Zeitschrift: Jahrbuch für Solothurnische Geschichte

Herausgeber: Historischer Verein des Kantons Solothurn

Band: 83 (2010)

Artikel: Arbeitslosenfürsorge im Kanton Solothurn in der Zwischenkriegszeit (1918-1939) : zum "Gesetz betreffend die Arbeitslosenversicherung"

Autor: Huber, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-325271

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 10.07.2025

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

ARBEITSLOSENFÜRSORGE IM KANTON SOLOTHURN IN DER ZWISCHENKRIEGSZEIT (1918 – 1939)

Zum «Gesetz betreffend die Arbeitslosenversicherung»

Peter Huber

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung 223
   1.1. Die Quellenlage 224
2. Die Entstehung der Arbeitslosenfürsorge in der Schweiz 226
3. Das «Subventionsgesetz» vom 17. Oktober 1924 231
4. Kanton Solothurn, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherungsgesetz 233
   4.1. Der Werdegang des solothurnischen Arbeitslosenversicherungsgesetzes 236
   4.2. Die Kantonsratsdebatte um das Arbeitslosenversicherungsgesetz 237
   4.3. Arbeitslosenversicherung oder Arbeitslosenunterstützung? 238
   4.4. Arbeitgeberbeiträge und Versicherungsobligatorium 241
   4.5. Die politische Diskussion vor der Volksabstimmung zum Arbeitslosenversicherungsgesetz 242
   4.6. Die Volksabstimmung 244
5. Leben mit der Arbeitslosenhilfe? 245
   5.1. Löhne und Taggelder und Prämien 248
   5.2. Verlauf der Beitragszahlungen und Taggelder zwischen 1927 und 1937 250
   5.3. Lebenshaltungskosten 251
   5.4. Naturalstellen, Naturalgaben und Winterhilfe 253
6. Zusammenfassung 254

Abkürzungen

BR	Bundesrat
BV	Bundesversammlung
RB-RR	Rechenschaftsbericht des Regierungsrates des Kantons Solothurn an den Kantonsrat des Kantons Solothurn über das Jahr
KRV	Kantonsratsverhandlungen
GR	Gemeinderat
GV	Gemeindeversammlung

1. Einführung

Die starken Wirtschaftsschwankungen in der Schweiz und damit auch im Kanton Solothurn verursachten in der Zwischenkriegszeit starke Veränderungen der Arbeitslosenzahlen. In der hier vorgelegten Arbeit verfolgen wir die Entstehung der solothurnischen Arbeitslosenversicherung aus der reinen Arbeitslosenfürsorge, wie sie zwischen 1919 und 1924 bestand. Das Thema «Arbeitslosigkeit»[1] beschäftigte die staatlichen Behörden und Parlamente in Bund, Kanton und den Kommunen und hat seinen Niederschlag in zahlreichen gedruckten Dokumenten wie Gesetzen sowie den dazugehörigen Verordnungen und Fachliteratur gefunden; es war auch Gegenstand von wissenschaftlichen Arbeiten.[2] Ausgangspunkt meiner Untersuchung war die Debatte um die Einführung der Arbeitslosenversicherung im Parlament des Kantons Solothurn. Hier finden sich viele Informationen zur Meinungsbildung, und sie vermitteln ein Stimmungsbild der zum Teil sehr gegensätzlichen politischen Meinungen und Interessen.

Ich untersuchte die Leistungen und die entstehenden Kosten zur Abmilderung der finanziellen Not der Mitglieder dieser neu entstandenen Arbeitslosenversicherung und setzte sie den Lebenshaltungskosten der damaligen Zeit gegenüber. Dies sei vorweggenommen: Die Leistungen genügten nicht in allen Fällen, insbesondere als die Zahlen der Arbeitslosen, besonders in der Mitte der 30er-Jahre auch in der Schweiz und im Kanton Solothurn erschreckend anstiegen. Andere Massnahmen zur Milderung der Arbeitslosigkeit, wie sie schon seit langem bekannt waren, kamen zur Anwendung. So waren Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, aber auch die immer wieder praktizierte Wohlfahrt neben staatlichen Kriseninterventionen die Massnahmen der Wahl. Die Letzteren kamen jedoch nur in Fällen von besonderer Notlage zur Anwendung.[3]

[1] Arbeitslosigkeit: Als Arbeitslose werden Arbeitnehmer/-innen bezeichnet, die wohl arbeitsfähig sind, sich nachweislich vergeblich um Arbeit bemüht haben und weder alters-, noch krankheits- oder unfallbedingt nicht arbeiten können. Siehe auch Illi, Thomas: Im Dschungel von Zahlen und Definitionen, in: Lafontant, Ch. / Milliet, J. (Hrsg.): Arbeite wer kann/Travaille qui peut. Zürich 1996; Degen, Bernard: Artikel Arbeitslosigkeit, in: Historisches Lexikon der Schweiz (=HLS) Bd. 1 (2002), 458–461. Der vorliegende Artikel gibt eine Seminararbeit wieder, die der Verfasser im Jahre 2009 bei Prof. Dr. J. Mooser am Historischen Seminar der Universität Basel eingereicht hat.

