechts berufen. Es soll auch hier den Kantonen überlassen bleiben, ob sie dieses Institut einführen wollen oder nicht.

III. Das Sozialversicherungsrecht.

Hier werden einerseits Verbesserungen am bestehenden Sozialversicherungsrecht des Bundes gefordert, und andererseits wird die Einführung der sogenannten Mutterschaftsversicherung postuliert.

1. Was die Verbesserungen am geltenden Recht betrifft, so handelt es sich um Dinge, die durch eine Revision einfacher Gesetze verwirklicht werden können. Eine Verfassungsrevision ist nicht vorausgesetzt. So sind ohne Verfassungsrevision möglich:

- a. Die Ausdehnung der obligatorischen Unfallversicherung auf weitere Kreise, insbesondere auf die landwirtschaftlichen Dienstboten.

- b. Die Ausrichtung einer Hinterlassenenrente an Kinder bis zum zurückgelegten 18. oder 20. Lebensjahr statt nur bis zum 16. Lebensjahr, wie heute Art. 85 KUVG vorsieht.
- c. Die vermehrte Abstufung der Unfall- und Krankenversicherungsleistungen nach der Kinderzahl der Berechtigten. (Vgl. Familien-Mappe, V, S. 56.)
- d. Der Einbau periodischer Gesundheitskontrollen in das Krankenversicherungsrecht.
- e. Die Übernahme von Impfkosten durch die Krankenkassen.
- f. Die Erhöhung der Leistungen an Wöchnerinnen innerhalb der Krankenversicherung.
- g. Die Berücksichtigung der Familienzulagen bei der Berechnung der Arbeitslosenversicherungsleistungen. (Vgl. Familien-Mappe, IV, S. 15.)

2. Hinsichtlich der Einführung der sogenannten Mutterschaftsversicherung ist folgendes zu bemerken:

a. Der Bundesgesetzgeber hat im KUVG angeordnet, dass die anerkannten Krankenkassen für ihre Mitglieder das Wochenbett einer versicherten Krankheit gleichzustellen hätten (Art. 14 KUVG). Die Befugnis, diese Anordnung zu treffen, ist dem Bunde niemals bestritten worden, trotzdem das Wochenbett an sich keine Krankheit bedeutet, der Bund aber nur zur Einführung der «Krankenversicherung» kompetent ist. Man hatte diese Kompetenzerteilung seinerzeit so aufgefasst, dass diese Möglichkeit darin Platz haben sollte. Und so wäre der Bund heute auch befugt, die im KUVG für das Wochenbett vorgeschriebenen Leistungen zu erhöhen.

Wenn aber heute die «Einführung der Mutterschaftsversicherung» postuliert wird, dann ist damit etwas gemeint, was über diese in die Krankenversicherung eingebaute Wöchnerinnenversicherung weit hinausgeht und etwas grundsätzlich anderes bedeutet. Es wird daran gedacht, eine Versicherung zu schaffen, in der auch solche weiblichen Personen für den Fall der Mutterschaft versichert sein sollen, die nicht Mitglied einer Krankenkasse sind. Es wird ferner ins Auge gefasst, auch solche Personen zu Beiträgen an diese Versicherung zu verpflichten, die niemals in den Genuss der Versicherungsleistungen werden können, insbesondere auch ledige Männer jedes Alters. Und es ist von bestimmten Leistungen dieser Versicherung die Rede, die mit der Tatsache, dass das Wochenbett in verschiedener Beziehung einen krankheitsähnlichen Tatbestand darstellt, nichts mehr zu tun haben, sondern entweder dem Kinde zugute kommen oder sonst die Familie in dem betreffenden Zeitpunkt wirtschaftlich entlasten sollen. Schliesslich liegen dem Postulat der Mutterschaftsversicherung zum Teil auch andere Motive zugrunde als der Krankenversicherung, indem nicht nur gesundheitspolitische und sozialpolitische Gedanken massgebend sind, sondern auch bevölkerungspolitische. Man hat davon gesprochen, dass sie den Gebärwillen soll fördern helfen. Das gibt dieser Versicherung einen von der

Krankenversicherung erheblich abweichenden Aspekt. So handelt es sich um eine neue Art der Sozialversicherung.

b. Über die Wünschbarkeit der Errichtung einer solchen Mutterschaftsversicherung gehen nun die Meinungen heute kaum auseinander. Es erubrigt sich deshalb, auf die verschiedenen Argumente, die dafür sprechen, hier näher einzutreten. Wir verweisen hiezu beispielsweise auf Emma Steiger, Mutterschaftsversicherung, in «Pro Juventute», 1934, S. 325 ff.; Margarita Schwarzgagg, Der Ausbau der Mutterschaftsversicherung in der Schweiz, in «Gesundheit und Wohlfahrt», 1938, S. 143 ff.; W. Sulzer, Die Frau in der Arbeiterschutzgesetzgebung, in «Gesundheit und Wohlfahrt», 1941, S. 441 ff.; H. Zängerle, Mutterschaftsversicherung, in Krankenkassenkalender 1941, S. 93 ff.; Gisiger, Mutterschaftsversicherung und Krankenkassen, in Schweizerische Krankenkassenzeitung 1942; derselbe, Eine schweizerische Mutterschaftsversicherung, in «Pro Juventute», 1943, S. 255 ff.; Ed. Niederer, Mutterschaftsversicherung, 1943; Annie Leuch, Le problème de l'assurance-maternité en Suisse, in «Pro Juventute», 1943, S. 13 ff.

Was aber die Frage betrifft, ob es Sache des Bundes sein soll, auf diesem Gebiete tätig zu werden, so sprechen hiefür dieselben Gründe wie bei den andern grossen Sozialversicherungswerken. Hier geht es um eine Aufgabe, die schon in finanzieller Hinsicht von den Kantonen allein nicht befriedigend gelöst werden könnte. Der Bund wird hier mit seinen Mitteln helfen müssen. Das aber wird wie in andern Fällen auch hier dazu führen, dass der Bund zum mindesten einheitliche Bestimmungen wird aufstellen wollen, die eine richtige Verwendung seiner Mittel gewährleisten. So erscheint es wünschenswert, dass der Bund auf diesem Gebiete legiferiere.

c. Die Kompetenz hiezu ist ihm jedoch noch nicht gegeben. Ausdrücklich erwähnt ist die Kompetenz des Bundes, die Mutterschaftsversicherung einzuführen, in der Bundesverfassung nicht, und auch Art. 34^{bis} BV (Krankenversicherung) könnte nicht angerufen werden, da die Mutterschaftsversicherung im erwähnten Sinne über das hinausgeht, was Art. 34^{bis} BV mit der Krankenversicherung meint, insbesondere deswegen, weil auch Personen zu Beiträgen an die Versicherung verpflichtet werden sollen, die niemals in den Genuss von Versicherungsleistungen werden können. Ein solcher Beizug Dritter wird aus finanziellen Gründen notwendig sein. Diese besondere Art der Finanzierung muss aber in der Verfassung besonders verankert sein, so dass sich allein schon von hier aus die Notwendigkeit, eine neue Verfassungsbestimmung zu schaffen, ergibt. Die Belastung Dritter mit solchen Leistungen an eine Versicherung bedeutet nämlich rechtlich gesehen nicht mehr eine Versicherungsprämie, sondern eine Steuer, so dass der Bund sie nur dann einführen können, wenn ihn die Bundesverfassung ausdrücklich dazu ermächtigt. So bedarf es einer neuen Verfassungsnorm, die den Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Mutterschaftsversicherung ermächtigt und ihm die erwähnte Finanzierungsmöglichkeit gibt. Das wird den Bundesgesetzgeber jedoch nicht hindern, bei der Legiferierung über die Mutterschaftsversicherung

allenfalls organisatorisch an die bestehenden Krankenkassen anzuknüpfen.

d. Ausserdem müsste in einer neuen Verfassungsbestimmung auch vorgesehen werden, dass der Bundesgesetzgeber die finanziellen Leistungen des Bundes von der Bedingung abhängig machen kann, dass auch die Kantone angemessene Beiträge leisten, denn der Bund kann heute solche Lasten nicht mehr allein tragen. (Vgl. dazu unten, sechster Teil, A, II, 2.)

Schliesslich müsste auch hier dem Bunde die Möglichkeit gegeben werden, den Beitritt zur Versicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungskreise obligatorisch zu erklären.

IV. Das Fürsorgerecht.

1. Aus unsern Ausführungen im dritten Teil ergibt sich, dass die Fürsorgetätigkeit, die unmittelbaren Familienschutz bedeutet, fast ausnahmslos bei Kantonen, Gemeinden und privaten Institutionen liegt. Das wird auch in Zukunft so sein müssen. Es handelt sich hier um Dinge, bei denen es sich keineswegs aufdrängt, den Bund zu ermächtigen und zu verpflichten, tätig zu werden. Eine Verfassungsrevision, die dem Bund auf diesem Gebiete neue Aufgaben überbinden wollte, wäre daher abzulehnen. All das kann Sache der Kantone, der Gemeinden und der privaten Organisationen bleiben. Ihnen ist daher insbesondere eine allfällige Verwirklichung folgender Postulate zu überlassen:

- a. Die Errichtung staatlicher Eheberatungsstellen und die staatliche Unterstützung privater Eheberatungsstellen. (Vgl. dazu z. B. Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1941, S. 94 ff.; Strebel, a. a. O., S. 103.)
- b. Die Gewährung von Ehestandsdarlehen, Ehegründungszuschüssen und Aussteuerbeihilfen.
- c. Die Errichtung und die Unterstützung von Beratungsstellen für schwangere Frauen. (Vgl. z. B. G. Haemmerli-Schindler, Familienschutz durch Mütterhilfe, S. 16 f.)
- d. Die Errichtung und die Unterstützung von Mütterberatungsstellen.
- e. Die Einführung der unentgeltlichen Geburtshilfe.
- f. Die Ausrichtung eines staatlichen Beitrages bei der Geburt.
- g. Der Ausbau der Säuglingspflege.
- h. Die bessere Berücksichtigung der Familie in der Armenpflege.
- i. Die Förderung der erbhygienischen Aufklärung der Bevölkerung. (Vgl. dazu z. B. H. W. Maier, Bekämpfung der Erbkrankheiten, besonders auf psychiatrischem Gebiet, in Gesundheit und Wohlfahrt, 1934, S. 421; C. Brugger, Erbkrankheiten und ihre Bekämpfung, 1939, S. 107 ff.; derselbe, Mit welchen Mitteln kann die Erbgesundheitspflege in der Schweiz gefördert werden? in Gesundheit und Wohlfahrt, 1938, S. 33 ff.)

2. Etwas anderes gilt für die Fürsorgetätigkeit auf dem Gebiete des Wohnungs- und Siedlungswesens. Es ist nicht zu bestreiten, dass diesem Sektor der Fürsorgetätigkeit für die Familie heutzutage eine hervorragende Bedeutung zukommt. Nach welchen Richtungen hin das Gemeinwesen auf diesem Gebiete in vermehrtem Masse tätig werden sollte, geht aus den Darlegungen von E. Klöti, Beilage, S. 1125 ff., hervor. Auch hier soll nun gewiss das Hauptgewicht nach wie vor bei den Kantonen und den Gemeinden liegen. Aber hier drängt sich nun doch angesichts der Bedeutung und des Umfanges der Aufgabe eine Mitwirkung des Bundes auf. «In den meisten Kantonen haben sich Staat und Gemeinden bisher — abgesehen von der Kriegszeit — nicht mit dem Wohnungsproblem befasst, teils weil die Unvollkommenheiten des heutigen Zustandes nicht stark in Erscheinung getreten sind, vor allem aber auch, weil man aus liberaler Überlieferung dem «freien Spiel der Kräfte» seinen Lauf liess und lediglich die Folgen ungenügender Wohnungsverhältnisse bekämpfte. Die meisten Kantone und Gemeinden scheuten auch wegen der Kosten vor der neuen Aufgabe zurück. Es ist daher notwendig, dass der Bund sein Interesse an der Wohnungsfrage positiv bekundet und den Impuls zu ihrer Lösung gibt.» (Klöti, Beilage, S. 1141.)

Hiezu fehlt nun aber dem Bunde einstweilen die verfassungsmässige Kompetenz. Es ist daher die Aufnahme einer neuen Bestimmung in die Bundesverfassung, die dem Bunde Kompetenzen auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens gibt, zu befürworten. Dabei wird man aber darauf achten müssen, dass die Befugnisse der Kantone auf diesem Sektor nicht mehr tangiert werden, als es unbedingt notwendig erscheint.

3. Wenn sodann im Sinne eines mittelbaren Familienschutzes Reformen in der Soldatenfürsorge, insbesondere in der Militärversicherung, sowie die weitere Ausgestaltung und Förderung der Berufsberatung gefordert werden, dann ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht zu sagen, dass sich hiefür die Aufnahme einer neuen Bestimmung in die Bundesverfassung erübrigt. Diese Postulate können durch Revision einfacher Gesetze verwirklicht werden, einerseits der Gesetze über die Militärversicherung und anderseits des Gesetzes über die berufliche Ausbildung. In diesem letztern hat man gestützt auf Art. 34^{ter} BV auch die Förderung der Berufsberatung vorgesehen. (Vgl. Art. 50, lit. f, und Verordnung I, Art. 59.) Hierin könnte noch weiter gegangen werden, ohne dass es einer neuen Verfassungsbestimmung bedürfte.

V. Das Schulrecht.

Hier sind heute folgende Postulate in Betracht zu ziehen:

1. Ausbau der Massnahmen auf dem Gebiete der Schulhygiene. Es ist selbstverständlich, dass die Durchführung schulhygienischer Massnahmen in erster Linie Sache der Kantone als der Träger der Schulhoheit ist und es auch weiterhin bleiben muss. Wenn gefordert wird, dass auch der Bund hier tätig werden und den Kantonen bestimmte Vorkehren befehlen sollte, dann ist

zu sagen, dass er hiezu verfassungsmässig bereits insofern kompetent ist, als er gemäss Art. 69 BV gesetzliche Bestimmungen zur Bekämpfung übertragbarer oder stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten erlassen kann. Hiebei darf es sich allerdings nicht um eine Förderung der Gesundheit im allgemeinen handeln, sondern es muss immer eine dieser in Art. 69 gemeinten Krankheiten in Frage stehen. Wenn das der Fall ist, kann der Bund aber gestützt auf diesen Artikel auch in schulhygienischer Hinsicht legiferieren; vgl. dazu Burckhardt, Kommentar, S. 615. Angesichts dieser Tatsache, dass der Bund schon jetzt kompetent ist, in weitgehendem Masse schulhygienische Bestimmungen aufzustellen, dass aber im übrigen es nahe liegt, dieses Gebiet wie bis anhin den Kantonen zu überlassen, erübrigt es sich, dem Bunde neue verfassungsrechtliche Kompetenzen zu geben.

2. Ausbau der sozialen Leistungen innerhalb des Schulwesens. Hier sollte die weitere Entwicklung ebenfalls den Kantonen überlassen werden. Massnahmen des Bundes drängen sich nicht auf und sind auch aus finanziellen Gründen nicht zu befürworten.

3. Schuldgeldbefreiungen für Kinder aus kinderreichen Familien an höheren Lehranstalten.

Auch diese Frage muss richtigerweise demjenigen Staatswesen überlassen bleiben, das die betreffende Schulanstalt führt. Eine Einmischung des Bundes erschiene als ungebührlicher Eingriff in die kantonale Schulhoheit.

4. Ausrichtung vermehrter Stipendien für den Besuch höherer Lehranstalten.

Auch da sind neue Verpflichtungen des Bundes abzulehnen, aus finanziellen Gründen.

5. Einführung des obligatorischen hauswirtschaftlichen Unterrichts.

Der Bund hat durch die der hauswirtschaftlichen Ausbildung bisher schon gewährte Förderung bekundet, dass er dieser für die Familie so wichtigen Institution sein volles Interesse entgegenbringt. So weit zu gehen, den Kantonen die Einführung eines Obligatoriums vorzuschreiben, wäre aber wohl wiederum eine Einmischung in die kantonale Souveränität, die sich nicht aufdrängt. Auch hier liegt es für den Bund nahe, sich des Eingriffs in eine Sache, die sich in den Kantonen in voller Entwicklung befindet, zu enthalten.

6. Einbau der erbhhygienischen Erziehung in den Unterricht auf allen Schulstufen.

Da es hier um eine Aufgabe geht, die im Zusammenhang mit der Gesamtplanung des Schulunterrichts gelöst werden muss, muss auch sie den Trägern der Schulhoheit überlassen werden. Eine Mitwirkung des Bundes erscheint nicht erforderlich.

So ergibt sich, dass im Hinblick auf das Schulwesen eine Verfassungsrevision nicht befürwortet werden kann.

VI. Das Transportrecht.

Wenn gefordert wird, dass auf dem Gebiete des Tarifwesens der Schweizerischen Bundesbahnen der Familie weitergehende Erleichterungen gewährt werden sollten, dann bedarf es zur Verwirklichung dieses Postulates keiner Verfassungsrevision. Solchen Wünschen könnte durch Revision des Bundesgesetzes von 1901 betreffend das Tarifwesen der Schweizerischen Bundesbahnen und der darauf basierenden weiteren Erlasse entsprochen werden.

VII. Das Zollrecht.

Hier wird unter dem Titel des Familienschutzes verlangt, dass der Gesetzgeber dem in Art. 29, lit. b, BV niedergelegten Grundsatz, dass im Zolltarif die zum nötigen Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände möglichst gering zu taxieren sind, vermehrte Beachtung schenken solle. So postulierte beispielsweise der Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter in einer Eingabe an die Bundesversammlung vom 12. März 1942 unter anderem, «es sei der Bundesrat einzuladen, die Lebensmittelzölle abzubauen und damit Art. 29, Ziff. 1, lit. b, der BV wieder zur vollen Geltung zu bringen; insbesondere seien der Getreidezoll und die Zuschläge auf Öl und Fett sofort aufzuheben. Zu berücksichtigen seien die Interessen der Landwirtschaft.» Offensichtlich wird somit lediglich eine bessere Anwendung einer bestehenden Verfassungsbestimmung gefordert. Eine Verfassungsrevision steht nicht in Frage.

VIII. Das Polizeirecht.

1. Die Gewerbepolizei.

Auf gewerbepolizeilichem Gebiet werden unter dem Titel des Familienschutzes folgende Forderungen erhoben:

a. Massnahmen auf dem Gebiete der Abzahlungsgeschäfte.

Die Erfahrung lehrt, dass die Möglichkeit, Abzahlungsgeschäfte abzuschliessen, für die Familie oft zum Verhängnis wird. Es liegt daher im Sinne des Schutzes der Familie, wenn dieser Erscheinung von Staates wegen besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Wir verweisen für die einzelnen Massnahmen, die heute vorgeschlagen werden, sowie für ihre nähere Begründung auf die Eingabe der Schweizerischen Familienschutzkommission an das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17. Juni 1943, abgedruckt in Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1943, S. 252 ff.; Hedda Fredenhagen, Das Kaufen auf Abzahlung, 1941; G. Haemmerli-Schindler, Familienschutz durch Mütterhilfe, S. 15 f.

Da eine Neuregelung durch den Bund postuliert wird, ist zu prüfen, ob er dafür die verfassungsrechtliche Möglichkeit bereits besitzt oder ob bei einer Bejahung der Forderungen die verfassungsrechtliche Basis erst geschaffen werden müsste. Hiebei ist folgendes in Betracht zu ziehen:

aa. Soweit es sich bei den erstrebten Neuerungen um Dinge zivilrechtlicher und betriebsrechtlicher Natur, eventuell auch strafrechtlicher Natur handelt, ist die Kompetenz des Bundes ohne weiteres gegeben.

bb. Soweit aber gewerbepolizeiliche Massnahmen in Frage stehen, erhebt sich die Frage, ob sie auf die gewerbepolizeilichen Kompetenzen, die dem Bunde durch Art. 34^{ter} BV verliehen werden, gestützt werden könnten. Diese Frage ist zu bejahen. Unter den Begriff des «Gewerbes» im Sinne des Art. 34^{ter} fällt auch der Handel; vgl. Burckhardt, Kommentar, S. 294. Der Bund erscheint also befugt, den Handel, der in der Form des Abzahlungsgeschäftes betrieben wird, insoweit zu regeln, als es um den Schutz von Treu und Glauben im Verkehr geht. (Vgl. dazu z. B. BGE 59, I, 111 ff.)

cc. Nun handelt es sich aber bei den heutigen Postulaten teilweise um Dinge, die über gewerbepolizeiliche Normen hinausgehen und sich als wirtschaftspolitische Vorkehren im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Handels- und Gewerbefreiheit charakterisieren, so dass sich die Frage erhebt, ob der Bund auch hiezu zuständig wäre. Es stellt sich mit andern Worten die Frage, ob der Bundesgesetzgeber mit seiner Legiferierung auf Grund von Art. 34^{ter} BV die Handels- und Gewerbefreiheit im Sinne des Art. 31 BV verletzen darf oder daran gebunden ist, also eine Frage, die seit jeher umstritten war; vgl. Burckhardt, Kommentar, S. 295. Die Praxis hat sich bisher auf den Standpunkt gestellt, dass der Bundesgesetzgeber bei Art. 34^{ter} an Art. 31 BV nicht gebunden sei. Man hatte seinerzeit vor allem auch an sozialpolitische Massnahmen gedacht, die sich nicht immer ohne Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit verwirklichen lassen. Wenn man sich nun aber vergegenwärtigt, was man bei Art. 34^{ter} ursprünglich im Auge hatte, dann erheben sich doch schwerwiegende Bedenken dagegen, dass der Bundesgesetzgeber auf Grund dieses Artikels jede wirtschaftspolitische Massnahme überhaupt sollte treffen dürfen. So war es sicherlich nicht gemeint; denn das würde bedeuten, dass der Bundesgesetzgeber auf Grund dieses Artikels mit der Zeit die Handels- und Gewerbefreiheit überhaupt aus den Angeln heben könnte. Es kann vernünftigerweise nicht der Sinn einer Gewährleistung der Handels- und Gewerbefreiheit «im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft» durch die Bundesverfassung sein, dass nur die Kantone an sie gebunden sein sollen, der Bund selbst aber nicht. So weit käme man aber, wenn man annehmen wollte, dass Art. 34^{ter} dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit gäbe, sich über den Grundsatz des Art. 31 BV in jeder Hinsicht hinwegzusetzen. So kann z. B. der Bemerkung Burckhardts, Kommentar, S. 295, dass die Handels- und Gewerbefreiheit auf ihrem wichtigsten Gebiete für den Bundesgesetzgeber infolge des Art. 34^{ter} nicht mehr gelte, so allgemein nicht zugestimmt werden. Soweit vielmehr einzelne wirtschaftliche Massnahmen über die Gedanken hinausgehen, aus denen der Art. 34^{ter} hervorgegangen war, haben sie innerhalb dieses Artikels keinen Platz.

Das trifft aber für die Massnahmen zu, durch die auf dem Gebiete des Abzahlungshandels der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit über-

haupt beseitigt würde, sei es, dass man versuchte, die Abzahlungsgeschäfte allgemein oder für einzelne Artikel überhaupt zu verbieten, sei es, dass man in die Preisgestaltung eingriffe, sei es endlich, dass man die Handelsgeschäfte einer «Ausgleichsteuer» unterstellte; vgl. z. B. BGE 61, I, 321. Für solche Massnahmen würden dem Bunde die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten fehlen. Er hat sich angesichts des geltenden Verfassungsrechts auf diesem Gebiete auf gewerbepolizeiliche Anordnungen zu beschränken.

dd. Solche polizeilichen Massnahmen scheinen uns nun aber für heute zu genügen. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, damit entscheidende Verbesserungen zu bewirken, und es besteht bei aller Anerkennung der Tatsache, dass auf diesem Gebiete etwas geschehen muss, kein Anlass, die Handels- und Gewerbefreiheit zu beschränken. Es kann daher von einer Erweiterung der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten des Bundes hier abgesehen werden.

Eine Vorlage betreffend Neuregelung des Abzahlungsgeschäftes befindet sich bereits in Vorbereitung.

b. Regelung der Heiratsvermittlung.

Auch die Heiratsvermittlung erscheint als «Gewerbe» im Sinne des Art. 34^{ter} BV. Der Bund wäre also befugt, auf diesem Gebiete polizeiliche Vorschriften zu erlassen. Hingegen wird es sich kaum als notwendig und wünschenswert erweisen, dass er von dieser Möglichkeit Gebrauch macht. Es besteht nicht in allen Kantonen ein Bedürfnis nach rechtlicher Normierung der Heiratsvermittlung, und so ist es angezeigt, die Regelung denjenigen Kantonen zu überlassen, die sie für notwendig erachten.

2. Die Sittenpolizei.

Auf sittenpolizeilichem Gebiet wird verlangt, dass der Staat in vermehrtem Masse gegen Erscheinungen auf dem Gebiete der Literatur, des Theaters und des Films, die die Familiengesinnung zersetzen, einschreite. Solchen Begehren kann eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden. Die Grenze zwischen Unerträglichem und Erträglichem zu ziehen, hält jedoch schwer. Was die Kompetenzfrage betrifft, so ist der Bund auf diesem Gebiete einstweilen nicht zuständig. Ihn durch eine neue Verfassungsbestimmung zuständig zu erklären, drängt sich aber auch hier nicht auf. Es ist nicht einzusehen, warum die polizeilichen Massnahmen auch da nicht weiterhin Sache der Kantone verbleiben sollen. Zudem ist es auch deshalb angezeigt, diesen Gegenstand den Kantonen zu überlassen, weil auch hier die Ansichten in der Bevölkerung auseinandergehen, so dass es wünschenswert erscheint, dass die Massnahmen an den einzelnen Orten den dort vorherrschenden Anschauungen angepasst werden können.

3. Die Gesundheitspolizei.

Wenn vom Bunde verlangt wird, dass er eine vermehrte Tätigkeit zur Bekämpfung derjenigen Krankheiten entfalte, die in besonders hohem Masse Familie und Familienleben gefährden und beeinträchtigen, dann ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht festzustellen, dass er hiezu gemäss Art. 69 BV sehr umfassende Kompetenzen bereits besitzt. Wie weit der Rahmen dieses Artikels gespannt ist, geht aus den Ausführungen Burckhardts dazu hervor; siehe Kommentar, S. 613 ff. Angesichts dieser bereits bestehenden weitgehenden Möglichkeiten des Bundesgesetzgebers kann von einer Erweiterung seiner Kompetenzen zur Zeit abgesehen werden, so dass die Aufnahme einer neuen Verfassungsbestimmung nicht angezeigt ist.

D. Das Betreibungsrecht.

Dass ein Ausbau der dem Schutze der Familie dienenden Bestimmungen im Schuldbetreibungsrecht vom Bundesgesetzgeber auf Grund seiner bestehenden Kompetenzen ohne weiteres vorgenommen werden könnte, ohne dass neue verfassungsrechtliche Voraussetzungen geschaffen werden müssten, bedarf keiner weitem Ausführungen.

* * *

Die vorstehenden Erwägungen führen zum Ergebnis, dass sich die heutigen Postulate zum Familienschutz zu einem grossen Teile ohne Revision der Bundesverfassung werden verwirklichen lassen. Die Aufnahme neuer Bestimmungen in die Bundesverfassung drängt sich nur hinsichtlich drei verschiedener Massnahmen auf: hinsichtlich der Verallgemeinerung der Ausrichtung von Familienzulagen, der Errichtung der Mutterschaftsversicherung und der Förderung des Wohnungs- und Siedlungsbauwes zugunsten kinderreicher Familien. Auf diesen Gebieten ist es angezeigt, dem Bunde durch neue Verfassungsbestimmungen die erforderlichen Kompetenzen zu erteilen. Ihn in weitergehendem Masse zu Vorkehren zum Schutze der Familie zu ermächtigen und zu verpflichten, muss aus den erwähnten Gründen abgelehnt werden.

Unter diesen Gesichtspunkten wird im sechsten Teil der vorliegende Initiativtext kritisch zu würdigen sein. Vorerst aber ist kurz zu sehen, wie die neuesten Familienschutzbestrebungen in der Schweiz zu dieser Volksinitiative geführt haben.

Fünfter Teil.

Die Entwicklung der Familienschutzbestrebungen in der Schweiz.

A. Die Studientagung «Der wirtschaftliche Schutz der Familie», 1931.

Von der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik wurde im Jahre 1931 eine Studientagung durchgeführt, die sich eingehend mit den Fragen des wirtschaftlichen Familienschutzes beschäftigte. Die Tagung fand am 21. und 22. November in Zürich statt, unter dem Ehrenvorsitz von Bundesrat Schult Hess, dem damaligen Vorsteher des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, und war von über 500 Frauen und Männern aus den verschiedensten Landesgegenden und Bevölkerungsschichten besucht. Zur Mitwirkung an der Tagung waren alle grösseren schweizerischen Berufsverbände, Standesvereine und gemeinnützigen Organisationen eingeladen worden.

In dem Einladungsschreiben zur Tagung hiess es u. a.: «Die Abhaltung einer solchen Veranstaltung geht auf die Anregung aus verschiedenen Kreisen zurück. In der Tat: immer deutlicher zeigt es sich, dass der Bestand der Familie durch die Zeitverhältnisse zunehmend gefährdet wird. Wohl fehlt es nicht an ernsthaften Bemühungen einsichtiger Männer und Frauen, um den mannigfachen Gefahren zu begegnen sowie da und dort bereits eingetretenen Übelständen abzuwehren. Allein, bei diesen Bestrebungen, die schon viel Gutes schufen, ist vielleicht zu wenig beachtet worden, dass das Problem nicht nur sittlicher und soziologischer Natur ist, sondern dass es auch ein starkes wirtschaftliches Gepräge hat. Und doch bedeutet eine feste wirtschaftliche Grundlage eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Erhaltung der Familiengemeinschaft und die Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben. Der Fortbestand der Familie aber, die Förderung und Stärkung des Familiensinnes, ist eine staatspolitische, kulturelle und sozialetische Notwendigkeit.»

«So schien der Zeitpunkt gekommen, um auch die wirtschaftliche Seite des Familienproblems, nicht zuletzt soweit es die Verhältnisse kinderreicher Familien betrifft, in den Vordergrund des Interesses zu rücken und durch Abhaltung einer grossen Tagung auf neutralem Boden zu diskutieren.»

Das Programm der Tagung war so aufgestellt, dass unter dem Titel «Die Familie als Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft» in einer Reihe von Referaten die bestehenden Verhältnisse und Zusammenhänge geschildert wurden, während in einem zweiten Teil «Probleme des wirtschaftlichen Familienschutzes» eine mehr kritische Auseinandersetzung mit den einzelnen Fragen erfolgte und zu ergreifende Massnahmen erörtert wurden. Es kamen unter anderen folgende Probleme zur Sprache: Familienzulagen aus öffentlichen und privaten Mitteln, Kreditbeschaffung für Unbemittelte als Massnahmen der Einkommensvermehrung für die Familie; verbilligte Wohnungsbeschaffung, Steuererleichterungen.

terungen, Jugendhilfe als Massnahmen zur Verminderung der Familienausgaben. In weiteren Referaten wurden speziell Fragen der kinderreichen Familie behandelt, der Schwangernhilfe, der Förderung der hauswirtschaftlichen Ausbildung, des Ausbaus von Arbeitsrecht und Arbeitsnachweis und der Frauenerwerbsarbeit.

Im Zusammenhang mit der gegenwärtig in den Mittelpunkt einer Familienpolitik gestellten Frage der Familienzulagen ist es interessant, die damalige Stellungnahme der Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die an dieser Tagung zu Worte kamen, zum Problem der Familienzulagen anzuführen.

Der Vertreter des Zentralverbandes Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen führte aus, dass Erwägungen und Bedenken verschiedener Art die überwiegende Mehrheit der schweizerischen Arbeitgeberschaft bisher davon abgehalten hätten, der Einführung von Familienzulagen näherzutreten. Befürchtet wurde einmal eine Durchbrechung des Leistungslohnes und damit eine Gefährdung der Qualitätsarbeit. Weiter wurde geltend gemacht, dass es der schweizerischen Privatwirtschaft mit ihren verhältnismässig hohen Löhnen zur Zeit nicht möglich sei, ohne einen gewissen Ausgleich den verheirateten Arbeitern Zulagen zu gewähren. Höchstens eine kleine Minderheit von Unternehmungen würde in der Lage sein, die Mehraufwendungen auf sich zu nehmen, ohne entweder die Löhne der Ledigen entsprechend zu reduzieren oder die Preise der Erzeugnisse zu erhöhen. Die Möglichkeit, die bestehenden Schwierigkeiten der Ausrichtung von Zulagen durch Ausgleichskassen zu überwinden, wurde damit angetönt. Eine vorübergehende Berechtigung der Zulagen wurde eingeräumt «für besondere Zeitumstände, wie wir solche in unserem Lande während des Krieges und unmittelbar nachher durchmachten, wo infolge von Zufuhrschwierigkeiten eine Teuerung herrschte, die in keinem richtigen Verhältnis zur wirtschaftlichen Lage stand und der deshalb das allgemeine Lohnniveau nicht genügend angepasst werden konnte.»

Die Gefahren, die mit der Ausrichtung von Familienzulagen durch einzelne Betriebe verbunden sind, wurden vom Vertreter des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes hervorgehoben. Er äusserte aber auch Bedenken gegen das System der Ausgleichskassen, die den Arbeiter in seiner Freizügigkeit und in seinem wirtschaftlichen Kampf hemmten. Der verheiratete Arbeiter sei gegenüber dem Ledigen ohnehin schon benachteiligt, da er nicht mehr so beweglich ist und seine Arbeitsstelle nicht mehr an jedem beliebigen Ort aufsuchen kann. Als einzige Form der Familienzulagen, die für die Gewerkschaften überhaupt diskutierbar sei, wurden die Familienzulagen aus öffentlichen Mitteln bezeichnet, während alle anderen Formen entschieden bekämpft werden müssten. Aber auch von den staatlichen Familienzulagen wird ein Druck auf das Lohnniveau befürchtet.

Diese Einwände wurden vom Vertreter des Christlichsozialen Gewerkschaftsbundes als nicht ausschlaggebend betrachtet; wenn die Anpassung des Einkommens an die Familienlasten auf dem Wege der allgemeinen Lohngestal-

tung nicht möglich sei, dann müssten aussergewöhnliche Wege beschritten werden, eben die Einführung der Familienzulagen. Im gleichen Sinne hatte sich schon 1925 der Schweizerische Evangelischsoziale Kongress für die Familienzulagen ausgesprochen, und der Schweizerische Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter hat diese Forderung seither immer vertreten.

Als Abschluss der Tagung wurde eine Resolution gefasst, in der gesagt wurde, die von der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik einberufene Studientagung «Der wirtschaftliche Schutz der Familie», . . . stelle einmütig fest, dass eine feste wirtschaftliche Grundlage eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Erhaltung der Familiengemeinschaft und die Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben bilde. «In der festen Überzeugung, dass der Fortbestand der Familie, die Förderung und Stärkung des Familiensinnes eine staatspolitische, kulturelle und sozialethische Notwendigkeit bildet, fordert sie jedermann auf, nach besten Kräften das Seinige beizutragen, um den Gedanken des wirtschaftlichen Familienschutzes und damit das Wohl des Volksganzen wirksam zu fördern. Insbesondere beauftragt sie den vorbereitenden Ausschuss, die sich aus der Tagung ergebenden Arbeiten weiter zu führen und alles zu tun, was einer Verwirklichung der auf die ökonomische Sicherung der Familie gerichteten Bestrebungen dienen kann.»

Das Zentralsekretariat der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft hatte sich zur Weiterverfolgung der Anregungen bereit erklärt und gründete im Anschluss an die Studientagung eine Familienschutzkommission, der Vertreter der verschiedensten Richtungen angehören. Diese Kommission stellte ein Programm für eine umfassende Familienhilfe auf und nahm zu allen die Familie betreffenden Fragen Stellung. Vor allem die Forderung nach Einführung der Familienzulagen wurde von der Familienschutzkommission nachdrücklich vertreten, so in einer Eingabe vom Frühjahr 1937 an den Bundesrat, die Kantonsregierungen, einige grössere Gemeinden und an die Spitzenverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Neben den westschweizerischen Ligen «Pro Familia», die bald nach dem ersten Weltkrieg entstanden und ebenfalls für den Schutz der Familie und die Einführung der Familienzulagen eintraten, entstanden auch einige deutschschweizerische Selbsthilfeorganisationen von Elternvereinigungen, so der «Bund kinderreicher Familien der Schweiz» und in neuester Zeit der «Eidgenössische Verband für die Familie».

Hatte die Studientagung vom November 1931 in Zürich vor allem die wirtschaftliche Seite des Familienschutzes betont, so trat nun immer mehr auch das bevölkerungspolitische Moment in den Vordergrund, so im Vortrag von Bundesrat Etter an der Generalversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft 1938, über den «Geburtenrückgang als nationales Problem».

Die mit dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges einsetzende Teuerung traf vor allem die Familien und liess Massnahmen dagegen als notwendig er-

scheinen. Die Einführung der Lohnausgleichskassen für die Wehrmänner gab dem Gedanken der Familienzulagen neuen Auftrieb, und es meldeten sich bald Stimmen, welche die Einrichtung der Lohn- und Verdienstersatzordnung nach Beendigung des Aktivdienstes für ein Familienzulagensystem beibehalten wollten.

B. Die I. Schweizerische Bevölkerungs- und Familienschutzkonferenz, 1940.

Die Konferenz tagte auf Einladung des eidgenössischen Departements des Innern am 27. Oktober und am 6. Dezember 1940 in Bern. Eingeladen und vertreten waren das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, das eidgenössische Kriegsfürsorgeamt, die Kantonsregierungen, die Spitzenverbände der wirtschaftlichen und kulturellen Vereinigungen und die Familienschutzorganisationen. Bundesrat Etter bezeichnete anlässlich der Eröffnung als Zweck der Konferenz die Beratung der Folgerungen, die sich aus der Bevölkerungslage des Landes ergeben. Das Hauptgewicht wurde auf die Aussprache gelegt, von der Anregungen und Vorschläge erwartet wurden, was zum Schutze der Familie und zur Wiederherstellung einer gesunden Bevölkerungslage getan werden könnte.

Als Diskussionsgrundlage wurden einleitend drei Referate gehalten über «Die schweizerische Bevölkerungslage» von Dr. C. Brüsweiler, Direktor des Eidgenössischen Statistischen Amtes; über den Schutz der Familie durch die privaten Organisationen von Dr. Veillard, Lausanne; über «Staatliche Bevölkerungspolitik» von Bundesrat Dr. Philipp Etter.

Im ersten Referat wurde die Tatsache des Geburtenrückganges und der zunehmenden Überalterung zahlenmässig dargelegt. Dass die Kriegseinflüsse auf die Bevölkerungsbewegung bedeutend weniger in Erscheinung getreten sind als z. B. im letzten Weltkrieg, wurde vom Referenten neben der elastischeren Praxis im militärischen Ablösungs- und Urlaubswesen vor allem auf die Auswirkungen der Lohn- und Verdienstersatzordnung für die Wehrmänner zurückgeführt.

Die Verwendung der Ausgleichskassen für Wehrmänner als Familienzulagen-Ausgleichskassen oder die Schaffung besonderer beruflicher oder zwischenberuflicher Kassen wurden vom zweiten Referenten als geeignete Massnahmen zur Ausgleichung der Familienlasten vorgeschlagen. Dem Staate würde dabei die Aufgabe zukommen, die Zugehörigkeit zu einer Ausgleichskasse für die Berufsverbände obligatorisch zu erklären und gewisse Normen für die Ausrichtung der Zulagen aufzustellen.

Bundesrat Etter gab in seinem Referat einen Überblick über die bisherigen Massnahmen der Gemeinden, der Kantone und des Bundes auf dem Gebiete des Familienschutzes und über neu ins Auge zu fassende Massnahmen.

Der Gemeinde würden vor allem zwei Aufgaben zugewiesen: unentgeltliche Geburtshilfe und vermehrte Wohnungsfürsorge für kinderreiche Fami-

lien. Gemeinden und Kantone sollten auf dem Gebiete des Bildungswesens berechtigten Ansprüchen des Familienschutzes entgegenkommen. Bundesrat Etter wies ferner auf die Wichtigkeit einer vermehrten und wirksameren Berücksichtigung der Familie und besonders der kinderreichen Familie im kantonalen Steuerrecht hin; die angestellten Erhebungen hätten gezeigt, dass es Kantone gebe, die dem Gedanken des Familienschutzes und besonders der Berücksichtigung der Kinder in ihren Steuergesetzen wirklich unzureichend Rechnung trügen. Als das wesentliche Problem, das sich dem Bund und den Behörden des Bundes stelle, bezeichnete Bundesrat Etter die Frage der Einführung des Familienlohnes, der als Ergänzung des Leistungslohnes zu denken sei; die Frage müsse unter Mitwirkung der Wirtschaft und der Kantone auf dem Boden des Bundes gelöst werden.

In der den drei Referaten folgenden Diskussion wies der Sekretär der Schweizerischen Familienschutzkommission darauf hin, dass im Hinblick auf die stark bevölkerungspolitische Färbung, welche die Diskussion immer mehr annehme, in der Schweiz der Familienschutz in erster Linie ethisch und religiös und erst in zweiter Linie staatspolitisch begründet werden soll. Als Massnahmen, die so bald als möglich durchgeführt werden sollten, wurden vom Votanten bezeichnet: die Überleitung der für die Wehrmänner eingeführten Lohn- und Verdienstersatzordnung in eine Familienzulageordnung nach Beendigung des Aktivdienstes, die Wahrung der Rechte der Familie in der Wehrsteuer und die Ausgestaltung der Schweizerischen Familienschutzkonferenz zu einem ständigen Organ.

Diese und weitere Postulate des Familienschutzes wurden in der folgenden Aussprache und anlässlich der 2. Sitzung vom 6. Dezember eingehend diskutiert und abschliessend in Leitsätzen zusammengefasst, die mehrheitlich gegen drei Stimmen und bei Enthaltung der Vertreter mehrerer Kantonsregierungen und grosser Organisationen in folgender Fassung angenommen wurden:

«Die Schweizerische Bevölkerungs- und Familienschutzkonferenz, überzeugt von der Notwendigkeit einer umfassenden Besserstellung und Erneuerung der Familie im schweizerischen Vaterland, bringt nach Anhören von Referaten der Herren Bundesrat Etter, Direktor Brüscheiler und Dr. Veillard, sowie nach eingehender Aussprache ihre Auffassung in folgenden Leitsätzen zum Ausdruck:

1. In der Erwägung, dass ein den Familienlasten Rechnung tragendes Einkommen die wirksamste und dringlichste Massnahme wirtschaftlicher Hilfe für die Familie darstellt:
 - a. ist die Schaffung von Ausgleichskassen für Familienzulagen ins Auge zu fassen und die Frage zu prüfen, ob und eventuell in welcher Weise die für Wehrmänner eingeführte Lohn- und Verdienstersatzordnung als Familienzulagenordnung der Familie als solcher dienstbar gemacht werden kann, wenn möglich in Verbindung mit der Alters- und Hinterlassenenhilfe;

- b. wird die Arbeitgeberschaft eingeladen, inzwischen bei der Festsetzung von Teuerungszulagen die Familienlasten zu berücksichtigen;
- c. sind, namentlich für die Land- und Gebirgsbevölkerung, besondere Massnahmen zugunsten kinderreicher Familien in Aussicht zu nehmen.
2. Die kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Gesetze, insbesondere die Steuergesetze, sind im Sinne eines vermehrten Familienschutzes auszugestalten und anzuwenden.
 3. Die Konferenz empfiehlt die Schaffung eines Sekretariates für Familienschutz, das in Verbindung mit der zur ständigen Einrichtung zu erhebenden Schweizerischen Familienschutzkonferenz mit den Kantonen und weiteren interessierten Kreisen eine zweckmässige Bevölkerungs- und Familienpolitik in die Wege zu leiten hätte.
 4. Die Konferenz stellt fest, dass die Massnahmen rein wirtschaftlicher Natur das Familienproblem nur zum Teil lösen. Die Erneuerung der Familie hat auch auf moralischer und religiöser Grundlage zu erfolgen.»

C. Familienschutzbestrebungen im eidgenössischen Parlament.

Die Bestrebungen der Familie und besonders der kinderreichen Familie vermehrten Schutz und wirtschaftliche Hilfe zukommen zu lassen, fanden ihren Niederschlag auch im eidgenössischen Parlament.

Die Reihe der Motionen, Postulate, Interpellationen und Kleinen Anfragen wurde eröffnet durch das Postulat Escher vom 27. September 1929 betreffend Förderung kinderreicher Familien. Der Bundesrat wurde darin eingeladen, Massnahmen gegen den Geburtenrückgang und die Notlage kinderreicher Familien zu ergreifen. Als geeignete Massnahmen wurden vorgeschlagen: Aufklärung über die Gefahren der künstlichen Geburtenbeschränkung, Ehrung kinderreicher Familien und ihre Begünstigung und Unterstützung bei der Geburt von Kindern, im Wohnungswesen, auf dem Arbeitsmarkt, im Verkehrswesen und allgemein in der Gesetzgebung. Der Bundesrat wurde weiter ersucht, «die eventuelle Notwendigkeit der Schaffung verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Grundlagen beförderlichst zu prüfen und der Bundesversammlung Bericht und Antrag vorzulegen».

Der Vorsteher des Departementes des Innern nahm das Postulat zum Studium entgegen und sicherte die Durchführung der notwendigen statistischen Untersuchungen durch das Eidgenössische Statistische Amt zu. In seiner Antwort wies der bundesrätliche Sprecher aber zugleich darauf hin, dass hier die Wirksamkeit für die staatlichen Massnahmen von vornherein begrenzt sei, «nicht nur wegen der bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen, sondern auch der Natur der Sache nach...».

Eine Kleine Anfrage Escher vom 13. Dezember 1937 und eine Interpellation Walter-Olten vom 12. Februar 1938, die zurückgezogen und in eine Kleine Anfrage umgewandelt wurde, sowie eine Interpellation

Escher vom 11. November 1938 bezogen sich auf das obenerwähnte Postulat und wurden durch die Auskunft des Bundesrates vom 29. März 1939 erledigt.

Vom 23. Dezember 1936 datiert das Postulat Willi betreffend Ausgleichskassen für die Ausrichtung von Sozialleistungen. Das Postulat hatte folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, auf welche Weise von seiten des Bundes die Einführung von Ausgleichskassen zwecks Ausrichtung von Sozialleistungen (Familienzulagen usw.) an die unselbständig Erwerbenden in der schweizerischen Privatwirtschaft gefördert werden könnte.»

Das Postulat wurde vom Ständerat angenommen.

Ein Postulat Musy vom 6. April 1939 betreffend Schutz der Familie nahm auf den Geburtenrückgang Bezug und beantragte die Schaffung einer Ausgleichskasse, die Zulagen an Minderbemittelte auszurichten hätte. Das Postulat wurde infolge Ausscheidens des Urhebers aus dem Rat abgeschrieben.

Eine Kleine Anfrage Gressot aus dem Jahre 1939 betreffend Nicht-einberufung kinderreicher Familienväter und eine Kleine Anfrage Pfändler aus dem Jahre 1940 betreffend Familienzulagen für Hilfsarbeiter in kriegswirtschaftlichen Betrieben wurden jeweils durch die Antwort des Bundesrates erledigt.

Durch das Postulat Niederhauser vom 17. September 1940 wurde der Bundesrat eingeladen, zu prüfen, ob bei der Anstellung und Beförderung von Bundesbeamten die Väter mit grossen Familien und Leute aus kinderreichen Familien nicht vermehrte Berücksichtigung finden sollten. Das Postulat wurde zurückgezogen.

