

Die soziale Schweiz

Von Prof. Dr. Max Weber, Bern

Einleitung

Wenn wir einen Blick zurückwerfen auf die Verhältnisse vor einem Jahrhundert, so ist es die gewaltige Umwälzung der Technik, die uns am stärksten beeindruckt. Man spricht ja oft von einer technischen Revolution oder in neuerer Zeit gar von einer zweiten technischen Revolution, obwohl dieser Ausdruck fehl am Platze ist; denn jede bedeutende technische Errungenschaft braucht Jahrzehnte, bis sie reif ist zur praktischen Verwendung.

Man beachtet gewöhnlich zu wenig, dass auch die sozialen Verhältnisse eine nicht weniger tiefgreifende Wandlung erfahren haben, natürlich weitgehend als Folge der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung, doch teilweise auch als Ursache. Jedenfalls wäre es falsch, die Lebenshaltung, die Konsumgewohnheiten, die soziale Schichtung und ähnliche soziale Erscheinungen einfach als Spiegelbild der Wirtschaft aufzufassen. Vielmehr ist zu untersuchen, ob und wie weit nicht auch eine Beeinflussung in umgekehrter Richtung vor sich geht. *Burkart Lutz* spricht vom ständigen Ineinandergreifen von allgemein-gesellschaftlicher und technischer Entwicklung, ja « mit fortschreitendem Eintreten der Technik in die Gesellschaft lassen sich Ursachen und Wirkungen dieses Prozesses nicht mehr trennen¹ ». Dabei möchten wir Technik hier in weitem Sinne auffassen als das ganze Instrumentarium an Einrichtungen, das der Wirtschaft zur Verfügung steht.

Die Wandlung der sozialen Zustände ist zwar weniger augenfällig, aber nicht weniger entscheidend. Der Schritt vom Pferdegespann zum Automobil und zur Flugmaschine ist zweifellos spektakulär. Doch die Verkürzung der Arbeitszeit in der Fabrik oder der Übergang von der Familienvorsorge zur Hilfe durch den Berufsverband und den Staat hat die Mentalität der Menschen kaum weniger beeinflusst. Aber auch die Struktur der Gesellschaft und ihre Gewohnheiten waren einer Änderung unterworfen. Auch das ist Folge und zugleich Ursache, denn diese Änderung der gesellschaftlichen Stellung wird angestrebt, sie ist ein ebenso wichtiges Ziel wie die materiellen Verbesserungen, unter Umständen noch wichtiger.

¹ *Burkart Lutz*, Art. Technik, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 10, S. 295. In ähnlichem Sinne auch *J. Schumpeter*: « Ein jedes Ereignis in der sozialen Welt erzeugt Wirkungen nach den verschiedensten Richtungen » und « Wir haben es in den Sozialwissenschaften immer mit einem solchen Gewirre von Wirkungen, mit Wechsel- und Rückwirkungen zu tun, in dem wir leicht den Faden verlieren können, der uns von Gründen zu Folgen leitet » (Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 2. Aufl., 1926, S. 96 f.).

So müsste eigentlich die Sozialgeschichte mit der Wirtschaftsgeschichte eng verflochten sein, ja es sollten die Entwicklung der Technik, deren Auswirkungen auf die Wirtschaft und die sozialen Verhältnisse gesamthaft zur Darstellung kommen, um die Wechselwirkungen hervorheben zu können. Das ist jedoch aus Gründen der Arbeitsteilung und der stofflichen Beschränkung nicht möglich. Die Zusammenhänge werden aber auch bei getrennter Behandlung hervortreten.

Zur Charakterisierung der sozialen Umgestaltung greifen wir verschiedene Epochen heraus, um zu zeigen, was sich geändert hat und was neu hinzugekommen ist. Diese Methode ist möglicherweise eindrucksvoller als eine geschichtliche Aufzählung der sozialpolitischen Massnahmen. Ausgangspunkt ist die Zeit, da die «Zeitschrift für Statistik» und unsere Gesellschaft ins Leben gerufen wurden, also die 1860er Jahre. Ein zweites Bild schildert die Lage vor dem Ersten Weltkrieg. Hierauf folgen Darstellungen der Verhältnisse in der Zwischenkriegszeit und in der Gegenwart.

I. Die sozialen Verhältnisse vor 100 Jahren

Eigentlich müsste noch eine frühere Stufe dargestellt werden, denn die Industrialisierung und die raschere Gangart der Entwicklung setzten schon vorher ein. Auch die für die Schweiz charakteristischen Unterschiede gegenüber den Industriezentren in England, Belgien und Deutschland hatten sich schon herausgebildet, ja sie waren damals grösser als heute. Die Verbreitung der Textilheimarbeit auf dem Lande und die Verbindung mit der Betätigung in der Landwirtschaft ergab eine Dezentralisierung der gewerblichen Tätigkeit. Dr. *John Bowring* schrieb in seinem 1837 verfassten Bericht an das englische Parlament über den Handel, die Fabriken und Gewerbe der Schweiz: «Die arbeitenden Klassen des Kantons (Zürich) besitzen fast alle ein kleines Grundstück und ein Häuschen auf dem Lande, welche ihnen den gewöhnlichen Lebensunterhalt gewähren ... Mehr als die Hälfte der Zürcher Arbeiter sind Weber und Landbauer zugleich, und man kann ohne Übertreibung sagen, dass sie im Schatten ihrer eigenen Reben und ihres eigenen Feigenbaumes das Weberschiff schiessen lassen.»

Das wird bestätigt durch die spätere Schilderung von *Emminghaus*: «Die Schweiz hat ganze Industriedörfer, Industriehäler, Industriekantone; sie ist selbst ein Industrieland par excellence – aber sie hat keine Industriestädte, kein Manchester, kein Leeds, kein Sheffield oder Birmingham ...¹.»

Ein interessantes Bild der sozialen Zustände geben die Berichte, die für die Weltausstellungen von Paris und Wien verfasst wurden. *Moynier* beschreibt ebenfalls das Hand-in-Hand-Gehen von Land- und Heimarbeit, so dass kein

eigentliches Proletariat vorhanden ist: « Il n'y a pas, en Suisse, de classe ouvrière proprement dite, car, dans ce pays, les ouvriers ne forment point une catégorie distincte de l'ensemble de la nation¹. »

Ähnlich lautet das Urteil von *Victor Böhmert*, Professor an der ETH und an der Universität Zürich: « Es giebt in der Schweiz keine einseitige Industrie-richtung, keine industriellen Centralpunkte mit Arbeitermassen, sondern eine weite Verbreitung der Industrie über das ganze Land bis zu den höchsten Alpendörfern hinauf ...². »

So konnte *Max Wirth* in unserer Zeitschrift zu dem Urteil kommen: « Das Loos der grossen Mehrzahl der schweizerischen Fabrikarbeiter ist ein durchschnittlich günstigeres als das in den meisten Industrieländern, weil der grössere Theil der Industrie dezentralisiert, nicht kaserniert, die meisten Arbeiter familienweise in eigenem Hause, auf eigenem Grundstück sitzen und durch den Ertrag ihrer Landwirtschaft vor den Wechselfällen der Handelskonjunkturen geschützt sind³. »

Diese Schilderungen sind aber offenbar doch etwas einseitig, indem sie die beiden günstigen Faktoren hervorheben: Dezentralisierung und Verbindung mit der Landwirtschaft. Das Aufkommen der Maschine, zuerst in der Spinnerei und etwa von der Mitte des Jahrhunderts an auch in der Weberei⁴, hat doch auch hier die Lebensbedingungen entscheidend geändert. Teilweise die gleichen Autoren haben denn auch die Schattenseiten aufgezeigt. Namentlich Böhmert hat den Klagen über die bedenklichen Folgen der Industrie auf die Arbeiterbevölkerung breiten Raum gegeben. Auf Grund einer Enquete im Kanton Zürich wurden vor allem folgende Missstände hervorgehoben: unzureichende Nahrung, Kleidung und Wohnung – ungesunde Luft in den Fabriken – Übermüdung der Arbeiter, Verkürzung der Lebensdauer – Verschuldung, Armengenössigkeit – zerrüttete Familienverhältnisse⁵.

Ein besonders düsteres Bild wurde im ersten schweizerischen Volkswirtschafts-Lexikon, das von *A. Furrer* herausgegeben und redigiert wurde, gezeichnet. Unter dem Stichwort « Soziale Frage » wird das Fehlen einer Sozial-

¹ *Gustave Moynier*, Les institutions ouvrières de la Suisse, Mémoire, rédigé à la demande de la Commission centrale de la Confédération suisse pour l'Exposition universelle de Paris, Genève 1867.

² *Victor Böhmert*, Arbeiterverhältnisse und Fabrikeinrichtungen der Schweiz, Bericht erstattet im Auftrage der eidgenössischen Generalcommission für die Wiener Weltausstellung, Zürich 1873, I. Bd., S. 34.

³ *Max Wirth*, Die Lage der Fabrikarbeiter in einigen Kantonen der Schweiz, Zeitschrift für Statistik, 1866, S. 47.

⁴ Der mechanische Webstuhl wurde 1789 erfunden. Aber 1843 gab es erst 1000 mechanische gegen 90 000 Handwebstühle, und noch 1867 wurden in der Schweiz 42 500 Handwebstühle neben 13 000 Maschinen gezählt. Ein Beispiel für das langsame Umsichgreifen der Technik.

⁵ *Böhmert*, a. a. O., S. 37 ff.

statistik bedauert: «Eine derartige Statistik würde uns Alle mit Entsetzen erfüllen, das lehren einen Jeden, der sehen will, die Vorkommnisse in seiner nächsten Umgebung. Ob Ihr in Städten Umschau hält oder in Dörfern, ob Ihr bei den Bauern einkehrt oder bei den Fabrikarbeitern – überall stösst Ihr auf Zustände, die unter der Würde eines gesitteten, zumal eines republikanischen demokratischen, Staatswesens sind. Da ist keine Arbeit, dort kein Brod, da dient ein fauler Strohsack als Nachtlager, dort hausen Eltern, Kinder und Fremde in einem einzigen dunsterfüllten Gelass. Hier systematische Zucht zum Betteln, dort unmenschliche Anstrengung der Arbeitskräfte um einen Lohn, der sich nur dadurch vom Almosen unterscheidet, dass er nicht durch Bitten in Wort und Blick erfleht worden ist¹.»

Die verschiedene Beurteilung mag daher rühren, dass die einen auf eine günstige Konjunktur abstellten, andere eine Krisenzeit im Auge hatten. Und Krisen gab es häufig in der Industrie wie auch in der Landwirtschaft. Dagegen gab es damals keine Hilfsmassnahmen. Wirth berichtet von Kurzarbeit, die gleichmässig auf alle Arbeiter verteilt werde; bei gänzlicher Stockung würden sämtliche Arbeiter entlassen, die sich dann landwirtschaftlicher Beschäftigung zuwenden².

Konkretere Angaben zur Beurteilung der Arbeitsverhältnisse finden sich im eben zitierten Aufsatz von Wirth. Die Arbeitszeit wird für Fabrikarbeit im Kanton Zürich mit 10 bis 14 Stunden angegeben für Erwachsene, mit 10 bis 13 Stunden für Kinder; im Aargau wurden 13 Stunden (Kinder 12), im Kanton Bern 10½ bis 13 (Kinder 10½ bis 11) ermittelt. Früher war sie noch länger, denn nach dem Standardwerk des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes betrug sie «um 1820 normalerweise 15 und 16 Stunden täglich³».

