

# ENTSTEHUNG UND ENTWICKLUNG DES SOZIALSTAATS

Thomas Meier

Wer im Kanton Luzern wohnt und verunfallt oder krank wird und deswegen einen Arzt aufsucht oder gar hospitalisiert wird, hat vorgängig keine Sicherheit zu hinterlegen, muss die damit verbundenen Kosten nicht vollumfänglich aus dem eigenen Portemonnaie bezahlen, und die krankheits- oder unfallbedingte Absenz vom Arbeitsplatz wirkt sich nicht negativ auf den am Monatsende überwiesenen Lohn aus. Ist eine Person von Geburt an oder durch Unfall nicht in der Lage, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, so hat sie Anspruch auf eine Invalidenrente. Wenn eine erwerbstätige Frau ein Kind bekommt, werden ihr immerhin 80 Prozent ihres bisherigen Lohns während dreier Monate weiterbezahlt, auch darf ihr wegen ihrer Mutterschaft die Stelle nicht gekündigt werden. Wer Kinder hat oder betreut, bekommt eine Kinder- oder Familienzulage. Stirbt ein Elternteil, wird dem überlebenden Partner eine Witwer- beziehungsweise Witwenrente ausgerichtet, und wenn unmündige Kinder vorhanden sind, erhalten diese eine Waisenrente. Wer von seinem Einkommen her nicht in der Lage ist, die hohen Prämien für die obligatorische Krankenversicherung zu bezahlen oder für die Ausbildung seiner Kinder aufzukommen, hat Anspruch auf eine Prämienverbilligung oder die Ausrichtung von Stipendien. Wer schliesslich als Mann über 65 Jahre und als Frau über 64 Jahre alt geworden ist, bezieht eine Altersrente – und, war er oder sie berufstätig, zusätzlich eine Pension. Wer trotz allem seinen Lebensunterhalt nicht bestreiten kann, hat Anspruch auf Ergänzungs- oder Fürsorgeleistungen.

Das alles – und noch einiges mehr – gehört zu den Errungenschaften des Sozial- oder Wohlfahrtsstaats oder zu dem, was man auch soziale Sicherheit nennt. Vor den Gefahren, bei Unfall, Krankheit, Alter, Invalidität, Tod, Arbeitslosigkeit oder Mutterschaft in Armut abzusinken, schützen verschiedene Sozialversicherungen. Ihre Ausgestaltung zog sich fast über ein Jahrhundert hin, wodurch die Schweiz gegenüber anderen westlichen Ländern lange Zeit hinterhinkte.<sup>1</sup> Der Sozialstaat gewährleistet überdies den Zugang zu staatlichen Bildungsangeboten, und er stellt mannigfaltige Infrastrukturen und Dienstleistungen vor allem in den Bereichen Gesundheit und Betreuung bereit. Darüber hinaus ergreift er Schutzmassnahmen etwa im Arbeits- oder Mietrecht und bietet eine ganze Palette von Dienstleistungen und Infrastrukturen in den Bereichen Verkehr, Freizeit und Kultur an. Nach wie vor gibt es schliesslich Fürsorgeleistungen im Bedarfsfall als traditionelle, nunmehr sozusagen letztes Auffangnetz.

## DIE ETAPPENWEISE EINFÜHRUNG UND ENTWICKLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGEN

Ein Hauptpfeiler des Sozialstaats besteht in den Sozialversicherungen, deren Ausbau in der Schweiz besonders lange dauerte. Das erklärt sich auch damit, dass zwischen einem entsprechenden Verfassungsartikel und dessen Umsetzung in die Praxis mittels eines Gesetzes oft Jahrzehnte lagen.<sup>2</sup> | TAB. 1

### Versicherungen gegen die Risiken Krankheit und Unfall

Nachdem 1900 das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz in der Volksabstimmung in allen Kantonen mit Ausnahme von Glarus gescheitert war, nahm eine stark abgeschwächte Vorlage 1912 die Hürde der Volksabstimmung und trat 1914 (Krankenversicherungsgesetz) beziehungsweise 1918 (Unfallversicherungsgesetz) in Kraft. Luzern gehörte zu den befürwortenden Kantonen und nahm das Gesetz mit 15 950 gegen 4129 Stimmen an.<sup>3</sup> Bereits am 21. April 1915 trat das kantonale Einführungsgesetz in Kraft. Die plötzliche Eile hatte einen Grund: die beiden Krankenkassen der Stadt Luzern und von Kriens drängten auf eine gesetzliche Grundlage, um in den Genuss von Bundessubventionen zu kommen.<sup>4</sup>

So kam es, dass die Krankenkassen von Kriens und Luzern «die ersten und einzigen öffentlichen und obligatorischen Gemeindekrankenkassen der Schweiz» waren, die der Bund bis Ende 1915 anerkannt hatte.<sup>5</sup> Zwar hatte der Kanton darauf verzichtet, selbst ein Obligatorium einzuführen, diese Kompetenz aber ausdrücklich den Gemeinden übertragen. Bis 1920 entstanden weitere obligatorische Kassen in Emmen, Meggen, Beromünster, Weggis und Greppen, 1921 kam jene von Eschenbach hinzu.<sup>6</sup> Die Zahl der Mitglieder anerkannter Kassen (einschliesslich jener ausserkantonalen Kassen) verdreifachte sich von 1915 bis 1921 fast auf 30 700.<sup>7</sup> | GRAFIK 1

Tatsächlich waren damals im Kanton Luzern aber weit mehr Personen gegen Krankheit versichert. Schon 1907, also lange vor der Einführung des Krankenversicherungsgesetzes, hatte es nicht weniger als 67 Krankenkassen gegeben, denen rund 14 000 Versicherte meist auf freiwilliger Basis angehörten. Viele verschwanden bald wieder, neue, darunter die erwähnten obligatorischen Gemeindekassen, kamen hinzu. 1921 wurden im Kanton 40 Krankenkassen unterschiedlichen Zuschnitts gezählt. Im Folgenden nahm ihre Anzahl ab: 1943 waren es noch 37, 1966 nur mehr 28 und 1989 10.<sup>8</sup>

TAB. 1 EINFÜHRUNG DER SOZIALVERSICHERUNGEN, 1890–2009

Problem	Verfassungsgrundlage	Gesetz		
		Annahme durch das Volk	Inkrafttreten	
Krankheit (KVG)	1890	1912	1914	seit 1996 Obligatorium
Unfall (UVG)	1890	1912	1918	seit 1984 Obligatorium
Militärversicherung (MVG)	1890		1902	
Alter, Hinterlassene (AHV)	1925	1947	1948	div. Revisionen
Invalidität (IV)	1925	1959	1960	div. Revisionen
Ergänzungsleistungen			1966	div. Revisionen
Erwerbsersatzordnung (EO)	1947		1939	durch den Bundesrat per Vollmachtenregime 1939, Gesetz 1952
Mutterschaft	1945	2004	2005	
Familienzulagen	1945	2006	2009	
Arbeitslosigkeit (ALV)	1947	1951	1952	seit 1983 Obligatorium
Pensionskasse (BVG)	1972		1985	

Zwar wurden mit Ausnahme der beruflichen Altersvorsorge die Verfassungsgrundlagen für die Sozialversicherungen vor 1950 geschaffen. Die entsprechenden Gesetze scheiterten aber – teils mehrmals – in Referendumsabstimmungen, weshalb es Jahrzehnte dauerte, bis die Sozialwerke verwirklicht wurden.

Quellen: Levy, Gesellschaftsstruktur; Sozialversicherungsstatistik 2010, 10.

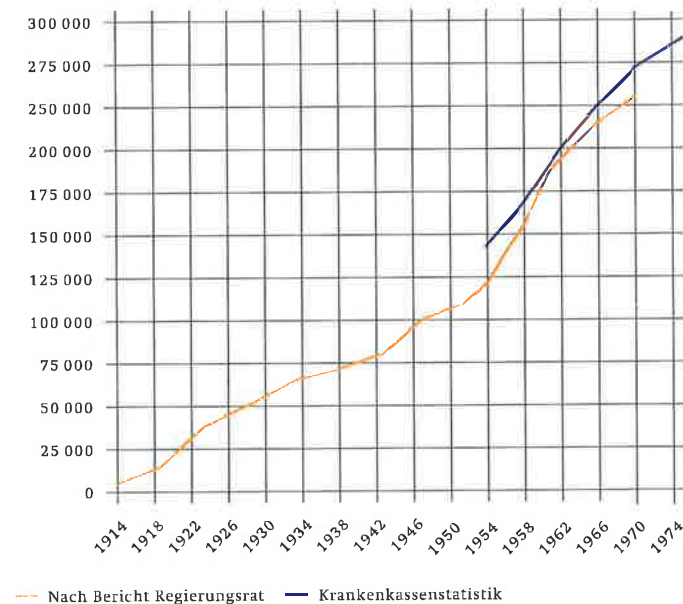
Die Krankenkassenmitgliedschaften nahmen im Verlauf des 20. Jahrhunderts kontinuierlich zu, und 1970 waren rund 90 Prozent der Luzerner Bevölkerung krankenversichert, 1992 sogar 99 Prozent.<sup>9</sup> Lange bevor 1996 auf Bundesebene das Krankenpflegeversicherungsbundgesetz eingeführt wurde, waren also die meisten im Kanton Luzern wohnhaften Personen einer Krankenkasse angeschlossen.

#### *Der lange Weg zur obligatorischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)*

Zwar war bereits 1925 die (bis 1972 gültige) Verfassungsgrundlage für eine obligatorische AHV geschaffen worden, doch schaffte die Gesetzesvorlage die Hürde der Volksabstimmung erst im zweiten Anlauf 1947. | <sup>ABB. 1</sup> Der Kanton Luzern stimmte dem AHV-Gesetz mit 31 678 Ja- gegen 18 059 Neinstimmen eher verhalten zu. Lediglich 64 Prozent der Luzerner gegenüber 80 Prozent schweizweit stimmten zu; der Kanton Obwalden verwarf die Vorlage sogar.<sup>10</sup> Und Luzern gehörte trotz entsprechenden Initiativen auch nicht zu den Kantonen, die schon vor der Einführung der AHV eine selbständige Altersfürsorge oder wenigstens einen Fonds für eine künftige eidgenössische Versicherung eingerichtet hatten.<sup>11</sup>

Der Regierungsrat war schon 1907 aufgefordert worden, die Frage einer Altersversicherung zu prüfen, und 1912 beschloss der Grosse Rat, eine ähnliche Motion für «unpräjudizierlich erheblich zu erklären». Konkrete Resultate blieben aber aus, sodass 1916 im Grossen Rat ein weiterer Vorstoss lanciert wurde. Das Anliegen war breit abgestützt, wie die Eingabe des Verbands luzernerischer Krankenkassen im Dezember desselben Jahres an die Regierung zeigt.<sup>12</sup> Brisant ist, dass dieses Gesuch im Beisein von Regierungsrat Sigrist und Stadtrat Ducloux verabschiedet worden war. Obschon es sich bloss um die Intervention eines Ver-

GRAFIK 1 MITGLIEDER DER LUZERNER KRANKENKASSEN, 1914–1975



Die Grafik zeigt das beträchtliche Wachstum der Mitgliederzahlen von Luzerner Krankenkassen während des 20. Jahrhunderts. Die Zahlen der Krankenkassenstatistik des Bundes ab 1954 umfassen auch die Mitglieder von ausserkantonalen Kassen und sind entsprechend grösser.

Quellen: Statistik Krankenkassenversicherung, Bericht des Regierungsrats/Staatsverwaltungsbericht 1914–1970/71; Daten fehlen für die Jahre 1938–1947, 1951, 1957, 1959, 1961, 1963, 1965, 1967 und 1969 sowie seit 1970 vollständig; für 1943 vgl. Emmenegger, Armenarzt- und Krankenkassenwesen, 77.

bands handelte, entfaltete der Regierungsrat eine grosse Aktivität. Er wandte sich an die Kantone, unter denen er eine Vernehmlassung durchführte, von weiteren Schritten dann aber absah. Auch eine erneute Motion 1918 zeitigte keine Folgen.<sup>13</sup>

Am 11. April 1919 wurde mit 8568 Unterschriften von der Linken eine Volksinitiative für eine kantonale Alters- und Invalidenversicherung eingereicht. Präsident des Initiativkomitees war der bekannte sozialdemokratische Anwalt, Grossrat und Versicherungsgerichtspräsident Josef Albisser, der in dieser Angelegenheit schon mehrmals aktiv geworden war.<sup>14</sup> Der Regierungsrat argumentierte, er sei nicht grundsätzlich gegen eine solche Versicherung, doch fehlten die finanziellen Mittel. Überdies habe der Bundesrat am 21. Januar 1919 in seiner Botschaft zur Einführung einer Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung das betreffende Gesetzgebungsrecht beansprucht. In seinem Gegenvorschlag räumte die Regierung in der Botschaft zur Initiative mit einer Kann-Formulierung bloss die Möglichkeit ein, eine entsprechende Versicherung einzuführen. In der Volksabstimmung vom 6. März 1921 wurden sowohl die Initiative (mit 12 610 Nein- gegen bloss 687 Jastimmen) als auch der Gegenvorschlag (mit 7193 zu 6033 Stimmen) verworfen.<sup>15</sup>

Die regierungsrätliche Argumentation, der Bund bereite eine landesweite Lösung für eine Altersversicherung vor, war nicht aus der Luft gegriffen. Allerdings kam die nationale Vorlage erst 1925 vor das Volk, und diese wurde in Luzern mit 14 921 Ja- gegen 8977 Neinstimmen vergleichsweise deutlich angenommen, wobei die Ämter Sursee und Entlebuch die Vorlage ablehnten. Das betreffende Bundesgesetz scheiterte dann aber in der Referendumsabstimmung von 1931 und wurde auch von den Luzerner Stimmbürgern bachab geschickt, im Entlebuch sogar mit über 94 Prozent der Stimmen.<sup>16</sup>

Zwischenzeitlich waren zwei weitere Motionen im Grossen Rat zur Schaffung eines Fonds für die AHV von 1924 und 1928 zurückgezogen worden oder folgenlos geblieben. Eine 1939 eingereichte Volksinitiative, welche die Einführung der AHV allein, mit dem Bund oder anderen Kantonen verlangte, war offenbar ebenfalls zurückgezogen worden.<sup>17</sup> In den Kriegsjahren häuften sich parlamentarische Vorstösse aus den verschiedenen politischen Lagern, von konservativer Seite besonders im Sinn einer Einbettung der Altersvorsorge in eine umfassende Familienförderung.<sup>18</sup> 1942 wurde von einem Komitee «Für die Familie» sogar eine entsprechende eidgenössische Volksinitiative eingereicht, mit der die AHV-Initiative sowie die Pläne des Bunds torpediert werden sollten, und bezeichnenderweise waren dafür im Kanton Luzern mit rund 25 000 die meisten Unterschriften gesammelt worden.<sup>19</sup> Die Initiative wurde jedoch zugunsten des Gegenvorschlags von Bundesrat und Parlament zurückgezogen, mit dem der Familienschutz verfassungsmässig verankert wurde und der am 25. November 1945 mit über drei Vierteln der Stimmen auch angenommen werden sollte. Inter-

#### DIE ÖFFENTLICHE KRANKENKASSE DER STADT LUZERN (ÖKK)

Nicht alle Krankenkassen machten die allgemeine Mitgliederentwicklung mit. Namentlich jene mit sogenannten schlechten Risiken – und dazu gehörten vor allem die obligatorischen Gemeindekassen – verzeichneten ab den 1970er-Jahren einen Mitgliederschwund. Ein Beispiel dafür ist die Öffentliche Krankenkasse der Stadt Luzern (ÖKK), die aus der Allgemeinen Arbeiterkrankenkasse der Einwohnergemeinde Luzern hervorgegangen war. Sie war in den 1920er-Jahren sprunghaft gewachsen und hatte schon 1934 über 20 000 Mitglieder. Nach dem Höhepunkt 1947 wurden die «guten Risiken», also vor allem Junge, von der privaten Konkurrenz, die günstigere

Konditionen offerieren konnte, an- und abgeworben, und als ab 1975 die alten Mitglieder der ÖKK buchstäblich wegstarben, nahm die Mitgliederzahl dramatisch ab und fiel auf unter 15 000. Erst 1989 konnte dieser Abwärtstrend gestoppt werden, und ab den 1990er-Jahren zeigte die Mitgliederkurve nicht zuletzt infolge einer Werbekampagne im Rahmen des Verbands Öffentlicher Krankenkassen wieder nach oben. 2002 erreichte sie schliesslich erstmals in der Geschichte der Kasse die 40 000er-Marke – eine stattliche Zahl für eine rein lokale Krankenkasse. (Trüb, Institut, 178–181.)

essanterweise gehörte Luzern mit bloss 69,4 Prozent Jastimmen zu den Kantonen mit vergleichsweise geringer Zustimmung.<sup>20</sup>

Die Koppelung von Altersversicherung und Familienausgleich, die auch eine Motion von 1943 für eine Standesinitiative vorgesehen hatte,<sup>21</sup> tauchte in Stellungnahmen der Luzerner Regierung zu den nationalen Volks- und Standesinitiativen für eine AHV<sup>22</sup> sowie auf eine Umfrage des Bunds 1944 wieder auf. Der Regierungsrat vertrat «grundsätzlich die Auffassung, dass die beste Grundlage für eine wirksame und solide Hilfe für das Alter eine grosszügige Familienpolitik» sei,<sup>23</sup> und konsequent wandte er sich in Übereinstimmung mit der Konservativen Volkspartei gegen den «zentralistisch-etatistischen Charakter» der von der Expertenkommission vorgelegten AHV-Lösung.<sup>24</sup> Die dominante Luzerner Partei wie die Regierung standen dem breit abgestützten AHV-Konzept des Bunds also eher ablehnend oder zumindest skeptisch gegenüber. Diese Reserviertheit schlug sich denn auch in einem relativ hohen Luzerner Neinstimmenanteil bei der Abstimmung über die AHV-Vorlage von 1947 nieder.