[2] Kuhn, Gotthelf: Der Stand der Arbeitslosenfürsorge in der Schweiz, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik; XXXIII/7, Bern 1927, 193–206; Aebi, Peter: Die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz. Bern 1935.

[3] Halbeisen, Patrick: Art. Die öffentlichen Haushalte ab 1848, in: HLS Bd. 9 (2010), 396–402.

Ich beschäftige mich in dieser Arbeit nicht mit den Arbeitsbeschaffungsmassnahmen zur Behandlung des Phänomens Arbeitslosigkeit. Sie sind Gegenstand einer anderen geplanten Arbeit, sondern ich konzentriere mich auf die Betrachtung des Entstehungsprozesses der solothurnischen Arbeitslosenversicherung. Aus ihm lernen wir viel über die sozialen Auswirkungen der Wirtschaftskrise hauptsächlich auf das Leben der Arbeiterschaft im Kanton und über die Versuche einer Dämpfung von deren Wirkung durch Regierung und Parlament.

1.1. Die Quellenlage

Als Quellen zur Erforschung dieses spannenden Vorgangs in der Sozialgeschichte des Kantons Solothurn eignen sich gedruckte Quellen, die im Staatsarchiv Solothurn einsehbar sind.

Auf kantonaler Ebene findet man in den gedruckten Gesetzestexten und Verordnungen den Anwendungsbereich, die Modalitäten zur Aufrechterhaltung des Kassenvermögens und die Ein- und Auszahlungsmodalitäten der zum Einsatz kommenden Gelder. Ebenso finden sich hier in engem räumlichen Zusammenzug mit den entsprechenden kantonalen Gesetzestexten und Verlautbarungen auch die Hinweise auf die geltenden eidgenössischen Gesetze, Verordnungen und Textinterpretationen und weitergehende Erklärungen in Form von Kreisschreiben. Der Zugang der Öffentlichkeit zu diesen Verlautbarungen ist im Kanton Solothurn durch das Solothurnische Amtsblatt gewährleistet.

Statistisches Zahlenmaterial, das Werkzeug jeder staatlichen Administration, findet sich in den jährlichen Rechenschaftsberichten der Regierung an den solothurnischen Kantonsrat (RB-RR). Als federführendes Departement für die Massnahmen zur Minderung der Arbeitslosigkeit und zur Milderung ihrer Folgen war 1917 noch das «Handels- und Industrie-Departement» zuständig; ab 1918 wurde dieses Departement neu in «Handels-, Industrie- und Sozialversicherungsdepartement» umbenannt. Diese neue Namensgebung verdeutlicht die Erkenntnis der Behörden über den Zusammenhang von Handel, Industrie und den sozialen Aspekten der Arbeit.

Diese Rechenschaftsberichte enthalten offizielle Zahlen zu den entstandenen Kosten und weisen auf die Höhe, die Herkunft und die Verwendung der Gelder hin. Ebenfalls geben diese Berichte Auskunft über andere Aktionen zur Linderung der Not der Arbeitslosen, wie die oben angesprochenen Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, aber

auch über die Tätigkeit der «Naturalstellen».[4] In Verbindung mit der statistischen Publikation «Die Volkswirtschaft» auf eidgenössischer Ebene gelingt es, gesamtschweizerisch in die Lebenshaltungskosten und die Lohnstruktur Einblick zu erhalten. Glücklicherweise haben sich die akribischen Statistiker der damaligen Zeit auch die Mühe genommen, einzelne Schweizerstädte auf ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten hin zu untersuchen. In der hier vorgestellten Untersuchung war es deshalb möglich, die Lebensmittelpreise in den Städten Solothurn und Olten über einen gewissen, für die vorliegende Arbeit relevanten Zeitraum zu analysieren, damit sie den Einkünften der Arbeitslosen gegenübergestellt werden konnten.

Die Verhandlungen des Kantonsrats (KRV) dieser Zeit vermitteln die Meinungen der im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien zum Thema Arbeitslosigkeit und geben Einblick in die Versuche zur Dämpfung der Auswirkungen der finanziellen Not von Arbeitslosen durch die Politiker, mit dem Zweck Einfluss in der Bevölkerung zu gewinnen. Es handelt sich um stenografische Mitschriften.

