

27. September 2022

Sozialstaat und Wohlfahrtsregime I

GESCHICHTE DES (SCHWEIZERISCHEN) SOZIALSTAATS

Dr. Silvia Staubli

Universität Freiburg

- I. Historische Rahmenbedingungen
- II. Drei Länder - drei Modelle (GB, DE, USA)
- III. Geschichte des Schweizerischen Sozialstaats
- IV. Ausblick und Literatur

- Sie kennen die historischen Rahmenbedingungen, welche zur Entstehung von Sozialstaaten beigetragen haben.
- Sie kennen die drei Modelle von Grossbritannien, Deutschland und den USA.
- Sie kennen die wichtigsten Eckpunkte bei der Entstehung des Schweizerischen Sozialstaates

Kennzeichen von Wohlfahrtsstaaten:

- Explizite Anerkennung der staatlichen Zuständigkeit für die Daseinsvorsorge
- Inklusion breiter Bevölkerungsschichten
- Umfangreiche Leistungen bei: Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Arbeitsunfällen, Mutterschaft, Witwenschaft, Pensionierung

➤ Wie kam es dazu?

I. HISTORISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

- Vorläufer
- Historische Veränderungen
- Idee des sozialen Risikos
- Entstehung von ersten Sicherungsinstitutionen

VORLÄUFER: (SPÄT)MITTELALTERLICHE FEUDALGESELLSCHAFT

- (häufig) Absolutismus und/oder Kleinstaaterei
- Ständische Ordnung
- Leibeigenschaft
- Zünfte, Gilden, Gesellenvereinigungen
- Frühe Wohlfahrtseinrichtungen
 - Hilfsgesellschaften (Bruderschaften, Zünfte)
 - Absicherung durch Lehnsherren
 - Absicherung durch Familie und dörfliche Netzwerke
 - Kirchliche und städtische Armenfürsorge (oft kontrollierend)