Über die Arbeit der Fabrikkinder hat der Bundesrat gemäss einem von der Bundesversammlung erteilten Auftrag durch das Eidgenössische Statistische Bureau eine Untersuchung durchführen lassen. Der Bericht vom 18. Juli 1869 stellt u. a. fest: Es seien 9540 Kinder, davon 488 unter 12 Jahren, in Fabriken beschäftigt; die Arbeitszeit steige in mehreren Kantonen und Anstalten bis auf 14 Stunden täglich; der Unterricht werde häufig am gleichen Tage abgehalten, an dem die Kinder zuweilen schon 10 bis 11 Stunden in der Fabrik gearbeitet hatten⁴.

Besonders wertvoll sind die ausführlichen Mitteilungen von *Fridolin Schuler*, die er als Arzt und Mitglied der Fabrikinspektion im Kanton Glarus über die Wirkungen der Fabrikarbeit auf die Gesundheit der Arbeiterschaft mach-

¹ Volkswirtschafts-Lexikon der Schweiz, Bern 1889, III. Bd., S. 94.

² Zeitschrift für Statistik, 1866, S. 50.

³ Volkswirtschaft, Sozialversicherung und Arbeitsrecht der Schweiz. Herausgegeben vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, Einsiedeln 1925, S. 416.

⁴ *Böhmert*, a. a. O., S. 66.

te¹. Er beanstandete besonders die viel zu lange Arbeitszeit für Kinder (12 Stunden), und von den 9500 in der Baumwollindustrie Beschäftigten waren 1510 Kinder im Alter von 12 bis 16 Jahren. «Das Kind wird stumpf, zur lebendigen Maschine.» Wie das Familienleben aussah, kennzeichnete er mit folgenden Worten: «Die Hausfrau kann morgens nicht zeitig genug in der Küche sein ... Eine halbe Stunde vor dem Mittagessen verlässt die Hausmutter ihre Fabrikarbeit und eilt nach Hause, kocht so rasch wie möglich, denn bald stehen die Ihrigen bereit zum Essen und jammern über die Verspätung, wenn die Schüssel nicht schon auf dem Tische dampft. Eine Stunde später, und die ganze Familie steht abermals an ihrem Posten in der Fabrik.» Schulers einlässliche und zuverlässige Untersuchungen über gesundheitliche Schäden der damaligen Fabrikarbeit haben ohne Zweifel den Erlass von Arbeiterschutzbestimmungen massgeblich gefördert. Detaillierte Angaben über die Lebensverhältnisse der Arbeiterbevölkerung finden sich auch im zitierten Bericht von Böhmert.

Die *staatliche Sozialpolitik* lag in dieser Epoche allein in der Kompetenz der Kantone. Die Bundesverfassung von 1848 enthielt noch keine sozialpolitischen Bestimmungen. Aber auch in den Kantonen waren erst Anfänge einer Fabrikgesetzgebung vorhanden. Die ausgedehnte Beschäftigung von Kindern in der Baumwollindustrie hat die ersten staatlichen Eingriffe als dringend erscheinen lassen. Der Kanton Zürich hatte schon 1837 die Arbeit von Kindern in Fabriken vor dem zurückgelegten 12. Altersjahr verboten. Später folgten Glarus, St. Gallen, Aargau, Basel-Land, Schaffhausen mit ähnlichen Vorschriften: Verbot bis zum 15. und Beschränkung der Arbeitszeit bis zum 16. Altersjahr, ausserdem Verbot der Nachtarbeit für Jugendliche.

Der Kanton Glarus war ein Pionier des Arbeiterschutzes. Schon 1824 war die Nachtarbeit allgemein verboten worden, freilich nicht zum Schutze der Menschen, sondern wegen der Feuersgefahr. Die Ratsverordnung von 1846, die nachher durch die Landsgemeinde sanktioniert wurde, liess Nacht- und Schichtarbeit, die anderswo stark verbreitet war, zu, beschränkte jedoch die Arbeitszeit für alle Arbeiter auf 13 bzw. 11 Stunden (in der Nacht) bei Schichtbetrieb und auf 15 Stunden (einschliesslich 1 Stunde Mittagspause) ohne Schichtbetrieb. Da in England damals nur Beschränkungen für Kinder und Frauen in Kraft waren, darf Glarus den Ruhm beanspruchen, das erste Arbeitszeitgesetz für erwachsene männliche Arbeiter erlassen zu haben. Freilich war es auf die Baumwollspinnereien beschränkt.

¹ F. Schuler, Die glarnerische Baumwollindustrie und ihr Einfluss auf die Gesundheit der Arbeiter, Zeitschrift für Statistik, 1872, S. 201 ff. Schuler war Arzt, wurde Mitglied der glarnerischen Fabrikinspektion und nach Erlass des eidgenössischen Fabrikgesetzes von 1877 eidgenössischer Fabrikinspektor. Er hat in seinen «Erinnerungen eines Siebzigjährigen» (Frauenfeld 1905) über seine Erfahrungen in der Fabrikinspektion berichtet.

Eine Sozialversicherung mit öffentlicher Hilfe existierte in dieser Zeit noch nicht. Der Arbeiter, der wegen Krankheit oder mangelnder Arbeitsgelegenheit ohne Verdienst war, hatte den Lohnausfall selber zu tragen, was meistens die Familie in grosse Not brachte, wo die Verbindung mit der Landwirtschaft oder mit dem grösseren Familienverband nicht mehr vorhanden war. Auch die Folgen von Arbeitsunfällen fielen zu Lasten des Arbeiters, bevor das Fabrikgesetz die Kausalhaftung des Unternehmers statuierte. Immerhin bestanden schon Krankenkassen auf Gegenseitigkeit und vereinzelt Fabrikkrankenkassen. Aber erst in den achtziger Jahren und später haben einige Kantone die Förderung der Krankenversicherung an die Hand genommen.

Die Beziehungen zwischen Unternehmern und Arbeitern hatten noch überwiegend patriarchalischen Charakter, besonders auf dem Lande und in der Fabrikindustrie. Kollektivvertragliche Abmachungen zwischen den beiden Partnern waren noch sehr selten, da es auch erst vereinzelt gewerkschaftliche Organisationen gab, und zwar nur in einigen Gewerben. Typisch ist die Einstellung eines Fabrikanten in Niederlenz, *J. C. Brunner*, der, wie aus seiner Schrift zu schliessen ist, ein wohlmeinender Arbeitgeber war: «Ein Unsinn ist es, wenn ganze Corporationen von Arbeitern mit Corporationen von Arbeitgebern unterhandeln und eine Taxe festsetzen wollen. Dann wäre es dem Arbeitgeber auch verboten, mehr als die Taxe zu zahlen und dem Trägen müsste er geben was dem Fleissigen¹.» Ebenfalls kennzeichnend ist, dass Böhmert unter dem Titel «Vertragsverhältnisse zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern» über die Fabrikordnungen orientiert, die einseitig vom Arbeitgeber erlassen und dann der Belegschaft zur Kenntnis gebracht wurden. Als Kuriosum erwähnt er, dass auf einer solchen Verordnung die Notiz stand: «Revidiert und genehmigt von sämtlichen Arbeitern der Fabrik im Januar 1872². Das war natürlich kein Kollektivvertrag.

Dennoch gab es vereinzelt kollektive Abmachungen. Im Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft wird als der erste Gesamtarbeitsvertrag derjenige der Typographen in St. Gallen aus dem Jahre 1861 aufgeführt. Doch es ist ein Tarif von 1857 erhalten, der zwischen den Meistern und den Arbeitern des Schreinergerwerbes im Kanton Genf abgeschlossen wurde³. Und wahrscheinlich sind schon früher solche Verträge zustande gekommen, über die jedoch nichts überliefert ist. Doch es waren einzelne Fälle im Handwerk mit regionaler Beschränkung. Die Gewerkschaftsbewegung steckte noch in den

¹ *J. C. Brunner*, Die Licht- und Schattenseiten der Industrie mit besonderer Berücksichtigung unserer schweizerischen Verhältnisse. Ein kleiner Beitrag zur Lösung der Arbeiterfrage, 2. Aufl., Aarau, 1870.

² *Böhmert*, a. a. O., II. Bd., S. 390.

³ *August Vuattolo*, Geschichte des schweizerischen Bau- und Holzarbeiterverbandes 1873–1953, Zürich 1953, S. 132.

Anfängen. In den sechziger Jahren wurden die ersten schweizerischen Arbeiterorganisationen gegründet, und 1873 fand ein allgemeiner schweizerischer Arbeitertag statt, der einen Katalog von sozialpolitischen Forderungen aufstellte, darunter die nach einem Normalarbeitstag von 10 Stunden¹. Wie gering der Einfluss der wirtschaftlichen und politischen Arbeiterorganisationen auf die Arbeiterschaft war, geht daraus hervor, dass in den Kantonen Zürich und St. Gallen Arbeiterschutzgesetze verworfen wurden und das eidgenössische Fabrikgesetz nur knapp Annahme fand, da ein grosser Teil der Arbeiter Nein stimmte aus Furcht vor einer Lohneinbusse.

In den Textilfabriken waren meist ungelernete oder angelernte Arbeiter und Arbeiterinnen tätig. Sie galten, abgesehen von den Bettlern, als unterste Schicht der Bevölkerung, schreibt doch Brunner: «Wer reich, wer auch nur wohlhabend ist, der geht nicht in die Fabrik ... Die Fabrik ist gar oft die letzte Zuflucht derjenigen, die überall Schiffbruch gelitten haben.» Und an anderer Stelle heisst es: «Es gab eine Zeit und sie besteht zum Theil noch, wo die Fabrik als ein Sündenfall und jeder Fabrikarbeiter für einen armen Tropf angesehen wurde, wo man jede Heirath mit einem Fabrikmädchen für ein Unglück, für eine Unehre, für eine mésalliance ansah. Auch das muss und wird sich ändern. Die Fabrikbevölkerung muss durchaus wieder in die gute Gesellschaft eingeführt werden, sie darf keine eigene Helotenkaste bleiben. Ein fleissiger Arbeiter ist kein Bettler und darf nicht mit Bettelleuten zusammengestellt werden².» Wenn es auch nicht ein Proletariat gab als Massenerscheinung wie in den englischen Industriebezirken, so gab es also doch Proletarier und eine sichtbare Klassenscheidung.

II. Vor dem Ersten Weltkrieg

Wenn wir fast ein halbes Jahrhundert überspringen, so bietet sich uns nach der Jahrhundertwende und kurz vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges ein wesentlich verändertes Bild. Die schweizerische Volkswirtschaft war erstarkt. Der Export war fast ununterbrochen im Steigen begriffen. Der Fremdenverkehr hatte einen Höhepunkt erreicht. Die wirtschaftliche Verflechtung mit dem Ausland war schon recht intensiv geworden. Allerdings gab es auch weniger günstige Symptome. Es gab zeitweise eine nicht unbeträchtliche Arbeitslosigkeit, wie aus den Meldungen der Arbeitsämter zu schliessen ist. Die Zahl der Stellensuchenden überstieg jene der offenen Stellen, im Jahre 1913 um 18 Prozent. Trotzdem waren in manchen Berufen zahlreiche ausländische Arbeiter

¹ *Friedrich Heeb*, Der schweizerische Gewerkschaftsbund 1880–1930, Bern 1930, S. 32 ff. — *Franz Berghoff-Ising*, Die sozialistische Arbeiterbewegung der Schweiz, Leipzig 1895, S. 109.