Das AHV-Gesetz erlebte in der Folge zahlreiche Revisionen, mit denen unter anderem die Renten erhöht wurden. Mit der 10. AHV-Revision von 1994 wurde das sogenannte Splitting-Verfahren eingeführt, wonach anstelle der Ehepaarrente zwei Einzelrenten ausbezahlt werden. Eine einzelne Splitting-Rente beträgt allerdings auch noch 2012 nur zwei Drittel einer gewöhnlichen Einzelrente.<sup>25</sup>

#### NUTZEN UND KOSTEN: DIE AUSWIRKUNGEN DER SOZIALVERSICHERUNGEN IM KANTON LUZERN

In den Genuss von Sozialversicherungen kommt, wer durch bestimmte Lebensumstände seinen Lebensunterhalt nur eingeschränkt oder gar nicht bestreiten kann. Dazu zählen (plötzlich eintretende) Ereignisse wie Krankheit, Unfall oder Arbeitslosigkeit, aber auch Invalidität oder Alter. Der Begriff «Versicherung» verweist einerseits darauf, dass ein Anspruch auf Leistungen besteht, wenn ein bestimmter Ereignisfall eintritt, andererseits darauf, dass diese mit Vorleistungen ver-



ABB. 1 | Mit Flugblättern zum Gesetz über die AHV wandte sich 1925 nicht nur ein schweizerisches, sondern auch ein aus der Sozialdemokratischen Partei, Gewerkschaften sowie Arbeiter-Kultur- und Sportorganisationen bestehendes Komitee an die Stimmbürger.

bunden sind. Wer nun diese Vorleistungen und in welchem Umfang zu erbringen hat, ist bei den schweizerischen Sozialversicherungen unterschiedlich geregelt.

*Prämien und Subventionen: Die Versicherungen gegen Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit*

Schon beim ersten Sozialversicherungswerk der Schweiz setzten sich verschiedene Finanzierungssysteme durch. Während die Unfallversicherung hauptsächlich durch Arbeitgeberbeiträge finanziert wurde,<sup>26</sup> wurden bei der Krankenversicherung Prämien von den Versicherten sowie je nach Versicherungstyp auch von Arbeitgebern und der öffentlichen Hand erhoben. Die Militärversicherung von 1902 wiederum war eigentlich gar keine Versicherung, da der Bund ohne irgendwelche Vorleistung die Haftung bei Unfällen oder Krankheit im Militärdienst vollumfänglich übernahm.<sup>27</sup>

Das Krankenversicherungsgesetz von 1912 war ein «reines Subventions- und Aufsichtsgesetz»<sup>28</sup> und beschränkte die Rolle des Kantons, sofern dieser keine eigene Kasse gründen wollte, letztlich auf die Festsetzung des Tarifs der ärztlichen Leistungen und Arzneien der anerkannten Kassen sowie die Genehmigung der Verträge zwischen den Tarifpartnern. Schon 1915 hiess der Kanton Luzern die Vereinbarungen der Ärztegesellschaft mit acht Krankenkassen unterschiedlichen Zuschnitts gut.<sup>29</sup> Der Bund übernahm bis zu einem Drittel der Kosten, die Gemeinden oder Kantone an bedürftige Mitglieder obligatorischer Kassen zahlten. Im Kanton Luzern hafteten die Gemeinden für Defizite obligatorischer Gemeindekassen. In Emmen etwa, wo die Prämien der 1919 gegründeten obligatorischen Krankenkasse anfangs sehr gering waren und kein Selbstbehalt erhoben wurde, geriet die Kasse rasch in die roten Zahlen, sodass ihr die Gemeinde, wie im Gesetz vorgesehen, finanziell beispringen musste. 1928 wurden dann die Prämien erhöht, 1932 wurde eine Krankenscheingebühr eingeführt und 1937 schliesslich eine 10-Prozent-Beteiligung an den Krankenkosten erhoben, wie dies vom Bund neu vorgeschrieben war.<sup>30</sup> Der Staat gewährte aber Gemeinden, welche die Prämien bedürftiger Mitglieder ganz oder teilweise übernahmen, Beiträge bis zu drei Vierteln dieser Leistungen.<sup>31</sup>

Seit den 1920er-Jahren sind die Subventionen des Kantons Luzern an Krankenkassen überliefert – wenn auch nicht lückenlos. Vor allem ab der Mitte der 1960er-Jahre nahmen die staatlichen Unterstützungsleistungen rasant zu und verdreifachten sich innerhalb eines Jahrzehnts auf 1,35 Millionen Franken.<sup>32</sup> GRAFIK 2 Das Regime der Subventionierung von Krankenkassen durch Bund, Kanton und Gemeinden dauerte bis 1996, als mit der Einführung des Krankenpflegeversicherungsobligatoriums zu einem System der individuellen Prämienverbilligung übergegangen wurde. Staat und Gemeinden hatten sich weiterhin an den Kosten zu beteiligen. Subventioniert wurden nun aber nicht mehr die Kassen, sondern die Haushalte, die sich die Prämien nicht leisten konnten. Gemäss aktuellem Stand des luzernischen Prämienverbilligungsgesetzes vom 24. Januar 1995 werden die «Beiträge des Kantons [...] zu 50 Prozent von den Gemeinden getragen».<sup>33</sup>

Seither kamen Zehntausende von Luzerner Haushalten in den Genuss von Prämienverbilligungen, 2007 waren es über 75 000.<sup>34</sup> Damit werden jährlich fast 150 Millionen Franken umverteilt, wobei der Bund 86,1 Millionen Franken, Kanton und Gemeinden je 31,6 Millionen Franken beisteuern.<sup>35</sup>

Das Krankenversicherungsgesetz von 1996 sah vor, dass der Bund gleich viel an Prämienverbilligungen leisten sollte wie die Kantone. In der Folge schöpfte aber Luzern – wie andere Kantone auch – den vom Bund festgelegten Betrag aus Spargründen nicht voll aus, um das eigene Budget zu schonen. 2001 beispielsweise beanspruchte der Kanton nur etwas mehr als die Hälfte der budgetierten Bundesbeiträge von 90 Millionen Franken. Der Kanton verhinderte damit die Entlastung der Haushalte im vorgesehenen Umfang.<sup>36</sup> Angesichts stetig steigen-

Leistungen und in welchem Umfang Sozialversicherungen unterschiedli-  
sicherungen gegen Krankheit, Unfall

der Prämien wurde diese restriktive Politik zunehmend als stossend empfunden. Mit dem neuen Finanzausgleich von 2008 ist es nun nicht mehr möglich, dass die Kantone die vom Bund festgesetzten Prämienverbilligungen unterlaufen.<sup>37</sup> Dennoch – die Hauptlast der Krankenversicherung wurde stets von den Versicherten selbst getragen, und zwar mit Prämien, die unabhängig vom Einkommen erhoben wurden. Schon die extreme Kostensteigerung in der Zwischenkriegszeit war so den Versicherten überbürdet worden, und sie hatten letztlich auch die ab den 1960er-Jahren im Gesundheitsbereich einsetzende «Kostenexplosion» zu verkraften.<sup>38</sup> Übernommen wurden die steigenden Kosten zunächst von den öffentlichen Haushalten, bis das Gesetz von 1996 die Grundversicherung im Krankheitsfall neu regelte. Die prognostizierten Kosten werden seither durch jährliche Anpassungen beziehungsweise Erhöhungen der Prämien aufgefangen, die sich im Kanton Luzern von 1998 bis 2011 fast verdreifachten, aber immer noch unter dem Landesmittel liegen. Die damit finanzierten Leistungen der Versicherer betragen 2008 ohne die Kostenbeteiligung durch die Versicherten (Selbstbehalt, Franchise) fast 777 Millionen Franken.<sup>39</sup>

Die Gründe für die anhaltende, massive Kostensteigerung sind sehr unterschiedlich und je nach Standpunkt umstritten. Am häufigsten genannt werden der medizinische Fortschritt, die «Überalterung» der Gesellschaft sowie die Medikamentenpreise.

Wie Krankheit gehörte Arbeitslosigkeit zu den Risiken, die unberechenbar waren und existenzbedrohend sein konnten. 1917 wurde ein Fonds für Arbeitslosenfürsorge eingerichtet, und Gewerkschaften kannten schon vorher eigentliche Versicherungen, wofür sie vom Kanton unterstützt wurden.<sup>40</sup> Die kurze, aber heftige Krise zu Beginn der 1920er-Jahre liess die Arbeitslosenzahlen auch im Kanton Luzern emporschnellen. Luzern reagierte mit Arbeitsbeschaffungs- und Fürsorgemassnahmen sowie mit Beiträgen an bestehende Arbeitslosenversicherungen. Allein 1921 wurden dafür über 1,26 Millionen Franken aufgewendet.<sup>41</sup> **ABB. 6** Das war allerdings eine eher bescheidene Summe, wandte doch der Bund von 1917 bis 1923 insgesamt 143 Millionen Franken für Arbeitslosenunterstützungen auf.<sup>42</sup> Die Krise rief nicht nur nach Sofortmassnahmen. Schon 1924 wurde ein Bundesgesetz verabschiedet, das die Unterstützung anerkannter Kas-

GRAFIK 2 HAUSHALTE MIT INDIVIDUELLER PRÄMIENVERBILLIGUNG, 1996–2010



Die Zahl der Haushalte, die mit dem neuen Krankenversicherungsgesetz von 1996 staatliche Prämienverbilligungen erhielten, verdoppelte sich binnen weniger Jahre. Quellen: Statistisches Jahrbuch Luzern, 2002–2008; LUSTAT Jahrbuch 2009–2012.

der Prämien wurde diese restriktive Politik zunehmend als stossend empfunden. Mit dem neuen Finanzausgleich von 2008 ist es nun nicht mehr möglich, dass die Kantone die vom Bund festgesetzten Prämienverbilligungen unterlaufen.<sup>37</sup>

Dennoch – die Hauptlast der Krankenversicherung wurde stets von den Versicherten selbst getragen, und zwar mit Prämien, die unabhängig vom Einkommen erhoben wurden. Schon die extreme Kostensteigerung in der Zwischenkriegszeit war so den Versicherten überbürdet worden, und sie hatten letztlich auch die ab den 1960er-Jahren im Gesundheitsbereich einsetzende «Kostenexplosion» zu verkraften.<sup>38</sup> Übernommen wurden die steigenden Kosten zunächst von den öffentlichen Haushalten, bis das Gesetz von 1996 die Grundversicherung im Krankheitsfall neu regelte. Die prognostizierten Kosten werden seither durch jährliche Anpassungen beziehungsweise Erhöhungen der Prämien aufgefangen, die sich im Kanton Luzern von 1998 bis 2011 fast verdreifachten, aber immer noch unter dem Landesmittel liegen. Die damit finanzierten Leistungen der Versicherer betragen 2008 ohne die Kostenbeteiligung durch die Versicherten (Selbstbehalt, Franchise) fast 777 Millionen Franken.<sup>39</sup>

Die Gründe für die anhaltende, massive Kostensteigerung sind sehr unterschiedlich und je nach Standpunkt umstritten. Am häufigsten genannt werden der medizinische Fortschritt, die «Überalterung» der Gesellschaft sowie die Medikamentenpreise.

Wie Krankheit gehörte Arbeitslosigkeit zu den Risiken, die unberechenbar waren und existenzbedrohend sein konnten. 1917 wurde ein Fonds für Arbeitslosenfürsorge eingerichtet, und Gewerkschaften kannten schon vorher eigentliche Versicherungen, wofür sie vom Kanton unterstützt wurden.<sup>40</sup> Die kurze, aber heftige Krise zu Beginn der 1920er-Jahre liess die Arbeitslosenzahlen auch im Kanton Luzern emporschnellen. Luzern reagierte mit Arbeitsbeschaffungs- und Fürsorgemassnahmen sowie mit Beiträgen an bestehende Arbeitslosenversicherungen. Allein 1921 wurden dafür über 1,26 Millionen Franken aufgewendet.<sup>41</sup> <sup>6</sup> Das war allerdings eine eher bescheidene Summe, wandte doch der Bund von 1917 bis 1923 insgesamt 143 Millionen Franken für Arbeitslosenunterstützungen auf.<sup>42</sup> Die Krise rief nicht nur nach Sofortmassnahmen. Schon 1924 wurde ein Bundesgesetz verabschiedet, das die Unterstützung anerkannter Kas-

GRAFIK 2 HAUSHALTE MIT INDIVIDUELLER PRÄMIENVERBILLIGUNG, 1996–2010



Die Zahl der Haushalte, die mit dem neuen Krankenversicherungsgesetz von 1996 staatliche Prämienverbilligungen erhielten, verdoppelte sich binnen weniger Jahre.  
 Quellen: Statistisches Jahrbuch Luzern, 2002–2008; LUSTAT Jahrbuch 2009–2012.



sen vorsah.<sup>43</sup> Das Luzerner Gesetz betreffend die Arbeitslosenversicherung von 1930 setzte den Staatsbeitrag an die Kassen auf 20 Prozent der ausbezahlten Tagelöhner fest. Die Wohnsitzgemeinden hatten mindestens die Hälfte beizusteuern, ferner die Verwaltungskosten zu übernehmen und gegebenenfalls für ein Betriebsdefizit aufzukommen. Gespeist wurden die Kassen indes vor allem durch die Prämien der Versicherten und der Arbeitgeber.<sup>44</sup>

Das Gesetz schränkte den Kreis der Versicherten nach Einkommen und Berufsausübung ein. Von der Versicherungspflicht ausgenommen waren Personen mit mehr als 5000–6000 Franken Vermögen oder jährlichem Einkommen, ebenso kommunale, kantonale und Bundesangestellte, Heimarbeiter und Hausierer, vor allem aber Knechte und Mägde, die damit vor Entlassungen und saisonaler Arbeitslosigkeit nicht geschützt waren.

Die Arbeitslosigkeit war besonders in der Krise der 1930er-Jahre ein Dauertraktandum und wurde mit verschiedenen Mitteln bekämpft. Die Stadt Luzern subventionierte die Kassen mit Sonderbeiträgen und unterstützte Hilfsbedürftige direkt. 1938 machten diese Beträge 301 256 Franken und damit über 70 Prozent sämtlicher städtischer Ausgaben für sozialpolitische Zwecke aus.<sup>45</sup>

Die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt besserten sich ab 1940 rasch wieder. Arbeitslosigkeit war fortan kein drängendes Problem mehr. Das spiegeln auch die Versichertenzahlen wider. Auf dem Höhepunkt der Krise 1935 waren im Kanton Luzern 19 547 Personen arbeitslosenversichert, 1943 nur noch 15 516. Danach erhöhte sich die Versichertenzahl, und ab den 1950er-Jahren pendelte sie sich bei etwas unter 30 000 ein.<sup>46</sup> Die Einführung einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung 1953 wirkte sich praktisch nicht aus, da das Obligatorium nur für Einkommen bis zu einer bestimmten Höhe galt. 1970 lag die Einkommensgrenze bei 13 000 beziehungsweise 15 000 Franken für Frauen beziehungsweise Männer. Erst das Bundesobligatorium von 1982 brachte eine Ausdehnung auf alle Erwerbseinkommen.<sup>47</sup> Im Jahr 2000 führte Luzern auf Gesetzesstufe einen Arbeitslosenhilfsfonds zur Finanzierung von Massnahmen des Staats und der Gemeinden im Krisenfall ein. In diesen Fonds zahlen die Arbeitgeber für jeden Arbeitnehmenden monatlich 0,5–1 Franken ein, bis dieser 5 Millionen Franken umfasst.<sup>48</sup>

#### *Von der Nothilfe zum Rentenanspruch für Alte, Witwen und Waisen*

Mangels einer Versicherung hatte der Bund schon 1929 der Stiftung für das Alter (später Pro Senectute) 500 000 Franken «zur Unterstützung bedürftiger Greise» zur Verfügung gestellt. Die Summe wurde 1933 verdoppelt, und ab 1934 kamen auch die Kantone in den Genuss von insgesamt 7 Millionen Franken an Bundesmitteln zur Unterstützung von bedürftigen Alten, Witwen und Waisen. 1939 erhielten die Kantone aufgrund einer verfassungsmässigen Übergangsordnung des Finanzhaushalts von 1938 schon 11 Millionen und die Stiftungen Pro Senectute und Pro Juventute 1,5 beziehungsweise 0,5 Millionen Franken. Als 1941 diese Grundlage verfiel, handelte der Bundesrat per Vollmachtenregime und erhöhte die zweckgebundenen Beiträge bis auf total 30 Millionen Franken im Jahr 1943.<sup>49</sup>

