

# Der Sozialstaat musste erkämpft werden

*Das Jahr 1848 brachte der Schweiz grosse politische Errungenschaften, doch die sozialen Probleme waren damit nicht gelöst. Der Sozialstaat nahm erst langsam Gestalt an und ist heute wieder gefährdet.*

Von **Verena Thalmann**

Versuchen wir uns in die Zeit zu versetzen, als mit der Bundesverfassung von 1848 der Grundstein zur modernen Schweiz gelegt wurde. Damals ging es vielen so wie den Wittmanns. Grosse Teile der Bevölkerung lebten seit Jahren in elenden Verhältnissen. Die rasche Industrialisierung in England hatte ganze Berufszweige brotlos gemacht und die Familien als Produktionsgemeinschaften auseinandergerissen. Die aufkommenden Fabriken zahlten Hungerlöhne, trotz 15-Stunden-Tag. Frauen und Kinder mussten mitverdienen. Der Bevölkerungsdruck und Umstrukturierungen in der Landwirtschaft liessen auch Teile der bäuerlichen Bevölkerung verarmen.

Wer nicht genug zum Leben hatte – aus welchen Gründen auch immer –, musste zuerst die Angehörigen um Hilfe ersuchen. Nur wenn dort nichts zu holen war, konnte die Armenfürsorge angegangen werden. Die meisten Kantone unterschieden zwischen unschuldigen und schuldigen Armen: Arbeitsunfähige Menschen erhielten knapp das Existenzminimum, Arbeitsfähige wurden in einer Arbeitsanstalt versorgt. Armut galt grundsätzlich als moralisch verwerflich; ein Recht auf Unterstützung gab es nicht.

Die Massenarmut war für die Gemeinden ein neues Phänomen. Als die Armenpflegen deswegen zunehmend in Bedrängnis kamen, reagierten sie mit alterproben Massnahmen: Wiedereinführung von Ehehindernissen, Hilfe zur Auswan-

derung in ein anderes Land, Aberkennung der bürgerlichen Rechte, verschärfte armenpolizeiliche Massnahmen.

Die Haltung den Armen gegenüber war stark von den politischen Überzeugungen geprägt. Die Liberalen – als die Schöpfer der neuen Ordnung – stellten sich auf den Standpunkt, der Markt werde das Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt schon wiederherstellen. Die Konservativen riefen vor allem dazu auf, den Gürtel enger zu schnallen, und appellierten an die Mildtätigkeit. Nur die Radikaldemokraten hatten sich schon früh für staatliche Massnahmen eingesetzt.

## Das Käseliwesen

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden dann auf private Initiative eine Vielzahl von Hilfskassen: Krankenkassen, Witwen- und Waisenkassen, Ersparnis- und Alterskassen. Diese Einrichtungen funktionieren nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit: Das Risiko des einzelnen wird auf alle Beteiligten verteilt. Manche Unternehmer gründeten eigene Fabrikassen, weil sie erkannten, dass sie sich dadurch eine treue Stammarbeiterschaft sichern konnten. Stets blieb aber ein grosser Teil der Bevölkerung ungeschützt.

Unter dem Einfluss der internationalen Arbeiterbewegung begannen sich die Industriearbeiter vermehrt für ihre Anliegen zu wehren. 1864 traten sie erstmals organisiert auf, als sie im Zusammenhang mit dem Glarner Fabrikgesetz den Elf-Stunden-Tag forderten. Das Postulat wurde dann 1877 im eidgenössischen Fabrikgesetz verwirklicht.

## Schweiz folgt Bismarck

Zwischen 1870 und 1880 kam es zu einem Gesinnungswandel zugunsten sozialer Reformen. Neben der vermehrten Arbeiteropposition waren zwei weitere Faktoren ausschlaggebend:

■ Die Wirtschaftskrise jener Jahre liess manche Unternehmer vom Manchesterliberalismus abrücken und Interventionen des Staates fordern, z. B. Schutzzölle.

■ Die Sozialpolitik des deutschen Reichskanzlers Bismarck überzeugte viele Frei-

## Chronologie der Gesetze

1902	Militärversicherung
1914	Kranken- und Unfallversicherung
1924	Subventionierung der Arbeitslosenkassen
1948	AHV
1953	Familienzulagen in den Landwirtschaft
1953	Erwerbsausfallentschädigung an Wehrpflichtige
1960	Invalidenversicherung
1966	Ergänzungsleistungen
1984	Unfallversicherung (Totalrevision)
1984	Arbeitslosenversicherung (Obligatorium)
1985	Berufliche Vorsorge (Obligatorium)
1996	Krankenversicherung (Obligatorium)
1997	10. AHV-Revision

sinnige. Um die Sozialdemokratie auszubremsen, schaffte er für die Arbeiterschaft ein System der sozialen Sicherheit, das Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter abdeckte. Die Kosten hatten Arbeitgeber, Arbeitnehmer und der Staat zu tragen.

Auch in der Schweiz hatte sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die verbreitete Not den sozialen Frieden und die Staatsordnung gefährden könnte. Daher folgte man dem Beispiel Deutschlands mit dem Verfassungsartikel über die Kranken- und Unfallversicherung (KUV, 1890). Aktueller Anlass waren die Haftpflichtgesetze, welche die Arbeiter bei einem Arbeitsunfall nur ungenügend schützten. Mit einer obligatorischen Versicherung sollte dieses Konfliktpotential beseitigt werden. Doch das Ausführungsgesetz, nach dem freisinnigen Bundesrat Ludwig Forrer «Lex Forrer» genannt, fiel einem Referendum zum Opfer.