² *Brunner*, a. a. O., S. 27 und 91.

tätig, und die Gefahr der Überfremdung beschäftigte die Öffentlichkeit stark. Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung war auf 15 Prozent gestiegen. Ein anderer dunkler Punkt war die fortschreitende Teuerung, die zu Spannungen führte. Es kam wegen Lohn- und Arbeitszeitfragen zu einigen recht ernstesten Arbeitskonflikten.

Auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen und insbesondere der *staatlichen Sozialpolitik* waren bemerkenswerte Fortschritte zu verzeichnen. Der wichtigste Schritt war die Schaffung des eidgenössischen Fabrikgesetzes im Jahre 1877, nachdem 1874 mit dem Artikel 34 die erste sozialpolitische Kompetenz in die Bundesverfassung Eingang gefunden hatte. Es hatte das glarnerische Gesetz als Vorbild, das 1872 den 11-Stunden-Tag verwirklicht hatte, und brachte den 11-Stunden-Tag für Fabrikarbeiter als normale Höchstgrenze, an Samstagen und Vorabenden vor Feiertagen 10 Stunden, was praktisch die 65-Stunden-Woche bedeutete. Dem Verlangen nach Freigabe des Samstagnachmittags kam man 1905 ein wenig entgegen durch Beschränkung der Arbeitszeit an Samstagen auf 9 Stunden mit Schluss um 17 Uhr. In der Praxis waren diese Grenzen im Laufe der Jahrzehnte durch kollektive Abmachungen und in manchen Betrieben durch freiwillige Verkürzung unterschritten worden. Nach der Fabrikstatistik von 1911 wurde im Durchschnitt in der Industrie 10,2 Stunden täglich gearbeitet, in der Textilindustrie 10,4, im graphischen Gewerbe 9,5 Stunden. Von seiten der Gewerkschaften erfolgten Vorstösse für eine weitere Verkürzung. Es war auch eine gründliche Revision des Fabrikgesetzes in Angriff genommen worden, doch wurde die Inkraftsetzung durch den Kriegsausbruch hinausgeschoben.

Nachdem 1908 mit Artikel 34^{ter} der Bundesverfassung die verfassungsmässige Grundlage für eine Gewerbegesetzgebung gelegt war, setzten auch Bestrebungen ein auf Erlass eines Arbeiterschutzgesetzes für den Bereich von Gewerbe und Handel, da weniger als die Hälfte der Arbeitnehmer unter das Fabrikgesetz fielen. Die Realisierung dieses Begehrens lag aber noch in weiter Ferne. Es war daher Aufgabe der Kantone, diese Lücke auszufüllen. Das geschah indessen nur zögernd und in manchen Kantonen überhaupt nicht, da mit dem Erlass eines eidgenössischen Gesetzes gerechnet wurde. Die meisten Industriekantone begnügten sich mit Arbeiterinnenschutzgesetzen, so Basel-Stadt, St. Gallen, Zürich, Aargau, Bern. Der Kanton Glarus war wieder bahnbrechend vorangegangen, indem er schon 1892 für Arbeiter und Arbeiterinnen, die nicht unter dem Fabrikgesetz standen, die Arbeitszeit auf 11 Stunden im Tag beschränkte und das Zulassungsalter auf 14 Jahre festsetzte. Die Ausdehnung auf die erwachsenen männlichen Arbeitnehmer wurde entgegen dem Vorschlag des Landrates durch die Landsgemeinde vorgenommen, die auch in einigen anderen Fällen Vorlagen der Behörden zugunsten der Arbeiterschaft verbessert hat. In anderen Kantonen sind allgemeine Gewerbegesetze erst viel

später entstanden. Einzelne Kategorien von Arbeitnehmern haben ferner durch Spezialgesetze der Kantone Schutzbestimmungen erhalten. So enthalten die Gesetze über das Gastwirtschaftsgewerbe meistens Vorschriften über die Nachtruhe und über das Mindestalter für die Beschäftigung von weiblichen Angestellten. Ferner sind in manchen kantonalen Lehrlingsgesetzen ebenfalls Bestimmungen über die Arbeitszeit enthalten. Diese Gesetzgebung ist zum Teil vor, zum Teil auch nach dieser Epoche entstanden¹.

Inzwischen hatten auch die *Selbsthülfebestrebungen* der Arbeiterschaft an Ausdehnung gewonnen. Der schweizerische Gewerkschaftsbund, damals «Allgemeiner Gewerkschaftsbund» getauft, der 1880 gegründet worden war, umfasste nunmehr 20 Verbände mit annähernd 90 000 Mitgliedern. Auch die Unternehmer hatten sich in Verbänden zusammengeschlossen, um ihre Interessen zu wahren. Neben dem 1879 gegründeten Schweizerischen Gewerbeverband bildete sich 1908 der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen, nachdem in einigen Industrien besondere Arbeitgebervereinigungen entstanden waren. In zahlreichen Gewerben waren kollektive Arbeitsverträge in Kraft. Über deren Verbreitung ist im Kanton Zürich im Jahre 1908 vom statistischen Amt eine sehr verdienstvolle Erhebung – die erste dieser Art – durchgeführt worden, die über Art und Inhalt der Verträge eingehend Aufschluss gibt. In diesem Kanton wurden damals 294 Kollektivverträge ermittelt, die sich auf 1793 Betriebe und 11 150 Arbeiter erstreckten. Davon waren «29 zweiseitig-korporative Vereinbarungen und 265 blosse Firmentarife²». Die letzteren betrafen grösstenteils kleinere Firmen, während die von Gewerkschaften mit Arbeitgeberverbänden getroffenen Vereinbarungen für rund 8000 Arbeitnehmer Geltung hatten. Darunter befanden sich drei Landesverträge. Die Regelungen erstreckten sich fast durchwegs auf das Gewerbe, die eigentliche Industrie fehlte noch.

Aus dieser zürcherischen Statistik kann auf eine recht bedeutsame Verbreitung der kollektiven Arbeitsverträge geschlossen werden. Das gab Veranlassung, dieses Instrument bei der Legiferierung über das Arbeitsvertragsrecht ebenfalls zu regeln. Das geschah durch die Artikel 322/23 des Obligationenrechts von 1911. Sie umschreiben in der damaligen Fassung in lapidarer Kürze den Gesamtarbeitsvertrag als Vertrag von Arbeitgebern oder Arbeit-

¹ Eine Gesamtdarstellung der sozialpolitischen Gesetzgebung bis 1924 ist enthalten in dem vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement herausgegebenen Werk: Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz, 1925. Über die späteren Jahre orientiert die vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit in Verbindung mit dem Bundesamt für Sozialversicherung herausgegebene, jährlich erscheinende Sammlung der Erlasse auf dem Gebiete der Arbeitsgesetzgebung, der Sozialversicherung und der Sozialfürsorge «Schweizerische Sozialgesetzgebung».

² Der Arbeitstarifvertrag im Kanton Zürich, Statistische Mitteilungen betreffend den Kanton Zürich, Heft 100, 1909.

gebervereinigungen mit Arbeitern oder Arbeitervereinigungen über Dienstverhältnisse der beteiligten Arbeitgeber und Arbeiter; die ihm widersprechenden Bestimmungen von Einzeldienstverträgen sind nichtig, weshalb die schriftliche Form als Gültigkeitserfordernis vorgeschrieben ist¹. Es ist zwar interessant, dass das Fehlen einer gesetzlichen Regelung vorher die Ausbreitung der Kollektivverträge nicht gehindert hat. Entscheidend ist der Wille der Vertragsparteien, sich an die vertraglichen Abmachungen zu halten.

Erwähnt werden muss, dass natürlich auch die allgemeinen Bestimmungen über den Dienstvertrag (Artikel 319–362 OR) privatrechtliche Schutzbestimmungen für die Arbeitnehmer enthalten und von einiger sozialpolitischer Bedeutung sind.

Das grosse Vorbild in der *Sozialversicherung* bot Deutschland, das auf Betreiben Bismarcks in den achtziger Jahren die Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherung staatlich geregelt hatte. In der Schweiz dauerte es sehr lange, bis es zu einer Gesetzgebung kam, und die Geschichte unserer Sozialversicherung zeigt die Schwierigkeiten, die auch sozialpolitische Vorlagen in einer Referendumsdemokratie zu überwinden haben. Die dringendste Aufgabe war die Ablösung der unzulänglichen Unternehmerhaftpflicht durch eine Unfallversicherung. Der Verfassungsartikel 34^{bis}, der 1890 mit grossem Mehr angenommen wurde, hat die Grundlage für die Unfallversicherung und auch für die Regelung der Krankenversicherung geschaffen. Ein erster Gesetzesentwurf unterlag jedoch 1900 in der Volksabstimmung, da er auch für die Krankenversicherung ein Obligatorium vorsah. Das Gesetz von 1911, das lediglich die Kantone ermächtigt, die Versicherung obligatorisch zu erklären, und sich im übrigen auf die Suventionierung der Krankenkassen durch den Bund beschränkt, drang im Referendumskampf durch. In der Folge haben zahlreiche Kantone ein auf die weniger bemittelten Bevölkerungsschichten beschränktes Obligatorium eingeführt.

Die *Unfallversicherung* wurde mit allen Mitteln der staatlichen Mitwirkung ausgestattet: Obligatorium für alle Fabrikbetriebe und anderen Betriebe mit erheblicher Unfallgefahr, Kostendeckung für die Betriebsunfälle durch die Unternehmer, staatliche Anstalt und Beitragsleistung des Bundes an die Verwaltungskosten. Dieser Versicherungszweig hat sich gut bewährt, was darin zum Ausdruck kommt, dass, abgesehen von kleineren Revisionen, keine Umgestaltung nötig wurde. Die im Gesetz vorgesehene freiwillige Versicherung wurde nicht realisiert. Neben der allgemeinen Kranken- und Unfallversicherung ist in einem besonderen Gesetz die Versicherung der im *Militärdienst*

¹ Mit dem Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen von 1956 wurden die Bestimmungen über den GAV ergänzt und auf 7 Artikel erweitert; von einem Vertrag «mit Arbeitern» wurde nicht mehr gesprochen.

erkrankten oder verunfallten Personen geordnet worden. Die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung dagegen existierte vor dem Ersten Weltkrieg erst in Form von Postulaten.

Trotzdem der Arbeiterschutz noch recht mangelhaft ausgestaltet war, hatte sich die gesellschaftliche Stellung des Arbeiters sichtlich verbessert. Die patriarchalischen Verhältnisse waren in Rückbildung begriffen. Die Arbeiter werden selbstbewusst und fühlen sich nicht mehr als eine untergeordnete Klasse, besonders da, wo sie durch Kollektivverträge als gleichberechtigt mit den Arbeitgebern anerkannt wurden. Ihre Organisationen der Selbsthilfe, Gewerkschaften und Genossenschaften, sind zwar zahlenmässig noch schwach, doch haben sie bereits bewiesen, dass sie die Entwicklung zu beeinflussen vermögen. In den grösseren Städten hat sich ein Kampfgeist und Kampfwille herausgebildet, der zu harten Auseinandersetzungen mit Arbeitsniederlegung führte, und einzelne Gruppen betrachteten den Tarifvertrag nur als einen vorübergehenden «Waffenstillstand¹».