DREI HISTORISCHE VERÄNDERUNGEN

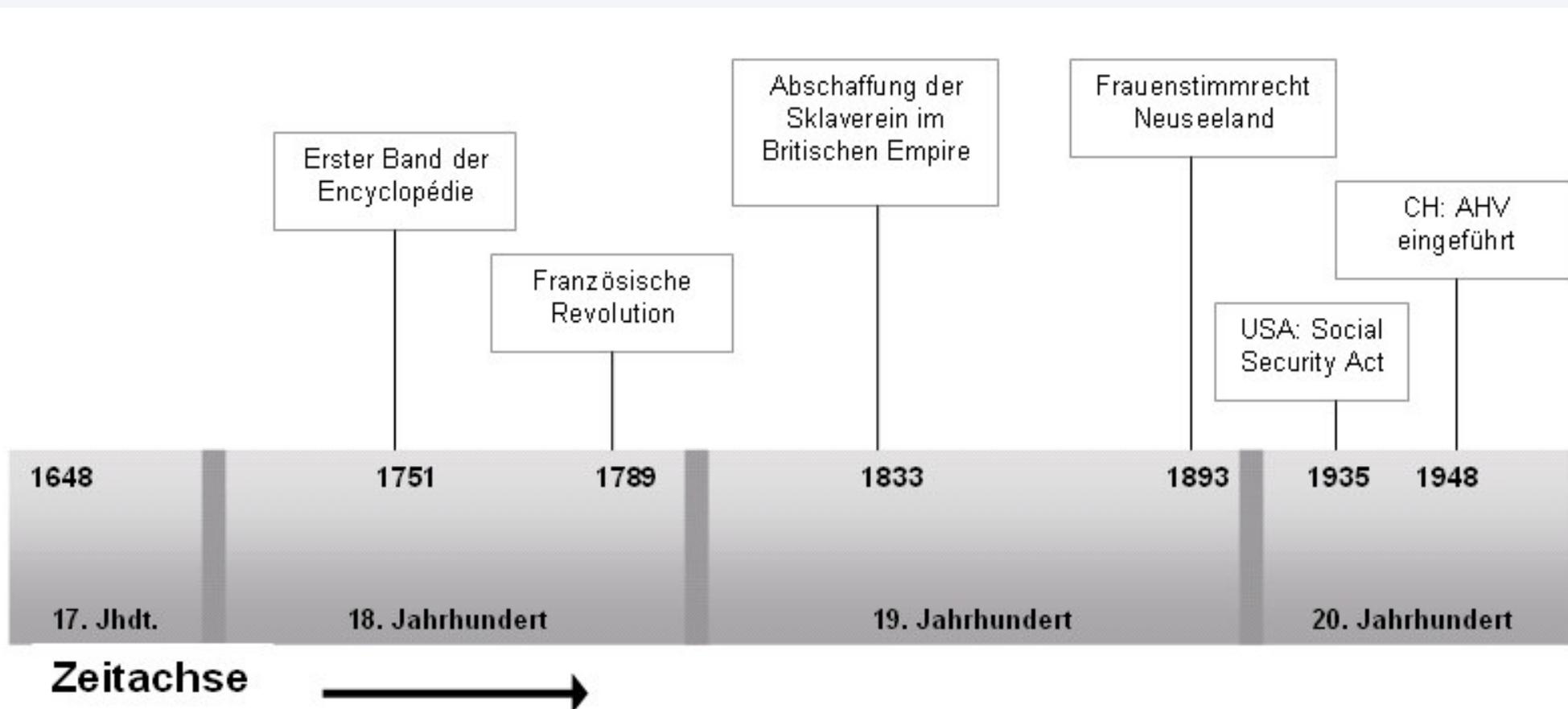
Kulturell: Aufklärung

Sozioökonomisch: industrieller Kapitalismus

Politisch: Moderne Staatlichkeit

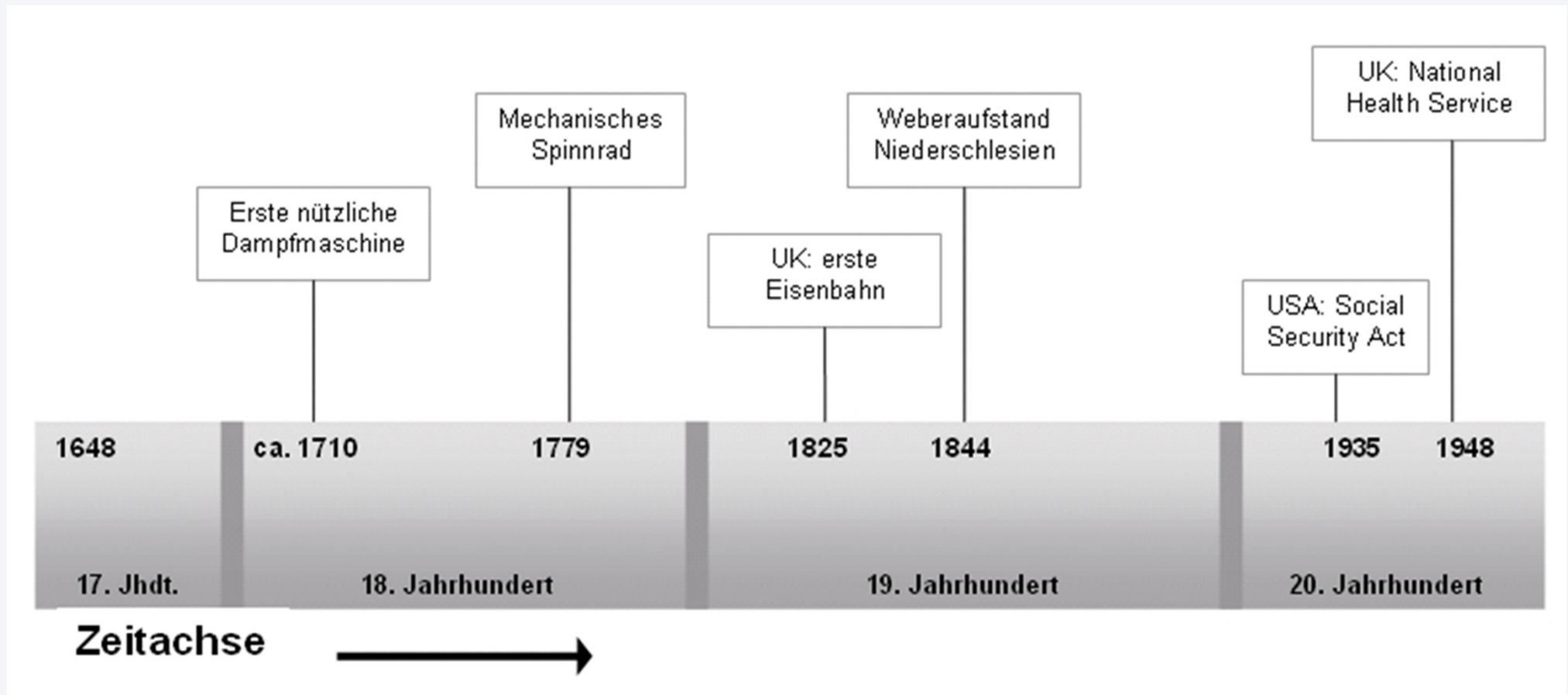
Kultureller Wandel: Aufklärung

- Schlagwörter: Vernunft und Wissenschaft
- Gesellschaftspolitisch: Forderung nach Menschenrechten, Bürgerrechte, Bildung, Gemeinwohl