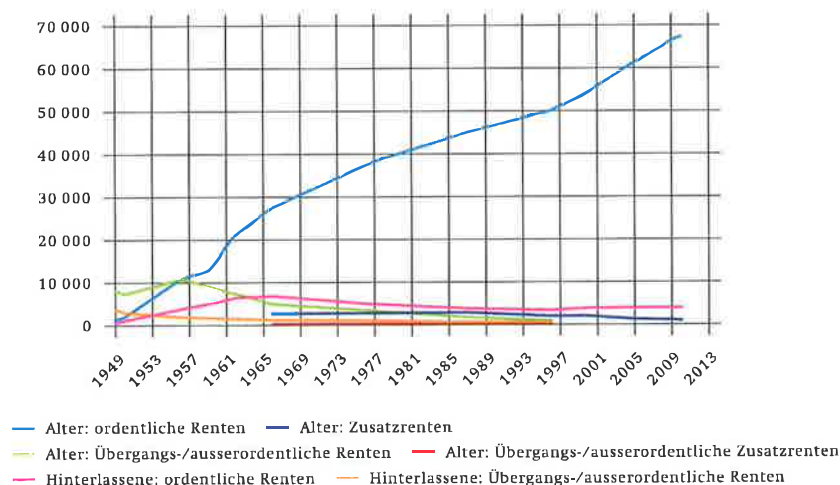
1941 flossen insgesamt immerhin 894 622 Franken an Bundesunterstützung für die Alters- und Hinterlassenenfürsorge in den Kanton Luzern. Von jährlichen Altersbeihilfen von mindestens 60 und höchstens 345 Franken für Ehepaare profitierten 724 Männer, 1648 Frauen und 333 Ehepaare, insgesamt also 3038 Personen. Unterstützt wurden ferner 754 Witwen und 750 Waisen sowie 192 ältere Arbeitslose.<sup>50</sup> Zusätzliche Bundesmittel in der Höhe von 81 065 Franken beziehungsweise 25 648 Franken zur Verteilung im Kanton Luzern gingen im gleichen Jahr an die Stiftung für das Alter und die Pro Juventute.<sup>51</sup>

Hinzu kamen Altersbeihilfen der Gemeinden sowie Leistungen des Kantons und der Gemeinden für ältere Arbeitslose. Insgesamt wurden im Kriegs-

jahr 1942 für die Altersfürsorge im Kanton Luzern 1 179 453 Franken aufgewendet.<sup>52</sup> Die kommunalen Leistungen bezogen sich überwiegend auf die Stadt Luzern, die als einzige Luzerner Gemeinde seit 1930 reguläre kommunale Altersbeihilfen kannte. Wie der Bund war auch der Kanton gemäss dem Armen-gesetz vom 1. Oktober 1935 verpflichtet, 20 Prozent der kommunalen Aufwendun-gen zu vergüten; für 1941 waren dies immerhin 35 847 Franken.<sup>53</sup> Bezugsberechtigt waren Personen ab dem 65. Altersjahr, die als Stadtluzerner mindestens fünf, als Kantons- oder Schweizer Bürger mindestens 15 Jahre in Luzern gewohnt hatten. Ausländer mussten mindestens 20 Jahre in der Stadt wohnhaft gewesen sein.<sup>55</sup> Auffällig ist, dass es mit 522 von insgesamt 695 Personen vor allem Frauen waren, die in den Genuss der städtischen Altersfürsorge kamen.<sup>56</sup> So hilfreich all diese Unterstützungen im Einzelfall sein konnten, sie blieben grundsätzlich an die Be-dürftigkeit gebunden und versetzten die Betroffenen in die demütigende Rolle von Bittstellern.<sup>57</sup>

Mit der Einführung der AHV 1948 wurde die Altersvorsorge auf eine völlig neue Grundlage gestellt.<sup>1</sup> <sup>ABB. 2</sup> In Luzern ging das Einführungsgesetz aller-dings nicht ohne Nebengeräusche über die Bühne. Umstritten war, wer für die 1,8 Millionen Franken aufzukommen hatte, die vom Kanton in den AHV-Fonds ein-zuzahlen waren. Gegen den Vorschlag des Regierungsrats, die Beiträge hälftig auf Staat und Gemeinden aufzuteilen und den Staatsbeitrag mit einer Erhöhung der Erbschaftssteuer zu finanzieren, ergriffen die Liberalen das Referendum und setz-ten sich in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1948 durch. Die düpierte Regie-rung legte bereits am 10. Mai 1949 eine Kompromisslösung vor, wonach nur noch zwei Fünftel der Last von den Einwohnergemeinden getragen werden sollten. Da-mit gaben sich die einstigen Opponenten zufrieden, sodass das Gesetz in Kraft tre-ten konnte.<sup>58</sup>

GRAFIK 3 AHV-RENTEN IM KANTON LUZERN, 1949–2010



Das Datenmaterial zu den AHV-Rentenbezügerinnen und -bezügern muss teils aus den Jahresberichten des Bundesamts für Sozialversicherungen ausgezogen und aufbereitet werden. Die gedruckten Jahresberichte der AHV enthalten für die Jahre nach 1968 keine kantonalen Daten mehr, und das im Vorwort des Jahresberichts 1971/72 angekündigte separate Tabellenwerk ist nie erschienen. Für die 1970er-Jahre fehlen die Daten teils komplett, laut Mitteilung von Markus Buri, Bereich Statistik, von 1969 bis 1975 auch im Bundesamt für Sozialversicherung. Die in den Berichten des Regierungsrats mitgeteilten Daten sind zwar sehr ausführlich, beziehen sich aber bloss auf die Kantonale Ausgleichs-kasse, das heisst, die Daten der übrigen, aktuell über 100 anerkannten Ausgleichskassen sind darin nicht enthalten.

Quellen: Jahresberichte AHV/IV; AHV- und IV-Renten im Lichte der Statistik; Statistisches Jahrbuch der Schweiz; LUSTAT Jahrbuch 2010.

Seit 1948 nahmen die Renten im Kanton Luzern stetig zu. | GRAFIK 3 Wurden 1950 noch etwas über 14 000 Renten ausbezahlt, so waren es 2009 über 70 000. Wie andernorts spielten in den ersten Jahren die ordentlichen Renten noch eine geringere Rolle als die Übergangsrnten (ab 1960 «ausserordentliche Renten»), die an Personen beziehungsweise deren Hinterlassene ausgerichtet wurden, die nicht mindestens einen vollen Jahresbeitrag geleistet hatten. 1966 kamen Zusatzrenten hinzu, die an Ehepartner und Kinder in Ausbildung ausgerichtet werden.

Mehrmals wurden die Renten der Teuerung angepasst. Hatte die jährliche Minimalrente 1948 noch 480, die Maximalrente 1500 Franken betragen, so wurden diese bis 1969 auf höchstens 4800 Franken angehoben. Damals wurden auch der Beitragssatz von 4,0 auf 5,2 Prozent der Lohnsumme erhöht sowie die Minimalrente auf die Hälfte der Maximalrente angehoben.<sup>59</sup> Eine markante Verbesserung erfuhren die Renten mit der 8. Revision von 1972. Vor dem Hintergrund der Abstimmung über die PdA-Initiative für eine Volkspension wurden sie in zwei Schritten bis 1975 mehr als verdoppelt, und seit 1977 werden sie jeweils der Teuerung angepasst. 2010 betrug die ordentliche jährliche Altersrente mindestens 13 680 und höchstens 27 360 Franken.<sup>60</sup>

All diese Anpassungen hatten einen enormen Anstieg der ausbezahlten Rentensummen zur Folge. Betrug diese im Jahr 1950 insgesamt noch etwas über 7 Millionen Franken, so schnellten sie nach der Revision von 1972 rasant in die Höhe. Im Jahr 2009 flossen über 1,3 Milliarden Franken an Altersrenten in den Kanton Luzern.<sup>61</sup>

Mit der 8. Revision von 1972 wurde das sogenannte Dreisäulenprinzip in der Altersvorsorge verankert.<sup>62</sup> Danach sollte die AHV als erste Säule durch die zweite einer obligatorischen beruflichen Vorsorge sowie eine dritte des steuerbefreiten freiwilligen, individuellen Sparens ergänzt werden.<sup>63</sup> Die berufliche Vorsorge war weit verbreitet; 1970 gab es nicht weniger als 15 581 meist betriebliche Pensionskassen. Auch in Luzern existierten solche teils seit Jahrzehnten, doch lässt sich die Zahl der einer Pensionskasse angeschlossenen Luzernerinnen und Luzerner oder gar derjenigen, die eine Rente bezogen, nicht einmal schätzen.<sup>64</sup> Sicher aber war ein grosser Teil der Erwerbstätigen, bei den Frauen sogar die Mehrheit, keiner Pensionskasse angeschlossenen.<sup>65</sup> Auch gab es bei den bestehenden Einrichtungen keine Freizügigkeit, was bedeutete, dass bei einem Stellenwechsel ein Grossteil der einbezahlten Guthaben verloren ging.<sup>66</sup> Dies änderte sich vorerst auch nicht mit dem Bundesgesetz, mit dem 1985 die obligatorische Pensionskasse verwirklicht wurde.<sup>67</sup> Es sollten weitere zehn Jahre verstreichen, bis die Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge vollumfänglich gewährleistet war.<sup>68</sup>

#### *Massnahmen und Renten bei Invalidität*

Seit der Einführung der Invalidenversicherung (IV) 1960 stieg die Zahl der Rentenbezügerinnen und -bezüger bis 2005 fast kontinuierlich an. | GRAFIK 4 Damals bezogen in Luzern über 11 000 Personen eine ordentliche Rente; seither ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Auffällig ist vor allem der Einbruch der Zusatzrenten nach 2007. Verantwortlich dafür ist nicht nur eine restriktivere Begutachtungspraxis infolge der massiven Kampagne der SVP gegen «Rentenmissbrauch» und «Scheininvaliden», sondern auch die 5. IV-Revision von 2007, mit der Zusatzrenten für Ehepartner schlicht gestrichen wurden.<sup>69</sup>

Dem Verlauf der Rentnerkurve entspricht in etwa jener der ausbezahlten ordentlichen IV-Renten. Die Summe erreichte 2005 den Höhepunkt mit über 232 Millionen Franken. Das Ziel der Invalidenversicherung – seit 1992 werden Ansprüche von der IV-Stelle Luzern abgeklärt<sup>70</sup> – besteht aber nicht nur darin, Renten auszuzahlen. Vielmehr sollen von Invalidität betroffene Personen möglichst in den Arbeitsprozess reintegriert werden.<sup>71</sup> Dazu gibt es eine ganze Palette von Massnahmen. Neben der Finanzierung von Hilfsmitteln wie Prothe-

sen oder Rollstühlen werden Therapien, Schulungen und berufliche Weiterbildung angeboten. Bereits 1961 wurden für 1660 Luzernerinnen und Luzerner über 1,6 Millionen Franken für Wiedereingliederungsmassnahmen ausgegeben. 1998 profitierten davon fast 22 000 Personen, 2009 noch 15 340 Personen, wofür etwas über 70 Millionen Franken aufgewendet wurden.<sup>72</sup>

Betrachtet man die IV- und die AHV-Renten, so fällt auf, dass sich die Rentenleistungen ungleichmässig auf die Geschlechter verteilen. Während bei den IV-Renten – wohl hauptsächlich berufsbedingt – die Männer deutlich überwiegen, sind es bei den Alters- und Hinterlassenenrenten zu allen Zeiten die Frauen – vor allem aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung.

#### Beihilfen und Ergänzungsleistungen

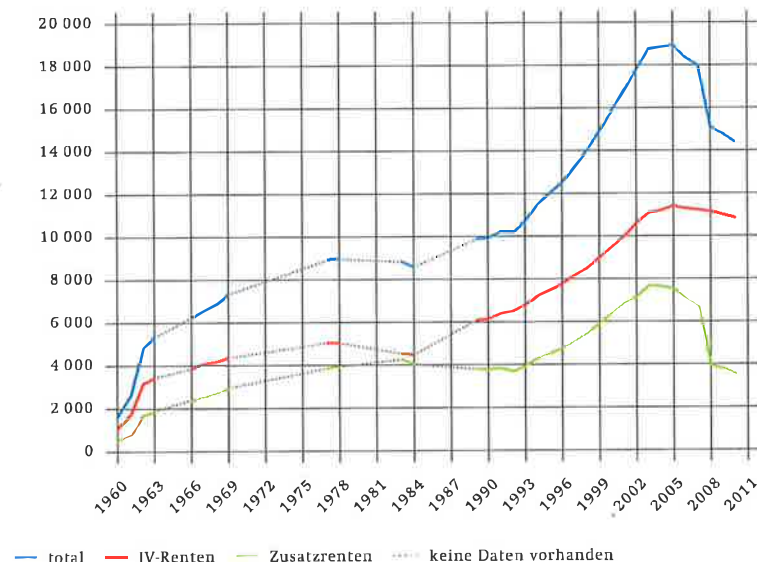
Da die Renten allein für viele Alte, Invalide, Witwen und Waisen nicht genügten, waren nach wie vor Beihilfen der gemeinnützigen Stiftungen Pro Senectute und Pro Juventute sowie des Kantons erforderlich. Diese staatlichen Subventionen erhielten 1962 in Luzern eine gesetzliche Grundlage. | GRAFIK 5 Danach bestand ein Anspruch auf Unterstützung, wenn das vom Regierungsrat festgelegte Minimal-einkommen nicht erreicht wurde.<sup>73</sup> Luzern kannte also Ergänzungsleistungen, bevor sie auf Bundesebene 1966 ebenfalls durch ein Gesetz eingeführt wurden.<sup>74</sup>

Beide Gesetze wirkten sich in der Praxis unmittelbar aus. Die Zahl der vom Kanton Unterstützten schnellte nach 1962 von 1451 auf 3610 hoch, und 1966 erfolgte ein noch stärkerer Anstieg. 1968 – in der Zwischenzeit war auch die Pro Infirmis auf den Plan getreten – wurden an 9251 Personen Ergänzungsleistungen ausgezahlt.

Infolge der markanten Erhöhung der ordentlichen Renten ging die Anzahl Personen mit Ergänzungsleistungen im Kanton Luzern nach 1971 stark zurück. Erst 1997 lag sie wieder höher als 1968, nahm dann weiter zu und überstieg 2007 sogar die 15 000er-Marke.<sup>75</sup>

Noch dramatischer entwickelten sich die ausgerichteten Beiträge. Schon das kantonale Gesetz von 1962 brachte mehr als das Dreifache des bisherigen Aufwands mit sich. Mit dem Bundesgesetz von 1966 explodierte dieser dann

GRAFIK 4 DIE ENTWICKLUNG DER INVALIDENRENTEN IM KANTON LUZERN, 1960–2010



Quellen: Jahresberichte AHV/IV 1960–2010; Statistisches Jahrbuch Luzern, 2002–2009; LUSTAT Jahrbuch 2009–2012.

innert Jahresfrist förmlich – von rund 950 000 auf fast 11 Millionen Franken. Und das war erst der Anfang. Vor allem ab 1980 nahmen die Ergänzungsleistungen rasant zu, obschon die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger zwischenzeitlich sogar zurückgegangen war.<sup>76</sup> Seit 2008 werden jährlich mehr als 200 Millionen Franken für Ergänzungsleistungen aufgewendet, und eine Trendwende ist nicht in Sicht.

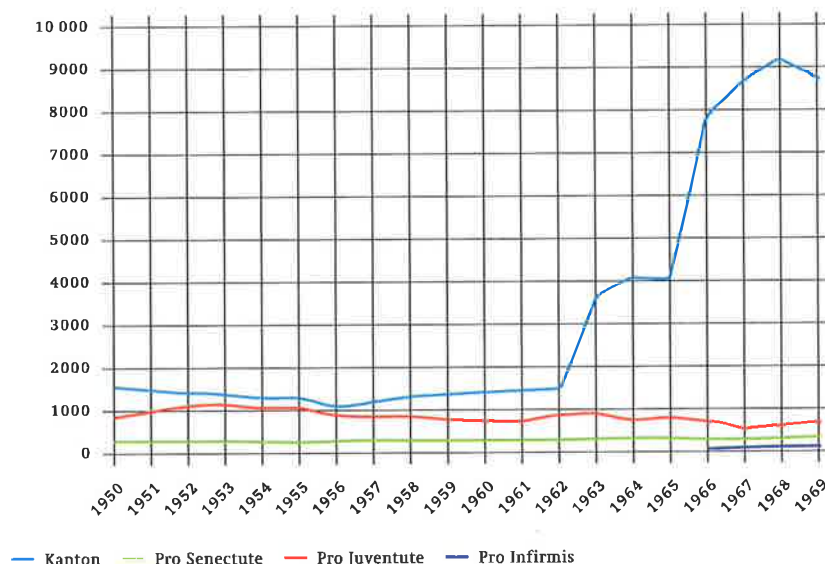
#### *Familienzulagen, Luzern als familienfreundlicher Kanton*

Zwar richtete der Kanton Luzern 1945 vergleichsweise früh obligatorische Familienausgleichskassen ein, doch profitierten davon nur Arbeitnehmende mit mindestens drei Kindern.<sup>77</sup> | ABB. 3 Ab 1952 wurden Zulagen schon ab dem ersten Kind und darüber hinaus eine Geburtszulage von 150 Franken gewährt.<sup>78</sup> Diese Regelung wurde 1959 ins Gesetz über die Familienzulagen aufgenommen.<sup>79</sup> 1981 wurden die Beträge angehoben, und von Zulagen profitierten nun auch Jugendliche in Ausbildung.<sup>80</sup>

Mit dem Bundesgesetz von 2006 wurden schweizweit minimale Kinder- und Ausbildungszulagen festgesetzt, die Luzern schon vorher gekannt oder gar überboten hatte. Luzern gehört nach wie vor auch zu den wenigen Kantonen, die eine Geburtszulage ausrichten.<sup>81</sup> Die genaue Anzahl und die Summe der Zulagen sind allerdings nicht bekannt. Immerhin wurden 2007 über die kantonale Ausgleichskasse Familienzulagen in der Höhe von 131 940 119 Franken an 28 873 unselbständig Erwerbende sowie 5 541 445 Franken an 766 Nichterwerbende oder Selbständigerwerbende in nichtlandwirtschaftlichen Berufen ausbezahlt.<sup>82</sup>

Bergbauern und landwirtschaftliche Arbeiter hatten im Unterschied zu allen anderen Erwerbstätigen bereits seit 1952 einen gesetzlichen Anspruch auf Familienzulagen. Die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft, die Familienzulagen bezogen, ging stetig zurück und beträgt heute noch etwas über 200 gegenüber 1250 im Jahr 1949. Die Anzahl Kleinbauern, die Zulagen bezogen, verdreifachte sich zu Beginn der 1960er-Jahre, erreichte 1971 mit 4901 den Höhepunkt, sank seither und liegt heute unter 2000. Die ausbezahlten Summen nahmen dagegen zu und betragen heute insgesamt etwas über 15 Millionen Franken.<sup>83</sup>

GRAFIK 5 ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN IM KANTON LUZERN, 1950–1969



Quellen: Jahresberichte AHV/IV 1960/61–1968/69; Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1950/51–1970/71.