Der *Lebensstandard* hat in den dem Weltkrieg vorangehenden Jahrzehnten eine bedeutende Verbesserung erfahren. Das ist jedoch zahlenmässig nicht genau nachzuweisen. Eine zuverlässige Lohnstatistik aus dieser Zeit fehlt, und besonders schwierig ist es, die Entwicklung der Reallöhne zu ermitteln oder auch nur zu schätzen. *A. Hauser* hat Lohnangaben für verschiedene Perioden gemacht und die Preise von Nahrungsmitteln, Bekleidungsstücken und Wohnungen verglichen². Er unternahm auch den Versuch, die Veränderung der Kaufkraft festzustellen. Doch diese Zahlen sind allzu problematisch, um einen einigermaßen stichhaltigen Vergleich zu ermöglichen. Es sollte die gesamte Lebenshaltung in Betracht gezogen werden können, wie das durch die Führung von Haushaltrechnungen 1912 erstmals geschehen ist, was für die späteren Perioden eine wertvolle Basis liefert.

III. Nach der Wirtschaftskrise

Wenn wir ein Vierteljahrhundert überspringen bis zur Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg, so stellen wir fest, dass sich auf sozialem Gebiet verhältnismässig wenig geändert hat. Das hängt freilich in hohem Masse mit dem wirtschaftlichen Rückschlag zusammen, den die schwere Krise der dreissiger Jahre verursacht hat. Nach einem kurzen wirtschaftlichen Aufstieg, der auf die Kriegsjahre und einen ersten Kriseneinbruch folgte, geriet die Schweiz in den Bann der weltwirtschaftlichen Depression. Diese traf die Sektoren der Aussenwirt-

¹ *Ernst Wüthrich*, Die Arbeitsvertragspolitik der Gewerkschaften, Festschrift für Fritz Marbach, Bern 1962, S. 448.

² *Albert Hauser*, Schweizerische Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Erlenbach ZH 1961, S. 316 ff.

schaft besonders schwer. Der Export der Jahre 1932/6 betrug in gleichem Geldwert weniger als die Hälfte der Ausfuhr von 1913, und der gesamte Aussenhandel belief sich in jener Krisenperiode pro Kopf der Bevölkerung auf 590 Fr. gegen 1190 Fr. in gleicher Kaufkraft im Jahre 1913¹. Eine mehrere Jahre andauernde Massenarbeitslosigkeit hatte das soziale und politische Leben erschüttert. Kein Wunder, dass auch in diesen Bereichen ein Rückschlag eintrat.

Doch innerhalb dieser Zeitperiode sind derart verschiedene Tendenzen zu beobachten, dass sie nicht übergangen werden können. Die Kriegsjahre 1914/18 waren für grosse Teile des Volkes Zeiten der Not, da die rasch ansteigende Teuerung durch die Lohnerhöhungen bei weitem nicht ausgeglichen wurde und die Familien der an der Grenze stehenden Wehrmänner nur auf eine kümmerliche Notunterstützung angewiesen waren. Der wirtschaftliche und seelische Druck kam am Ende des Krieges in explosionsartigen Streikbewegungen zum Ausbruch. Das gab Anlass zur raschen Verwirklichung der in der Luft liegenden und im Ausland teilweise schon durchgesetzten Forderung nach Einführung des Achtsturentages. Die 48-Stunden-Woche fand zuerst in einigen Industriezweigen durch Kollektivvereinbarung Eingang und wurde 1919 im Fabrikgesetz als Normalarbeitswoche aufgenommen. Ein Jahr später wurde der Grundsatz durch das sogenannte Arbeitszeitgesetz auch für das Personal der Eisenbahnen und anderen Verkehrsanstalten in Abänderung einer schon bestehenden Sondergesetzgebung in einer diesen Betrieben angepassten Weise verwirklicht.

Auf internationalen Anstoss hin wurde 1922 das Bundesgesetz über die Beschäftigung von jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben erlassen, das das Verbot der Nacharbeit für Jugendliche und Frauen und das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung auf die nichtfabrikmässigen Gewerbebetriebe ausdehnte. Das ermöglichte die Ratifikation der entsprechenden Abkommen, die von der ersten Internationalen Arbeitskonferenz 1919 in Washington beschlossen worden waren.

Einige grundsätzliche Neuerungen waren im Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Ordnung des Arbeitsverhältnisses von 1919 enthalten, nämlich die Errichtung eines eidgenössischen Arbeitsamtes, die Bildung einer Kommission zur Begutachtung von Lohnfragen, die Ermächtigung zur Verbindlichkeitsklärung von Tarifverträgen und die Kompetenz zur Einsetzung von Lohnausschüssen zwecks Festsetzung von Mindestlöhnen in der Heimarbeit. Diese Massnahmen sollten helfen, die soziale Spannung in der Nachkriegszeit zu glätten. Doch die Vorlage wurde in der Volksabstimmung mit einem Zufallsmehr von rund 2000 Stimmen abgelehnt, da sie den einen zu weit und andern zu wenig weit ging. Die darin enthaltenen Vorschläge wurden später einzeln

¹ Hans Schaffner, Aussenhandel und Aussenhandelspolitik, Festschrift für Fritz Marbach, S. 176.

verwirklicht. Das Arbeitsamt, das nachher die Firma «Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit» annahm, wurde sofort geschaffen. Die Verbindlichkeitsklärung und die Lohnbegutachtungskommission wurden im Zweiten Weltkrieg und die Kompetenz zur Festsetzung von Mindestlöhnen im Heimarbeitengesetz von 1938 realisiert¹. Die Förderung der beruflichen Ausbildung, die eine Aufgabe der Kantone ist und durch die kantonalen Lehrlingsgesetze geregelt wird, wird durch den Bund vermittelt Subventionen unterstützt, die im Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung von 1930 die gesetzliche Grundlage erhielten; darin wurde für die Lehrlinge eine Mindestdauer der Ferien von einer Woche vorgeschrieben, die erste eidgenössische Ferienbestimmung für die Privatwirtschaft.

Die Gewerbegesetzgebung der Kantone hat in dieser Epoche nur wenig Ausbau erfahren. Die Erwartung des eidgenössischen Gesetzes für Gewerbe und Handel, aber auch die Wirtschaftskrise, erwiesen sich als grossen Hemmnisse. Erwähnung verdient, dass Basel-Stadt im Gesetz von 1920 auch für nicht-fabrikmässige Betriebe grundsätzlich die 48-Stunden-Woche einführte, allerdings mit vielen Ausnahmen. Ferner hat Wallis 1933 ein gewerbliches Arbeiterschutzgesetz geschaffen.

Hier ist es am Platze, auf die Rückwirkungen der Sozialpolitik auf die Wirtschaft und die Technik aufmerksam zu machen. Die 48-Stunden-Woche ist in den Jahren 1917 bis 1919 rasch eingeführt worden, was manche Betriebe und Industrien vor schwierige Probleme stellte. Die befürchtete Beeinträchtigung der Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt ist jedoch nicht eingetreten, da in anderen Industrieländern die Arbeitszeit ebenfalls reduziert wurde. Der Konjunkturrückschlag, der Ende 1920 begann, hatte andere Ursachen. Er veranlasste einen Vorstoss zugunsten einer vorübergehenden Verlängerung der Arbeitszeit im Fabrikgesetz, die jedoch in der Volksabstimmung abgelehnt wurde. Dagegen bildete die Verkürzung der Arbeitszeit einen wichtigen Ansporn zur Rationalisierung. Im Laufe der zwanziger Jahre kam es zu einer eigentlichen Rationalisierungswelle, die durch die 48-Stunden-Woche, wenn nicht ausgelöst, so doch wesentlich gefördert wurde.

Die Entwicklung der *Sozialversicherung* stand in der Zwischenkriegszeit nicht unter einem günstigen Stern. Zwar gelang es 1925, die verfassungsmässige Grundlage für die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung zur Annahme zu bringen, die aber gegenüber der Botschaft des Bundesrates von 1919 erheblich beschnitten worden war: Die Finanzierung war durch die Streichung der Erbschaftsbesteuerung verkürzt worden, was zur Verschiebung der Invalidenversicherung auf einen späteren Zeitpunkt zwang. Einen schweren Schlag erlitt der Gedanke der AHV 1931 durch die Verwerfung des Aus-

¹ *Walter Emil Buser, Das Bundesgesetz über die Ordnung des Arbeitsverhältnisses vom 27. Juni 1919, Diss. Bern 1962.*

führungsgesetzes. Die Ursachen dieses Volksentscheids dürften in der um sich greifenden Krise wie auch in den einheitlichen Beiträgen und den mageren Renten zu suchen sein.

Für einen anderen Zweig der Sozialversicherung wurde um die gleiche Zeit ein Anfang gemacht: für die *Arbeitslosenversicherung*. Pioniere dieser Versicherungsart waren die Gewerkschaften, die teilweise schon einige Jahrzehnte vorher solche Kassen eingerichtet hatten. Auch einige Gemeinden machten Experimente auf diesem Gebiet. Die Arbeitslosigkeit während und unmittelbar nach dem Krieg wurde durch Bund und Kantone mit Fürsorgebeiträgen neben Arbeitsbeschaffungsmassnahmen bekämpft. Die gemachten Erfahrungen führten aber dazu, die Selbsthilfebestrebungen zu unterstützen. Das Bundesgesetz von 1924 über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung war ein reines Subventionsgesetz nach dem sogenannten Genter System. Darnach wurden an private und öffentliche (kantonale und kommunale) Kassen unter bestimmten Bedingungen Beiträge gewährt, und zwar proportional zu den ausbezahlten Unterstützungen. In der lang anhaltenden Arbeitslosigkeit der dreissiger Jahre hat sich diese Art indessen nicht bewährt, da die Kassen, welche wegen ihrer berufsmässigen oder lokalen Beschränkung die grössten Risiken zu tragen hatten, die finanzielle Belastung nicht aushielten. Die in der folgenden Kriegszeit vorgenommene Revision durch Vollmachtenbeschluss, der 1951 in die Gesetzgebung übergeführt wurde, brachte als wesentliche Neuerungen eine Abstufung der Beiträge nach der Belastung der Kassen und die Bildung eines Ausgleichsfonds, in den alle Versicherten Beiträge zu entrichten haben.

Ein markanter Fortschritt ist trotz oder vielleicht sogar wegen der Krise im Sektor der *Gesamtarbeitsverträge* erzielt worden, nämlich der Abschluss einer Vereinbarung in der grössten schweizerischen Industrie. Die Unternehmungen der Grossindustrie haben sich lange geweigert, Kollektivverträge abzuschliessen, weil sie sich mit Rücksicht auf ihre Exportinteressen nicht langfristig binden wollten. Die politische Krise in Europa, die auch unsere Demokratie bedrohte, und andererseits auch die durch den Bundesrat nach der Abwertung des Schweizerfrankens vorgesehene Zwangsschiedsgerichtsbarkeit im Falle von Arbeitskonflikten halfen den Weg bahnen für eine freiwillige Vereinbarung der Sozialpartner in der Maschinen- und Metallindustrie, wobei die Initiative von der Gewerkschaft ausging¹. Es war zunächst kein Gesamtarbeitsvertrag im herkömmlichen Sinn, sondern ein Abkommen über eine schiedsgerichtliche Erledigung aller Streitfälle, die nicht durch gegenseitige Verständigung beigelegt werden können. Es hat deshalb die Bezeichnung «Friedensabkommen» erhalten. Doch im Laufe der Jahre ist in diesem Rahmen ein ganzes Netzwerk von Vereinbarungen über Zulagen aller Art, Feriengewährung, Arbeitszeit-

¹ E. Wüthrich, Die Arbeitsvertragspolitik der Gewerkschaften, Festgabe für Fritz Marbach, S. 450.

regelung usw. eingebaut worden. Dieser Vertrag zwischen dem Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverband und dem Zentralverband schweizerischer Maschinen- und Metallindustrieller ist zunächst versuchsweise auf zwei Jahre abgeschlossen und seither immer wieder um fünf Jahre verlängert worden. Kurz vorher kam in der Uhrenindustrie ein Gesamtarbeitsvertrag zustande, und einige Jahre später, in der Kriegszeit, folgten die chemische und die Textilindustrie mit einer kollektiven Regelung der Arbeitsverhältnisse.