Die Stimmung in der Bevölkerung kann annäherungsweise aus einzelnen Artikeln in den stark politisch ausgerichteten Tageszeitungen erfasst werden. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass die heute gängigen Leserbriefe kaum bekannt waren. Es finden sich unabhängig von der politischen Orientierung der Zeitungen kaum solche Beiträge. Dies muss uns nicht verwundern. Wenn man die langen Arbeitszeiten und Anmarschwege zur Arbeit berücksichtigt, dann blieb wohl kaum Zeit, Leserbriefe zu schreiben. Die veröffentliche Meinung zum Tagesgeschehen im Kanton war deshalb immer mehr oder weniger politisch eingefärbt, wurde redaktionell bearbeitet und spiegelte die Meinung der Chefredakteure wider, die sich gleichzeitig in einer der drei im Kanton vorherrschenden Parteiströmungen engagierten.[5]

Die Resultate zu den verschiedenen Abstimmungen sind dem Amtsblatt des Kantons Solothurn zu entnehmen. Hier und auch im Zusammengang mit anderen, späteren Volksabstimmungen finden wir auch Auskunft über das Wahlverhalten in den einzelnen Regionen und Bezirken des Kantons. Die Gemeinderatsprotokolle der

[4] Zuständig war in dieser Angelegenheit das Departement des Armenwesens.

[5] Die drei wichtigsten im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien waren: Freisinnig demokratische Partei (FdP), genannt «die Freisinnigen»; die katholisch-konservativ orientierte Solothurnische Volkspartei (SoVP) – nicht zu verwechseln mit der heutigen SVP – und die Sozialdemokratische Partei (SP). Die politische Meinung wurde vornehmlich in Stammtischgeprächen geformt, an denen die Politiker jeglicher Couleur gerne teilnahmen. Den Wirten kam deshalb, wie schon im vorigen Jahrhundert, eine wichtige Rolle in der Meinungsbildung zu.

Einwohnergemeinde Kappel (Bezirk Olten) geben anekdotische Hinweise, werden hier aber nicht im Detail ausgewertet.

Es erscheint wichtig, die Entstehung und Beschreibung des solothurnischen Arbeitslosenversicherungsgesetzes vor dem Hintergrund der Entwicklungen der Sozialversicherungen in der ganzen Schweiz zu sehen und dann erst auf die spezifisch solothurnischen Vorgänge einzugehen.

2. Die Entstehung der Arbeitslosenfürsorge in der Schweiz

Im Laufe der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts wurde die soziale Betreuung der Werktätigen durch übergeordnete Strukturen immer wichtiger. Die Familie, die Sippe oder die Dorfgemeinschaft waren für jeden Einzelnen da, um ihm das Überleben zu sichern. Bei Hunger, Krankheit, Invalidität oder im Alter stand man sich gegenseitig bei. Wurde die wirtschaftliche Not in der Gemeinschaft zu gross, mussten die Kräftigsten das Dorf verlassen, um ihren Lebensunterhalt als Fabrikarbeiter selber zu verdienen, und nach Möglichkeit der Dorfgemeinschaft etwas von ihrem Verdienst zukommen lassen. Einigen gelang eine bescheidene Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage, doch viele stürzten, meist nicht selbstverschuldet, in noch grössere Armut, wenn sich Arbeitsunfälle und Krankheiten einstellten, denn diese waren häufige Ursache für eine Arbeitsunfähigkeit und damit für einen Lohnausfall, der in die Verarmung führen konnte. Die tiefen Löhne erlaubten einzig, die Kosten für das Auskommen zu sichern, aber kaum, um Reserven anzusparen, geschweige denn Geld zur Dorfgemeinschaft zurückzuschicken. Die Kraft und die Gesundheit der Arbeiter waren deren einziges Kapital. Gingen diese verloren, halfen nur noch die Kirche und wohltätige Organisationen, um die Bedürftigen einigermassen über die Runden zu bringen. Eine staatliche Politik zur sozialen Absicherung war nicht vorhanden und wurde von der Obrigkeit auch nicht als notwendig angesehen. Jeder sollte sich selbst helfen! Gleichzeitig vermehrte sich die Bevölkerung in der Mitte des 19.Jahrhunderts extrem stark, und eine Massenarmut (Pauperismus)[6] nie gekannten Ausmasses breitete sich aus. Die Unternehmer frönten der liberalistischen Auffassung, dass jeder selbst seines Glückes Schmied sei, und unternahmen keinerlei Anstrengungen ihren Untergebenen zu helfen, ja jegliche Sozialpoli-

[6] Jäggi, Stefan: Art. Pauperismus, in: HLS Bd. 9 (2010), 580f.

tik erschien ihnen regelwidrig und sie setzten alles daran, ihre eigene Stellung zu wahren.

