

Risikopolitik im Sozialstaat : Die schweizerische Unfallversicherung 1870-1970 [Martin Lengwiler] ; Solidarity without the State? : Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890-2000 [Matthieu Leimgruber]

Autor(en): **Fehmel, Thilo**

Objektyp: **BookReview**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **15 (2008)**

Heft 3

PDF erstellt am: **17.04.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Martin Lengwiler
Risikopolitik im Sozialstaat
Die schweizerische
Unfallversicherung 1870–1970

Böhlau, Köln 2006, 445 S., € 54,90

Matthieu Leimgruber
Solidarity without the State?
Business and the Shaping
of the Swiss Welfare State,
1890–2000

Cambridge University Press, Cambridge 2008,
318 S., £ 45.–

In ihren jeweiligen Monografien zur Entwicklung des Schweizer Sozialstaates fokussieren die beiden Historiker Martin Lengwiler und Matthieu Leimgruber zwar unterschiedlich – Lengwiler auf die Rolle der Wissenschaft, Leimgruber auf die Rolle der Wirtschaft für die sozialpolitische Gestaltung. Aber bereits ein Blick in die Inhaltsverzeichnisse zeigt grosse Ähnlichkeiten nicht nur in der Struktur der Bücher, sondern auch in der Bestimmung von Zeiträumen und Entwicklungsphasen. Das legt eine gemeinsame, vergleichende Besprechung beider Bücher nahe.

Die Besonderheit des heutigen Schweizer Modells der Alterssicherung liegt darin, dass sowohl die erste Säule (die staatliche umlagefinanzierte Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV) als auch die zweite Säule (die paritätisch betriebene, kapitalgedeckte berufliche Vorsorge BV) obligatorisch sind. Detailliert zeichnet Leimgruber die Entstehung dieser Arbeitsteilung und den Kampf um die Grenze zwischen beiden Versorgungssystemen nach. Dabei konzentriert er sich insbesondere auf die wirtschaftlichen Interessen, deren Vertreter sich zunächst lange erfolgreich der Einführung, später erfolgreich der Ausdehnung der AHV entgegengestellt haben. Pointiert zeigt diesen Erfolg eine Grafik (261): 1950, kurz nach Einführung der AHV, entfielen zwei Drittel

aller Ausgaben für die Alterssicherung auf Einrichtungen der damals noch nicht obligatorischen BV (2. Säule). Spiegelbildlich zur Institutionalisierung der AHV (1. Säule) sank dieser Anteil der BV bis Mitte der 1970er-Jahre stetig auf ein Viertel der Gesamtausgaben, um anschliessend ebenso stetig und gestützt durch die Einführung des Beruflichen Vorsorgegesetzes BVG im Jahr 1985 wieder auf einen Anteil von über 50 Prozent (2004) zu steigen. Stellt man zudem in Rechnung, dass der Anteil der privaten Selbstvorsorge (3. Säule) ebenfalls zunimmt, dann ist die BV heute die mit Abstand bedeutendste Säule des Schweizer Alterssicherungssystems. Die alte Sozialstaatskritik, derzufolge ein einmal eingeführtes sozialstaatliches Instrument einen Automatismus quantitativer und qualitativer Expansion entwickelt, wird hiermit eindrücklich widerlegt.

Föderalismus und Direktdemokratie gelten als Ursachen der verspätet-residualen sozialstaatlichen Entwicklung der Schweiz. Imposant zeigt Leimgruber, wie es die wirtschaftlichen Kreise immer wieder verstanden, sich diese politischen Strukturen nutzbar zu machen in ihrem Widerstand gegen die AHV. Er zeigt zugleich, dass von *der* Wirtschaft dabei nicht gesprochen werden kann. Unternehmen arbeitsintensiver Branchen waren gegenüber der Idee einer bundeseinheitlichen Altersvorsorge weniger tolerant als Unternehmen mit kapitalintensiver Produktion. Letztere hatten bereits früh eigene Rentensysteme entwickelt und stehen der AHV zumindest solange offen gegenüber, wie die Autonomie der verbandlichen und betrieblichen Systeme erhalten bleibt, mit denen qualifizierte Facharbeiter gehalten werden können. Die Vormachtstellung der beruflichen Vorsorge erklärt sich aber nicht nur mit der Leistung der Wirtschaftsverbände, diese unterschiedlichen Arbeitgeberinteressen zu integrieren, sondern auch mit der Rolle privatwirtschaftlicher

Versicherungsgesellschaften, die an einem ausgebauten staatlichen Rentensystem kein geschäftliches Interesse haben konnten – und auch einflussreich genug waren, das Verhältnis von AHV und BV in ihrem Sinn mitzugestalten.