### Erwerbersersatzordnung und Mutterschaftsversicherung

Die 1939 per Vollmachtenbeschluss des Bundesrats und 1952 schliesslich gesetzlich eingeführte Erwerbersersatzordnung (EO) gilt als «bescheidenster Zweig der Sozialversicherungen».<sup>84</sup> Dennoch ist die Unterstützung im Einzelfall nicht zu unterschätzen. Die Zahl jener Luzerner (und wenigen Luzernerinnen), die in den Genuss eines Ersatzes für Erwerbsausfall durch Dienst in Armee und Zivildienst kamen, stieg von etwas über 10 000 im Jahr 1954 auf mehr als 20 000 seit Mitte der 1970er-Jahre, und die ausgeschütteten Beiträge kletterten von 877 000 Franken auf über 20 Millionen in den Jahren ab 1990.<sup>85</sup> Mit der Einführung der Mutterschaftsentschädigung 2006 erhöhten sich die ausbezahlten EO-Leistungen auf das Anderthalbfache. 2010 wurden über 41 Millionen Franken ausbezahlt, davon 17,5 Millionen für Mutterschaftsentschädigungen.<sup>86</sup> | ABB. 4

### Ausbildungsbeiträge

«Sowohl das private, wie das staatliche Stipendienwesen liegen bei uns im Argen», hielt der Regierungsrat 1941 fest,<sup>87</sup> und daran änderte sich in den folgenden 20 Jahren nicht viel. Von der Unterstützung einer Ausbildung profitierten in der Tat nur wenige, vor allem (Landwirtschafts-)Lehrlinge und künftige Lehrerinnen und Lehrer: 1947 waren es gerade einmal 270 und noch 1960 erst 356. Damals wurde das Stipendienwesen auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt,<sup>88</sup> in deren Folge die Stipendienzahl rasch auf über 3100 im Jahr 1973 anstieg. Sie ging dann aber wieder zurück und lag 2009 bei 2111. Aufgewendet wurden dafür 11,5 Millionen Franken. Neben kantonalen gab es bis 1980 auch kommunale Stipendien.<sup>89</sup> Gewährt wurden stets auch Darlehen; 2009 waren es 375 im Gesamtbetrag von 1,1 Millionen Franken.<sup>90</sup> Mit dem Gesetz über die Ausbildungsbeiträge von 2002 und der entsprechenden Verordnung wurde das Stipendienwesen neu geregelt, insbesondere in Bezug auf die Anspruchsberechtigung.<sup>91</sup>

Im Hinblick auf Kosten und Nutzen der Sozialversicherungen unterscheidet sich Luzern kaum von anderen Kantonen. Dennoch gibt es einige Nuancen. Dass beispielsweise die Ergänzungsleistungen immer wichtiger wer-



ABB. 2 | Der Luzerner Hans Erni schuf ein eingängiges Plakat, das 1947 mit einem schlichten «Ja» für die AHV-Vorlage warb.

ABB. 3 | Plakat im Vorfeld der eidgenössischen Abstimmung vom 25. November 1945 über den Familienschutz.

ABB. 4 | Die Einführung einer Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene scheiterte mehrmals, 1984, 1987 und 1999 sogar am Volks- und Ständemehr. Die Vorlage von 1987 wurde auch in Luzern verworfen.

den, ist zwar ein allgemeiner Trend, doch ist er in Luzern besonders ausgeprägt, wo vergleichsweise viele AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner darauf angewiesen sind. Im Jahr 2010 waren es 18 Prozent, und das sind immerhin 2,5 Prozent mehr als im Landesdurchschnitt.<sup>92</sup> Das ist ein klares Indiz dafür, dass die Altersvorsorge für viele ältere Luzernerinnen und Luzerner prekär ist. Begründen lässt sich dies nur zum Teil mit den hohen Kosten im Pflegefall. Ein mindestens ebenso wichtiger Grund liegt in der strukturellen Schwäche des Dreisäulenprinzips. Namentlich Frauen, die nicht oder nur teilerwerbstätig waren, sind in Bezug auf Pensionsansprüche benachteiligt, und eine private Vorsorge aufbauen können nur Leute, die über ein entsprechendes Einkommen verfügen.

## VON DER ARMENFÜRSORGE ZUR MODERNEN SOZIALHILFE

Die Sozialhilfe oder, wie sie früher bezeichnet wurde, das Armenwesen steht am Anfang des Sozialstaats beziehungsweise wird durch diesen in weiten Teilen substituiert. Die Sorge für die Armen ist traditionell eine Domäne der Gemeinden, und daran hat sich bis heute grundsätzlich nichts geändert.

### *Die Entwicklung des rechtlichen Rahmens*

Das Armengesetz von 1889 regelte, dass die Ortsbürgergemeinde für die Unterstützung verarmter Bürger zuständig war – ganz gleich, wo diese wohnten.<sup>93</sup> In der Praxis erwies sich diese Regelung oft als problematisch. Dieser Ansicht war auch der Grosse Rat, der 1909 eine Motion «im Sinne der Einführung des Territorialprinzips für die kantonale Armenpflege» für erheblich erklärte.<sup>94</sup> Unterstützt wurde der Vorstoss vom Priesterkapitel Sursee-Entlebuch, also von einem Kreis von Personen, die in den Gemeinden das Armenwesen häufig betreuten und damit die Schwachstellen besonders gut kannten.<sup>95</sup> 1912 lag ein Entwurf des Gemeinde-departements vor, wonach das Armenwesen in den Kompetenzbereich der Wohn-gemeinden verlegt werden sollte, wie dies mit dem im gleichen Jahr in Kraft tre-tenden Zivilgesetzbuch künftig für das Vormundschaftswesen galt.<sup>96</sup> Infolge des Ersten Weltkriegs wurde das Projekt aber nicht weiterverfolgt.

Der Regierungsrat kündigte 1918 als Antwort auf eine weitere Mo-tion die Vorlage eines revidierten Armen- sowie Bürgergesetzes an.<sup>97</sup> Namentlich die grossen Ortsbürgergemeinden liefen gegen das Ansinnen Sturm, das Armenwe- sen in den Zuständigkeitsbereich der Wohngemeinden zu überführen. In einer ge-druckten Eingabe wurden die Vorschläge als «ein gefährliches staatspolitisches und sozialpolitisches *Experiment*» bezeichnet.<sup>98</sup> Das federführende Departement krebste zurück, und der Regierungsrat schlug 1921 schliesslich vor, das Armenwesen bei den Ortsbürgergemeinden zu belassen, je nachdem aber bei jener des Wohn- oder des Bürgerorts.<sup>99</sup> Die Wogen konnten damit jedoch nicht geglättet werden und gin-gen auch in der grossrätlichen Kommission hoch. Die Debatten wurden von erneu- ten Eingaben von Ortsbürgerräten und von gleich zwei Gutachten begleitet, die bei den damaligen staatsrechtlichen Koryphäen Fritz Fleiner in Zürich und Walther Burckhardt in Bern in Auftrag gegeben worden waren.<sup>100</sup> Schliesslich setzte sich die regierungsrätliche Vorlage in den Grundzügen durch, und das im Grossen Rat 1922 verabschiedete Armengesetz wurde in der Volksabstimmung vom 15. April 1923 mit 21 250 Ja- gegen 9705 Neinstimmen klar angenommen. Einen grossen Neinstimmenanteil gab es im Amt Hochdorf, während im Entlebuch, wo man sich eine Befreiung von der drückenden Unterstützungslast für weggezogene Bürger er-hoffte, gerade einmal 62 Nein- auf 3818 Jastimmen kamen.<sup>101</sup> | ABB. 5

Von nun an hatte die Ortsbürgergemeinde des Wohnorts alle be-dürftigen Luzernerinnen und Luzerner zu unterstützen, die mindestens zwei Jahre in der Gemeinde Wohnsitz hatten. Jene des Heimatorts hatte für die weni-

ger als zwei Jahre auswärts wohnenden armen Bürger aufzukommen, zudem an die andernorts erfolgende Unterstützung von Bürgern die Hälfte beizusteuern. Der Kanton übernahm die Unterstützung von Kantonsbürgern, die länger als zwei Jahre ausserhalb des Kantons niedergelassen waren, sowie ein Viertel der Versorgungskosten von Armen, die in kantonalen Anstalten untergebracht waren. Ferner leistete er Beiträge an die Errichtung und den Betrieb von Armenanstalten.<sup>102</sup>

Weit weniger hohe Wellen warf erstaunlicherweise die Revision des Bürgerrechtsgesetzes, das ohne Volksabstimmung am 1. Januar 1924 in Kraft trat.<sup>103</sup> Es bestimmte nämlich, dass Kantonsbürger nach 20-jähriger Niederlassung in einer Gemeinde automatisch Bürger ihrer Wohngemeinde wurden. Die Ortsbürgergemeinde Luzern etwa bekam so auf einen Schlag 7500 Neubürger, womit sich die Zahl der in der Stadt wohnhaften Stadtluzerner Bürger nahezu verdreifachte.<sup>104</sup> Zudem war sie nach dem neuen Armengesetz für alle Armen der Stadt zuständig, weshalb schon 1926 eine Armensteuer erhoben werden musste.<sup>105</sup> Das war auch in vielen Landgemeinden der Fall, die durch die Armenausgaben stark belastet waren und vom Staat unterstützt werden mussten.

Es zeigte sich rasch, dass das im Armengesetz intendierte Wohnortsprinzip in der Praxis nicht griff.<sup>106</sup> Wiederholt monierte der Regierungsrat

**Aufruf**  
an die  
**Bürgerschaft des Kantons Luzern.**

**Mitbürger!**  
Am 15. April soll Ihr über das Armengesetz abstimmen.

**Bedenket:**

1. Ist das Armengesetz vom Jahre 1889 veraltet?

**Nein!**

Kein neues Armengesetz ist im Stande, den Geist der Armenpfleger zu ändern.

2. Ist die im Gesetz vorgesehene Einmischung des Staates in die Armenpflege für dieselbe von Vorteil?

**Nein!**

Für die Armenpflege sind in hohem Masse nur die **Gemeinden** und private **Armenvereine** geeignet. Die staatliche Armenpflege ist die schlechteste und teuerste, sie wirkt bürokratisch, weil sie einen **grossen Beamtenapparat** erfordert.

3. Ist die Einführung der wohndelictlichen Armenpflege in unserem kleinen Kanton zu begrüssen?

**Nein!**

Die wohndelictliche Armenpflege führt zur Steigerung der Unterstützungsgesuche und Unterstützungsanträge, sie nimmt dem Bedürftigen den Sinn, für sich selbst zu sorgen und treibt den Staat dadurch der Verarmung und Verelendung zu.

4. Das neue Armengesetz bringt **keine Entlastung**, sondern eine **gewaltige Belastung** des Staates und der Gemeinden.

**Daher Nein!**

5. Zur Deckung solcher Ausgaben im Armenwesen erhebt der Staat **wieder eine neue kantonale Steuer**. Die **bisherigen Armensteuern** aber bleiben bestehen.

**Wieder Nein!**

6. Das neue Armengesetz bringt eine Beschränkung der Freizügigkeit und eine Erschwerung der Niederlassung für die arbeitende Bevölkerung. Es raubt dem Armen das Rechte und Beste, was er noch besitzt, nämlich die **Heimat**.

**Darum Mitbürger!**

Wenn Ihr noch Liebe zur Heimat fühl't,  
Wenn Ihr Euch vor neuen, grossen Steuern schätzen woll't,  
Wenn Ihr aus dem Kanton Luzern nicht einen sozialistischen Wohlfahrtsstaat machen woll't,  
Wenn Ihr nicht eine Vermehrung des Beamtenapparates woll't,  
Wenn Ihr für den wirklichen Abbau im Staatshaushalt eintreten woll't,  
dann stimmt am 15. April **gegen** das neue Armengesetz.

**Schreibt** **NEIN!**

**Das Aktionskomitee.**

ABB. 5 | Die Luzerner Bürgergemeinde wehrte sich 1923 mit Inseraten, Plakaten und Flugblättern gegen die Revision des Armengesetzes.



auch, «wie leicht gewisse Gemeinden bereit sind, an Stelle der offenen Armenunterstützung die heimatliche Anstaltsversorgung zu wählen».<sup>107</sup> Nachdem schon 1929 eine Motion die Einführung der reinen Wohnortsunterstützung gefordert hatte, gelangten 1934 Behörden und Volk des Amts Entlebuch mit einer entsprechenden Eingabe an den Regierungsrat.<sup>108</sup> Regierung und Grosse Rat schlugen in der Folge eine Verkürzung der Karenzfrist vor, das heisst, die Ortsbürgergemeinde des Wohnorts sollte auch für Arme sorgen, die erst seit sechs Monaten niedergelassen waren. Schon die Vernehmlassung unter den Gemeinden fiel zwiespältig aus,<sup>109</sup> und selbst die Entlebacher sprachen sich dagegen aus, mochten sich allerdings nicht der vor allem städtischen Gegnerschaft anschliessen, die gegen die Gesetzesrevision das Referendum ergriff.<sup>110</sup> Sie gehörten in der Abstimmung mit bloss 140 Nein- und 3933 Jastimmen zu den Befürwortern der Vorlage, die am 22. Dezember 1935 mit 17 752 Ja- gegen 13 821 Neinstimmen angenommen wurde. Einzig das Amt Luzern sprach sich klar dagegen aus.<sup>111</sup>

Das schon auf den 1. Januar 1936 in Kraft gesetzte revidierte Armengesetz brachte für den Kanton nicht unerhebliche Mehrausgaben, hatte er doch je nach Finanzkraft der Gemeinden einen Beitrag an deren Armenunterstützung zu leisten und den Einwohnergemeinden zudem 20 Prozent ihrer Fürsorgeausgaben zu vergüten.<sup>112</sup> Wie bisher übernahm der Staat auch die Bezahlung der Armenärzte und die Versorgungskosten Armer in kantonalen Anstalten. Obschon dieses Gesetz schon in den 1950er-Jahren als ungenügend erachtet wurde, blieb es über ein halbes Jahrhundert in Kraft. Es wurde erst 1991 durch das Sozialhilfegesetz abgelöst, das bis heute die Grundlage der luzernischen Sozialhilfe bildet.<sup>113</sup> Auch danach bleibt diese in erster Linie Sache der Gemeinden,<sup>114</sup> während der Kanton vorwiegend die Fürsorge für Asylbewerber und Flüchtlinge zu gewährleisten hat. Unterschieden werden im neuen Gesetz die generelle Sozialhilfe, worunter etwa Vorsorgemassnahmen, aber auch Subventionen an nicht staatliche Träger fallen, sodann die persönliche Sozialhilfe etwa durch Beratung oder Vermittlung sowie schliesslich die wirtschaftliche Sozialhilfe, wenn der Lebensunterhalt nicht bestritten werden kann. Die zu leistende Hilfe war nun nicht mehr Ermessenssache der Gemeinden, sondern basierte auf einem definierten sozialen Existenzminimum, das sich grundsätzlich an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe orientiert.<sup>115</sup>

GRAFIK 6 SOZIALHILFE IM KANTON LUZERN, 1900–1970



Quellen: Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1900/01–1970/71.

Mit diesem modernen Sozialhilfegesetz wurden kommunale Sozialämter sowie zum zweiten Mal ein kantonales Sozialamt eingerichtet. Das erste, 1943 im Zusammenhang mit der Durchführung von Notstandsmassnahmen im Zweiten Weltkrieg gegründete Kantonale Sozialamt war 1971 aufgelöst worden.<sup>116</sup> Der Zeitpunkt der Auflösung fiel kaum zufällig mit dem säkularen Tiefstand Unterstützungsbedürftiger zusammen.

#### *Die Luzerner Sozialhilfe bis 1970*

In den ersten drei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts war die Zahl der Hilfebedürftigen mit rund 10 000–12 500 ziemlich stabil; im Vergleich zur steigenden Bevölkerungszahl ging sie sogar eher zurück. Einzig während des Ersten Weltkriegs waren mehr als 12 500 Personen «armengenössig». | GRAFIK 6 Mit der Wirtschaftskrise in den 1930er-Jahren veränderten sich die Dimensionen. Die Zahl der Luzernerinnen und Luzerner, die auf Unterstützung der Öffentlichkeit angewiesen waren, verdoppelte sich nahezu: 1940 waren es 20 831, so viele wie noch nie – und dahinter standen vielfach ganze Familien. Im Zug der Nachkriegs- und Hochkonjunktur vor allem in den 1960er-Jahren ging die Zahl der Unterstützten fast kontinuierlich zurück, und 1970 waren nur noch etwas über 1500 Personen auf staatliche Unterstützung angewiesen.<sup>117</sup> Das wirkte sich unmittelbar auf die Höhe der Leistungen aus, die von Gemeinden und seit 1922 vom Kanton aufzubringen waren.<sup>118</sup> Während die Armenlasten 1958 noch mit fast 7 Millionen Franken zu Buche schlugen, sanken sie bis 1970 auf unter 4 Millionen ab.