Eine Statistik über den Anwendungsbereich dieser Verträge in der Ausführlichkeit wie in der zitierten Arbeit im Kanton Zürich ist auf schweizerischem Boden nicht publiziert worden. Doch das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit hat periodisch Erhebungen über die Kollektivverträge durchgeführt und einige Male auch die Zahl der beteiligten Firmen und Arbeitnehmer geschätzt. Im Jahre 1929 wurden 303 Gesamtarbeitsverträge ermittelt, denen 9388 Arbeitgeber und 64 786 Arbeitnehmer unterstellt waren¹. Zweiseitige korporative Verträge, an denen Gewerkschaften und eine Mehrzahl von Arbeitgebern beteiligt waren, wurden damals 163 gezählt mit 54384 beteiligten Arbeitnehmern. Dieser Art von Vereinbarungen kam somit eine weit grössere Bedeutung zu als den sogenannten Firmenverträgen. Im Jahre 1938, also nach der schweren Krise, hatte sich die Gesamtzahl der Verträge auf 417, die der zweiseitig korporativen Gesamtarbeitsverträge auf 244 erhöht; davon erstreckten sich 17 auf das ganze Land gegenüber 8 im Jahre 1929. Über die Zahl der beteiligten Arbeiter wurden keine Angaben gemacht. Man darf annehmen, dass durch das Friedensabkommen in der Maschinenindustrie der Bereich seitens der Arbeiter um 60 bis 70 000 ausgedehnt wurde. Das war freilich immer noch ein sehr bescheidener Teil aller Beschäftigten. Doch das Eis war gebrochen, der Kollektivvertrag wurde neben der Gesetzgebung ein massgebendes Instrument zur Regelung der Arbeitsbedingungen.

Zur Beurteilung der *Lebenshaltung* der Unselbständigerwerbenden liefern uns in dieser Zeit die Haushaltsrechnungen einen guten Massstab, dessen Aussagewert hinter der Statistik der Reallöhne kaum zurücksteht. Die erste Erhebung dieser Art wurde 1912 durch das von Herman Greulich geleitete schweizerische Arbeitersekretariat durchgeführt. Die amtlichen Erhebungen in den Jahren 1919/21 und 1936/37 hatten den Zweck, die Grundlagen für die Berechnung des Landesindex der Lebenshaltungskosten zu liefern. Nach dem «Engelschen Gesetz» steht der Anteil der Nahrungsausgaben in umgekehrtem Verhältnis zur Höhe des Reallohns. Wenn auch natürlich eine Reihe anderer Faktoren mit hineinspielen, kann doch ein Sinken des Nahrungsanteils als Zeichen einer Verbesserung des Lebensstandards bewertet werden. Von 44,1 Prozent im Jahre 1912 ist dieser Anteil der Nahrungsausgaben der Arbeiter 1919 auf 47,7 Prozent gestiegen (Kriegsteuerung) und dann auf 45 Prozent

¹ Die Volkswirtschaft 1952, S. 41.

(1921) und 33 Prozent (1936/37) gesunken. Eine analoge Entwicklung lässt sich für die Angestellten ablesen: Erhöhung von 36,5 (1912) auf 38,8 (1919) und hernach allmählicher Rückgang bis auf 25 Prozent (1936/37)¹. Eine Bestätigung dieser Veränderung der Lebenshaltung gibt uns die Veränderung der Ausgaben für kulturelle Zwecke. Als solche fassen wir die Ausgaben für Gesundheitspflege, Bildung und Erholung, Verkehr, Versicherungen zusammen. Ihr Anteil betrug bei den Arbeiterfamilien 1912 11,5 Prozent, sank 1919 auf 9,6, um nachher auf 20 Prozent (1936/37) anzusteigen, parallel bei den Angestellten 15,7 – 14,4 – 24 Prozent.

Die Krisenjahre verursachten den Arbeitslosen einen grossen Einkommensverlust, während die Beschäftigten infolge des Preisrückgangs, der die Senkung der Nominallohne übertraf, eine Verbesserung des Realeinkommens erfuhren.

Die sozialpolitische Lage am Vorabend des Zweiten Weltkrieges lässt sich folgendermassen charakterisieren: Das Vierteljahrhundert seit 1913 umfasste ein sehr wechselvolles Auf und Ab der Konjunktur mit einem Übergewicht von Depressionsjahren. Das hat die Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik gehemmt und grossen Teilen der Bevölkerung schwere Einkommenseinbussen gebracht. Doch hat der Gedanke der Kollektivverträge an Boden gewonnen, und es ist eine deutliche Verbesserung des Lebensstandards festzustellen, die in die Breite ging, als von 1936 an durch die Korrektur des Währungskurses die Konkurrenzfähigkeit der Exportindustrie wieder hergestellt war.

IV. Der Durchbruch zum Sozialstaat

Werner Sombart hat eine seiner Monographien über den modernen Kapitalismus den Zusammenhängen zwischen Krieg und kapitalistischer Wirtschaft gewidmet. Ebenso interessant ist der Einfluss der Kriegszeit auf die soziale Entwicklung und die Sozialpolitik, und zwar im Sinne eines Anstosses für die Realisierung sozialer Forderungen. In der Schweiz ist er deutlich feststellbar, aber auch für andere Länder lässt er sich nachweisen, man denke an den Beveridge-Plan in Grossbritannien. Der Erste Weltkrieg war Geburtshelfer für den Achtstundentag. In der Zeit des Zweiten Weltkrieges wurde mit der Lohnersatzordnung der Weg für die heutige AHV bereitet, und auch wichtige arbeitsrechtliche Neuerungen wie die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen sind in den Kriegsjahren ausprobiert und nachher kodifiziert worden. Man kann sich fragen, wie es möglich ist, dass in einer Periode, in der das reale Sozialprodukt zurückgeht und der Staat seine finanzielle Kraft auf die Landesverteidigung konzentrieren muss, die Entstehung sozialer Werke gefördert wird. Einerseits erzeugen die Einschränkungen des Konsums, die durch

¹ Haushaltungsrechnungen von Familien Unselbständigerwerbender 1936/37 und 182 1937/38, Die Volkswirtschaft, Sonderheft 42, 1942, S. 167.

die Mangellage erzwungen werden, einen Druck auf die wenig bemittelten Volksschichten, der zu Forderungen nach Bekämpfung der Notlage führt. Andererseits wird die Bevölkerung näher zusammengerückt, wenn sie vom Ausland abgeschlossen wird, und die gemeinsamen Gefahren und Bedrängnisse wie auch die gemeinsame Militärdienstpflicht in der Milizarmee wecken Gefühle der Solidarität und des Opferwillens. Diese Einstellung konnte zwar in den Kriegsjahren nicht einmal offen in Erscheinung treten, da die Referendumsdemokratie weitgehend durch das Vollmachtenregime des Bundesrates ersetzt war. Sie hat jedoch auch unmittelbar nach Kriegsende noch angehalten und den positiven Entscheid über das AHV-Gesetz und die Wirtschaftsartikel ermöglicht.

Schon die Krisenjahre und dann besonders die Kriegsverhältnisse hatten zu einer Reihe von Massnahmen gezwungen, die durch dringliche Bundesbeschlüsse oder durch Vollmachtenbeschlüsse in Kraft gesetzt wurden, die aber nicht verfassungskonform waren. Eine Revision der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung drängte sich auf. Schon 1939 war eine Verfassungsvorlage abstimmungsbereit; sie wurde dann zurückgezogen und einerseits durch Streichung der Verbindlicherklärung von Verbandsbeschlüssen eingeschränkt, andererseits durch Beifügung sozialpolitischer Kompetenzartikel erweitert. Es waren auch von zwei Seiten Volksbegehren eingereicht worden, die eine Wirtschafts- und Sozialreform anstrebten. Nach Verwerfung dieser Initiativen «Recht auf Arbeit» und «Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit» kam es am 6. Juli 1947 zum Entscheid über die von der Bundesversammlung in langen Beratungen ausgearbeiteten neuen *Wirtschaftsartikel* der Bundesverfassung. Gleichzeitig wurde über das Gesetz betreffend die Alters- und Hinterlassenenversicherung abgestimmt. Der heftige Kampf um diese zweite Vorlage bewirkte eine ausserordentlich hohe Stimmbeteiligung von 80 Prozent und deren Annahme mit einer Mehrheit von vier Fünfteln. Diese positive Einstellung der Stimmberechtigten riss auch die stark angefochtenen Wirtschaftsartikel mit, die im Alleingang wahrscheinlich unterlegen wären.

Der neue Verfassungsartikel 31^{bis} bezweckt in erster Linie den Schutz der Landwirtschaft und des Gewerbes durch wirtschaftspolitische Massnahmen, hat also eher mittelständischen Charakter. Er ermöglicht freilich auch sozialpolitische Massnahmen zugunsten dieser Kreise und solche allgemeiner Natur (Kartellgesetz, Kriegsvorsorge). Der einleitende Satz, wonach der Bund «die zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Massnahmen» trifft, war eine Konzession an die Arbeitnehmer, um diesen die Zustimmung zu erleichtern. Er inauguriert noch keine «Wohlfahrtspolitik», sondern ist mehr eine Deklamation. Die verfassungsmässigen Grundlagen für die Sozialpolitik sind einerseits in Art. 31^{quinquies} enthalten, der den Bund zu «Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit sowie zur

Arbeitsbeschaffung» ermächtigt, und insbesondere in Art. 34^{ter}, der die früheren sozialpolitischen Kompetenzen stark erweitert und spezifiziert. Der Arbeiterschutz wird auf alle Arbeitnehmer ausgedehnt. Verschiedene Aufgaben, die der Bund schon an die Hand genommen hatte, werden jetzt besonders aufgeführt: Allgemeinverbindlicherklärung, Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenversicherung, Erwerbersersatz bei Militärdienst. Mit den Wirtschaftsartikeln und den bisherigen Ausführungsgesetzen sowie der AHV ist der Charakter der gegenwärtigen und künftigen Sozialpolitik der Schweiz in entscheidender Weise bestimmt worden. Verfassungsrechtlich bedeuten sie eine Reform, praktisch jedoch vornehmlich eine Untermauerung einer schon vorher eingeschlagenen Politik durch die Verfassung.

Art. 31^{bis} hat den Erlass eines Landwirtschaftsgesetzes ermöglicht, das der vorher auf aussergewöhnlichen Erlassen basierenden Agrarpolitik ein gesetzliches Gewand gibt. Es sind darin auch einige sozialpolitische Bestimmungen eingefügt, nämlich die Pflicht der landwirtschaftlichen Betriebsinhaber, ihre Arbeitnehmer gegen Betriebsunfälle zu versichern, und die Verpflichtung der Kantone zum Erlass von Normalarbeitsverträgen für das landwirtschaftliche Dienstverhältnis, was einer Ausdehnung des Arbeiterschutzes auf die Landwirtschaft gleichkommt. In diesem Zusammenhang sind auch die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern zu erwähnen, die sich zwar auf den 1945 angenommenen Familienschutzartikel 34^{quintaquies} stützen. Eingeführt im Jahre 1952, sind sie ein Jahrzehnt später auf Kleinbauern des Flachlandes ausgedehnt worden. Hier liegt also eine Ausdehnung der Sozialversicherung auf Selbständigerwerbende vor.