Die Motion Amstalden vom 25. September 1940 betreffend Schutz der Familie lautet folgendermassen:

«In dem vor der Vollmachtenkommission (des Nationalrates) eröffneten Arbeits- und Reformprogramm stellt der Bundesrat besondere Massnahmen für den Schutz der Familie und namentlich der kinderreichen Familie in Aussicht. Gestützt auf diese Zusicherung und im Hinblick auf die Erhebung einer Warenumsatzsteuer, durch die der tägliche Bedarf der Familie belastet wird, wird der Bundesrat eingeladen, in Anlehnung an die Verdienst- und Lohnersatzordnung für aktivdiensttuende Selbständig- und Unselbständigerwerbende die Errichtung von Ausgleichskassen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Warenumsatzsteuer vorzunehmen, um den Familienlohn in einer für Arbeitgeber und Arbeitnehmer tragbaren Weise einzuführen.»

Die Motion wurde vom Ständerat in Form eines Postulates angenommen.

Auf die Lohnausgleichskassen für die Wehrmänner nahm ebenfalls das Postulat Moeschlin vom 27. März 1941 Bezug, das die Weiterführung dieser Kassen nach Beendigung der Mobilmachung als Familienausgleichskassen vorsah, deren Leistungen auch den unterstützten Alten und Erwerbs-

unfähigen zugute kommen sollten. Als Übergangslösung sah das Postulat zusätzliche Leistungen der Lohnausgleichskassen in Form von Familienzulagen vor. Das Postulat wurde vom Nationalrat angenommen.

In der Interpellation Aeby vom 10. Juni 1941 wurde auf die Postulate Escher, Willi, Amstalten und andere Bezug genommen und der Bundesrat angefragt, welche Massnahmen er zur Ausführung der angenommenen Postulate getroffen habe und ob er bereit sei, angesichts der Dringlichkeit des Problems auf dem Vollmachtenweg Sofortmassnahmen zu ergreifen.

In seiner Antwort führte der Bundesrat aus, dass er grundsätzlich auf dem Boden des Familienschutzes stehe, dass er aber auf Grund der ihm eingeräumten kriegsbedingten Vollmachten nicht Massnahmen treffen könne, die für lange Dauer und über die Zeit des Krieges hinaus berechnet wären. Für eine grundsätzliche und umfassende Familienpolitik auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung fehlten aber die verfassungsmässigen Grundlagen.

Eine Motion Escher vom 10. Juni 1941 betreffend die Lage der Gebirgsbevölkerung lud den Bundesrat u. a. ein,

«sodass sofort Massnahmen zu ergreifen, die die Lebensbedingungen der kinderreichen Bergbauernfamilien jetzt und dauernd erträglich gestalten und Garantien gewähren für deren Gesundheit.»

Die Motion wurde nach ihrer Behandlung in der Sitzung vom 10. Dezember 1941 vom Bundesrat entgegengenommen.

Eine Kleine Anfrage Bratschi vom 16. März 1942 betraf die Erhöhung der Notunterstützungen an die Familien von Wehrmännern, die von der Lohn- und Verdienstersatzordnung nicht erfasst werden.

Das Postulat Pfändler vom 8. Juni 1942 befasste sich erneut mit der Verwendung des Fonds der Lohn- und Verdienstersatzordnung im Sinne eines sofortigen wirtschaftlichen Schutzes der Familie, indem Art. 6, Abs. 1, des Vollmachtenbeschlusses Nr. 235 eine lit. d beigefügt würde mit folgendem Wortlaut:

«Die Entrichtung von angemessenen Kinderzulagen an die Familien der Lohnempfänger und Selbständigerwerbenden, soweit die Finanzierung aus den Überschüssen der Einzahlungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer erfolgen kann, ohne den ursprünglichen Zweck des Ausgleichsfonds zu beeinträchtigen.»

Das Postulat wurde vom Nationalrat abgelehnt.

Auf die soziale und wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Dienstboten und den Mangel an Arbeitskräften in der Landwirtschaft nahm die Motion Escher vom 19. Januar 1943 Bezug, in welcher der Bundesrat eingeladen wurde

1. «die Umwandlung der Wehrmannsausgleichskasse Gruppe «Landwirtschaft» der Verdienstersatzordnung in eine Familienausgleichskasse sofort in die Wege zu leiten und auf dem Vollmachtenweg zu vollziehen;

2. die landwirtschaftlichen Arbeiter aus der Lohnersatzordnung herauszunehmen und in die Gruppe «Landwirtschaft» der Verdienstersatzordnung einzuordnen;
3. aus dem Fonds der Lohnersatzordnung der Ausgleichskasse Gruppe «Landwirtschaft» jenen Betrag zu überweisen, der den Überschüssen der bisherigen Einzahlungen der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer entspricht und der Gruppe «Landwirtschaft» der Verdienstersatzordnung die Angliederung der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer gestattet.»

Die Motion wurde durch Ständerat Amstalden im Ständerat eingereicht: sie wurde später in abgeänderter Fassung von beiden Räten angenommen.

Ein Postulat Holenstein vom 22. Juni 1943, betreffend die Förderung der Ausrichtung von Familienzulagen hat folgenden Wortlaut:

«Angesichts der kriegsbedingten Verteuerung der Lebenshaltung erscheint die Ausrichtung von Kinderzulagen an kinderreiche Familien mit bescheidenem Einkommen als ein dringendes soziales Gebot, besonders da die Richtsätze der Lohnbegutachtungskommission für die Anpassung der Löhne auf den Bedürfnissen einer Familie mit nur zwei Kindern aufgebaut sind.

Als geeignetes Mittel für die Förderung der Ausrichtung von Kinderzulagen kommen vor allem die Familienausgleichskassen in Betracht, wie sie in letzter Zeit auf beruflicher und kantonaler Grundlage errichtet worden sind.

Der Bundesrat wird daher eingeladen, zu prüfen, ob nicht der Bund auf raschwirksame Weise die Gründung von Ausgleichskassen für Kinderzulagen, namentlich auf dem Gebiet von Industrie und Gewerbe, zum Beispiel durch die Leistung von Beiträgen an solche Ausgleichskassen fördern sollte, unter Vorbehalt einer besonderen Regelung für das Gebiet der Landwirtschaft.»

Das Postulat wurde vom Nationalrat erheblich erklärt und vom Bundesrat entgegengenommen.

D. Familienschutzbestrebungen in den Kantonen.

Auch in einer Reihe von Kantonen sind Bestrebungen im Gange. Massnahmen zum Schutze der Familie in Verfassung und Gesetzgebung zu verankern. Es würde zu weit führen, sie an dieser Stelle im einzelnen anzuführen. Wie wir im dritten Teil sahen, haben sich diese Bestrebungen teilweise bereits zu gesetzgeberischen Massnahmen verdichtet. In verschiedenen Kantonen sind Gesetzesentwürfe in Vorbereitung oder Motionen und Postulate der kantonalen Parlamente in Prüfung.

E. Die Entstehung des Volksbegehrens «Für die Familie».

Nachdem den erwähnten Vorstössen in den eidgenössischen Räten namentlich deswegen kein Erfolg beschieden sein konnte, weil der Bundesrat jeweils darauf hinweisen musste, dass für umfassende Massnahmen zum Schutze der Familie dem Bundesgesetzgeber die verfassungsmässigen Kompetenzen fehlten, beschloss das Zentralkomitee der Schweizerischen Konservativen Volkspartei am 19. Oktober 1941, in der Absicht, eine Partialrevision der Bundesverfassung in die Wege zu leiten, die dem Bunde die notwendigen Kompetenzen auf dem Gebiete des Familienschutzes bringen sollte, eine Verfassungsinitiative «Für die Familie» zu lancieren. Man bezeichnete dieses Vorgehen als «die einzige Möglichkeit, den Gedanken einer konstruktiven Familienpolitik aus dem Engpass zu befreien, in dem er auf parlamentarischem Boden stecken geblieben war». «Ja, die Einleitung eines Volksbegehrens auf Ergänzung der Bundesverfassung war in dem Moment zur dringlichen Notwendigkeit geworden», so argumentierte man weiter, «in dem sich der Bundesrat hinter die fehlenden verfassungsmässigen Grundlagen verschanzte.» «Nach den zahlreichen parlamentarischen Vorstössen war es aber auch ausgeschlossen, den Antrag auf Verfassungsrevision in den Räten anhängig zu machen.» (M. Rosenberg, Die politischen Aktionen zugunsten der Familie, in Familienmappe IV, S. 11 f.) Am 27. November 1941 konstituierte sich hierauf ein überparteiliches «Initiativkomitee für die Familie», und am 1. Dezember 1941 wurden die Unterschriftenbogen für das uns hier beschäftigende Volksbegehren in Zirkulation gesetzt.

Sechster Teil.

Der Initiativtext.

Der Text des vorgeschlagenen neuen Artikels 33^{bis} ist zu prüfen

- a. in materieller Hinsicht,
- b. in formeller Hinsicht.

A. Materielles.

Die materielle Prüfung des Textes hat sich zu erstrecken

- a. auf seine verfassungsrechtliche Tragweite,
- b. auf seine finanzielle Tragweite.

I. Die verfassungsrechtliche Tragweite.

Art. 33^{bis} hat, als Ganzes genommen, die Bedeutung, den Bund zu ermächtigen und zu verpflichten, für den Schutz der Familie besorgt zu sein. Seine verfassungsrechtliche Tragweite kann jedoch des nähern nur ab-

geklärt werden, wenn die einzelnen Absätze des Artikels gesondert betrachtet werden. Hierbei sind bei der Prüfung des ersten Absatzes die beiden einzelnen Sätze auseinanderzuhalten. Es soll bei jeder Bestimmung zuerst geprüft werden, welche Bedeutung ihr objektiv gesehen zukommt; hernach ist sie einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

1. Absatz 1, Satz 1.

a. Bedeutung.

Die Formulierung, dass die Familie «als Grundlage von Staat und Gesellschaft» den Schutz des Bundes genieße, könnte es nahelegen, in Satz 1 lediglich einen allgemeinen Programmartikel zu erblicken. Er wäre damit dem Artikel 2 der Bundesverfassung an die Seite zu stellen, und es käme ihm ebensowenig eine besondere rechtliche Bedeutung zu wie dieser letztern Bestimmung. Insbesondere hätte er dann nicht die Bedeutung, dass der Bund gestützt auf ihn irgendwelche neuen Massnahmen zugunsten der Familie treffen könnte. Der Bund hätte dann lediglich innerhalb der ihm schon durch andere Verfassungsartikel eingeräumten Kompetenzen die Möglichkeit, die Familie zu berücksichtigen. Eine neue Kompetenz erhielt er nicht. (Vgl. Burekhardt, Kommentar, S. 11, Anm. 2.)

Eine nähere Prüfung ergibt jedoch, dass sich die Bedeutung des ersten Satzes keineswegs in dieser programmatischen Erklärung erschöpft. Seinem Wortlaute nach kommt ihm vielmehr rechtliche Bedeutung zu: er begründet einerseits eine Kompetenz des Bundes, zum Schutze der Familie rechtliche Massnahmen zu treffen, und andererseits erscheint es möglich, in ihm die Begründung eines «verfassungsmässigen Rechts der Bürger» im Sinne des Art. 113, Ziff. 3, der BV zu erblicken.

aa. Die Begründung der Kompetenz des Bundes.

Wenn die Familie «in ihrer Gründung und in ihrem Bestand» unter den Schutz des Bundes gestellt wird, dann bedeutet das, dass der Bund befugt erklärt wird, Massnahmen zu treffen, die geeignet erscheinen, auf der einen Seite negativ jede Beeinträchtigung der Gründung von Familien zu verhindern und Gefahren, die ihrem Bestande drohen, abzuwehren, und auf der andern Seite positiv die Gründung von Familien zu fördern und sie in ihrem Bestande zu sichern. Es liegt also eine Kompetenzbegründungsnorm vor, und zwar eine sehr allgemein gehaltene, die im Vergleich mit Normen, die nur für eine bestimmte Massnahme auf dem Gebiete des Familienschutzes die Bundeskompetenz begründen würden, als eine Generalklausel erscheint. Sie lässt sich etwa mit der Bestimmung des Art. 34^{ter} der BV, die dem Bund die Befugnis gibt, «auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen», vergleichen. So wird der Bund auf Grund dieses Satzes alle die Massnahmen treffen können, die im erwähnten Sinne sich auf Gründung und Bestand der Familie beziehen. Er wird also die Kompetenz erhalten zu all dem, was heute an staatlichen Massnahmen zugunsten der Familie postuliert

wird und gemäss unsern frühern Ausführungen tatsächlich in enger Beziehung zu Gründung und Bestand der Familie steht. Er wird aber auch die Kompetenz erhalten zur Erfüllung allfällig neu auftauchender Postulate auf diesem Gebiete. Der Bund würde also befugt erklärt, insbesondere folgende Massnahmen, zu denen er gemäss unsern vorstehenden Erwägungen zur Zeit noch nicht kompetent erscheint, zu treffen:

Bundesrechtliche Ordnung des Scheidungsprozesses und des Vaterschaftsprozesses.

Verallgemeinerung der Ausrichtung von Familienzulagen.

Verpflichtung der Kantone, im Steuerrecht der Familie Erleichterungen zu gewähren und die Ledigensteuer einzuführen.

Einführung der Mutterschaftsversicherung.

Förderung der Eheberatung.

Ausrichtung von Ehestandsdarlehen, Ehegründungszuschüssen und Aussteuerbeihilfen.

Förderung der Schwangerenberatung und der Mütterberatung.

Einrichtung der unentgeltlichen Geburtshilfe.

Ausrichtung staatlicher Beiträge bei der Geburt.

Ausbau der Säuglingspflege.

Förderung des Wohnungs- und Siedlungsbaues zugunsten kinderreicher Familien.

Ausrichtung von Mietzinszuschüssen an kinderreiche Familien.

Soziale Massnahmen im Schulwesen.

Einführung des obligatorischen hauswirtschaftlichen Unterrichts.

Sittenpolizeiliche Massnahmen auf den Gebieten der Literatur, des Theaters und des Films.

Dass dem ersten Satze des neuen Artikels diese umfassende Bedeutung zukommt, ergibt sich nicht nur aus einer objektiven Würdigung seines Wortlautes, sondern das ist auch die Ansicht derjenigen, die den Initiativtext redigiert hatten. Sie haben sich dahin geäussert, dass der Schutz des Bundes, der der Familie sowohl bei ihrer Gründung als in ihrem Fortbestand zukommen soll, in einem weitesten Sinne aufzufassen sei. Es soll vom Bunde aus alles vermieden werden, was den Bestand einer geistig und physisch gesunden Familie gefährden könnte; es soll also insbesondere gegen zersetzende Wirkungen in Film, Literatur und Theater, ferner gegen Verwahrlosung und gegen das Überhandnehmen der Ehescheidungen eingeschritten werden. Ferner sollen auf Grund des neuen Artikels positive Massnahmen getroffen werden können, insbesondere in der Richtung der Ehestandsdarlehen, des Schutzes der Mutterschaft (Mutterschaftsversicherung), der Wöchnerinnen- und Säuglingsfürsorge, des Wohnungswesens, der Förderung und Sicherung des Familieneigentums.

So steht fest, dass dem Satz 1 sowohl gemäss objektiver Beurteilung wie nach der Ansicht der Initianten diese Bedeutung einer umfassenden Kompetenznorm zukommt, die den Bund ermächtigen wird, all die erwähnten Massnahmen in die Wege zu leiten.

bb. Die Begründung eines verfassungsmässigen Rechts der Bürger.

Obschon der Initiativtext nicht ausdrücklich von einem subjektiven Recht spricht, das der Bund gewährleiste, wie das etwa bei den negativen Freiheitsrechten der Fall ist, erhebt sich die Frage, ob er nicht ein verfassungsmässiges Recht im Sinne des Art. 113, Ziff. 3. BV begründe, das dem Bürger die Möglichkeit gäbe, bei Verletzung dieses Rechts den staatsrechtlichen Rekurs ans Bundesgericht zu erheben. Denn gemäss der Praxis des Bundesgerichts kann der auf Art. 113, Ziff. 3, gestützte staatsrechtliche Rekurs nicht nur dann ergriffen werden, wenn die BV ausdrücklich von einem subjektiven Recht spricht, sondern er ist auch in einigen Fällen gegeben, in denen lediglich eine objektive Rechtsnorm, die dem Schutze von Individualinteressen dient, vorliegt, ohne dass darin ausdrücklich ein subjektives Recht erwähnt würde. (Vgl. Giacometti, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 58 f.) Es genügt, wenn der anzufechtende Staatsakt gegen eine verfassungsrechtliche Schutznorm verstösst. (Vgl. Burckhardt, Kommentar, S. 780 f.) «Verfassungsmässige Rechte sind danach all jene durch eine erhöhte formelle Geltungskraft ausgezeichneten Rechtsnormen, die zugunsten des Einzelnen gewisse Garantien enthalten, sei es in der Form, dass sie im individuellen Interesse dem vom freien Ermessen diktierten Handeln der Staatsbehörden dem Einzelnen gegenüber gewisse Schranken auferlegen und damit die Rechtsstellung des Einzelnen gegenüber dem Staate in der Weise fixieren, dass den Berechtigten die Macht gegeben ist, von den Behörden ein Verhalten gemäss den zu seinen Gunsten aufgestellten Garantien zu verlangen (subjektive öffentliche Rechte), sei es in der Form, dass sie, obwohl in erster Linie im allgemeinen Interesse erlassen, gewisse individuelle Interessen des Bürgers schützen, den Schutz dieser Interessen aber den mit der Vollziehung der Verfassungsnormen betrauten Behörden anheimstellen und den Bürger auf den zu seinen Gunsten sich ergebenden Reflex aus der Tätigkeit der mit der Gesetzesvollziehung betrauten Behörden anweisen.» (Ruth Bernheimer, Der Begriff und die Subjekte der verfassungsmässigen Rechte nach der Praxis des Bundesgerichts, 1930, S. 126 f.)

Wenn Satz 1 in solcher Weise als «verfassungsmässiges Recht» anerkannt würde, läge eine verfassungsrechtliche Garantie gegen solche Staatsakte vor, die die Gründung und den Bestand der Familie hinderten. Gegen solche Akte könnte dann der staatsrechtliche Rekurs erhoben werden. Es ist jedoch näher zu prüfen, ob es denkbar erscheint, dass dies aktuell werden könnte.

Als Akte der Gründung der Familie erscheinen der Abschluss der Ehe und die Erzeugung von Kindern. Der Abschluss der Ehe ist dem Bürger bereits garantiert durch Art. 54 BV sowie durch die eherechtliche Ordnung des ZGB. Hier ist genügender Rechtsschutz gegeben. Die Erzeugung von Kindern aber könnte in einzelnen Fällen beispielsweise dadurch verhindert werden, dass ein kantonales Gesetz unter bestimmten Voraussetzungen die obligatorische Sterilisation vorsähe. Damit würden einzelne Bürger an der Erzeugung von Kindern verhindert, und damit würde ihnen die Be-

gründung einer Familie unmöglich gemacht. Sie könnten sich dann auf Art. 33^{bis} berufen, der die Gründung der Familie bundesverfassungsmässig schützt, und gestützt darauf gegen das kantonale Gesetz resp. gegen eine in dessen Anwendung ergehende kantonale Verfügung den staatsrechtlichen Rekurs ergreifen. Damit hätte der neue Art. 33^{bis} gleichzeitig die Bedeutung eines Verbots der Einführung der obligatorischen Sterilisation durch das kantonale Recht.

Als staatlicher Akt, der gegen den Bestand der Familie gerichtet ist, kommt die Scheidung der Ehe in Frage. Das ist wohl der einzige staatliche Akt, der die Familie unmittelbar und für immer in einem einzigen Rechtsakte auflöst. Die Ehescheidung aber ist durch das ZGB geregelt. Gegen eine in richtiger Anwendung des ZGB erfolgende Ehescheidung könnte auch dann nicht mit einem staatsrechtlichen Rekurs aufgekomen werden, wenn ein solcher an sich möglich wäre, denn damit würde das ZGB selbst verfassungsrechtlich angefochten, was aber gemäss Art. 113 BV ausgeschlossen ist. Hingegen erhebt sich die Frage, ob gegen eine Ehescheidung, die in unrichtiger Anwendung des ZGB ausgesprochen wurde, die also angesichts des ZGB zu Unrecht erfolgt ist, auf Grund des neuen Artikels der staatsrechtliche Rekurs erhoben werden könnte. Ohne weiteres klar ist dabei, dass für die Parteien des Ehescheidungsprozesses solches nicht in Frage kommt, denn ihnen steht der betreffende zivilprozessuale Rechtsbehelf zur Verfügung. Hingegen geht es ja darum, dass durch die Auflösung der Ehe zugleich die Familie aufgelöst wird, so dass durch eine vor dem ZGB unrichtige Ehescheidung die Interessen der Familienglieder, d. h. aber der Kinder, die aus der Ehe hervorgegangen sind, berührt erscheinen. Wenn Art. 33^{bis} aber den Bestand der Familie garantiert, dann erscheint es denkbar, dass gegen eine solche zu Unrecht erfolgende Auflösung der Familie die Kinder den besonderen Schutz der Verfassung anrufen könnten, dass sie also gestützt auf die neue Bestimmung den staatsrechtlichen Rekurs dagegen erheben könnten. Diese Möglichkeit wäre praktisch dann von Bedeutung, wenn die Ehegatten selbst gegen das an sich unrichtige Scheidungsurteil kein Rechtsmittel ergriffen, weil sie die Scheidung gewollt haben, also insbesondere dann, wenn zu Unrecht eine Scheidung im wesentlichen darum ausgesprochen wurde, weil die beiden Parteien ein gemeinsames Begehren stellten.

Hiezu ist noch folgendes zu bemerken: Dass in solcher Weise Drittpersonen in den Ehescheidungsprozess eingreifen können, wäre an sich kein rechtliches Novum, kennen doch schon manche Rechte, wie ausgeführt worden ist, die Mitwirkung eines staatlichen Vertreters im Ehescheidungsprozess. Er pflegt die öffentlichen Interessen zur Geltung zu bringen. Nun kämen auch die Interessen der andern Familienmitglieder zur Geltung.

Unmöglich gewesen wäre ein staatsrechtlicher Rekurs in diesem Falle allerdings dann, wenn noch das «Organisationsgesetz» von 1893 in Kraft stünde, denn darnach war der staatsrechtliche Rekurs ausgeschlossen, wenn eine Verletzung privatrechtlicher Vorschriften geltend gemacht werden

wollte (Art. 182). Hingegen schliesst nun das revidierte Organisationsgesetz den staatsrechtlichen Rekurs nur noch aus, wenn ein anderes Rechtsmittel zur Verfügung steht (Art. 84, 2). Ein solches steht aber selbstverständlich den in Frage kommenden Drittpersonen gegenüber dem Scheidungsurteil nicht zu, so dass sie den staatsrechtlichen Rekurs ergreifen könnten.

In dieser Weise schiene uns der neue Artikel unmittelbaren Schutz gegen eine unrechtmässige Auflösung der Familie durch ein mit dem ZGB in Widerspruch stehendes Scheidungsurteil zu bieten, wenn in ihm die Begründung eines verfassungsmässigen Rechts erblickt werden kann. So ergibt sich zusammenfassend, dass es sehr wohl denkbar erscheint, dass die Begründung eines «verfassungsmässigen Rechts» durch Art. 93^{bis} praktisch bedeutsam werden könnte.

b. Kritik.

Eine kritische Würdigung des ersten Satzes des Absatz 1 führt zu folgenden Feststellungen:

aa. Die Kompetenz, die dem Bunde durch diesen Satz eingeräumt wird, erscheint als zu umfassend und zu allgemein. Wenn der Bund kompetent erklärt wird, all die erwähnten Massnahmen zu ergreifen, dann wird er auch kompetent für diejenigen Gebiete, für die die Begründung einer Bundeskompetenz nach unsern Ausführungen im vierten Teil nicht erwünscht erscheint. Es ist festgestellt worden, dass dem Bunde lediglich für die Gebiete der Familienausgleichskassen, des Wohnungsbaues zugunsten kinderreicher Familien und der Mutterschaftsversicherung eine neue Kompetenz zugeschrieben werden sollte. Nun wird aber die Kompetenzbegründung für die beiden erstern Gebiete durch die speziellen Normen der Absätze 2 und 3 des Initiativtextes erfolgen, so dass daneben es nur noch notwendig erscheint, auch die Kompetenz für die Mutterschaftsversicherung zu begründen. Nicht erwünscht ist es, dass der Bund durch eine solche Generalklausel auch für alles andere kompetent erklärt wird, was mit Gründung und Bestand der Familie zusammenhängt. So hält Satz 1 einer Kritik unter den früher gewonnenen Gesichtspunkten nicht stand. Eine so umfassende Kompetenzbegründung muss abgelehnt werden. Was aber die Mutterschaftsversicherung im besondern betrifft, so hat sich schon früher gezeigt, dass es hier nicht genügen wird, dem Bunde einfach die Kompetenz dazu zu geben, sondern es müssen hier auch noch andere Fragen schon in der Verfassung gelöst werden. So sollte für die Mutterschaftsversicherung eine besondere Norm in die Bundesverfassung aufgenommen werden, in der dann auch diese andern Fragen eine Lösung erführen.

Eine solche umfassende und allgemeine Kompetenznorm erscheint auch noch aus folgenden Gründen gefährlich:

α. Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen erfolgt in der Bundesverfassung nach dem Grundsatz, dass immer dann die Kantone zuständig sind, wenn nicht die Bundesverfassung ein bestimmtes Gebiet dem Bunde zuspricht. Dieser Grundsatz bedingt es, dass die Bundeskompetenzen

bestimmt und eindeutig umschrieben werden müssen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass anlässlich der Rechtssetzung im Bunde Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und den Kantonen über die Kompetenzen des Bundes entstehen. Diese Gefahr ist um so grösser, je allgemeiner die Kompetenznormen zugunsten des Bundes gehalten sind. Einerseits wird man da bei einer jeden Einzelfrage sagen können, dass sie durch die allgemeine Kompetenznorm gedeckt sei, andererseits wird man gerade wegen der allgemeinen Formulierung sich in jedem Einzelfalle fragen können, ob gerade auch diese Einheit darunter zu subsumieren sei oder nicht. So ist es, ganz allgemein gesprochen, unzweckmässig, so allgemein gehaltene Bundeskompetenznormen in die Bundesverfassung einzuführen. Es hat sich insbesondere beim Art. 34^{ter} der Bundesverfassung gezeigt, dass ein zu allgemeiner Wortlaut später zu Meinungsverschiedenheiten Anlass gibt, indem man dann nie mit Sicherheit feststellen kann, ob eine bestimmte Massnahme dadurch gedeckt ist. Es muss vermieden werden, dass weitere solche Bestimmungen in unsere Bundesverfassung kommen, die infolge ihrer allgemeinen Fassung später zu langwierigen Auseinandersetzungen Anlass bieten.

β. Einer so umfassenden Kompetenznorm zugunsten des Bundes wohnt naturgemäss eine starke zentralistische Tendenz inne. Nach der grundsätzlichen Regelung der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen in der Bundesverfassung hat jede neue Bundeskompetenz notwendigerweise zur Folge, dass damit die Kompetenzen der Kantone geschmälert werden. Dabei liegt nicht nur dann eine solche Reduktion der kantonalen Kompetenzen vor, wenn es sich um ein Gebiet handelt, auf dem die Kantone bisher von ihrer Zuständigkeit auch tatsächlich gesetzgeberisch Gebrauch gemacht haben, sondern eine Zentralisation ist auch dann gegeben, wenn der Bund sich eine Kompetenz zulegt, von der die Kantone bisher keinen Gebrauch gemacht hatten, denn entscheidend ist, dass sie diese Kompetenz immerhin gehabt hätten, dass sie ihnen potentiell zustand, weil eben ihnen alles zusteht, was nicht dem Bunde vorbehalten ist. So bedeutet es auch eine Schmälerung der kantonalen Souveränität, wenn der Bund sich ein «neues» Gebiet zuschiebt, denn hiefür waren eben bisher die Kantone zuständig, auch wenn das betreffende Gebiet überhaupt noch nie Gegenstand ihrer Gesetzgebung war. So ist es z. B. Zentralisation, wenn der Bund zur Regelung der Eheberatung kompetent erklärt wird, auch wenn noch kein Kanton bisher auf diesem Gebiete regelnd tätig gewesen wäre. Ein jeder Kanton hätte eben die Möglichkeit gehabt, es zu tun. So bedeutet eine allgemeine Kompetenznorm eine weitgehende Zentralisation. Eine solche entspricht aber weder der Struktur unseres Staatswesens im allgemeinen noch den gegenwärtigen Anschauungen im besondern. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint es richtig, nur spezielle Kompetenznormen in die Bundesverfassung aufzunehmen, damit die kantonale Zuständigkeit in möglichst geringem Masse geschmälert wird und wirklich nur dann angetastet wird, wenn ein Bedürfnis nach bundesrechtlicher Normierung auf einem bestimmten Gebiete besteht.

Selbstverständlich ist, dass es bei dieser Beurteilung der zentralistischen Wirkung des neuen Artikels nicht darauf ankommen kann, was man gestützt auf ihn in nächster Zeit tatsächlich zu machen gedenkt, sondern darauf, was man mit ihm jemals wird machen können.

bb. Es hat sich im vierten Teil gezeigt, dass heute gewisse Massnahmen gefordert werden, die auf Gebieten liegen, für die der Bund die Kompetenz grundsätzlich besitzt, bei deren Verwirklichung er aber an bestimmte verfassungsmässige Schranken stossen würde, und es erscheint sehr wohl möglich, dass in Zukunft neue Postulate zum Familienschutz auftauchen, für die das zuträfe. So erhebt sich die Frage, ob der Bund sich gestützt auf den ersten Satz des neuen Art. 33^{bis} über diese Schranken hinwegsetzen könnte, ob mit andern Worten diese neue Bestimmung jenen andern Verfassungsartikeln vorgehe, oder ob der Bundesgesetzgeber nach wie vor an sie gebunden wäre. Blicke er z. B. an Art. 54 der Bundesverfassung gebunden, oder könnte er gestützt auf Art. 33^{bis} die Ehefreiheit weitergehend einschränken, als Art. 54 es erlaubt? Wäre er bei der Ordnung der Abzahlungsgeschäfte an Art. 31 der Bundesverfassung gebunden, oder gäbe ihm Art. 33^{bis} die Möglichkeit, sich darüber hinwegzusetzen? Könnte er sich zugunsten der Familie z. B. über Art. 4 der Bundesverfassung hinwegsetzen? Wäre er ferner bei seinen sittenpolizeilichen Massnahmen auf den Gebieten der Literatur und des Theaters an die in Art. 55 der Bundesverfassung gewährleistete Pressfreiheit gebunden oder nicht?

Diese Fragen müssen von Anfang an gelöst werden, weil andernfalls wiederum Unklarheiten entstehen könnten, die zu unerfreulichen Auseinandersetzungen führen würden. Wiederum ist an Art. 34^{ter} zu erinnern, der namentlich auch deswegen zu so vielen Auseinandersetzungen Anlass gegeben hat und noch immer gibt, weil es nicht klar ist, ob man bei der auf ihm basierenden Rechtssetzung sich an Art. 31 der Bundesverfassung halten muss oder nicht. So ist auch nach dieser Richtung hin es zu vermeiden, dass neue Bestimmungen in die Bundesverfassung kommen, die solche Unklarheiten enthalten.

Wenn man den Wortlaut des ersten Satzes prüft, dann muss man feststellen, dass diese Frage des Verhältnisses zu andern Artikeln der Bundesverfassung nicht entschieden wird. Es bleibt unklar, wie das gemeint sein soll. Es hat sich bei Art. 34^{ter} gezeigt, dass das Schweigen des Verfassungsgebers in diesem Falle nicht eindeutig auf seine Absicht wird schliessen lassen. So besteht die Möglichkeit, dass man später bei der Anwendung des neuen Artikels die Ansicht vertreten wird, er gebe die Befugnis, von den andern Verfassungsbestimmungen abzuweichen, wenn eine Massnahme zum Schutze der Grundung und des Bestandes der Familie in Frage steht. Demgegenüber haben wir aber im vierten Teile festgestellt, dass dem Bundesgesetzgeber diese Möglichkeit, wenigstens was die heute geforderten einzelnen Massnahmen, bei denen sie in Frage kommt, betrifft, nicht gegeben werden sollte, und auch hinsichtlich künftiger Postulate sollte dem Bundesgesetzgeber in dieser Beziehung nicht jetzt schon eine Blankovollmacht gegeben werden. Es sollte

eindeutig festgestellt werden, dass der Bundesgesetzgeber an die andern Verfassungsbestimmungen gebunden wäre. Dass der neue Artikel hierin keine Klarheit schafft, ist ein schwerwiegender Mangel. Satz 1 kann deshalb auch unter diesem Gesichtspunkt in dieser Form nicht zur Aufnahme in die Bundesverfassung empfohlen werden.

cc. Die Tatsache, dass Satz 1 dahin interpretiert werden könnte, dass er ein neues verfassungsmässiges Recht begründet, das zu den erwähnten Konsequenzen führen könnte, lässt es ebenfalls als fraglich erscheinen, ob die neue Bestimmung in dieser Form in die Bundesverfassung genommen werden soll. Was die erwähnte Konsequenz für eine allfällige Normierung der obligatorischen Sterilisation betrifft, so erscheint es mindestens als sehr zweifelhaft, ob nach dieser Richtung hin heute schon, da diese Frage noch wenig abgeklärt ist, etwas Entscheidendes geschehen soll. Aber sicherlich unerwünscht erscheint die erwähnte Konsequenz hinsichtlich des Scheidungsprozesses. Es ist zwar ausgeführt worden, dass es durchaus möglich und gegebenenfalls auch zweckmässig wäre, wenn für das Scheidungsverfahren die Mitwirkung oder der Eingriff einer dritten Instanz, die die öffentlichen Interessen und die Interessen der Kinder wahren müsste, vorgesehen würde. Allein solches müsste richtigerweise in die Scheidungsordnung selbst eingebaut werden, damit im Zivilprozess selbst diese Interessen zur Geltung kämen. Würde nämlich den Kindern nur auf dem Umwege über das verfassungsmässige Recht diese Einwirkungsmöglichkeit gegeben, dann hätte das zur Folge, dass das Verfahren schliesslich vor den Staatsgerichtshof gezogen würde. Beurteilt werden müsste aber die Frage, ob die Scheidung zu Recht oder zu Unrecht erfolgt sei, in Anwendung des Privatrechts. Nun hat ja gewiss der Staatsgerichtshof auch sonst, nämlich bei seiner Rechtsprechung zu Art. 4 der Bundesverfassung, über die Anwendung irgendwelcher Normen der Rechtsordnung, nicht nur über die Anwendung staatsrechtlicher Normen zu befinden. Hingegen handelt es sich nun bei der Ehescheidung doch um eine Materie, über die einheitlich die Zivilinstanzen urteilen sollten. Wenn da oftmals noch eine andere Instanz tätig würde, würde das die Einheit der Rechtsanwendung gefährden. So erscheint es nicht als zweckmässig, diese Möglichkeit eines staatsrechtlichen Rekurses in Scheidungssachen zu eröffnen, und so wäre es vorzuziehen, wenn ein neuer Artikel über den Familienschutz in einer Form gehalten würde, die diese Möglichkeit nicht aufkommen liesse. So ist auch unter diesem Gesichtspunkt Satz 1 in der vorgeschlagenen Form abzulehnen.

dd. Zu dieser Kritik des ersten Satzes als einer Norm, die eine umfassende Kompetenz des Bundes begründet, und einer Norm, die im Sinne der Begründung eines verfassungsmässigen Rechts interpretiert werden könnte, ist noch folgendes zu bemerken:

Man könnte geltend machen, dass auch in den Verfassungen einiger anderer Staaten sich solche allgemeine gehaltene Artikel über den Schutz der Familie finden, so dass man andernorts offenbar keine Bedenken gegen die Aufnahme

solcher Bestimmungen in die Verfassung hatte. Tatsächlich enthalten z. B. die polnische Verfassung von 1921 in Art. 103, die portugiesische Verfassung von 1933 im ersten Titel, Art. 6, im dritten Titel, Art. 11 ff., und im neunten Titel, Art. 42, sowie die deutsche Reichsverfassung von 1919 in Art. 119 und 155 solche zum Teil sehr allgemein gehaltene Bestimmungen zugunsten der Familie. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es einen grundsätzlichen Unterschied ausmacht, ob solche Bestimmungen sich in der Verfassung eines Einheitsstaates befinden oder in der Verfassung eines Bundesstaates, ferner ob sie sich in der Verfassung eines Staates befinden, der die Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinne unserer Bundesverfassung kennt, oder in einer Verfassung, die diese Institutionen nicht kennt. Für den Einheitsstaat ist es ohne besondere rechtliche Bedeutung, ob die Aufgaben, die er lösen will, in der Verfassung verzeichnet sind oder nicht. Wohl aber ist das bedeutsam im Bundesstaat, denn hier bedeutet eben jede Kompetenznorm zugunsten der einen Staatsgewalt gleichzeitig, dass die andere Staatsgewalt diese Zuständigkeit nicht mehr besitzt. Hier geht es eben um die Kompetenzausscheidung zwischen zwei Staatsgewalten. Und ferner stellt sich in einem Staate, der keine Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinne unseres Art. 113, Ziff. 3, kennt, niemals die Frage, ob ein Artikel ein Recht begründe, das man unmittelbar gerichtlich geltend machen könnte. So fallen für einen Vergleich mit unserer Verfassungsvorlage die Bestimmungen der polnischen und der portugiesischen Verfassung von vorneherein ausser Betracht, da für diese Staaten als Einheitsstaaten sich die erwähnten Schwierigkeiten nicht einstellten. Es bleibt hingegen zu prüfen, wie es sich mit der Weimarer Verfassung von 1919 verhielt, da hier die Verfassung eines Bundesstaates vorliegt. Hierzu ist folgendes zu bemerken:

Die Weimarer Verfassung hatte die Kompetenzausscheidung zwischen Reich und Ländern im ersten Abschnitt des ersten Hauptteils («Reich und Länder») in abschliessender Weise vorgenommen, insbesondere in den Art. 6 ff. Der in Frage stehende Art. 119 aber findet sich im zweiten Hauptteil («Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen»), im zweiten Abschnitt («Das Gemeinschaftsleben»). Nachdem die Kompetenzausscheidung in einem besondern Abschnitt eines besondern Teils geregelt erscheint, konnte sich für die Artikel eines andern Teils der Verfassung die Frage, ob sie eine Kompetenznorm bedeuten oder nicht, gar nicht mehr stellen. So erhob sich auch für Art. 119 niemals das Problem, ob er dem Reiche eine neue Kompetenz verschaffe oder nicht. Die Kompetenzfrage war schon in Art. 7 gelöst. Dort hiess es, dass die Bevölkerungspolitik, die Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge zur «konkurrierenden» Gesetzgebungskompetenz des Reiches gehöre (siehe Ziff. 7). So konnte sich im Zusammenhang mit Art. 119 nicht nochmals die Frage erheben, ob z. B. die Mutterschaftsversicherung damit in die Zuständigkeit des Reiches gestellt werden wolle oder nicht. Hiefür war Art. 7 massgebend. Und so kam denn Art. 119 nach übereinstimmender Auffassung der deutschen Staatsrechtswissenschaft in der

Tat eine ganz andere Bedeutung zu. Art. 119, Abs. 1, erschien als sogenannte *Institutsgarantie* zugunsten der Ehe. Art. 119, Abs. 2, aber, der die allgemeine Bestimmung über die Familie enthält, sowie Abs. 3 bedeuten allgemeine Grundsätze für die Rechtssetzung, die lediglich innerhalb der bestehenden Kompetenzen zur Anwendung gelangen sollten. Es waren Anweisungen an den künftigen Gesetzgeber, verfassungsmässige Richtlinien für die Gesetzgebung, Imperative für den Gesetzgeber, nicht aber Kompetenznormen und auch nicht Normen, die verfassungsmässige subjektive Ansprüche mit sich bringen sollten. (Vgl. dazu insbesondere Wieruszowski, in Nipperdey, Grundrechte II, S. 88 ff.; Thoma, in Nipperdey, II, S. 30; Anschütz, Kommentar, 14. Auflage, S. 560; Giese, Verfassung, 3. Auflage, S. 280 f.; Schmitt, in Handbuch II, S. 594.) Und die Frage nach einem verfassungsmässigen Recht war hier deshalb nicht akut, weil die Weimarer Verfassung von 1919 eine Verfassungsgerichtsbarkeit in diesem Sinne nicht kannte.

Ganz anders liegen die Dinge bei uns. Vorwegzunehmen ist, dass unser Institut der Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinne des Art. 113, Ziff. 3, Bundesverfassung immer wieder die Frage entstehen lässt, ob eine Bestimmung der Verfassung ein verfassungsmässiges Recht begründe, das in der selbständigen Verfassungsgerichtsbarkeit geltend gemacht werden kann. Was aber die Frage der Kompetenzausscheidung betrifft, so kennt unsere Bundesverfassung im Gegensatz zur Weimarer Verfassung nicht einen besonderen, diesem Gegenstande speziell gewidmeten Teil. In unserer Bundesverfassung folgen sich vielmehr im ersten Abschnitt all die Dinge, die die Weimarer Verfassung sauber auseinanderhielt, also insbesondere die Kompetenzbestimmungen und die «Grundrechte» mit den entsprechenden Vorbehalten in bunter Reihenfolge, sodass niemals schon aus der Stellung eines Artikels in der Bundesverfassung auf ihren juristischen Gehalt geschlossen werden könnte. Kompetenznormen zugunsten des Bundes können sich überall, insbesondere im ganzen ersten Abschnitt, finden, so dass umgekehrt bei jeder Bestimmung, insbesondere bei jeder Bestimmung des ersten Abschnittes, die Frage sich erhebt, ob dadurch eine Kompetenz zugunsten des Bundes begründet werden solle oder nicht. Niemals kann mit dieser Eindeutigkeit, wie das für die Weimarer Verfassung der Fall war, gesagt werden, dass eine Norm ihrer Stellung gemäss gar nicht den Sinn einer Kompetenznorm haben könne.

Daraus ergibt sich, dass bei der Vergleichung unseres Initiativtextes mit Bestimmungen in andern Verfassungen Vorsicht am Platze ist. Es ist nicht dasselbe, ob sich eine solche Bestimmung in irgendeiner Verfassung findet oder gerade in unserer Bundesverfassung.

ee. Schliesslich ist zum ersten Satz noch kritisch zu bemerken, dass es verfassungsrechtlich gesehen überflüssig erscheint, die Familie ausdrücklich als «Grundlage von Staat und Gesellschaft» zu bezeichnen. Einer solchen Wendung soll wohl auch gar keine rechtliche Bedeutung zukommen. Sie enthält mehr eine Motivierung des vorgeschlagenen neuen Artikels. Motivierungen aber gehören nicht in den Text des Gesetzes selbst.

2. Absatz 1, Satz 2.

a. Bedeutung.

Es kann nicht zweifelhaft sein, dass dem zweiten Satz des Absatzes 1 in rechtlicher Hinsicht im wesentlichen die Bedeutung eines Grundsatzes für die Gesetzgebung und die Verwaltung des Bundes auf den in diesem Satz erwähnten Gebieten zukommt. Es handelt sich darum, dem Bunde vorzuschreiben, in seiner Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit auf diesen Gebieten die Familie in besonderer Weise zu berücksichtigen. Der Satz bedeutet also eine verbindliche Richtlinie für Gesetzgebung und Verwaltung, eine allgemeine Anweisung, einen Grundsatz für die staatliche Tätigkeit. Er lässt sich etwa mit den in Art. 29 der Bundesverfassung vorgesehenen «Grundsätzen» für die Zollgesetzgebung des Bundes vergleichen, und es kommt ihm rechtlich dieselbe Bedeutung zu, die dem Art. 119 der Weimarer Verfassung von 1919 in Abs. 2 und 3 zugekommen war. (Vgl. oben unter 1, *b*, *dd.*) Satz 2 hat also nicht die Bedeutung einer Kompetenznorm zugunsten des Bundes, sondern er sieht lediglich vor, dass der Bund auf den Gebieten, für die er schon gemäß andern Verfassungsbestimmungen zuständig ist, die Bedürfnisse der Familie besonders berücksichtigen solle. Eine neue Bundeskompetenz begründet er also nicht. So wird er beispielsweise den Bund nicht ermächtigen, auf dem Gebiete der «Sozialpolitik» eine neue, in der Bundesverfassung noch nicht vorgesehene Art der Sozialversicherung, die der Familie besonders zugute käme, zu begründen, sondern nur dem Bundesgesetzgeber vorschreiben, in der Gesetzgebung über die schon bestehenden oder wenigstens in der Bundesverfassung vorgesehenen Sozialversicherungen die Bedürfnisse der Familie besonders zur Geltung zu bringen. Gleiches wird etwa hinsichtlich der Steuergesetzgebung gelten.

Hingegen scheint diesem Satze nach einer Richtung hin immerhin noch eine weitergehende Bedeutung zuzukommen: Wenn Satz 2 unter anderem die «Finanzpolitik» erwähnt, dann hat das zur Folge, dass sich der Grundsatz der besondern Berücksichtigung der Familie auch auf dem Gebiete des Subventionswesens auswirken soll, da er sich ja auf die gesamte «Finanzpolitik» erstrecken wird. Auf dem Gebiete der Bundessubventionen aber kann wohl der Grundsatz der besondern Berücksichtigung der Familie nur dadurch zur Geltung gebracht werden, dass neue Subventionen zur Ausrichtung gelangen. So muss man wohl schliessen, dass Satz 2 auf diesem Gebiete implizite doch auch die Möglichkeit zu neuen Massnahmen mit sich bringt, so dass er nach dieser einen Richtung hin nun doch auch als Kompetenznorm erscheint. Der Bund erhielte die Möglichkeit, sich bei der Ausrichtung von Subventionen, die in irgendeiner Weise dem Schutz der Familie zugute kämen, auf diese neue Bestimmung zu berufen, da sie die Berücksichtigung der Familie in der «Finanzpolitik» vorsieht.

b. Kritik.

Satz 2 gibt zu folgenden kritischen Bemerkungen Anlass:

aa. Zunächst ist zur Terminologie dieses Satzes festzustellen:

α) Es fällt auf, dass der Satz sagt, es seien die «Rechte» und Bedürfnisse der Familie besonders zu berücksichtigen. Nähere Prüfung ergibt, dass der Begriff der «Rechte» hier ausser Spiel bleiben sollte. Unter «Rechten» können hier entweder Rechtsansprüche, die im positiven Recht unseres Staates wurzeln, verstanden werden, oder dann Rechtsansprüche, die in irgendeinem naturrechtlichen Rechtssystem begründet sind. Sind positivrechtliche Rechtsansprüche gemeint, dann ist nicht einzusehen, warum angeordnet werden soll, dass diese noch besonders zu «berücksichtigen» seien. Solche Rechte werden ja durch das positive Recht begründet, so dass nicht verständlich ist, was es heissen soll, dass der Gesetzgeber, der sie selbst geschaffen hat, sie hernach noch «berücksichtigen» soll. Sollte aber nicht an den Gesetzgeber bzw. an die Rechtssetzung gedacht werden, sondern an die Rechtsanwendung, dann ist es erst recht überflüssig, von einer besondern «Berücksichtigung» dieser Rechte zu sprechen, denn das ist ja gerade die Aufgabe der Rechtsanwendung, die Rechte zu «berücksichtigen». So sind wohl mit diesen «Rechten» nicht positivrechtliche Ansprüche gemeint, sondern eher «Naturrechte». Und es geht denn auch aus manchen Äusserungen in der Literatur zu den Bestrebungen des Familienschutzes in der Schweiz hervor, dass man hier an «Rechte» gedacht hat, die in einem Naturrechtssystem begründet sein sollen. (Vgl. etwa Rosenberg, Die politischen Aktionen zugunsten der Familie, in Familienmappe des Schweizerischen Katholischen Volksvereins, IV, S. 14; Mugglin, Die Familiennot als Rechtsproblem, a. a. O., V, S. 54; Scherrer, Votum am 17. Kurs der Schweizerischen Verwaltungskurse, S. 129.) Es kann nun aber nicht einfach durch einen neuen Verfassungsartikel dem Bundesgesetzgeber vorgeschrieben werden, sich an ein Naturrechtssystem zu halten und den darin begründeten Rechtsansprüchen positivrechtliche Geltung zu verschaffen. Gewiss ist es allezeit möglich, Naturrecht in positives Recht umzusetzen. Hingegen kann das nicht in der Weise geschehen, dass man einfach im positiven Recht auf das Naturrecht verweist, wie das hier der Fall wäre, sondern es muss dann jedes einzelne Recht, das man rezipieren will, ausdrücklich als solches positivrechtlich gewährleistet werden. Ein so allgemeiner Verweis auf ein Naturrecht kommt schon deswegen nicht in Frage, weil es inhaltlich verschiedene Naturrechtssysteme gibt. Allem Naturrecht ist nur die Vorstellung eines überpositiven, von Natur aus gegebenen, unwandelbaren Rechtssystems gemeinsam; welchen Inhalt die Normen dieses Rechtssystems haben sollen, kann aber nicht in einer für alles Naturrecht gültigen Weise gesagt werden. Inhaltlich sind verschiedene Naturrechtssysteme zu unterscheiden (z. B. das stoische Naturrecht, das katholische Naturrecht, das protestantische Naturrecht, das rationalistische oder sogenannte «klassische» Naturrecht usw.), so dass ein Verweis auf irgendein Naturrecht ohnehin inhalt-

lich nichts Präzises besagen würde. So sollte eine solche Verwendung des Begriffes «Rechte» im neuen Artikel vermieden werden.