Wiederholt bemühte sich die Regierung, den Ursachen für Armut beziehungsweise Bedürftigkeit nachzuspüren. Untersuchungen von 1922 und 1941 bestätigten, dass mit dem Alter ein hohes Armutsrisiko verbunden war.<sup>119</sup> Für die Gemeinden, die auch für die Versorgungskosten älterer Bürger in Armenhäusern aufkommen mussten, stellte die Einführung der AHV eine grosse Entlastung dar. So deckten etwa 1953 die AHV-Renten rund 30 Prozent der Kosten des Bürgerheims Schöpfheim.<sup>120</sup>

Der Rückgang der Zahl der Hilfsbedürftigen in den 1960er-Jahren war «einerseits die Folge der guten Wirtschaftslage und andererseits eine Auswirkung der neuen Sozialgesetzgebung».<sup>121</sup> Ganz allgemein schienen Armut und Bedürftigkeit «als gesellschaftliches Problem weitgehend bewältigt zu sein».<sup>122</sup> Öf-



ABB. 6 | Der Arbeitslosigkeit wurde mit einzelnen Arbeitsbeschaffungsmassnahmen begegnet. Das Bild zeigt Arbeiter und Arbeiterinnen der Viscosuisse AG (Emmenbrücke) bei archäologischen Ausgrabungen von Pfahlbauten im Herbst 1938 in Baldegg. Dieser Arbeitseinsatz wurde von der Viscosuisse AG und der Prähistorischen Vereinigung Seetal in Verbindung mit dem Arbeitsamt Luzern organisiert.

fentliche Fürsorge war auf Kantonsebene für fast zwei Jahrzehnte kein zentraler Aufgabenbereich mehr.

#### *Die moderne Sozialhilfe*

Besonders mit der Wirtschaftskrise Anfang der 1990er-Jahre begann die Zahl derjenigen, die auf öffentliche Unterstützung angewiesen waren, wieder zuzunehmen. Allein in der Stadt Luzern stieg von 1991 bis 1994 die Zahl der Unterstützungsfälle von rund 1000 auf 1700, was die Ortsbürgergemeinde auch personell an den Rand ihrer Kapazitäten brachte.<sup>123</sup> Zwar existieren keine Zahlen zu den steigenden Kosten der kommunalen Sozialhilfe,<sup>124</sup> doch sind immerhin die Neumeldungen für wirtschaftliche Sozialhilfe durch die Gemeinden bekannt.<sup>125</sup> Auch sie zeigen eine beträchtliche Zunahme von 1990 bis 1993, und nach der Jahrhundertwende waren kantonsweit zwischen 5700 (2002) und 9200 (2005) Personen von Sozialhilfe abhängig. Mit 2,1 Prozent lag die Luzerner Sozialhilfequote 2009 aber deutlich unter dem Landesdurchschnitt von 3 Prozent.<sup>126</sup>

Gleichzeitig mit den gesellschaftlichen Verhältnissen veränderte sich das Gesicht der Armut. Die «alte Armut», von der vor allem ältere Leute und Invalide betroffen waren, konnte durch die Sozialwerke abgemildert werden. Neu nahm die Armutsquote nach Alter sogar ab. Das heisst, es kamen neue soziale Risiken und Gruppen von Sozialhilfebedürftigen hinzu. Dazu zählten Flüchtlinge und Asylsuchende oder Suchtkranke ebenso wie Ausgesteuerte, vor allem aber Alleinerziehende.<sup>127</sup> Dies stellte die Sozialhilfe vor neue Herausforderungen, auch struktureller Art. Nicht nur die Klientel veränderte sich, sondern auch die Funktion der Sozialhilfe, auf die weder die Öffentlichkeit noch die Behörden vorbereitet waren.<sup>128</sup> Hatte der Auftrag der Sozialhilfe vordem hauptsächlich darin bestanden, vorübergehende individuelle Notlagen zu bewältigen, bekam sie zunehmend «eine komplementäre Funktion bei der materiellen Existenzsicherung und bei der sozialen Integration».<sup>129</sup>

Dieser strukturelle Wandel machte sich auch in Luzern bemerkbar, zum Beispiel bei der Alimentenbevorschussung. Trotz entsprechender Empfehlungen im Zusammenhang mit dem revidierten Kindesrecht lehnte der Kanton die Übernahme dieser Aufgabe in den 1970er-Jahren noch ab. In der Stadt Luzern war das Problem besonders evident, sodass die Ortsbürgergemeinde 1979 als erste Luzerner Gemeinde die Alimentenbevorschussung einführte.<sup>130</sup> Seither wurde die Frage immer drängender, zumal die Zahl der Alleinerziehenden oder sogenannten Einelternhaushalte beziehungsweise -familien, die zu den wirtschaftlich besonders fragilen Gruppen gehören, ständig zunahm.<sup>131</sup> Mit dem Sozialhilfegesetz von 1989 wurde der Anspruch auf Alimentenbevorschussung kantonsweit eingeführt, ebenso die Mutterschaftsbeihilfe. Ab 2003 wurden in jeweils rund 1000–1100 Fällen Alimente für insgesamt 2400–2600 betroffene Personen vorgeschossen. Mutterschaftsbeihilfen, die längstens für ein Jahr zur Sicherung des Existenzminimums gewährt werden, erhielten – unter anderem dank der Einführung der Mutterschaftsversicherung mit abnehmender Tendenz – deutlich weniger; 2009 waren es noch 240 Fälle mit 704 betroffenen Personen.<sup>132</sup>

## SOZIALSTAATLICHE INFRASTRUKTUREN UND TRÄGERSCHAFTEN

Seien es Leistungen, die über die verschiedenen Versicherungen erbracht werden, seien es Ergänzungsleistungen, die nur im Bedarfsfall ausgerichtet werden – immer handelt es sich dabei um Leistungen finanzieller Art. Dies ist aber nur die eine, pekuniäre Seite der sozialen Sicherheit im Wohlfahrtsstaat. Die andere, nicht minder wichtige besteht in einem Angebot sozialstaatlicher Infrastrukturen, die im 20. Jahrhundert einen gewaltigen Ausbau in die Tiefe wie in

die Breite erfuhren. Auf eine knappe Formel gebracht, lässt sich dieser Ausbau als Entwicklung vom Spital und Armenhaus zu einem modernen, flächendeckenden Gesundheits- und Sozialwesen mit einem breit gefächerten Angebot an spezialisierten Einrichtungen beschreiben. Diese Entwicklung hin zur diversifizierten Gesundheits- und Heimlandschaft Luzern soll hier exemplarisch nachgezeichnet werden.

#### *Armenanstalten und Bürgerheime*

Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein war die kommunale oder regionale, meist abseits gelegene<sup>133</sup> Armenanstalt (im Amt Hochdorf 10–20 Gehminuten vom Dorf entfernt) zumindest auf dem Land die einzige Einrichtung für Menschen, die nicht oder nicht mehr für sich selbst sorgen konnten. Sie beherbergte Alte, Gebrechliche und Invalide ebenso wie Personen mit geistigen oder psychischen Störungen, aber auch ganz einfach Arme.<sup>134</sup> Zu den Insassen der Armenanstalten, die später Bürgerheime genannt wurden, gehörten stets auch Waisenkinder, und gegen ein Kostgeld fanden über den Winter vereinzelt auch Tagelöhner Aufnahme, die in dieser Jahreszeit auf den Höfen nicht gebraucht wurden.<sup>135</sup>

Nach einer 1904 vom Regierungsrat veranlassten Untersuchung über die Luzerner Armenanstalten hatte überall ein Direktor die Oberaufsicht.<sup>136</sup> Er wohnte aber nicht in der Anstalt und stattete dieser nur periodisch Besuche ab.<sup>137</sup> Mit Ausnahme der beiden Stadtluzerner Heime lag die eigentliche Leitung in den Händen einer Vorsteherin, die aus den Schwesterngemeinschaften in Ingenbohl oder Baldegg rekrutiert wurde.<sup>138</sup> Je nach Grösse der Anstalt wurde sie in Verwaltung, Küche, Wäscherei und manchmal auch in der Betreuung der Kinder von Mitschwestern unterstützt. Der angegliederte Landwirtschaftsbetrieb wurde von einem Meisterknecht geführt, dem je nachdem weitere Knechte zur Seite standen, ferner arbeitsfähige Insassen. Weder die Organisationsstruktur noch die gemischte Klientel änderte sich bis weit ins 20. Jahrhundert.<sup>139</sup>

Noch 1930 wurden 26 der insgesamt 39 Anstalten auf der Landschaft explizit als «Armen- & Waisenanstalten» bezeichnet, beherbergten also auch Kinder, was immer wieder moniert wurde.<sup>140</sup> Einzig in Kriens war schon 1912 das Häuschen «Nazareth» neben der Anstalt gebaut worden, in dem fortan die Kinder wohnten.<sup>141</sup> Andernorts begnügte man sich mit Reglementen.<sup>142</sup> Die vielerorts beengten räumlichen Verhältnisse führten in vielerlei Hinsicht zu unhaltbaren Zuständen. In Malters etwa wurden die Kinder abends aus Platzmangel im Schichtbetrieb gepflegt und die kleinen bereits um 17 Uhr ins Bett gesteckt, damit die anderen ungestörter ihre Hausaufgaben machen konnten.<sup>143</sup> Beanstandet wurden auch die sanitären und hygienischen Verhältnisse. In Menznau stand in der Waschküche zwar eine Badewanne; «es scheint aber, dass nur Neueintretende zum Baden verhalten werden».<sup>144</sup> «Flöhe gibt es im Sommer überall. Wanzen finden sich in den meisten Anstalten. [...] Strohsäcke kommen noch in den meisten Anstalten vor. Es müssen diese teilweise geduldet werden wegen den Bettnässern», heisst es 1914 über die Anstalten im Amt Hochdorf.<sup>145</sup> | ABB. 7

Obschon bis über die Jahrhundertmitte in fast allen Luzerner Armenanstalten oder Bürgerheimen auch Kinder versorgt wurden, stellten diese kaum mehr als ein Viertel der insgesamt jeweils rund 2400 Insassen.<sup>146</sup> In den Jahren der Wirtschaftskrise stieg die Zahl der Erwachsenen in den Anstalten an, sank dann in den Kriegsjahren, als alle Hände benötigt wurden, auf unter 1200, erreichte aber bereits 1945 wieder das Niveau der frühen 1930er-Jahre. Bemerkenswert ist, dass die Anzahl anstaltsversorgter Erwachsener in den Jahren der Hochkonjunktur und nach der Einführung der grossen Sozialwerke nicht ab-, sondern sogar zunahm und 1970 mit 2000 fast den absoluten Höhepunkt von 1937 erreichte. Stellt man allerdings in Rechnung, dass sich die Luzerner Bevölkerung von 1900 bis 1970 verdoppelte, so relativieren sich diese Werte. Das gilt auch für

die in Anstalten versorgten Kinder, deren Anzahl ohne einen klaren Trend zwischen 400 und 700 schwankte.

### Verdingkinder und Heimkinder

Konnten Waisen oder Kinder verarmter Familien nicht bei Verwandten platziert werden, wurden sie entweder kostengünstig bei Bauern verdingt oder eben in der Armenanstalt untergebracht.<sup>147</sup> Dass «da und dort die Arbeitskraft der Verdingknaben ausgebeutet wird», wurde zwar gerügt, war aber kein hinreichender Ver-setzungsgrund.<sup>148</sup> Bis in die 1930er-Jahre wurde auch nicht für jedes verdingte Kind ein Beistand oder Vormund bestellt, wie dies laut Zivilgesetzbuch zwingend vorgeschrieben war. Die Amtsgehilfen griffen erst ein, wenn Verdingkinder nicht in die Schule geschickt oder offenkundig misshandelt wurden.<sup>149</sup> | ABB. 9

SITZUNG DES REGIERUNGSRATES  
VON LUZERN  
23 JAN 07. — 0181

## Bericht

über den  
unterm 11. April 1904 vorgenommenen Untersuchung  
der Armenanstalt von Menznau

Der Untersuchung erfolgte durch den Amtsgehilfen u. Notar Dr. H. H. H. im Auftrag  
des Armenrates Luzern.

Fragen:	Antworten:
1. Wer besorgt die Verwaltung der Anstalt?	Ein Direktor, ein Assistent u. ein Armenratsmitglied.
2. In wessen Händen liegt: a) die Leitung des Hauswesens? b) die Beforgung der Landwirtschaft?	3. Der Direktor u. Assistent.  1. Der Direktor u. 2. Assistenten. unter Aufsicht des Direktors.
3. Wie viele Armenangehörige befanden sich gegenwärtig in der Anstalt: a) Erwachsene männliche Personen? b) " weibliche " c) Kinder unter 6 Jahren? " von 6—10 Jahren? " " 10—16 "	13 11 Mädchen 3      Mädchen 3 " 2      " 3 " 3      " 2
4. Welches ist der Gesundheitszustand der Anstaltsangehörigen und speziell der Kinder?	Der Gesundheitszustand von niemandem befriedigend; die Kinder haben ein gesundes Aussehen.
5. Befinden sich unter den Anstaltsangehörigen Geistesranke? Welches ist ihr Name und die Diagnose ihrer Krankheit?	Anna Hölz, welche von Melancholie leidet, daneben managen Blut- färbung. Anna Hölz ist nicht gemüthsgekränkt.

ABB. 7 | 1904 betraute der Regierungsrat die Amtsgehilfen mit einer Untersuchung sämtlicher Luzerner Armenanstalten. Abgebildet ist die erste Seite eines ausgefüllten Formulars für die Armenanstalt Menznau.

## DIE LANGE UND TRAGISCH ENDENDE GESCHICHTE DER ARMENANSTALT VON MENZNAU

1904 lebten in der Anstalt von Menznau 13 Männer und 12 Frauen, darunter «mehrere Blödsinnige» und eine Melancholikerin. Von den je 8 Mädchen und Knaben waren 6 jünger als 6 Jahre alt. Neben Brot und Kaffee standen hauptsächlich Mehlsuppe und Gemüse auf dem Speisezetteln; Fleisch gab es – wie in den meisten Haushalten – nur an hohen Feiertagen. Ausser der Stube war nur ein Krankenzimmer beheizbar; die oberen Zimmer waren im Winter «sehr kalt». Dies alles wurde zwar registriert, aber nicht beanstandet. Bemängelt wurde hingegen, dass es sich beim Gebäude um ein altes, im Brandfall gefährliches Bauernhaus handelte. Ein Neubau, so kam der Amtsgesundheit zum Schluss, «wäre entschiedenes Bedürfnis».<sup>1</sup>

Gestützt auf diesen Bericht forderte der Regierungsrat die Armenbehörde Menznau auf, bis am 1. Oktober 1907 Pläne für ein neues Armenhaus vorzulegen. Die Gemeinde liess die Frist verstreichen und stellte im November ein Gesuch um Aufschub. Der zur Stellungnahme aufgeforderte Amtsgesundheit sprach sich für eine Fristerstreckung unter Androhung der Schliessung der Anstalt aus. Dem schloss sich das federführende Gemeindedepartement an und verlangte einen Bericht über die Vorarbeiten für ein neues Armenhaus. 1909 stellte Menznau ein Verschiebungsgesuch und bat den Regierungsrat, einen persönlichen Augenschein zu nehmen, was offenbar auch geschah. In der Folge versandete die Angelegenheit.<sup>2</sup> 1918 gelangte der Amtsgesundheit in der Sache wiederum an die Gemeinde. Seine Aufforderung, einen Neubau sofort in Angriff zu nehmen, konterte Menznau mit dem Argument fehlender finanzieller Mittel; hingegen wolle man wenigstens die Kinder anderweitig unterbringen. In Reaktion auf den verheerenden Brand der Wattwiler Armenanstalt 1919 wandte sich das Gemeindedepartement in scharfen Worten an die säumige Gemeinde, die aber erneut abwogelte: Die Kinder seien bald alle ausquartiert, weshalb die Brandgefahr nicht mehr so gross sei. Zudem sei gegenwärtig ein Bau wegen der teuren Baumaterialien ungünstig. Gleichwohl wurde angekündigt, dass an der nächsten Gemeindeversammlung eine Bau-

kommission bestellt werden solle. Nun ging es plötzlich Schlag auf Schlag. Nur zwei Monate später lagen Pläne eines Luzerner Architekturbüros für ein Projekt vor, das schon drei Tage später, am 16. November 1919, in der Gemeindeversammlung auch genehmigt wurde. Bereits vorgängig war dem kantonalen Baudepartement ein Gesuch um die Subvention des Neubaus eingereicht worden. Endlich wurden auch die verbliebenen Kinder in anderen Anstalten platziert.<sup>3</sup>

Das 1921 von einem Surseer Architekten errichtete Armen- und Waisenhaus «Elsnau» entsprach den damaligen Ansprüchen an eine solche Anstalt. Dass es sich nicht um einen Massivbau handelte, sollte sich allerdings rächen. Am Sonntag, den 28. August 1938, steckte ein Melker seine noch glimmende Pfeife in die aufgehängte Arbeitshose und verliess das Gebäude. In der Folge entwickelte sich ein Schwelbrand, und bald stand die ganze Anstalt in Flammen. Vier Männer, die offenbar nochmals ins Haus zurückgekehrt waren, um ihre Habseligkeiten zu retten, fanden den Tod.<sup>4</sup>

Der Bericht über dieses tragische Ereignis verbreitete sich über die ganze Deutschschweiz. Der Regierungsrat ordnete eine Untersuchung an, und im Grossen Rat reichte die sozialdemokratische Fraktion eine Interpellation zur Verschärfung der baulichen Vorschriften und Aufsichtspflichten bei Anstalten ein. Die Gemeinde Menznau ihrerseits suchte schon im November 1938 um die ausserordentliche Subvention des Neubaus nach, da die Versicherungssumme die Kosten für den vorgesehenen Massivbau bei Weitem nicht deckte, und reichte zweieinhalb Wochen danach die Baubewilligung ein.<sup>5</sup>

1 StALU, AKT 412/1383 (15. 11. 1904).

2 StALU, AKT 412/1383 (30. 1., 22. 11. 1907; 27. 3., 20. 8. 1908; 6. 9., 11. 9. 1909).

3 StALU, AKT 412/1383 (16. 12. 1918; 18. 2., 1. 3., 5. 6., 18. 6., 6. 9., 25. 9. [Zitat], 11. 11., 14. 11., 21. 11. 1919; 27. 1. 1920).