Eine Neuerung der Kriegszeit ist die *Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen*. Unter bestimmten Voraussetzungen können Bestimmungen von Gesamtarbeitsverträgen durch den Kanton oder den Bund auch für die nichtorganisierten Betriebe der betreffenden Branche verbindlich erklärt werden. Diese Massnahme war schon lange vorher postuliert und auch in einigen Sonderfällen (Heimarbeit, Krisenmassnahmen) angewendet worden. Ihre Einführung in der Kriegszeit – 1941 zuerst durch dringlichen Bundesbeschluss, nachher mehrmals verlängert durch allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, 1956 durch Bundesgesetz – bezweckte in erster Linie, die Gewährung von Teuerungszulagen auch in Gewerbebranchen zu erleichtern, wo das wegen der schwachen Organisation auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sonst nicht möglich gewesen wäre. Dieses Instrument wird vornehmlich im Kleingewerbe angewendet. Ende 1962 erfassten die vom Bund ausgesprochenen Allgemeinverbindlicherklärungen 24 200 Arbeitgeber und 106 500 Arbeitnehmer und die kantonalen Beschlüsse 12 250 Arbeitgeber und 40 600 Arbeitnehmer. Auf einen Betrieb entfielen somit im Durchschnitt nur 4 Arbeitnehmer. Von den Arbeitgebern waren 71 bzw. 79 Prozent Verbandsmitglieder,

von den Arbeitnehmern gehörten nur 42 Prozent einer Gewerkschaft an¹. Der Wirkungsbereich ist nicht sehr gross, doch die volkswirtschaftliche Ausstrahlung geht wahrscheinlich darüber hinaus. Nach Nydegger wirkt die Allgemeinverbindlicherklärung vereinheitlichend; ihre Bedeutung ist im Konjunkturrückgang grösser, da sie dann bremsend wirkt und die Nivellierung ausgeprägter ist als im Aufschwung².

Im Sektor *Arbeiterschutz* im engeren Sinne war das Problem der Arbeitszeit während geraumer Zeit in den Hintergrund getreten, während die Feriengewährung aktuell wurde. Da durch die Ferienbestimmungen in Gesamtarbeitsverträgen nur ein Teil der Arbeitnehmer in den Genuss bezahlter Ferientage kam, erhob sich das Begehren nach staatlichen Vorschriften. Vereinzelte waren solche schon erlassen worden, erstmals im bernischen Arbeiterrinnenschutzgesetz von 1908 (6 bis 12 Tage je nach Dienstalter), ferner im Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung (für Lehrlinge 6 Tage), in allen kantonalen Lehrlingsgesetzen (meist 12 oder 18 Tage), auch in einigen Spezialgesetzen und für das öffentliche Personal. Basel-Stadt hatte 1931 mit einem speziellen Feriengesetz für Nichtfabrikarbeiter, nachher ausgedehnt auf Fabrikbetriebe, den Reigen eröffnet, und 11 weitere Kantone folgten, allerdings grösstenteils erst in den letzten anderthalb Jahrzehnten; in einigen Kantonen ist die Ferienregelung im gewerblichen Arbeitsgesetz enthalten. Dadurch entstand ein Konflikt zwischen vertraglicher und gesetzlicher Regelung auf diesem Gebiet. Er wurde teilweise so gelöst, dass im Gesetz eine Mindestzahl von Ferientagen vorgeschrieben ist, während eine weitere Ausgestaltung dem Kollektivvertrag überlassen bleibt, oder es wird eine gleichwertige Ordnung im Vertrag als Alternative zum Gesetz anerkannt.

Nach Verwirklichung der 48-Stunden-Woche machte die Ausdehnung der Freizeit durch Feriengewährung rasche Fortschritte. Vor dem Ersten Weltkrieg hatten nach der Fabrikstatistik nur 8 Prozent der Arbeiter ein Anrecht auf bezahlte Ferien. Dieser Prozentsatz stieg 1926 auf 42, 1937 auf 66 und im Jahre 1944 auf 82 Prozent. Die Betriebszählung von 1955 gibt ein umfassenderes Bild, da alle nichtlandwirtschaftlichen Betriebe erfasst wurden. Damals kamen 94 Prozent der Arbeiter und 97 Prozent der Angestellten in den Genuss von Ferien, und heute dürften praktisch alle Arbeitnehmer einen Ferienanspruch haben. Auch die Dauer der Ferien ist schrittweise verbessert worden, besonders durch die Kollektivverträge.

Der Gedanke des allgemeinen Arbeiterschutzes verbunden mit Arbeitszeitbeschränkungen in den nicht dem Fabrikgesetz unterstellten Betrieben hat

¹ Bericht des schweizerischen Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1962, S. 334.

² Alfred Nydegger, Die wirtschaftliche Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen in der Schweiz, 1956.

wenig Fortschritte gemacht gegenüber der Vorkriegszeit. Nur vereinzelt sind neue kantonale Gesetze geschaffen worden (Waadt, Tessin), und es sind einige ältere Gesetze revidiert und namentlich hinsichtlich der Arbeitszeit den neueren Auffassungen angepasst worden, wie im Kanton Glarus. Aber in der Mehrzahl der Kantone und gerade in den wichtigsten Industriekantonen sind noch die alten Arbeiterinnenschutzgesetze in Kraft mit Arbeitszeitbestimmungen, die in der Praxis längst überholt sind. Das hat in der Hochkonjunktur keine schlimmen Auswirkungen. Dennoch ist dieser Zustand unbefriedigend, weil gerade die Fälle, für die eine gesetzliche Beschränkung und Kontrolle notwendig wären, eine solche entbehren müssen. Die Bemühungen konzentrieren sich daher auf den Erlass eines eidgenössischen Arbeitsgesetzes.

Der erste Vorentwurf zu einem eidgenössischen Gesetz über die Arbeit in Handel und Gewerbe erschien 1935. Doch die Diskussionen darüber, ob ein detailliertes Gesetz zu erlassen sei oder ein Rahmengesetz, das dem GAV möglichst viel Spielraum lässt, ferner ob ein Gewerbegesetz *neben* dem Fabrikgesetz erlassen oder ob dieses mit jenem zu einem allgemeinen Gesetz über die Arbeit zu vereinen sei, nahmen viel Zeit in Anspruch. Unterdessen wurde die Arbeitszeitfrage wieder aktuell. Im Ausland wie auch in der schweizerischen Industrie hat sich die *Fünftageweche* mit freiem Samstag in den letzten Jahren rasch verbreitet. Nach der Betriebszählung 1955 kam sie erst für 16 Prozent der Arbeiter und 10 Prozent der Angestellten zur Anwendung. Im Herbst 1962 (Fabrikzählung) waren 689 435 Arbeiter oder 92 Prozent im Genuss der Fünftageweche; davon arbeiteten 85 Prozent jede Woche nur fünf Tage. Das ging natürlich Hand in Hand mit einer Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit unter 48 Stunden. Die Forderung nach der 44-Stunden-Woche wurde immer dringender gestellt. Sie ist in einzelnen Branchen auch schon verwirklicht. Ein Volksbegehren auf Einführung der 44-Stunden-Woche in Fabriken wurde 1958 von Volk und Ständen verworfen. Auch die Gewerkschaften hatten zum Teil dagegen Stellung genommen, da der Vorschlag zu rudimentär war und der Lohnausgleich nicht gesichert schien. Gewerkschaftsbund und Angestelltenverbände haben hierauf eine zweite Initiative mit dem nämlichen Ziel eingereicht, was die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs beschleunigte.

Am 30. September 1960 erschien die Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (*Arbeitsgesetz*). Die parlamentarische Beratung hat sich aber verzögert, so dass die Vorlage im Zeitpunkt des Abschlusses dieser Arbeit noch nicht verabschiedet ist. Das neue Gesetz bringt eine Ausdehnung des eidgenössischen Arbeiterschutzes prinzipiell auf alle Betriebe, ausgenommen jene, die einer Spezialgesetzgebung des Bundes unterstehen, ferner die öffentlichen Verwaltungen, die Landwirtschaft und die Fischerei. Die Vorschriften sind mit Rücksicht auf die gewerblichen Kleinbetriebe weniger detailliert als im Fabrikgesetz, so dass der Ver-

ordnung grössere Bedeutung zukommt. Die beiden stark umstrittenen Bestimmungen sind die Regelung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit und die Feriengewährung. Nach dem Entwurf des Bundesrates soll die Arbeitszeit für industrielle Betriebe, für Büropersonal und Angestellte auf 46 Stunden begrenzt sein. Der Nationalrat hat auf 45 Stunden reduziert, doch der Ständerat hielt am bundesrätlichen Vorschlag fest. Für die übrigen Arbeitnehmer einigte man sich auf die 50-Stunden-Woche. Die Mindestdauer der Ferien wird auf zwei Wochen festgesetzt, doch kann durch Gesamtarbeitsvertrag eine andere Regelung getroffen werden, die jedoch gleichwertig sein muss. Im Entwurf war vorgesehen, dass die kantonalen Ferienbestimmungen aufgehoben werden; doch nach dem Beschluss des Parlaments wird den Kantonen die Kompetenz eingeräumt, die Mindestdauer der Ferien bis auf drei Wochen auszudehnen. Mit dem Inkrafttreten des Arbeitsgesetzes können fünf Bundesgesetze und zahlreiche kantonale Gesetze aufgehoben werden. Damit kann die «Rechtszersplitterung», von der *Schweingruber* schreibt¹, wenigstens teilweise behoben werden.

Das Gesicht der schweizerischen Sozialpolitik ist in neuerer Zeit vor allem bedeutsam geändert worden durch den Ausbau der *Sozialversicherung*. Der Durchbruch ist durch die neue Einstellung, welche die Kriegszeit geschaffen hat, zustande gekommen, hauptsächlich durch die Lohn- und Verdienstersatzordnung². Der Gedanke der Solidarität mit den Wehrmännern und ihren Familien wurde durch eine Abgabe von 4 Prozent von allen Erwerbseinkommen ohne Beschränkung nach oben in die Tat umgesetzt, wobei die Arbeitgeber die Hälfte des Beitrags der Unselbständigerwerbenden zu übernehmen hatten; dazu kamen Beiträge von Bund und Kantonen. Aus diesen Mitteln wurden allen Wehrmännern Unterstützungen ausgerichtet, die nach der Familiengrösse und im Verhältnis zum Einkommen, jedoch nach oben degressiv, abgestuft wurden. Durch Bundesgesetz von 1951, revidiert 1959, ist die *Erwerbversatzordnung* zu einer dauernden Institution gemacht worden. Die Finanzierung erfolgt durch eine Abgabe von 0,4 Prozent vom Erwerbseinkommen ohne öffentliche Beiträge.