Dass z. B. auch in Art. 2 der BV von «Rechten» die Rede ist, ändert nichts an unsern Feststellungen. Jener Art. 2 ist eben überhaupt nicht von rechtlicher Bedeutung, und so sind auch die in ihm verwendeten Ausdrücke nicht in einem juristisch präzisen Sinne zu verstehen. So sind denn in jenem Artikel auch die Begriffe der «Freiheit» und der «Wohlfahrt» nicht näher zu fassen. Es geht da eben um ein Programm, und darin ist man auch in der Terminologie freier als in Sätzen, die von unmittelbarer rechtlicher Bedeutung sein sollen.

β) Ungewohnt klingen im Zusammenhang mit unserm Verfassungsrecht auch die Ausdrücke «Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik». Es ist sonst in der Verfassung mit Recht nirgends von solchen Sektoren der «Politik» die Rede, und es ist wohl auch in dem uns beschäftigenden neuen Artikel gar nicht an die Dinge gedacht, die man nach präziser Ausdrucksweise als «Politik» bezeichnen kann. Gemeint ist wohl, dass der Staat in seiner gesamten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit die Familie berücksichtigen solle. Solche staatliche Tätigkeit als «Politik» zu bezeichnen, ist zwar eine verbreitete, aber mehr populäre Ausdrucksweise, die sich die Bundesverfassung nicht zu eigen machen sollte. Dieser Ausdruck ist zu unbestimmt und zu vieldeutig. Besser hätte man in Satz 2 von der «Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit» auf den betreffenden Gebieten gesprochen.

γ) Geradezu zu rechtlichen Unklarheiten könnte hiebei im besondern noch der Begriff der «Wirtschaftspolitik» Anlass geben. Dieser Begriff spielt nämlich eine bestimmte Rolle in der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit, und dieser Begriff ist daher durch diese Verwendung in einem speziellen Zusammenhang zu einem auch rechtlich bedeutsamen Begriff geworden. Das Bundesgericht pflegt nämlich zu sagen, dass dem Staate es durch Art. 31 BV insbesondere verboten sei, irgendwelche «wirtschaftspolitische» Massnahmen zu treffen. Darunter versteht es solche Massnahmen, die irgendwie in den freien Konkurrenzkampf eingreifen wollen, um die Konkurrenzmöglichkeiten von Staates wegen zu korrigieren, um bestimmten Wirtschaftstreibenden besondere Vorteile im Konkurrenzkampf zu gewähren und sie vor andern zu schützen. Solche Massnahmen sind angesichts des Art. 31 BV unzulässig. Es ist also mit andern Worten dem Staate überhaupt verboten, «Wirtschaftspolitik» in diesem Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu treiben. Offensichtlich hat man es hier wiederum mit einem andern Begriffe der «Politik» zu tun als dort, wo man im Volke etwa von «Wirtschaftspolitik des Bundes» spricht.

Nachdem so dem Ausdruck «Wirtschaftspolitik» in unserm Rechtsleben u. a. auch eine bestimmte juristische Bedeutung zukommt, wird seine Verwendung in rechtlichen Zusammenhängen, also auch im Verfassungsrecht, juristisch relevant. Wenn man davon ausgeht, dass dem Staate Wirtschaftspolitik in diesem Sinne überhaupt grundsätzlich untersagt ist und wenn dann dieser Begriff in solcher Weise, wie es in Satz 2 geschieht, in der Verfassung

erscheint, dann erhebt sich die Frage, ob nun hier eine Ausnahme von diesem Verbot gemacht werden soll, ob also nun der Bund dann, wenn es um die Interessen der Familie geht, trotzdem «Wirtschaftspolitik» soll betreiben und damit also vom Grundsatz des Art. 31 BV soll abweichen dürfen. Das war nun wohl von denjenigen, die diesen Satz redigiert haben, nicht so gemeint, sondern sie dachten eben an die Wirtschaftsgesetzgebung, zu der der Bund legitimiert ist. Hingegen ist es gefährlich, dann trotzdem diesen Begriff der «Wirtschaftspolitik» zu verwenden, denn es könnte doch das Missverständnis entstehen, dass der Bund hier vom Grundsatz der Handels- und Gewerbe-freiheit entbunden werde. So hätte es sich auch unter diesem besondern Gesichtspunkt empfohlen, in Satz 2 von «Gesetzgebung und Verwaltung» zu sprechen.

bb. Was nun die Tatsache betrifft, dass Satz 2 den Bund verpflichten will, die Bedürfnisse der Familie in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung besonders zu berücksichtigen, so ist in materieller Hinsicht dazu folgendes zu bemerken: Ein solcher Grundsatz kann ohne Bedenken in die BV aufgenommen werden. Er bringt eigentlich nichts Neues, denn der Bund hatte auch bisher schon die Möglichkeit, in der ihm zustehenden Gesetzgebung und innerhalb der hierfür massgebenden Verfassungsschranken die Bedürfnisse der Familie besonders zu berücksichtigen. Der Überblick über die bestehenden Massnahmen zugunsten der Familie im dritten Teil hat ja denn auch gezeigt, dass der Bund bisher schon diesen Gedanken in weitgehendem Masse in seiner Gesetzgebung zur Geltung gebracht hat. Aber wenn somit diese Bestimmung auch keine wesentliche Neuerung bringt, so ist es doch zu begrüssen, wenn der Bundesgesetzgeber durch sie immer wieder daran erinnert wird, dass er den Bedürfnissen der Familie in seiner Gesetzgebung besonders Rechnung tragen soll. So ist die Aufnahme einer solchen Norm in die BV grundsätzlich zu empfehlen.

Hingegen fragt es sich, ob das in der vorgesehenen Form geschehen soll. Hierzu ist folgendes zu erwägen:

α. Wenn man prüft, ob es sinnvoll ist, den Bundesgesetzgeber zu verpflichten, die Bedürfnisse der Familie gerade auf den im zweiten Satz erwähnten einzelnen Gebieten zu berücksichtigen, dann gelangt man zum Ergebnis, dass es zwar einerseits zweckmässig erscheint, dies für das Gebiet der Sozialgesetzgebung zu tun, denn es hatte sich im vierten Teil erwiesen, dass hier in der Tat die Familie in vermehrtem Masse Berücksichtigung finden könnte, dass aber andererseits es fraglich ist, ob der Grundsatz auch auf den Gebieten der Wirtschaftsgesetzgebung und der Finanzgesetzgebung des Bundes zur Geltung gebracht werden könnte.

Was zunächst die Wirtschaftsgesetzgebung betrifft, so ist daran zu erinnern, dass es sich ja gemäss unsern obigen Ausführungen lediglich darum handeln könnte, dass der Bund dort, wo er gemäss andern Bestimmungen zur Wirtschaftsgesetzgebung überhaupt zuständig ist und auch dort nur innerhalb der dafür massgeblichen Verfassungsschranken, worunter für manche

Gebiete die Handels- und Gewerbefreiheit von massgeblicher Bedeutung ist, den Grundsatz zur Geltung bringen könnte. Nun ist aber nicht einzusehen, auf welchem Sektor der ihm zustehenden wirtschaftlichen Legislation er dem Familiengedanken besonders Rechnung tragen könnte. Es würde hier zu weit führen, die Dinge im einzelnen zu durchgehen. Es kann lediglich darauf verwiesen werden, dass wirtschaftliche Gesetzgebung für den Bund ja nur dort in Frage kommt, wo ein ausdrücklicher Vorbehalt gegenüber Art. 31 BV besteht und wo zudem die Kompetenz zur Legiferierung auf dem betreffenden Gebiete dem Bunde und nicht den Kantonen zusteht. Gemäss der geltenden BV — und nur auf sie kann es ankommen; die ausserordentliche Gesetzgebung auf Grund von Vollmachten hat selbstverständlich ausser Betracht zu bleiben, wenn es darum geht, eine neue Bestimmung in die ordentliche Kompetenzordnung einzuführen — ist die Möglichkeit zu wirtschaftlicher Gesetzgebung sehr beschränkt, und eine Prüfung der einzelnen in Frage kommenden Gebiete ergibt, dass nicht einzusehen ist, wie da die Bedürfnisse der Familie besonders berücksichtigt werden sollen. So ist es wenig sinnvoll, den Bund zu verpflichten, auf diesem Gebiete die Familie zu beachten.

Was sodann die Finanzgesetzgebung betrifft, so kann es sich hier nur um folgendes handeln:

αα um das Steuerrecht.

Auch hier ist wiederum festzustellen, dass selbstverständlich es sich nur um Steuern handeln könnte, zu denen der Bund auf Grund der BV kompetent ist. Dass er die Möglichkeit hätte, bei Steuern, die er auf Grund ausserordentlicher Vollmachten eingeführt hat und weiterhin einführen wird, die Familie zu berücksichtigen, darf hier keine Rolle spielen, denn es wäre nicht sinnvoll, in die ordentliche Zuständigkeitsordnung einen Grundsatz einzuführen, der bei Massnahmen auf Grund einer ausserordentlichen Zuständigkeitsordnung zur Anwendung gebracht werden könnte und gebracht werden sollte; denn die Gesetzgebung auf Grund der ausserordentlichen Zuständigkeitsordnung ist ja an die Bestimmungen der ordentlichen Zuständigkeitsordnung gar nicht gebunden. Und zudem wäre ein solcher Grundsatz in der ordentlichen Zuständigkeitsordnung nach dem Ausserkrafttreten der ausserordentlichen Ordnung ohnehin nicht mehr sinnvoll. In die geltende BV also sollen nur Bestimmungen aufgenommen werden, die angesichts ihrer andern Bestimmungen sinnvoll erscheinen und auch berufen sein können, dann noch eine Rolle zu spielen, wenn die ausserordentliche Ordnung wieder dahingefallen sein wird.

Nun ist aber wiederum nicht ersichtlich, in welcher Weise die Familie bei den Steuern berücksichtigt werden könnte, die gemäss der BV dem Bunde heute schon zustehen. Man hat sie denn auch bisher nur in den ausserordentlichen Steuererlassen berücksichtigen können. Dass man das dort weiterhin tun werde, kann man nicht durch die BV garantieren, denn an die BV ist ja jene ausserordentliche Gesetzgebung nicht gebunden.

ββ um das Zollrecht.

Hier genügen die in Art. 29 BV enthaltenen Grundsätze.

γγ Um das Subventionswesen.

Hier könnte die Familie gemäss unsern obigen Ausführungen nur durch neue Subventionen berücksichtigt werden. Und wir haben denn auch festgestellt, dass damit Satz 2 wohl dem Bunde implicite auf diesem besondern Sektor auch neue Kompetenzen gebe. Nun ist es aber, wie später noch zu zeigen sein wird, aus finanziellen Gründen abzulehnen, dass dem Bunde in dieser Weise eine neue, sehr allgemein gehaltene Subventionskompetenz gegeben werde, so dass wir zum Schluss kommen, dass aus diesem Grunde diese Erwähnung einer besondern Berücksichtigung der Familie auf dem Gebiete der Finanzgesetzgebung gefährlich erscheint.

So ergibt sich, dass es wenig sinnvoll ist, den Bundesgesetzgeber zu verpflichten, gerade auf diesen im Satz 2 ausdrücklich erwähnten Gebieten die Familie zu berücksichtigen.

β. Andererseits ist daran zu erinnern, dass wir im dritten und vierten Teil sahen, dass dieser Grundsatz der Berücksichtigung der Familie sehr wohl auch noch auf andern, in Satz 2 nicht erwähnten Sektoren der Bundesgesetzgebung zur Anwendung gebracht werden könnte, so dass es zweckmässig erschiene, ihn auch für diese Gebiete vorzusehen. So sprachen wir von den Gebieten der Gesundheitspolizei, des Transportrechts, des Betreibungsrechts, des Rechts der allgemeinen Verwaltung als von Gebieten, auf denen der Familie besondere Beachtung geschenkt werden könnte. So würde es sich empfehlen, für den Grundsatz eine Formulierung zu wählen, die auch diese Gebiete in sich einschliesst.

Kommt man so zum Schlusse, dass es nicht wünschenswert ist, die in Satz 2 erwähnten Gebiete speziell anzuführen und dass es umgekehrt zu empfehlen wäre, auch die andern erwähnten Gesetzgebungsgebiete zu berücksichtigen, dann drängt es sich auf, gegenüber dem vorgeschlagenen Text einer allgemeineren Formulierung den Vorzug zu geben.

3. Absatz 2.

a. Bedeutung.

Durch Absatz 2 wird dem Bunde die Kompetenz eingeräumt und gleichzeitig die Verpflichtung überbunden, die Ausrichtung von Familien-, Kinder- und Alterszulagen an Selbständig- und Unselbständigerwerbende auf der Grundlage von Ausgleichs-, Versicherungs- oder ähnlichen Kassen zu fördern und nötigenfalls solche Kassen selbst zu errichten. Damit wird sich seine Tätigkeit gestützt auf diesen Absatz auf zwei Dinge zu erstrecken haben:

aa. Gemäss Satz 1 auf die Förderung der Ausrichtung der erwähnten Zulagen durch private Kassen und durch öffentliche Kassen der Kan-

tone und der Gemeinden. Dass im ersten Satz des Absatzes 2 an diese beiden Möglichkeiten gedacht wird, ergibt sich daraus, dass dann dem Bunde in Satz 2 noch gesondert die Möglichkeit gegeben wird, selbst Kassen zu errichten. Somit kann sich Satz 1 nur auf schon anderweitig bestehende Kassen beziehen bzw. auf Kassen, die durch andere Rechtssubjekte errichtet werden.

bb. Gemäss Satz 2 auf die Errichtung solcher Kassen. Hiebei wird es sich gemäss dem Wortlaut des zweiten Satzes nur um Kassen handeln können, die solche Zulagen ausrichten; denn wenn gesagt wird, dass der Bund «solche» Kassen errichten könne, dann wird damit zweifellos auf die in Satz 1 erwähnten Kassen Bezug genommen; dort aber ist nur von solchen Kassen die Rede, die die erwähnten Zulagen unmittelbar an die Bezugsberechtigten ausrichten. Es handelt sich also sowohl im ersten wie im zweiten Satze hinsichtlich der Ausgleichskassen nur um Kassen, die den sogenannten primären Ausgleich besorgen, nicht aber auch um solche, die den sogenannten sekundären Ausgleich, nämlich den Ausgleich zwischen den primären Kassen selbst, bewirken. Solche Kassen zu errichten würde der Bund durch diese Bestimmung nicht kompetent erklärt.

b. Kritik.

Es ergibt sich aus unsern Erörterungen im vierten Teil, dass es grundsätzlich zu begrüssen ist, wenn der Bund ermächtigt und verpflichtet wird, zugunsten der Ausrichtung von Familienzulagen auf der Grundlage von Familienausgleichskassen tätig zu werden. Soweit Absatz 2 diesen Gedanken zur Geltung bringt, kann seiner Aufnahme in die Verfassung zugestimmt werden. Nun zeigt aber eine nähere Prüfung seines Textes, dass er einerseits über diesen Gedanken hinausgeht und Dinge mitumfasst, die besser aus dem Spiele blieben, und dass er andererseits bestimmte Momente, die nach unsern Erwägungen im vierten Teil in einen Verfassungsartikel über die Kompetenz des Bundes zur Förderung der Familienausgleichskassen ebenfalls sollten einbezogen werden, nicht berücksichtigt. Es ist nämlich in kritischer Würdigung des Textes folgendes festzustellen:

aa. Wenn der Bund ermächtigt und verpflichtet wird, die Ausrichtung der Zulagen auf Grund der Kassen zu «fördern», dann bleibt unklar, ob es sich dabei lediglich um eine finanzielle Unterstützung der bestehenden Kassen handelt, oder ob dem Bund auch die Kompetenz gegeben wird, das Kassenwesen gesetzgeberisch zu regeln. Kein Zweifel kann darüber bestehen, dass bei dieser Ausdrucksweise der Bund zur finanziellen Unterstützung ermächtigt wird. Ob er aber darüber hinaus ganz allgemein zur Gesetzgebung auf dem Gebiete dieser Kassen zuständig würde, erscheint zweifelhaft. Nun ist aber festgestellt worden, dass gerade auch das Bedürfnis besteht, dem Bund diese Möglichkeit zu geben, so dass es wünschenswert wäre, wenn auch diese Kompetenz eindeutig aus der Bestimmung hervorginge.

bb. Wenn der Bund die Ausrichtung sowohl der Familien- und Kinderzulagen wie der Alterszulagen auf der Grundlage von Ausgleichs-, Versicherungs- oder ähnlichen Kassen fördern soll, dann kommen gemäss dieser Bestimmung für alle diese Arten der Zulagen alle diese Kassensysteme in Betracht. Es erscheint jedoch fraglich, ob man die verschiedenen Zulagen und die verschiedenen Kassensysteme einander nicht in anderer Weise zuordnen sollte. Es ist nämlich kaum denkbar, dass für die Familien- und Kinderzulagen, für die sich die Ausgleichskassen eignen, auch Versicherungskassen in Betracht kämen. Und so ist es denn auch nach der Ansicht derjenigen, die den Verfassungsartikel formuliert haben, so, dass die Versicherungskassen lediglich im Hinblick auf die Alterszulagen erwähnt wurden. Ergibt sich schon daraus, dass die Ausdrucksweise der Bestimmung nicht sehr glücklich ist, so folgt auch noch aus folgender Überlegung, dass sie in dieser Form nicht zur Aufnahme in die Bundesverfassung empfohlen werden kann:

cc. Wenn in der neuen Bestimmung unter anderem von der Ausrichtung von Alterszulagen die Rede ist, dann wird der Bund damit kompetent erklärt und verpflichtet, auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Sicherung des Alters tätig zu werden. Nun wird er aber bereits durch Art. 34^{quater} BV ermächtigt und verpflichtet, die Altersversicherung einzurichten. So ist nicht einzusehen, warum dieser Gedanke hier wiederholt werden soll. Es erscheint überflüssig, dem Bund hier aufs neue eine solche Kompetenz zu geben. Zudem ist es nicht verständlich, warum der Gedanke der wirtschaftlichen Sicherung des Alters in so allgemeiner Weise in einen Artikel aufgenommen werden soll, der dem Schutz der Familie dient. Gewiss kommt auch die Sicherung des Alters in vielen Fällen indirekt der Familie zugute, aber darüber hinaus kommt der Alterssicherung auch eine durchaus selbständige Bedeutung zu, die über den Gedanken des Familienschutzes weit hinausgeht. So ist es nicht angezeigt, den Gedanken der Alterssicherung in solch allgemeiner Weise mit dem Gedanken des Familienschutzes zu verkoppeln. Und schliesslich erscheint es auch fraglich, ob es richtig ist, von Alterszulagen zu sprechen. Wo von «Zulagen» die Rede ist, ist wohl immer vorausgesetzt, dass der Bezüger schon irgendwie ein anderes Einkommen hat, z. B. einen Gehalt, einen Lohn, zu dem dann die Zulage dazukommt. Nun bedarf aber das Alter gerade deswegen einer besondern wirtschaftlichen Hilfe, weil es kein solches festes Einkommen mehr hat. Es wird sich also bei der Altershilfe nicht um «Zulagen» handeln können, sondern eher um «Renten». So ist auch unter diesem Gesichtspunkt der Ausdruck «Alterszulagen» in der neuen Bestimmung unglücklich.

Dieser Gedanke der Alterssicherung sollte also hier aus dem Spiele bleiben, und damit erweist sich dann auch die Erwähnung der «Versicherungskassen» als überflüssig.

dd. Was einzelne Ausdrücke in Absatz 2 betrifft, so geben folgende Formulierungen zu kritischen Bemerkungen Anlass:

α. Der Ausdruck «ähnliche Kassen» erweist sich als zu unbestimmt, um in einen Verfassungsartikel Aufnahme finden zu können. Es bedeutete dies gewissermassen eine Blankovollmacht für die Zukunft, nämlich die Vollmacht des Bundes, auch später etwa auftauchende neue Systeme der Ausrichtung von Familien-, Kinder- und Alterszulagen, von denen man jetzt noch gar keine Vorstellung hat, in den Bereich seiner Tätigkeit einzubeziehen. Es ist nicht angezeigt, seine Befugnis von vorneherein ins Unbegrenzte zu erweitern.

β. Der Passus «zur wirtschaftlichen Sicherung der Familie» erweist sich als überflüssig. Das ist wiederum mehr eine Erwähnung des Motivs, das der Bestimmung zugrunde liegt. Dieses Motiv aber geht aus dem Text auch sonst ohne weiteres hervor und bedarf keiner besondern Erwähnung.

ee. Zwei Dinge, die nach unsern Erörterungen im vierten Teil im Hinblick auf die Tätigkeit des Bundes zugunsten der Familienausgleichskassen in die Verfassungsbestimmung aufgenommen werden sollten, bleiben in Absatz 2 unberücksichtigt:

α. Das Obligatorium. Es hat sich erwiesen, dass die Möglichkeit, den Beitritt zu Familienausgleichskassen obligatorisch zu erklären, schon in der Verfassung vorgesehen werden sollte.

β. Die Kompetenz zur Errichtung einer Landesausgleichskasse. Wir haben festgestellt, dass es auf der einen Seite ein Hauptanliegen des Bundesgesetzgebers wird sein müssen, Massnahmen für den sekundären Ausgleich zwischen den primären Ausgleichskassen zu treffen, dass aber auf der andern Seite ihm diese Möglichkeit durch Absatz 2 nicht gegeben wird, indem da nur an die primären Ausgleichskassen gedacht ist. So erweist sich der Text auch nach dieser Richtung hin als unzulänglich. Es ist unbedingt erforderlich, dass die Verfassung diese Möglichkeit vorsieht, wenn der Bund wirklich zu den entscheidenden Massnahmen ermächtigt werden soll.

4. Absatz 3.

a. Bedeutung.

Es geht aus dem Wortlaut des Absatzes 3 ohne weiteres hervor, dass er eine neue Kompetenz des Bundes begründet. Der Bund soll ermächtigt werden, auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens Bestrebungen zugunsten der Familie zu fördern und entsprechende Massnahmen zu unterstützen. Aus dieser Fassung ergibt sich für die nähere Bedeutung dieser Kompetenz folgendes:

aa. Wenn der Bund kompetent sein soll, «Bestrebungen zu fördern» und «Massnahmen zu unterstützen», dann ist ohne weiteres klar, dass damit an Bestrebungen und Massnahmen gedacht wird, die nicht vom Bunde selbst ausgehen, sondern von Dritten. Gedacht wird offenbar an Bestrebungen und Massnahmen der Kantone und der Gemeinden und öffentlicher und privater Körperschaften. Solche Bestrebungen und Massnahmen Dritter soll der Bund fördern und unterstützen. Gemäss dem Wortlaut der Bestimmung soll

der Bund also nicht auch die Ermächtigung erhalten, selbst Massnahmen in die Wege zu leiten, etwa selbst den Bau von Wohnungen anzuordnen oder irgendwelche Bestimmungen zu erlassen, die direkt der Familie zugute kommen. Eine solche Kompetenz könnte dem Absatz 3 nicht entnommen werden.

bb. Wenn der Bund Bestrebungen und Massnahmen Dritter fördern und unterstützen soll, dann wird es sich insbesondere um finanzielle Hilfe handeln. So erscheint der Absatz 3 im wesentlichen als eine Subventionsnorm.

cc. Bei jeder Zusprechung von Subventionen aber wird sich der Subvenient vorbehalten wollen, die Ausrichtung der Beträge an bestimmte Bedingungen zu knüpfen. Wie es sich damit verhalten würde, d. h. ob der Bund hiezu ermächtigt wäre und wie weit er hiebei gehen dürfte, sagt Absatz 3 nicht.

b. Kritik.

Auch hier ist zu sagen, dass es gemäss unsern Ausführungen im vierten Teil grundsätzlich begrüssenswert erscheint, dass dem Bunde die Kompetenz gegeben wird, auf dem Gebiete des Wohnungswesens geeignete Massnahmen zum Schutze der Familie zu fördern. Es ist deshalb die Aufnahme einer besondern Bestimmung hiefür in die Verfassung zu empfehlen. Hingegen muss an der vorgeschlagenen Fassung nach folgenden Richtungen hin Kritik geübt werden:

aa. Angesichts der Tatsache, dass es sich sowohl bei der «Förderung von Bestrebungen» wie bei der «Unterstützung von Massnahmen» nur um Dinge handeln kann, die von Dritten ausgehen und dass ferner die beiden Ausdrücke im wesentlichen dasselbe bedeuten, erscheint es nicht notwendig, beides zu erwähnen. Man hätte sich mit dem einen der beiden Ausdrücke begnügen können.

bb. Der Umstand, dass sich der Absatz 3 über die Aufstellung von Bedingungen, an die die Subventionen geknüpft werden könnten, ausschweigt, lässt ihn aus zwei verschiedenen Gründen als mangelhaft erscheinen:

α. Vorerst bleibt es unklar, ob der Bund überhaupt gleichzeitig ermächtigt wird, solche Bedingungen aufzustellen, und insbesondere bleibt unklar, wie weit er dabei gehen dürfte. Was die Ermächtigung hiezu in grundsätzlicher Hinsicht betrifft, so könnte vielleicht noch gesagt werden, dass bei aller Ausrichtung von Subventionen mit logischer Notwendigkeit die Voraussetzungen näher umschrieben werden müssen, so dass dann die Kompetenz zur Statuierung von Bedingungen in Absatz 3 ohne weiteres eingeschlossen erschiene. Allein im vorliegenden Falle wäre es durchaus auch denkbar, dass der Bund unmittelbar gestützt auf die Verfassungsvorschrift z. B. einer privaten Baugenossenschaft eine Subvention zuspräche, ohne noch besondere Bedingungen vorzusehen. Denn die Voraussetzung, nämlich dass die Massnahme den Familien zugute komme, ist schon in der Verfassungsbestimmung selbst geordnet.

Jedoch auch dann, wenn man annähme, dass die Kompetenz zur Aufstellung von Bedingungen grundsätzlich schon aus der Bestimmung hervorginge, bliebe es weiterhin unklar, wie weit der Bund hiebei gehen dürfte. Das ist insbesondere aus folgendem Grunde untragbar:

β. Wenn der Bund daran ginge, Bedingungen aufzustellen, an die die Ausrichtung der Subventionen geknüpft würde, dann bestünde die Gefahr, dass er damit in die Baupolizeihoheit der Kantone eingriffe. Es wäre bekanntlich nicht das erste Mal, dass der Bund auf solche Weise auf dem Umweg über eine Subventionskompetenz in Versuchung kommen könnte, durch die Aufstellung der Bedingungen in Bereiche legiferierend einzugreifen, die den Kantonen zustehen. Im vorliegenden Falle aber bestünde nun im Hinblick auf den Zweck der Subventionierung kein Bedürfnis, dem Bund eine solche Möglichkeit zu geben. So sollte es im Interesse der Kantone aus der neuen Bestimmung klar hervorgehen, dass der Bund ihre Baupolizeihoheit nicht werde antasten dürfen. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Formulierung des Absatzes 3 als unvollkommen.

5. Absatz 4.

a. Bedeutung.

Absatz 4 sieht vor, dass der Bund bei der Ausführung der auf Grund des vorliegenden Verfassungsartikels getroffenen Massnahmen die Kantone zur Mitwirkung heranziehen müsse und dass er die Möglichkeit habe, hierfür auch Berufsorganisationen, öffentliche und private Vereinigungen heranzuziehen. Es liegt also darin ein Doppeltes:

aa. Der Bund wird verpflichtet, bei der Ausführung seiner Massnahmen zum Schutze der Familie die Kantone zur Mitwirkung heranzuziehen. Gemäss dem Wortlaut der Bestimmung wird es sich lediglich um eine Mitwirkung der Kantone beim Vollzug der auf Grund des neuen Artikels ergangenen Rechtssätze handeln können. So wird der Bund zum Vollzug dieser Rechtssätze nicht ausschliesslich zuständig sein, sondern er wird die Kantone am Vollzug beteiligen müssen. Selbstverständlich ist, dass durch diese Anordnung die zentralistische Tendenz der Absätze 1 bis 3 des neuen Verfassungsartikels nicht entscheidend berührt wird. Denn es handelt sich ja lediglich darum, dass die Anwendung der vom Bunde erlassenen Rechtssätze unter Mitwirkung der Kantone zu erfolgen habe. Die Rechtssetzung selbst steht vollumfänglich dem Bunde zu, und das ist das Entscheidende. Der Vorbehalt zugunsten der Kantone bewirkt nur, dass der Bund durch den neuen Artikel keine sogenannte ausschliessliche Kompetenz erhält.

bb. Der Bund wird ermächtigt, für den Vollzug der erlassenen Rechtssätze auch «Berufsorganisationen, öffentliche und private Vereinigungen» beizuziehen. Auch hiebei ist selbstverständlich nur an den Vollzug gedacht.

b. Kritik.

Es ist grundsätzlich zu billigen, dass für die Durchführung der Familienschutzmassnahmen des Bundes die Kantone zur Mitwirkung herangezogen werden sollen und auch private Organisationen daran beteiligt werden können. Was die Kantone betrifft, so bedarf das keiner weitem Rechtfertigung. Hinsichtlich der Heranziehung der andern Organisationen, insbesondere der Berufsverbände, ist festzustellen, dass dieser Gedanke auch in der Vorlage der Bundesversammlung betreffend Revision der Wirtschaftsartikel Aufnahme gefunden hat. Der vorliegende Artikel übernimmt ihn für das Gebiet des Familienschutzes. Es treffen jedoch hier dieselben Überlegungen zu, die schon seinerzeit zur Berücksichtigung dieses Gedankens in den neuen Wirtschaftsartikeln geführt hatten, und wir verweisen in dieser Beziehung auf die seinerzeitige Motivierung in der «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Partialrevision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung» vom 10. September 1937, BBl. 1937, II, 833 ff.

Hingegen gibt die Fassung des Absatzes 4 immerhin zu folgenden Bemerkungen Anlass:

aa. Gegenüber dem Ausdruck «Ausführung» wäre der Begriff «Vollzug» vorzuziehen gewesen. Wenn von «Ausführung» gesprochen wird, liegt es nahe, an die Ausführungsgesetze zu denken, d. h. an die Gesetze, die auf Grund des neuen Verfassungsartikels ergehen werden. Man könnte also darunter die Ausführung des Verfassungsartikels verstehen. Handeln soll es sich aber nicht darum, sondern um die Ausführung dieser Gesetze, also erst um die auf die Verfassungsausführung folgende Stufe der Rechtsanwendung. So wurde denn auch in der definitiven Fassung der neuen Wirtschaftsartikel korrekt gesagt: «Der Vollzug der Bundesvorschriften wird in der Regel den Kantonen übertragen.» (Art. 32, Abs. 2.)

bb. Kaum gerechtfertigt erscheint es, von «Berufsorganisationen, öffentlichen und privaten Vereinigungen» zu sprechen. Diese Aufzählung entbehrt der innern Logik. Wenn «öffentliche und private Vereinigungen» ganz allgemein sollen zugezogen werden können, dann sind darin die «Berufsverbände» schon inbegriffen. Sie besonders zu erwähnen, erübrigt sich deshalb. Dass sie hier besonders genannt werden, rührt wohl daher, dass dort, wo es um rein wirtschaftliche Angelegenheiten geht, man nur sie zu erwähnen pflegt. In unserm Zusammenhang wird aber mit Recht nicht nur von ihnen, sondern von Vereinigungen überhaupt gesprochen, denn bei der Durchführung der Massnahmen zum Schutze der Familie wird wohl auch die Heranziehung anderer Vereinigungen, namentlich etwa solcher, die sich der Fürsorge widmen, aktuell werden können. Da aber die Berufsverbände darin schon eingeschlossen erscheinen, erweist sich ihre besondere Erwähnung als überflüssig und als unlogisch.

II. Die finanzielle Tragweite.

1. Die Aufnahme des vorgeschlagenen Art. 33^{bis} in die BV wäre für den Bund von grosser finanzieller Tragweite, und zwar in vierfacher Hinsicht:

a. Die Verwirklichung all der Massnahmen, zu denen der Bund durch Absatz 1, Satz 1, kompetent erklärt wird, brächte eine erhebliche finanzielle Belastung des Bundes mit sich. Da sich diese Massnahmen zum grössten Teil nicht im Erlass von Rechtsnormen erschöpfen, sondern positive staatliche Leistungen im Sinne der Wohlfahrtspflege bedeuten würden, würde durch sie der Bundesfiskus in hohem Masse in Anspruch genommen, wobei einerseits an die direkten finanziellen Leistungen zugunsten der Bürger und andererseits an die Verwaltungskosten, die diese Massnahmen im Gefolge hätten, zu denken ist. Wie hoch sich diese Aufwendungen gesamthaft belaufen würden, kann selbstverständlich nicht heute schon zahlenmässig errechnet werden.

b. Da gemäss unsern frühern Ausführungen Satz 2 in Absatz 1 auch als Subventionsnorm interpretiert werden könnte, weil darin gesagt wird, dass der Bund die Familie unter anderem auch in der «Finanzpolitik» in besonderer Weise berücksichtigen werde, ist auch dieser Satz von Bedeutung für die Bundesfinanzen.

c. Von grösster finanzieller Tragweite ist sodann Absatz 2. Diese Bestimmung ermächtigt den Bund, die Ausrichtung von Familien-, Kinder- und Alterszulagen zu «fördern», was ohne weiteres auch die finanzielle Hilfe in sich schliesst. Allerdings wird diese finanzielle Leistungspflicht durch den Art. 33^{bis} weder nach oben noch nach unten begrenzt, so dass es auch hier unmöglich ist, heute schon zahlenmässig einzuschätzen, wie hoch die Aufwendungen hier gehen müssten.

d. Ausschliesslich von finanzieller Tragweite ist sodann Absatz 3, indem er den Sinn hat, dem Bund eine neue Subventionskompetenz zu geben.

2. Es ist schon oben festgestellt worden, dass die heutige Finanzlage des Bundes es ihm nicht erlaubt, neue Aufgaben von erheblicher finanzieller Tragweite zu übernehmen. Der Bund wird vielmehr in nächster Zeit darnach trachten müssen, seine finanziellen Aufwendungen zu reduzieren. So muss auch aus finanziellen Gründen einer allzu weit gehenden Zentralisation auf dem Gebiete der sozialen Massnahmen entgegengetreten werden, und es muss betont werden, dass die Kantone heute finanziell relativ besser stehen als der Bund. Es wäre daher angezeigt, dass man sich mit neuen Forderungen in sozialer Hinsicht in erster Linie an die Kantone wenden würde. Der Bund kann nur noch dort zur Lösung einer Aufgabe Hand bieten, wo es sich um eine Massnahme handelt, die ohne seine Mitwirkung nicht befriedigend gelöst werden kann, wo also seine Hilfe unumgänglich notwendig erscheint. Aber auch dabei wird er sich dagegen verwahren müssen, dass man die finanziellen Lasten ihm allein aufbürdet. Auch hier werden vielmehr die Kantone mit-helfen müssen, und es wird notwendig sein, den Bundesgesetzgeber zu ermäch-

tigen, allfällige finanzielle Leistungen des Bundes von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig zu machen. Daraus ergibt sich für den vorliegenden Initiativtext folgendes:

a. Absatz 1, Satz 1, verpflichtet und ermächtigt den Bund unter anderem zu Massnahmen, die gemäss unsern frühern Ausführungen nicht unbedingt durch den Bund getroffen werden müssen, sondern ebensowohl durch Kantone, Gemeinden und Private ergriffen werden können. Die Aufnahme dieser Bestimmung in die Bundesverfassung ist daher auch aus finanziellen Gründen abzulehnen.

b. Die in Absatz 1, Satz 2, enthaltene Ermächtigung des Bundes zur Ausrichtung von Subventionen zugunsten der Familie kann in so allgemeiner Form ebenfalls nicht gebilligt werden.

c. Soweit es sich in Absatz 2 um die Förderung der Ausrichtung von Familienzulagen handelt, liegt eine Aufgabe vor, die gemäss unsern frühern Ausführungen ohne Mitwirkung des Bundes nicht befriedigend gelöst werden kann. Insbesondere muss hier auch eine finanzielle Hilfe des Bundes einsetzen. So ist die neue Bestimmung grundsätzlich zu begrüessen. Hingegen unterlässt sie es, in irgendeiner Weise die Leistungen des Bundes an die Bedingung zu knüpfen, dass auch die Kantone finanzielle Hilfe gewähren. Zu Unrecht wird hier nur vom Bunde, nicht aber auch von den Kantonen gesprochen.

d. Auch bei Absatz 3 handelt es sich um eine Aufgabe, für die wir in früherem Zusammenhang festgestellt haben, dass sie ohne Mithilfe des Bundes nicht befriedigend gelöst werden könnte. Aber auch hier wieder fehlt es an einer Bestimmung, wonach die Bundesleistungen von kantonalen Leistungen abhängig zu machen wären.

B. Formelles.

I. Nach Art. 121, Abs. 3, BV hat dann, wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, jede derselben den Gegenstand eines besondern Initiativbegehrens zu bilden. Da das vorliegende Volksbegehren äusserlich betrachtet von verschiedenen Dingen spricht (Schutz der Familie im allgemeinen, Berücksichtigung der Familie in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, Förderung der Ausrichtung von Familien-, Kinder- und Alterszulagen, Unterstützung des Wohnungs- und Siedlungsbaues zugunsten der Familie), erhebt sich die Frage, ob es zulässig erscheint, all das in einem Begehren zusammenzufassen oder ob nicht verschiedene Begehren hätten eingereicht werden sollen. Es erhebt sich mit andern Worten die Frage, ob diese verschiedenen Dinge innerlich eine Einheit bilden, so dass es sich nicht um verschiedene Materien im Sinne des Art. 121, Abs. 3, BV handelt, sondern um eine einheitliche Materie.

Eine einheitliche Materie ist dann gegeben, wenn die verschiedenen Normen eines vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikels in der Weise entweder in einem logischen oder in einem teleologischen Zusammenhang stehen, dass der Bürger, der die eine Norm bejaht, notwendigerweise auch die andern Normen bejahen muss (logischer oder notwendiger teleologischer Zusammenhang). Die Normen des vorliegenden Volksbegehrens bilden nun deshalb eine Einheit, weil sie in einem logischen Zusammenhang stehen, und zwar aus folgendem Grunde: Es ist festgestellt worden, dass Satz 1 in Absatz 1 des Initiativtextes eine umfassende Kompetenz des Bundes begründen will. Der Bund soll dadurch ermächtigt werden, alles vorzukehren, was irgendwie dem Schutze der Familie in ihrer Gründung und in ihrem Bestande dient. In dieser umfassenden Kompetenz wären daher ohne weiteres auch jene besondern Kompetenzen eingeschlossen, die dem Bunde durch die speziellen Normen der Absätze 2 und 3 noch besonders zugeschrieben werden sollen. So kann man sagen, dass derjenige, der den Absatz 1 annehmen will, konsequenterweise auch die Absätze 2 und 3 bejahen muss, denn sie bringen ja gegenüber dem Absatz 1 im wesentlichen nichts Neues. So stehen die Absätze 2 und 3 mit Absatz 1 in einem logischen Zusammenhang. Man kann Absatz 1 nicht wollen, ohne nicht zugleich die Absätze 2 und 3 ebenfalls zu wollen. Abzusehen ist hiebei allerdings von der Erwähnung der «Alterszulagen» in Absatz 2, da sie über den Schutz der Familie als solcher hinausgehen. Hiebei wird man aber daran erinnern dürfen, dass die Kompetenz für die wirtschaftliche Sicherung des Alters verfassungsmässig bereits besteht, so dass es sich bei diesem Punkte überhaupt nicht um eine materielle Revision der BV handelt. Schwerer wiegen könnte nun aber das Bedenken, dass man nicht auch umgekehrt argumentieren kann, dass man nämlich nicht auch sagen kann, wer den Absatz 3 wolle, wolle damit notwendigerweise auch den Absatz 2 und den Absatz 1, oder wer den Absatz 2 wolle, wolle damit auch die Absätze 1 und 3. Allein darüber wird man nun hinweggehen dürfen. So weit kann die Forderung der Einheit der Materie nicht getrieben werden. Wer die umfassende Kompetenz, die Absatz 1 begründen will, ablehnt, aber eine der besondern Kompetenzen der Absätze 2 und 3 bejaht, wird das Volksbegehren verwerfen müssen, denn er verneint dann eben das, was das Begehren will, in so überwiegendem Masse, dass er die gleichzeitige Verneinung einer von ihm gewollten speziellen Materie in Kauf nehmen muss. Wer von etwa 20 Möglichkeiten nur die eine von den zwei noch besonders erwähnten billigt, die andern 19 aber verwirft, wird «nein» stimmen müssen; das erscheint ohne weiteres zumutbar. So ist die einheitliche Materie im vorliegenden Volksbegehren gegeben, trotzdem es sich äusserlich um verschiedene Dinge zu handeln scheint.

II. Zu einer kritischen Bemerkung gibt hingegen die Numerierung des vorgeschlagenen neuen Artikels Anlass. Wenn er als Art. 33^{bis} in die BV eingereiht werden soll, dann wird er damit an eine Verfassungsbestimmung angeschlossen, mit der er materiell nichts zu tun hat. Das sollte vermieden werden. Es sollten um der Übersichtlichkeit willen die neuen Artikel jenen Bestim-

mungen angereicht werden, mit denen sie in einem gewissen materiellen Zusammenhang stehen. Der vorgeschlagene neue Artikel sollte deshalb an diejenigen Bestimmungen angeschlossen werden, die den Bund zur Sozialgesetzgebung ermächtigen.

III. Schliesslich ist zu beachten, dass der deutsche und der französische Text des Absatzes 2 des Volksbegehrens materiell voneinander abweichen.

Der deutsche Text lautet:

«Zur wirtschaftlichen Sicherung der Familie fördert der Bund die Ausrichtung von Familien-, Kinder- und Alterszulagen an Selbständig- und Unselbständigerwerbende auf der Grundlage von Ausgleichs-, Versicherungs- oder ähnlichen Kassen; nötigenfalls errichtet er solche Kassen selbst.»

Der französische Text lautet:

«Afin d'assurer à la famille une sécurité matérielle suffisante, la Confédération veille à ce que les chefs de famille gagnant leur vie de façon dépendante ou indépendante, soient mis au bénéfice d'allocations spéciales, soit en raison du nombre de leurs enfants, soit en faveur des vieillards vivant dans leur ménage. Cette tâche est confiée à des caisses de compensations, à des caisses d'assurances ou à d'autres institutions analogues; au besoin, la Confédération crée elle-même les organismes nécessaires.»

Zu dieser Differenz zwischen dem deutschen und dem französischen Text des Volksbegehrens ist folgendes zu bemerken:

1. Die materiell bedeutsame Abweichung bezieht sich auf die Alterszulagen. Der deutsche Text ermächtigt und verpflichtet den Bund, die Ausrichtung von Alterszulagen zu fördern. In objektiver Würdigung des Textes kann darunter nichts anderes verstanden werden, als dass der Bund die Ausrichtung von «Zulagen» an alte Leute fördern soll. Der französische Text aber spricht lediglich von Zulagen an Familienväter, die unter anderem mit Rücksicht auf in ihrer Familie lebende betagte Leute geleistet werden. Das ist etwas anderes. Hier werden die Zulagen nicht den alten Leuten direkt ausgerichtet, sondern dem Haupt der Familie, in der sie leben, und es bleiben die alten Leute, die nicht in einer andern Familie leben, ausser Spiel. Diesen einen Bedeutungsunterschied mag man noch leicht nehmen, weil dem Bunde ja ohnehin schon gemäss Art. 34^{quater} BV Kompetenz und Verpflichtung zustehen, für das Alter im allgemeinen zu sorgen, so dass eine erneute Erwähnung der Alterssicherung im Familienschutzartikel sich überhaupt als überflüssig erweist und bedeutungslos erscheint. Hingegen ist etwas anderes wichtiger: Durch den französischen Text wird der Gesetzgeber verpflichtet, bei der Ordnung der dem Familienvater zu gewährenden Zulagen auch die in der Familie lebenden Greise und Greisinnen zu berücksichtigen, währenddem im deutschen Text davon nicht die Rede ist, da sich dort die Be-

rücksichtigung des Alters nicht auf die dem Familienvater zu leistenden Zulagen bezieht, sondern eine selbständige Bedeutung hat. Das ist nun ein Punkt, der für die Gesetzgebung über die Familienzulagen, das Kernstück der Familien-schutzbestrebungen, von erheblicher Bedeutung sein wird und auch auf die Gestaltung der Altersversicherung zurückwirken könnte. Es wird einen Unterschied ausmachen, ob der Gesetzgeber gehalten sein wird, dafür zu sorgen, dass einem Familienvater, der bei sich zwei betagte Eltern beherbergt, beispielsweise Fr. 40 pro Monat mehr ausbezahlt werden müssen, oder ob von etwas solchem nicht die Rede ist und die Zulagen nur gemäss der Kinderzahl geleistet werden müssen.

2. Aus der Tatsache, dass es sich bei dieser Abweichung der beiden Texte um eine materiell bedeutsame Differenz handelt, sind Konsequenzen für die formelle Behandlung des Volksbegehrens zu ziehen. Es muss vermieden werden, dass durch die Aufnahme von materiell auseinandergelassenen Bestimmungen in die verschiedenen Texte der Bundesverfassung Unklarheiten entstehen, die später zu langwierigen Meinungsverschiedenheiten Anlass geben und die Rechtslage als unsicher werden erscheinen lassen. In früheren Fällen, in denen solche Verschiedenheiten der Texte bestanden, ist zwar etwas Besonderes nicht vorgekehrt worden. Bei der Schächtinitiative hatte man im Verfahren selbst der Abweichung keine Beachtung geschenkt. Erst später wurde in der Literatur (vgl. Bertoni, *Le Istituzioni Svizzere nel diritto pubblico e privato*, 1903, II, S. 269 f.) und vom Bundesgericht (vgl. BGE **33, I**, 723, bes. 732) festgestellt, dass die Texte materiell voneinander abweichen. Bei der Initiative betreffend Vermögensabgabe wurde im Bericht des Bundesrates auf die sprachlichen Abweichungen hingewiesen, aber Konsequenzen wurden daraus nicht gezogen, offenbar weil es sich mehr nur um eine ungenaue Übersetzung einzelner Ausdrücke handelte, die kaum zu materiellen Unklarheiten Anlass hätte geben können. (Vgl. Bundesbl. 1922, II, 920.) Über eine materiell nicht sehr bedeutende Differenz der Texte bei der Initiative betreffend Verbot der Freimaurer ging man ebenfalls hinweg. Da es sich aber im vorliegenden Falle um eine nicht unerhebliche inhaltliche Differenz handelt, kann diesmal nicht über sie hinweggegangen werden.