Die traditionell schwachen linken Parteien und das zersplitterte Gewerkschaftslager hatten einer solch nachdrücklichen zentralisierten und disziplinierten Interessenvertretung kaum etwas entgegenzusetzen. So führten die dominanten branchenspezifischen und betrieblichen Lohnverhandlungssysteme in ihrer institutionellen Verlängerung auch zu einem bis heute hochgradig fragmentierten System der BV: fast 3000 betriebliche und überbetriebliche Fonds verwalten derzeit die Rentenansprüche der Schweizer Arbeitnehmer. Vor diesem Hintergrund befanden sich die Gewerkschaften von Beginn an in einem Dilemma. Als Folge betrieblicher Lohnverhandlungssysteme waren sie gezwungen, sich auf klassenübergreifende Allianzen und Formen von betrieblicher Sozialpartnerschaft einzulassen, die ihr Streben nach einer Ausweitung der staatlichen AHV abschwächte und die Aussichten für betriebliche Altersvorsorge verbesserte. Dieses sicher nicht ganz freiwillige gewerkschaftliche Eintreten für das BV-System hatte einen wesentlichen Anteil an der Entwicklung des heutigen 3-Säulen-Modells.

Dass es überhaupt zur Einführung der staatlichen AHV kam, verdankt sich dem spezifischen Kontext des 2. Weltkriegs. Zwar erkannte man schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts den Bedarf an einem Sicherungssystem jenseits der beruflichen Vorsorge. Ein von einer politisch aktiven Rentenlobby immer wieder forcierter Streit um dessen Ausgestaltung und um sein Verhältnis zur BV liess aber 1931 die erste AHV-Initiative in einem Referendum scheitern. Die überwältigende Zustimmung zur AHV im Jahr 1947 erklärt Leimgruber

mit dem Lernen aus diesem Scheitern, aber auch mit dem solidarischen Zusammenrücken der Schweizer zu einer «Volksgemeinschaft» im Krieg. Einerseits profitierte das BV-System von Steuervorteilen und kriegsbedingt besonders einträglichen industriellen Beziehungen. Andererseits wurden im Jahr 1940 Versicherungsleistungen zum Ausgleich des Einkommensverlusts durch den Militärdienst eingeführt, die unter den technokratisch geprägten Bedingungen der Kriegsjahre nicht nur als erfolgreicher Probelauf für die AHV galten, sondern auch als Beleg für eine harmonische Koexistenz kapitalgedeckter beruflicher und umlagefinanzierter staatlicher Vorsorgeeinrichtungen. Die Schweiz machte – wenngleich deutlich verzögert – hinsichtlich der Bedeutung von Kriegen für die sozialpolitische Entwicklung ähnliche Erfahrungen wie andere Länder.

Über die nächste Dekade hinweg konnten beide Säulen expandieren. Ab Ende der 1950er-Jahre jedoch, so zeigt Leimgruber, war die Versicherungswirtschaft verstärkt um Begrenzung der AHV und um Reprivilegierung der BV bemüht. Die 1960er-Jahre, andernorts das *golden age* des Wohlfahrtsstaats, waren in der Schweiz bereits geprägt vom Konflikt um die Reichweite der staatlichen Altersvorsorge. Entschieden wurde der 1972 nach massivem *campaigning* zugunsten privater Vorsorge wiederum per Referendum. Seither ist das Drei-Säulen-Modell, also das komplementäre Nebeneinander einer obligatorischen AHV, einer ebenfalls obligatorischen BV und einer fiskalisch stark geförderten Selbstvorsorge, in der Schweizer Verfassung festgeschrieben. Und seither auch verliert die AHV im Verhältnis zur BV stetig an Bedeutung. Die in der Metapher des Drei-Säulen-Modells anklingende solide Balance der verschiedenen Vorsorgeprinzipien ist damit, so Leimgruber, eine Illusion: vielmehr fördere die Drei-Säulen-Doktrin die Selektivität und die

Ungleichheit der Altersvorsorge. Zugleich ist diese Vorsorge durch ihre hochgradige Fragmentierung wenig transparent und damit demokratischer Diskussion um weitergehende Umverteilungsansprüche und -notwendigkeiten nachhaltig entzogen. Die Folge dieser Konstellation bringt Leimgruber bereits im Titel seines Buches mit einer rhetorischen Frage auf den Punkt. Einem Vorsorgesystem, an dessen Gestaltung und Fortentwicklung ein schwacher Staat und starke Wirtschafts- und Kapitalmarktakteure in so zentraler Weise beteiligt waren, fehlt es zwangsläufig an Solidarität, die über die Grenzen der «Betriebsgemeinschaft» hinausgeht.

