Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 64 (1967)

Heft: 9

Artikel: Die Entwicklung der Schweiz zum Wohlfahrtsstaat

Autor: Häberlin, H.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838121

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

nur die Zahl, sondern auch das Alter der Betagten nimmt ständig zu, weshalb die Betreuung der Gebrechlichen, der Hilflosen und Einsamen ebenso wichtig wird wie die rein materielle Sicherstellung eines sorgenfreien Lebensabends. In diesem Zusammenhang spricht die Kommission von der Notwendigkeit, die pflegerische und soziale Betreuung auszubauen, was eine systematische Nachwuchsförderung erforderlich mache, wobei auch nebenamtliche Hilfskräfte herangezogen werden sollen. Die Frage, woher dieser Nachwuchs und diese nebenamtlichen Hilfskräfte in der gegenwärtigen Lage genommen werden sollen, wirkt jedoch bedrückend. Der Personalmangel gerade in diesen pflegerischen und sozialen Diensten ist ja außerordentlich empfindlich.

Muß man sich deshalb nicht fragen, ob unsere Gesellschaft an einem Punkte angelangt ist, an dem ein radikales Umdenken nötig wäre? Umdenken in dem Sinne, daß es unmenschlich und unmöglich geworden ist, die Betreuung für den älteren Teil der Mitbürger einfach auf staatliche und sonstige Institutionen abzuwälzen. Der weitere Ausbau der AHV wie auch der anderen Formen der Altersvorsorge ist natürlich ebenso notwendig wie derjenige der verschiedenen Sozialdienste. Aber erreichen wir damit das Ziel, die Betagten von dem bitteren Gefühl zu befreien, «überflüssiger Ballast» zu sein? Kann überhaupt ein besoldeter Fürsorger viel gegen die Vereinsamung, die oft schmerzlicher als materielle Bedrängtheit empfunden wird, ausrichten?

Es ist höchst dringlich, daß der Staat für die Betagten alles tut, was in seiner Macht steht. Aber mit jedem Jahr wird deutlicher, daß unsere Zeit bei der Betreuung der bejahrten Mitmenschen versagen muß, wenn nicht bald ein grundlegender Wandel im Verhalten der gesamten Bevölkerung gegenüber den Alten eintritt; wenn nicht Mittel und Wege gefunden werden, um die Alten innerhalb der lebendigen Menschengemeinschaft zu halten, anstatt sie in Greisenghettos abzuschieben, mögen diese noch so komfortabel eingerichtet sein. Der Graben zwischen der erwerbstätigen und der altersversorgten Bevölkerung ist nicht nur die Ursache für sehr viel stilles Leid; er gefährdet auch die gesamte gesellschaftliche Entwicklung, weil die notwendige Verbindung zwischen den abtretenden und den kommenden Generationen gestört ist.

Es wird sehr schwer sein, diesen Graben wieder zu überbrücken oder gar zuzuschütten. Aber es ist höchste Zeit, daß die Suche nach geeigneten Mitteln zu einem Anliegen aller wird. Auch hier wird das «Engagement» zur sozialen Pflicht.

Ulrich Kägi

Die Entwicklung der Schweiz zum Wohlfahrtsstaat

Von alt Nationalrat Dr. H. Häberlin, Zürich

Referat gehalten an der 60. Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge vom 30. Mai 1967 in Olten

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts revolutionierte das Aufkommen der Maschine auch in unserem Lande die Wirtschaft. Es war die *Zeit des Manchestertums,* das wohl die anachronistisch gewordenen Fesseln des früheren Zunftwesens sprengte und damit eine unerhörte Steigerung der Produktivkräfte ermöglichte, auf der anderen

Seite aber ließ es ein industrielles Proletariat entstehen, das unter Umständen zu leben gezwungen war, die man heute als unwürdig, ja beschämend empfinden muß.

Das war die Folge einer Fehlrechnung. Der Liberalismus glaubte zunächst in guten Treuen, es genüge, dem Tüchtigen freie Bahn zu verschaffen, und es werde dann bei dieser ungehinderten Entfaltung der Kräfte das höchste Maß an wirtschaftlicher Sicherheit für alle entstehen. Dabei wurde übersehen, daß mit der Entfesselung von allen Banden auch weniger edle Instinkte des Menschen geweckt werden, die nur gebändigt werden können, wenn neben die Freiheit auch der *kategorische Imperativ der sozialen Verantwortung* gestellt wird.

Es brauchte längere Zeit, bis sich diese Erkenntnis durchsetzte, und als die Wirtschaft selbst nicht rechtzeitig die nötigen Abwehrkräfte gegen die entstandenen Mißstände entwickelte, war es durchaus verständlich, daß sich der Staat zum Eingreifen gezwungen sah, um mit gesetzlichen Mitteln zum Rechten zu sehen. Die *Arbeitsschutzgesetzgebung* beschränkte sich zunächst auf den Schutz der Jugendlichen und Frauen, die von den nachteiligen Folgen der Fabrikarbeit am meisten bedroht waren.