3. Zur Frage, auf welche Weise die Behebung der Differenz zu erfolgen hat, ist folgendes zu überlegen: Die Initiative wäre nicht etwa ungültig gewesen, wenn sie nur in einer Sprache eingereicht worden wäre. Sache der beiden Räte wäre es dann gewesen, die durch die Bundesverwaltung besorgte Übersetzung in die beiden andern Sprachen auf ihre Übereinstimmung mit dem eingereichten Text zu überprüfen. Wenn die Initianten statt dessen die Eingabe in drei Sprachen machen, so ist es wiederum Aufgabe der beiden Räte, die Texte auf ihre Übereinstimmung zu prüfen, ebenso wie sie auch die Gültigkeit der Initiative zu prüfen haben. Zeigen sich Differenzen, die nicht zur Ungültigerklärung oder zur Aufteilung in zwei Initiativen führen, so sind die Texte in Einklang zu bringen. Die Bundesverwaltung wird die

Texte entsprechend bereinigen müssen, und die beiden Räte werden wiederum prüfen müssen, ob die bereinigten Texte übereinstimmen.

So erhebt sich weiterhin die Frage, in welcher Weise diese Textbereinigung vorzunehmen sein wird. Burckhardt schreibt in seinem Kommentar (3. Auflage, S. 816) dazu folgendes: «Es wird ja auch oft die Fassung des Initiativbegehrens in den drei Nationalsprachen nicht genau übereinstimmen. Dem Volke wird dann diejenige Fassung vorzulegen sein, die am meisten Unterschriften trägt.» Es wäre also mit andern Worten derjenige Text, der von der Mehrzahl der Unterschriften gedeckt ist, zur Grundlage zu nehmen, und es wären die beiden andern Texte diesem Text anzupassen.

Im vorliegenden Falle muss demgemäss der deutsche Text als massgebend betrachtet werden, und es müssen die beiden andern Texte damit in Übereinstimmung gebracht werden. Aus der Zusammenstellung der Unterschriftenzahlen (s. Bundesbl. 1942, S. 435) geht hervor, dass die überwiegende Mehrheit der Unterschriften aus deutschsprachigen Kantonen stammt. Was nun den italienischen Text betrifft, so stimmt dieser bereits mit der deutschen Fassung überein, so dass er unverändert dem Volke vorgelegt werden kann. Hingegen ist der französische Text des Absatzes 2 dem deutschen Text anzupassen.

Zu dieser Lösung, dass der französische Initiativtext dem deutschen und dem italienischen Text anzupassen ist, käme man übrigens auch dann, wenn man davon ausginge, dass, wie bei den Gesetzen, so auch schon bei Volksbegehren die mehreren Texte juristisch gleichwertig seien. Es wäre dann dem Text der Vorzug zu geben, der bereits übereinstimmend in zwei Sprachen vorliegt, also in unserm Falle dem deutschen und dem italienischen. Schliesslich wäre auch dann das Resultat dasselbe, wenn man dem Text den Vorzug geben wollte, der vom Standpunkt der Initianten aus gesehen als der günstigere erscheint, also demjenigen, der den weiteren, umfassenderen Sinn ergibt. Das würde wiederum dazu führen, dass der französische Text den beiden andern anzupassen wäre.

Wir haben demgemäss im beiliegenden Beschlusentwurf im französischen Text die im Volksbegehren enthaltene Fassung des Absatzes 2 durch eine neue, dem deutschen Text materiell entsprechende Fassung ersetzt.

Siebenter Teil.

Die Stellungnahme der Kantone und der Wirtschaftsverbände zur Familienschutzinitiative.

A. Die Stellungnahme der Kantone.

In einem Kreisschreiben wurden die Kantone ersucht, sich zur Frage zu äussern, ob sie vom kantonalen Standpunkt aus eine bundesrechtliche, verfassungsmässige Verankerung der Familienschutzbestrebungen im Sinne des Initiativvorschlages für notwendig und nützlich halten. Für den Fall der Bejahung dieser Frage wurden sie gebeten, sich darüber auszusprechen, ob der vorgeschlagene Verfassungstext für annehmbar gehalten werde oder ob ihm ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden sollte und welcher Text dafür vorgeschlagen werde.

Die Mehrzahl der Kantone sprach sich für die Notwendigkeit und Nützlichkeit einer bundesrechtlichen, verfassungsmässigen Verankerung der Familienschutzbestrebungen aus und bezeichnete den vorgeschlagenen Text als geeignet. Einige Kantone haben zu den vorgelegten Fragen nicht ausdrücklich Stellung genommen, weil sie die Frage für noch nicht genügend abgeklärt halten oder weil sie sich mit Rücksicht auf die auseinandergehenden Meinungen der politischen Parteien des betreffenden Kantons in dieser Frage nicht glaubten äussern zu dürfen. Eine ausdrückliche Ablehnung einer bundesrechtlichen, verfassungsmässigen Verankerung an sich oder im Sinne der vorliegenden Initiative äusserten vier Kantone. Im folgenden wird die Stellungnahme der einzelnen Kantone in ihren Hauptpunkten dargelegt.

Die Regierung des Kantons Zürich beantwortet die gestellten Fragen dahin, dass ihrer Auffassung nach die Mutterschaftsversicherung und die Kinderzulagen aus Ausgleichskassen durch den Bund geregelt werden sollen, dass sie den ganzen Fragenkomplex aber erst im Zusammenhang mit der Beratung der kantonalen Gesetzesvorlage betreffend Familienschutz prüfen und dann auch darüber entscheiden wird, ob nach ihrer Auffassung eine Revision der Bundesverfassung zum Erlass der gewünschten Gesetze notwendig ist und ob ihr der vorliegende Text der Initiative annehmbar erscheint oder ob und in welchem Sinne sie einen Gegenvorschlag machen möchte.

Der Regierungsrat des Kantons Bern erachtet den vorgeschlagenen Text der Initiative im allgemeinen als annehmbar. «Wir möchten im übrigen noch darauf hinweisen,» heisst es im Bericht, «dass das Problem des Geburtenrückgangs, das zum Ausgangspunkt der Familienschutzbestrebungen geworden ist, zur Hauptsache gelöst werden muss mit einer bessern geistigen Einstellung der Bevölkerung gegenüber der Familie, mit einer Hebung der bodenständigen Bauernbevölkerung und mit der Verwirklichung der sozialen Sicherheit im allgemeinen. Diesen Zusammenhängen muss bei der Behandlung des Initiativvorschlages Rechnung getragen werden, wenn das Ziel erreicht werden soll.

Generelle Vorkehren, wie sie die Initiative allgemein vorschlägt, werden allein nicht geeignet sein, das bedeutsame Problem zu lösen.»

Die Regierung des Kantons Luzern begründet ihre bejahende Stellungnahme damit, dass es den familienpolitischen Bestrebungen der Kantone nur förderlich sein könne, «wenn auch der Bund, gestützt auf den vorgesehenen Verfassungsartikel, in Zukunft in seiner gesamten Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik die Bedürfnisse der Familie berücksichtigt. Es gibt zudem gewisse Postulate einer planmässigen Familienhilfe, die sich nur verwirklichen lassen, wenn sie auf dem gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft durchgeführt werden.» Das bedeute nicht, dass eine zentralistische Regelung geschaffen werden müsse, aber das bereits Bestehende solle weitergeführt, ausgebaut und durch Rahmengesetze koordiniert werden. Es wird Gewicht darauf gelegt, dass durch einen Lastenausgleich auch die wirtschaftlich weniger begünstigten Kantone in die Lage versetzt werden, die notwendigen Massnahmen zum Schutze der Familie durchführen zu können.

Auch in den zustimmenden Berichten der Kantone Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden wird vor allem die Notwendigkeit der Schaffung eines Lastenausgleichs auf eidgenössischem Boden betont, um den Gebirgsgegenden die Durchführung der notwendigen Massnahmen zum Schutze der Familien zu ermöglichen.

Die Direktion des Innern des Kantons Glarus hält eine verfassungsrechtliche Verankerung der Familienschutzbestrebungen deshalb für nützlich und notwendig, «weil es nicht den Kantonen überlassen bleiben sollte, je nach ihrer Einstellung zur Sache und ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit die notwendigen Massnahmen für einen wirksamen Familienschutz vorzunehmen oder zu unterlassen. Eine Verwirklichung der Familienschutzbestrebungen kann unseres Erachtens nur unter Führung des Bundes erfolgen. Blicke diese Aufgabe den Kantonen überlassen, würde sie eine ausserordentlich ungleiche Lösung erfahren.»

Der vorgeschlagene Verfassungstext wird als annehmbar bezeichnet, «weil er geeignet ist, unter Führung des Bundes ein Minimalprogramm für die Bestrebungen des Familienschutzes in allen Kantonen zu sichern».

Im Bericht der Regierung des Kantons Zug, der sich für die Initiative ausspricht, wird darauf hingewiesen, dass die Ergänzung des Leistungslohnes zum Familienlohn durch Ausrichtung von Familien- und Kinderzulagen grundsätzlich Aufgabe der Wirtschaft und nicht des Staates sein soll. Der Initiativtext, so wird ausgeführt, ziele auch keineswegs auf die Ausrichtung von Kinderzulagen durch den Bund ab und nicht auf Verstaatlichung der Familienhilfe, sondern auf Förderung der Verallgemeinerung dieser Einrichtungen durch den Bund und auf Schaffung eines finanziellen Lastenausgleichs für die wirtschaftlich schwächeren Kantone.

Im Bericht des Departements des Innern des Kantons Freiburg wird die Wünschbarkeit der verfassungsmässigen Verankerung der Familienschutz-

bestrebungen folgendermassen begründet (in Übersetzung): «Die Notwendigkeit der bis heute durch die Kantone und Gemeinden und in letzter Zeit auch durch den Bund durchgeführten Massnahmen zugunsten der Familie steht ausser Diskussion. Es kann aber wohl kaum bestritten werden, dass die dringende Notwendigkeit besteht, diese Massnahmen auszubauen und deren Fortdauer zu sichern. Es handelt sich dabei ohne Zweifel um eine Aufgabe, die in erster Linie den Kantonen und Gemeinden, aber auch den Berufsverbänden und der privaten Initiative zufällt. Für sich allein können diese jedoch gewisse Fragen nicht lösen und die eine oder andere Aufgabe nicht bewältigen, so wenig dies dem Bund allein möglich wäre. Es ist deshalb unerlässlich, dass ihre Anstrengungen zusammengefasst und in gewissem Umfange auch ergänzt werden. Dies wäre die Aufgabe des Bundes, die als neue Aufgabe der rechtlichen Begründung durch eine formelle Verfassungsbestimmung bedarf.»

Die Regierung des Kantons Freiburg gibt der Meinung Ausdruck, dass der vorliegende Text zur Erfüllung dieser Aufgabe geeignet sei.

Die solothurnische Regierung weist in ihrer zustimmenden Stellungnahme darauf hin, dass eine Koordinierung der kantonalen Bestrebungen zweifellos erwünscht wäre, ebenso die Berücksichtigung von Familienschutzbestrebungen in der Bundesgesetzgebung. «Die Kantone», so heisst es im Bericht, «könnten weiterhin in ihrem Bereich den Familienschutzgedanken pflegen und dasjenige vorkehren, was in ihren besonderen Verhältnissen geboten ist.»

Der Text der Initiative nennt nach der Meinung des Regierungsrates zutreffend die beiden einzigen Wege, die zur Verwirklichung von Familienschutzbestrebungen überhaupt begangen werden können: einerseits die Berücksichtigung von Familienschutzpostulaten in der Gesetzgebung, andererseits die Einführung und Förderung von Familienausgleichskassen. «Es wäre nicht einzusehen», wird im Bericht gesagt, «auf welche sonstige Weise der Gedanke des Familienschutzes sollte verwirklicht werden können».

Für eine bundesrechtliche, verfassungsmässige Verankerung der Familienschutzbestrebungen äussert sich die Regierung des Kantons Basel-Stadt. «Auf diese Weise», so heisst es im Bericht, «müssen sich alle Kantone daran halten, und es könnte vermieden werden, dass einzelne Kantone mit der Einführung von Familienschutzmassnahmen zurückhalten und infolgedessen die übrigen fortschrittlicheren Kantone unter weiterem unerwünschtem Zuzug leiden würden.» Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Auslagen für die Familienschutzmassnahmen vornehmlich aus den öffentlichen Mitteln des Bundes und der Kantone bestritten werden sollten.

Die Regierung des Kantons Basel-Land hält an und für sich dafür, dass eine verfassungsmässige Verankerung wünschenswert wäre, weist aber darauf hin, dass die vorliegende Aufgabe nur ein Teilausschnitt aus dem grossen Gebiet der Sozialfürsorge- und der Sozialversicherungsaufgaben sei, die von Bundes wegen gelöst werden müssten.

Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen hält prinzipiell eine bundesrechtliche, verfassungsmässige Verankerung der Familienschutzbestrebungen für nützlich.

Die Regierungen der Kantone Appenzell A.-Rh. und Appenzell I.-Rh. haben davon abgesehen, zu den vorgelegten Fragen Stellung zu nehmen.

«Wir erachten es als angezeigt», heisst es im Bericht des Regierungsrates des Kantons St. Gallen, «dass die vorgesehene Verfassungsbestimmung den wirtschaftlichen Institutionen und der Privatinitiative in Verbindung mit Kantonen und Gemeinden die notwendige Aktionsfreiheit auf dem Gebiete des Familienschutzes belassen will. Soweit die Förderung der Familie durch die Wirtschaft sich als ungenügend erweist, hat die Hilfe der Öffentlichkeit einzusetzen. Dem Bund soll die Aufgabe übertragen werden, in subsidiärer Weise dort mitzuhelfen, wo es ohne seine Mitwirkung und seine Intervention nicht möglich ist, bestimmte Massnahmen durchzuführen. Um eine ungleiche Belastung der Wirtschaft in den verschiedenen Kantonen zu verhindern, ist ein sozialer Ausgleich notwendig, der nicht auf dem Gebiet einzelner Kantone möglich ist, sondern nur auf dem breiteren eidgenössischen Boden wirksam durchgeführt werden kann.»

Der Regierungsrat stimmt dem Erlass eines den Grundgedanken der Initiative entsprechenden Verfassungsartikels zu.

Dagegen hält der Kleine Rat des Kantons Graubünden die bundesrechtliche, verfassungsmässige Verankerung nicht für nötig, da es die Kantone in der Hand hätten, die kantonale Gesetzgebung so zu gestalten, dass den Forderungen des Familienschutzes dabei Genüge getan wird.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau hält dafür, dass sich die Schweiz einem gesunden Ausbau ihrer sozialen Einrichtungen nicht wird verschliessen können und dass es zweckmässiger ist, wenn der Bund an die Lösung dieser Frage herantritt, als wenn dies durch die Kantone geschieht. Seiner Meinung nach ist die vorliegende Initiative aber ein ungeeignetes Instrument zur Einführung eines wirksamen Familienschutzes, da die Aufnahme unbestimmter Formulierungen in die Verfassung wertlos sei. Die Verfassungsbestimmungen könnten dann ausgearbeitet werden, wenn die Gesetzgebung mindestens so weit vorbereitet sei, dass man ersehen könne, inwieweit und in welcher Form eine Verfassungsbestimmung überhaupt notwendig sei. Bedenkenerregend sei vor allem das Fehlen einer Bestimmung in der Initiative dahingehend, dass nur die Förderung der gesunden und eugenisch wertvollen Familie zu erstreben sei; wirklicher Schutz der Familie könne nicht nur in Prämien für Kinder bestehen, sondern habe den Charakter von umfassenden volkshygienischen Massnahmen zu tragen. Der Regierungsrat hält dafür, dass die Initiative dem Volk zur Verwerfung unterbreitet werden soll, und zwar ohne Gegenvorschlag. Hingegen würde er es begrüssen, wenn der Bundesrat die Frage prüfen wollte, welche Familienschutzmassnahmen zweckmässig sind und wie diese durch die Gesetzgebung und eventuell durch eine Ergänzung der Verfassung zu verwirklichen wären.

Nach der Meinung des thurgauischen Regierungsrates verdienen die heutigen Familienschutzbestrebungen auf eidgenössischem Boden die volle Unterstützung der Kantone, und eine Vorschrift der Bundesverfassung über den Schutz der Familie wird deshalb als notwendig und nützlich erachtet. «Der Text des Initiativbegehrens aber», wird im Bericht ausgeführt, «scheint uns zu sehr den Charakter eines Bundesgesetzes für Familienschutz zu tragen. Als Verfassungsbestimmung ist er zu ausführlich, und wir würden deshalb unsererseits einem Gegenvorschlag den Vorzug geben. Dafür erschiene uns der Text:

„Der Bund fördert und unterstützt die Bestrebungen der Kantone zum Schutze der Familie“

vollständig genügend. Dabei denken wir nicht an eine ausschliessliche und einseitige finanzielle Unterstützung. Der Familienschutz ist keine reine Geldfrage und sollte auch nicht als solche aufgefasst werden.»

Die Regierung des Kantons Tessin befürwortet im allgemeinen Massnahmen des Bundes auch verfassungsmässiger Natur auf diesem Gebiet, will sich aber weiter nicht äussern über die praktische Tragweite der Initiative oder über die Notwendigkeit eines Gegenvorschlages.

Im Sinne einer prinzipiellen Ablehnung eines Verfassungsartikels wie des vorliegenden äussert sich der Bericht des Staatsrates des Kantons Waadt. Diese Ablehnung gründet sich auf Bedenken föderalistischer Natur, denen im Bericht folgendermassen Ausdruck gegeben wird (in Übersetzung): «Wir sind der Auffassung, dass der Familienschutz eine Aufgabe ist, die die Kantone weit besser lösen können als der Bund und dass es kein Gebiet gibt, wo der Föderalismus mehr berücksichtigt werden muss, da hier der Verschiedenheit der Sitten, der Existenzbedingungen, der Überlieferungen, der Konfessionen und der Sprache eine überragende Bedeutung zukommt. Nur die Kantone scheinen uns deshalb imstande zu sein, so vorzugehen, dass diesen Unterschieden Rechnung getragen werden kann. Eine Zentralisierung der Familienschutzbestrebungen beim Bund würde unseres Erachtens lediglich die zunehmende Landflucht noch fördern und damit das unerlässliche Gleichgewicht zwischen den einzelnen Gebieten unseres Landes stören.»

Abgesehen von der prinzipiellen Ablehnung der Initiative bezeichnet der Bericht den vorliegenden Text als unannehmbar, da er zu allgemein und zu unbestimmt abgefasst sei und weil dem Bund damit eine Aufgabe überbürdet würde, deren Grenzen nicht abzustecken seien und deren finanzielle Lasten in keinem Verhältnis stünden zum Erfolg, der erreicht werden könne. Die Aufgabe des Bundes auf dem Gebiete des Familienschutzes liege, so wird im Bericht argumentiert, nicht in der Gesetzgebung, sondern darin, dass er die Kantone von seinen Erhebungsmöglichkeiten profitieren lässt durch Zusammenstellung der in verschiedenen Kantonen gemachten Erfahrungen und durch das Studium der ausländischen Gesetzgebung auf diesem Gebiet.

Der Staatsrat des Kantons Wallis bezeichnet die Einführung eines Verfassungsartikels im Sinne der Initiative als notwendig und nützlich, da weder die Gemeinden noch die Kantone allein das Problem lösen könnten. Die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden sei unerlässlich. Der Text der Initiative wird dafür als geeignet betrachtet, da er einerseits dem Bund die notwendigen Kompetenzen zur Koordinierung der Bestrebungen in den Kantonen in die Hand gebe und andererseits den Kantonen und Gemeinden die nötige Freiheit lasse.

Im Bericht der Regierung des Kantons Neuenburg wird der Meinung Ausdruck gegeben, dass es nicht angezeigt sei, eine Bestimmung betreffend den Schutz der Familie in die Bundesverfassung einzufügen, sondern dass die Initiative auf diesem Gebiet vielmehr den Kantonen und Gemeinden überlassen werden soll, denen durch eine Zentralisation der Gebrauch ihrer ohnehin schon eingegangenen Autonomie noch mehr beschnitten würde.

«Die Eingriffe zugunsten der Familie», heisst es weiter im Bericht des Kantons Neuenburg (in Übersetzung), «berühren übrigens eine grosse Zahl von Fragen, die von einem Kanton zum andern derart verschieden sind, dass wir keine Möglichkeit für die befriedigende Anwendung einheitlicher Bestimmungen sehen.»

Der Regierungsrat des Kantons Genf enthält sich einer Stellungnahme mit Rücksicht auf die divergierende Einstellung der politischen Parteien des Kantons zu diesem Problem.

B. Die Stellungnahme der wichtigsten wirtschaftlichen Organisationen.

Die zentralen schweizerischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen wurden in einem Rundschreiben eingeladen, sich zur Frage zu äussern, ob sie von ihrem Standpunkt aus eine bundesrechtliche, verfassungsmässige Verankerung der Familienschutzbestrebungen im Sinne des Initiativtextes für notwendig und nützlich halten und ob sie der Meinung sind, dass die bundes- und kantonale rechtlichen Grundlagen für die Verwirklichung dieser Bestrebungen nicht ausreichen.

Der Bericht des Zentralverbandes Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen, der auch vom Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins unterzeichnet ist, spricht sich dahin aus, dass die Handels- und Industriekreise es nicht für nötig halten, wenigstens was sie betrifft, dass ein besonderer Artikel in die Bundesverfassung eingefügt wird, um die Massnahmen zum Schutze der Familie zu fördern. Sie sind vielmehr der Ansicht, dass der Bund ohne Zweifel imstande ist, den Rechten und Bedürfnissen der Familie in seiner Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik Rechnung zu tragen, ohne dass ihm zu diesem Zwecke durch einen Verfassungsartikel eine Verpflichtung auferlegt wird. Die Massnahmen, die er in diesem Sinne treffen würde, so heisst es im Bericht, würden übrigens in allen Kreisen

sicherlich eine günstige Aufnahme finden, da die Sache der Familie gegenwärtig überall eine wohlwollende Sympathie genieße. Auf dem Gebiete der Steuerpolitik, wo der Bund immer mehr interveniert, würde er ohne weiteres imstande sein, ohne eine verfassungsmässige Verpflichtung abwarten zu müssen, eine ausgeprägtere Entlastung zugunsten der Familie vorzusehen, und die Kantone würden nicht zögern, diesem Beispiel zu folgen.

Im weiteren wird von den Kreisen des Handels und der Industrie befürchtet, dass neue Verfassungsbestimmungen und die daraus folgende Reglementierung für die Wirtschaft ungünstige Folgen haben werden. «Jede Einmischung des Gesetzgebers», heisst es im erwähnten Bericht (in Übersetzung), «bringt die Gefahr eines verstärkten staatlichen Eingriffes in das Wirtschaftsleben und einer mehr oder weniger bürokratischen Reglementierung mit sich. In dieser Hinsicht sind die Erfahrungen in andern Ländern, gerade auf dem Gebiete des Familienschutzes, dazu angetan, gewissen Befürchtungen zu rufen. So sind in Frankreich die durch die private Initiative ins Leben gerufenen Familienausgleichskassen schon bald — und zwar lange vor dem Krieg — einer in alle Einzelheiten gehenden Regelung unterworfen worden, die ihnen einen grossen Teil ihrer Bewegungsfreiheit nahm. Die Tendenzen, die man bei uns bei der Entwicklung der Wehrmannsausgleichskassen feststellen kann, geben ebenfalls zu Bedenken Anlass. Auch hier führt die staatliche Einmischung schliesslich zu einer aufgezwungenen gleichmacherischen Regelung und befasst sich mit so vielen Einzelheiten, dass die durch die Berufsorganisationen geschaffenen gewerblichen Ausgleichskassen immer mehr ihre Bewegungsfreiheit einbüßen. Handel und Gewerbe befürchten deshalb, dass die Einmischung des Gesetzgebers auf dem Gebiete des Familienschutzes nur zu einer Lösung mit etatistischen Tendenzen führen würde.»

Eine solche Lösung, so wird betont, würde die Gefahr in sich schliessen, dass sie sich zuungunsten derjenigen auswirkt, die dadurch geschützt werden sollten. Denn wenn der Unternehmer zu einheitlichen Leistungen verpflichtet wird, wird er die Tendenz haben, über diese gesetzliche Verpflichtung hinaus keine weiteren Massnahmen zugunsten der Familien seines Personals vorzunehmen, die der besonderen Situation der Einzelnen Rechnung tragen.

Einwendungen werden auch gegen den Text der Initiative erhoben, dahingehend, dass er zu allgemein gefasst sei, so dass der Bund die Möglichkeit habe, auf allen Gebieten des Familienschutzes zu intervenieren, was die oben erwähnte Gefahr einer etatistischen Lösung in sich schliesse. Ferner werde nicht genügend Gewicht auf die Massnahmen gelegt, die von der privaten Initiative ergriffen worden seien und die nach Ansicht dieser Kreise an erster Stelle stehen müssten. Die Intervention des Gesetzgebers sollte sich darauf beschränken, die Schaffung solcher Einrichtungen zu fördern und nötigenfalls die Koordination zu gewährleisten. Wie der Art. 34^{bis} bezüglich der Kranken- und Unfallversicherung sollte der vorliegende Text ebenfalls ausdrücklich die schon bestehenden Einrichtungen berücksichtigen. Man fragt sich in den Kreisen des Handels und der Industrie, ob es angezeigt ist, nachdem Art. 34^{quater}

schon die Altersversicherung vorsieht, die Fürsorge für das Alter nochmals in einen andern Verfassungsartikel aufzunehmen. Vermisst werden Bestimmungen, die dafür sorgen, dass die vorgesehenen Massnahmen nur gesunden Familien zugute kommen.

Trotz Ablehnung des vorliegenden Vorschlages legen die Kreise des Handels und der Industrie Wert auf die Erklärung, dass sie dem Gedanken des Familienschutzes keineswegs feindlich gesinnt seien und bereit seien zur Mitarbeit an einer Lösung, die gleicherweise den Bedürfnissen der Familie Rechnung trägt und die private Initiative nicht unterdrückt.

Nach Auffassung des Leitenden Ausschusses des Schweizerischen Gewerbeverbandes ist es nötig, die Familienschutzbestrebungen in der BV zu verankern, weil die Aufrechterhaltung und Förderung der vom Gewerbe geschaffenen Familienausgleichskassen davon abhängt, dass es eine verfassungsmässige Grundlage dafür zu schaffen gelinge, um sie auf alle Firmen der betreffenden Berufe ausdehnen zu können. «Dabei legt das Gewerbe allerdings das meiste Gewicht auf die Erlangung einer allgemeinen verfassungsmässigen Grundlage für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen; unsere Sektionen haben sich aber in Anbetracht der verschiedenen Aufgaben des Familienschutzes mehrheitlich dafür ausgesprochen, dass auch dieser verfassungsrechtlich untermauert werde. In der Regel wird aber zugleich gefordert, es möchte auf diesem Gebiete der Privatinitiative ein möglichst grosser Spielraum belassen bleiben, womit sich die angestrebte Regelung auf einige grundsätzliche Bestimmungen beschränken sollte, die den privaten Familienschutzinstitutionen die Förderung durch den Bund und den nötigen Rechtsschutz zuerkennen müssten.»

Dagegen hält der Leitende Ausschuss dafür, dass nicht der vorliegende Text in die Verfassung aufgenommen werden sollte. «Der heutige Wortlaut muss vor allem die Befürchtung wecken, dass er eine übermächtige Versuchung für den Staat abgeben könnte, sich im Sinne des Familienschutzes zu betätigen, während wir uns eine erfreuliche Dauerwirkung nur von mehr privaten Regelungen und Einrichtungen zu versprechen vermögen. Wir halten dafür, dass gerade die Berufe die am besten geeigneten Träger des Familienschutzes abgeben könnten und die Notwendigkeit für die verschiedenen Gruppen, sich über die praktischen Lösungen ins Einvernehmen zu setzen, nicht nur wirtschaftlich, sondern auch sozialpolitisch von grösstem Werte sein müsste. Der heute zur Diskussion gestellte Initiativtext scheint uns einerseits allzusehr auf eine öffentlichrechtliche, staatliche Lösung des Problems hinzutendieren und andererseits an zu enger Fassung zu leiden, da er sich auf die Hervorhebung von Familien-, Kinder- und Alterszulagen beschränkt und andere Schutzmassnahmen nicht erwähnt.»

Der Schweizerische Gewerbeverband befürwortet darum einen Gegenvorschlag, «der grundsätzlich den Schutz der Familie durch den Bund anerkennt, andererseits aber den verschiedenen Lösungen des Problems freien Spielraum lässt in der Meinung, dass allfällige von privater Seite eingeführte

Familienschutzinstitutionen gefördert und den öffentlichen Institutionen gleichgestellt werden».

Der Schweizerische Bauernverband bejaht die Notwendigkeit und Nützlichkeit einer bundesrechtlichen, verfassungsmässigen Verankerung der Familienschutzbestrebungen im Sinne des Initiativtextes. Die bestehenden bundes- und kantonrechtlichen Grundlagen werden als ungenügend bezeichnet; auch sei zu befürchten, «dass in mehreren Kantonen auf lange hin nichts Durchgreifendes unternommen wird».

Mit den im Volksbegehren enthaltenen Grundgedanken erklärt sich der Schweizerische Bauernverband einverstanden. «Die Lösung des Geburtenrückgangs- und allgemein des Familienschutz-Problems», so wird im Bericht ausgeführt, «ist nach unserem Dafürhalten in allererster Linie auf moralischem und religiösem Gebiet anzustreben. Zweckmässige Massnahmen auf wirtschaftlichem Gebiet sind jedoch als eine unbedingt notwendige Ergänzung zu betrachten. Genügende Löhne und Gehälter bilden eine wichtige Voraussetzung für die Gründung einer Familie und die Erhaltung eines zahlenmässig befriedigenden Nachwuchses. Doch werden höhere Löhne in zahlreichen Kreisen meistens nicht dazu verwendet, um eine grössere Familie zu erziehen, sondern einfach, um etwas bequemer zu leben. Dagegen zeigen die vielerorts mit Ausgleichskassen und insbesondere seit zwei Jahren mit den Wehrmannsausgleichskassen gemachten Erfahrungen, dass eine spürbare Abstufung des Lohnes oder Gehaltes entsprechend der Grösse der Familie viel dazu beitragen kann, die Geburtenhäufigkeit namhaft zu fördern.»

Der Schweizerische Bauernverband hält dafür, dass eine entsprechende Umwandlung der bestehenden Wehrmannsausgleichskassen in eine Schutzeinrichtung zugunsten der Familie die Hauptmassnahme für eine wirklich befriedigende Regelung bilden sollte, wobei in erster Linie an die Ausrichtung von Kinderzulagen zu denken wäre. Als ergänzende Massnahmen für die Landwirtschaft nennt der Bericht Alterszulagen für die Angestellten, möglicherweise für die gesamte landwirtschaftliche Bevölkerung und eventuell Aussteuerbeihilfen für Dienstboten.

Zum Text des Volksbegehrens wird im Bericht ausgeführt, dass es wahrscheinlich möglich wäre, ihn in gewisser Hinsicht zu verbessern. «Es dürfte eine Aufgabe der eidgenössischen Räte sein, diese Verbesserungen vorzunehmen. Wichtig erscheint uns vor allem, dass rasch gehandelt wird, dass im Rahmen der Gesamtregelung die Möglichkeit einer entsprechenden Anpassung an die Verhältnisse der verschiedenen Branchen offen gelassen und dass auch den Kantonen ein möglichst initiatives und fruchtbares Arbeitsfeld einberaumt wird.»

Der Bericht des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes gibt der Meinung Ausdruck, dass sowohl die Umstände, unter denen das Volksbegehren eingeleitet worden sei, als auch die nach Ansicht des Gewerkschaftsbundes offenkundige Tendenz der darin vorgeschlagenen Massnahmen, vor allem die

kinderreichen Familien zu begünstigen, es ausser Zweifel stellen, dass dieses «nicht so sehr von der Sorge um die Familie als vielmehr von der Sorge um die Bevölkerungsbewegung unseres Landes» eingeleitet sei. Auf dieser Annahme gründen sich denn auch durchwegs die Einwendungen, die von seiten des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes gegen die Initiative vorgebracht werden.

Der neuere Verlauf der Geburtenkurve, so wird im Bericht ausgeführt, habe alle pessimistischen Betrachtungen widerlegt. Es wird darauf hingewiesen, dass seit 1940 die Zahl der Geburten wieder in starkem Ansteigen begriffen ist und dass das Jahr 1942 sogar eine Geburtenzahl aufweist, wie sie seit Jahrzehnten nicht mehr festzustellen war. Das Ergebnis dieser Entwicklung bestehe darin, dass der Geburtenüberschuss im letzten Jahre mit einem Schlag wieder ziemlich auf die ausserordentliche Höhe der Jahre 1911—1915 herangerückt sei, so dass man sich ernsthaft fragen müsse, ob die Initiative, soweit ihr rein bevölkerungspolitische Gesichtspunkte zugrunde liegen, nicht durch die Tatsachen überholt erscheine.

«Sehr ernste Bedenken muss es erregen», heisst es im Bericht des Gewerkschaftsbundes, «dass die angestrebte Bevölkerungsvermehrung einseitig durch die Förderung der grösseren Familien zu erreichen versucht wird. Nicht nur bürgt Kinderreichtum an sich noch keineswegs für erbgesunden Nachwuchs, sondern es ist auch sehr die Frage, ob die grosse Familie unter den heutigen Umständen der körperlichen, geistigen und charakterlichen Entwicklung der Kinder nicht eher abträglich als förderlich ist.» Eine einseitige Begünstigung der kinderreichen Familien erscheine um so bedenklicher, als eine wirklich dem Wohle des Landes dienende Bevölkerungspolitik in erster Linie darauf gerichtet sein müsse, die Qualität und nicht nur die Quantität des Nachwuchses zu fördern. «Gerade dieser besondern Aufgabe gegenüber aber versagen die in dem Volksbegehren für die Familie enthaltenen Forderungen so gut wie restlos. Nicht nur stellen sie einseitig auf die kinderreiche Familie ab, die — allgemein gesprochen — eine Gewähr für die erhöhte Qualifizierung des Nachwuchses am wenigsten zu bieten vermag, sondern es findet sich in der ganzen Initiative auch nicht einmal ein Hinweis auf diese besondere Seite unseres Bevölkerungsproblems.»

Geeigneter zum Schutze der Eltern und der Kinder als Familien- bzw. Kinderzulagen, die auch im günstigsten Falle nur Notbehelfe seien, bezeichnet der Bericht des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes die Schaffung einer Alters- und Hinterbliebenenversicherung, weil sie gleichzeitig den Alten und den Jungen zugute komme; den Alten, indem sie dadurch der quälenden Sorge um den Lebensabend entoben würden, den Jungen, indem sie von der oft untragbaren Pflicht befreit würden, für die Eltern sorgen zu müssen, und indem sie ihnen gleichzeitig auch durch das erleichterte Freiwerden von Arbeitsplätzen den Aufstieg eher ermögliche. Neben der Schaffung einer Mutterschaftsversicherung werden als Bedingungen eines konsequenten Familienschutzes bezeichnet: Vollständige Umänderung unseres Steuersystems durch Beseitigung der indirekten, die Lebensmittel und Verbrauchsgüter belastenden

Abgaben; teilweise oder gänzliche Steuerfreiheit für die Vorsteher kinderreicher Familien; erleichterte Beschaffung von gesunden, hygienisch einwandfreien Wohnungen.

Abschliessend stellt der Bericht fest, dass das Volksbegehren, ungeachtet der geäusserten Bedenken, einige verwertbare Elemente zu enthalten scheine. und er gibt zu erwägen, ob nicht, da sich seine Forderungen ausserdem mit den Bestrebungen der Initiative zugunsten der Schaffung einer Alters- und Hinterbliebenenversicherung berühren, durch Rücksprache mit den beiden Initiativkomitees ein Weg gefunden werden könnte, «der es gestattet, die Begehren unter Beachtung der oben dargelegten Gesichtspunkte zu kombinieren und damit die gesteckten Ziele in einer zweckvollen und wirklich dem sozialen Fortschritt dienenden Weise zu erreichen».

Der Christlichsoziale Arbeiterbund der Schweiz und die ihm angehörenden Organisationen erklären ihre einmütige Zustimmung zum Volksbegehren. «Wir sind uns bewusst», heisst es im Bericht dieser Organisation, «dass der Schutz und die Förderung der Familie nicht allein dem Staate zukommen können. Wir wollen keine Verstaatlichung der Familie. Letztere selbst muss in erster Linie zur weitgehenden Selbsthilfe und zum Selbstschutz erzogen werden. Kirche und Schule haben neben dem Elternhaus ihren gewichtigen Teil zum Schutze ihres Bestandes und ihrer Weiterentwicklung zu leisten. Wir möchten die Wirtschaft hinsichtlich der materiellen Sicherung der Familie nicht entlasten. Der Zweck der Arbeit und des Wirtschaftens liegt ja nicht zuletzt in der Sicherung des Familienbestandes. Aus dem Text der Initiative ergibt sich ohne weiteres die Aufgabe des Staates auf dem Gebiete des Familienschutzes und des Familienrechtes. Durch die Berücksichtigung der schutzwürdigen Familieninteressen in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik soll der Staat wertvolle Initiative und Entwicklung der Eigenkräfte fördern. Er soll ganz besonders gerade durch seine Vorkehren die sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen schaffen, welche es der Familie gestatten, ihre schutzwürdigen und berechtigten Interessen zu wahren und ihre Funktion im Volksganzen zu erfüllen.»

Zur weiteren Begründung einer bundesrechtlichen, verfassungsmässigen Lösung der Frage des Familienschutzes wird darauf hingewiesen, dass es zu Unzukömmlichkeiten führen würde, wenn dieses gesamte Gebiet weiterhin den Kantonen überlassen würde. Es wird befürchtet, dass aus wirtschaftlichem Unvermögen oft gerade dort nichts unternommen würde, wo die Hilfe am dringlichsten wäre. Ein finanzieller Ausgleich auf dem Boden des Bundes zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Landesteile wird als notwendig bezeichnet. Der Bericht weist auch darauf hin, dass die innerhalb eines Berufes oder Wirtschaftszweiges gegründeten oder noch zu gründenden Institutionen des Familienschutzes nur selten auf das Gebiet eines Kantons begrenzt bleiben. Das Fehlen jeglicher Bundesbestimmungen, so wird ausgeführt, müsste darum vielfach wertvolle private Initiative und Anstrengung lähmen oder überhaupt verhindern, und in bestimmten Wirtschaftszweigen müsste die Begrenzung

sozialer Massnahmen auf das Gebiet eines Kantons die Konkurrenzfähigkeit sozial handelnder Betriebe beeinträchtigen.

Nach Ansicht des Landesverbandes Freier Schweizer Arbeiter ist es nicht notwendig, den Gedanken des Familienschutzes in der Bundesverfassung ausdrücklich zu erwähnen. Den vorgeschlagenen Verfassungstext erachtet der Verband als zu umfassend und unklar. «Trotz diesen Ausführungen», heisst es in der Zuschrift des Verbandes, «sollte aber nach unserem Dafürhalten die Familie in der Schweiz noch besser gefördert werden, was insbesondere durch den Ausbau der bereits bestehenden Familienschutz-Einrichtungen bewerkstelligt werden sollte. Es könnten aber auch neue Familienschutz-massnahmen ergriffen werden.»

Nicht als eigentlich notwendig bezeichnet der Schweizerische Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter einen Verfassungsartikel im Sinne der vorliegenden Initiative; er ist aber der Meinung, dass sich ein solcher möglicherweise als nützlich erweisen kann in dem Sinne, dass bei der Forderung von Massnahmen für den Schutz der Familie auf diese Grundlage hingewiesen werden kann. Nach Ansicht des Verbandes könnten bei entsprechender Einstellung der massgebenden Kreise und der Behörden die wichtigsten Forderungen des Familienschutzes ohne eine besondere Verfassungsbestimmung durchgeführt werden. «Es wäre z. B.», wird im Bericht ausgeführt, «ohne Verfassungsbestimmung möglich, den Schutz der Familie im Steuerwesen besser zu ermöglichen. Es wäre auch möglich — und dafür besteht ja ein Verfassungsartikel —, die Lebensmittelzölle mässig anzusetzen, indessen diese heute unerhört gesteigert worden sind. Möglich wäre es auch, endlich in der Unfallversicherung die Leistungen nach dem Familienschutz zu gestalten. Verwirklicht werden könnte auch eine Landesausgleichskasse für Kinderzulagen. Wünschbar würde uns lediglich eine verfassungsrechtliche Grundlage erscheinen für die Förderung des genossenschaftlichen Wohnungsbaus.»

Als Umschreibung des Familienschutzes wird der Text des Volksbegehrens als ausreichend betrachtet; der Verband hätte allerdings Wert darauf gelegt, dass die Alters- und Hinterlassenenversicherung als eine der wichtigsten Massnahmen des Familienschutzes noch eine stärkere Betonung gefunden hätte.

Die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände äussert sich zu den vorgelegten Fragen u. a. folgendermassen: «Wir sind der Ansicht, dass allerdings nicht alle Kantone und Gemeinden das ihnen Mögliche getan haben und deshalb eine gewisse Koordinierung dieser Massnahmen (eventuell durch Konkordate) notwendig und zeitgemäss wäre. Gerechterweise wird man aber anerkennen müssen, dass die Kantone und Gemeinden sich den Schutz und die Förderung der Familie angelegen sein liessen.»

«Wir glauben, dass es angezeigt ist, diesen dezentralisierten Familienschutz beizubehalten, da ja die Gemeinden als Selbstverwaltungskörper und die auf diesem Gebiet autonomen Kantone am besten in der Lage sind, die Massnahmen entsprechend den lokalen Bedürfnissen zu ergreifen. Gerade der Schutz der

Familie scheint uns eine derjenigen Aufgaben zu sein, die in unserem Bundesstaat der Gemeinde und dem Kanton in erster Linie zustehen. Diese Aufgabe, die stark durch religiöse und ethische Momente geleitet wird, eignet sich nicht zu einer uniformen, zentralen Durchführung. Dabei sind wir durchaus damit einverstanden, dass der Bund den Kantonen ihre Aufgabe im Sinne der bisherigen Massnahmen erleichtert und wenn nötig auch eine gewisse Koordination der Massnahmen (wie dies z. B. im Gebiete des Armenwesens geschieht) durchführt.»

Die Errichtung von Ausgleichskassen für Familienzulagen auf dem Boden des Bundes wird von den Kreisen der Angestelltenschaft abgelehnt; dagegen wird die Forderung nach einem ausreichenden Lohn erhoben, der die Gründung einer Familie erlaubt und die Erziehung der Kinder gewährleistet. Die Schaffung einer obligatorischen staatlichen Altersversicherung wird als das wichtigste soziale Postulat bezeichnet.

Die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände hält darum eine bundesrechtliche, verfassungsmässige Verankerung der Familienschutzbestrebungen im Sinne der Initiative nicht für notwendig und glaubt, dass die gegenwärtigen bundes- und kantonrechtlichen Grundlagen für die Verwirklichung der Familienschutzbestrebungen ausreichen, sofern in allen Kantonen davon Gebrauch gemacht wird.

Eine gleichlautende Stellungnahme liegt im Bericht der Nationalen Aktionsgemeinschaft für wirtschaftliche Verteidigung vor, die im übrigen ihre Bereitschaft erklärt, alle Massnahmen zugunsten der Familie auf dem Gebiete der Sozialversicherung und Sozialgesetzgebung, der Zoll-, Fiskal- und Steuerpolitik, der Förderung des Wohnungsbaues und des Siedlungswesens, der allgemeinen und beruflichen Aus- und Weiterbildung zu unterstützen.

Achter Teil.

Der Gegenentwurf.

Aus unseren bisherigen Erwägungen ergibt sich, dass einerseits es wünschenswert erscheint, in die Bundesverfassung neue Bestimmungen aufzunehmen, die dem Bunde die Möglichkeit geben, nach einigen bestimmten Richtungen hin seine Massnahmen zum Schutze der Familie zu erweitern, dass aber andererseits das Volksbegehren einer kritischen Würdigung nicht standzuhalten vermag. Bei dieser Sachlage empfiehlt es sich, das Volksbegehren abzulehnen, ihm aber einen Gegenentwurf gegenüberzustellen, der diejenigen Gedanken des Volksbegehrens, denen zuzustimmen ist, übernimmt und die

notwendig erscheinenden Ergänzungen enthält. Wir gestatten uns daher, Ihnen einen Gegenentwurf zu unterbreiten.

Unser Gegenentwurf lautet:

«*Art. 34quinquies.*

Der Bund berücksichtigt in der Ausübung der ihm zustehenden Befugnisse und im Rahmen der Verfassung die Bedürfnisse der Familie.

Der Bund ist zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen befugt. Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären. Er berücksichtigt die bestehenden Kassen, fördert die Bestrebungen der Kantone zur Gründung neuer Kassen und ist befugt, eine Landesausgleichskasse zu errichten. Die finanziellen Leistungen des Bundes können von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig gemacht werden.

Der Bund kann die Errichtung von Wohnungen und Siedlungen für kinderreiche Familien unterstützen. Ein Bundesgesetz wird bestimmen, an welche Bedingungen die Bundesbeiträge geknüpft werden können; es wird die haupolizeilichen Bestimmungen der Kantone vorbehalten.

Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Mutterschaftsversicherung einrichten. Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären, und es dürfen auch Personen, die nicht in den Genuss der Versicherungsleistungen kommen können, zu Beiträgen verpflichtet werden. Die finanziellen Leistungen des Bundes können von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig gemacht werden.

Der Vollzug der auf Grund dieses Artikels ergehenden Gesetze erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; private und öffentliche Vereinigungen können beigezogen werden.»

Hiezu ist folgendes zu bemerken:

A. Materielles.

Im ganzen gesehen unterscheidet sich der Gegenentwurf vom Volksbegehren dadurch, dass er es vermeidet, dem Bunde eine so umfassende neue Kompetenz zu geben, wie Absatz 1 des Volksbegehrens es tun will. Er beschränkt sich darauf, den Bund zu ermächtigen, auf drei bestimmten einzelnen Gebieten (Familienausgleichskassen, Wohnungs- und Siedlungswesen, Mutterschaftsversicherung) tätig zu werden und im übrigen ihn anzuweisen, den Familiengedanken auch auf jenen Gebieten zu berücksichtigen, auf denen ihm die Kompetenz zu Gesetzgebung oder Verwaltung bereits zusteht. Im einzelnen gilt für die fünf Absätze des Gegenentwurfes folgendes:

I. Absatz 1.

Absatz 1 des Gegenentwurfes tritt an die Stelle der beiden Sätze des Absatz 1 des Volksbegehrens. Er unterscheidet sich davon in folgender Weise:

1. Er handelt wie Absatz 1 des Volksbegehrens von der Familie im allgemeinen, gibt dem Bund aber keine neuen Kompetenzen.

2. Er beschränkt sich vielmehr darauf, den in Satz 2 des Absatz 1 des Volksbegehrens niedergelegten allgemeinen Grundsatz zu übernehmen. Der Bund soll angewiesen werden, überall dort, wo sich ihm Gelegenheit bietet, die Bedürfnisse der Familie besonders zu berücksichtigen. Um aber alle Missverständnisse auszuschliessen, soll dabei ausdrücklich gesagt werden, dass es sich nur um eine Berücksichtigung der Familie in der Ausübung der ihm zustehenden, d. h. ihm bereits durch andere Verfassungsbestimmungen zugeschiedenen Befugnisse handelt.