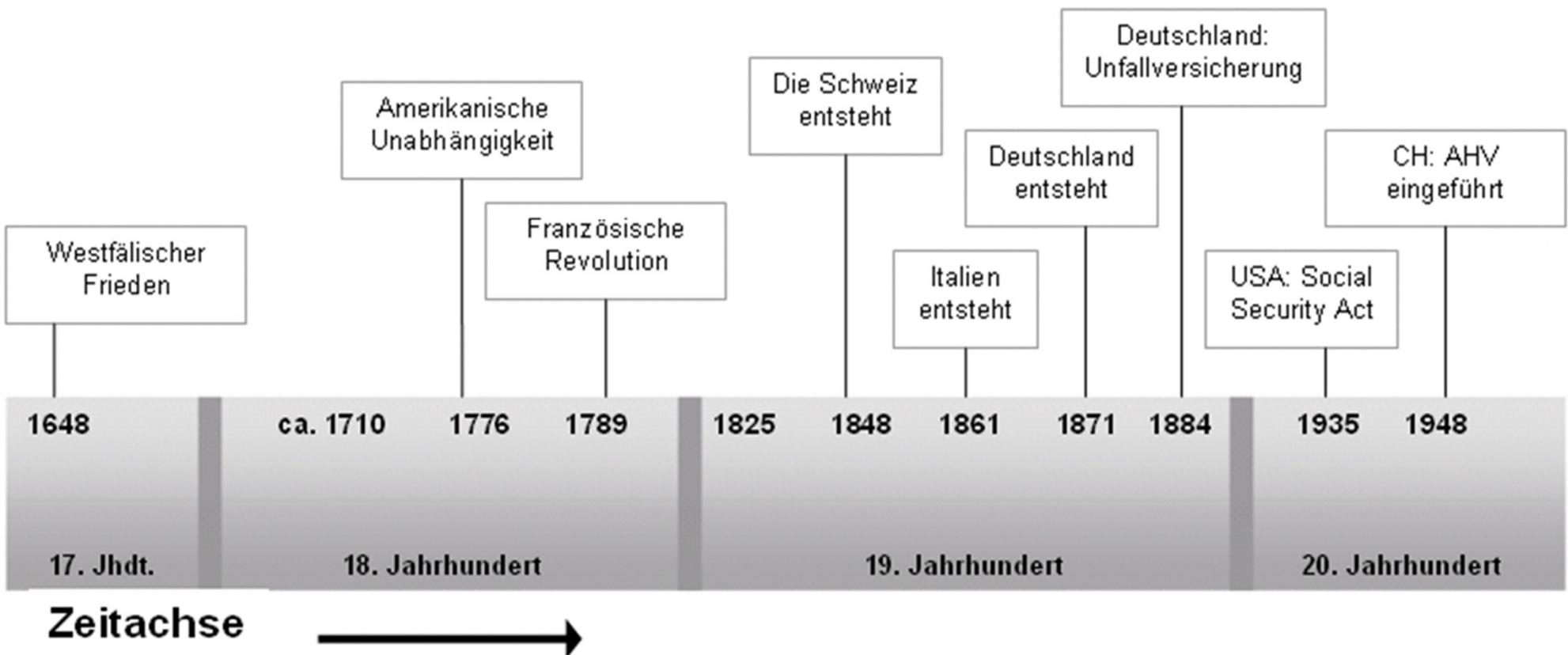
Sozioökonomisch: Industrieller Kapitalismus

- Industrielle Revolution: Mechanisierung
 - Landflucht, Urbanisierung
 - Auflösen traditioneller sozialer Strukturen
- Kommodifizierung der Arbeitskraft
 - Entstehen einer Arbeiterklasse (AK): Hilfskassen
 - Überangebot an AK in den Städten: Pauperismus (Massenarmut)
 - ‚Die soziale Frage‘