4 StALU, AKT 412/1383, Untersuchungs-Akten betreffend Brandfall Armenanstalt Menznau vom 28. 8. 1938.

5 StALU, AKT 412/1383 (10. 10., 12. 11., 1. 12. 1938).



ABB. 8 | Am 28. August 1938 wurde die Armenanstalt Menznau ein Raub der Flammen, in denen vier Insassen den Tod fanden.

In erfreulicher Weise mindert sich stetig die Zahl der verdingten Kinder, indem dieselben meistens in Anstalten versorgt werden», schrieb der Regierungsrat 1909.<sup>150</sup> Markant sank auch die Zahl der Verdingkinder im Entlebuch, nachdem 1916 das Kinderasyl in Schüpffheim | ABB. 10 eröffnet worden war.<sup>151</sup> Allgemein nahm die Zahl der Verdingkinder nach 1900 ab. | GRAFIK 7 Gab es damals noch über 1000, so waren es 25 Jahre später weniger als 430.<sup>152</sup> Dieser Rückgang war aber nicht nachhaltig. Infolge der Wirtschaftskrise in den 1930er-Jahren nahm die Zahl der Verding- beziehungsweise Pflegekinder<sup>153</sup> wieder zu, überflügelte jene der Anstaltsversorgungen und verdoppelte sich gar bis 1941;<sup>154</sup> 1945 wurden wieder über 1000 Kinder verdingt, teils sogar direkt durch den Staat.<sup>155</sup> Danach wurde die «Akte Verdingkind» rasch geschlossen: 1952 wurden im ganzen Kantonsgebiet noch 209 «Pflegekinder» gezählt, danach werden sie in den Berichten und Statistiken nicht mehr erwähnt.<sup>156</sup>

Schon um 1910 hatte es Initiativen gegeben, spezielle Kinderheime zu gründen. Das Willisauer Aktionskomitee untermauerte sein Ansinnen mit den Argumenten, das Amt weise mit 315 die meisten Verdingkinder auf und es sei ferner «Tatsache, dass manches Kind im Amt Willisau mangels genügender Jugendfürsorge physisch und moralisch geschädigt wurde und für sein ganzes Leben schwer litt!».<sup>157</sup> Die Kantonsregierung hielt den Zeitpunkt für ein Heimprojekt aus finanziellen Erwägungen aber für ungünstig, und in der Folge versandete die Angelegenheit. Nicht so im Entlebuch, wo das Projekt eines Kinderasyls von einem hochkarätigen Komitee verfolgt wurde.<sup>158</sup> Das Gesuch um 240 000 Franken aus dem Fonds der kantonalen Armenkasse überzeugte Parlament und Regierung, und der gewünschte Staatsbeitrag wurde bewilligt.<sup>159</sup> Das Kinderheim in Schüpffheim konnte schliesslich am 1. Januar 1916 seiner Bestimmung übergeben werden.<sup>160</sup>



ABB. 9 | Verdingkinder wie Heimkinder – hier zwei «Zöglinge» der Erziehungsanstalt Sonnenberg (1944) – mussten regelmässig schwere Arbeiten verrichten.

Es existierte bis 1962, doch war die Kinderzahl «zufolge der direkten Sozialfürsorge durch Staat und Gemeinden derart stark zurückgegangen, dass man den Zweck des Heims umwandelte in ein Heim für schwachbegabte und nur praktisch bildungsfähige Kinder». 1964 übernahm der Kanton das Heim, das heutige Heilpädagogische Zentrum Sunnebüel.<sup>161</sup>

Die meisten Kinder wurden aber noch lange in die traditionellen Armen- und Waisenhäuser, gegebenenfalls in die Erziehungsanstalten Rathausen, St. Georg bei Knutwil und Sonnenberg ob Kriens oder in das Spezialheim Hohenrain gesteckt, denn Kinderheime gab es neben demjenigen in Schüpfheim nur in der Stadt Luzern und in Sursee, wo seit 1898 das Kinderasyl Mariazell bis zu 150 Zöglinge aufnehmen konnte.<sup>162</sup> Gegen die Versorgung von Kindern in Armenanstalten kämpfte der Regierungsrat vergeblich an, und obschon die Verordnung über die Bürgerheime diesbezüglich unmissverständlich war, hielten viele Waisenvögte an der alten Praxis fest, wie resigniert festgehalten wurde.<sup>163</sup>

Dennoch: Spätestens in der Zeit des Zweiten Weltkriegs setzte sich die Überzeugung durch, dass an die Stelle der multifunktionalen Anstalten künftig sogenannte typisierte Heime treten sollten.

#### *Die moderne Luzerner Heimlandschaft*

Seit den 1960er-Jahren verschwanden die Bürgerheime alten Zuschnitts, und es entstanden Einrichtungen, die auf die Bedürfnisse einer differenzierten Klientel abgestimmt waren. Zur Hauptsache sind dies alte, zunehmend auch pflegebedürftige Menschen. 2011 standen auf der kantonalen Pflegeheimliste mit 72 Institutionen 62 für alte Menschen mit insgesamt über 4700 Betten.<sup>164</sup> Hinzu kamen 148 Plätze für stationäre Spezialangebote in der Langzeitpflege, etwa für Sinnesbehinderte (zum Beispiel Blindenheim Horw) oder speziell Pflegebedürftige, für psychisch Behinderte und Verhaltensauffällige.<sup>165</sup> Weit geringer ist das Angebot an Einrichtungen für Kinder und Jugendliche, das heute vor allem auf solche mit Verhaltensauffälligkeiten und Sonderschulbedürfnissen ausgerichtet ist.<sup>166</sup> Nach wie vor existieren die Institutionen Mariazell in Sursee und das Schul- und Wohnheim Schachen. Eine ganze Reihe von sozialpädagogischen Heimen gibt es in der Stadt Luzern (Titlisblick, Dynamo, Wäsmeli, Hubelmatt, Utenberg).<sup>167</sup> Die ehemalige Erziehungsanstalt für Schwachsinnige in Hohenrain ist heute ein Heilpädagogisches Zentrum für hör- und sprachbehinderte sowie lern- und geistig behinderte Kinder und Jugendliche.<sup>168</sup> Ein zweites heilpädagogisches Zentrum befindet sich in Wolhusen, und entsprechende, auch sozialtherapeutische Angebote bie-



ABB. 10 | 1916 wurde in Schüpfheim ein Kinderasyl eröffnet. Neben dem Kinderheim Mariazell in Sursee und der Erziehungsanstalt Rathausen war es mit rund 140 Plätzen eines der grössten Heime im Kanton. Hier kurz nach der Eröffnung, um 1920.



ten die schon genannten Heime Mariazell oder Schachen, ferner das Therapieheim Kastanienbaum und die Stiftung Villa Erica in Nebikon.<sup>169</sup> In Betrieb ist nach wie vor das Jugenddorf St. Georg in Knutwil für Jugendliche im Massnahmenvollzug, während die ehemalige Erziehungsanstalt Rathausen heute Schwerbehinderte beherbergt. Das Heim gehört zur Stiftung für Schwerbehinderte Luzern (SSBL), die auf der Luzerner Landschaft ein gutes Dutzend Niederlassungen mit über 40 Wohngruppen unterhält.<sup>170</sup> Die Stiftung «Rodtegg» stellt Wohn- und Arbeitsgelegenheiten für behinderte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene zur Verfügung, desgleichen die Stiftung Brändi. Sie bietet behinderten Menschen, die auf dem freien Arbeitsmarkt chancenlos sind, rund 1000 Arbeits- und Ausbildungsplätze sowie 300 Wohnmöglichkeiten.<sup>171</sup> Der Verein «traversa» schliesslich unterhält ein Netzwerk mit ambulanten und vor allem stationären Einrichtungen für psychisch Erkrankte.<sup>172</sup> Weitere, meist kleinere Institutionen, wie etwa das Frauenhaus Luzern für gewaltbetroffene Frauen, vervollständigen das Bild eines um 2010 umfangreichen und differenzierten Angebots an stationären Einrichtungen.

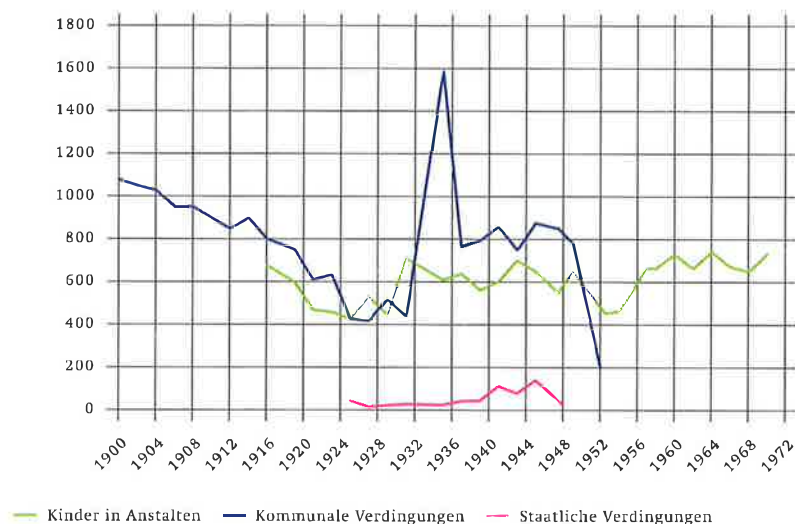
#### Vom Bürgerspital zum Kantonsspital

Im Hinblick auf Gesundheitseinrichtungen war der Kanton Luzern bis um 1900 rückständig. Neben der seit 1873 bestehenden psychiatrischen Anstalt St. Urban wurden Kranke einzig in den städtischen Spitälern versorgt. Selbst das Bürgerspital in der Stadt Luzern war gleichzeitig ein Altersheim.<sup>173</sup> Seit den 1890er-Jahren bestanden deshalb Neubaupläne, und nachdem sich das Konzept einer zentralen kantonalen Anstalt in Luzern gegen den Widerstand einiger Ärzte durchgesetzt hatte,<sup>174</sup> konnte 1902 mit dem Kantonsspital auf dem St.-Karli-Areal die moderne Ära des Luzerner Spitalwesens eingeläutet werden. Die beiden Abteilungen Medizin und Chirurgie mit insgesamt 230 Betten wurden allerdings in aller Stille in Betrieb genommen.<sup>175</sup> 1909 kam die Augenklinik, 1911 der Infektionspavillon hinzu, und 1918 wurde eine pathologisch-bakteriologische Abteilung eingerichtet.<sup>176</sup>

Schon in den 1920er-Jahren waren alle Patientenzimmer chronisch überbelegt, sodass eine «durchgreifende Neugestaltung und Erweiterung der ganzen Anlage» angegangen wurde.<sup>177</sup> Von 1930 bis 1942 wurde das Kantonsspital

Bd. 1, 342–345

GRAFIK 7 LUZERNER VERDING- UND ANSTALTSKINDER, 1900–1970



Quellen: Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1900/01–1970/71.

massiv um- und ausgebaut. Darunter waren neue Abteilungen (Geburtshilfe 1931, Dermatologie 1936, Hals-Nasen-Ohren-Klinik 1937) und Neubauten, zum Beispiel 1932 ein Wohnhaus für die am Spital tätigen Ordensschwestern,<sup>178</sup> 1933 das Pathologiegebäude, | ABB. 11 1934 das Medizingebäude II und 1940 die neue Chirurgie.<sup>179</sup> Die Bettenzahl konnte damit auf 850 erhöht werden.<sup>180</sup>

In den folgenden Jahrzehnten wurde das Kantonsspital weiter ausgebaut. 1949 kam ein zentrales Röntgeninstitut hinzu, 1957 wurde die Operations- und Gebärdabteilung der Frauenklinik neu gestaltet. Im Rahmen der Gesamtplanung von 1961 wurde auch eine Kinderklinik vorgesehen. Diese war 1971 betriebsbereit und übernahm – wie die neue Augenklinik von 1975 – Zentrumsfunktionen für die ganze Innerschweiz. 1966 und 1972 konnten zwei Personalhäuser für 450 Angestellte ihrer Bestimmung übergeben werden.<sup>181</sup> Schon 1971 hatte das Volk die Kreditvorlage für ein neues Spitalzentrum genehmigt, das 1982 eingeweiht wurde. Es besteht aus einem sechsgeschossigen sogenannten Breitfuss für Diagnose, Behandlung und Versorgung und einem darauf aufgesetzten, weithin sichtbaren 15-geschossigen Bettenhaus mit über 560 Betten.<sup>182</sup> Bis 2011 sind weitere Abteilungen und Neubauten hinzugekommen, so 1992 die Onkologie mit zwei Linearbeschleunigern für die Strahlentherapie, 1996 die Psychiatrische Klinik, 2001 die neue Frauenklinik und 2006 ein Neubau für die Medizinische Mikrobiologie.

Obschon sich der Kanton auf eine Konzentration des Spitalangebots auf den Platz Luzern festgelegt hatte, wurden die Pläne für ein Regionalspital vor allem in Sursee nicht aufgegeben. Die Surseer blitzten mit ihrem Anliegen bei der Regierung zwar mehrmals ab, verfolgten ihr Ziel aber hartnäckig. Die Baldegger Schwestern konnten finanziell und personell für das Spitalprojekt verpflichtet, die Bevölkerung 1937 mit einer Volkspetition mobilisiert werden, sodass der Regierungsrat schliesslich einlenkte. Als 1938 auch der Bund seine Unterstützung zusagte, wurde die Realisierung umgehend angegangen, und keine zwei Jahre später, am 19. Mai 1940, fand die offizielle Eröffnung des Spitals mit der angegliederten Pflegerinnenschule der Baldegger Schwestern statt. Diese führten das Bezirksspital mit seinen etwas mehr als 100 Betten bis zu seinem Ende 1975.<sup>183</sup>

1976 wurde in Sursee nämlich das neue kantonale Spital eröffnet, während das ehemalige in ein regionales Pflegeheim umgewandelt wurde. Schon 1961 hatte der Grosse Rat beschlossen, das Spitalwesen zu dezentralisieren und zwei Regionalspitäler zu bauen.<sup>184</sup> Das Bezirksspital Sursee sollte übernommen und ausgebaut, für das Entlebuch, Teile des Luzerner Hinterlands und des Rottals «ein möglichst zentral gelegenes Kreisspital» errichtet werden.<sup>185</sup> Es stellte sich



ABB. 11 | Der Neubau für die Pathologie wurde 1933 im Bauhausstil errichtet. Der pathologisch-bakteriologischen Abteilung stand von 1919 bis 1947 mit Helene Kloss die erste Chefarztin an einem Schweizer Spital vor.

bald heraus, dass in Sursee mit einem Umbau die an ein modernes Regionalspital gestellten Anforderungen nicht erfüllt werden konnten, weshalb ein Neubau anvisiert wurde.<sup>186</sup> Bereits 1972 wurde mit dem Bau des Spitals und der Personalhäuser begonnen, und am 1. Januar 1976 konnte das neue Spital bezogen werden.