Den Ruhm, eigentliche Pionierarbeit geleistet zu haben, darf bekanntlich der Kanton *Glarus* für sich beanspruchen. Schon 1824 war dort aus feuerpolizeilichen Gründen die Nachtarbeit an den Spinnmaschinen untersagt worden. 1848 folgte das Gesetz über die Arbeit in den Baumwollspinnereien, das die tägliche Arbeitszeit für Erwachsene auf maximal 15 und für Jugendliche unter 14 Jahren (mit 14 Jahren war also damals einer erwachsen) auf 14 Stunden, eine einstündige Mittagspause inbegriffen, festsetzte. Es war das erste Gesetz, das für Erwachsene die Arbeitszeit in der Fabrik überhaupt regelte.

Dem *Bunde* waren noch jahrzehntelang die Hände gebunden, weil ihm erst durch die Verfassungsrevision des Jahres 1874 die Befugnis eingeräumt wurde, «einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in den Fabriken, über die Dauer der Arbeit erwachsener Presonen und über den Schutz der Arbeiter gegen einen die Gesundheit und Sicherheit gefährdenden Gewerbebetrieb zu erlassen».

Damit war die Verfassungsgrundlage geschaffen für den Erlaß des *Bundesgesetzes über die Arbeit in den Fabriken*, das auf den 1. Januar 1878 in Kraft trat, nachdem es die Volksabstimmung nur mit einem ganz knappen Mehr passiert hatte. Die wichtigste Änderung, die es später erfuhr, war die Einführung der Normalarbeitswoche von 48 Stunden auf den 1. Januar 1920. Sonst blieb es in seinen Grundzügen erhalten bis zu seiner jüngsten Ablösung durch das allgemeine eidgenössische Arbeitsgesetz, dessen Entstehung ja noch in frischer Erinnerung ist.

Nach dieser knappen geschichtlichen Betrachtung erhebt sich nun die Frage, wie heute unser Land unter dem Gesichtspunkt der Wohlfahrt seiner Bürger dasteht. Für die Beantwortung diene mir als Grundlage die Botschaft zur 6. Revision der AHV, wo der Bundesrat erstmals seine grundsätzliche Auffassung von einer *schweizerischen Lösung des Vorsorgeproblems* darlegte. Es ist das der sogenannte Drei-Pfeiler-Bau, der bestehen soll aus

1. der Selbstvorsorge (Sparen, Einzelversicherung),
2. der beruflichen Kollektivversicherung (Pensions-, Gruppen-, Verbandsversicherungen) und
3. der staatlichen Sozialversicherung mit der sie ergänzenden Fürsorge.

Selbstvorsorge

Es gibt Klagen, die sich durch Jahrhunderte zurückverfolgen lassen. Neben den Hausangestellten, die nicht mehr so treu und so eifrig dienen wie in der vorangehenden Generation, ist es auch das Jammern über den *mangelnden Sparwillen* des Volkes und der Jugend im besonderen. Nun ist natürlich nicht zu bestreiten, daß wir heute üppiger leben, daß wir uns mehr leisten als früher, daß heute vieles allgemeiner Gebrauchsgegenstand geworden ist, was früher zum Luxus der high society gehörte.

Selbstverständlich gibt es dabei Übertreibungen. Aber über diese Entwicklung in Bausch und Bogen abzuurteilen, halte ich für sinnlos, sehe vielmehr in der Verengerung der Klassengegensätze einen durchaus positiv zu wertenden Faktor. Vor allem ist es ein leeres Gerede, wenn ab und zu behauptet wird, es werde heute alles vorweg verputzt, das Sparen sei gänzlich aus der Mode gekommen. Vielleicht wird heute von der Sparmöglichkeit nicht mehr im selben Umfange Gebrauch gemacht wie früher. Es darf dabei aber nicht vergessen werden, daß heute neben das individuelle Sparen ein beträchtlich ins Gewicht fallendes staatliches *Zwangssparen* getreten ist, wobei an die Beiträge für die AHV, die IV, den Lohnersatz bei Militärdienst und die Beiträge an betriebliche Pensionskassen zu denken ist.

Damit will ich nicht etwa sagen, daß das individuelle Sparen nicht alle Förderung verdient. Zwar halte ich von den heute ins Kraut schießenden Vorstößen, das Sparen durch steuerliche Erleichterungen zu begünstigen, nicht viel. Wesentlich wichtiger ist, daß man – wie es heute der Fall ist – für das gesparte Geld einen anständigen Zinsfuß erhält. Und das allerwichtigste ist *ein stabiler Geldwert*, denn wer einmal durch Inflation sein Erspartes verloren, der wird für Ermahnungen zum Sparen nicht mehr gerade hellhörig sein.