Vergleicht man diese konfliktreiche Entwicklung der Schweizer Altersvorsorge mit jener der Schweizer staatlichen Unfallversicherung, die Martin Lengwiler untersucht, dann zeigt sich, dass Letztere bei Weitem weniger umstritten war und insbesondere von Seiten «der Wirtschaft» weniger angefochten wurde. Offensichtlich, das ist aus der Gegenüberstellung beider Bücher abzuleiten, war die weitgehende Unberechenbarkeit von Unfallrisiken im ausgehenden 19. Jahrhundert der Grund dafür, dass zum einen die Arbeitgeber einer überbetrieblichen Unfallkosten-Umverteilung mehr abgewinnen konnten als im Bereich der Altersvorsorge, sich zum anderen aber ein ausgeprägtes Geschäftsinteresse privater Versicherungsunternehmen im Unfallsegment nicht entwickelte. Diese grundlegend andere Konstellation führte zur für Schweizer Verhältnisse frühen Institutionalisierung einer bis heute stabilen und nahezu monopolartig dominanten staatlichen Unfallversicherung. Aber auch die staatliche Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) hatte sich dem Problem der versicherungsmathematischen Kalkulierbarkeit der Unfallrisiken zu stellen. Wie sie das im Lauf ihrer Entwicklung im Spannungsfeld divergierender Interessen tat und welche

Rolle dabei wissenschaftliche Expertise spielte, zeigt Lengwiler kenntnisreich.

Auch er unterteilt seinen Untersuchungszeitraum in Phasen, kann sich dabei aber im Vergleich zu Leimgruber weniger gut an institutionellen Einschnitten orientieren, gerade weil die Entwicklungsgeschichte der UV um vieles geradliniger und konsensualer vonstatten ging. Drei Phasen macht Lengwiler aus. In der Planungsphase, datiert auf den Zeitraum 1870 (erste politische Debatten über Sozialversicherungen) bis 1918 (Gründung der Suva), stand das Sammeln und Aufbereiten relevanter Daten im Vordergrund, auf deren Basis Versicherungsleistungen und Beitragshöhe berechnet werden konnten. Angesichts eines stark polarisierten politischen Diskurses über die Konzeption der Suva war wissenschaftliche Expertise in dieser Phase ein wichtiger vertrauensbildender Integrationsfaktor; gerade ihrer anerkannten Objektivität wegen leisteten die wissenschaftlichen Experten einen wichtigen Beitrag zur Legitimierung der Unfallversicherung.

Die Konstitutionsphase (1918–1945) stand im Zeichen intensiver sowohl wissenschaftlicher als auch politischer Lernprozesse. Die Suva hielt engen Kontakt zu akademischen Fachkreisen, um einen wissenschaftlichen Umgang mit dem nach wie vor bestehenden Problem versicherungsmathematischer Unsicherheiten zu finden, denen sie bis in die 1930er-Jahre hinein pragmatisch mit einem konservativen Regime aus de facto zu hohen Beiträgen und strenger Ausgabenkontrolle begegnete. Das aber führte zu delegitimierenden Konflikten mit Beitragszahlern und Leistungserbringern im Gesundheitswesen und dies wiederum zur Notwendigkeit, einen politischen Umgang mit den verschiedenen Interessen im System der Unfallversicherung zu suchen. Überwunden wurde diese Legitimationskrise wiederum einerseits durch politisch-institutio-

nelle Entscheidungen (von denen mal die Arbeitnehmer, mal die Arbeitgeber, mal die Ärzte profitierten), andererseits durch Nutzung wissenschaftlicher Fortschritte im Bereich der probabilistischen Risikoforschung, die eine präzisere Kalkulation des Unfallrisikos und mithin eine moderatere Prämienpolitik erlaubten.

In der Konsolidierungsphase ab Mitte der 1940er-Jahre machten zwar weitere probabilistische Innovationen zunehmend betriebsbezogene Beitragsberechnungen und gezieltere Unfallprävention möglich. Die arbeitsmedizinischen Wahrscheinlichkeitsaussagen brachten jedoch den Versicherten keine Gewissheit bezüglich ihrer individuellen Unfall- und Erkrankungsgefährdung, wie Lengwiler am Beispiel der Berufskrankheit Silikose vorführt. Anders als in der Entstehungsphase der UV trug die wissenschaftliche Expertise nicht zur Vertrauensbildung bei den Versicherten bei, sondern eher zu deren Verunsicherung oder gar Misstrauen. In dieser Konstellation kam es nun dem primär politisch agierenden Verwaltungsrat der Suva zu, intern die Interessenkonflikte zwischen wissenschaftlich agierenden Suva-Experten, Arbeitnehmern und Arbeitgebern durch Aushandlungsprozesse beizulegen – und zwar bisweilen auch gegen den wissenschaftlichen Sachverstand. Zunehmende Expertendifferenzen begünstigten noch die Indienstnahme wissenschaftlicher Expertise für politische Ziele.