Die Standortfrage des zweiten Spitals war zugunsten von Wolhusen entschieden worden, wo 1968–1972 ein Spital mit zunächst 161 Betten entstand.<sup>187</sup> Die Einweihung fand am 18. Mai 1972 statt, und der Betrieb mit 237 Arbeitsplätzen wurde am 12. Juni 1972 aufgenommen. Bis 1992 erfolgte in drei Etappen ein Ausbau.<sup>187</sup>

1999 wurden die beiden Regionalspitäler zum Kantonalen Spital Sursee-Wolhusen (KSSW) zusammengeschlossen, um nicht nur die Grundversorgung, sondern auch Schwerpunkte anbieten zu können: in Sursee die gastroenterologische und viszerale Chirurgie, in Wolhusen die Orthopädie. Beide sind aber wie das Zentrumsspital in Luzern und die Klinik Montana Teil des Luzerner Kantonsspitals, des grössten nicht universitären Spitals der Schweiz.<sup>188</sup>

Neben dem Kantonsspital existierte seit 1911 die private Klinik St. Anna, die heute zur Hirslanden-Gruppe gehört, und in jüngerer Zeit kamen die Swissana Clinic Meggen und die Spezialklinik Sonnmatt in Luzern hinzu. Seit 1990 beherbergt der Kanton auch eine Gesundheitsinstitution mit nationaler Ausstrahlung, das Schweizer Paraplegiker-Zentrum in Nottwil mit 140 Betten und über 900 Beschäftigten.<sup>189</sup>

#### *Ambulante Dienstleistungen*

Ergänzt werden die stationären Infrastrukturen durch eine breite Palette von ambulanten Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitsbereich, die von den kommunalen Sozialämtern wie von Verbänden, Gewerkschaften und anderen privaten Organisationen angeboten werden.<sup>190</sup> Neben Beratungen für Suchtkranke, Arbeitslose oder Opfer von Straftaten hat in den letzten Jahrzehnten vor allem die Nachfrage nach spitalexterner Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex) stark zugenommen.<sup>191</sup> 2010 nahmen über 9000 meist ältere Personen solche Dienste in Anspruch, doppelt so viele wie 1996.<sup>192</sup> Die 37 gemeinnützigen Spitex-Organisationen sind meist aus lokalen Krankenpflegevereinen hervorgegangen und beschäftigten 2010 auf 561 Vollzeitstellen über 1500 fast ausschliesslich weibliche Personen.<sup>193</sup>

Zu den ambulanten Dienstleistungen im Gesundheitswesen zählen im Jahr 2010 selbstverständlich auch die 37 Apothekerinnen und Apotheker, die 255 Zahnärzte und Zahnärztinnen und die über 570 frei praktizierenden Ärztinnen und Ärzte, von denen nur noch 176 Allgemeinmediziner waren. Darüber hinaus besteht ein steigendes Angebot in den Bereichen Physiotherapie, Psychotherapie und alternative Heilmethoden mit heute über 700 anerkannten Berufsleuten.<sup>194</sup>

#### *Trägerschaft und Personal*

Mit dem Wandel von der traditionellen zur modernen Luzerner Heim- und Gesundheitslandschaft veränderte sich auch die Trägerschaft und das Personal vor allem bei den stationären Infrastrukturen. Waren es früher hauptsächlich die Gemeinden und der Kanton, die Bürgerheime und Spitäler bauten und im Verein mit Ordensgemeinschaften unterhielten und betrieben, so hat sich das Sozial- und Gesundheitswesen zu einer volkswirtschaftlich bedeutenden Branche entwickelt, in der gemeinnützige Vereine und Stiftungen, zunehmend aber auch profitorientierte Unternehmen mit einem Angebot agieren, das heute nicht mehr wegzudenken ist. Zwar weisen einige Organisationen noch eine konfessionelle Herkunft und Prägung auf, doch rekrutieren sie ihr Personal längst nicht mehr aus Schwesternkongregationen.<sup>195</sup>

Das gilt natürlich auch für das Spitalwesen, das überdies eine neue Trägerschaft erhielt. Mit dem Spitalgesetz von 2006 wurden das Luzerner Kantonsspital und die Luzerner Psychiatrie, zu der das städtische Psychiatriezentrum, die Klinik St. Urban sowie der kinder- und jugendpsychiatrische Dienst gehören,<sup>196</sup> auf den 1. Januar 2008 als öffentlich-rechtliche Anstalten verselbständigt.<sup>197</sup> Sie sind damit nicht mehr Dienststellen des Kantons, sondern Unternehmen, die in Konkurrenz zu anderen, etwa der traditionsreichen privaten Klinik St. Anna, wirtschaften. Obschon zwischen den Spitalern und dem Kanton Leistungsvereinbarungen bestehen, fungiert der Staat damit faktisch nur noch als Einkäufer von Leistungen zu bestimmten Tarifen.<sup>197</sup> Das ist auch bei den mannigfaltigen Dienstleistungen und Infrastrukturen im sozialen Bereich der Fall, die von privaten Organisationen erbracht werden. Zu nennen sind hier die Spitex-Organisationen sowie die in Luzern besonders verwurzelte Institution Caritas, die unter anderem im Auftrag des Staats Asylsuchende und Flüchtlinge betreut.<sup>198</sup>

#### DER SOZIALSTAAT AN DER WENDE?

Die Entwicklung hin zum heutigen Wohlfahrts- oder Sozialstaat war ein langwieriger und keineswegs geradliniger Prozess. Entstanden sind mehr oder weniger eng geknüpfte Netze der sozialen Sicherung, die wir gelegentlich für derart selbstverständlich halten, dass darüber leicht vergessen geht, wie wenig weit diese gerade in der Schweiz historisch zurückreichen und wie mühevoll sie erar-



ABB. 12, 13 | Zweckmässige Pavillonbauten prägen heute das Erscheinungsbild der psychiatrischen Klinik St. Urban, die anfänglich in den ehemaligen Klostergebäuden untergebracht war. Weithin sichtbar ist demgegenüber der hohe und wuchtige Bettentrakt des Spitals am Rand von Wolhusen.

beitet werden mussten. Zum einen wurden mit teils grossen zeitlichen Abständen und in sich über Jahrzehnte hinziehenden Prozessen die verschiedenen Sozialversicherungen eingeführt und deren Leistungen weiter ausgebaut, sodass die Schweiz ihren diesbezüglichen Rückstand gegenüber den anderen westlichen Staaten im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts schliesslich aufgeholt hatte. Zum andern kam es im Kanton zu einer beträchtlichen Ausweitung des Angebots an Dienstleistungen und Infrastrukturen im Sozial- und Gesundheitsbereich. Entstanden ist ein modernes Spitalwesen, das seine Schwerpunkte aber wie schon um 1900 in der psychiatrischen Anstalt St. Urban und im Kantonsspital in Luzern hat. Demgegenüber ist die heutige Heimlandschaft mit jener vor 1960 nicht zu vergleichen. Die einst multifunktionalen Armenanstalten oder Bürgerheime verschwanden und machten einem differenzierten Betreuungsangebot Platz. All dies ist mit einem gewaltigen personellen und finanziellen Aufwand verbunden. 2010 waren im Luzerner Sozial- und Gesundheitswesen mehr als 21 500 Personen beschäftigt, und allein für das Gesundheitswesen wurden über 1 Milliarde Franken oder pro Kopf der Bevölkerung rund 2800 Franken ausgegeben.<sup>199</sup>

Dass soziale Sicherheit ihren Preis hat, liegt auf der Hand, und entsprechend war stets umstritten, wie weit der Ausbau gehen und wer in welcher Weise für die Kosten aufkommen sollte. Wie die unterschiedlichen Finanzierungssysteme bei den Sozialwerken zeigen, wurde diese Frage sehr unterschiedlich beantwortet. Die bestehenden und prognostizierten Finanzierungslücken bei den staatlichen Sozialwerken und bei der beruflichen Altersvorsorge hängen auch damit zusammen und nicht nur mit der ungünstigen demografischen Entwicklung (Stichwort: Überalterung der Gesellschaft).

Es gibt Anzeichen dafür, dass die Zeiten des Ausbaus vorbei sein könnten und wir punkto Sozialstaat an einer Wende stehen. Bereits Realität ist ein Leistungsabbau bei den Pensionskassen, und wenn 18 Prozent der alten Leute im Kanton Luzern ihren Lebensunterhalt ohne Ergänzungsleistungen nicht bestreiten können und sogar ein Drittel der Luzerner Haushalte die Krankenkassenprämien nicht mehr bezahlen kann, so verweist dies auf strukturelle Probleme im sozialen Sicherungssystem. Wie die Lösung aussehen und wer für die Kosten aufkommen soll, ist je nach politischem Standpunkt erneut sehr umstritten. Die Debatte ist seit einiger Zeit im Gang, und sie wird uns zweifelsohne noch über Jahre begleiten, denn immerhin steht mit dem Sozialstaat eine der wichtigsten gesellschaftlichen Errungenschaften des 20. Jahrhunderts auf dem Spiel.

## ANMERKUNGEN

- 1 Studer, Sicherheit; Oggier, Sozialversicherungen, 276; Cattacin, Retard, 52 f.; Leimgruber, Solidarity; Hürlimann, Rezension; Degen, Entstehung, bes. 24–41; Obinger, Wohlfahrtsstaat, 56 f.; Moser, Wohlfahrtsstaat, 56.
- 2 Levy, Gesellschaftsstruktur.
- 3 Vgl. dazu: Bundesblatt 1900, III, 294; Bundesblatt 1912, I, 427.
- 4 Trüeb, Institut, 132–136.
- 5 Emmenegger, Armenarzt- und Krankenkassenwesen, 69; Trüeb, Institut, 130–135.
- 6 Vgl. dazu: Emmenegger, Armenarzt- und Krankenkassenwesen, 69; Schumacher, Bewegung, 158–161; Bericht Regierungsrat, Staatsverwaltung 1920/21, 134.
- 7 Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1914/15–1920/21.
- 8 Emmenegger, Armenarzt- und Krankenkassenwesen, 55, 77; Rossini, Institutions, 60.
- 9 Bericht Regierungsrat, Staatsverwaltung 1970/71, 96; Leu et al., Neue Armut, 76.
- 10 Bundesblatt 1947, III, 177; vgl. Binswanger, AHV, 19; Berenstein, Assurance-vieillesse; SR 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.
- 11 Vgl. Berichte zur AHV 2, 11–79.
- 12 StALU, AKT 41/725 (28. 5. 1907, 15. 2. 1910, 28. 2. 1912); AKT 41/726 (23. 11. 1916, 10. 12. 1916).
- 13 StALU, AKT 41/726 (22. 1. 1917), 41/728 (30. 12. 1919).
- 14 StALU, AKT 41/727 f.; vgl. Bussmann, Albisser.
- 15 StALU, AKT 41/728.
- 16 StALU, AKT 41/733 (6. 12. 1925); Bundesblatt 1932, I, 2; StALU, AKT 41/739.
- 17 StALU, AKT 41/734, 742 und 743 (Botschaftsentwurf des Justizdepartements vom 12. 12. 1940).

- 18 Vgl. Bachmann, Altersversicherung; vgl. StALU, PA 380/512; auch AKT 41/744 (Motion Galliker, 4. 2. 1941).
- 19 Bundesblatt 1942, I, 433–436, hier 535; vgl. Degen, Familienzulagen; Schumacher, Herzessache, 301–304; Leimgruber, Solidarity, 152.
- 20 Bundesblatt 1945, II, 817–820.
- 21 StALU, AKT 41/745 (30. 11. 1943); AKT 41/748 (6. 3. 1944).
- 22 StALU, AKT 41/748.
- 23 StALU, AKT 41/751 (20. 7. 1944).
- 24 StALU, AKT 41/752 (28. 3. 1945).
- 25 Hess, Vorsorge, 12.
- 26 Bundesblatt 1911, III, 523–572, hier 563, Art. 108.
- 27 Tschudi, Entstehung, 77.
- 28 Trüb, Institut, 128 f.; Bundesblatt 1911, III, 523, Art. 1.
- 29 Bericht Regierungsrat, Staatsverwaltung 1914/15, 28.
- 30 Schumacher, Bewegung, 161.
- 31 Gesetz betreffend Einführung des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911 (vom 2. März 1915), § 9, 10; Luzerner Kantonsblatt 1915, 279–286.
- 32 Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1928/29–1974/75; Stöcklin, Entwicklung, 68, nennt andere Zahlen, Grössenordnung und Trend sind aber gleich.
- 33 SRL 866, § 10 (Version vom 1. 7. 2011). – Bis 2008 galt ein für den Staat günstigerer Schlüssel. Vgl. Paravicini Bagliani et al., Sozialbericht, 391.
- 34 Ausgleichskasse, Kennzahlen 2010; Paravicini Bagliani et al., Sozialbericht, 391; LUSTAT Jahrbuch 2011.
- 35 LUSTAT Jahrbuch 2011, Tab. 13T-2.09; vgl. auch Lang, Wohlstand, 59.
- 36 Balthasar, Wirksamkeit, 18.
- 37 Statistik Krankenversicherung 2008, 36.
- 38 Bundesblatt 1961, I, 1417–1428, hier 1524 f. (Tab. Einnahmen der Kassen 1915–1964); Lengwiler, Kässeli.
- 39 Statistik Krankenversicherung 2008, 84, 111, 123; LUSTAT Jahrbuch 2011.
- 40 StALU, AKT 47/231, 353, 396.
- 41 Stöcklin, Entwicklung, 71.
- 42 Sommer, Soziale Sicherheit, 161
- 43 Bundesblatt 1924, III, 562–567.
- 44 Gesetze Luzern 11, 1926–1931, 166–176.
- 45 Roeschli, Finanzhaushalt, 75, 79.
- 46 Handbuch Sozialstatistik 1932–1971, 122–126.
- 47 Vgl. Degen, Arbeitslosenversicherung; Cuoni, Soziale Hilfe, 32; SR 837.0 Art. 2 (Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung).
- 48 SRL 890, § 12.
- 49 Berichte zur AHV 2, 40–45; Binswanger, AHV, 22 f.
- 50 Berichte zur AHV 2, 83–87.
- 51 Berichte zur AHV 2, 98, 93.
- 52 Berichte zur AHV 2, 95, 98.
- 53 Berichte zur AHV 2, 74, 98; 1941 belief sich der kommunale Beitrag auf 248 582 Fr., allerdings inklusive Bundesfürsorge von 64 850 Fr.
- 54 Gesetze 11, 1926–1931, 547 (§ 19); Berichte zur AHV 2, 79.
- 55 Berichte zur AHV 2, 96.
- 56 Berichte zur AHV 2, 98, 75.
- 57 Luchsinger, Solidarität, 28.
- 58 Gesetze 14, 1947–1953, 148; das betreffende Dekret datiert vom 28. 12. 1948, ebenda, 148.
- 59 Berenstein, Assurance-vieillesse, 77, 79; Tschudi, Entstehung, 83.
- 60 Sozialversicherungsstatistik 2010, 87; Degen, Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV.
- 61 Die im Statistischen Jahrbuch Luzern, 2002–2008, und LUSTAT Jahrbuch 2009–2010 für den Dezember bzw. Januar angegebenen Rentensummen seit 1991 wurden auf 12 Monate hochgerechnet.
- 62 Hess, Vorsorge, 8–13; Stettler, Pensionskassen; Leimgruber, Solidarity, 187–262.
- 63 Häcki, Sozialversicherungen, 311–318, 361–363.
- 64 Das Bundesamt für Statistik liefert nur auf die Schweiz bezogene Daten. Vgl. Versicherungs- und Fürsorgeeinrichtungen in der Schweiz, 1940/41–1970.
- 65 Versicherungs- und Vorsorgeeinrichtungen 1940/41, 150; 1956/56, 16; 1966, 10; 1970, 12; 1978, 12; Höpflinger, Altersvorsorge.
- 66 Vgl. dazu Versicherungs- und Fürsorgeeinrichtungen 1955/56, 41.
- 67 Bundesblatt 1982, II, 385–314.
- 68 Das Bundesgesetz datiert vom 17. Dezember 1993; vgl. auch die Verordnung über die Luzerner Pensionskasse vom 11. Mai 1999, SRL 131, § 39 f.
- 69 IV-Statistik 2010, 6.
- 70 Staatsverwaltungsbericht 1992/93, 127.
- 71 Vgl. Germann, Eingliederung.
- 72 Jahresbericht AHV/IV 1960/61; Statistisches Jahrbuch Luzern, 2005; 2011.
- 73 Gesetze Luzern 16, 305–307.
- 74 SRL 881 (Stand vom 1. 1. 2011).
- 75 Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1950/51–1970/71; Jahresberichte AHV/IV.
- 76 Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1950/51–1970/71; Statistisches Jahrbuch Luzern 2007–2008; LUSTAT Jahrbuch 2002–2011; Statistik der Ergänzungsleistungen 2010, 4, 18.
- 77 Gesetze Luzern 15, 193–198.
- 78 Sammlung der Verordnungen und Beschlüsse des Regierungsrates und des Obergerichtes des Kantons Luzern 15, 221; vgl. auch StALU, AKT 44/319.
- 79 Gesetze Luzern 15, 464–475.
- 80 SRL 885.
- 81 Bundesamt für Sozialversicherungen, Arten und Ansätze der Familienzulagen.
- 82 Vgl. Ausgleichskasse Luzern, Jahresbericht 2007, 20; die Daten der übrigen 93 anerkannten Ausgleichskassen sind nicht bekannt; vgl. dazu Staatsverwaltungsbericht 1978/79, 96.
- 83 Basis: Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1950/51–1970/71; Staatsverwaltungsberichte 1972/73–1990/91; Ausgleichskasse Luzern, Jahresberichte 2002–2010; die Daten beziehen sich auf die Ausgleichskasse des Kantons.
- 84 Degen, Erwerbsersatzordnung; Bundesblatt 1952, III, 100–111; Tschudi, Entstehung, 110–114.
- 85 Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1952/53–1970/71; Staatsverwaltungsberichte 1972/73–1990/91.
- 86 Ausgleichskasse Luzern, Jahresberichte 2006–2010; allgemein Sutter, Mutterschaft.
- 87 Bericht Regierungsrat, Staatsverwaltung 1940/41, 135.
- 88 Stöcklin, Entwicklung, 31.
- 89 StALU, AKT 1059/132 (30. 3. 1981).