Bei der Propagierung des Sparens darf auch nie vergessen werden, daß es sich nicht ausschließlich um ein finanzielles, sondern auch um ein pädagogisch-ethisches Problem handelt, bei dem das *Vorbild der Eltern* eine entscheidende Rolle spielt. Kinder, die sehen, daß man zu Hause das Geld zum Fenster hinauswirft, können nicht zu Sparsamkeit erzogen werden. Der tiefste Sinn des Sparens liegt darin, sich für die Notfälle des Lebens einen Rückhalt zu schaffen, was einen kaum zu überschätzenden moralischen Halt bedeutet. Es kann deshalb niemals Aufgabe der staatlichen Sozialpolitik sein, den Sparwillen zu untergraben; ihr Ziel muß vielmehr sein, dieses Sparen erst recht sinnvoll zu gestalten, das heißt dem Menschen die Zuversicht zu verleihen, zusammen mit den eigenen Anstrengungen einem finanziell sorgenfreien Alter entgegenzugehen.

Berufliche Kollektivversicherung

Die Anfänge der Betriebskrankenkassen und Fürsorgeinstitutionen für Alter, Invalidität und Tod, an denen sich die Arbeitgeber finanziell beteiligen, reichen weit zurück. Parallel verlaufend zur friedlichen Gestaltung des Verhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben diese Institutionen in den letzten Jahrzehnten einen *gewaltigen Aufschwung* genommen. Genaue Unterlagen über den heutigen Stand der Dinge werden durch ein hängiges Postulat des solothurnischen Nationalrates Dr. J. Hofstetter vom Bundesrat verlangt. Die neuesten Zahlen, die mir zur Verfügung stehen, stammen von einer Erhebung über die Verhältnisse in der Winterthurer Privatwirtschaft aus dem Jahre 1961. Diese hat als wichtigstes Ergebnis gezeitigt, daß von den total erfaßten 26 435 Arbeitneh-

mern nur 766 oder 2,9 % auf keine Beihilfen des Betriebes im Falle von Alter, Invalidität und Tod rechnen können.

Diese betrieblichen Fürsorgeinstitutionen waren übrigens von Anfang an nicht unbestritten. Teilweise sahen die Gewerkschaften darin ein unerwünschtes Band zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Mit dem stärkeren Ausbau ist dann sogar das böse Wort von den *goldenen Fesseln* aufgekommen – ein Problem, das ja gerade heute heftig diskutiert wird. Über den gesetzlichen Anspruch auf Rückerstattung der selbstgeleisteten Beiträge ohne Zins verlangen heute die Arbeitnehmer mehr Freizügigkeit, das heißt, sie wünschen, daß auch ein Teil der vom Arbeitgeber für sie geleisteten Beiträge ihnen mit auf den neuen Weg gegeben werde.

Ich kann dieser Forderung nicht jede Berechtigung absprechen. Es ist *nicht wünschbar*, daß ein Arbeitnehmer an einem ihm nicht zusagenden Arbeitsplatz festgehalten wird, nur weil er seine Pensionsansprüche nicht verlieren will. Es ist auch für den Arbeitgeber kaum erwünscht, einen Arbeitnehmer einzig aus diesem Grunde bei sich festzuhalten, weil ein unzufriedener Arbeiter niemals ein guter, sein Bestes leistender Arbeiter sein kann.

Gegenüber der Forderung auf Freizügigkeit sind allerdings auch *bestimmte Vorbehalte* zu machen. Um dem leichtsinnigen Stellenwechsel nicht Vorschub zu leisten, darf die Freizügigkeit erst von einem bestimmten Dienstalter einsetzen, um dann mit der Zahl der Dienstjahre stufenweise prozentual anzusteigen. Persönlich bin ich dagegen, daß man im Maximum bis auf 100 % geht, das heißt auf eine Ausbezahlung des vollen Arbeitgeberbeitrages. Es darf nämlich nicht übersehen werden, daß die Kasse für den Arbeitnehmer jahrzehntelang ein Risiko getragen hat und daß von den Austretenden auch ein gewisser Solidaritätsbeitrag verlangt werden darf, weil die Kasse ohnehin durch die Schmälerung der Mutationsgewinne beträchtliche finanzielle Einbußen erleiden kann.