Nach diesem Misserfolg erklärte der Bundesrat, der Referendumsstaat zwingt offenbar zu Kompromisslösungen und einem etappenweisen Vorgehen. Man müsse auch «an das Bestehende anknüpfen», damit der Stimmbürger nicht vor einem ihm unvertrauten Problem stehe. So wurde im nächsten Anlauf darauf verzichtet, die Krankenversicherung für obligatorisch zu erklären (das gelang erst 1996). Bei der Unfallversicherung wurde



das Obligatorium indessen beibehalten, was zu einer folgenschweren Trennung der beiden Risiken führte.

### **Kein Wurf**

Bereits bei der Schaffung des KUV-Verfassungsartikels hatte der Bundesrat einen weiteren wichtigen Grundsatzentscheid gefasst: Er lehnte es strikte ab, eine gemeinsame Grundlage für alle Sozialversicherungen zu schaffen, weil er zuerst sehen wollte, ob sich die Neuerung bewähre und finanziell tragbar sei. Damit war praktisch entschieden, dass für jeden neuen Zweig zuerst die Bundesverfassung geändert werden musste.

Im Ersten Weltkrieg litt eine breite Arbeitnehmerschaft unter der starken Teuerung und einer ungenügenden sozialen Absicherung. Hunderttausende waren auf Notstandsunterstützung angewiesen. Revolutionäre Ideologien von aussen und soziale Not im Innern führten zu einer steigenden Polarisierung der politischen Kräfte, die im Herbst 1918 im Generalstreik gipfelte.

### **Fürsorge ausgebaut**

Dieser Aufmarsch machte den Bürgerlichen deutlich, dass die Arbeiterschaft zu kämpfen bereit war. Daher wurde 1925 rasch die Verfassungsgrundlage für eine Alters- und Invalidenversicherung geschaffen. Doch dann erlahmte der Eifer bald wieder, auch unter dem Eindruck der Wirtschaftsdepression. Der Bund sah sich statt dessen gezwungen, die Fürsorge auszubauen, weil die Zahl der Bedürftigen stark zunahm. Er stellte später selbst fest, das «reine Unterstützungssystem» sei nachteilig, denn es belaste den Staat zu stark, wecke bei vielen Empfängern Begierlichkeiten, hänge vom Ermessen der Behörden ab und sei mit dem «Geruch der Armenunterstützung» behaftet.

Von dieser Erkenntnis bis zum lange erwarteten AHV-Gesetz war es nun nicht mehr weit. Der Probelauf mit der Lohn- und Verdienstersatzordnung für die Wehrmänner verlieh dem Projekt den entscheidenden Impuls. Seither ist die schweizerische Sozialgesetzgebung – wie vom Bundesrat vorgesehen – Schritt für Schritt ausgebaut worden. Das starke

Wirtschaftswachstum bis in die siebziger Jahre hinein wirkte als zusätzlicher Antrieb. Seither hat sich der Prozess stark verlangsamt, erst recht durch die Rezession der neunziger Jahre.

### **Ausblick**

Wo stehen wir heute? Das Beispiel der Familie Müller zeigt, dass eine Reihe von Sozialwerken bereitsteht, um unterschiedliche Risiken abzudecken. Die Menschen haben zudem einen individuellen Rechtsanspruch auf die Leistungen. Es geht ihnen unvergleichlich viel besser als ihren Vorfahren. Ernüchternd ist allerdings, dass trotzdem immer häufiger sogar mittelständische Familien verarmen. Das soziale Netz weist Koordinationsmängel auf und wird durch die Langzeitarbeitslosigkeit stark strapaziert.

Vollbeschäftigung – früher ein wichtiges Element des sozialen Ausgleichs – ist für die global ausgerichtete Wirtschaft offenbar kein Thema mehr. Sie hat andere Prioritäten und kann sich den sozialen Verpflichtungen auf nationaler Ebene leicht entziehen. Das macht den Sozialstaat verwundbar. Er krankt auch daran, dass ein Grossteil der Leistungen über Lohnabgaben finanziert wird.

Die in Wirtschaftskreisen populären neoliberalen Theorien stellen hart erkämpfte Errungenschaften wieder in Frage. Die Bevölkerung hat allerdings immer wieder zum Ausdruck gebracht, dass sie keinen Sozialabbau will. Die bevorstehenden Ausmarchungen werden zeigen, ob es gelingt, einen neuen Konsens zu finden. Ein Misserfolg würde nicht nur die nötigen Reformen verhindern, sondern auch den sozialen Frieden gefährden.

Diese Seite entstand im Rahmen einer Vortragsreihe des Schweizerischen Sozialarchivs zum Jubiläumsjahr 150 Jahre Bundesverfassung. Wir danken Beatrice Ziegler, Oberassistentin am historischen Seminar der Universität Zürich, für die fachliche Unterstützung. Die Schlussrunde findet am 2. Juli, um 19 Uhr im Sozialarchiv, Stadelhoferstr. 12, Zürich, statt.