Das gleiche System der Beitragszahlung (mit 4 Prozent vom Erwerbseinkommen ohne Begrenzung) und der Leistungen wurde im Gesetz von 1946 über die *Alters- und Hinterlassenenversicherung* übernommen. Die Beiträge der öffentlichen Hand – Bund zwei Drittel, Kantone ein Drittel – wurden zeitlich gestaffelt, da die volle Belastung erst nach einigen Jahrzehnten eintritt; sie waren in Millionen Franken festgelegt, was zur Folge hatte, dass sie im Verhältnis zu den prozentualen Beiträgen der Versicherten sanken bis auf weniger als

¹ *Edwin Schweingruber*, Das Arbeitsrecht der Schweiz, Zürich 1951, S.27.

² Über die Entstehung der Lohn- und Verdienstersatzordnung habe ich mich in der Festschrift für Fritz Marbach, S. 410, ausführlich geäußert.

20 Prozent der Gesamteinnahmen. Nach der Revision von 1963 müssen die öffentlichen Beiträge mindestens ein Fünftel und ab 1985 mindestens ein Viertel der Ausgaben betragen, wobei der Anteil des Bundes auf drei Viertel erhöht wird.

Für die AHV gilt das allgemeine Obligatorium, ein Grundsatz, der durch den englischen Beveridge-Plan verbreitet worden ist, der bei uns jedoch schon in der Lohn- und Verdienstersatzordnung zur Anwendung kam. Die Versicherung wird durch eine staatliche Anstalt durchgeführt, die aber auch Ausgleichskassen privater Verbände zur Mitwirkung heranzieht. Bedeutsam ist die Abstufung der Leistungen nach sozialen Gesichtspunkten, und in dieser Hinsicht unterscheidet sich die AHV von den ausländischen Systemen. Zwar kennt auch die Altersversicherung der USA eine Degression der Renten nach der Höhe der Einkommen, doch weniger ausgeprägt als in der Schweiz. Das AHV-Gesetz ist seit dem Inkrafttreten schon sechsmal abgeändert worden, und zwar jedesmal im Sinne einer Verbesserung der Leistungen. Das wurde ermöglicht durch die Erhöhung der Einnahmen aus den prozentualen Prämien, während die Renten in Franken festgesetzt sind. Die Rentenverbesserung ist daher im wesentlichen eine Anpassung an die Teuerung und die gestiegenen Realeinkommen. Wir vergleichen die einfache Vollrente von 1948 mit derjenigen nach der 5. und 6. Revision:

Durchschnittliches Jahreseinkommen in Franken	Einfache Vollrente					
	1948	in Franken		in Prozenten des Einkommens		
		1961	1964	1948	1961	1964
2 500	900	1 080	1 500	36	43	60
5 000	1 300	1 550	1 800	26	31	36
7 500	1 500	1 950	2 200	20	26	29
10 000	1 500	2 150	2 600	15	21	26
15 000	1 500	2 400	3 000	10	16	20
17 500	1 500	2 400	3 200	9	14	18

Die Ehepaarsrente beträgt 160 Prozent, die Witwenrente 80 Prozent der einfachen Rente. Das Charakteristikum der schweizerischen AHV ist einerseits die stark ausgeprägte soziale Abstufung. Der Versicherte mit 15 000 Fr. Einkommen zahlt das Sechsfache an Beiträgen, verglichen mit dem Einkommen von 2500 Fr., erhält aber nur eine doppelt so hohe Rente. Darin kommt der Solidaritätsgedanke und das Prinzip der Redistribution zum Ausdruck. Andererseits sind die Leistungen so bescheiden, dass sie zur Existenzsicherung nicht ausreichen. Massgebend für die Höhe der Renten ist das Einkommen, von dem seit dem Eintritt in die Versicherung Prämien entrichtet wurden. Infolgedessen macht die Rente in Prozent des zuletzt bezogenen Einkommens bedeutend weniger aus, als die Tabelle angibt. Das wird jedoch durch die neueste Revision korrigiert, indem die vor 1965 bezahlten Beiträge um ein Drittel aufgewertet werden. Dennoch müssen diese Renten ergänzt werden, um auch

nur den notwendigsten Lebensbedarf befriedigen zu können. Für die Arbeitnehmer mit betrieblichen Pensionskassen ist diese Frage gelöst. Mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer und auch manche Selbständigerwerbende sind nicht in dieser Lage. Ein ansehnlicher Teil hat in der Hochkonjunktur noch zusätzlich Arbeitsverdienst. Für die übrigen, soweit sie nicht aus privaten Mitteln über ein ausreichendes Auskommen verfügen, sind Zusatzleistungen in Aussicht genommen, die von den Kantonen mit Bundeshilfe ausgerichtet werden, auf die bei Unterschreitung einer bestimmten Einkommensgrenze ein Anspruch besteht. Dadurch wird freilich der Grundsatz der Versicherung durchbrochen. Es wäre aber ausserordentlich schwierig, aus der Vielgestaltigkeit der öffentlichen und privaten Versicherungseinrichtungen ein einheitliches System der Sozialversicherung aufzubauen. Infolge der grossen Verzögerung in der Schaffung der AHV haben die betrieblichen Versicherungen ein so grosses Feld beackert, dass es ihnen nicht mehr weggenommen werden kann.

Die *Invalidenversicherung* ist im Jahre 1959 in Anlehnung an die AHV verwirklicht worden. Sie weist ebenfalls die vier Merkmale der Sozialversicherung auf: allgemeines Obligatorium, Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber, Beitrag des Staates und staatliche Organisation. Die öffentliche Hand übernimmt hier die Hälfte der Kosten, die Prämien wurden auf 0,4 Prozent des Erwerbseinkommens festgesetzt. Die Leistungen bestehen in Massnahmen zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben und in Renten; die Vollrenten entsprechen jenen der AHV.

Die *Familienzulagen*, meist in Form von Kinderzulagen ausgerichtet, gehören eigentlich in den Bereich der Lohnpolitik und nicht zur Sozialversicherung, da sie nicht einen Lohnausfall ersetzen, sondern dem Grundsatz des Bedarfslohnes Rechnung tragen, wenn die Belastung des Haushalts durch Kindersegen vergrössert wird. Ihre Ausrichtung geschieht aber ganz nach dem System der Sozialversicherung durch Ausgleichskassen, die allerdings in der Regel allein durch Arbeitgeberbeiträge finanziert werden. Die Kinderzulagen haben ihren Ursprung in Zeiten starker Teuerung. In der Schweiz haben sie im Zweiten Weltkrieg eine starke Verbreitung gefunden. Die gesetzliche Regelung begann in der Westschweiz. Der Kanton Waadt erliess 1943 als erster ein Gesetz über die Ausrichtung von Kinderzulagen. Seither sind ihm fast sämtliche Kantone gefolgt. Die meisten Erlasse beschränken sich auf Arbeitnehmer. Einige sehen auch Kinderzulagen für Selbständigerwerbende vor, andere Kantone haben sie auf Berg- und Kleinbauern des Flachlandes ausgedehnt, wobei auch Haushaltzulagen ausgerichtet werden. Die Gesetze schreiben die Mindesthöhe der Zulagen, die Errichtung von Ausgleichskassen sowie die Beitragspflicht der Arbeitgeber vor. Ein eidgenössisches Gesetz über Familienzulagen ist bisher nur für den Bereich der Landwirtschaft zustande gekommen, obwohl der sogenannte Familienschutzartikel 34^{quinquies} der Bundesverfassung

den Bund ausdrücklich zur Gesetzgebung auf diesem Gebiet ermächtigt. Auch die in diesem Artikel erwähnte Mutterschaftsversicherung ist nicht verwirklicht worden.

In der sozial aufgeschlossenen Zeit der Kriegsjahre wurde in Kreisen der Westschweiz der Gedanke der «*Communauté du Travail*» im Sinne eines engeren Zusammengehens von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bzw. von deren Verbänden stark diskutiert. Unter diesem Einfluss ist in Artikel 54^{ter} der Bundesverfassung unter den Gebieten, die der Kompetenz des Bundes unterstehen, auch «das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, insbesondere die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruflicher Angelegenheiten» aufgeführt. In der graphischen Industrie wird eine solche Zusammenarbeit seit langem praktiziert in Form einer Berufsgemeinschaft, die in paritätischem Zusammenwirken in Fragen der beruflichen Ausbildung, der Arbeitsvermittlung, der Sozialversicherung, aber auch der Preisgestaltung besteht. Darin wurde früher von beiden Seiten der Organisationszwang eingehalten, was heute nicht mehr erlaubt ist (Art. 322^{bis} des Obligationenrechts). Doch über diese Berufszweige hinaus ist es nur vereinzelt zu einer engeren Zusammenarbeit gekommen. Auf jeden Fall ist der Wunsch nach gesetzlichen Vorschriften auf diesem Gebiet weder auf Seiten der Unternehmer noch der Arbeiterschaft vorhanden. Die Verbände wollen ihre Autonomie nicht beschränken lassen. Typisch ist die ablehnende Haltung gegenüber einer staatlichen Zwangsschlichtung, die mehrmals gegenüber Vorschlägen der Behörden eingenommen wurde.

Auch Bestrebungen nach einem gesetzlich garantierten *Mitspracherecht* der Arbeiter in den Betrieben und Unternehmungen, etwa in Form von Betriebsräten oder einer Vertretung in den Verwaltungsräten nach Art des Mitbestimmungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, sind nur vereinzelt aufgetreten¹. Im Arbeitsprogramm des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes wird im Abschnitt «Mitspracherecht» nur von der kollektiven Regelung der Arbeitsbedingungen und vom Anspruch auf Information über die Lage der Unternehmung gesprochen.

Die Partner im Arbeitsverhältnis begnügen sich mit dem Instrument des Gesamtarbeitsvertrags, das im Laufe der Jahrzehnte eine Bedeutung erlangt hat, die kaum überschätzt werden kann. Das gilt einmal in bezug auf den Geltungsbereich. Über die Zahl der Gesamtarbeitsverträge werden vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit jährlich Mitteilungen gemacht. Ende 1962 wurden 1575 solche Verträge gezählt. Doch diese Zahl besagt wenig, da die meisten sich nur auf eine oder einige wenige Firmen erstrecken.

¹ *Max Weber*, Das Mitsprache- und Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer, Gedankenbuch zu Ehren von Arthur Steiner, herausgegeben vom Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverband, Bern 1959, S. 29.

Massgebend ist die Zahl der Betriebe und vor allem der Arbeitnehmer, die den Verträgen unterstellt sind. Die letzte Ermittlung dieser Art wurde im Jahre 1951 vorgenommen. Die Ergebnisse werden mit denen von 1929 verglichen¹:

	Zahl der GAV		erfasste Arbeitgeber	erfasste Arbeitnehmer	
	1929	1951	1951	1929	1951
Hausverträge	6	67	67	822	8 493
einseitig korporative Verträge.	134	738	1 117	9 580	79 844
zweiseitig korporative Verträge	163	562	121 109	54 384	801 317
	303	1 367	122 293	64 786	889 654
abzüglich Mehrfachzählungen			19 627		114 951
	303	1 367	102 666	64 786	774 703

Man kann sich die Änderung im Arbeitsverhältnis kaum eindrücklicher vor Augen halten als mit der Ausdehnung der kollektiven Arbeitsverträge innert wenig mehr als zwei Jahrzehnten auf das Zwölfwache der Arbeiterzahl. Heute dürfte die Zahl der erfassten Arbeitnehmer eine Million übersteigen. Es werden schätzungsweise mehr als drei Viertel der privaten Arbeiterschaft (ohne Beamte und Angestellte) kollektiv geregelte Arbeitsverhältnisse haben. Aber auch der Inhalt dieser Verträge ist immer mehr ausgebaut worden. Er betrifft nicht mehr bloss Lohn und Arbeitszeit, sondern in den meisten Fällen auch Ferien, Kinderzulagen, Lohnzahlung im Krankheitsfall, Versicherungskassen usw. Es ist schwer, die staatliche Sozialpolitik mit der auf den Organisationen der Selbsthilfe beruhenden privaten Regelung der Arbeitsbedingungen zu vergleichen. Doch man geht nicht fehl, wenn man die zweite Art quantitativ als mindestens gleichbedeutend wertet. Sie beschäftigt sich mehr mit Detailfragen, während die staatliche Gesetzgebung den Rahmen dazu setzt.