Die vom Arbeitnehmer oder die vom Arbeitgeber geleisteten Beiträge dürfen auch unter keinen Umständen in bar ausbezahlt werden, um eine mißbräuchliche Verwendung dieser Gelder zu verhindern. Vielmehr sind sie als Guthaben der Pensionskasse des neuen Betriebes zu überweisen, um so dem neuen Mitarbeiter den Eintritt in diese Kasse zu erleichtern. Auf dieser Basis ist neuestens zwischen den Spitzenverbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer ein *Rahmenvertrag* abgeschlossen worden, so daß eine vernünftige Lösung des Problems der Freizügigkeit auf guten Wegen zu sein scheint.

Sozialversicherung mit der sie ergänzenden Fürsorge

Trotz des erstaunlich raschen Ausbaues der AHV sind die von ihr ausgerichteten Renten auch heute noch nicht für sich allein existenzsichernd; es bleibt deshalb noch *Raum für die Fürsorge*, die ja vom Bunde durch namhafte Subventionen gefördert wird – ein Zustand, an dem ich gar keinen Anstoß nehme. Im Gegenteil, denn in einer existenzsichernden AHV-Rente erblicke ich keinen anzustrebenden Idealzustand. Erstens würde das eine gewaltige Erhöhung der Prämien erfordern und andererseits für die betrieblichen Pensionskassen eine große Schädigung, wenn nicht gar den Todesstoß bedeuten. Eine so weitgehende Lösung könnte auch in ihrer Schematik niemals der Vielfalt der Einzelfälle gerecht werden.

Begünstigt durch eine blühende Wirtschaft und durch eine Stärkung des Bewußtseins für soziale Verantwortung hat sich unser Land in den letzten Jahrzehnten immer mehr zu einem Wohlfahrtsstaat entwickelt. Niemand wird sich die

früheren Zustände zurückwünschen, aber es ist doch auch nicht zu übersehen, daß jede soziale Maßnahme die Gefahr der Übertreibung und des Mißbrauches in sich schließt. Im ganzen gesehen ist die Entwicklung, die wir durchgemacht haben, positiv zu bewerten. Nur dürfen wir die *natürlichen Grenzen*, die einem gesunden Wohlfahrtsstaat gesetzt sind, nicht aus den Augen verlieren.

Das will nicht heißen, daß wir schon am Ende sind. Noch ist nicht alle Not behoben, weshalb die biblische Geschichte vom *barmherzigen Samariter* Mahnung auch an unsere Generation bleibt.

Was braucht die Familie in Berggebieten zur gesunden Entwicklung?

II. Teil*

Aus der Sicht des Soziologen

P. Aemilian Schaer, Leiter der Arbeitsstelle für Pastoralplanung, Zürich

Wirtschaftliche Rückständigkeit als soziales Totalphänomen

In jüngster Zeit wird dem Bergbauernproblem in der Schweiz wieder vermehrte Beachtung geschenkt. Von außen gesehen, hat sich das wirtschaftliche Entwicklungsgefälle zwischen manchen Berggebieten und dem industrialisierten Flachland erheblich vergrößert. Wer die Bergbauernfamilie in den Ferien besucht, ist oft betroffen, wenn er den Rückstand in der Lebenshaltung sieht. Durch die wachsende Abwanderung der jungen Generation ist das Fortbestehen mancher Dorfgemeinschaften äußerst bedroht. Unter dieser Oberflächenschicht verbirgt sich eine menschliche *Problematik, die durch alle Schichten der Wirklichkeit hindurch geht.* Man gelangt darum erst dann zu einer einigermaßen richtigen Beurteilung des Bergbauernproblems, wenn man es als *«soziales Totalphänomen»* (Marcel Mauß) betrachtet. Man kann es auch nicht isoliert betrachten, weil es zu stark mit den verschiedenen Entwicklungsverschiebungen, Kulturkonflikten und der sozialen Dynamik unserer Gesellschaft verbunden ist. Die sogenannte Bergkultur wurde schon immer ganz wesentlich von außen her geprägt; nämlich durch die Rückwanderer, die es schon zu allen Zeiten gab und welche die einheimische Bevölkerung mit Ideen, Vorstellungen und Gestaltungsweisen anderer Kulturen vertraut machten. Diese Kontakte führten sie früher zur kulturellen Befruchtung. Sie spornten die Bevölkerung an, bleibende Werke zu schaffen. Bei den krassen Unterschieden von Lebenshaltung und innerer Orientierung zwischen der Bevölkerung in den Berggegenden und jener in Regionen, die der Industrie oder dem Fremdenverkehr erschlossen sind, können die Kontakte jedoch Schwierigkeiten und negative, schwerwiegende Folgen haben. Die Krise besteht nicht allein im wirtschaftlichen Rückstand, sondern in der allgemeinen Tatsache, daß heute die eigentlichen Leistungen der Bergbauern in Frage gestellt sind, nämlich jene demokratischen

* I. Teil siehe Nr. 8, August 1967.