Politischer Wandel: Moderne Staatlichkeit

- Staatliche Souveränität
- Territorialprinzip



Arbeitsunfälle als juristisches Problem und statistischer Fakt:

- Idee des Sozialen Risikos: Preis für kollektiven Wohlstand
- Soziale Sicherung: Kollektivierung des Preises

Als Reaktion auf die beschriebenen Veränderungen entstehen erste Sicherungsinstitutionen ab Mitte des 19. Jahrhunderts:

- Private Versicherungen
- Sparkassen
- Arbeiterselbsthilfe (Arbeiterhilfskassen)
- Haftpflichtgesetzgebung

II. DREI LÄNDER - DREI MODELLE (GB, DE, USA)

- 1. Deutschland
- 2. Grossbritannien
- 3. USA
- Konvergenzbewegungen ab den 1950er Jahren
- Abschliessender Vergleich

Unterschiedliche Prototypen und Leitbilder der Sozialen Sicherheit entstehen:

1. Deutschland:

Bismarck → Sozialversicherung (ab 1880er)

2. Grossbritannien:

Beveridge → „Social Security“ (1940er)

3. USA:

Roosevelt → New Deal (1930er)

1. DEUTSCHLAND

- Verspätete Industrialisierung; Pauperismus langsam ab 1840
- Armenversorgung durch die Gemeinden
- Unter Reichskanzler Otto von Bismarck: «Sozialistengesetze» von 1878 werden flankiert durch die Einrichtung der Sozialversicherungen ab 1881
- ‚Burgfrieden‘ und Ausbau im 1. Weltkrieg
- Lebensstandardsicherung ab 1957
- Sozialstaatsausbau bis zur Weltwirtschaftskrise (1970er Jahre), danach Politik der Kostendämpfung

Drei Versicherungen

1883: Krankenversicherung

1884: Unfallversicherung

1889: Rentenversicherung

→ Pflichtversicherungen

→ durch Beiträge finanziert

→ Erwerbsarbeit zentriert

→ Vorerst nur Fabrikarbeiter versichert:

Schwächung der Arbeiterbewegungen als
politische Macht



«Mein Gedanke war, die arbeitenden Klassen zu gewinnen, oder soll ich sagen zu bestechen, den Staat als soziale Einrichtung anzusehen, die ihretwegen besteht und für ihr Wohl sorgen möchte.»

Bismarck, Otto von, Gesammelte Werke
(Friedrichsruher Ausgabe) 1924/1935, Band 9, S.
195/196.

Quelle:

<http://www.dereckart.at/wp-content/uploads/2015/04/bismarck.jpg>

2. GROSSBRITANNIEN

Liberalismus: Selbsthilfe

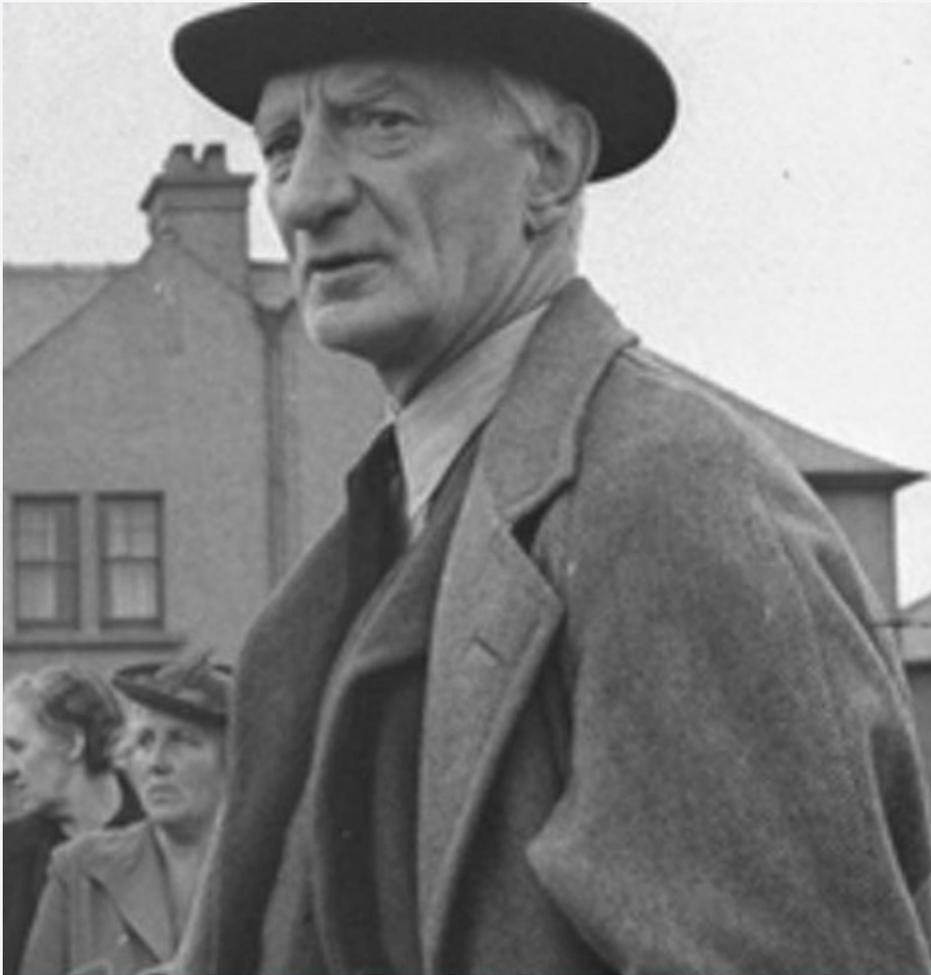
1908: Rentenversicherung

1911: Arbeitslosenversicherung

2. Weltkrieg: Intensive Diskussionen um Sozialpolitik:
Militärkraft und Wettbewerbsfähigkeit nach dem Krieg sollten
gestärkt werden

1946: Allgemeines Versicherungssystem und öffentlicher
Gesundheitsdienst (Beveridge Plan)

Bis 1970er Jahre: Sozialstaatsausbau bis zur
Weltwirtschaftskrise, danach Abbau (unter Thatcher)



William Henry Beveridge

«Social insurance fully developed may provide income security; it is an attack upon Want. But Want is one only of five giants on the road of reconstruction and in some ways the easiest to attack. The others are Disease, Ignorance, Squalor and Idleness.»

(Beveridge Report 1942)

Quelle: <https://i.guim.co.uk/img/static/sys-images/Guardian/Pix/pictures/2014/4/20/1397993153642/William-Beveridge-009.jpg?w=620&q=55&auto=format&usm=12&fit=max&s=67359e72e78bf423cffad3a7f7d3fad>

- Vollbeschäftigung als Mittel und Ziel
- umfassender Einbezug sozialer Risiken
- Universeller Anspruch: alle BürgerInnen sollen sozialen Schutz erhalten
- Unentgeltlicher, staatlicher Gesundheitsdienst für alle
- Allgemeine Staatsbürgergrundrente:
versicherungsförmig mit einheitlichen Beiträgen und Leistungen

3. USA

- 1861:** Fürsorge für Kriegsveteranen, sonst Armenhäuser wie in England
- 1902-1920:** Haftpflicht für Berufsunfälle
- 1935:** Alterssicherung mit dem „Social Security Act“ von Roosevelt
- 1965:** Gesundheitsversorgung für Rentner (Medicare) und Mittellose (Medicaid)
- Ab 1970:** vermehrt „workfare“ statt „welfare“

Social Security Act nach Franklin D. Roosevelt (1935)

- Kontext: ab 1929 desolante wirtschaftliche Lage durch Weltwirtschafts- und Bankenkrise
- 1935: Social Security Act:
 - erste Einrichtung für Einkommenssicherung in USA für die Risiken Alter und Tod, ausgeschlossen: Arbeitnehmer in Landwirtschaft und Hausangestellte -> Schwarze Bevölkerung
 - Einrichtungen der Fürsorge
 - Subventionssystem im bestimmten Bereichen

Prosperitätsperiode ab 1950

Paradox: Wohlfahrtsausgaben steigen massiv trotz

Wirtschaftswachstum: Konvergenz der Systeme

- Zwei neue Ideen entstehen:

1. **Lebensstandardsicherung** in Deutscher Rentenversicherungsreform 1957

2. **Dynamisierung** der Leistungen, Anpassung an wirtschaftliche Entwicklungen.