- 90 Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1960/61–1970/71; Staatsverwaltungsberichte 1972/73–1998/99; vgl. auch StALU, AKT 1059/130–134.
- 91 SRL 575 (Stipendiengesetz), 575a (Verordnung)
- 92 Statistik der Ergänzungsleistungen 2010, 4.
- 93 Vgl. dazu: Amstutz, Bürgergemeinden; Petermann, Korporationsgemeinden, 123–126.
- 94 StALU, AKT 41/3 (1. 6. 1909).
- 95 StALU, AKT 41/3 (12. 1. 1910).
- 96 StALU, AKT 41/3 (Mai 1912).
- 97 StALU, AKT 41/4 (20. 4. 1918).
- 98 StALU, AKT 41/5, Eingabe der Ortsbürgerräte von Münster, Sursee, Willisau und Luzern, 1919, 3, 33, 35; vgl. auch Scheunpflug, Bürgergemeinde, 101.
- 99 StALU, AKT 41/5 (25. 11. 1921).
- 100 StALU, AKT 47/6, Sitzungsprotokolle der grossrätlichen Kommission, 7. 1., 14. 1., 21. 1., 4. 2., 11. 2., 21. 10., 18. 11., 16. 12. 1922; AKT 47/7, Gutachten vom März und Mai 1922, 19. 4., 26. 7. 1922, Eingabe der Ortsbürgerräte, Supplement.
- 101 StALU, AKT 47/7 (9. 5. 1922), Beratung im Grossen Rat, 16. 12. 1922, Anträge der Kommission; 47/8, Gesetz; AKT 47/9 (15. 4. 1923), 5, Abstimmungsergebnis; Gesetzessammlung Luzern 10, 1915–1925, 442–461.
- 102 Kähr, Finanzausgleich, 82 f.
- 103 Sieber, Bürgergemeinde, 60; Scheunpflug, Bürgergemeinde, 103.
- 104 Vgl. Sieber, Bürgergemeinde, 61; Scheunpflug, Bürgergemeinde, 126.
- 105 Cuoni, Soziale Hilfe, 11; Sieber, Bürgergemeinde, 61, 70; Scheunpflug, Bürgergemeinde, 103.
- 106 Bericht Regierungsrat, Staatsverwaltung 1930/31, 113.
- 107 Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1932/33, 90; 1934/35, 34.
- 108 StALU, AKT 47/10 (27. 11. 1929); AKT 47/11 (5. 9. 1934), Eingabe der Behörden und des Volkes des Landes Entlebuch an den hohen Regierungsrat [...] zur Revision der luzernischen Armengesetzgebung, 1934.
- 109 StALU, AKT 47/12, Stellungnahmen der Gemeinden, 27. 2.–11. 3. 1935.
- 110 Keine einzige der 5298 Unterschriften kam aus dem Amt Entlebuch. StALU, AKT 47/12 (12. 1. 1935).
- 111 StALU, AKT 47/13 (22. 12. 1935).
- 112 Gesetze Luzern 11, 1926–1935, 542–559; Stöcklin, Entwicklung, 69.
- 113 Kähr, Finanzausgleich, 85; SRL 892.
- 114 Bis zur Fusion mit den Einwohnergemeinden 1998 waren die Bürgergemeinden zuständig.
- 115 SRL 892a (Sozialhilfeverordnung vom 13. 7. 1990), § 34; Arbeit muss sich lohnen, 42.
- 116 Bericht Regierungsrat, Staatsverwaltung 1970/71, 96 f.; vgl. auch Aregger, Zehn Jahre, 38.
- 117 Nach 1970 wurde auf die Führung einer Statistik verzichtet, weil ein Beamter pensioniert worden war und der Aufwand als unangemessen hoch erachtet wurde. Vgl. Staatsverwaltungsbericht 1972/73, 155 f.
- 118 Die aus den Staatsverwaltungsberichten erhobenen Daten stimmen mit jenen überein, die Kähr, Finanzausgleich, 83, für die Jahre 1922–1950 mitteilt, während Stöcklin, Entwicklung, 71, durchweg andere Zahlen bringt. Der Anteil der Ausgaben für die soziale Wohlfahrt war in Luzern in den 1940er-Jahren besonders hoch, nämlich 23,8% gegenüber schweizweit 15,1%. Vgl. Mitteilungen, Statistische 2, 42.
- 119 StALU, AKT 41/729; Bericht Regierungsrat, Staatsverwaltung 1940/41, 11; zu den über 3000 Altersbeihilfen im Jahr 1942 v. a. aus Bundesmitteln vgl. Berichte zur AHV 2, 84; dazu auch StALU, AKT 41/744 (20. 11. 1943).
- 120 Vgl. Braxmaier, Bürgerheim, 62–64.
- 121 Cuoni, Soziale Hilfe, 12.
- 122 Fluder, Armut, 1; wörtlich fast gleich: Aregger, Zehn Jahre, 33.
- 123 Sieber, Bürgergemeinde, 116.
- 124 Leu et al., Neue Armut, 41. – Kosten werden auch von LUSTAT nicht mitgeteilt.
- 125 Aregger, Zehn Jahre, Statistische Angaben, 6.
- 126 LUSTAT Jahrbuch 2011, Tab. 13T-3.02, 3.04; vgl. auch Paravicini Bagliani et al., Sozialbericht, 91, 95 (Grafik).
- 127 Leu et al., Neue Armut, 33; vgl. Paravicini Bagliani et al., Sozialbericht, 89, 183.
- 128 Aregger, Zehn Jahre, 47.
- 129 Konferenz, Schweizerische, für Sozialhilfe, Positionspapier, 26. 3. 1999, 4.
- 130 Sieber, Bürgergemeinde, 112 f.; Scheunpflug, Bürgergemeinde, 130, 135.
- 131 Gemeindereform 2000+, 10, 38–41. – Statistisch verfügen Einelternfamilien über die tiefsten Durchschnittseinkommen. Vgl. auch: Arnold/Knöpfel, Alleinerziehende, 45, 50; Stutz, Familien, 12; Paravicini Bagliani et al., Sozialbericht, 182 f.; LUSTAT Jahrbuch 2011, Tab. 01T-3.02.
- 132 LUSTAT Jahrbuch 2011, Tab. 13T-3.01; vgl. Arbeit muss sich lohnen, 52.
- 133 StALU, AKT 47/35 (21. 11. 1914).
- 134 Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1932/33, 90; 1934/35, 34.
- 135 Braxmaier, Bürgerheim, 45 f.
- 136 Vgl. das Blankoformular in StALU, AKT 47/35, ferner das ausgefüllte Formular für Menznau in StALU, AKT 412/1383 (15. 11. 1904).
- 137 In Ufhusen mindestens alle 14 Tage. Vgl. StALU, AKT 412/1938 (22. 5. 1909).
- 138 StALU, 47/35 (14. 12. 1931).
- 139 Vgl. die Berichte der Amtsgehilfen in StALU, AKT 47/35, z. B. jenen über die Anstalten im Amt Hochdorf vom 21. 11. 1914.
- 140 Vgl. das Verzeichnis in: StALU, AKT 47/35, o. D. [1930]; Bericht Regierungsrat, Staatsverwaltung 1934/35, 34.
- 141 Blättler, Armenanstalt, 16.
- 142 Vgl. z. B.: StALU, AKT 412/1938 (22. 5. 1909), § 38 des Reglements von Ufhusen; AKT 47/35 (8. 1. 1934).
- 143 StALU, AKT 47/35 (17. 1. 1933).
- 144 StALU, AKT 412/1383 (15. 11. 1904).
- 145 StALU, AKT 47/35 (21. 11. 1914).
- 146 Vgl. die Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1900/01–1970/71; für die Zeit vor 1916 gibt es keine Anstaltsstatistiken.
- 147 Vgl. Leuenberger/Seglias, Versorgt; zum Heimwesen Hafner, Heimkinder.
- 148 Bericht Regierungsrat, Staatsverwaltung 1914/15, 127; vgl. auch StALU, AKT 47/35 (7. 3. 1910).
- 149 Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1902/03, 68; 1906/07, 140; 1922/23, 53.
- 150 Bericht Regierungsrat, Staatsverwaltung 1908/09, 125. – Verdingt wurden übrigens nicht nur Kinder: um 1900 widerfuhr dieses Schicksal noch über 500, 1923 noch 181 Erwachsenen. Vgl.

- Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1900/01–1922/23.
- 151 1915–1921 ging deren Zahl von 288 auf 131 zurück. Vgl. Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1915/16–1920/21; vgl. auch 1918/19, 50; 1922/23, 53.
- 152 Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1900/01–1970/71; 1924/25, 46.
- 153 1939 ist erstmals nicht mehr von Verding-, sondern von «bei Privaten versorgten Pflegekindern» die Rede. Vgl. Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1938/39, 87.
- 154 Die für 1935 mitgeteilte, unerklärbar hohe Zahl von 1584 Verdingkindern geht gänzlich auf das Konto des Amts Luzern; vielleicht handelt es sich um einen Verschreiber.
- 155 Verdingungen durch das Gemeindedepartement sind für 1925–1948 überliefert; 1941 und 1945 gab es 124 bzw. 140 staatlich verordnete Verdingungen.
- 156 Das heisst natürlich nicht, dass es sie nicht mehr gab.
- 157 StALU, AKT 47/35 (7. 3. 1910).
- 158 StALU, AKT 47/38 (22. 2. 1908). Dem Komitee gehörten der Amtsstatthalter, ein Nationalrat, ein Pfarrer und vier Waisenvögte an.
- 159 StALU, AKT 47/38 (2. 3., 23. 5., 21. 11. 1908; 30. 11. 1909; 21. 1. 1910).
- 160 StALU, AKT 47/38 (2. 11. 1912; 7. 5., 4. 6., 1. 7., 29. 12. 1913); AKT 47/39 (16. 11. 1915); Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1916/17, 37; 1922/23, 53.
- 161 Emmenegger, Schrifttum, 127, Anm. 72; vgl. auch <http://www.sunnebuell.ch/> (Version vom 26. 8. 2011).
- 162 StALU, AKT 47/36, Kinderasyl Maria Zell, Sursee; zu Rathausen vgl.: Bieri, Festschrift; Akermann, Meerrohrstock; zu Sonnenberg vgl.: Peter, Prügel; Brunner, Tragödie; zu Hohenrain vgl.: Sax, Erziehungsanstalten; Schwingruber et al., 100 Jahre. – Vorwürfe von Missbräuchen in ehemaligen Anstalten veranlassten den Regierungsrat 2010, einen Untersuchungsbericht in Auftrag zu geben. Vgl. Akermann et al., Bericht Kinderheime; Ingenbohrer Schwestern in Kinderheimen; Ries/Beck, Hinter Mauern.
- 163 Berichte Regierungsrat, Staatsverwaltung 1934/35, 34; 1940/41, 9; Verordnung vom 26. Dezember 1935, § 8; vgl. auch: StALU, AKT 47/23; AKT 47/13 (26. 12. 1941).
- 164 Vgl. Curaviva (LAK).
- 165 Luzerner Kantonsblatt 2011, 1754 (25. 6. 2011).
- 166 Vgl. Adressliste, [http://www.disg.lu.ch/se\\_adressliste\\_bereich\\_a.pdf](http://www.disg.lu.ch/se_adressliste_bereich_a.pdf).
- 167 Vgl. die Internet-Auftritte der einzelnen Heime.
- 168 Sax, Erziehungsanstalten; Schwingruber et al., 100 Jahre; <http://www.hpzhohenrain.ch>.
- 169 Vgl. dazu die Übersicht: Sonderschulangebote im Kanton Luzern.
- 170 <http://www.ssbl.ch/index.php?institutionen> (Version vom 20. 4. 2012).
- 171 <http://www.braendi.ch> (Version vom 20. 4. 2012).
- 172 Der Verein unterhält Wohnhäuser in Luzern, Kriens, Horw, Meggen und Sursee. <http://www.traversa.ch> (Version vom 20. 4. 2012).
- 173 Hermann, Gesundheit, 13; Scheunpflug, Bürgergemeinde, 62, 69–71; Röllin et al., Sursee und sein Spital, 6–17; vgl. dazu: Baumann, St. Urban; Müller, St. Urban; Aregger, Psychiatriezentrum.
- 174 Vgl. Walther, Entwicklung, 21–25.
- 175 Hermann, Gesundheit, 22; Burri, Spital, 3; Walther, Entwicklung, 31.
- 176 Hermann, Gesundheit, 31; Walther, Entwicklung, 30–32; Colombi et al., Kantonsspital, 95–130.
- 177 Walther, Entwicklung, 33.
- 178 Hermann, Gesundheit, 50.
- 179 Balthasar, Übersicht, 53–58; Lehner, Klinik, 77.
- 180 Schürch, Entwicklung, 65.
- 181 Spitalzentrum, 6–8.
- 182 Burri, Spitalzentrum, 12; Spitalzentrum, 8–14.
- 183 Vgl. dazu: Walther, Entwicklung, 25; Röllin et al., Sursee und sein Spital, 19–38, 75.
- 184 Röllin et al., Sursee und sein Spital, 19, 79 f.
- 185 Studer, Spital Wolhusen, 6; Federer, Entstehung, 147.
- 186 Röllin et al., Sursee und sein Spital, 73 f.
- 187 Studer, Spital Wolhusen, 7 f.; Fuchs, Spital.
- 188 Luzerner Kantonsspital, Jahresbericht 2010, o. J., 2011, 67.
- 189 LUSTAT Jahrbuch 2011, Tab. 14T-2.05; vgl. dazu: Röllin et al., Gemeinschaft; Nigg, Welt; Spring, Weltoffen.
- 190 Vgl. Paravicini Bagliani et al., Sozialbericht, 385–425; zu Horw um 1970 vgl. Sigrist-Keller, Sozialeinrichtungen.
- 191 Purtschert, Spitex; Ciliberto-Dormann, Spitex; LUSTAT aktuell 2010/8.
- 192 LUSTAT News, 29. 11. 2011; LUSTAT Jahrbuch 2011, Tab. 14T-2.15.
- 193 Paradigmatisch der 1990 gegründete Verein für Krankenpflege, Familien- und Haushilfe Ettiswil-Alberswil-Kottwil, in: Schwegler/Zehnder, Spitex, 54–58; vgl. BFS aktuell, Spitex-Statistik, 30.
- 194 Vgl. dazu: <http://www.lustat.ch>; Statistisches Jahrbuch Luzern 2002–2008 und LUSTAT Jahrbuch 2009–2012, bes. 2012, 287; ferner <http://www.bfs.admin.ch>. – 2010 gab es im Kanton 1014 Ärztinnen und Ärzte mit gültiger Bewilligung, 1989 waren es noch 439 gewesen.
- 195 Allein die Stiftung Brändi etwa beschäftigt rund 1400 Fachleute. [http://www.braendi.ch/reception/ueber\\_uns](http://www.braendi.ch/reception/ueber_uns).
- 196 Zu den einzelnen Standorten und Angeboten vgl. Luzerner Psychiatrie, Geschäftsbericht 2010, 56–61.
- 197 LUSTAT aktuell 2009/4, 14 (Interview mit Regierungsrat Markus Dürr).
- 198 Caritas Luzern, Jahresbericht 2010, 22 f.; vgl. auch Altermatt et al., Milieuorganisation.
- 199 Vgl. Santéuisse.



DER KANTON  
LUZERN IM  
20. JAHRHUNDERT

Band 1

RAUM UND BEVÖLKERUNG  
STAAT UND POLITIK  
WIRTSCHAFT

CHRONOS

EINIGE WORTE VORWEG \_\_\_\_\_ 7

DAS JAHRHUNDERT IN BILDERN \_\_\_\_\_ 9

## RAUM UND BEVÖLKERUNG

BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG -  
WACHSTUM DURCH WANDEL \_\_\_\_\_ 63

Fridolin Kurmann

SIEDLUNGSENTWICKLUNG \_\_\_\_\_ 103

Emanuel Amrein

KULTURLANDSCHAFT - VERPLANT ODER GESCHÜTZT? \_\_\_\_\_ 131

Daniel Bitterli

## STAAT UND POLITIK

STAAT UND VERWALTUNG -  
AUFBAU, AUSBAU UND REFORMEN \_\_\_\_\_ 157

Hans-Rudolf Galliker

ENTSTEHUNG UND ENTWICKLUNG DES SOZIALSTAATS \_\_\_\_\_ 187

Thomas Meier

DIE POLITISCHEN PARTEIEN -  
«LUZERNER VOLK BESINNE UND BEWÄHRE DICH!» \_\_\_\_\_ 219

Markus Furrer

SCHULE UND BILDUNG -  
DER LANGE WEG ZUM BILDUNGSZENTRUM \_\_\_\_\_ 245

Raffael Fischer

## WIRTSCHAFT

STRUKTUREN UND KONJUNKTUREN - EIN ÜBERBLICK \_\_\_\_\_ 285

Gisela Hürlimann

INDUSTRIE - IM DIENST  
DES KAPITALS UND DER MENSCHEN \_\_\_\_\_ 299

Hanspeter Lussy

DIENSTLEISTUNGEN - DIENEN, BEDIENEN, VERDIENEN \_\_\_\_\_ 321

Thomas Frey

LANDWIRTSCHAFT - IM SOG DES KONSUMS \_\_\_\_\_ 347

Peter Moser

VERKEHR UND MOBILITÄT \_\_\_\_\_ 369

Thomas Frey und Hans-Ulrich Schiedt

ANHANG \_\_\_\_\_ 401

## BAND 2

## GESELLSCHAFT

- VERÄNDERUNGEN UND KONTINUITÄTEN DER GESELLSCHAFTLICHEN  
ENTWICKLUNG – EIN ÜBERBLICK \_\_\_\_\_ 9  
Daniel Kauz und Martin Lengwiler
- ÖFFENTLICHE AUSEINANDERSETZUNGEN –  
AUFBRUCH- UND PROTESTBEWEGUNGEN \_\_\_\_\_ 21  
Elisabeth Joris
- ALLTAGSWELTEN \_\_\_\_\_ 51  
Beatrice Schumacher
- GESELLIGES LEBEN \_\_\_\_\_ 81  
Beatrice Schumacher

## KULTUR UND RELIGION

- KULTUR – ZWISCHEN ENGE UND AUFBRUCH \_\_\_\_\_ 115  
Martina Akermann
- LUZERNER GESCHICHTSKULTUR \_\_\_\_\_ 141  
Guy P. Marchal
- KIRCHEN UND RELIGIONEN – AUFBAU UND AUSDIFFERENZIERUNG  
WELTANSCHAULICHER IDENTITÄT \_\_\_\_\_ 157  
Markus Ries
- ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION – DIE LUZERNER  
MEDIENLANDSCHAFT \_\_\_\_\_ 179  
Max Huber
- DER KANTON LUZERN IM 20. JAHRHUNDERT –  
EIN HISTORISCHER ESSAY \_\_\_\_\_ 207  
Kurt Messmer

- ANHANG \_\_\_\_\_ 229
- Quellen, Tabellen, Grafiken \_\_\_\_\_ 231
  - Abkürzungen \_\_\_\_\_ 257
  - Bildnachweis \_\_\_\_\_ 258
  - Verzeichnis der Grafiken, Tabellen,  
Karten und Textquellen \_\_\_\_\_ 265
  - Literatur \_\_\_\_\_ 269
  - Autorinnen und Autoren \_\_\_\_\_ 297
  - Detailliertes Inhaltsverzeichnis \_\_\_\_\_ 299
  - Register \_\_\_\_\_ 307
  - Impressum \_\_\_\_\_ 317