3. Um auch die Frage, ob der Bund bei der Befolgung dieses Grundsatzes in der ihm zustehenden Tätigkeit von andern Verfassungsbestimmungen abweichen dürfe oder an sie gebunden sei, eindeutig abzuklären, soll ausdrücklich gesagt werden, dass er die Familie nur im Rahmen der Verfassung berücksichtigen dürfe. Er wird also an alle übrigen Verfassungsbestimmungen gebunden sein und beispielsweise von den Art. 4, 31, 54 und 55 der Bundesverfassung nicht abweichen dürfen.

4. Da der Grundsatz der besondern Berücksichtigung der Familie nicht nur auf jenen Gebieten Anwendung finden kann, die in Satz 2 des Volksbegehrens ausdrücklich erwähnt sind, sondern auch für andere Gebiete massgebend sein soll, wird auf die Erwähnung besonderer Gebiete verzichtet, so dass der Bund gehalten sein wird, bei aller Tätigkeit, bei der es in Frage kommt, die Familie zu berücksichtigen.

5. In redaktioneller Hinsicht werden im Gegenentwurf diejenigen Ausdrücke weggelassen, die beim Volksbegehren zur Kritik Anlass gegeben hatten.

II. Absatz 2.

Absatz 2 des Gegenentwurfes begründet für den Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen. Ein Vergleich mit dem Volksbegehren ergibt folgendes:

1. Gemäss unsern frühern Ausführungen ist es angezeigt, in diesem Zusammenhang auf eine Erwähnung der «Alterszulagen» sowie auf eine Einbeziehung der «Versicherungskassen» und der «ähnlichen Kassen» zu verzichten. Der Gegenentwurf beschränkt sich deshalb auf die Familienausgleichskassen, wobei zu bemerken ist, dass die im Volksbegehren gesondert erwähnten «Kinderzulagen» ohne weiteres unter den Begriff der «Familienzulagen» subsumiert werden können, so dass es genügt, einfach von «Familienausgleichskassen» zu sprechen.

2. Im Sinne unserer frühern Erörterungen wird der Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen ermächtigt. Damit fällt der zu Unklarheiten führende Begriff der «Förderung» weg. Eingeschlossen in der Kompetenz des Bundes ist damit trotzdem ohne weiteres die Befugnis zu finanzieller Förderung sowie die Befugnis, selbst Kassen zu errichten. Die Befugnis zu finanzieller Förderung wird zudem auch aus dem letzten Satz des Absatz 2 des Gegenentwurfes hervorgehen.

3. Der Gegenentwurf bringt sodann eine verfassungsmässige Verankerung folgender Gedanken, die im Volksbegehren zu Unrecht vernachlässigt sind:

- a. die Möglichkeit, den Beitritt zu Familienausgleichskassen obligatorisch zu erklären. Hiebei ist es angezeigt, nach dem Vorbild des Art. 34^{bis} der Bundesverfassung die beiden Möglichkeiten eines allgemeinen und eines beschränkten Obligatoriums vorzusehen. Jedoch ist statt des Ausdrucks «Bevölkerungsklassen» in Art. 34^{bis} der Bundesverfassung besser der weniger belastete Ausdruck «Bevölkerungsgruppen» zu wählen;
- b. die Pflicht des Bundes, die schon bestehenden Familienausgleichskassen in seiner Gesetzgebung zu berücksichtigen;
- c. die Möglichkeit, eine «Landesausgleichskasse» zu errichten, d. h. auch eine Kasse für den sogenannten sekundären Ausgleich zu schaffen.

4. Da es, wie wir oben feststellten, wünschenswert wäre, wenn sich die weitere Entwicklung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen in möglichst weitgehendem Masse auf dem Boden der Privatwirtschaft und der Kantone abspielen würde, weist der Gegenentwurf den Bundesgesetzgeber in imperativer Form auch an, die Bestrebungen der Kantone zur Gründung neuer Kassen zu fördern.

5. Schliesslich gibt der Gegenentwurf im Sinne unserer früheren Ausführungen dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, die finanziellen Leistungen des Bundes von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig zu machen.

III. Absatz 3.

Absatz 3 des Gegenentwurfes gibt dem Bunde die Kompetenz, die Errichtung von Wohnungen und Siedlungen für kinderreiche Familien zu unterstützen. Er übernimmt damit den Gedanken des Absatz 3 des Volksbegehrens. Er weicht davon in folgendem ab:

1. Er vermeidet es, die beiden gleichbedeutenden Ausdrücke der «Förderung» und der «Unterstützung» aufzunehmen, sondern begnügt sich mit dem Terminus «Unterstützung». Gemeint ist damit die finanzielle Unterstützung.

2. Er gibt dem Bunde die Möglichkeit, in einem Bundesgesetz die Bedingungen aufzustellen, an die die finanzielle Unterstützung geknüpft werden kann. Darin ist ohne weiteres auch die Möglichkeit eingeschlossen, durch

dieses Bundesgesetz festzulegen, dass eine Unterstützung nur erfolge unter der Bedingung, dass auch die Kantone finanzielle Leistungen erbringen, so dass auch hier eine einseitige Belastung des Bundes vermieden werden kann.

3. Er verpflichtet den Bund, in diesem Gesetz die baupolizeilichen Bestimmungen der Kantone vorzubehalten.

IV. Absatz 4.

Absatz 4 des Gegenentwurfes gibt dem Bunde die Kompetenz, auf dem Wege der Gesetzgebung die Mutterschaftsversicherung einzurichten. Nach dem Wortlaut des Volksbegehrens ist diese Kompetenz des Bundes in der umfassenden Kompetenz, die ihm Absatz 1, Satz 1, verleiht, eingeschlossen. Nachdem der Gegenentwurf davon absieht, dem Bunde diese umfassende Kompetenz zu übertragen, andererseits aber gemäss unsern früheren Ausführungen es angezeigt erscheint, dem Bunde die Kompetenz für die Mutterschaftsversicherung zu geben, ergibt sich die Notwendigkeit, diese Kompetenz gesondert zu begründen. Bei dieser Gelegenheit sollen gleichzeitig auch folgende Dinge, die nach unsern Erwägungen einer verfassungsmässigen Verankerung bedürfen, geordnet werden:

1. Es wird auch hier vorgesehen, dass der Bund den Beitritt allgemein oder in beschränktem Masse obligatorisch erklären kann. Auch hier soll dabei von «Bevölkerungsgruppen» die Rede sein.

2. Es wird dem Bunde die Möglichkeit gegeben, auch Personen zu Beiträgen an die Mutterschaftsversicherung zu verpflichten, die nicht in den Genuss von Versicherungsleistungen werden können, also insbesondere auch Männer jedes Alters und ledige Frauen jedes Alters.

3. Auch hier wird der Bundesgesetzgeber ermächtigt, die finanziellen Leistungen des Bundes von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig zu machen.

V. Absatz 5.

Absatz 5 des Gegenentwurfes tritt an Stelle des Absatz 4 des Volksbegehrens. Er ersetzt den zu Missverständnissen Anlass gebenden Ausdruck «Ausführung» durch den Ausdruck «Vollzug» und lässt den als überflüssig erscheinenden Begriff der «Berufsorganisationen» weg.

B. Formelles.

Es empfiehlt sich, den neuen Artikel in der Bundesverfassung denjenigen Bestimmungen anzureihen, die die Grundlage für die Sozialgesetzgebung des Bundes bilden, also den Artikeln 34, 34^{bis}, 34^{ter} und 34^{quater}, so dass der neue Artikel die Nummer 34^{quinquies} erhält.

Wir kommen zum Schluss, dass das Volksbegehren für die Familie zu verwerfen ist. Dagegen empfehlen wir Ihnen, dem Gegenentwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Wir beantragen Ihnen daher, nachstehenden Entwurf eines Bundesbeschlusses anzunehmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 10. Oktober 1944.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Stampfli.

Der Bundeskanzler:

Leimgruber.

Beilagen.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss

über

das Volksbegehren „Für die Familie“.

Die Bundesversammlung

der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in das Volksbegehren «Für die Familie» (Aufnahme eines Art. 33^{bis} in die Bundesverfassung) und in den Bericht des Bundesrates vom 10. Oktober 1944,

gestützt auf Art. 121 ff. der Bundesverfassung und Art. 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

Art. 1.

Es werden der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet:

1. Das Volksbegehren, das wie folgt lautet:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen hiemit, gestützt auf Art. 121 der Bundesverfassung und gemäss Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung, das Begehren, es sei der Bundesverfassung folgender Art. 33^{bis} einzufügen:

Art. 33^{bis}.

Die Familie als Grundlage von Staat und Gesellschaft geniesst in ihrer Gründung und in ihrem Bestand den Schutz des Bundes. Ihre Rechte und Bedürfnisse sind in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik in besonderer Weise zu berücksichtigen.

Zur wirtschaftlichen Sicherung der Familie fördert der Bund die Ausrichtung von Familien-, Kinder- und Alterszulagen an Selbständig- und Unselbständigerwerbende auf der Grundlage von Ausgleichs-, Versicherungs- oder ähnlichen Kassen: nötigenfalls errichtet er solche Kassen selbst.

Der Bund ist befugt, auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens Bestrebungen zugunsten der Familie zu fördern und entsprechende Massnahmen zu unterstützen.

Die Ausführung der Massnahmen des Bundes erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; Berufsorganisationen, öffentliche und private Vereinigungen können beigezogen werden.

2. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der folgende Fassung hat:

In die Bundesverfassung wird folgender Art. 34^{quinquies} aufgenommen:

Der Bund berücksichtigt in der Ausübung der ihm zustehenden Befugnisse und im Rahmen der Verfassung die Bedürfnisse der Familie.

Der Bund ist zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen befugt. Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären. Er berücksichtigt die bestehenden Kassen, fördert die Bestrebungen der Kantone zur Gründung neuer Kassen und ist befugt, eine Landesausgleichskasse zu errichten. Die finanziellen Leistungen des Bundes können von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig gemacht werden.

Der Bund kann die Errichtung von Wohnungen und Siedlungen für kinderreiche Familien unterstützen. Ein Bundesgesetz wird bestimmen, an welche Bedingungen die Bundesbeiträge geknüpft werden können; es wird die baupolizeilichen Bestimmungen der Kantone vorbehalten.

Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Mutterschaftsversicherung einrichten. Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären, und es dürfen auch Personen, die nicht in den Genuss der Versicherungsleistungen kommen können, zu Beiträgen verpflichtet werden. Die finanziellen Leistungen des Bundes können von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig gemacht werden.

Der Vollzug der auf Grund dieses Artikels ergehenden Gesetze erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; private und öffentliche Vereinigungen können beigezogen werden.

Art. 2.

Es wird dem Volk und den Ständen beantragt, das Volksbegehren (Art. 1, Ziff. 1) zu verwerfen, dagegen den Gegenentwurf der Bundesversammlung (Art. 1, Ziff. 2) anzunehmen.

Art. 3.

Der Bundesrat wird mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt.

Die heutige rechtliche Lage der Familie

von

Prof. Dr. A. Egger.

A. Die Familie in Not.

Die Bedeutung der Familie für den Einzelnen und die Allgemeinheit rückt erst wieder in das allgemeine Bewusstsein, das allzulange durch Fragen der Wirtschaft und des Staates beherrscht wurde, seit der Ruf ertönt, sie sei krank, notleidend geworden. Und in der Tat, sie vermag ihre hohen Aufgaben im Ganzen unseres Volkslebens nicht mehr in hinlänglicher Weise zu erfüllen, weder die regenerative noch die sittlich-geistige.

Die Familie ist die Spenderin und Trägerin neuen Lebens. In ihr gelangt der Einzelne zu einem Fortleben in seiner Nachkommenschaft; in ihr erneuert sich die Substanz unseres Volkes. Aber die Kraft dieser regenerativen Funktion droht zu ermatten. Der Geburtenrückgang hat auch in unserem Volke besorgniserregende Ausmasse angenommen. Und neben dem quantitativen erhebt sich mit nicht geringerer Bedrohlichkeit das qualitative Problem. Der Zuwachs der Bevölkerung verteilt sich ungleich auf die verschiedenen Schichten, und es muss festgestellt werden, dass die Nachkommenschaft gerade in jenen Teilen des Volkes zurückgeht, die am ehesten einen körperlich und geistig gesunden Nachwuchs erwarten liessen, und dass umgekehrt schwachbegabte Familien sich als die fruchtbarsten erweisen. Schon hat die Qualität des Nachwuchses sich verschlechtert; schon musste in statistischen Erhebungen, in Rekruten- und Berufseignungsprüfungen eine bedenkliche Substanzverschlechterung festgestellt werden; schon hat sich die Entartung in unserem Volkskörper eingefressen.

Aber auch ihren Anteil an den ewigen Aufgaben der menschlichen Gesittung vermag sie heute nicht mehr zu bewältigen. Wie ungerne hat sie sich mit der Schule in diese Aufgabe geteilt. Nur mit grösstem Misstrauen überliess sie ihr die Kinder. Jeremias Gotthelf hat diesen Konflikt zwischen dem Haus und der jungen Schule eindringlich geschildert. Diese Zeiten sind längst vorbei, und ein grosser Bereich wird heute willig dem öffentlichen Unterricht überlassen. Der Familie verbleibt immer noch eine grosse und schwere Aufgabe. In ihr werden immer noch die künftigen Männer und Frauen für den Lebenskampf vorgeformt. Sie gibt ihnen den ersten geistig-seelischen Fonds mit, der ihre Eignung für ihre Lebensaufgaben und ihr Lebensglück bestimmt. Hier wird ihr Menschentum geprägt und damit auch der Grund gelegt zu ihrem Bürgertum. «Les mœurs de la famille finissent toujours par

gouverner l'Etat.» Gotthelf hat das herrliche Wort geprägt: «Im Hause muss beginnen, was leuchten soll im Vaterland.» Aber das Leben in Gesellschaft- und Staat ist ungeheuer vielgestaltig geworden. Es stellt die höchsten Anforderungen an jeden einzelnen, und in allzu vielen Fällen muss festgestellt werden, dass er nicht das erforderliche Rüstzeug vom Elternhause mit auf den Lebensweg erhalten hat. Die Not beginnt schon in der Ehe; die allzu zahlreichen Ehezerstörungen zeugen von einer geringen Kraft der Gemeinschaftsbildung. Und gross ist das geistige Kindereleid. Die Familie vermag nicht mehr die ihr anvertraute junge Generation vor einer Ichsucht zu bewahren, die ihnen die Bewährung im Leben ungeheuer erschwert oder verunmöglicht, die sie von den Mitmenschen isoliert, damit aber auch unglücklich, kompasslos, wehrlos und anfällig macht, anfällig gegenüber allen feindlichen Mächten der gesellschaftlichen Ordnung oder unseres nationalen Daseins.

Wie ist das so gekommen?

Wenn wir den Ursachen dieser Nöte nachgehen wollen, müssen wir nach dem Werdegang der heutigen Familie Umschau halten. In ihrer Geschichte stossen wir auf die ehemalige Hausgenossenschaft, die man als das gewaltigste Rechtsinstitut der Welt hat bezeichnen können (Prof. Rabel). Durch Jahrtausende bildete sie die tragende Familienorganisation, und sie ist es auch in der Geschichte unseres Volkes bis über das Mittelalter hinaus geblieben. Sie vereinigte alle Hausgenossen eines Hofes unter der starken Autorität eines Familienhauptes und schloss sie zur Grossfamilie zusammen, der somit die eigenen Angehörigen, die auf dem Gute leben, aber auch Knechte und Mägde, Hörige und Abhängige angehörten. In ihrem Schoss ist Raum für zahlreiche Kleinfamilien: des Familienhauptes, jüngerer Brüder, welche fremde Frauen ins Haus heiraten, herangewachsener eigener Söhne, aber auch der Knechte und Mägde. Grundlegende Bedeutung kommt der wirtschaftlichen Aufgabe zu, welche diese Familie zu bewältigen hat: sie muss Haus und Hof besorgen nach dem Prinzip möglichst vollständiger und geschlossener eigener Bedarfsdeckung. Da gibt es Arbeit in Hülle und Fülle für Mann und Frau, für Alt und Jung, im Sommer und zur Winterszeit. Für Nahrung und Wintervorrat muss gesorgt werden, aber auch für die Bekleidung. Und auch alle handwerkliche Arbeit wird wo immer möglich mit eigenen Kräften bewältigt. Das materielle Substrat des Hofes und der Grundherrschaft verleihen dieser Grossfamilie überpersönliche Dauer. Die generative Funktion der Familie entbehrt der Problematik — Arbeit genug und damit auch Lebensraum genug bietet der Hof (nur zu gross ist die Kindersterblichkeit). Und auch die geistig-sittliche Aufgabe wird bewältigt durch die ständige Zusammenarbeit, die gegenseitige Anregung und Kontrolle, durch die Autorität des Familienhauptes. So findet die Kleinfamilie ihren Rückhalt an der Grossfamilie. Diese selber hat über sich in der Sippe als dem Verband der Blutsverwandten noch eine Genossenschaft zur Bewältigung der über ihre Kraft hinausgehenden Aufgaben.

So stark diese Familienorganisation auch gewesen sein mag — sie ist der Auflösung verfallen. Ihre Geschichte ist die Geschichte ihrer Zersetzung und ihres Verfalls. Auch diese Geschichte begreift sich am leichtesten von der Wirtschaft her. Das Prinzip der eigenen Bedarfsdeckung wird durch ein anderes, produktiveres ersetzt, durch die Produktion für den Markt. Diese löst sich vom Hause los und verselbständigt sich, als Handwerk, als Manufaktur, als Fabrik und weiterhin in allen anderen Gewerben. In ihnen erwächst die neuzeitliche Volkswirtschaft, gefördert vom Staat, der in ihr eine notwendige Voraussetzung seiner Macht erkennt, geschaffen vor allem vom Einzelnen, der erfüllt vom Geiste des abendländischen Individualismus alle Banden der Gemeinschaften, in die dauernd eingebettet er bis dahin lebte, sprengte, um seinem Tatendrang und seiner Initiative, seinem Erkenntnisdurst und seinem Weiteroberungswillen zu leben.

Da musste die Sippe weichen. Ihre Aufgaben der Rechtspflege, der Obervormundschaft, der Fürsorge übernahm der Staat; und weichen musste auch die Grossfamilie. Ihre wirtschaftlichen Aufgaben verringerten sich. Die Kleinfamilie löste sich aus ihrem Banne und sah sich auf sich selber gestellt. Gewiss, noch gibt es die Familie, die gemeinschaftlich einen Gewerbebetrieb betreut, so in der Landwirtschaft, auch im Kleingewerbe, im Kleinhandel, im Wirtschaftsgewerbe. Doch die grosse kodifikatorische Gesetzgebung um die Wende des 18. und 19. Jahrhunderts kennt nur noch die Kleinfamilie, die ihrerseits in die beiden rechtlich getrennten Gebilde der Ehe und des Eltern- und Kindesverhältnisses zerfällt. Im preussischen Allgemeinen Landrecht von 1794 findet die Familie noch ihre Stellung an der Spitze des Rechtes der Personengemeinschaften, im französischen Code civil von 1804 und im österreichischen Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch wird die Ordnung der Familie in das Personenrecht verwiesen. Doch fällt auf das nachrevolutionäre französische Familienrecht noch der Abglanz der einstigen Grossfamilie: das Autoritätsprinzip durchdringt die Kleinfamilie, die «puissance maritale» des Ehemannes, die «puissance paternelle» des Vaters erfreuen sich vollster Anerkennung. Das eheliche Güterrecht ist auf dem Gemeinschaftsgedanken aufgebaut: ordentlicher Güterstand ist die «communauté légale»; das eheliche Vermögen mit Ausnahme der eingebrachten Liegenschaften gehört den beiden Ehegatten gemeinsam. Die Obervormundschaft ist nicht Sache des Staates, sondern, wie zu den Sippezeiten, der Familie, ein Prinzip, das sich in den romanischen Ländern des europäischen und des südamerikanischen Kontinentes grösster Beliebtheit erfreute.

Im 19. Jahrhundert setzte auf breitester Grundlage eine ausserordentliche Entfaltung der individuellen Kräfte ein, nicht nur in Wirtschaft und Technik, die zu einer bis dahin unerhörten Produktivität gelangt sind, sondern auch in den Wissenschaften und Künsten. Doch in schwere Bedrängnis gerät durch die weltwirtschaftliche Entwicklung die eigene Landwirtschaft; der Gewerbebestand sieht sich bedroht und seine Existenz in Frage gestellt; die Armee der industriellen Arbeiterschaft rollt «die soziale Frage» auf. Und auch dem Kon-

sumenten ist die neue Ordnung nicht gut bekommen und damit auch nicht der Familie. Die Kleinfamilie ist nicht mehr ein Produktivverband. In der neuen, mehr und mehr rationalisierten Welt gibt sie die letzten bis dahin noch bewahrten Gebiete eigener Erzeugung von Geweben und Lebensmittelpreis. Sie ist nur noch eine Konsumationsgemeinschaft. In ihrem Schosse wird das «draussen» erworbene Einkommen in Verkehr umgesetzt. So sieht sich die Familie in der Deckung ihres Bedarfes an Wohnung, Kleidung, Nahrung, Gesundheitspflege auf den offenen Markt verwiesen. In ihrer Isoliertheit tritt sie hier aber als ein ohnmächtiger Partner auf. Der Wohnungsmarkt gestaltet sich ungünstig; ein immer grösserer Teil des Einkommens muss für eine immer unzulänglichere Wohnung ausgelegt werden: Wohnungselend. Für die Ausstattung der Wohnräume sieht sich die Familie auf geringe Fabrikware verwiesen. Und «schmücke dein Heim» — mit Schund und Kitsch! Auch der Lebensmittelmarkt wird von einer neuen «Technologie» mit billigem «Ersatz» überschwemmt.

Zu diesen Schwierigkeiten des Kampfes ums Dasein gesellt sich die soziale Not. Das Einkommen des Familienhauptes reicht nicht aus zum Unterhalt der Familie. Auch die Angehörigen müssen zur Bestreitung des Unterhaltes dem Erwerbe nachgehen, die Frau, frühzeitig auch die heranwachsenden Kinder. So sieht sich die Familie von einem Zerbröckelungsprozess bedroht. Die Familie entbehrt des Hauses. Das «Heim», die Wohnstube, vermag die Angehörigen nur noch auf kärgliche Stunden zu vereinen. Der Erlebnisgehalt der Familie wird zu dürftig, und schliesslich gehen auch in ihren freien Stunden Mann und Frau und Kinder ihren eigenen Interessen nach. Der wirtschaftlichen Entwicklung geht somit wiederum die geistige parallel. Das Zusammengehörigkeitsbewusstsein ermattet. Die Pflege der Gemeinschaft wird als lästig, die Familienpflicht als drückend empfunden. Das subjektive Belieben wird inthronisiert. Diese Gefahr wird um so grösser, je stärker in der allgemeinen Entwicklung die intellektuellen und voluntären Kräfte gepflegt und zu voller Entfaltung gebracht werden, während die Kräfte des Gemütes verkümmern. Schon vor langen Jahrzehnten hat diese seelische Auspowerung des Menschen eingesetzt, und schon damals ist sie von kritischen Geistern beklagt worden. Aber in den letzten Dezennien, im «kriegerischen Zeitalter», (Hesse) hat sie erschreckende Ausmasse angenommen. Aufschwerste ist davon die Familie betroffen — sie sieht sich in ihrem geistigen Fundament bedroht.

B. Die Abwehrkräfte.

Der Niedergang der Familie war noch stets ein Zeichen des Niederganges einer Kultur. Welche Bedeutung müssen wir den pathologischen Erscheinungen im Familienleben unseres Volkse beimessen, welche Bewertung ihr zuteil werden lassen?

Es fehlt nicht an Stimmen, welche diese Schwächen und Schäden als zwangsläufig erklären und in ihnen eine unentrinnbare Tendenz erblicken.

Schon im letzten Viertel des letzten Jahrhunderts war dies eine weit verbreitete Auffassung. Seither sind die Verhältnisse nicht besser geworden. Berichte aus mehr als einem Lande zeigen uns die Familie in Auflösung begriffen. Eine solche Auflösungserscheinung liegt beispielsweise vor, wenn die Scheidungen eines Ehemannes sich in rascher Folge aneinanderreihen, so dass man mit Fug von einem Zustand sukzessiver Polygamie reden kann. Solche Erscheinungen scheinen zu bestätigen, dass die Familie «einer soziologisch zu Ende gehenden Phase der Menschheitsentwicklung» angehöre. Und schon hat sich diese Auffassung die Rechtsordnung eines mächtigen Reiches erobert. Nach dem Gesetzbuch der russischen sozialistisch-föderativen Sowjetrepublik betreffend das Ehe-, Familien- und Vormundschaftsrecht von 1926 (Zivilgesetze der Gegenwart VI, Zivilrecht in der Sowjetunion, I. von H. Freund, 1927; Pierre Chaplet, *La famille en Russie Soviétique*, 1929) wird die Ehe völlig den Ehegatten anheimgestellt. Sie wird durch private Einigung geschlossen, wenn sie auch registriert werden soll. Die Ehwirkungen werden auf ein Minimum beschränkt, und sie erstrecken sich nicht auf Name, Staatsangehörigkeit und Wohnsitz der Ehegatten. Vermögensrechtlich besteht Gütertrennung. Ein Unterhaltsanspruch wird nur einem arbeitsunfähigen oder arbeitslosen Ehegatten gewährt, sofern der andere in der Lage ist, ihm Unterstützung zu gewähren. Die Ehe kann geschieden werden entweder durch Übereinkunft oder auf einseitige Erklärung; sie bedarf lediglich der Registrierung oder der gerichtlichen Feststellung. So wird die Familie bagatellisiert. Sie wird vollends bedeutungslos durch die Verselbständigung des Eltern- und Kindesrechtes und die Gleichstellung der unehelichen mit den ehelichen Kindern. Es ist anzunehmen, dass diese Auflösung der Familie ein Glied in den damals vielfach verkündeten Bestrebungen nach Schaffung eines neuen Menschen, des Kollektivmenschen, war. Es ist durchaus sinnvoll; die Kollektivität erdrückt die Familie. Wie weit sich diese neue Ordnung in der überwiegend bäuerlichen Bevölkerung der unendlichen Ländereien durchsetzte, entzieht sich unserer Kenntnis.

Hier scheiden sich die Wege. Eine solche Gesetzgebung kann uns von Nutzen sein, indem sie uns zwingt, uns auf die Eigenwerte unserer Familienordnung und ihren tiefsten Sinn zu besinnen. Die patriarchalische Familie ist gesprengt worden nicht nur, weil sie ihren Gliedern nicht mehr dauernd Obdach und Fürsorge zu gewähren vermochte, sondern und vor allem auch, weil das autoritäre Prinzip unhaltbar geworden war auf dem Gebiete der persönlichsten Lebensgestaltung. Trotz eines jahrhundertelangen, vorerst von der Kirche geführten Kampfes um die Freiheit der Eheschliessung, bestand diese vielerorts, zumal in den höheren Schichten der Bevölkerung, noch keineswegs: über die Gattenwahl der Kinder entschieden die Eltern, und diese liessen sich dabei von ihren Standes- und wirtschaftlichen Interessen leiten. In dem gesellschaftlich tonangebenden Frankreich des 18. Jahrhunderts hatte dies die katastrophale Folge, dass die Ehe von den Eheleuten selber nicht als verpflichtend empfunden wurde und die Eheauffassung auf ein tiefstes Niveau

herabsank (L. Adolphe, Portalis et son temps, 1936, 286). Deshalb der demonstrative Satz im Code civil, Art. 146: «Il n'y a pas de mariage lorsqu'il n'y a pas de consentement», welchen Satz Portalis mit der Glosse begleitet: «Il n'y a point de véritable consentement lorsqu'il n'y a point de liberté!»

In unserer heutigen Rechtsordnung beruht die Familiengründung auf der freien Entschliessung der beiden Nupturienten. Dadurch erhält sie die Bedeutung eigener und selbstverantwortlicher Lebensgestaltung, die zum vollen Einsatz der eigenen Kräfte anspornt und verpflichtet. So erhält die Familie ihr persönliches Gepräge und ihren geistigen Gehalt; die Beziehungen von Mann und Frau, von Eltern und Kindern werden vertieft und jeder geistigen Bereicherung und Veredlung erschlossen. «Das Wesentliche ist, dass die Familie aus einem Herrschaftsverhältnis mehr und mehr eine sittliche Genossenschaft, dass sie aus einem Produktions- und Geschäftsinstitut mehr und mehr zu einem Institut der sittlichen Lebensgemeinschaft wurde, dass sie durch die Beschränkung ihrer wirtschaftlichen die edleren, idealen Zwecke mehr verfolgen, ein inhaltsreicheres Gefäss für die Erzeugung sympathischer Gefühle werden könnte», Schmoller, Grundriss der allgemeinen Volkswirtschaftslehre, I, 253. Auf diese Weise gelangt die Familie trotz der ihr nachgesagten Auflösungstendenz zu innerer Festigkeit. Ein französischer Jurist (Charmont, Les transformations du Droit civil) macht die Feststellung: «Il y a moins d'autorité, mais plus de tendresse et d'affection, moins de vies sacrifiées dans la famille d'aujourd'hui que dans celle d'autrefois... Ainsi la famille s'est plutôt concentrée qu'affaiblie.» Die Familie erweist sich denn auch in ihren Leistungen als eine Lebensform, die allen andern denkbaren Ordnungen überlegen ist. Verhehelichte Menschen weisen eine längere Lebensdauer auf als die familienlosen. Ehehliche Kinder haben eine geringere Sterblichkeit als die unehelichen, eine geringere Kriminalität, bessere Schulleistungen. Einlässliche Forschungen haben festgestellt, wie viel anregungsvoller und eindruckreicher sich das Leben für das Kind im eigenen, wenn auch noch so engen Heime als bei jeglicher Unterbringung ausserhalb der Familie gestaltet. Und eine gross angelegte Untersuchung hat den strikten Beweis erbracht, wie selbst für das grösststädtische Proletarierkind, das unter den ungünstigsten Verhältnissen aufwächst, das Muttererlebnis doch das eindrücklichste und stärkste bleibt, — G. Bäumer, Familienpolitik, 1933. Von diesen wenigen Hinweisen aus kann erwähnt werden, welche Leistung trotz allem die Familie auch heute noch Tag für Tag im Dienste der Erziehung und der Gesittung vollbringt.

Was Pestalozzi aus übervollem Herzen über die Familie geschrieben, ist heute so wahr wie damals. Er erkannte in seiner nie versagenden, allzeit wahren Menschlichkeit in der «Wohnstube» das Fundament aller wahren Erziehung; deshalb sind ihm die häuslichen Verhältnisse die vorzüglichsten der Natur, deshalb die häuslichen Freuden der Menschen die schönsten der Erde und die Freude der Eltern über ihre Kinder die heiligste Freude der Menschheit. In der Familie wird der Mensch zum Menschen. Denn sie ist der Born aller Sym-

pathiegefühle, hier werden Liebe und Güte, Wohlwollen und Rücksichtnahme, Geduld und Nachsicht, Hilfsbereitschaft und gegenseitige Sorge betätigt und damit jene seelischen Kräfte entwickelt, auf die alles menschliche Zusammenleben angewiesen ist. Hier auch wird der Sinn für Autorität, die das Kind naturgemäss den Eltern zuerkennt, geweckt, werden Selbstzucht und Disziplin, wie das Haus sie benötigt, eingepflanzt. Wie keine andere ist sie die Stätte der «Individualerziehung» und damit der Weckung und Förderung der «Selbstkraft», der Hinleitung zu Selbständigkeit und eigener Verantwortung: «Kind, sorg für dich selber.» Deshalb kann die Schule ihr Bestes nur vom Elternhaus her erhalten. Deshalb sollen auch die gesellschaftlichen Verhältnisse in Volk und Staat sich vom Geiste des «häuslichen Naturverhältnisses» erfüllen lassen. Im Hause (das übrigens schon der Kirchenvater Augustin eine Privatkirche genannt hat) vermag selbst die «Bildung zur Religion» auf natürliche Weise einzusetzen. Um dieser allgemein menschlichen Aufgabe willen gehört deshalb die Familie zur individuellen Existenz des Menschen (Hans Wyss: Heinr. Pestalozzis Ideen zum Recht und zur Gesetzgebung, 1929). So gross die Bedeutung der Familie für Volk und Staat — ihre Aufgabe kann sie nur erfüllen, wenn sie ihre Autonomie behält. «Der Mensch ist eher Mensch als Bürger, und die Bildung des Menschen muss ihren Zweck in sich selbst haben.» Dazu verhilft ihm die Familie. Das ist's, was der Kollektivismus nicht wahr haben will und was ihn zum Feinde der Familie macht.

Diese Bewertung der Familie war für Pestalozzi nicht ein Theorem, er hat sie dem Leben abgelauscht. Sie findet ihre Bestätigung nicht nur in der schon erwähnten inneren Festigkeit, die der Familie trotz allem eigen ist, sondern auch darin, dass den Nöten der Familie gegenüber spontan, aus den Tiefen des Volkes, die Abwehrkräfte einsetzen. Nicht beraten durch die Wissenschaft, aus eigener Kraft, entwickelt sich die Selbsthilfe. Wie vor wenig mehr als hundert Jahren jene armseligen Proletarier, die als Pioniere von Rochdale in die Geschichte des Genossenschaftswesens eingegangen sind, so haben auch in unserem Lande die bedrängten Familienvorstände sich zusammengeschlossen, um den Tücken des freien Marktes zu begegnen, und haben ihre Konsumvereine gegründet. Neben die gewerblichen treten in kraftvoller Entwicklung die hauswirtschaftlichen Genossenschaften, bis hin zu den jüngeren und jüngsten Gründungen von Wohnbaugenossenschaften, Genossenschaftsapotheken, Büchergilden, die die Familie mit den pharmazeutischen Bedarfsartikeln und mit guter Lektüre versehen, die vor allem ihren Wohnbedarf decken sollen. Neben sie treten die Krankenkassen und weiterhin das private Versicherungswesen. Wie einst die Grossfamilie in der Sippe, so findet die heutige Kleinfamilie in der Genossenschaft eine starke Hilfsorganisation. — Neben die Selbsthilfe tritt die private Gemeinnützigkeit und Wohlfahrtspflege, die, getragen vom Geiste menschlicher Solidarität, vom sozialen Pflichtgefühl und Helferwillen, sich gerade in unserem Lande kraftvoll entwickelt und sich ganz wesentlich auch in den Dienst der Familie gestellt hat.

Auch die kantonale und eidgenössische Gesetzgebung (welche letztere hier allein angeführt werden soll) stellt sich in den Dienst des Familienschutzes. Dies geschieht zunächst auf indirekte Weise. Kein Verfassungsartikel verleiht dem Gesetzgeber die Befugnis, sich der Familie anzunehmen. Wohl aber öffnet die Verfassung von 1874 der Sozialgesetzgebung die Wege, Art. 34 (Fabrikgesetzgebung). Die Verfassungsrevision von 1898 überträgt dem Bund die Gesetzgebung auf dem Gebiete des gesamten Zivil- und Strafrechtes, Art. 64, eine weitere von 1908 auch auf dem Gebiet des Gewerbewesens, Art. 34^{ter}. Auf dieser Grundlage werden das Fabrikgesetz von 1877 (und 1905) und von 1914, nach dem ersten Weltkrieg die Gesetze über die Beschäftigung der jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben (31. März 1922), über die berufliche Ausbildung (26. Juni 1930), über die wöchentliche Ruhezeit (26. September 1931), über die Heimarbeit (12. Dezember 1940) erlassen. Diese Gesetze bezwecken den Schutz der Angestellten und Arbeiter in ihrer Gesundheit und Arbeitskraft und wollen darüber hinaus einen ganzen Erwerbsstand schützen und heben. Einen selbständigen Platz findet die Familie in ihnen nicht. Und doch wirken sie sich als Akte einer Familienschutzpolitik aus. Die Gesetzgebung über die Arbeitszeit spiegelt den Konflikt zwischen Wirtschaft und Familie wieder — ein Konflikt, den an seinem Ort auch der Arbeitgeber durchzukämpfen und zu lösen hat. Wenn jene den ganzen Menschen für sich in Anspruch nimmt, muss diese Schaden leiden. Familienleben erfordert Zeit und Musse. Mit der Verkürzung der Arbeitszeit zollte die Gesetzgebung der Familie ihren Tribut. Das gleiche gilt entsprechend für den Schutz der Arbeitskraft, für die Bestimmungen über Nacht- und Sonntags-, über Frauen- und Kinderarbeit. — In diesen Rahmen muss auch die Haftpflichtgesetzgebung gestellt werden und weiterhin die Sozialversicherung.

Ebenfalls ohne jede Bezugnahme auf die Familie erfolgte die Gesetzgebung über die Lebensmittelpolizei (von 1905), über gemeingefährliche Epidemien (1886) und besonders auch die Alkoholgesetzgebung auf Grund von BV Art. 32^{bis}, und doch haben auch diese Gesetzeswerke sich grosse Verdienste um die Familie erworben. Schon unmittelbarer stellt sich das Bundesgesetz betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose (13. Juni 1928) in den Dienst der Familie — nimmt es doch den Kampf gegen eine eigentliche Hauskrankheit auf und damit gegen eine Krankheit, die in besonderem Masse ganze Familien gefährdete.

Einen ausdrücklichen und unmittelbaren Schutz lässt das eidgenössische Betreibungsrecht der Familie angedeihen. Die Auspfändung des Schuldners setzt auch dessen ganze Familie der Gefahr des wirtschaftlichen Ruines aus. Das Gesetz sieht die Unpfändbarkeit der Kompetenzstücke (Art. 92) und eines Existenzminimums des schuldnerischen Einkommens (Art. 93) vor, und in beiden Richtungen bezieht es die schuldnerische Familie in seinen Schutz ein. Unpfändbar ist das für den Schuldner und seine Familie unumgänglich Notwendige. In einer überaus umfangreichen, mühsamen Ju-

dikatur hat das Bundesgericht den Kreis der Kompetenzstücke in Anpassung an die Verhältnisse erweitert und das Existenzminimum abgestuft und notwendigerweise sukzessive erhöht. Auch des Mieter- und Pächterschutzes im Rahmen des Kriegsrechtes muss in diesem Zusammenhang gedacht werden: was dem Mieter gewährt wurde, wurde auch seiner Familie gewährt.

Ebenso unmittelbar bezwecken auch die Lohn- und die Verdienstersatzordnungen (vom 20. Dezember 1939 und vom 14. Juni 1940) die Stützung der Familie durch die Gewahrung einer eigentlichen Haushaltsentschädigung.

Schon längst hat sich somit die Gesetzgebung der Familie angenommen. Es geschah unter fremder Flagge, unter mannigfachen anderen konstitutionellen Stichworten, zumeist auch ohne dass die politischen Parteien ihr Banner vorangetragen hätten. Und doch setzten die Interessen der Familie sich durch und erlangten die Kraft der Rechtsgestaltung. Diese Gesetzgebung bekundet die innere Stärke unserer Familienordnung. Eine selbständige eigene Regelung erfährt die Familie im schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907.

C. Die Familie im schweizerischen Zivilgesetzbuch.

Einleitung: Die Aufgabe.

Durch die Verfassungsrevision von 1898 wurde dem Bunde die ihm bis dahin beharrlich verweigerte Befugnis zur Vereinheitlichung des Zivil- und Strafrechtes übertragen, Art. 64. Schon im Jahre 1907 konnte das schweizerische Zivilgesetzbuch erlassen werden. Dem Gesetzgeber ging es dabei um mehr als die Rechtseinheit. Er war in seinem Herzen Föderalist; er liebte die Buntheit und den Reichtum der kantonalen Rechte. Aber diese hatten an ihrem Ort nicht mehr die rechte Pflege erhalten. Das Zivilgesetzbuch wollte sie nach Möglichkeit übernehmen und in eine neue und bessere Fassung bringen. Auf dem höheren Plane des Bundesrechtes sollten sie dem Volke wieder nähergebracht und zugleich auch weitergeführt werden. Der Zivilgesetzgeber stellte sich die Aufgabe, auf der Grundlage des traditionellen, bodenständigen Rechtes eine kraftvollere und bessere Rechtsordnung zu schaffen. Das überkommene Recht sollte eine zeitgemässe Fortbildung erfahren. Darin sollte die Rechtsvereinheitlichung ihre tiefere Rechtfertigung finden. So ist das Zivilgesetzbuch aus einer tiefgründigen Erforschung der Geschichte des eigenen Rechtes und aus einer sorgfältigen Vergleichung der kantonalen Rechte herausgestaltet worden (Eugen Huber, System und Geschichte des schweizerischen Privatrechtes, Bde. I—IV, 1886—1893), zugleich aber auch auf Grund einer kraftvollen Rechtskritik und Rechtspolitik.

In allen seinen Teilen bestätigt das Gesetzbuch den Gestaltungswillen des Gesetzgebers, seine Zielstrebigkeit.

Ihren klarsten Ausdruck hat diese im Familienrecht gefunden. Der Gesetzgeber erklärt als seine Aufgabe die Erhaltung der Familie in einer den

neuen Verhältnissen entsprechenden Gestalt, und diese erkennt er in einer innerlich starken Kleinfamilie. «Gegen alle der Familie und der Ehe feindlichen Bestrebungen unserer Tage ist nur ein Bollwerk gegeben, und dies liegt in der Bildung einer engeren, aber um so fester geschlossenen Familie», Erl. I 96. Die heutige Kleinfamilie zu erhalten und zu stärken ist das Ziel des Gesetzgebers.

Das Gesetzbuch ist im Jahre 1907 erlassen worden. Die Vorarbeiten reichen in das letzte Jahrhundert zurück. Aber wenn wir die Frage aufwerfen, ob es auch dem Geiste jener Zeit verbunden sei, muss zum mindesten für das Familienrecht seine grosse Selbständigkeit festgestellt werden: der Gesetzgeber erliegt nicht Modeströmungen. Aus überlegenem Geist, in wissenschaftlicher Erkenntnis, hat er ein überzeitliches Werk geschaffen. Sein Familienrecht ist heute so lebenswahr und lebensnah wie bei seinem Erlass. Dass es seine Jugendfrische erhalten, liegt auch in seiner zurückhaltenden Methode, an seinem Streben, die leitenden Grundsätze zum Ausdruck zu bringen, sich aber einer kasuistischen, in Einzelheiten sich verlierenden Regelung zu enthalten. Diese Methode ist besonders auch dem Familienrecht zugute gekommen. Die knappen Worte, die er der ehelichen Gemeinschaft und dem Eltern- und Kindesverhältnis widmet, Art. 159, 271, 275, bringen den sittlich-rechtlichen Gehalt dieser Verhältnisse zu eindringlichem Ausdruck und weisen der Lehre und der Rechtsprechung den Weg.

Aber ein Gesetzbuch verwirklicht sich nicht schon damit, dass es in Kraft tritt. Es bedarf der Durchsetzung; darin liegt eine grosse Aufgabe, die sich für jede Generation neu stellt. Das gesetzte Recht und das lebendige Recht sind nur allzu oft nicht identisch. Das Gesetzbuch kann veralten; es wird durch neue Rechtsauffassungen überholt; das Gesetz verliert an Autorität, und sein Geltungsanspruch verblasst — das Rechtsleben geht neue Wege. Es ist aber auch möglich, dass das Gesetz seiner Zeit vorausseile und dass es selbst nach langen Jahren sich noch nicht voll hat durchsetzen können. Im Rechtsleben muss immer noch um die volle Verwirklichung des Gesetzes gerungen werden.

In der folgenden Darstellung kann nur auf die für die Erhaltung und den Schutz der Familie wichtigsten Grundsätze des Zivilgesetzbuches hingewiesen werden. Die Darstellung des Rechtes muss jeweilen durch eine Nachprüfung der Rechtsverwirklichung ergänzt werden.

Dass das hier darzustellende Familienpersonenrecht auch strafrechtlichen Schutz geniesst, kann hier nur angemerkt werden. Es ist besonders zu verweisen auf die Normen des schweizerischen Strafgesetzbuches über Handlungen gegen die Sittlichkeit, Art. 187 f., und über Verbrechen und Vergehen gegen die Familie, Art. 213—220. Unter diesen verdienen die Vernachlässigung von Unterstützungs- und die Verletzung der Erziehungspflicht (Art. 217—219) besondere Hervorhebung. Darüber hinaus werden die Interessen der Familie besonders auch durch die Regelung des Jugendstrafrechtes berührt und durch die der jugendlichen Geistesverfassung angepasste Behandlung straffälliger Jugendlicher gewahrt, Art. 369 f.

I. Die Gemeinschaft und der Einzelne in der Familie.

Das Zivilgesetzbuch gestaltet das Familienrecht als Gemeinschaftsrecht, als «Sozialrecht» (im Sinne Gierkes) aus. Ältere Gesetze, Kinder des Aufklärungszeitalters, haben es dabei bewenden lassen, die Ehe als einen Vertrag zu erklären. Auch nach dem ZGB wird sie durch Vertrag der Nupturienten geschlossen, Art. 117. Aber dies ist nur der Begründungsakt. Die Ehe ist unendlich viel mehr als ein Vertrag. Sie ist eine Lebensgemeinschaft, und als solche wird sie vom Gesetzgeber näher geregelt. Das Eltern- und Kindesverhältnis wird in den Kodifikationen zumeist nur unter dem Gesichtswinkel der elterlichen Gewalt normiert; der schweizerische Gesetzgeber erfasst auch dieses Verhältnis vorab als Gemeinschaft, Art. 270. Als einziges der neuzeitlichen Gesetzbücher weist das ZGB noch einen weiteren Titel: Familiengemeinschaft auf, der seinerzeit vielfach mit Befremden und Widerspruch aufgenommen wurde, während er heute allerdings besserem Verständnis begegnet. Er regelt die Unterstützungspflicht, die einen Kreis von Blutsverwandten zu gegenseitigem Beistand verpflichtet, einen Kreis, der heute nur noch eng gezogen werden kann, aber nach dem ZGB immerhin noch die Geschwister einbezieht, womit es diese familienrechtliche Verbundenheit weiter zieht als der französische Code civil und das deutsche Bürgerliche Gesetzbuch. Ferner wird in diesem Titel die häusliche Gemeinschaft entsprechend ihrer tatsächlichen Bedeutung wieder zu Ehren gezogen und die «Hausgewalt» geregelt und endlich noch das Familienvermögen. Hier findet die Gemeinschaft ihren Platz, die in der Tat eine familienrechtliche Gemeinschaft ist, die anderswo ausgestorben, in der Schweiz sich noch erhalten hat.

In allen menschlichen Verbundenheiten besteht das Spannungsverhältnis zwischen der Gemeinschaft und dem Einzelnen. In unserem nationalen Dasein bestreben wir uns bündische Gemeinschaft und Ehrfurcht vor der Würde und Freiheit des Menschen harmonisch miteinander zu verbinden, wie dies in der bundesrätlichen Botschaft über die Organisation und die Aufgaben der schweizerischen Kulturwahrung vom 9. Dezember 1938 dargelegt worden ist. Nach diesem Ziele strebt auch das Familienrecht des ZGB.