In der Gesamtschau werden so für das Verhältnis von Wissenschaft und Politik zwei unterschiedliche Einflussrichtungen sichtbar. Insbesondere in der Planungsphase der Suva konnten differierende politische Interessen mittels wissenschaftlicher Expertise integriert, also Sozial (-versicherungs-)Politik rationalisiert werden. In der Konstitutions-, vor allem aber in der Konsolidierungsphase wurden hingegen Interessenkonflikte im Wesentlichen politisch gelöst

und wissenschaftliche Expertisen dabei instrumentalisiert. Diesen Wandel im Verhältnis beider Sphären – von der Verwissenschaftlichung der Sozialpolitik zur Politisierung der Wissenschaft – hat Lengwiler am Beispiel der Schweizer Unfallversicherung überzeugend nachgezeichnet. Dass es ihm zugleich gelingt, in parallelen Betrachtungen auch den mit dem institutionell-wissenschaftlichen Wandel einhergehenden Wandel der Verhaltenserwartungen an die Versicherten und den Wandel der Verhaltensweisen der Versicherten zu beleuchten, ist ein besonderer Vorzug des Buches. Freilich verbindet Lengwiler diese luzide Darstellung mit einem theoretischen Anspruch, dem er nicht durchgängig gerecht wird. Sein Fazit, dass a) die Wissenschaft entgegen der These von Peter Weingart schon deutlich vor 1945 ihren privilegierten Status gegenüber der Politik verloren hat und dass b) die Unfallversicherung zumindest nach 1945 entgegen der These von François Ewald industrielle Risiken nicht normalisiert, sondern durch Verbreitung von Sicherheits- und Präventionsdenken tatsächlich reduziert hat, wirkt nach anfänglichem Verweis auf wissenschaftstheoretische, risikosoziologische, neoinstitutionalistische und kontrolltheoretische Ansätze etwas unterkomplex.

Dieses Zuviel an theoretischem Anspruch steht in auffallendem Kontrast zur Theoriearmut des Buches von Leimgruber. Dessen Hinweis im Fazit, die Darstellung der Geschichte des Wohlfahrtsstaates sei nicht zu trennen von der Untersuchung herrschender Macht- und Klassenverhältnisse, lässt ein konflikttheoretisches Fundament der Arbeit vermuten, das aber nicht explizit gemacht wird. Eine solche theoretische Basis schimmert auch immer dann durch, wenn Leimgruber die einzelnen Entwicklungsphasen des Schweizer Systems der Altersvorsorge mit jeweiligen Entwicklungen in anderen Ländern

(also mit anderen Machtverhältnissen) abgleicht. Diese wiederkehrende Beschäftigung mit ausländischen institutionellen Gegebenheiten muss als Nebenerzählung freilich zwangsläufig (zu) grob ausfallen. Das ist insofern bedauerlich, als der Untersuchung dadurch der Raum fehlt, parallel (oder eben nicht parallel) verlaufende sozialpolitische Entwicklungen *in der Schweiz* darzustellen. Gerade für die Schilderung des Kampfes um die Grenze zwischen öffentlicher und privater Verantwortung für die Altersvorsorge wäre ein Blick auf andere Zweige der Sozialversicherung durchaus interessant gewesen – und hätte auch eher dem Titel des Buches entsprochen, der immerhin einen Abriss der Gestaltung des Schweizer Wohlfahrt-

staates in Aussicht stellt. In abgeschwächter Form trifft diese Kritik auch auf Lengwiler zu, der ebenfalls zu stark auf die UV als seinen spezifischen Untersuchungsgegenstand fokussiert und andere sozialpolitische Felder kaum in den Blick nimmt. Wie vielschichtig und heterogen die Entwicklung des Sozialsystems der Schweiz war und ist, erschliesst sich dem Leser daher erst durch Lektüre beider Bücher zusammen. Lässt er sich darauf allerdings ein, dann eröffnet sich ihm die ebenso sachlich-solide wie spannend erzählte Geschichte einer Dreiecksbeziehung von Wirtschaft, Wissenschaft und Sozialpolitik.

Thilo Fehmel (Leipzig)