In diesem Zusammenhang ist es von Interesse festzustellen, dass die Zahl der Arbeitskonflikte in der Nachkriegszeit ausserordentlich gering war, ausgenommen die ersten beiden Jahre 1946/47. Aber auch diese stechen günstig hervor bei einem Vergleich mit der Zeit nach dem ersten Weltkrieg, als die Zahl der Konflikte und der Beteiligten ein Mehrfaches betrug. Die ruhigere Atmosphäre ist vor allem dem Umstand zu verdanken, dass es durch die strenge Rationierung und eine sukzessive Anpassung der Löhne an die Teuerung, nicht zuletzt mit Hilfe der Lohnbegutachtungskommission gelungen war, der sozialen Not wirkungsvoller zu begegnen als ein Vierteljahrhundert vorher².

Der grosse soziale Fortschritt ist aber nicht nur im sozialpolitischen Ausbau, sondern noch mehr in der Verbesserung der ökonomischen Lage der Arbeitnehmer und des ganzen Volkes zu erkennen. Über die Entwicklung der Reallohne lassen sich keine exakten Vergleiche anstellen, da keine absolut ver-

¹ Die Volkswirtschaft, 1952, S. 40 ff.

² Max Weber, Sozialpolitik, Festschrift für Fritz Marbach, S. 412 ff.

gleichbaren Zahlenreihen vorliegen und die Verkürzung der Arbeitszeit, deren Ausmass auch nicht genau feststeht, zu berücksichtigen ist. Man greift indessen kaum daneben, wenn man annimmt, dass sich der Reallohn im letzten halben Jahrhundert 1913 bis 1962 ungefähr verdoppelt hat. Für die gelernten Arbeiter dürfte das ziemlich genau zutreffen; für die ungelerten ist die Verbesserung noch grösser, da sich die Differenz zwischen den beiden Kategorien prozentual verringert hat.

Wir können aber die Hebung des Lebensstandards jedenfalls in der Tendenz wenn auch nicht im Grössenausmass, gut aus den Veränderungen der Konsumgewohnheiten ablesen. Auf Grund der Haushaltrechnungen konnte nach stehende Verbrauchsstruktur ermittelt werden:

Ausgaben für	1912	1936/7	1961
Nahrungsmittel	441	329	276
Bekleidung	117	89	100
Miete	103	178	114
Kulturaufwand*	115	203	306
übrige	224	201	204
	1000	1000	1000

* Gesundheitspflege, Bildung und Erholung, Verkehr, Versicherungen.

Die Zunahme des Ausgabenanteils für kulturelle Zwecke auf nahezu das Dreifache und die Senkung des Nahrungsanteils um mehr als einen Dritteil zeugen von einem bemerkenswerten kulturellen Aufstieg. Freilich ist nicht zu übersehen, dass diese Haushaltrechnungen von Vertretern einer gehobener Schicht der Arbeiter geführt werden. Das ändert aber an den Relationen wenig.

Diese Wandlung der ökonomischen Lage hat auch den ganzen äusseren Habitus sowie die soziale Einstellung und die Geistesverfassung der Unselbständigerwerbenden geändert. An der Kleidung wird man am Sonntag kaum mehr Unterschiede feststellen können zwischen Arbeitern oder Angestellten und Selbständigerwerbenden und liberalen Berufen. Vor den neuen Fabriken werden Parkplätze erstellt, die nicht mehr nur Direktoren und Prokuristen dienen, sondern auf denen auch Wagen oder doch Motorräder von Arbeitern zu finden sind. Der Arbeiter fühlt sich auch längst nicht mehr als Proletarier. Er ist es auch nicht mehr, seitdem er in der Sozialversicherung einen Rückhalt hat und Mitbesitzer von Sozialversicherungsvermögen ist. Sogar die Bezeichnung « Arbeiter » wird von manchen abgelehnt. Sie wollen sich nicht mehr zur Arbeiterklasse zählen, weil sie der (irrtümlichen) Meinung sind, diese sei unter dem sogenannten Mittelstand einzureihen.

Ein massgebender deutscher Gewerkschaftsführer, *Georg Leber*, der erste Vorsitzende der Industriegewerkschaft Bau, Steine, Erde, hat sich unlängst folgendermassen geäussert: «Während seinerzeit die Arbeiter gesellschaftlich

missachtet waren, ist heute ein Arbeitnehmer von Angehörigen anderer Schichten nicht mehr zu unterscheiden. Es gibt kaum noch Einrichtungen, die ihm verschlossen bleiben. Während der Arbeiter vor hundert Jahren am Rande des Existenzminimums lebte, hat der Arbeitnehmer von heute das Existenzminimum weit überschritten. Während damals die Abhängigkeit des Arbeiters vom Unternehmer und seine Besitzlosigkeit eine ausserordentliche Unsicherheit in sein Leben trugen, sind heute nicht wenige Arbeiter zu persönlichem Eigentum gekommen.»

Schlussbemerkung

Wenn wir heute zurückblicken auf den Weg, der seit einem Jahrhundert zurückgelegt worden ist, so sind einerseits *schweizerische Besonderheiten* zu erwähnen. Die plebiszitäre Demokratie, die dem Bürger den letzten Entscheid über die Gesetzgebung vorbehält, hat mehrmals zum Scheitern von Vorlagen geführt, was namentlich die Entwicklung der Sozialversicherung stark gehemmt hat (Krankenversicherung, AHV und InV). Dazu kamen die Schwierigkeiten, die der föderalistische Charakter der Eidgenossenschaft zur Folge hatte. Der «Rechtswirrwarr», der durch die Konkurrenz von Kantonen und Bund auf dem Gebiet des öffentlichen Arbeitsrechts entstanden ist, konnte bis heute nicht beseitigt werden. Auch in einigen Bereichen der Sozialversicherung hat der Bund den Kantonen Kompetenzen überlassen, was einer Vereinheitlichung im Wege steht (Kranken-, Arbeitslosenversicherung). Eine Eigenart unseres Landes ist auch die Ausdehnung der betrieblichen Sozialpolitik, namentlich in Form der Versicherungseinrichtungen. Sie hängt zusammen mit der späten Verwirklichung der eidgenössischen Altersversicherung. Das hat den Nachteil zur Folge, dass für die Arbeitnehmer in kleinen und mittleren Unternehmungen kein ausreichender Versicherungsschutz möglich ist und man sich jetzt mit einer Fürsorge behelfen muss. Die föderative Art der Versicherungseinrichtungen hat aber auch einen Vorteil, indem den Institutionen der Selbsthilfe und der paritätischen Zusammenarbeit ein grösseres Feld der Betätigung offensteht.

Andererseits trägt die Sozialpolitik der Schweiz aber auch viele Züge, die mit den Entwicklungstendenzen in anderen Ländern *übereinstimmen*. Zu nennen ist in erster Linie die Ausweitung der Sozialpolitik von der Arbeiterfrage, die das grosse Anliegen des «Vereins für Sozialpolitik» gewesen ist, auf alle Arbeitnehmer und schliesslich auch auf die Selbständigerwerbenden und die Ausdehnung des Schutzes und der kollektiven Versicherungshilfe auf beinahe alle Gefahren, die den Menschen im Erwerbsleben und auch ausserhalb davon treffen können. Die separate Behandlung nach Klassen ist auf wichtigen Gebieten durch den allgemeinen Versicherungsgedanken verdrängt worden. Ferner ist die soziale Entwicklung auch bei uns nicht geradlinig, sondern stossweise vor sich gegangen – eine Erscheinung, die im gesellschaftlichen Leben überall

zu beobachten ist –, weil die Konjunktur sowie politische Ereignisse, insbesondere der Krieg, auf das soziale Geschehen massgeblich einwirken, sowohl durch Rückschläge als auch durch Impulse.

Eine ausgeprägte soziale Schichtung ist kaum mehr zu beobachten, jedenfalls hat sie keinen bleibenden Charakter. Auch in der Schweiz treffen verschiedene der von *E. Liefmann-Keil* gemachten Feststellungen zu, wie die, dass eine Konzentration auf die Schichten der mittleren Einkommen erfolgt ist: «Die Armen sind gegenwärtig eine relativ kleine, sich immer wieder ändernde, äusserst heterogene Gruppe¹.» Dagegen hat sich trotz der Hebung der unteren Schichten deren Abstand von der Spitzengruppe der Einkommen eher vergrössert, wie aus der Steuerstatistik hervorgeht.

Der Einfluss der sozialen Wandlung auf die Wirtschaft müsste besonders untersucht werden. Dabei würde es sich zeigen, dass die hohe wirtschaftliche Wachstumsrate seit dem Krieg Hand in Hand ging mit der Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Die steigende Produktivität ermöglichte höhere Realinkommen, und diese haben den Konsum stimuliert und dadurch zu weiteren Investitionen angeregt. Auch der erweiterten Freizeit kommt eine ähnliche Bedeutung zu. Zahlreiche Konsumgüter könnten nicht im heutigen Umfange abgesetzt werden, wenn nicht die verlängerten Ferien und die Fünftageweche die Möglichkeit bieten würden, sie zu verwenden. Auf diese Weise hat die soziale Entwicklung neue Märkte geschaffen.

Schliesslich kann die Frage aufgeworfen werden, ob sich in diesen hundert Jahren nicht das *Wirtschaftssystem* geändert habe, ob der Kapitalismus nicht durch ein nichtkapitalistisches, ein soziales Wirtschaftssystem abgelöst wurde, ein System zwischen Kapitalismus und Sozialismus, dessen Bezeichnung noch geprägt werden muss. Doch eine Erörterung dieser Frage würde voraussetzen, dass vorerst die Begriffe des Wirtschaftssystems und des Kapitalismus umschrieben würden, was über den Rahmen dieser Aufgabe hinausgeht. Es sei indessen verwiesen auf das neueste Werk von *Eduard Heimann*, das sich mit diesen Problemen befasst. Nach seiner Meinung ist der Kapitalismus durch die Sozialpolitik reformiert und dadurch gerettet worden: «Er wurde weniger kapitalistisch, aber erreichte dadurch, dass etwas Kapitalismus übrig blieb und die Gesellschaft gerettet war. Der Kapitalismus reformierte sich lediglich, um nicht zugrunde zu gehen, aber jedenfalls reformierte er sich².» Man kann die Begründung und die Bezeichnung so oder anders geben, Tatsache ist jedenfalls, dass die Struktur und das Gesicht der Wirtschaft und der ganzen Gesellschaft durch die Massnahmen der Sozialpolitik, seien sie durch den Staat oder die Organisationen der Selbsthilfe getroffen worden, völlig verändert worden sind.

¹ *Elisabeth Liefmann-Keil*, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961, S. 405.

194 ² *Eduard Heimann*, *Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme*, Tübingen 1963, S. 150.