1. Die eheliche Gemeinschaft beruht auf der Individualität der beiden Ehegatten. Deshalb sollen sie beide in den Dienst der Gemeinschaft gestellt werden. Das kantonale Recht war von einem polizeistaatlichen Geiste erfüllt, wenn es die Frau mit ihrem Eintritt in die Ehe der Mündigkeit, die ihr bis dahin kraft Bundesrecht zukam (eidgenössisches Handlungsfähigkeitsgesetz von 1881), beraubte und sie unter die Vormundschaft des Mannes stellte, eine Vormundschaft, die beispielsweise im zürcherischen Recht zu starrer Durchführung gelangte. Der Zivilgesetzgeber sprengt diese Fessel; er stellt die Gleichheit der Geschlechter her. Wie sehr dies geboten war, bestätigt die seitherige Entwicklung, welche der Frau auch wirtschaftlich und gesellschaftlich alle Möglichkeiten der Betätigung und des Einsatzes ihrer Kräfte geöffnet hat. Aber er entrichtet damit nicht einfach dem neuzeitlichen Individualismus

seinen Tribut. Es ist eine gut schweizerische Besonderung, wenn diese Emanzipation (Erl. 95) in den Dienst der Gemeinschaft gestellt wird. Die Ehefrau ist mündig — nur um so besser kann sie ihre Kräfte in den Dienst ihrer Familie stellen. Ihr Arbeiterwerb steht ihr zu Sondergut zu (Art. 191) — so kann sie ihn unmittelbar und aus ihrem eigenen besten Ermessen der Familie zugute kommen lassen. Die elterliche Gewalt steht auch ihr zu, als ihr Recht, aber auch als ihre Pflicht, Art. 274. Gewiss wurde durch diese Ordnung das Vormundschafswesen entlastet, entscheidend aber war, dass es im Interesse der Familie selber liege, die Frauenkraft und den Muttersinn einzuspinnen und auch rechtlich in den Dienst der Kinder zu stellen. — Gestärkt werden sollte die Stellung der Frau in der Gemeinschaft auch durch die Arbeitsteilung, die das Gesetz vorsieht, durch die Zuweisung der Haushaltsführung an sie, Art. 161, Abs. 2 und 3, 163, 166, durch die Bestimmungen über den Schutz der ehelichen Gemeinschaft, Art. 169—172, den Anspruch auf Gütertrennung nach Art. 183 und durch die Regelung des ehelichen Güterrechts.

2. Auch im Eltern- und Kindesverhältnis liegt naturgemäss die Spannung. Das Gesetzbuch strebt nicht nur eine angemessene Ordnung des Gemeinschaftsverhältnisses (Art. 270) und des Inhaltes der elterlichen Gewalt (Art. 275) an. Es will dieses Verhältnis auch dadurch retten und stärken, dass es jedem Teil sein Recht werden lässt. So der Elternseite: die elterliche Gewalt ist nicht nur ihre Pflicht (s. unter Ziff. V), sondern auch ihr Recht. Im Elterntum erleben sie ihr bestes Menschentum. Sie haben den Kindern das Leben geschenkt, sie schenken ihnen auch ihre Liebe. Sie sollen ihre Nachkommen betreuen — sie wollen es selber nicht anders. Das Gesetz bringt gestützt auf diese Urtatsache der natürlichen elterlichen Sorge der Eltern Vertrauen entgegen. Es belässt ihnen ihre Selbständigkeit und damit auch die Verantwortung. Sie treffen ihre Entscheidungen in den Fragen der Erziehung selbständig. Auch die Vertretung in rechtsgeschäftlichen und andern rechtlichen Angelegenheiten steht ihnen grundsätzlich ohne vormundschafliche Mitwirkung zu, Art. 279, 282. Und ebenso selbständig vollzieht sich die elterliche Vermögensverwaltung, Art. 290/1, 297/8. Einen besonders kräftigen Ausdruck findet der Gemeinschaftsgedanke in dem Grundsatz, dass, was die Kinder in eigener Arbeit erwerben, den Eltern zukommt, solange jene mit diesen in häuslicher Gemeinschaft leben, Art. 295. — Diese weitgehenden Rechte können ihnen nur aus den im Gesetz vorgesehenen Gründen entzogen werden, und es werden auch die erforderlichen Rechtsgarantien gewährt, Art. 285, 288. Deshalb kann auch eine vorzeitige Beendigung durch Mündigerklärung (Art. 15) oder durch Heirat (Art. 14, 98) oder Hingabe in Adoption (Art. 265) nur mit ihrer Zustimmung erfolgen. — Auch den Kindern muss ihr Recht werden. Die Eltern haben für die berufliche Ausbildung zu sorgen. Sie müssen dabei auf die körperlichen und geistigen Fähigkeiten und die Neigung des Kindes alle gebotene Rücksicht nehmen (Art. 276). Heute werden sie in dieser schwierigen Aufgabe vielfach durch Berufsberatungsstellen unterstützt. Auch den gebrechlichen Kindern sollen sie eine angemessene Ausbildung

zuteil werden lassen, Art. 275. Mit 16 Jahren erlangen die Kinder die religiöse Mündigkeit, Art. 277. Über die religiöse Erziehung der Kinder hat seither das Deutsche Reich ein einlässliches Spezialgesetz (vom 15. Juli 1921) erlassen. Die Kinder können als Spareinlage oder in anderer Weise Zuwendungen erhalten, die von der elterlichen Nutzung ausgenommen sein sollen. Sie können auch, und müssen vielfach auch, bereits vor der Mündigkeit ihrem eigenen Berufe nachgehen und erlangen alsdann in dessen Bereich auch schon die Handlungsfähigkeit, Art. 296, vgl. Art. 412. So wächst das Kind in die Selbständigkeit hinein. Über die Massnahmen des Kinderschutzes s. unten Ziff. V.

II. Die Eheschliessung: die Erbhygiene im Zivilgesetzbuch.

«Die Ehrfurcht vor der Würde und Freiheit des Menschen» (Botschaft I. c.) ist ein Grundelement unseres nationalen Daseins, ein Grundpfeiler unserer nationalen Selbstbehauptung. Sie bestimmt unser öffentliches Recht, sie erfüllt auch unser Zivilrecht. Dieses anerkennt die Freiheit des Einzelnen zur Gestaltung seiner rechtlichen Verhältnisse («Privatautonomie») und umgibt diese Freiheit mit einem rechtlichen Schutz, der kaum in einem andern Gesetzbuch einen so grundsätzlichen Ausdruck gefunden hat, Art. 27/28. Das gilt in besonderem Masse für die Eheschliessung. Die Freiheit der Eheschliessung wird von der Bundesverfassung gewährleistet, Art. 54. Alle polizeistaatlichen Schranken wurden niedergelegt. Dabei musste es auch bei Erlass des ZGB bleiben; niemand hat nach der alten Ordnung gerufen. Einem jeden muss der Weg zur Ehe offen stehen. Hier zeigt sich die «Souveränität» der Familie: sie steht neben dem Staat, und der Staat soll das Recht nicht haben, als Torwächter vor der Ehe zu stehen. Aber auch zivilrechtlich muss die Freiheit der Eingehung der Ehe gewährleistet sein. Je höher die Auffassung vom Wesen der Ehe und von den Aufgaben der Ehegatten, um so mehr muss es dabei bleiben, dass die Ehe nur in Freiheit eingegangen werden darf. Nur so wird ein tragbares Fundament geschaffen für die Dauerverbindung und den vollen Einsatz der Ehegatten. Das Bundesgesetz über Zivilstand und Ehe von 1874 hat deshalb auch die Ehehindernisse auf ein Minimum reduziert und die Anforderungen an die Ehefähigkeit herabgesetzt. Das Ehemündigkeitsalter wurde auf 18 und 16 Jahre angesetzt — um der Freiheit der Nupturienten willen; denn vorher werde der Wille doch noch zu stark von andern bestimmt.

Im Schlussbande seines schweizerischen Privatrechts (1893, S. 299) hat Eugen Huber von dem «evolutionierten Individuum» gesprochen, das mit allen rechtlichen Freiheiten und Ansprüchen ausgestattet sei und, befreit von allen früheren Fesseln, sich der Freiheit erfreue, alle Möglichkeiten des Privatrechts für seine eigene Person auszunutzen. Aber prophetisch fügt er bei, dass dies nur eine vorübergehende Erscheinung sein werde. Am Horizont steigen bereits Anzeichen auf, dass dieses selbe Individuum schwereren Fesseln unterworfen werden könnte, als es sie früher getragen habe. Hat das Zeitalter mit der freien Entfaltung des Individuums genugsam schlimme Erfahrungen gemacht, so

wird es wieder nach einer neuen Gebundenheit und nach neuem sozialem Rechte rufen. — An diesem Wendepunkt ist auch das Eherecht angekommen. Die Freiheit der Eheschliessung hat die Ehe befestigt, indem sie sie verinnerlichte, sie hat ihr erst ihre ganze Würde verliehen, vgl. schon oben sub. B. Die freie Gattenwahl bleibt gewiss auch mit Rücksicht auf die Nachkommenschaft das richtige «selektorische» Prinzip. Aber die heutige unbeschränkte Freiheit der Eheschliessung wirkt sich kontraselektorisch aus. Das populationistische Problem ist nicht nur ein quantitatives, es ist ebensosehr ein qualitatives. Die eugenische Not der Familie liegt nicht nur in der geringen Vermehrungskraft, sie liegt ebensosehr im Ansteigen eines gebrechlichen, den Anforderungen des Lebens nicht gewachsenen Nachwuchses.

Der Zivilgesetzgeber hat dieses Problem mutig in Angriff genommen. Um das Gesetz von 1907 herrscht eine andere Atmosphäre als im Jahre 1874. Zur Freiheit muss die Verantwortung sich gesellen. Die Freiheit muss ihre Schranken finden an den Anforderungen des Gemeinschaftslebens. Das muss auch, ja muss ganz besonders für die Ehe gelten. Denn sie ist nicht eine rein individualistische Institution, sondern hat einen wesentlich sozialen Charakter, Erl. 124. Wer eine Ehe eingeht, nimmt eine doppelte Verantwortung auf sich: dem andern Ehegatten und der Nachkommenschaft gegenüber. Deshalb «prüfe, wer sich ewig bindet». Diese Prüfung diktiert auch dem Gesetzgeber die Normen. Das ZGB stellt — als erstes unter den kontinentalen Gesetzbüchern — neue und erhöhte Anforderungen an die Ehefähigkeit. Drei solche Erschwerungen bringt es: Die Ehemündigkeit wird für Mann und Frau von 18 und 16 Jahren auf 20 und 18 erhöht (Art. 96). Dies geschieht keineswegs mehr zur Gewährleistung der Freiheit des Eheschliessungswillens, sondern um der Ehe und Nachkommenschaft willen. Junge Leute, die den Anforderungen einer Ehe noch nicht gewachsen sind, sollen sie auch noch nicht eingehen können. Ferner bedürfen nicht mehr nur Unmündige, sondern auch Entmündigte der Zustimmung ihres gesetzlichen Vertreters (Art. 99), was um so bedeutungsvoller ist, weil die Entmündigungsansprüche eine erhebliche Erweiterung erfahren haben (Art. 369 bis 372). Die Eingehung der Ehe erfordert das Bewusstsein der Pflichten, die damit begründet werden, und es muss deshalb nicht nur die natürliche Handlungsfähigkeit, sondern auch die Reife verlangt werden, die zum Bewusstsein dieser Pflichten erforderlich ist. Die Gebrechen und Mängel, die zur Entmündigung führen, lassen aber befürchten, dass diese Einsicht fehlt, und deshalb soll die Mitwirkung des Vertreters verlangt werden. Nicht die Bevormundung ist es, die ihnen die Freiheit schmälert, sondern der Grund, aus dem sie bevormundet worden sind. Hat man Grund genug, solche Personen zu entmündigen, so bedürfen sie des Schutzes und der Aufsicht auch mit Hinsicht auf die Eheschliessung, die ihrer Bedeutung nach alle andern Rechtshandlungen des bürgerlichen Lebens hoch überragt, Erl. 101.

Die grösste Bedeutung kommt der dritten Erschwerung zu: Um eine Ehe eingehen zu können, müssen die Verlobten nicht nur urteilsfähig sein — das

ist ein unerlässliches und selbstverständliches Erfordernis (Art. 97, Abs. 1, und Art. 18) —, sondern als eheunfähig werden schlechthin die Geisteskranken erklärt, Art. 97, Abs. 2. Es geschieht dies, um die Ehe gesund zu erhalten und darauf bedacht zu sein, dass sie nicht das Übel vermehre und fortpflanze, Erl. 123.

Derartige eugenische Bestimmungen hatte bis dahin nur die einzelstaatliche Gesetzgebung in der nordamerikanischen Union aufgestellt. Das deutsche Bürgerliche Gesetzbuch von 1896 kennt keine solchen, so wenig wie die älteren französischen und österreichischen Kodifikationen. Im schweizerischen Recht verschloss zwar schon das Zivilstand- und Ehegesetz (Art. 28) den Geisteskranken die Eheschliessung. Aber dies geschah nur im Sinne des heutigen Art. 97, Abs. 1: nur die Urteilsunfähigen wurden damit als eheunfähig erklärt, EBG 36 II 495. Doch ging die Rechtsprechung wohl einen Schritt weiter, wenn sie mit Rücksicht auf den Dauerbestand der Ehe nicht schlechterdings auf den Grad der gegenwärtigen geistigen Erkrankung abstellte, sondern auch ihre künftige Entwicklung berücksichtigte, EBG 35 II 158. Bei Erlass des ZGB wurde das heutige Verbot des Art. 97, Abs. 2, von Anfang an, schon im ersten Teilentwurf von 1896, vorgesehen und passierte anstandslos alle Stadien der Beratung. Seither hat die nordische Gesetzgebung das Eheverbot für Geistesranke übernommen, so Schweden in seinem Gesetz über das Eherecht von 1920, § 5: Wer geisteskrank oder geistesschwach ist, darf eine Ehe nicht eingehen. Der § 6 erstreckt das Verbot auch auf die Epileptiker. In der baltischen Gesetzgebung untersagt das Gesetzbuch Lettlands vom 28. Januar 1937 in § 34 die Eheschliessung Geisteskranken und Geschlechtskranken im ansteckenden Stadium. Wie die Durchführung gewährleistet sein soll, ist aus dem Gesetze nicht zu ersehen. Auch ein polnischer Vorentwurf eines neuen Ehegesetzes von 1929, der im Rahmen der geplanten Kodifikation des Zivilrechtes aufgestellt worden war, sah das Verbot gegenüber Geisteskranken vor, das auch Geltung haben sollte, wenn die Krankheit sich im Latenzzustande (*lucida intervalla*) befinde. Selbst das sowjetistische Ehe- und Familiengesetz verbietet die Ehe Personen, die in der gesetzlich vorgeschriebenen Form (im Entmündigungsverfahren) als geistesschwach oder geisteskrank erklärt worden sind. Das ukrainische Gesetzbuch stellt ausserdem als Bedingung der Eheschliessung die gegenseitige Informierung der Eheschliessenden über ihren Gesundheitszustand auf. Der neue italienische Codice Civile vom 16. März 1942 stellt ab auf die Entmündigung wegen Geisteskrankheit, Art. 85, 119/120.

Weit über diese Regelung hinaus geht die Gesetzgebung des Deutschen Reiches mit dem Ehegesundheitsgesetz vom 18. Oktober 1935, das im neuen Eherecht vom 6. Juli 1938 zum Gesetz des grossdeutschen Reiches erhoben worden ist. Nach § 1 jenes Gesetzes darf eine Ehe nicht geschlossen werden:

- a. wenn einer der Verlobten an einer mit Ansteckungsgefahr verbundenen Krankheit leidet, die eine erhebliche Schädigung der Gesundheit des andern Teiles oder der Nachkommen befürchten lässt;

- b. wenn einer der Verlobten entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft steht;
- c. wenn einer der Verlobten, ohne entmündigt zu sein, an einer geistigen Störung leidet, die die Ehe für die Volksgemeinschaft unerwünscht erscheinen lässt;
- d. wenn einer der Verlobten an einer Erbkrankheit im Sinne des Gesetzes zur Verhütung erbkranken Nachwuchses leidet.

Darnach werden alle Krankheiten von erheblicher Schädigungsgefahr in das Eheverbot einbezogen; es werden alle aus welchem Grunde immer Entmündigten als eheunfähig erklärt; es genügt auch irgendeine geistige Störung, wenn die Ehe für die Volksgemeinschaft als unerwünscht erscheint; ausserdem begründen die Erbkrankheiten die Eheunfähigkeit. Als Erbkrankheiten werden in dem Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses vom 14. Juli 1933 aufgezählt: angeborener Schwachsinn, Schizophrenie, zirkuläres (manisch-depressives) Irresein, erbliche Fallsucht, erblicher Veitstanz, erbliche Blindheit, erbliche Taubheit, schwere erbliche körperliche Missbildung. Der an einer solchen Erbkrankheit Leidende darf eine Ehe auch dann nicht eingehen, wenn er unfruchtbar ist; anders nur, wenn der andere Brautteil seinerseits es schon ist. Auch ist die Unfruchtbarmachung des Kranken anzuordnen.

Diese Bestimmungen zeigen, dass das Eheverbot, das im schweizerischen Gesetzbuch zu Lasten der Geisteskranken aufgestellt wird, heute allgemein als berechtigt anerkannt wird. Um so bedauerlicher ist es, die Feststellung machen zu müssen, dass es nicht durchgeführt wird. Nach ZGB, Art. 108, muss schon der Zivilstandsbeamte die Verkündung verweigern, wenn einer der Verlobten nicht ehefähig ist — aber ihm fehlt zumeist die Kenntnis dieses Mangels. Nach Art. 109 müssen Nichtigkeitsgründe — und ein solcher liegt bei Geisteskrankheit vor, Art. 120, Ziff. 2 — von Amtes wegen im Einspruchsverfahren geltend gemacht werden. Aber den zuständigen Behörden, zumeist der Staatsanwaltschaft, fehlt wieder im konkreten Fall die Einsicht in die Verhältnisse. Es kommt auch vor, dass eine zuständige Behörde, ganz besonders eine Gemeindebehörde, alles Interesse an der Verheiratung einer geisteskranken oder geistesschwachen Person hat. Durch die Verheiratung mit einem auswärts verbürgerten Manne erhält die schwachsinnige Frauensperson nicht nur einen «Versorger» (der oft genug auch seinerseits versagen wird), sondern sie wird auch in einer andern Gemeinde armengenössig. Deshalb werden solche Ehen nicht nur nicht verboten, sondern noch gefördert. Die Abhandlung von A. Guggenbühl, «Über die Häufigkeit gemäss dem ZGB ungültiger Eheschliessungen Geisteskranker», 1920, hat eine Reihe drastischer solcher Fälle beigebracht, die sich auch seither weiter zugetragen haben. Jakob Bosshardt, der edle, viel zu wenig gelesene Schweizer Volksschriftsteller, hat einen solchen Vorgang in seiner Novelle «Dödelis hohe Zeit und Heimschaffung» dichterisch gestaltet. Solche Pflichtvergessenheit ist gewiss verhältnismässig selten, weitverbreitet aber ist der Mangel an Einsicht in die Bedeutung des Eheverbotes. — Einspruchs-

berechtigt sind auch die Angehörigen, diesen liegt es zumeist völlig fern, von diesem Rechte Gebrauch zu machen; sie begrüssen die Eheschliessung ihres geisteskranken oder geistesschwachen Familiengliedes.

So gelangt das Eheverbot nicht zur Durchführung; es bleibt allzu oft toter Buchstabe. Dabei darf es nicht bleiben. Die Zahl der Gebrechlichen steigt in unserem Volke in beängstigendem Masse. Das qualitative Bevölkerungsproblem ist noch dringlicher als das quantitative (vgl. schon oben sub. I). Es kann auch rascher in Angriff genommen werden. Es bedarf dazu keiner Verfassungsänderung. Hat doch der Gesetzgeber auf Grund von BV Art. 64 (Rechtseinheit) den Grundsatz des eugenischen Familienschutzes bereits aufgestellt. Es kann sich somit nur um seine nähere Ausgestaltung und um seine Durchführung handeln, um ein Ausführungs- und Ergänzungsgesetz zum ZGB. — Mit der Verkündung des Prinzips ist es nicht getan. Das Recht lebt nur in der Verwirklichung. Es müssen die geeigneten (sachverständigen) Zuständigkeiten geschaffen werden. Die Kenntnisnahme der einschlägigen Fälle muss sichergestellt werden, und das Einspruchsverfahren muss eine Regelung finden, welche die Durchsetzung des Eheverbotes ermöglicht.

Die schweizerische Familienschutzkommission beschäftigt sich schon seit längerer Zeit mit diesem Problem und hat in einer Eingabe vom 27. August 1942 ihre Postulate dem eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zur Kenntnis gebracht. Mit Kreisschreiben vom 24. November 1942 ist dieses bereits an die kantonalen Aufsichtsbehörden für das Zivilstandswesen gelangt, um zu einem Überblick über die wirklichen Verhältnisse und die Gründe des Ungenügens, besonders auch der Verordnung über den Zivilstandsdienst, zu gelangen. Um eine schweizerische Lösung des Problems bemühen sich besonders die wertvollen Abhandlungen zahlreicher schweizerischer Gelehrten in dem von Dr. St. Zuruzoglu herausgegebenen Sammelband: «Verhütung erbkranken Nachwuchses», Basel 1938, und B. Dukor, «Das schweizerische Eheverbot für Urteilsunfähige und Geisteskranke», Zürich 1939.

III. Die Ehescheidung: die heutige Scheidungspraxis.

Die Spannung zwischen der Gemeinschaft und dem Einzelnen und seiner Freiheit wächst sich im Scheidungsrecht zu einem antinomischen Konflikte aus. Die Ehe ist ein Bund fürs Leben. Als consortium omnis vitae erheischt sie den Einsatz der ganzen Persönlichkeit; gegenseitig wird er erwartet und gewährt. Die Hingabe erfolgt im Vertrauen auf die gleiche seelische Gewährung des Partners. Da bleibt kein Raum für den Vorbehalt eines Rücktrittes oder einer Kündigung. Als Eltern sehen sich die Ehegatten auf lange Jahre hinaus vor die grosse und schöne Aufgabe gestellt, ihre Kinder zu hegen und zu pflegen, sie zu erziehen und ihnen zu angemessener beruflicher Ausbildung zu verhelfen. Um diese Aufgabe wollen sie beide sich bemühen. Sind die Kinder zur Selbstständigkeit gelangt und verlassen sie das Elternhaus, dann sehen sich die Eltern

fast plötzlich wieder allein, aber sie bleiben verbunden in der Erinnerung an Jahrzehnte gemeinsamen Arbeitens und Ringens. Aus dem Wesen der Ehe ergibt sich das Postulat ihrer lebenslänglichen Dauer.

Die Ehe bedeutet vom ersten Tage an eine Aufgegebenheit, eine täglich sich erneuernde Aufgabe. Mit dem Ringen um die Bewältigung dieser Aufgabe bereichern, erheben die Ehegatten sich selber: es wächst der Mensch mit seinen Zielen. Aber sie können auch scheitern; die Gemeinschaft kann zerbrechen. Sie hört auf, ein Born der Gemeinschafts- und Sympathiegefühle zu sein. Diese werden verdrängt durch Ablehnung, Kälte, Verhärtung. Das staatliche Recht leitet aus dem Gedanken der Unveräusserlichkeit der Persönlichkeit (ZGB Art. 27) die Anerkennung der Ehescheidung ab.

Das schweizerische Recht weist traditionell ein «freies», weitgespanntes Scheidungsrecht auf. Schon die zürcherische Chorgherichtsordnung von 1525 sah einen Katalog einzelner Scheidungsgründe vor, und er sollte keineswegs abschliessend sein. Im kantonalen Recht der Westschweiz wuchs sich der spezielle Grund der injures graves zur Generalklausel aus. In den deutschschweizerischen Gesetzbüchern wurden die speziellen Gründe gehäuft; man vergleiche die zehn Ziffern im zürcherischen privatrechtlichen Gesetzbuch von 1854, §§ 182—197; oder es wurde, wie in Bern, den Einzelgründen eine allgemeine Klausel («aus andern dergleichen Gründen») beigefügt. Doch sind die Gründe zumeist noch streng gefasst und verklauusliert. Im zürcherischen Recht wurde auch ein gemeinsames Begehren zugelassen, jedoch (in Anlehnung an das französische Recht) nur, wenn die Ehe wenigstens vier Jahre und noch nicht fünfundzwanzig Jahre gedauert hatte und es zur Überzeugung des Richters gebracht wurde, dass die eheliche Gesinnung der Ehegatten tief verletzt und das eheliche Leben unerträglich geworden war. Auch rückt dieses Scheidungsrecht erst in die richtige Beleuchtung durch die Verfahrensvorschriften. Nach dem zürcherischen Gesetzbuch (§ 181) darf die Scheidung nur ausgesprochen werden, wenn die angerufenen Scheidungsgründe zur Überzeugung des Gerichtes gebracht worden sind, und das Gericht ist verpflichtet, bei der Prüfung und Beurteilung dieser Gründe die Würde und den Ernst der Ehe zu wahren und leichtfertige oder ungenügend begründete Scheidungsbegehren abzuweisen. Auch bedarf es der wiederholten Ermahnungen und Aussöhnungsversuche, die vom Pfarrer oder von der Sittenbehörde der Gemeinde vorzunehmen sind, § 197/198. Das Gericht kann oder soll auch vorerst nur die Trennung aussprechen, § 199/201; während dieser Trennungszeit soll wiederum auf die Aussöhnung und Wiedervereinigung hingearbeitet werden, § 203, und nur wenn auch diese erfolglos, soll die Scheidung ausgesprochen werden, § 203. Das Gericht ist nicht an die Vorbringungen der Parteien gebunden. Die Sittenbehörde ist befugt, im Interesse des Bestandes der Ehe sich bei der gerichtlichen Verhandlung vertreten zu lassen, § 205, und ihr oder dem Staatsanwalt steht gegen das bezirksgerichtliche Urteil die Appellation an das Obergericht zu. Die Entschädigungsfolgen, die den schuldigen Teil treffen, sind streng, § 214 f.

Das Bundesrecht von 1874 (Bundesgesetz betreffend Zivilstand und Ehe) will gemäss seiner Grundeinstellung und nach dem Vorbild des Gesetzes über die Scheidung gemischter Ehen vom 3. Februar 1862 das Recht auf Scheidung sicherstellen. Es übernimmt im wesentlichen die einzelnen besonderen Scheidungsgründe des kantonalen Rechts und reiht ihnen eine generelle Klausel in zwei Fassungen an, Art. 45: beide Ehegatten können die Scheidung verlangen (gemeinsames Begehren), wenn ihr ferneres Zusammenleben mit dem Wesen der Ehe unverträglich ist, und Art. 47: jeder Ehegatte hat das Klagerecht, wenn das eheliche Verhältnis als tief zerrüttet erscheint. Die Klage muss auf Scheidung gerichtet sein; eine Klage auf Trennung kennt das Gesetz nicht. Nur bei der Klage aus Art. 47 kann der Richter eine zeitweilige Trennung verfügen. Das Verfahren bleibt gänzlich dem kantonalen Recht überlassen.

Noch ist zur Zeit der Ausarbeitung des ZGB die Erinnerung an die Gründe, die zur Gesetzgebung von 1874 geführt haben, stark und lebendig. Und doch setzt sich wie im Eheschliessungs-, so auch im Scheidungsrecht eine andere, «sozialere» Auffassung durch. Auch hier werden, wenn auch mit Zurückhaltung, dem «evolutionierten Individuum», das sich «seiner Freiheit freut und alle Möglichkeiten des Privatrechts für seine eigene Person auszunützen weiss» (s. oben Ziff. II), neue Schranken gezogen. Zwar übernimmt das ZGB die Scheidungsgründe des bisherigen Rechts: es fügt ihnen im unehrenhaften Lebenswandel (Art. 139) noch einen neuen an. Aber die Gründe werden doch schärfer gefasst (vgl. bes. Art. 140, 141), und die beiden generellen Scheidungsgründe werden in einem einzigen zusammengezogen, der die beiden bisher getrennten Erfordernisse in sich aufnimmt: die tiefe Zerrüttung und die Nichtzumutbarkeit der Fortsetzung der Gemeinschaft, Art. 142. Auch wird der Trennung ein neuer Platz eingeräumt: schon die Klage auf Trennung wird allgemein zugelassen, Art. 143. Bei allen Gründen kann und soll auch der Richter nur auf sie erkennen, wenn Aussicht auf Wiedervereinigung der Ehegatten besteht, Art. 146—148. Zur Sicherung seines Scheidungsrechtes greift der Gesetzgeber auch in das kantonale Prozessrecht ein. Er stellt Verfahrensvorschriften auf, welche die sichere Feststellung des Vorliegens des angerufenen Scheidungsgrundes gewährleisten sollen. Vereinbarungen über die Nebenfolgen der Scheidung bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Richter.

Wiederum muss, wie im Eheschliessungsrecht, die Frage nach der Anwendung dieses Scheidungsrechtes aufgeworfen werden, nach der Rechtsverwirklichung. Diese Frage hat den schweizerischen Juristentag von 1929 (Referate von Dr. A. Picot und Dr. A. Seeger) beschäftigt, und neuerdings ist sie von Bundesrichter J. Strebel, «Geschiedene Ehen», Luzern 1943, einer eindringlichen Prüfung unterzogen worden. Das Gesetz und die bundesgerichtliche Praxis sind dabei unangefochten geblieben. Aber die Praxis mancher Untergerrichte wird herber Kritik unterzogen, deren Begründetheit man sich unmöglich verschliessen kann. Der Abhandlung von Bundesrichter

Strebel entnehmen wir folgende Zahlen: In den Jahren 1891—1900 wurden in der Schweiz durchschnittlich 969 Ehen geschieden, 1940 waren es 3093, Trennungen wurden damals je 72, im Jahre 1940 (trotz des neuen Rechtes) nur noch 62 ausgesprochen. Auf 100 Eheschliessungen gab es damals 4,1, im Jahre 1940 aber 9,5 Scheidungen. Im Jahre 1940 trifft es eine Scheidung: in Winterthur auf 10 Ehen, in Luzern auf 7,8, in Lausanne auf 7,4, in Basel auf 5, in Genf schon auf 4,7. Die Lösungen durch Scheidung betragen 1891—1900 5,7 % der durch Tod gelösten Ehen, 1940 aber 15,6 %. Mit diesen Scheidungszahlen marschieren wir mit an der Spitze der europäischen Nationen. Von den Scheidungsprozessen der letzten zehn Jahre wurden in einem Kanton, im Jahresdurchschnitt, nur 6,21 % abgewiesen, 6,19 % durch Trennung, 87,29 % durch Scheidung erledigt. Nur in 5,2 % der Fälle haben in diesem Kanton die Bezirksgerichte Parteiverhandlungen angeordnet, in den übrigen auf Grund der Akten und der Parteibefragung entschieden. Die Dauer der Scheidungsprozesse betrug 1931—1940 im Jahresdurchschnitt 73,8 Tage (in andern Zivilprozessen 219,4), und davon in 35,77 % weniger als einen Monat, in 29,56 % ein bis zwei Monate, in 14,8 % zwei bis drei Monate.

Das sind erschreckende Zahlen. Es kann keinem Zweifel unterliegen: diese Scheidungsmühlen mahlen allzu rasch. Eine solche Rechtsprechung leistet der Auffassung Vorschub, die Ehe sei der Willkür und dem subjektiven Belieben der Ehegatten anheimgegeben. Damit werden auch die leichtfertigen Eheschliessungen gefördert. Die Ehe verliert ihren tiefsten Sinn. Sie vermag nicht mehr jene Kräfte zur Entfaltung zu bringen, welche sie erst zur intimsten und letzten Grundlage der Rechtsordnung (Eugen Huber, Recht und Rechtswirklichkeit 306) machen sollen und welche ihr allein ermöglichen, ihre Aufgabe zu erfüllen.

Doch ruft in dieser Frage niemand nach dem Gesetzgeber. Aber dem *laissez faire* muss auch hier Einhalt geboten werden. Regierungen und Volksvertretungen werden auf eine gesetzestreuere Rechtsprechung dringen müssen. Vieles vermag auch ein wohlwollender, lebenskluger Gerichtspräsident durch Eheaudienzen, wie sie in Basel abgehalten werden (Verhandlungen des schweizerischen Juristentages 1929, Zeitschrift für schweizerisches Recht, 48, S. 479a), oder ein umsichtiger und besorgter Friedensrichter zu erreichen oder auch eine Eheberatungsstelle. Darüber hinaus muss hier der mühsamen unerlässlichen Arbeit der Volkserziehung und Gesinnungspflege das meiste überlassen werden. Denn im charakterlichen und seelischen Bereich liegt ein Hauptgrund der Scheidungsmisere: «Viele der Eheschliessenden bleiben zeitlebens auf der Stufe Lediger stehen und machen die für eine wirkliche Ehegemeinschaft notwendige Reifung nicht durch. Es ist eine Art Infantilismus, den es unbedingt zu überwinden gilt.» (W. Schmid, Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1941, 138.)

IV. Die eheliche Gemeinschaft: das Bürgerrecht der Ehefrau.

Die Gemeinschaft der Ehegatten (vgl. oben Ziff. I) findet einen besonderen Ausdruck in der rechtlichen Einheit der Familie: die Ehefrau erhält den

Familiennamen und das Bürgerrecht des Mannes, Art. 161, Abs. 1 (desgleichen die Kinder, Art. 271); sie teilt mit ihm auch den Wohnsitz, Art. 25, Abs. 2. Diese Grundsätze lassen sich heute nicht mehr vollständig durchführen. Dass die Frau den Namen des Mannes erhält, entspricht auch der Sitte (während es unter dem französischen Recht nur dieser angehört); diese anerkennt auch die Bildung des Doppelnamens durch Anfügung des Frauennamens. Wenn die Ehe geschieden wird, dann verliert sie den «angeheirateten» Namen, was für die Berufs- und Gewerbefrau sich schädlich auswirken kann. Das revidierte Obligationenrecht trägt dieser Schwierigkeit Rechnung, Art. 954. Der Frau muss auch die Befugnis gewährt werden, einen eigenen Wohnsitz zu begründen, wenn sie berechtigt ist, die häusliche Gemeinschaft aufzulösen, Art. 25, Abs. 2. Besondere Schwierigkeiten bereitet die Durchführung des «klassischen» Prinzips der Einheit des Bürgerrechtes. Es ist schon in der Bundesverfassung niedergelegt, Art. 54, Abs. 4. Zwiefach ist es im Verhältnis zum Ausland problematisch geworden.

Die Ausländerin erwirbt durch die Verheiratung mit einem Schweizer das Schweizerbürgerrecht. Diese Regelung wurde in den letzten Zeiten durch Form- oder Scheinehen missbraucht. Ausländerinnen beriefen sich auf den Erwerb des Schweizerbürgerrechtes, nachdem sie mit einem dafür honorierten Schweizerbürger eine Ehe eingegangen waren, ohne jeden Willen zur ehelichen Gemeinschaft, ja geradezu mit vertraglichem Ausschluss des Zusammenlebens und mit der Zusicherung baldigster Scheidung. Das Bundesgericht hat seit 1939 solche Ehen als ungültig erklärt, womit der Erwerb des Schweizerbürgerrechtes ebenfalls hinfällig wurde, Art. 134. Seither hat der Bundesrat gestützt auf seine Vollmachten mit Bundesratsbeschluss vom 20. Dezember 1940 und vom 11. November 1941 verfügt, dass das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement inert fünf Jahren seit dem Eheschluss den Bürgerrechtserwerb nichtig erklären könne, wenn jener offenkundig die Umgehung der Einbürgerungsvorschriften bezweckte. Der Schweizer, der sich bewusst hiezu hergegeben hat, kann bis auf fünf Jahre im Aktivbürgerrecht eingestellt werden.

Umgekehrt: die Schweizerbürgerin verliert durch ihre Verheiratung mit einem Ausländer das Schweizerbürgerrecht. Gewohnheitsrechtlich wurde anerkannt, dass dieser Verlust nicht eintreten solle, wenn die ausländische Staatsangehörigkeit nicht erworben werde, die Schweizerin also staatenlos würde, sei es infolge der Gesetzgebung des Heimatstaates des Mannes, sei es wegen Staatenlosigkeit des letzteren. Diese Praxis ist in dem erwähnten Beschlusse in der Fassung gutgeheissen worden, Art. 5, Abs. 2: Ausnahmsweise behält sie trotzdem das Schweizerbürgerrecht, wenn sie andernfalls unvermeidlich staatenlos würde. Und es wird beigelegt, dass die Staatenlosigkeit nicht als unvermeidlich gelte, wenn die Frau nach dem heimatlichen Recht des Ehemannes die Möglichkeit habe, dessen Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit dem Eheschluss durch Abgabe einer Erklärung oder durch Gesuch zu erwerben, und sie die Erklärung nicht abgibt oder das Gesuch nicht

stellt. Die Entscheidung liegt beim eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. Damit werden delikate Probleme aufgeworfen, und es wird vor allem nach einer besseren Sicherung des Schweizerbürgerrechtes der Frau gerufen. Eindringlich hat dazu Bundesrichter Stauffer in einem Vortrag «Ehe und Heimat» Stellung genommen, Schweizerische Juristenzeitung, 39, 1943, 269. Auch hier harret des Gesetzgebers eine dringliche eherechtliche Aufgabe, für welche die verfassungsmässige Kompetenz bereits besteht, BV Art. 44 und 64.

V. Das Recht des Kindes.

1. Das eheliche Eltern- und Kindesverhältnis. Die elterliche Gewalt steht beiden Elternteilen zu. Sie ist ihr Recht, ist aber doch vor allem auf dem Pflichtgedanken aufgebaut, s. oben Ziff. I. Den Eltern bleiben die Pflege und die Erziehung und die Sorge um die berufliche Ausbildung anvertraut. Aber die Not der heutigen Familie bekundet sich oft gerade darin, dass die Eltern diesen Aufgaben nicht gewachsen sind. Sie treffen zweckwidrige, unverständige, schädliche Einzelmassnahmen in bezug auf die Gesundheitspflege, die Behebung körperlicher Mängel, die Berufswahl oder sind untätig und fehlen durch mannigfache Unterlassung; sie unterlassen es, dem gebrechlichen Kinde eine angemessene Ausbildung zuteil werden zu lassen, die Kinder in eine Berufslehre zu geben. Oder sie vereiteln die Erziehung durch ihr schlechtes Beispiel und erweisen sich als unfähig, ihre Aufgabe zu erfüllen. So ist das Kind bedroht. Es wird in seinem leiblichen und geistigen Wohl dauernd gefährdet, oder es verfällt der Verwahrlosung. — Der Zivilgesetzgeber war sich auch dieser Not der Familie gegenüber seiner Aufgabe bewusst. Er zögerte nicht, in allen Fällen, wo das Kindeswohl dies erheischt, das behördliche Einschreiten vorzusehen. Wo die Familie versagt, verliert sie ihren Anspruch auf Autonomie, auf die Selbständigkeit ihres Schaltens und Waltens. In allgemein gehaltenen Grundsätzen wird dieses vormundschaftliche Einschreiten vorgesehen. Diese Grundsätze decken dank ihrer allgemeinen Fassung alle Fälle der Kinder-schutzbedürftigkeit. Sie sind auch zeitlos richtig und werden stets auf alle Arten der Kindesgefährdung zutreffen. In einer Abstufung sieht das Gesetz die vormundschaftliche Anordnung geeigneter Massnahmen, Art. 283, die Wegnahme und Versorgung der Kinder, Art. 284, und die Entziehung der elterlichen Gewalt, Art. 285, heute ergänzt durch StGB Art. 53, vor.

Das Gesetz ist vortrefflich. Aber jede Generation sieht sich vor die Aufgabe gestellt, es nach Massgabe der Schwierigkeiten ihrer Zeit auch anzuwenden, dem guten Recht zu voller Verwirklichung zu verhelfen. Würde dies in vollem Ausmass geschehen, dann gäbe es im Schweizerland kein Kinderelend mehr. Wer wollte behaupten, dass dem so wäre! Vieles geschieht, sehr vieles in mühseliger täglicher Kleinarbeit, durch die Vormundschaftsbehörden aus eigenem Entschluss oder auf Anregung von Schul-, Medizinal-, Gerichtsbehörden, vieles besonders auf Anregung und Begehren von Jugendschutz-

kommissionen, Amtsvormundschaften, privaten Vereinigungen. Aber noch zu vieles, was getan werden müsste, unterbleibt. Kinderschutzfälle kommen nicht oder zu spät zur Kenntnis der Behörden. Anzeigerecht und Anzeigepflicht haben in einigen kantonalen Einföhrungsgesetzen eine erste Regelung gefunden. Oder die Vormundschaftsbehörden zögern einzuschreiten, aus Mangel an Einsicht in die Dringlichkeit des Schutzes, in die Bedeutung der Massnahmen, aus Mangel an Initiative, oft auch aus Scheu vor den Kosten. In vielen Fällen sind heute Massnahmen des Kinderschutzes möglich, ohne dass an die Armenbehörde gelangt werden muss; vgl. Egger, Komm. Art. 284, N. 16, doch bleibt es in grossem Ausmass bei der Verweisung auf die Armenpflege. Dann entsteht nicht nur der Kompetenzkonflikt zwischen Vormundschafts- und Armenbehörde (vgl. dazu EBG 52, 1926², 413), sondern es erheben sich stets, wenn es sich um ein auswärts, vollends um ein in einem andern Kanton oder gar im Ausland beheimatetes Kind handelt, grosse Schwierigkeiten, bis die Kostengarantie geleistet wird. Wenn dies nicht erreichbar ist, dann unterbleibt die Durchführung der vormundschaftlichen Massnahmen, und es wird die Heimtschaffung angeordnet. Kein Zweifel, dass hier noch grosse organisatorische Aufgaben, die durchaus nicht jungen Datums sind, der Bewältigung harren.

2. Die Rechtsstellung der ausserehelichen Kinder hat bekanntlich durch das ZGB im Vergleich zu den meisten kantonalen Rechten eine bedeutende Besserung erfahren. Klagerecht, Klagfrist, örtliche Zuständigkeit sind in einer Weise geregelt, dass die Geltendmachung der Ansprüche des Kindes erleichtert ist, Art. 307/9, 312. Das kantonale Prozessrecht kann diese Geltendmachung nicht mehr vereiteln oder erschweren, Art. 310. Die Einreden der Beklagten sind beschränkt, Art. 314/315, die Leistungen an Mutter und Kind im Vergleich zum früheren Recht bedeutend grösser. Wichtig ist besonders, dass der Unterhaltsbeitrag des ausserehelichen Vaters bis zum vollendeten 18. Lebensjahr entrichtet werden muss, Art. 319. Besonders erfreulich aber ist, dass es dem Gesetzgeber gelungen ist, durch das Mittel der obligatorischen Beistandsbestellung für das Kind, Art. 311, die Durchsetzung der Ansprüche des Kindes nach Möglichkeit zu gewährleisten. — Das Gesetzbuch sieht ausserdem die Brautkindschaft neben einigen andern, problematischen Fällen einer Zuspreehung des Kindes an den Vater mit Standesfolge vor, Art. 323, und zudem hat es von den welschen Rechten die Anerkennung des Kindes übernommen, die sich auch in der deutschsprachigen Schweiz eingebürgert hat, Art. 303. In diesen Fällen erhält das Kind nicht nur den Familiennamen und die Heimatangehörigkeit des Vaters, sondern es steht jetzt wie zu der mütterlichen so auch zu der väterlichen Familie in den Rechten und Pflichten der ausserehelichen Verwandtschaft. So bietet diese Regelung reiche Möglichkeiten, von denen denn auch in der Praxis vielfacher Gebrauch gemacht wird.

Doch ist auch dieses Unehelichenrecht schon über fünfundsreisig Jahre alt. Der Gesetzesredaktor hat schon damals in einigen Beziehungen noch weitergehen wollen, und seither haben besonders die skandinavischen Rechte

Neuerungen gebracht, die auch für unser Recht erwägungswert sind. Die Kritik setzt vor allem bei Art. 314, Abs. 2, ZGB ein. Diese Bestimmung lässt die *exceptio plurium* zu. Diese Einrede des Umganges der Mutter auch mit anderen wird aber aufs schwerste missbraucht und bedroht immer wieder die Ansprüche des Kindes. Neuere Rechte sehen deshalb vor, dass in solchen Fällen der Belange zwar nicht als Vater erklärt, aber doch zur Verantwortung gezogen und zu einem Unterhaltsbeitrag verurteilt wird. Die Durchführung bleibt aber im einzelnen noch problematisch.

VI. Die Familiengemeinschaft.

1. Die Unterstützungspflicht. In der alten Familienordnung bildete die Sippe einen Verband zu gegenseitiger Hilfe und Unterstützung. Wo die Hausgemeinschaft versagte, sprangen die Blutsverwandten bis in die entferntesten Grade ein, die Sippegenossen. Nur ganz vereinzelt blieb im kantonalen Recht eine solche Unterstützungspflicht der Verwandten bis zuletzt erhalten (Wallis). Die heutige Kleinfamilie muss zusehen, wie sie ihre eigenen Angehörigen ernährt, da bleibt für eine darüber hinausgehende Unterstützungspflicht nur noch wenig Raum. In der Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts wird sie auf einen engsten Kreis beschränkt, auf die Eltern und Kinder, auf Aszendenten und Deszendenten. Das französische Recht hat auch die Schwiegereltern und Schwiegerkinder mit einbezogen, aber weder der Code civil noch das deutsche Bürgerliche Gesetzbuch erstrecken sich auf die Geschwister. Die Unterstützungspflicht der Sippe ist längst als Armenpflege auf das Gemeinwesen übergegangen.

Das schweizerische Zivilgesetzbuch regelt vor allem die gegenseitige Unterhaltspflicht der Ehegatten (Art. 160/1) und der Eltern gegenüber den Kindern (Art. 272). Darüber hinaus auferlegt es einem engsten Kreis von Angehörigen die familienrechtliche Pflicht der Unterstützung: den Aszendenten und Deszendenten. Es bezieht aber auch die Geschwister mit ein; doch können diese nur dann herangezogen werden, wenn sie in günstigen Verhältnissen leben, Art. 328, Abs. 2. Der Anspruch kann vom unterstützungsbedürftigen Angehörigen selbständig geltend gemacht werden. In sehr vielen Fällen muss dieser aber die öffentliche Armenpflege in Anspruch nehmen, und dann gelangt die Armenbehörde an die unterstützungspflichtigen Angehörigen. Das ist eine Lösung, welche allerdings das Funktionieren dieser gesetzlichen Ordnung gewährleistet. Die Armenbehörden machen ihre Ersatzforderungen nachdrücklich und mit grossem Erfolg geltend. Sie gehen dabei den Geschwistern gegenüber bis an die äusserste Grenze dessen, was das Gesetz diesen in Art. 328, Abs. 2, auferlegen will, wenn nicht sogar darüber hinaus. Nur einige wenige Kantone sehen für solche Konflikte den Gerichtsweg vor; die meisten sind bei einem Administrativverfahren verblieben, das freilich die Trennung der Gewalten vermissen lässt. — Von den Behörden hört man nicht selten Klagen über die fehlende Leistungswilligkeit und über das Schwinden des Familien-

sinnes, von den betroffenen Angehörigen dagegen über die starke Belastung: Ausdruck der Angespanntheit der Verhältnisse und der geringen ökonomischen Leistungsfähigkeit der Kleinfamilie!

2. Hausgemeinschaft und Hausgewalt. Kein anderes Gesetzbuch kennt wie das ZGB einen Abschnitt über die Hausgewalt. Er erregte auch bei Beratung des Gesetzbuches Befremden und Widerspruch und musste sich beträchtliche Abstriche gefallen lassen. Was übrig geblieben, Art. 331—334, ist ein Torso. Und doch ist es sehr wertvoll, dass das Gesetz der Hausgemeinschaft gedenkt und ihre wichtigsten rechtlichen Wirkungen regelt, gehört sie doch auch heute noch zu den wichtigsten Formen des menschlichen Gemeinschaftslebens. Das Zusammenleben unter einem Dache, in einem Hause wirkt gemeinschaftsbildend und verpflichtend. Neben die Betriebsgemeinschaft, die heute die Geister beschäftigt, die Gemüter bewegt, tritt die Hausgemeinschaft; in bürgerlichen und kleingewerblichen Verhältnissen wird diese selber zum Träger eines Betriebes. Das gilt aber auch von Anstalten aller Art, von Internaten und Heimen. In der Hausgemeinschaft findet die Familie einen Rückhalt, eine Ausdehnung ihres Bereiches, eine Erstreckung ihrer Wirkungen. Sie bezieht junge Leute mit ein; Art. 331 nennt selber Dienstboten, Lehrlinge, Gesellen; beizufügen wären besonders Pflegekinder, Schüler. Hier haben sie Gelegenheit zu lernen, wozu das Zusammenleben verpflichtet. Dem Familienhaupt steht die Hausgewalt zu. Ihr Sinn ist: Autorität, aber auch Fürsorge und Verantwortung. Es hat für die gute Ordnung im Hause in einer Weise zu sorgen, dass den Interessen aller Hausgenossen in billiger Weise Rechnung getragen wird. — Heute begegnet diese Regelung wiederum besserem Verständnis als bei ihrem Erlass. Wirkt sich doch die Tatsache der häuslichen Gemeinschaft auch im öffentlichen Recht mannigfach aus, im Betreibungsrecht, im Sozialrecht, im Strafrecht, in der Lohnausfall- und Verdienstersatzordnung.