→ „Bismarckländer“: Ausdehnung auf immer weitere Personenkreise

→ „Beveridge-Länder“: Einführung neuer Instrumente, weil ursprünglich nur Orientierung am Minimum

→ Wirtschaftswachstum macht Finanzierung möglich

ABSCHLIESSENDER VERGLEICH

Land	Unfallversicherung	Krankenversicherung	Rentenversicherung	Arbeitslosenversicherung	Familienunterstützung
D	1884	1883	1889	1927	1954
GB	1897	1911	1908	1911	1945
USA	1930	1965	1935	1935	1935

(vgl. Schmidt, Manfred G. (1998). Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.)

Land	Unfallversicherung	Krankenversicherung	Rentenversicherung	Arbeitslosenversicherung	Familienunterstützung
D	1884	1883	1889	1927	1954
GB	1897	1911	1908	1911	1945
USA	1930	1965	1935	1935	1935
CH	1918	1911	1946	1982	1952

(vgl. Schmidt, Manfred G. (1998). Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.)

III. GESCHICHTE DES SCHWEIZERISCHEN WOHLFAHRTSSTAATES

- Politische Rahmenbedingungen
- Frühe Industrialisierung
- Anfänge der Sozialversicherungen
- Nachzüglerin Schweiz

POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

- Starker Föderalismus
- Institutionalisierte, vorparlamentarische Phase der Entscheidungsfindung
- Ausgebaute Direktdemokratie
- Regierung als kollegiales Gremium

vgl. Moser (2008:41)

FRÜHE INDUSTRIALISIERUNG UND SOZIALE FRAGE

- Schweiz: Relativ frühe Industrialisierung, analog England (Bsp. Textilherstellung; Chemische Industrie; Nahrungsindustrie; Uhrenindustrie)
- Helvetische Revolution schwächte alte Sicherungsinstitutionen
- Bundesverfassung: Abschaffung der Binnenzölle, Wiedereinführung des Franken
→ Soziale Frage vor allem mit Fokus auf **Pauperismus**
- Die meisten Kantone erlassen „**Armengesetze**“, die an Fürsorgeinstitutionen anschliessen.

In Fabriken:

- Produktion im Vordergrund: Arbeitnehmer werden ausgebeutet, kein Schutz (im Gegensatz zu Zünften)
- Arbeitsschutzgesetze in versch. Kantonen geplant, Pioniere: Glarus (1864) und Basel-Stadt (1869)
- **1874**: Neue Bundesverfassung: Kompetenzen, nationale Vorschriften zu erlassen
- **1877**: Eidgenössisches Fabrikgesetz: Schweiz nimmt Vorreiterrolle ein

März 1877: „Bundesgesetz betreffen die Arbeit in den Fabriken“

1. Beschränkung des Arbeitstags auf 11 Stunden
2. Nachtarbeit nur in Ausnahmefällen für Männer
3. Mindestalter Kinderarbeit: 14 Jahre
4. Mutterschutz (8 Wochen)
5. Lohnregelungen
6. Gesundheitsschutz (Fabrikinspektorate)
7. Haftpflicht bei Betriebsunfällen (nach Kausalprinzip)

Lex Forrer: Kranken und Unfallversicherungsgesetz (KUVG)

- **1899** Vorlage des Bundesrates Ludwig Forrer, scheiterte **1900** in Referendumsabstimmung;
 - relativ umfassende Volksversicherung:
 - eidg. Unfallversicherung
 - öff. und private KK (Obligatorium, Heilungskosten, Erwerbsersatz)
 - Militär- und Unfallversicherung wird in den kommenden Jahren trotzdem installiert.
 - danach Aufschwung privater und betrieblicher Krankenkassen, KV als Volksversicherung erst seit 1996 in Kraft
- (vgl. Degen 2006)

Lex Forrer: Die Rettung einzelner Elemente

In der Folge wird versucht einzelne Elemente des Gesetzes zu retten:

- 1902 Militärversicherung (MVG)
- 1911 Kranken- und Unfallversicherung
- UV realisiert ab 1918
- KV allerdings nur Subventionen und kantonale Rechte

In diesem Zusammenhang entsteht das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) und (Sozial-)versicherungsgerichte
→ diese Institutionalisierung fördert weitere Debatte

Weiterhin fehlt auf eidgenössischer Ebene eine Kranken-, Alters- und Arbeitslosenversicherung