VII. Vormundschaft.

Auch auf dem Gebiet des Vormundschaftswesens nahm die Bundesgesetzgebung sich zuerst der persönlichen Freiheit und der Rechtssicherheit an. Das Bundesgesetz über die persönliche Handlungsfähigkeit von 1881 stellte einen Katalog der allein noch zulässigen Entmündigungsgründe auf. Mittelst des staatsrechtlichen Rekurses konnte das Bundesgericht angerufen werden, das sich denn auch in einer reichen Praxis als Hüter der persönlichen Freiheit gegen ungenügend begründete, willkürliche, vom polizeistaatlichen Geiste diktierte Entmündigungen betätigte.

Das Zivilgesetzbuch anerkennt die Berechtigung dieser Einstellung und die Notwendigkeit des Schutzes der persönlichen Freiheit; es sieht die erforderlichen Rechtsgarantien vor. Vor die Entmündigung stellt es die mildereren Formen der vormundschaftlichen Fürsorge, die Beistandschaft, die Bestellung eines Beirates, Art. 395. Dem Interdizenden bleibt die Anrufung des Bundesgerichtes gewährleistet, Art. 373, 434. — Aber seine Zielsetzung geht doch weit darüber hinaus; es ist erfüllt von einer sozialen, fürsorgerischen

Tendenz. Das Vormundschaftsrecht des 19. Jahrhunderts beschäftigte sich, sei es ausgesprochenermassen, sei es in der praktischen Handhabung, ganz wesentlich mit der Sicherstellung des Vermögens seiner Schützlinge. Die Fürsorge für vermögenslose Personen wurde der Armenpflege überlassen. Ganz anders das ZGB. Nach ihm muss jedes unmündige Kind, das nicht unter elterlicher Gewalt steht, einen Vormund erhalten. Art. 368. Damit rückt ganz von selber die persönliche Fürsorge in den Vordergrund, die in vielen Fällen ganz allein in Frage kommt. Diese wird dann auch unter den Aufgaben des Vormundes an erster Stelle, vor der Vertretungsbefugnis und der Vermögensverwaltung geregelt, Art. 405/6. Der Vormundschaftsbehörde wird denn auch die Pflicht des Kinderschutzes und des behördlichen Einschreitens zur Wahrung des Kindeswohles auferlegt, Art. 283/284, s. oben Ziff. V. Die Entziehung der elterlichen Gewalt braucht nicht durch die Vormundschaftsbehörde zu erfolgen, Art. 285, Abs. 1, aber ist jene erfolgt, dann muss sich wiederum diese des Kindes annehmen, Art. 285, Abs. 2. Ein weites Gebiet des Kinderschutzes eröffnet sich dem Vormundschaftswesen auch durch die schon (oben V 2) erwähnte obligatorische Beistandsbestellung zur Wahrung der Rechte des unehelichen Kindes, Art. 311. — Dazu das neue Entmündigungsrecht. Die Gründe der Entmündigung werden in traditioneller Weise kasuistisch aufgezählt — aber in welcher weiter Fassung! Man darf füglich erklären, dass nach dem ZGB ein jeder, der dauernd einer individuellen Fürsorge bedarf, wie sie einem Kinde die elterliche Gewalt bietet, des vormundschaftlichen Schutzes teilhaftig werden soll.

Als Entmündigungsgründe werden nicht nur Geisteskrankheit, Geisteschwäche und Verschwendung anerkannt, sondern auch Misswirtschaft, Trunksucht, lasterhafter Lebenswandel. Die Entmündigung soll nicht nur eintreten bei dauernder eigener Fürsorge- und Beistandbedürftigkeit, sondern auch, wenn eine Gefahr des Notstandes oder der Verarmung für ihn selber und seine Familie vorliegt, ausserdem bei Gefährdung der Sicherheit Anderer.

So verfolgt das ZGB auch in seinem Vormundschaftsrecht seine Familienpolitik weiter. Es will dem Einzelnen den persönlichen Schutz und die persönliche Fürsorge gewähren, deren er bedarf; es will die Kinder betreuen, wo die Familie in Not und diese Aufgabe nicht selber mehr zu bewältigen vermag. Es schützt auch die Familie selber, wenn es den Angehörigen, der der Misswirtschaft, der Trunksucht, dem lasterhaften Lebenswandel verfällt, in seine Obhut nimmt. Das Gesetz verleiht auch seinen Normen Wirksamkeit, indem es das Domizilprinzip gutheisst: die Bevormundung soll am Wohnsitz der zu bevormundenden Person erfolgen, Art. 376. Der Vormund muss vor allem nach seiner Eignung für die Aufgabe, die seiner harret, ausgewählt werden, Art. 379/382. Dem Vormund über Unmündige stehen die gleichen Rechte zu wie den Eltern, Art. 405: seine Amtsführung unterliegt der Überprüfung durch die vormundschaftlichen Behörden, in wichtigen Fällen bedarf sie ihrer Mitwirkung, Art. 420/3. Vormund und vormundschaftliche Behörden unterliegen einer recht strengen Verantwortlichkeit, Art. 426.

So ist auch im Vormundschaftsrecht der Gesetzgeber seiner Zielsetzung treu geblieben. «La loi est bonne.» Wiederum müssen wir uns auch über seine Anwendung Rechenschaft ablegen. — Es ist begreiflich, dass die Rechtsprechung, die auf die Tendenzen des Handlungsfähigkeitsgesetzes eingestellt gewesen, einige Mühe hatte, sich auf das neue Recht umzustellen und den reichen Möglichkeiten umfassender vormundschaftlicher Fürsorge, die dieses gewährt, zu voller Anerkennung zu verhelfen. Grösser ist die Schwierigkeit, die in der engen Verflochtenheit des privaten und des öffentlichen Rechtes auf diesem Gebiete liegt. Die Fürsorge hat sich zu einem mächtigen Gebiet der Sozialpolitik und der Sozialgesetzgebung entwickelt, das in sich mannigfach gegliedert ist. Des Hilfsbedürftigen, namentlich der hilfsbedürftigen Jugend nehmen sich an: die Vormundschaft, das Armenrecht, das Strafrecht, die Schule, das Sanitätswesen u. a. m. Die Aufgabe kann die nämliche sein, wie z. B. die Unterbringung eines Kindes in eine Familie oder Anstalt. Doch die Erledigung kann erfolgen durch die Vormundschafts-, die Armen-, die Schul-, die Strafvollzugs- oder noch durch andere Behörden, die alle nach ihren besonderen Normen handeln. So ergeben sich Schwierigkeiten in der Bestimmung der Zuständigkeiten und Kompetenzkonflikte, Unsicherheiten, Doppelspurigkeiten, auch Abwälzungen der Verantwortung. Man sollte denken, dass insbesondere im Verhältnis zur Armenfürsorge der eidgenössischen Vormundschaft unzweifelhaft die rechtliche Suprematie zukäme. Das trifft aber nur für wenige Kantone zu; in den andern muss sie letzten Endes jener das Feld räumen. Man sollte auch denken, dass neben dem neuen schweizerischen Strafgesetzbuch mit seinem System der sichernden Massnahmen, Art. 42 f. und dem schweizerischen Zivilgesetzbuch mit seinen Mitteln der vormundschaftlichen Betreuung asozialer Elemente kein Raum mehr bliebe für eine kantonale administrative Versorgung. Das trifft jedoch nicht zu, so dass wir auch hier vor einem Übermass von Eingriffsmöglichkeiten stehen. Im Bewusstsein des reichen, umfassenden fürsorgerischen Gehaltes des Vormundschaftsrechtes hätte man wohl auch erwarten können, dass die kantonalen Einführungsgesetze zum schweizerischen Strafgesetzbuch besonders auf dem Gebiete des Jugendstrafrechtes (Art. 82 f., 369 f.) die Brücke zum Vormundschaftsrecht schlugen. Das ist in geringstem Masse geschehen.

Diese Zurückhaltung muss zu einem Teil mit der Organisation unseres Vormundschaftswesens erklärt werden. Wo das Zivilrecht an den kantonalen Beamtenapparat appellieren muss, verweist es zumeist auf die «zuständige Behörde» und überlässt es den Kantonen, diese zu bestimmen. Schlusstitel Art. 54. Anders im Vormundschaftsrecht. Hier verweist das ZGB unmittelbar auf die vormundschaftlichen Behörden, und die Kantone haben zunächst es bei der traditionellen Organisation bewenden lassen. Das neue Recht stellt jedoch neue Aufgaben, so dass jene nicht ohne weiteres als hinreichend befunden werden kann. An diesem Punkte setzte denn auch ein stilles Ringen ein. Wertvolle Erfolge sind erreicht worden; aber die Unzulänglichkeiten sind immer noch nicht gering. Eine Vormundschaftsbehörde vermag

ihre Aufgabe heute kaum mehr ohne die Mitwirkung besonderer, auf tätige Hilfe eingestellter Hilfskräfte zu bewältigen. Sie bedarf der Mitarbeit von Jugendschutzkommissionen, von Fürsorgevereinigungen, von Fürsorgern und Fürsorgerinnen. Die Einspannung der fraulichen Kräfte auf dem Gebiete der persönlichen vormundschaftlichen Fürsorge ist bis anhin nur in ungenügender Masse erfolgt. Diese stellt auch den Vormund vor so heikle, schwierige und verantwortungsvolle Aufgaben, dass die Einrichtung von Amtsvormundschaften zur Notwendigkeit wird. Wo solche bestehen, entfalten sie eine äusserst wertvolle Tätigkeit, die oft weit über die Betreuung der ihr anvertrauten Schützlinge hinausgeht und sich auf organisatorische, initiative Tätigkeit und die Mitarbeit auf den verschiedensten Gebieten des Familienschutzes und der individuellen Fürsorge erstreckt.

Noch sind wir weit entfernt von einer organisatorischen Zusammenfassung der Kräfte, wie sie England mit seinem Jugendwohlfahrtsgesetz vom 13. April 1933 und auch die skandinavischen Staaten in ihren mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten Jugendschutzrechten geschaffen haben. Aber zu Jugendschutzämtern, zu grösserer Einheitlichkeit der Fürsorge und grösserer Konzentration der Kräfte müssen auch wir gelangen. Ein kompetentester Beurteiler, Regierungsrat Briner, schreibt darüber (Schweizerisches Jahrbuch der Jugendhilfe 14, 11):

«Es gibt Gebiete, so besonders einzelne Städte und grosse industrielle Gemeinden, wo bereits heute zum Wohle der Jugend Grosses, ja Vorbildliches geleistet wird. Umgekehrt hält es in vielen, namentlich Gebirgs- und ländlichen Gemeinden, immer noch äusserst schwer, einem gefährdeten Kind auch nur die allernötigste behördliche Hilfe zu verschaffen. Nicht immer tragen mangelnder Mut und mangelndes Pflichtgefühl die Schuld daran. Es fehlt oft an der erforderlichen Einsicht und an den wirtschaftlichen Mitteln. Dazu der verhängnisvolle Umstand, dass die behördliche Verantwortung in der Jugendhilfe auf mehrere Instanzen verteilt ist. Nächste Ziele sind daher: Vertiefung der behördlichen Verantwortung durch unermüdliche Aufklärung; fachliche Schulung und sorgfältige Wahl geeigneter Mitglieder und Mitarbeiter; Schaffung klarer Kompetenzen; Errichtung öffentlicher leistungsfähiger Zentralstellen der gesamten Jugendhilfe zwecks erfolgreicher Unterstützung der behördlichen Arbeit; Stärkung der wirtschaftlich schwachen Träger durch einen geeigneten Finanzausgleich zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden: bundesgesetzliche Regelung der Aufgaben, zu deren Lösung die Gliedstaaten ungeeignet oder unfähig sind.»

VIII. Das Vermögensrecht der Familie.

Für die Wohlfahrt der Familie kommt der wirtschaftlichen Existenzsicherung eine grundlegende Bedeutung zu. Die Geschichte zeigt die Abhängigkeit der Familienorganisation von den wirtschaftlichen Verhältnissen — mit dem Wandel der Produktionsordnung wurde die einstige Grossfamilie gesprengt (s. oben lit. A), und die heutigen Nöte und Schwierigkeiten bezeugen deutlich

genug, wie sehr die Ungunst der äusseren Verhältnisse die Familie in der Erfüllung ihrer Aufgaben beeinträchtigen kann. «Im Sumpfe des Elendes wird der Mensch nicht Mensch» (Pestalozzi), kann auch die Familie nicht zur Familie gedeihen.

Das Zivilrecht sieht sich vor die Aufgabe gestellt, die wirtschaftliche Kraft der Angehörigen in den Dienst der Familie zu stellen. Zur Bewältigung dieser Aufgabe hat es ein eigenes Vermögensrecht der Familie entwickelt, auf welches hier indessen nur verwiesen werden kann: ordentlicher Güterstand soll die Güterverbindung sein, welche das eingebrachte Gut der beiden Ehegatten zu einem «ehelichen Vermögen» verbindet — es ist der Güterstand der breiten, selbständig erwerbenden Schichten, der Bauern und Gewerbetreibenden, Art. 178, 194. Dem Gemeinschaftsgedanken entspricht dabei auch der Grundsatz, dass für die Haushaltschulden die Frau (subsidiär) mithaftend soll, Art. 207, ferner die Vorschlagsgemeinschaft, Art. 214. Der Arbeiterwerb der Frau wird dagegen zu Sondergut erklärt, Art. 191 und oben Ziff. I. — Auch das Erbrecht bekundet die Zielstrebigkeit des Gesetzgebers; Erbrecht eines begrenzten Kreises von Blutsverwandten, Art. 457/59, dagegen kräftige Ausgestaltung des Ehegattenerbrechts, Art. 462, und des Pflichtteilsrechtes, Art. 470. Den bäuerlichen Verhältnissen wird durch das besondere bäuerliche Erbrecht Rechnung getragen, Art. 620, das auch der jüngsten Kritik im wesentlichen standgehalten und im Bundesgesetz über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen vom 12. Dezember 1940 nun in seinem Anwendungsbereich eine Ausdehnung erfahren hat. Den Gefahren des Erbanges und der Erbteilung kann auch durch besondere Vorkehrungen begegnet werden: durch Vereinbarung der Gütergemeinschaft, die alsdann von dem überlebenden Ehegatten mit den Kindern als fortgesetzte Gütergemeinschaft weitergeführt werden kann, und vor allem durch die Gemeinderschaft, die, früher weit verbreitet, fast überall dem neuzeitlichen Individualismus erlegen ist, sich aber im schweizerischen Recht und in der schweizerischen Sitte noch erhalten hat. Im schweizerischen Zivilgesetzbuch wird sie im Abschnitt über die Familiengemeinschaft geregelt, Art. 336, und ebenfalls in den Dienst des bäuerlichen Erbrechtes gestellt, Art. 622.

In dem Abschnitt über die Familiengemeinschaft und das Familienvermögen begegnet uns auch der Hinweis auf die Heimstätten: Wohnhäuser oder Liegenschaften, die einem landwirtschaftlichen oder gewerblichen Betriebe dienen, sollen der Zwangsverwertung, die die Familie ihrer Existenzgrundlage oder ihres Heimes berauben würde, entzogen werden können, Art. 349 f. Die Einführung wird jedoch den Kantonen überlassen. Nur wenige Kantone haben sich in ihren Einföhrungserlassen um sie bemüht, doch ohne Erfolg. Der grossartige Gedanke begegnete zu vieler Skepsis. Inzwischen hat jedoch die Heimstättenbewegung im Ausland, besonders in einigen deutschen Einzelstaaten, grosse Erfolge erzielt, sowohl im Bereich der Wirtschafts- als auch der Wohn- und selbst der Gartenheimstätten; sie hat dort also sowohl agrar- und gewerbe- als auch sozialpolitische Bedeutung erlangt.

Das Bemühen unseres Gesetzgebers war umsonst. Aber er erteilt uns beherzigenswerte Lehren. Indem er die Heimstätten in sein Familienrecht aufnahm, bekundete er seine Erkenntnis von der Unerlässlichkeit der Sorge um Familiensiedlung und Familienheim. Jeremias Gotthelf verwies auf das Haus: in ihm müsse beginnen, was leuchten soll im Vaterland. Die Familie bedarf eines Heimes, das der räumliche Mittelpunkt der Familienbeziehungen, die Stätte des gemeinsamen Erlebens bilden soll, eines Häuschens oder doch einer abgeschlossenen, eigenen Dauerwohnung, wenn immer möglich mit einer Scholle Erde, einem Gärtchen, einem Anbauplätzchen.

Das Heimstättenrecht könnte auch heute noch in den Dienst der Familienpolitik gestellt werden. Doch genügt dazu nicht, dass das Zivilgesetz die erforderlichen privatrechtlichen Grundsätze aufstellt. Auf dieser Grundlage müsste noch das öffentliche Recht einsetzen, vor allem durch die Organisation geeigneter Kreditformen.

Schlussbemerkungen.

1. Der Begriff der Familie.

So unbefangen jedermann von der Familie spricht — der Begriff ist durchaus nicht leicht zu umschreiben. Der Ausdruck ist in Wirklichkeit vieldeutig. Das erklärt sich aus den mannigfachen Funktionen, die der Familie zukommen können. Nach ihnen muss auch die Familie enger oder weiter umschrieben werden. So muss bei jeder einzelnen Anwendung des Ausdruckes im Gesetze geprüft werden, welches die Familie im Sinne dieser Gesetzesbestimmung sei. So hat die Familie in der Rechtsprechung zu SchKG Art. 92/93 ihre eigene Umschreibung erfahren, eine andere in der Umschreibung der Haushaltsentschädigung und der Kinderzulagen in den Lohn- und Verdienstersatzordnungen. Das Zivilgesetzbuch fasst unter dem Titel der Familiengemeinschaft ganz verschiedene Typen von Familien zusammen. Die Unterstützungspflicht (Art. 328) schliesst die Aszendenten, Deszendenten und die Geschwister zu einer familienrechtlichen Unterstützungsgemeinschaft zusammen, Art. 328. Das Zusammenleben im gemeinsamen Haushalt begründet eine eigene familienrechtliche Gemeinschaft, die einen engeren Kreis der Angehörigen und einen weiteren Kreis der übrigen Hausgenossen umfasst. Jener engere Kreis wird in einem weitverbreiteten Sprachgebrauch als die Familie bezeichnet: die Angehörigen, die in einem Haushalt zusammenleben. Eine andere Umschreibung erfährt die Familie im Gemeinderschaftsrecht, Art. 336, wo sie die am Gemeinderschaftsgut beteiligten Geschwister oder Verwandten bezeichnet. Im Zivilstandsrecht («Familienregister») und im Vormundschaftsrecht (Art. 362: Familienrat, Art. 369: Entmündigung wegen Gefahr des Notstandes oder der Verarmung der Familie) muss jeweilen die Umschreibung wieder aus dem Sinne der Norm und ihrem eigenen Geltungsanspruch gewonnen werden.

Wenn von der Familie schlechthin gesprochen wird, ist darunter die heutige Kleinfamilie zu verstehen: die Gemeinschaft der Eltern und Kinder.

Aber gerade diese Familie findet in der modernen Gesetzgebung keine eigene Regelung. Diese geschieht vielmehr getrennt für die Ehe- und das Eltern- und Kindesverhältnis; gemeinsame Bestimmungen fehlen.

Auch die Verfassung kann sehr wohl von der Familie sprechen, ohne eine Begriffsbestimmung aufzustellen. Der Gesetzgeber erhält damit die Freiheit, in seinen Ausführungserlassen der Familie in allen ihren Lebensformen Rechnung zu tragen.

2. Die Verwirklichung des Familienrechtes.

Von hoher Warte aus hat der schweizerische Gesetzgeber das Familienrecht geregelt. Dieses ist in seinen wesentlichen Grundsätzen auch heute noch nicht überholt; es ist vielmehr noch nicht verwirklicht. Über dem Bemühen um neues Verfassungsrecht darf nicht übersehen werden, wie grosse Arbeit uns noch auf dem Boden des schon bestehenden Rechtes zu tun bleibt. Der Appell richtet sich an den Bundesgesetzgeber: von besonderer Dringlichkeit ist der Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu dem erbhygienischen Gehalt des ZGB (oben Ziff. 2); dringlich auch die Vorbereitung einer neuen Ordnung des Bürgerrechtes der Ehefrau (Ziff. III). Er richtet sich auch an die Kantone und Gemeinden, welche vielerorts das Vormundschafts- und das Fürsorgewesen straffer organisieren, durch Amtsvormundschaften und Jugendämter wirksamer gestalten müssen (Ziff. VII). Doch wird wohl auch hier der mächtige Impuls eines bundesgesetzlichen Erlasses über das Fürsorgewesen unerlässlich sein. Darüber hinaus ergeht der Ruf an die Gerichte, als die engsten Mitarbeiter des Gesetzgebers. Sie haben das Recht des ZGB behütet und weitergeführt — wo sie einmal in die Irre gegangen, gilt es raschestens den Rückweg zu finden (Ziff. III). Darüber hinaus bedarf es des Verständnisses und des guten Willens jedes Einzelnen — sie müssen immer neu geweckt und gepflegt werden. Den Vereinen und Verbänden, die sich der Familie annehmen — Pro Familia! — bleibt nach den beiden Richtungen unermessliche Arbeit: in der Zusammenwirkung mit den Behörden, in der Aufklärung und gesinnungsmässigen Förderung der Bevölkerung.

3. Das Ziel der Familienpolitik.

Im 19. Jahrhundert ist die Familie in Bedrängnis geraten durch die Entwicklung der Wirtschaft und des Staates, die den Einzelnen und seine Kräfte mehr und mehr für sich in Anspruch nahmen. Heute treten diese Mächte vollends mit totalitären Ansprüchen dem Einzelnen entgegen — damit wird auch die Familie aufs schwerste bedroht. Der totalitäre Staat kann auf die Mitwirkung dieser letzteren verzichten und sie ihrem Schicksal überlassen (s. oben lit. B); dabei muss sie verkümmern. Die Gefahr für die Familie ist jedoch fast ebenso gross, wenn er sich ihrer annimmt, um sie seiner eigenen Politik dienstbar zu machen. Sowohl die regenerative als die geistig-sittliche Aufgabe der Familie wird alsdann auf die staatlichen Interessen eingestellt.

Die Familie wird zu einem Hilfsinstrument des Staates; die Staatsinteressen diktieren die Familienpolitik, die Behandlung des Populationsproblems, die Eugenik, die Ehescheidung, den ausserehelichen Geschlechtsverkehr, die Sorge um die Gebrechlichen.

Eine gedeihliche und fruchtbare schweizerische Familienpolitik kann es nur geben, wenn sie sich von jedem wirtschaftlichen oder etatistischen Utilitarismus fernhält. Die Familie soll mit Kindern gesegnet sein, aber nicht um des Staates, sondern um ihrer selber willen. In der tiefen Abneigung gegen die Zumutung, dem Staate «Kanonenfutter» liefern zu sollen, liegt der Protest gegen die Verzweckung und Vermaterialisierung der Familie. Darüber hinaus kann diese das Ihrige in der Gesittung der Menschen nur leisten, wenn sie selbständig das Menschentum ihrer Angehörigen pflegen darf. Deshalb spricht Pestalozzi von einem «Heiligtum der Wohnstube»; deshalb gehört für ihn die Familie nicht sowohl zur kollektiven als zur Individualexistenz unseres Geschlechtes (siehe oben lit. B). Deshalb liegt auch dem Familienrecht des ZGB jede Zweckbezogenheit fern. Alle körperlichen, geistigen und seelischen Kräfte ihrer Glieder muss die Familie zur Entfaltung bringen. Mit solcher «Menschwerdung» dient sie am besten auch der Allgemeinheit. Damit dient sie unserem Staate, der nicht nur auf die anständige und loyale Gesinnung seiner Bürger angewiesen ist, sondern in letzter Linie auch seinen eigenen hauptsächlichsten Zweck in der Erziehung seiner Bürger erkennt (Hilty, Pol. Jb. 1886, 22). Dieser unser Staat will denn auch nur die rechtliche Zusammenfassung des Volkes sein. Wenn auf die allgemeine, überindividuelle Bedeutung der Familie hingewiesen werden soll, dann wäre in einer schweizerischen Verfassungsbestimmung nicht sowohl auf die Familie als Grundlage von Staat und Gesellschaft hinzuweisen, sondern auf ihre Bedeutung für die Wohlfahrt des ganzen Volkes. Die körperlich und geistig gesunde Familie bildet die Grundlage für ein gesundes Volk.

Im neuzeitlichen Verfassungsrecht blieb die längste Zeit die Familie unerwähnt. Erst die Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 bringt in dem Abschnitt über das Gemeinschaftsleben Bestimmungen über die Ehe und Familie (Art. 119), über die Erziehung des Nachwuchses zu leiblicher, seelischer und gesellschaftlicher Tüchtigkeit (Art. 120), über die Rechtsstellung des unehelichen Kindes, denen die gleichen Bedingungen der Entwicklung wie den ehelichen gewährt werden sollen (Art. 121), und den Schutz der Jugend gegen Ausbeutung und Verwahrlosung (Art. 122). Der grundlegende Art. 119 lautet:

«Die Ehe steht als Grundlage des Familienlebens und der Erhaltung und Vermehrung der Nation unter dem besonderen Schutze der Verfassung. Diese beruht auf der Gleichberechtigung der beiden Geschlechter. Die Reinerhaltung, Gesundung und soziale Förderung der Familie ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden. Kinderreiche Familien haben Anspruch auf ausgleichende Fürsorge. Die Mutterschaft hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge des Staates.»

Auch diese Bestimmung auferlegt wohl dem Staate die Pflicht des Familienschutzes, aber sie belässt der Familie ihr Eigenrecht und vermeidet jede Zweckbezogenheit auf Staat und Gesellschaft. Doch darf eine solche Bezugnahme auf die höhere Gemeinschaft, der die Familie eingegliedert ist, sehr wohl erfolgen, wenn auch sie personenhaft lautet. Wir wollen und müssen heute die Familie schützen und fördern, weil sie die Grundlage der Wohlfahrt des Einzelnen und des ganzen Volkes bildet. Darin soll der Sinn und das Ziel unseres Bemühens um die Familie liegen, darin auch die Schranke der zu gewährenden Beihilfe. Es geht um die Selbsterhaltung und Selbständigkeit der Familie.

Wohnungspolitik im Dienste des Familienschutzes

von

Ständerat Dr. Emil Klöti.

Einleitung.

In seinem Gutachten über den biologischen Aspekt der Familie schildert Prof. Dr. von Gonzenbach überzeugend, welch grossen Einfluss der engere und weitere Lebensraum der Familie auf die Familienglieder, besonders auf die Kinder ausübt. Man kann in der Tat ohne Übertreibung sagen, dass jede Politik von Staat und Gemeinde, die eine Verbesserung ungünstiger Wohnverhältnisse anstrebt, Familienpolitik im besten Sinne des Wortes ist. Eine zielbewusste Familienpolitik kann daher nicht achtlos an der Wohnungsfrage vorbeigehen. Es will denn auch die Volksinitiative den Bund ausdrücklich ermächtigen, Massnahmen zugunsten der Familie auf dem Gebiete des Wohnungs- und des Siedlungswesens zu treffen.

Es würde zu weit führen, wollte man im Rahmen dieses kleinen Berichtes das gesamte Wohnungsproblem erörtern. Andererseits erscheint es angebracht, zunächst alle wichtigeren Mängel des Wohnungswesens, unter denen die weniger bemittelten Volksschichten zu leiden haben, hervorzuheben. Daran anschliessend soll geprüft werden, durch welche Reformen die Übelstände zu bekämpfen seien und wie sich Bund, Kantone und Gemeinden in die öffentlichen Aufgaben, die auf diesem Gebiete im Interesse der Familie zu erfüllen sind, teilen sollten. Zum Schlusse ist zu untersuchen, ob der von den Initianten vorgeschlagene Art. 33^{bis} der Bundesverfassung die richtige verfassungsmässige Grundlage für die dem Bund zuzuweisenden Aufgaben auf dem Gebiete der Wohnungs- und Siedlungspolitik sei.

Dieser Weg vom Allgemeinen zum Besonderen hat den Vorteil, dass die grossen Zusammenhänge nicht verloren gehen. Er zwingt aber zu äusserster Knappheit in der Schilderung der Mängel des Wohnungswesens und der daraus sich ergebenden öffentlichen Aufgaben. Auf zahlenmässigen Nachweis von Zuständen, die notorisch sind oder über die in der Literatur bereits genügend Aufklärung zu finden ist, wird daher verzichtet. Wichtige Aufgaben werden nur kurz angedeutet, während andere, die in diesem Zusammenhang besonderer Betonung bedürfen, einlässlicher geschildert werden. Die daraus sich ergebenden Unebenheiten dürften sich angesichts des begrenzten Zweckes dieses Berichtes verantworten lassen.

A. Die städtische Wohnungsfrage.

I. Die Mängel im städtischen Wohnungswesen.

Die enge Verbindung der Familie mit Haus und Hof, die sich bei der Bauernschaft bis heute erhalten hat, ist in den Städten mehr und mehr verloren gegangen. Eine erste Lockerung erfolgte schon im Mittelalter, als man wegen der Knappheit des innerhalb der Stadtmauern verfügbaren Baugrundes die Häuser aufzustocken begann, um in ihnen mehrere Familien, auch solche, die nicht zur Verwandtschaft des Hauseigentümers gehörten, unterbringen zu können. Damit war auch in unserem Lande das Beispiel des mehrstöckigen Miethauses gegeben und eine gewisse Gewöhnung an dieses eingeleitet. Als im 19. Jahrhundert das rasche Wachstum der Städte einsetzte und die Kantone sich veranlasst sahen, wenigstens für die Städte baugesetzliche Vorschriften zu erlassen, nahm man leider als selbstverständlich an, dass auch in den neuen Stadtbezirken mehrstöckige Wohnhäuser zuzulassen seien. Immerhin wollte man, aufgeschreckt durch Choleraepidemien, für besseren Zutritt von Luft, Licht und Sonne sorgen, indem man für die Häuser an der Strasse die zulässige Bauhöhe in Beziehung zur Strassenbreite setzte und rückwärtige und seitliche Mindestgebäudeabstände vorschrieb. Das Bauen längs der Strasse war die Regel, und die Erschliessung des Geländes passte sich dieser an. Der Widerstand der Grundeigentümer bewirkte, dass man sich mit diesen hygienischen Massnahmen in engen Grenzen hielt.

Erst im 20. Jahrhundert erkannte man die volkshygienischen, ethischen und kulturellen Gefahren eines solchen Städtebaues, der immer grössere Menschenmassen, losgelöst von der Scholle, auf engem Raume zusammenpfercht. Die erfreuliche Bewegung in der Richtung nach aufgelockerter Bauweise und Ersetzung der hohen Miethäuser durch Flachbauten ist heute erst im Gange. So hat sich denn auch in den letzten 30 Jahren die durchschnittliche Stockwerklage der Wohnungen noch nicht stark zu ändern vermocht, wie beispielsweise aus folgenden Zahlen für Zürich hervorgeht, wobei noch zu beachten ist, dass im Jahre 1934 Vororte mit durchschnittlich niedrigerer Bebauung der Gemeinde einverleibt worden sind:

Stockwerklage der Wohnungen	in Prozent aller Wohnungen		
	1910	1920	1941
Erdgeschoss	15,8	16,7	18,6
Erstes Obergeschoss	24,5	23,1	24,3
Zweites Obergeschoss	22,9	22,4	22,6
Drittes Obergeschoss	18,0	17,7	15,6
Viertes Obergeschoss	9,7	9,6	8,3

Trotz der besseren Besonnung sind die Wohnungen im vierten, fünften und sechsten Wohngeschoss für die Kinder der sie bewohnenden Familien in der Regel nachteiliger als die Wohnungen in den unteren Geschossen. Denn je weiter eine Wohnung vom Erdboden entfernt ist, desto weniger kommen die Kinder ins Freie. Die Mutter kann die kleinen Kinder nicht ohne Aufsicht

lassen und behält diese daher zu viel in der Wohnung, wo sie die Hausgeschäfte zu besorgen hat. Dazu kommt, dass für kränkliche und schwangere Frauen das viele Treppensteigen beschwerlich ist. Wie wichtig der Aufenthalt im Freien für die Entwicklung der Kinder ist, beleuchtet die auffallende Tatsache, dass die Kinder in den Londoner Slums nicht rhachitisch sind, was zweifellos darauf zurückzuführen ist, dass dort zu jedem der verwahrlosten Einfamilienreihen Häuser auf der Rückseite ein kleiner Hofraum gehört, in dem sich die kleinen Kinder bei gutem Wetter den ganzen Tag gefahrlos aufhalten können. Wo hohe Miethäuser zulässig sind, ist der Boden zu teuer und daher die freie Fläche zu knapp bemessen, als dass man jeder Familie ein eigenes Gärtchen zuteilen könnte. Hofspielräume, die solche Gärtchen zum Teil zu ersetzen vermöchten, stehen in Quartieren mit Spekulationsbauten selten zur Verfügung. Pflanzplätze und öffentliche Spielplätze sind meistens zu weit von der Wohnung entfernt, als dass sie den Kindern als tägliche Aufenthalts- und Spielplätze dienen könnten.

Ein weiterer Übelstand, der mit den hohen Miethäusern in Zusammenhang steht, liegt darin, dass gemäss den veralteten Bebauungs- und Quartierplänen die Häuser an belebten Strassen mit ihrem Staub und Lärm stehen, statt an ruhigen, verkehrslosen Strässchen, auf denen sich die Jugend ungefährdet aufhalten kann.

Zu diesen Übelständen gesellen sich in der Regel noch Mängel der Baukonstruktion. Besonders lästig ist die meistens ungenügende Schallisolierung der Wohnungen. Es leuchtet ohne weiteres ein, dass das Familienleben leidet, wenn die Familie fortwährend durch Geräusche aus benachbarten Wohnungen belästigt wird. Die Ringhörigkeit trägt mit dazu bei, dass Familien mit Kindern bei den anderen Mietparteien und damit auch beim Hausherrn nicht beliebt sind, beim letzteren bekanntlich auch deshalb, weil Wohnungen, in denen sich mehrere Kinder aufhalten, vermehrte Unterhaltsarbeiten erfordern.

Besonders nachteilig ist die Überfüllung von Wohnungen. Die Hygieniker und Sozialpolitiker verlangen mit Recht, dass einer Familie mit zwei oder mehr Kindern im Alter von mehr als 10 Jahren eine Wohnung mit Küche, Stube, Elternschlafzimmer und je einem Schlafzimmer für die Knaben und die Mädchen zur Verfügung stehe. Glücklicherweise hat die Überfüllung der Wohnungen in den schweizerischen Städten nie den Grad erreicht wie in vielen Großstädten des Auslandes, vor allem in Berlin. Bei uns hält man eine Wohndichte, bei der es auf je einen Wohnraum einen Bewohner trifft, für normal. Als überfüllt gilt eine Wohnung, bei der mehr als zwei Bewohner auf einen Raum entfallen. (Dabei wird die Küche nicht als Wohnraum gerechnet; es ist dies wohl zu beachten, wenn man unsere Wohndichte mit der des Auslandes vergleicht, da in manchen ausländischen Statistiken die Küche als Wohnraum mitgezählt wird.) Im Jahre 1930 entfielen durchschnittlich auf einen Wohnraum: in Bern 1,01 Personen, in Lausanne 0,97, in Zürich 0,95, in Basel 0,92, in Winterthur 0,91 und in St. Gallen 0,80. Solche Durchschnittszahlen wollen jedoch nicht viel besagen, denn sie sind das Mittel von guten und schlechten und von grossen

und kleinen Wohnungen; sie geben auch keine Auskunft über die Flächen und den Kubikinhalte der Räume. Genauen Einblick in die wirklichen Verhältnisse in einem Arbeiterquartier kann man nur durch eigentliche Enquêtes gewinnen. Dass bei uns die Verhältnisse auch in Arbeiterkreisen noch relativ befriedigend sind, geht daraus hervor, dass in Zürich im Jahre 1930 (die Zahlen der Wohnungszählung von 1941 liegen noch nicht vor) nur 744, das sind 1,16 % aller Wohnungen, mehr als zwei Bewohner pro Raum hatten; von diesen hatten 228 eine Besetzung von 2,6 bis 3,0 Personen und 33 eine solche von mehr als 3 Personen. Bedenklicher ist, dass in einem vollen Drittel der überfüllten Wohnungen Zimmer an Drittpersonen weitervermietet waren. Das bedeutet, dass die Familie viel beengter lebt, als man nach der Statistik annehmen könnte. Ist z. B. in einer Dreizimmerwohnung mit einer durchschnittlichen Besetzung von drei Personen pro Raum ein Zimmer an eine Drittperson vermietet, so bedeutet dies, dass die acht Familienangehörigen in zwei Zimmern (mit Einschluss der Stube) zusammengepfercht sind.

Die physischen, psychischen und sittlichen Nachteile überfüllter Wohnungen sind zu bekannt, als dass sie hier einlässlich geschildert werden müssten. Da die Familien, die beengt wohnen, oft auch an Bettenmangel leiden und bei ihnen vielfach auch Ernährung, Bekleidung und Gesundheitspflege zu wünschen übrig lassen, bilden die überfüllten Wohnungen den Nährboden für ansteckende Krankheiten, besonders für Tuberkulose. Die Kinder, die in solchem Milieu aufwachsen, sind meistens kränklich, besonders auch rhachitisch, frühreif und sittlich gefährdet. In überfüllten Wohnungen, wo für den Einzelnen kaum ein freies Plätzchen verbleibt, ist ein erspriessliches Familienleben fast nicht möglich. Alkoholismus ist nicht nur Ursache der Not mancher Familie, sondern umgekehrt auch die Wirkung schlechter Wohnungsverhältnisse.

Je kinderreicher eine Familie mit bescheidenem Einkommen ist, desto weniger ist es ihr möglich, eine ihrer Grösse entsprechende Wohnung zu mieten. Denn mit der Kinderzahl nehmen die Auslagen für Nahrung und Bekleidung derart zu, dass der für die Wohnungsmiete verfügbare Betrag statt grösser kleiner wird. Daraus folgt der Zwang, sich mit einer zu kleinen Wohnung zu fügen oder, was auf das gleiche hinausläuft, ein Zimmer weiterzuvermieten. Je grösser die Zahl der Kinder ist, desto schwieriger wird es auch, überhaupt eine Wohnung zu finden, weshalb die Familie oft gezwungen ist, mit einer qualitativ minderwertigen Wohnung vorlieb zu nehmen, so dass zu den bereits vorhandenen ungünstigen Faktoren neue hinzukommen.

II. Die notwendigen Reformen.

1. Die ideale Bauweise.

Das Ideal des Heimes für eine Familie mit Kindern ist nach allgemeinem Urteil das Einfamilienhaus mit Garten. Nur hier ist die Familie unter sich. Nur hier können die kleinen Kinder ohne stete Aufsicht im Freien gelassen werden, nur hier auch ist es möglich, die heranwachsende Jugend durch Mit-

beschäftigung im Garten zu gesunden, mit der Natur verbundenen Menschen heranzuziehen. Es wäre ein Irrtum, wollte man annehmen, die 75—90 % der Familien, die in unseren Großstädten Mietwohnungen bewohnen, seien schon derart an die vielstöckigen Miethäuser gewöhnt, dass sie nicht mehr in Einfamilienhäuschen mit Garten wohnen möchten. Für einen kleinen Bruchteil mag das zutreffen. Die weit überwiegende Zahl der Familien mit Kindern jedoch empfindet das Unbefriedigende des Wohnens im Vielfamilienhaus und sehnt sich nach dem kleinen Einfamilienhaus mit Garten. Dass diese Sehnsucht sich nicht in einer starken Nachfrage und entsprechender Produktion von Einfamilienhäuschen äussert, ist darauf zurückzuführen, dass den Arbeiter- und Angestelltenfamilien die Mittel und der Kredit für den Erwerb von solchen fehlen. Das weiss auch der Unternehmer, weshalb er sich auf den finanziell weniger riskant erscheinenden mehrstöckigen Miethausbau verlegt.

Ist das Ideal des kleinen Einfamilienhauses unerreichbar? Widerspricht es einer natürlichen Entwicklung?

Keineswegs! Die großstädtische Mietkaserne — die in der Schweiz glücklicherweise nicht existiert — und das fünf- bis siebenstöckige Miethaus mit zwei bis drei Wohnungen auf jedem Geschoss sind keine naturnotwendige Begleiterscheinung der städtischen Entwicklung. Allein schon die Tatsache, dass, im Gegensatz zu Berlin, wo durchschnittlich 78 Personen auf ein Haus entfallen, in London (innerer Distrikt) die durchschnittliche Zahl der Bewohner pro Haus nur 7,9 beträgt und in den englischen Industriestädten Birmingham, Manchester und Liverpool nur 4,8, beweist das Gegenteil. (In Zürich ist die entsprechende Zahl 17,4, in Genf 23,4, in Chicago 9, in New-York 20, in Philadelphia 5, in Paris 38).

Die englische Tradition des Einfamilienhauses liess sich weder durch die industrielle, noch durch die großstädtische Entwicklung umbringen, während im grössten Teil Deutschlands, in Frankreich und auch in der Schweiz der Städtebau gestützt durch die Gesetzgebung sich in der Richtung nach der Mietkaserne bewegte. Eine Abkehr von dieser unerwünschten Richtung ist durchaus möglich. In Deutschland ist sie bereits im Gange. Auch in der Schweiz ist eine lebhaftere Bewegung zugunsten des Flachbaues festzustellen. Wenn Weltstädte, wie London, New York und Tokio — abgesehen vom Geschäftszentrum — das System des Einfamilienhauses bis heute beibehalten konnten. so ist nicht einzusehen, warum es in unseren kleinen Verhältnissen nicht möglich sein sollte, zu ihm zurückzukehren.

Gegen die Einführung des Einfamilienhauses mit Gärtchen wird vor allem eingewendet, diese Bauweise komme zu teuer zu stehen, denn man brauche wesentlich mehr Bodenfläche pro Wohnung als beim hohen Miethaus, auch seien die Baukosten höher, man brauche mehr Strassen, Kanalisationen und Leitungen und müsse die Einrichtungen für den Nahverkehr mit grossen Kosten ausbauen und betreiben.

Es kann nicht Aufgabe dieses kleinen Berichtes sein, die Bedenken einlässlich zu widerlegen. Wenige Gegenbemerkungen müssen genügen.

In Ländern und Städten, die wirtschaftlich nicht kräftiger sind als die Schweiz und ihre Städte, hat sich das Einfamilienhaus behaupten können, ohne dass eine spürbare Mehrbelastung im Vergleich zu Städten mit Miethäusern sich ergeben hätte. Das Wohnen ist dort nicht teurer, meistens sogar billiger als in den Städten mit der sogenannten kontinentalen Bauweise. Erfordert der Flachbau eine grössere Landfläche, so ist andererseits das Land billiger als beim Miethausssystem, da der Bodenpreis vor allem durch das Mass der möglichen Ausnützung bestimmt wird. Wo das Einfamilienhaus kraft Tradition oder Gesetz üblich ist, steigen daher die Bodenpreise in den Wohngebieten nie so hoch wie beim System der Mietkaserne. Richtig ist, dass man ein ausgedehnteres Strassennetz benötigt, dafür erfolgt aber die Erschliessung in der Regel durch bescheidene Wohnsträsschen, deren Ausbau viel einfacher gehalten werden kann als die Strassen in dicht bewohnten Miethausquartieren. Der Vorortverkehr erfordert wohl Mehraufwendungen, aber da die bereits bestehenden Bahnlinien einen wesentlichen Teil des Vorortverkehrs übernehmen können, dürften sich die Mehrkosten innerhalb annehmbarer Grenzen halten. Dass die Baukosten pro Wohnung beim Flachbau nicht teurer zu stehen kommen als beim hohen Miethaus mit den grossen Baugerüsten, den dicken Mauern und den komplizierteren Installationen, ist von Fachleuten längst dargetan worden. Ohne den zahlenmässigen Nachweis dafür erbringen zu können, darf die Ansicht vertreten werden, dass bei Berücksichtigung auch der indirekten Wirkungen gesunderen Wohnens (weniger Krankenhäuser usw.) der Flachbau volkswirtschaftlich nicht teurer zu stehen kommt als das Miethausssystem. Auf keinen Fall dürfte er mit Mehrkosten verbunden sein, die den grossen kulturellen Wert der stärkeren Sicherung eines hinreichenden, körperlich und geistig gesunden Nachwuchses aufzuwiegen vermöchten.

Man darf sich nicht der Illusion hingeben, das Ideal des Einfamilienhauses mit Garten lasse sich auf den noch freien Wohngebietsflächen restlos verwirklichen. Man wird sich in vielen Fällen mit Kompromissen begnügen müssen, und es wird grosser Anstrengungen bedürfen, um zu erreichen, dass die Kompromisse immer noch schätzenswerte Fortschritte in der Richtung nach dem Ideal darstellen. Vor den heute geltenden Bauzonen darf man nicht Halt machen. Es empfiehlt sich vielmehr, sie einer Revision zu unterwerfen und überall da, wo die Überbauung nicht schon sehr weit gediehen ist, im Rahmen des praktisch Möglichen die Zahl der zulässigen Geschosse zu vermindern, die Abstände zu vergrössern und die Schaffung von Gärten zu fördern.

Wie schwierig und langsam sich die Abkehr vom Mehrfamilienhaus vollziehen dürfte, kann man daraus schliessen, dass im Jahr 1942 in der Stadt Zürich ganze 35 Einfamilienhäuser (worunter 17 mit 5 und mehr Zimmern) erstellt wurden, während die Zahl der in der gleichen Zeit erstellten übrigen Wohnungen sich auf 1573 belief. Im Jahre 1930 entfielen von allen Wohnungen der Stadt 6,1 % auf Einfamilienhäuser (die Zahlen von 1941 sind noch nicht publiziert); das Jahr 1942 brachte somit trotz allen öffentlichen Empfehlungen des Klein-

hausbaues keine Erhöhung, sondern eine kleine Verringerung des Prozentsatzes der Einfamilienhäuser.

Für die Familien der Stadtgebiete mit hoher Bebauung sollten für die teilweise Selbstversorgung mit Gemüse und zur Verbringung von Mussezeit im Freien nahe an diesen Wohnquartieren trotz der grossen Kosten möglichst viele Dauerfamiliengärten geschaffen werden. Die Nachfrage nach solchen Familiengärten war auch vor dem Kriege gross, und es war daher stets eine undankbare Aufgabe, die Pächter von Gärten, die man auf nur vorübergehend verfügbarem Land geschaffen hatte, von ihrer Scholle wieder zu vertreiben, wenn das Terrain für Schulhausbauten usw. in Anspruch genommen werden musste.