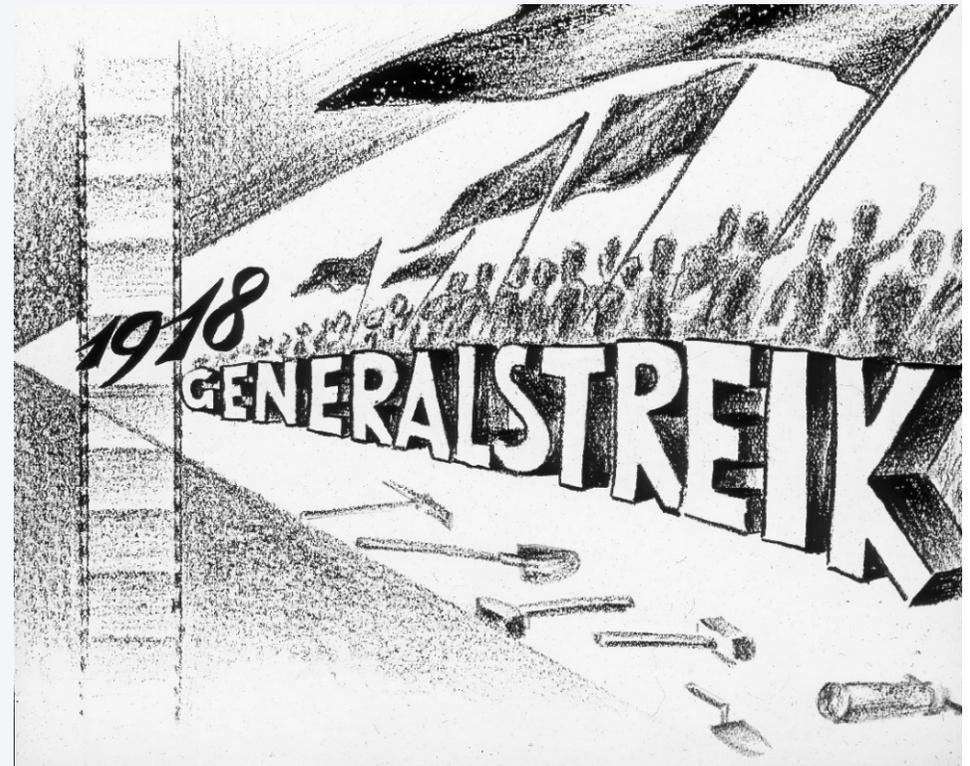
Landesgeneralstreik im November 1918

- Streiks in vielen Ländern Europas
- Die Arbeiterschaft formiert sich als wichtiger politischer Akteur
 - Sozialdemokratie stärker vertreten im Nationalrat
 - Gewerkschaften haben Zulauf

Forderungen:

1. 48-Stundenwoche (6 Tage)
 2. Alters- und Invalidenversicherung
- > Schnelle Umsetzung von Punkt 1 führt zur Entspannung

vgl. Degen (2006)



1925: Neuer Verfassungsartikel 34 beauftragt Bund mit der Erstellung eines AHV-Gesetzes: scheitert 1931 in Volksabstimmung

- Einzelne Kantone führen trotzdem eine AHV ein (Stadt Bern sogar obligatorisch)
- Einzelne Gemeinden und Kantone hatten eigene Arbeitslosenkassen eingerichtet.

Arbeitslosenversicherung (AL)

Einzelne Gemeinden und Kantone hatten eigene Arbeitslosenkassen eingerichtet.

1924: „Bundesgesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung“

→ Öffentliche Kassen erhielten von nun vom Bund Zuschüsse in Form von Steuergeldern

→ Entstehung von Kassen in allen Regionen

Grundlage der AL entsteht per Erlass

Nach Kriegsbeginn möchte man daheimgebliebene Familienangehörige absichern; vor allem um Aufstände wie am Ende des Ersten WK zu verhindern.

1939: Erlass per Vollmacht:

„provisorische Regelung der Lohnausfallentschädigung an aktivdiensttuende Arbeitnehmer“

Paritätische Finanzierung 2% des Lohns.

→ Lohn- und Verdienstersatzordnung

Ausgleichskassen entstehen

Dieses außergewöhnliche System existiert bis heute und wird nach dem Krieg (1946) in die AHV überführt.

In der Folge des II. WK entstehen weitere Sozialversicherungen und der Ausbau wird vorangetrieben.