Es dürfte am Platze sein, in aller Kürze die gesetzlichen und administrativen behördlichen Massnahmen aufzuzählen, die zur Ermöglichung, Erleichterung oder Erzwingung des Überganges zum Flachbau erforderlich sind. Es handelt sich vor allem um folgende Massnahmen:

1. Gesetzliche Ermächtigung der Gemeinden, durch Bauordnungen gewisse Gebiete verpflichtend als Wohngebiete, Geschäftsviertel und Industriequartiere und als ausschliesslich landwirtschaftlich zu benützte Gebiete auszuscheiden;
2. gesetzliche Ermächtigung der Gemeinden, die nach Baugesetz zulässige Baufreiheit durch weitergehende öffentlich-rechtliche Beschränkungen, vor allem bezüglich der Zahl der zulässigen Stockwerke oder Geschosse und bezüglich der Grenz- und Gebäudeabstände einzuengen;
3. Milderung der auf mehrstöckige Bauten zugeschnittenen baugesetzlichen Vorschriften über die Konstruktion der Bauten (Material, Mauerdicken, Treppenbreiten, lichte Höhe der Räume usw.) für die Flachbauten;
4. Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen über Bebauungs- und Quartierpläne an die Bedürfnisse des Flachbaues;
5. Schaffung der gesetzlichen Grundlage für eine dauernde Wohnungsaufsicht, mit der Befugnis des Aufsichtsamtes, die Überfüllung von Wohnungen und die Benützung ungesunder Wohnungen zu verbieten;
6. Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die Sanierung von Altquartieren, mit der Ermächtigung der Gemeinden zur Zwangsenteignung von Grundstücken und Gebäuden, die einer rationellen Sanierung hindernd im Wege stehen;
7. Verleihung des Enteignungsrechtes an die Gemeinden zum Zwecke der Schaffung von Dauerfamiliengärten;
8. Massnahmen der Gemeinden:
 - a. Förderung des Flachbaues durch entsprechende Bestimmungen der Bauordnungen, Änderung der Bebauungs- und Quartierpläne, der Normalien für den Bau von Wohnstrassen usw.;

- b. Bodenvorratspolitik, vor allem zum Zwecke der Verhinderung einer Verteuerung des für Wohnzwecke vorgesehenen Geländes;
- c. Schaffung von Dauerfamiliengärten.

In manchen Städten ist besonders dann, wenn an der Peripherie Zonen mit ausschliesslich landwirtschaftlicher Benützung ausgeschieden werden, das für die Überbauung zur Verfügung stehende Land nicht mehr so ausgedehnt, dass es auf Jahrzehnte hinaus genügen könnte. Wird nicht durch Dezentralisation der Industrie die Anziehungskraft der Städte vermindert, so wird die Bevölkerung der nächsten Vororte rasch wachsen. Es gilt daher auch dort, sich nicht durch die Entwicklung überraschen zu lassen, sondern diese in geordnete Bahn zu leiten. Die Aufgaben der Regional- und der Landesplanung werden deshalb rasch praktische Bedeutung bekommen. Ihre Lösung wird angesichts des Widerstreites der Interessen von Privaten, Gemeinden und ganzen Gegenden einerseits und derjenigen der Regional- und Landesplanung andererseits recht schwierig sein. Es wäre Selbsttäuschung, wollte man annehmen, dass sie sich restlos auf dem Wege freier Verständigung und ohne jeden öffentlich-rechtlichen Zwang lösen liessen. Damit soll die Notwendigkeit und der Wert der Aufklärungs- und Vorbereitungsarbeit, die auf diesem Gebiete begonnen hat, nicht verkleinert, sondern unterstrichen werden.

2. Das Mietzinsproblem.

Schlechte Wohnverhältnisse sind fast ausschliesslich auf das Unvermögen unbemittelter Familien zurückzuführen, von ihren Erwerbseinnahmen den Betrag freizubekommen, der zur Miete einer hygienisch einwandfreien und der Grösse und Zusammensetzung der Familie entsprechenden Wohnung erforderlich ist. Die Richtigkeit dieser Feststellung erhellt schon daraus, dass bei Familien mit höheren Einkommen die Wohnungsverhältnisse durchaus befriedigend sind. Die Mietpreisfrage spielt daher im Wohnungsproblem eine überragende Rolle und bedarf namentlich im Hinblick auf den Familienschutz besonderer Würdigung.

Die Mietzinse, die heute bezahlt werden müssen, weichen nach Landesgegenden, Stadt und Land und grossen und kleinen Gemeinden wesentlich voneinander ab. Nur wenige Zahlen mögen dies illustrieren. Dabei wird auf die Zahlen der Wohnungszählung von 1930 abgestellt, da diejenigen der Erhebung vom 1. Dezember 1941 noch nicht vorliegen.

Die durchschnittliche Miete aller Wohnungen stellte sich 1930 in Ortschaften der Westschweiz mit 5000 bis 10,000 Einwohnern auf Fr. 667, in der Stadt Zürich dagegen auf Fr. 1563; der Mietzins einer Dreizimmerwohnung ohne Mansarde, mit Bad, betrug in den erstgenannten Ortschaften Fr. 661, in der Stadt Zürich Fr. 1073. Für eine Zweizimmerwohnung ohne Bad bezifferte sich der durchschnittliche Mietzins in St. Gallen auf Fr. 434, in Winterthur auf Fr. 552, in Lausanne auf Fr. 661, in Basel auf Fr. 698, in Bern auf Fr. 781 und in Zürich auf Fr. 840. Auch innerhalb einer Gemeinde sind die Mietzinse

je nach dem Komfort und damit je nach sozialer Schicht verschieden. So kostete in Zürich eine Dreizimmerwohnung ohne Mansarde mit Bad im Kreis 5, einem ausgesprochenen Arbeiterviertel, durchschnittlich Fr. 1265, im Kreis 7 dagegen Fr. 1634, eine Vierzimmerwohnung, ohne Mansarde, mit Bad, im Kreis 5 Fr. 1572, im Kreis 7 Fr. 2 038. Aber auch innerhalb einer sozialen Schicht bestehen starke Unterschiede. So ist einer von Margrit Bloch in der Stadt Zürich durchgeführten Enquete über «Die Lage minderbemittelter Familien im Frühling 1943» (Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, 1943, Heft 9/10) zu entnehmen, dass die Mietzinse, die von 62 Familien monatlich zu bezahlen waren, sich zwischen Fr. 40 und Fr. 120 bewegten und durchschnittlich Fr. 80.90 ausmachten. Es ist daher nicht zu verwundern, dass auch das Verhältnis der Miete zum Einkommen sehr unterschiedlich ist. Auch hier sollen einige Durchschnittszahlen einen Überblick ermöglichen. Im Jahre 1930 machte bei den öffentlichen Beamten und Arbeitern in der Stadt Bern der Mietzins in Prozent des Gehaltes oder Lohnes aus:

Gehalt oder Lohn	Beamte	Arbeiter
bis Fr. 5000	28,2	22,8
Fr. 5001—6000	23,5	20,9
» 6001—7000	21,7	19,1
.....		
» 15 000—20 000	17,9	—

Nach der eidgenössischen Statistik (Sonderheft Nr. 42 der «Volkswirtschaft») über 1454 Haushaltungsrechnungen für die Jahresperiode vom 1. Oktober 1936 bis 30. September 1937 machte die Miete in Prozent der wirklichen Ausgaben aus: in Basel 17,6 %, in Bern 20,6 %, in Zürich 21,3 %, in den städtischen Gemeinden des Kantons Tessin 13,9 % und in den ländlichen Tessiner Gemeinden 11,0 %. Für die 62 Familien der erwähnten Zürcher Enquete vom Frühling 1943 machte der Mietzins 7,8 bis 30,0 %, durchschnittlich 21,0 % des Lohnes des Familienvorstandes und 7,7 bis 30,0 %, durchschnittlich 19,9 % des Familieneinkommens aus. In ausländischen Städten bewegt sich der Prozentsatz meistens zwischen 10 % und 20 % der Ausgaben.

Aus dem Verhältnis von Miete und Einkommen lassen sich nicht leicht Schlüsse wohnungs- und sozialpolitischer Natur ziehen, nicht nur, weil es sich um blosser Durchschnittszahlen handelt, sondern auch, weil der gleiche Prozentsatz je nach der Höhe und Kaufkraft des Familieneinkommens verschieden zu beurteilen ist. Ausgangspunkt muss vielmehr das wohnungspolitische Existenzminimum der Familie sein. Aus Gründen des Familienschutzes ist Gewähr dafür zu schaffen, dass jede Familie in einer wenn auch bescheidenen so doch gesunden und genügend grossen Wohnung Unterkunft findet. Reicht die eigene wirtschaftliche Kraft der Familie dazu nicht aus, so muss die Gemeinschaft helfend eingreifen.

Es ist zu hoffen, dass durch die Ergänzung des Leistungslohnes mittels Familien- bzw. Kinderzulagen ein Familieneinkommen erreicht werde, dank

welchem die grosse Mehrheit der Familien des Arbeiterstandes in der Lage ist, ohne Inanspruchnahme weiterer Hilfe die Miete für eine passende Wohnung zu bezahlen. Man geht jedoch kaum fehl in der Annahme, dass noch eine ansehnliche Zahl von Familien verbleiben wird, bei denen das ergänzte Einkommen nicht zur Bestreitung aller Lebensbedürfnisse hinreicht und wo daher die Versuchung gross ist, durch Einsparung auf der Wohnungsmiete, deren Nachteile nicht sofort sichtbar sind, die Befriedigung der andern Bedürfnisse zu erleichtern. Dies durfte vor allem bei kinderreichen Familien der Fall sein. Es wäre stossend, würde man diese Familien ohne weiteres der Armenfürsorge zuweisen. Es muss daher nach Hilfsmitteln gesucht werden, durch die das ethisch wertvolle Gut der Selbständigkeit und Selbstverantwortung der Familie nicht angetastet wird.

Es stehen dafür zwei Wege offen:

- a. die Verringerung des Mietzinses,
- b. die Ausrichtung von Beiträgen an die Wohnungsauslagen solcher Familien.

a. Massnahmen zur Verbilligung der Wohnungen.

I. Verringerung der Baukosten.

Da die Verzinsung der Anlagekosten in der Regel fast drei Viertel des Mietzinses in Anspruch nimmt, muss nicht nur durch möglichst billige Landbeschaffung, sondern auch durch möglichste Rationalisierung des Bauens eine Verminderung der Anlagekosten und damit auch des Mietzinses angestrebt werden. Dieses Problem wird gegenwärtig unter der Leitung des Delegierten für Arbeitsbeschaffung durch Fachleute sorgfältig geprüft. In der «Schriftenreihe zur Frage der Arbeitsbeschaffung, Bautechnische Reihe» sind bereits neun Abhandlungen erschienen. Diese wertvollen Arbeiten sollten auch nach Überwindung der Kriegskrisenzeit dauernd fortgesetzt werden.

Die Verbilligungsmassnahmen dürfen nicht so weit getrieben werden, dass sie einen Rückschritt der heutigen Wohnkultur, zu der freilich nicht unbedingt eingebaute Badewannen gehören, bedeuten. Auch beim Einfamilienhaus darf man nicht in eine Primitivität verfallen, die zur Folge hätte, dass die Wohnung in der Mietkaserne als Repräsentantin hoherer Wohnkultur erscheinen würde.

II. Genossenschaftliche Selbsthilfe der Mieter.

Eine weitere Verbilligung der Wohnungen ist erreichbar durch Ausschaltung von Gewinnen der Unternehmer (Bauherren) beim Bau und bei der Vermietung der Wohnungen mittelst kollektiver Selbstversorgung der Mieter. Bemerkenswerte und erfolgreiche Ansätze dafür sind vor allem in Basel, Bern, Winterthur, Zurich und in zahlreichen anderen Ortschaften zu verzeichnen. Es ist den Baugenossenschaften, die nicht gerade in der Zeit höchster Baukosten ohne genügenden Teuerungsausgleich gebaut haben, möglich geworden, ihre Wohnungen den Benützern zu einem Selbstkostenmietpreis abzugeben.

der wesentlich unter dem Marktpreis gleichwertiger Privatwohnungen ist. (Vgl. z. B. W. Bickel, Wohnungsbaupolitik der Stadt Zürich 1907—1937, Heft 46 der Statistik der Stadt Zürich, S. 97.) Der erzieherische Wert der genossenschaftlichen Selbsthilfe rechtfertigt es, dass Staat und Gemeinde sie durch Abgabe billigen Landes, Gewährung von II. Hypotheken und auf andere Weise fördern. Die geringen Opfer, die die Gesamtheit dabei auf sich zu nehmen hat, machen sich reichlich bezahlt. Es ist zu wünschen, dass die Baugenossenschaften mehr denn bisher als Selbstverwaltungskörper in den Dienst staatlicher und kommunaler Wohnungsfürsorge gestellt werden.

b. Die Gewährung von Mieterbeihilfen.

Die Erfahrung zeigt, dass es auch dann, wenn der rechnerisch notwendige Mietzins durch rationelles Bauen und durch Ausschaltung von Gewinnen möglichst verringert wird, immer noch Familien gibt, namentlich solche mit mehreren Kindern, die ausserstande sind, den Mietzins für eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung aufzubringen. Hier soll auf der Mieterseite nachgeholfen werden durch Leistung öffentlicher Zuschüsse an den Mietzins.

Da diese Art der Hilfeleistung in den Erörterungen über den Familienschutz im Vordergrund steht, soll sie in dem nachfolgenden besonderen Abschnitt etwas einlässlicher geschildert werden.

3. Die Wohnungsbeihilfe für kinderreiche Familien.

a. Deckung eines Teiles der Anlagekosten durch das Gemeinwesen.

Da es für die kinderreiche Familie in Zeiten der Wohnungsnot besonders schwer ist, eine passende Wohnung zu erschwinglichem Mietzins zu finden, haben manche Städte bei Wohnungsbauaktionen diese Familien besonders berücksichtigt. Es geschah dies meistens in der Weise, dass die Gemeinde, abgesehen vom Ausgleich der Baukostenübersteuerung, an die Schaffung von Wohnungen für kinderreiche Familien einen einmaligen Beitrag à fonds perdu im Betrage von 10 bis zu 25 % der Anlagekosten leistete. So subventionierte Basel im Jahre 1927 die Erstellung von 130 genossenschaftlichen Wohnungen mit 20 % der Anlagekosten bei Einfamilienhäusern und 15 % bei Mehrfamilienhäusern. In ähnlicher Weise gab die Stadt Zürich im Jahre 1925 einigen gemeinnützigen Baugenossenschaften je für eine Anzahl von Wohnungen in ihren neuen Wohnkolonien eine Subvention von 25 % der Anlagekosten der Wohnungen gegen die im Grundbuch anzumerkende Verpflichtung, diese Wohnungen — insgesamt 176 — dauernd an kinderreiche Familien zu einem verbilligten Mietzins zu vermieten. Die den Genossenschaften überbundenen Verpflichtungen entsprechen den Bestimmungen, die für die nachstehend geschilderte Stiftung aufgestellt wurden.

Im Jahre 1924 errichtete die Stadt Zürich die Stiftung «Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien der Stadt Zürich» mit einem

Stiftungskapital von Fr. 1 400 000. Zweck der Stiftung ist die Erstellung oder die Erwerbung von einfachen Wohnhäusern zur Vermietung von Wohnungen zu ermässigten Mietzinsen an wenig bemittelte kinderreiche Schweizerfamilien, die in der Stadt Zürich niedergelassen sind. Die Stiftung erstellte in den Jahren 1925 und 1927 im «Friesenberg» eine Kolonie von 84 Wohnungen zu vier und fünf Zimmern, meist Einfamilienhäuser, und 1931 eine solche im «Brunnenhof» mit 51 Vierzimmerwohnungen. Die Verbilligung der Wohnungen erfolgt in der Weise, dass dauernd auf die Verzinsung von 25 % der Anlagekosten verzichtet wird. Hievon abgesehen müssen sich die beiden Kolonien selbst erhalten. Der durchschnittliche Mietzins beträgt bei den Vierzimmerwohnungen im Friesenberg Fr. 1224, bei den Vierzimmerwohnungen im Brunnenhof Fr. 1256 und bei den Fünzimmerwohnungen im Friesenberg Fr. 1 441.

Die Wohnungen werden an Familien mit mindestens drei Kindern unter 16 Jahren vermietet. Ursprünglich war vorgeschrieben, dass das Mietverhältnis zu lösen sei, wenn nur noch ein Kind unter 16 Jahren in der Familie vorhanden sei oder wenn die wirtschaftliche Lage der Familie die Abgabe einer verbilligten Wohnung nicht mehr rechtfertige. Die erstere Voraussetzung erwies sich in der Praxis als zu hart, zumal auch Kinder über 16 Jahre die Familie stark belasten. Man liess sie daher im Jahre 1930 fallen. Im Jahre 1942 beschloss der Stiftungsrat, auf den Herbst 1943 wenigstens den Familien zu künden, bei denen keine Kinder unter 20 Jahren leben, damit die Stiftung ihrem Zwecke besser entsprechen könne. Die Schwierigkeiten der Lösung des Mietverhältnisses sind weniger auf Gründe ökonomischer Natur als darauf zurückzuführen, dass die Familien sehr an ihrem Heim mit dem gepflegten Gärtchen hängen.

So wohlthätig die Stiftung bisher wirkte, kann nicht gesagt werden, dass sich diese Lösung restlos bewährt hätte. Wie die vorstehend mitgeteilten Beträge ohne weiteres erkennen lassen, waren und sind auch heute noch die Mietzinse trotz der Verbilligung für kinderreiche Familien zu hoch. Ein grosser Teil der Familien musste daher noch von der Armenpflege unterstützt werden. Die Stiftung gewährt aus ihren Mitteln jährlich einer Reihe vom Mietern, die sie dadurch vor der Inanspruchnahme des Fürsorgeamtes bewahren kann, Zuschüsse, deren Gesamtbetrag etwa Fr. 4000 ausmacht. Die Höhe der Mietzinse bewirkte auch, dass die Nachfrage nach den Fünzimmerwohnungen gering war und dass nach Beseitigung der Wohnungsnot in der Kolonie Brunnenhof sogar eine Zeitlang einige Wohnungen leer standen. Zeitweise hatte man auch den Eindruck, dass die Vereinigung einer grösseren Zahl unterstützter Familien in einer Kolonie zu einer allzu sehr auf Unterstützung eingestellten Mentalität führe, weshalb man künftig eher einer zerstreuten Unterbringung kinderreicher Familien den Vorzug geben dürfte.

b. Laufende Wohnungsbeihilfe an kinderreiche Familien.

Bei den Aktionen mit Verbilligung von Wohnungen für kinderreiche Familien durch Beiträge à fonds perdu handelte es sich stets um eine verhältnismässig bescheidene Zahl von Wohnungen. Viele Familien, die sich in der

gleichen Lage befanden wie die Mieter der verbilligten Wohnungen, waren von der Hilfe ausgeschlossen und lebten weiterhin in ungesunden und überfüllten Wohnungen. Richtige und wirksame Hilfe ist daher nur möglich, wenn alle kinderreichen Familien, die ihrer bedürfen, von der Aktion erfasst werden. Stellt man die Wohnungsbeihilfe auf diese breitere Grundlage, so ist das System der Beiträge à fonds perdu an die Anlagekosten praktisch nicht mehr brauchbar. Man müsste die Subventionen auch den spekulativen Bauunternehmern gewähren. Ob diese bereit wären, die durch Anmerkung im Grundbuch sicherzustellenden strengen Verpflichtungen auf sich zu nehmen, ist sehr zu bezweifeln, zumal für sie daraus kein Vorteil, sondern im Gegenteil eine Mehrbelastung durch grössere Unterhaltsarbeiten resultieren würde. Auch wäre die Kontrolle nicht leicht und es wären Missbräuche zu befürchten.

Die Stadt Basel ging daher als erste Schweizerstadt im Jahre 1926 zum System der direkten Ausrichtung von Beiträgen an die Wohnungsauslagen kinderreicher Familien, die bestimmten Voraussetzungen entsprachen, über. Es geschah dies durch das «Gesetz betreffend die Ausrichtung von Beiträgen an die Wohnungsauslagen kinderreicher Familien» vom 4. November 1926, dem Rückwirkung auf den 1. Januar 1926 verliehen wurde.

Beitragsberechtigt waren Familien mit mindestens vier minderjährigen Kindern, die in gemeinsamem Haushalt leben, sofern das Familienoberhaupt seit mindestens fünf Jahren im Kanton niedergelassen ist. Beitragsberechtigt sind unter den gleichen Voraussetzungen Familien von Ausländern, wenn der Heimatstaat Gegenrecht hält. Die Höhe der Wohnungszulage bemisst sich nach derjenigen des jährlichen Gesamteinkommens, als welches das steuerbare Einkommen nach Abzug eines Betrages von Fr. 500 für jedes minderjährige Kind gilt. Es erhalten Familien mit einem jährlichen Gesamteinkommen

bis zu Fr. 2500	30 % der Jahresmiete, jedoch höchstens Fr. 360;
von Fr. 2501—3500	20 % der Jahresmiete, jedoch höchstens Fr. 200;
von Fr. 3501—4500	10 % der Jahresmiete, jedoch höchstens Fr. 100.

Die drei Berechtigungsgrenzen von Fr. 2500, Fr. 3500 und Fr. 4500 stellen die Beträge dar, die nach Abzug von je Fr. 500 für jedes Kind vom Gesamteinkommen verbleiben. Für eine Familie mit vier Kindern liegen demnach die Grenzen der drei Klassen bei versteuerten Einkommen von Fr. 4500, Fr. 5500 und Fr. 6500; für eine Familie mit acht Kindern bei Fr. 6500, Fr. 7500 und Fr. 8500.

Besitzen die Familienglieder zusammen mehr als Fr. 10 000 Vermögen, so wird das massgebende Gesamteinkommen um einen Zehntel des Fr. 10 000 übersteigenden Gesamtvermögens erhöht.

Die Wohnungszulage gilt nicht als Armenunterstützung. Sie wird jedoch auch an Familien ausgerichtet, die Armenunterstützung beziehen. Sie wird nur auf Gesuch hin bewilligt. Das zuständige Amt kann die Vorlage der nötigen Beweismittel verlangen. Beiträge bis zu Fr. 100 werden in halbjährlichen Raten, höhere Beiträge in vierteljährlichen Raten bezahlt. Das zuständige

Amt kann die Auszahlung an andere Familienglieder als den Familienvorstand oder an Dritte (Vermieter, Hypothekargläubiger, Bürgen usw.) anordnen.

In der Annahme, dass die Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt sich bald bessern würden und die kinderreichen Familien dann wieder ohne Staatsbeiträge an ihre Wohnungsauslagen auskommen könnten, wurde die Geltung des Gesetzes auf den 31. Dezember 1929 befristet. Wie vorauszusehen war, konnte diese Befristung nicht aufrecht erhalten werden. Sie wurde im Juni 1929 gänzlich gestrichen.

Durch Grossratsbeschluss vom 20. März 1941 wurden für die Jahre 1941 bis 1943 auch Beiträge an Familien mit drei minderjährigen Kindern zugesichert. Es wurden für diese folgende zwei Klassen gebildet:

1. Familien mit steuerbarem Jahreseinkommen bis Fr. 3500: Beitrag 30 % der Jahresmiete, höchstens Fr. 350;
2. Familien mit Einkommen über Fr. 3500 bis Fr. 4500: Beitrag 20 % der Miete, höchstens Fr. 200.

Das steuerbare Einkommen und der Wohnungsbeitrag dürfen zusammen den Betrag von Fr. 4500 nicht übersteigen. Neben diesem Beschlusse blieb das Gesetz vom 4. November 1926 für Familien mit mindestens vier Kindern unverändert in Kraft.

Über den Vollzug beider Erlasse ist für die Zeit vor Ende 1942 folgendes mitzuteilen:

Über die auf Grund des Gesetzes von 1926 ausgerichteten Beihilfen geben nachstehende Zahlen Aufschluss:

Jahr	Zahl der Familien	Gesamtbetrag der Beihilfen
1926	400	95 000
1927	429	85 000
1928	380	80 000
1941	533	124 000
1942	533	126 000

Die Unterstützung von Familien mit drei Kindern auf Grund des Grossratsbeschlusses vom Jahre 1941 hatte folgenden Umfang:

1941	598	111 000
1942	573	102 000

Insgesamt wurden in den Jahren 1941 und 1942 auf Grund beider Erlasse in 1131 bzw. 1106 Fällen durchschnittlich Fr. 208 bzw. Fr. 206 ausbezahlt. Die Gesamtausgabe bezifferte sich 1941 auf Fr. 235 000 und 1942 auf Fr. 228 000.

Die fortschreitende Geldentwertung bewog den Grossen Rat, durch Beschlüsse vom 11. Februar und 11. November 1943 die im Gesetz von 1926 und im Grossratsbeschluss von 1941 festgesetzten Einkommensgrenzen zunächst um je Fr. 500, dann um weitere Fr. 200 zu erhöhen, mit der Einschränkung, dass für die Wohnungszuschüsse an Familien mit mindestens vier Kindern die

oberste Einkommensgrenze, zu der wie erwähnt noch je Fr. 500 für jedes Kind hinzukommen, Fr. 5000 betrage. Gleichzeitig wurde die Wirksamkeit des Grossratsbeschlusses über die Wohnungszulagen an Familien mit drei Kindern auf die Jahre 1944 und 1945 ausgedehnt.

Es fällt auf, dass weder das Gesetz noch der Grossratsbeschluss die Ausrichtung der Wohnungszuschüsse an Bedingungen knüpfen, die Gewähr dafür bieten, dass diese ausschliesslich dem Zwecke dienen, die Wohnverhältnisse der kinderreichen Familien zu verbessern. Das Fehlen solcher Bedingungen wurde jedoch nicht als Mangel empfunden. In seinem «Ratschlag» vom 13. Mai 1929 betreffend die Revision des Gesetzes führte der Regierungsrat nach dreijähriger Praxis aus, dass die Wohnungszuschüsse in zahlreichen Fällen zur Sanierung der Wohnungsverhältnisse geführt haben. Er teilte mit, dass die 380 Familien, die im Jahre 1938 Wohnungszuschüsse bezogen, zusammen 1856 unmündige Kinder hatten und dass sich mit Zurechnung der Eltern eine Gesamtzahl der Familienglieder von 2695 ergab.

Es bewohnten	Zahl der Familien	
	Anfang 1927	Ende 1928
Notwohnungen	9	—
Ein- Zimmerwohnungen	2	1
Zwei- »	83	45
Drei- »	253	224
Vier- »	66	86
Fünf- »	16	24
	<u>429</u>	<u>380</u>

Im Jahre 1927 zogen 46 und im Jahre 1928 33 Familien aus kleineren Wohnungen in grössere. Es wurde vermutet, dass manche Familien nur deshalb auf die Übersiedlung in eine grössere Wohnung verzichteten, weil sie annehmen mussten, dass nach 1929 keine Zuschüsse mehr geleistet würden. Dank der Zuschüsse trat eine Verbesserung der Wohnungsverhältnisse auch insofern ein, dass einzelne Familien aus schlechten Wohnungen in bessere Wohnungen derselben Grössenklasse zogen oder dass sie auf das Vermieten von Zimmern verzichteten.

Wenn es auch in Basel dem Wohnungsamt gelang, eine ansehnliche Zahl von kinderreichen Familien zu bewegen, freiwillig die staatlichen Beiträge zur Verbesserung ihrer Wohnverhältnisse zu verwenden, besteht bei bedingungsloser Gewährung der Wohnungsbeihilfe doch die Gefahr, dass letztere zu wenig ihrem eigentlichen Zwecke diene.

Durch Gemeindebeschluss vom 26. September 1943 entschloss sich die Stadt Zürich zur Einführung von Wohnungsbeihilfen zugunsten minderbemittelter kinderreicher Familien nach dem Beispiele der Stadt Basel. Der Stiftungszweck der Stiftung «Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien der Stadt Zürich» wurde dahin erweitert, dass die Stiftung ermächtigt wurde, an kinderreiche Familien Wohnungsbeihilfen zu leisten.

Zur Erfüllung ihrer neuen Aufgabe werden der Stiftung zu Lasten der ordentlichen Gemeinderechnung jährliche Beiträge bis zu Fr. 500 000 ausgerichtet. Da der Beschluss des Gemeinderates vom 7. Juli 1943, der durch den Gemeindebeschluss genehmigt wurde, sich bestrebt, den wohnungspolitischen Zweck der Wohnungsbeihilfen durch eine Reihe von Voraussetzungen und Bedingungen sicherzustellen, und daher einen bemerkenswerten Ausbau des Basler Systems darstellt, ist es angezeigt, ihn hier in seinem vollen Wortlaut wiederzugeben. Er lautet:

1. An Schweizer Familien mit mindestens 3 Kindern unter 18 Jahren und einem Familieneinkommen bis zu Fr. 3500 zuzüglich Fr. 500 für jedes Kind unter 18 Jahren können auf Gesuch und nach Massgabe der verfügbaren Mittel Wohnungsbeihilfen geleistet werden. Ausnahmsweise kann die Altersgrenze auf 20 Jahre erhöht werden, wenn noch keines der Kinder genügenden Verdienst hat. Die Wohnungsbeihilfen betragen für Familien mit 4 und mehr Kindern 30 % des Mietzinses, höchstens aber Fr. 360.

Familien mit 3 Kindern 25 % des Mietzinses, höchstens aber Fr. 300.

Sofern bei Familien mit 3 Kindern eine Dreizimmerwohnung anerkannt wird, ist der Beitrag 20 % des Mietzinses, höchstens aber Fr. 240.

Ein Beitrag wird nur ausgerichtet, wenn der Mietzins mindestens 15 % des Familieneinkommens beträgt.

Wohnungsbeihilfen können auch für Eigentümerwohnungen mit starker Belastung gewährt werden.

2. Wohnungsbeihilfen werden nicht geleistet:
 - a. an Familien, die dauernd vom Fürsorgeamt oder der zuständigen Armenpflege unterstützt werden,
 - b. in der Regel an Familien, die ein Familienvermögen von über Fr. 15 000 besitzen,
 - c. für Ein- und Zweizimmerwohnungen,
 - d. für Dreizimmerwohnungen, die von Familien mit 4 und mehr Kindern oder mit drei zum Teil schon grösseren Kindern bewohnt werden.
3. Bei Familien, deren Wohnungszinse zufolge besonderer an die Erstellung des Hauses geleisteter Beiträge oder aus andern Gründen unter den normalen Ansätzen liegen, wird der Unterschied zwischen dem verbilligten Mietzins und dem normalen Ansatz auf die Wohnungsbeihilfe angerechnet.
4. Familien, die Wohnungsbeihilfen beziehen, ist die Untervermietung untersagt.
5. Das Nähere bestimmt ein durch den Stiftungsrat zu erlassendes Reglement.
6. Die Festsetzung und Ausrichtung der Beiträge wird einem vom Stiftungsrat bestellten Verwalter übertragen. Gegen Verfügungen des Verwalters kann beim Ausschuss des Stiftungsrates Einsprache erhoben werden. Dieser entscheidet darüber endgültig.

Die Bedingungen, die der Beschluss nach dem Vorbilde ausländischer Gesetze (z. B. Dänemarks) durch die Ziffern 2, lit. c und d, und 4 an die Gewährung der Beihilfe knüpft, erscheinen zweckmässig. Aus der Befürchtung, dass der Vermieter durch die Erhöhung des Mietzinses die Wohnungsbeihilfe dem Mieter wegnehme — eine Befürchtung, die sich in Basel nicht bewahrheitet hat —, wird in Kopenhagen der Beitrag nur gewährt, wenn die kinder-

reiche Familie in einer kommunalen oder genossenschaftlichen Wohnung wohnt. In den meisten Schweizerstädten wären jedoch solche Wohnungen nicht in genügender Zahl vorhanden.

B. Die ländliche Wohnungsfrage.

Auch auf dem Lande lassen die Wohnverhältnisse vielfach zu wünschen übrig. Die nachteiligen Folgen ungesunder Wohnungen werden durch den Umstand, dass sich alle Familienglieder der Bauernfamilie die meiste Zeit im Freien aufhalten, verhindert oder gemildert, weshalb das Wohnungsproblem bisher nicht so brennend war wie in den Städten. Es existieren immerhin Missstände, die im Interesse des Familienschutzes beseitigt werden sollten. Namentlich in den Gebirgsgegenden hausen oft wirklich kinderreiche arme Familien in primitiven und zu kleinen Wohnungen, was sich namentlich während der langen Winterszeit ungünstig auswirkt. Diesen Familien fehlen in der Regel die Mittel zur Verbesserung der Wohnung.

Im Vordergrund des Interesses stehen heute die Massnahmen zur Milderung des Mangels an landwirtschaftlichen Arbeitskräften. Es gehört nicht in den Rahmen dieses Berichtes, zu untersuchen, ob und in welchem Ausmass auch nach dem Krieg mit seinem verstärkten Anbau und der Inanspruchnahme von Arbeitskräften durch den Militärdienst ein Mangel an Arbeitskräften zu erwarten sei. Es ist lediglich zu prüfen, ob gegebenenfalls auch wohnungspolitische Massnahmen mithelfen können, eine übermässige Abwanderung bäuerlicher Arbeitskräfte zu verhindern. Da sich die landwirtschaftliche Kulturläche nicht vermehrt und die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Arbeit fortschreitet, ist eine gewisse Abwanderung landwirtschaftlicher Bevölkerung zu Industrie, Gewerbe und Verkehr eine Notwendigkeit, die von niemand bestritten wird. Es handelt sich nur darum, diese natürliche und notwendige Abwanderung in den Grenzen zu halten, die nötig sind, um einen Mangel an ländlichen Arbeitskräften zu verhüten.

Es steht wohl ausser Zweifel, dass unter anderm auch eine Verbesserung der Wohnverhältnisse zur Verhütung einer zu starken Abwanderung beitragen kann, so vor allem eine Verbesserung der Unterbringung der ledigen Dienstboten und die Beschaffung von Wohnungen für verheiratete Dienstboten.

Die ledigen Bauernknechte werden noch sehr häufig in Kammern untergebracht, die primitiv eingerichtet, nicht heizbar und nicht derart beleuchtet sind, dass die Dienstboten darin in Musse lesen oder schreiben könnten. Kommt hinzu, dass ein Dienstbote aus irgendwelchen Gründen keinen Anschluss an die Familie des Arbeitgebers hat und sich nur zur Einnahme der Mahlzeiten in der Stube aufhalten kann, so ist die Existenz eines solchen isolierten Knechtes trostlos und vermag mit derjenigen eines Industriearbeiters, der über reichlich freie Zeit zu geselligem Leben und zur Befriedigung von Bildungsbedürfnissen verfügt, nicht zu konkurrieren.

Um eine Verbesserung der Unterkunftsverhältnisse der landwirtschaftlichen Dienstboten herbeizuführen, sieht das Gesetz über die Bodenmelioration des Kantons Genf vom 22. März 1930 deren Subventionierung aus öffentlichen Mitteln vor. Die betreffenden Artikel des Gesetzes lauten:

Art. 75.

En vue d'encourager les propriétaires agricoles à fournir à leur personnel les logements convenables et suffisants, le Conseil d'Etat peut allouer une subvention aux particuliers pour l'aménagement de chambres d'employés.

Sont également considérées comme chambres d'employés, celles qui sont aménagées pour leurs propres besoins par les petits propriétaires exploitant eux-mêmes leurs fonds sans recours à des aides salariés.

Art. 76.

Cette allocation est subordonnée aux conditions suivantes:

- a. les locaux doivent répondre aux conditions de la loi sur les constructions du 9 mars 1929;
- b. ils doivent comporter des installations de chauffage;
- c. leur aménagement doit être tel que les soins de propreté des occupants soient faciles;
- d. ils doivent dans la règle être éclairés à l'électricité;
- e. ils doivent être pourvus d'un ameublement convenable.

Die Subvention wird im Art. 77 auf höchstens 20 % festgesetzt.

Von der Wahl eines Berufes eines Bauernknechtes schrecken unter anderen auch die Hindernisse ab, die einer Verheiratung entgegenstehen. Denn einerseits soll der Knecht aus betrieblichen Gründen auf dem Bauernhof wohnen, andererseits steht dort meistens nur eine Knechtekammer, nicht aber eine Wohnung für eine Familie zur Verfügung. Da der Bauer vielfach nicht über die Mittel verfügt, die für den Einbau einer Dienstbotenwohnung in seinem Wohnhaus oder in einer Scheune oder für die Erstellung eines besondern Dienstbotenwohnhauses benötigt werden, ist öffentliche Beihilfe angezeigt.

So hat der Kanton Waadt in seine Novelle vom 13. Mai 1931 zum Gesetz über die Bodenmelioration vom 21. Mai 1907 einen Artikel aufgenommen, der folgende Bestimmung enthält:

Art. 1.

La loi sur les améliorations foncières a pour but d'encourager les entreprises tendant à améliorer le sol ou en faciliter l'exploitation, notamment: ...

F. Maisons pour domestiques agricoles:

22. La construction, l'acquisition et éventuellement la transformation de bâtiments, destinés exclusivement au logement des domestiques engagés dans les exploitations agricole et viticole.

Dans la règle, le propriétaire ou fermier du logement subsidié doit mettre gratuitement à disposition du domestique qu'il occupe une surface de terrain fertile, suffisant pour lui fournir un complément de salaire efficace.

Les détails d'applications de ces dispositions seront fixés par arrêté ou règlement.

Der Inhaber eines kleineren oder mittleren Bauernbetriebes, der nicht eine grössere Zahl von Dienstboten benötigt, hat eine begriffliche Scheu, in seinen Hof oder sogar in sein Wohnhaus eine zweite Familie aufzunehmen. Entschliesst er sich deshalb ohnehin nicht leicht zur Erstellung einer Dienstwohnung, so darf um so eher verantwortet werden, die finanzielle Last, die er durch den Bau auf sich nimmt, durch öffentliche Subvention zu erleichtern.

In dem Vollmachtenbeschluss des Bundesrates vom 29. Juli 1942 über die Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit werden denn auch an die Erstellung von Dienstbotenwohnungen Subventionen bis zum Betrage von 40 % der Erstellungskosten zugesichert. Da die Bundessubventionen an die Bedingung geknüpft sind, dass der Kanton eine mindestens gleich hohe Leistung auf sich nehme, kann die Gesamtsubvention bis auf den hohen Betrag von 80 % zu stehen kommen. Trotzdem ist angesichts der andern Hindernisse nicht zu erwarten, dass zu viele Knechtwohnungen erstellt werden.

Wichtiger als diese temporär begrenzte Krisenmassnahme ist in diesem Zusammenhang, dass der Bund dazu übergegangen ist, aus dem ordentlichen Kredit für Bodenverbesserungen die Verbesserung des landwirtschaftlichen Siedlungswesens zu unterstützen. Zur Orientierung dient diesbezüglich am besten die Wiedergabe von Abschnitt IV des Kreisschreibens des Bundesrates an die Kantonsregierungen «über die Bundeshilfe für das landwirtschaftliche Siedlungswesen aus dem ordentlichen Kredit für Bodenverbesserungen» vom 29. Januar 1943.

Er lautet:

Unter dem Vorbehalt der Bewilligung der erforderlichen Kredite durch die eidgenössischen Räte sind wir bereit, in Zukunft aus dem Kredit für Bodenverbesserungen Bundesbeiträge zu gewähren an:

Landwirtschaftliche Siedlungsbauten, inbegriffen die Zuleitung von Kraft, Licht und Wasser, die in Verbindung mit Meliorationen oder zur Besiedelung abgelegener Gebiete erstellt werden:

- a. berufsbäuerliche Siedelungen mit mindestens 5 ha Siedelungsfläche. Die Bundesbeitragsleistung wird abgestuft nach wirtschaftlichen Erwägungen und nach den finanziellen Verhältnissen des Gesuchstellers von 15 bis 25 %;
- b. landwirtschaftliche Kleinsiedelungen für Kleinlandwirte und landwirtschaftliche Hilfskräfte. Bundesbeitragsleistung 20 bis 30 %;
- c. landwirtschaftliche Feldscheunen und Geräteschuppen, die für die Inkulturnahme und Bewirtschaftung von abgelegenen melioriertem Land sowie für die Einbringung der Ernten notwendig sind, 15 bis 20 %;
- d. Wohnungen für das landwirtschaftliche Dienstpersonal, Einbauten in Bauernhöfen oder Ökonomiegebäuden sowie freistehende Siedelungen, 30 bis 40 %.

Die Bundesunterstützung wird in der Regel nur gewährt, wenn auch von seiten der Kantone Beiträge von mindestens gleicher Höhe geleistet werden.

An die Subventionierung aller obgenannten Bauten wird die Bedingung geknüpft, dass die bezogenen Bundesbeiträge zurückbezahlt werden müssen im Falle eines gewinnbringenden Verkaufes oder einer Zweckentfremdung vor Ablauf von 20 Jahren, vom Zeitpunkt der Auszahlung an gerechnet.

C. Die Betätigung des Bundes auf dem Gebiete der Wohnungspolitik.

Wo die Kraft des Einzelnen nicht hinreicht, ist es Aufgabe der Gesamtheit, nachzuhelfen, dass jede Familie in einer Wohnung leben kann, die nicht unter dem heutigen wohnungspolitischen Existenzminimum bleibt.

Diese öffentliche Aufgabe fällt in erster Linie der Gemeinde zu. Ihre Organe kennen die Familien und die örtlichen Verhältnisse und bieten daher am meisten Gewähr für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe. Wie bereits geschildert, können sie ihre Mission nur dann erfüllen, wenn die kantonale Gesetzgebung nicht hindernd im Wege steht, sondern eine richtige Wohnungs- und Siedlungspolitik zielbewusst fördert.

Die Familienschutzinitiative stellt die Bundesbehörden vor die Frage, ob auch der Bund sich des Wohnungsproblems dauernd annehmen und sich seine Lösung ganz oder für gewisse Teilgebiete zur Aufgabe setzen solle.

Da gesunde Wohnungsverhältnisse eine wesentliche Voraussetzung für einen hinreichenden und gesunden Nachwuchs sind, ist die ganze Eidgenossenschaft an der Lösung der Wohnungsfrage interessiert. Nur wenn volle Gewähr dafür besteht, dass die Kantone von sich aus die Aufgabe befriedigend lösen, darf der Bund auf eine Mitwirkung verzichten. Diese Gewähr besteht heute nicht. In den meisten Kantonen haben sich Staat und Gemeinden bisher — abgesehen von der Kriegszeit — nicht mit dem Wohnungsproblem befasst, teils weil die Unvollkommenheiten des heutigen Zustandes nicht stark in Erscheinung getreten sind, vor allem aber auch, weil man aus liberaler Überlieferung dem «freien Spiel der Kräfte» seinen Lauf liess und lediglich die Folgen ungenügender Wohnungsverhältnisse, nicht aber ihre Ursachen bekämpfte. Die meisten Kantone und Gemeinden scheuten auch wegen der Kosten vor der neuen Aufgabe zurück. Es ist daher notwendig, dass der Bund sein Interesse an der Wohnungsfrage positiv bekundet und den Impuls zu ihrer Lösung gibt. Alle zivilisierten Staaten anerkennen heute die nationale Bedeutung dieses Problems und haben begonnen, sich aktiv damit zu befassen, so vor allem England, Schweden, Dänemark, Belgien, Holland usw.; auch Bundesstaaten (wie Deutschland vor Beginn des III. Reiches) sahen sich veranlasst, sich seiner anzunehmen.

Wenn ein aktives Eingreifen des Bundes empfohlen wird, geschieht dies nicht etwa in der Meinung, dass eine zentralistisch-bureaukratische Lösung erfolgen solle. Schon die Verschiedenheit der Verhältnisse in den einzelnen Kantonen spricht dagegen. Das Schwergewicht muss nach wie vor bei den Gemeinden und in zweiter Linie bei den Kantonen liegen. Der Bund soll sich im allgemeinen auf anregende, fördernde und unterstützende Tätigkeit beschränken. Ohne Subventionen wird es nicht abgehen; diese sind eben die ordentliche Form der Ausgaben für kulturelle Zwecke eines Bundesstaates, der die Selbständigkeit der Gliedstaaten möglichst unangetastet lässt. Die

Dezentralisation der Lösung der Wohnungs- und Siedlungsfragen soll sich in weitgehender Selbständigkeit der Gemeinden und Kantone und in der Beschränkung der eidgenössischen Organe auf die notwendige Kontrolle äussern.

Der Bund konnte schon bisher das Wohnungsproblem nicht unbeachtet lassen. Im ersten wie im zweiten Weltkrieg zwang ihn die soziale Gefahr, die mit grosser Wohnungsnot verbunden ist, den Mieterschutz einzuführen und den Wohnungsbau zu fördern. Der Zwang zu diesen temporären Massnahmen ergab sich aus der Tatsache, dass die bisherige normale Art der Befriedigung des Wohnungsbedarfes der unbemittelten Volksschichten bei Eintreten ausserordentlicher Verhältnisse versagt.

Mit Aufgaben des Wohnungswesens, die nicht bloss temporärer Natur sind, befasste sich der Bund bisher mehr adhäsionsweise in Verbindung mit andern Problemen, so, wie bereits geschildert, im Zusammenhang mit Bodenmeliorationen und mit der Erhaltung des nötigen Stockes landwirtschaftlicher Arbeiter.

Das Bundesgesetz betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose vom 13. Juni 1928 schreibt in Art. 11 vor:

Art. 11.

Die Kantone stellen zur Bekämpfung der Tuberkulose Vorschriften über die Wohnungshygiene auf.

Sie können namentlich das Bewohnen von Räumen, die von der zuständigen Behörde als tuberkulosefördernd erklärt worden sind, verbieten.

An die Auslagen, die den Kantonen und Gemeinden aus der Durchführung dieser Bestimmungen erwachsen, leistet der Bund Beiträge in der Höhe von 20 bis 25 %.

Um den Familienschutz möglichst wirksam zu machen, sollte die Tätigkeit des Bundes über die Bekämpfung der Tuberkulose hinaus ausgedehnt werden. Als weitere Gebiete seiner fördernden Tätigkeit kommen nach dem bisher Ausgeführten zunächst vor allem in Frage:

1. Die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaues für die minderbemittelten Bevölkerungsschichten;
2. die Förderung des Flach- und Siedlungsbaues;
3. die Subventionierung von Mieterbeihilfen an Familien mit drei und mehr Kindern.

D. Die Schaffung der verfassungsmässigen Grundlage.

Soll der Bund Massnahmen wohnungspolitischer Natur in seinen Aufgabenkreis einbeziehen, so bedarf es dazu einer ausdrücklichen Ermächtigung durch eine Verfassungsbestimmung. Eine solche fehlt zur Zeit noch, da der Art. 2 der Bundesverfassung, der allgemein den Zweck der Eidgenossenschaft umschreibt, nicht als Kompetenzbestimmung aufzufassen ist.

Die Familienschutzinitiative sieht denn auch in Absatz 3 des von ihr vorgeschlagenen neuen Art. 33^{bis} der Bundesverfassung folgende Bestimmung vor:

Der Bund ist befugt, auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens Bestrebungen zugunsten der Familie zu fordern und entsprechende Massnahmen zu unterstützen.

Es ist zu begrüssen, dass der Bestimmung eine allgemeine Fassung gegeben wurde. Denn es wäre schwer, schon im Stadium der Beratung des Verfassungsartikels die wohnungspolitischen Massnahmen, zu denen der Bund berechtigt sein soll, einzeln und limitativ aufzuführen. Richtig ist, dass die gewählte allgemeine Fassung dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum lässt, zumal jede vernünftige wohnungspolitische Massnahme im Interesse der Familie liegt. Man darf jedoch dem Gesetzgeber das Vertrauen entgegenbringen, dass er den richtigen Weg finden werde. Übrigens kann gegen jedes Vollziehungsgesetz das Referendum ergriffen werden. Durch die Bestimmung in der vorgeschlagenen Fassung erhielten auch die schon jetzt im Gange befindlichen wohnungspolitischen Massnahmen auf dem Gebiete der Landwirtschaft die nötige Verfassungsgrundlage, deren sie wie die gesamte Landwirtschaftsgesetzgebung zur Zeit noch entbehren.

Diese Überlegungen führen zu dem Schlusse:

Die Bestimmung des Absatzes 3 des vorgeschlagenen Art. 33^{bis} der Bundesverfassung betreffend Massnahmen wohnungs- und siedlungspolitischer Natur zugunsten der Familie ist zweckmässig und sollte daher auch in einem eventuellen Gegenvorschlag der Bundesversammlung aufgenommen werden.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren «Für die Familie». (Vom 10. Oktober 1944.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1944
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	4596
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.10.1944
Date	
Data	
Seite	865-1143
Page	
Pagina	
Ref. No	10 035 156

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.