- Invalidenversicherung
- Berufliche Vorsorge
- Arbeitslosenversicherung
- Krankenversicherung
- Allgemeiner Teil der Sozialversicherung
- Familienzulagen

Entwicklung in Zahlen

Übersicht der Sozialversicherungen				
Gesetz		Verfassungs- artikel	seit	Bundesgesetz in Kraft seit
MVG	Militärvers.	BV 59/5	1874	1902/1994
KUVG	Kranken-/Unfallvers.	BV 117	1890	1912
AHVG	Alters- und Hinterlassenenvers.	BV 111 + 112	1925	1948
AVIG	Arbeitslosenvers./Insolvenz	BV 114	1947	1952/1984 ¹
EOG	Erwerbersatzgesetz	BV 59/4 + 61	1947	1953
FLG	Familienzulagen Landwirtsch.	BV 116	1945	1953
IVG	Invalidenvers.	BV 111 + 112	1925	1960
ELG	Ergänzungsleistungen AHV/IV	BV 112a	1925	1966/2006
UVG	Unfallvers.	BV 117	1890	1912/1984
BVG	Berufliche Vorsorge	BV 111 + 113	1972	1985
KVG	Krankenvers.	BV 117	1890	1912/1996
ATSG	Allgemeiner Teil des Sozialvers.	² -	-	2003
MSE	Mutterschaftsentschädigung	BV 116	1945	2005
FamZG	Familienzulagen	BV 116	2006	2009

¹ Inkraftsetzung Insolvenzenschädigung bereits per 1.1.1983
² Bundesgesetz über der allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts

Quelle: Bollier 2009: 30

Doppelte wohlfahrtsstaatliche Nachzüglerin

1. Verspätete Einführung der Sozialversicherungen und verspäteter Ausbau der Sozialversicherungen v.a. zwischen 1975 und 1990.
 2. Seit Mitte der 1990er Jahre: Expansion kommt zum Erliegen: einseitige soziale Einschnitte
- Beide Prozesse setzten in anderen westeuropäischen Industrienationen früher ein.

vgl. Moser (2008:222-234)

Sozio-ökonomische Faktoren, die zum Ausbau führten

1. Entstehung neuer sozialer Bedürfnisse und Risiken:
 - Familienarmut
 - Förderung der (Voll-)Erwerbstätigkeit der Frauen (bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie)
 - Verwirklichung Gleichbehandlung Frau - Mann
 - Bessere Absicherung von Geringverdienern und Teilzeitbeschäftigten
2. Anstieg der Arbeitslosenquote
3. Massiver Kostenanstieg im Gesundheitswesen

04.10.2022: Wirtschaftspolitische Grundlagen des Sozialstaates

Lektüre

Davidson, Paul (2015). John Maynard Keynes. Berlin: Duncker & Humblot, S. 24-49. (*Kapitel 3-4*).

VERWENDETE UND WEITERFÜHRENDE LITERATUR

Bollier, Gertrud E. (2009). Leitfaden schweizerische Sozialversicherung (11., überarbeitete Auflage). Wädenswil: Verlag Stutz Druck AG.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2015). Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2015. Bern: BSV.

Degen, Bernhard (2006). Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates. In: Bundesarchiv, Schweizerisches (Hg.). Geschichte der Sozialversicherungen (17-48). Zürich: Chronos Verlag.

Hockerts, Hans Günter (1996). Die historische Perspektive - Entwicklung und Gestalt des modernen Sozialstaats in Europa. In: Walter-Raymond-Stiftung (Hg.). *Sozialstaat - Idee und Entwicklung, Reformzwänge und Reformziele* (27-48). Köln: Wirtschaftsverlag Bachem.

Kaufmann, Franz-Xaver (2003). *Varianten des Wohlfahrtsstaats : der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich* (Orig.-Ausg., 1. Aufl.). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

VERWENDETE UND WEITERFÜHRENDE LITERATUR

Marshall, Thomas Humphrey und Elmar Rieger (1992). *Bürgerrechte und soziale Klassen: zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt a.M. [etc.]: Campus.

Moser, Julia (2008). *Der schweizerische Wohlfahrtsstaat. Zum Ausbau des sozialen Sicherungssystems 1975-2005*. Frankfurt: Campus.

Opielka, Michael (2004). *Sozialpolitik : Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Ullrich, Carsten G. (2005). *Soziologie des Wohlfahrtsstaates : eine Einführung*. Frankfurt am Main: Campus.

Quellen

Kersten, Anne (2015). *Geschichte des Sozialstaates*. Folien vom 24.2.2015