Die schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft[7] führte Debatten über den Pauperismus, wobei erkannt wurde, dass Armut aus Einkommensschwäche entstehen konnte, der mit der traditionellen Armenpflege nicht Einhalt geboten werden konnte. Die Vorstellung, dass eine selbstverschuldete Armut entstehen würde, wurde immer häufiger angezweifelt. Die Auffassung, die Marx'schen Ideen über die Verelendung des Proletariats als systemimmanent anzusehen, breitete sich aus.[8] Armut als kausale Folge des Arbeiterdaseins wurde so erkannt, und damit wurde auch die soziale Frage zur «Arbeiterfrage». Diskussionen um die Notwendigkeit eines zwingenden Eingreifens des Staates in das liberale Wirtschaftssystem kamen auf.

Ein erster Schritt hin zur sozialen Absicherung der Arbeiter wurde mit dem Fabrikgesetz von 1877 gemacht.[9] Es brachte den Arbeitern mehr Vor- als Nachteile. Auch die Fabrikherren erkannten die neue Situation und wussten sie zu ihrem Vorteil einzusetzen. Damit wurde dieses Gesetz der Vorreiter für eine schrittweise Verbesserung durch eine gesetzlich geregelte soziale Lage der Fabrikarbeiter. Eine neue Generation von Fabrikbesitzern erkannte die Vorteile einer zufriedenen und damit leistungsfähigeren Arbeiterschaft und versuchte diese durch die Fabrikwohlfahrt an sich zu binden. Sie erkannten nämlich die hohen Kosten, die durch wechselnde Arbeitskräfte verursacht wurden. Mussten diese doch immer neu in die Produktionsprozesse eingeführt und geschult werden.

Kranken- und Sparkassen der Fabriken, die auf Grund dieser neuen Entwicklungen in den Betrieben eingeführt wurden, waren obligatorisch und ohne Statuten organisiert. Verlust der eingezahlten Gelder war die unmittelbare Folge für die der Fabrik untreu werdenden Arbeiter. Durch diese unerfreulichen Bedingungen wurde der Arbeiter gezwungenermassen seiner Freiheit beraubt, die Stellung zu wechseln. Dies änderte jedoch im Lauf der Zeit, und die Arbeiter wurden an der Organisation und der Verwaltung der Kassen beteiligt. Mittelständische Intellektuelle dachten entlang gemeinnütziger Linien und versuchten die sozialen Interessen der Arbeiter gegenüber

[7] Gemeinnützige Gesellschaft der Schweiz. http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/show.cfm?id=529 (gel. 30. Juli 2010).

[8] Sommer, Jürg, H.: Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz. Diessenhofen 1978.

[9] Dällenbach, Heinz: Kantone, Bund und Fabrikgesetzgebung. Die parlamentarische Debatte und die publizistische Diskussion zu den kantonalen Fabrikgesetzen von 1853 bis 1873 und zum ersten eidgenössichen Fabrikgesetz vom 23. März 1877. Zürich 1961, und Bundesblatt: 25. 4. 1877, 483–494.

den Fabrikbesitzern zu schützen. Gleichzeitig versuchten sie letztere zu überzeugen, dass sie die Aufgabe des Schutzes ihrer Untergebenen wahrzunehmen hätten.

In den handwerklich strukturierten Industrien (Buchdruck, Uhrenindustrie usw.) wurden zur Selbsthilfe nach dem Vorbild der alten zünftigen Vorsorgeinstitutionen sog. Hilfskassen eingerichtet. Diese Kassen dienten in protogewerkschaftlicher Weise bei Lohnkämpfen als Streikkassen, was von den Fabrikherren verständlicherweise nicht gerne gesehen wurde.

Dieses in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sich ausweitende Hilfskassenwesen wurde vermehrt durch den Staat gefördert. Er forderte die Arbeitnehmer in Anlehnung an das in den alten Zünften übliche Obligatorium zum Beitritt in diese Kassen auf. Die Kantone gingen hier jeder für sich voran; sie mussten aber lange gegen das bürgerliche Vorurteil kämpfen, dass ein jeder selbst seine Existenz sichern müsse und dies somit nicht die Aufgabe des Staates sein könne. Mit der Zeit verlangte das immer komplizierter werdende Hilfskassenwesen eine noch weitergehende vereinheitlichende Struktur, die nur durch den Bund als oberste Instanz ausgearbeitet und vollzogen werden konnte. Das Obligatorium blieb jedoch ein zentrales Thema – auch in der Gestaltung des solothurnischen Arbeitslosenversicherungsgesetzes.

Der Ruf nach dem Staat wurde im Nachgang zum Abschwung der Wirtschaft nach 1870 immer stärker. Sogar die (freisinnigen) Fabrikanten suchten den Schutz des Staates, denn so manchem drohte in dieser lang andauernden Wirtschaftskrise der Konkurs. Sie suchten staatliche, Struktur erhaltende Interventionen in der Form von Schutzzöllen und der Lockerung des Fabrikgesetzes usw.; diese Erleichterungen waren jedoch nur mit Zugeständnissen gegenüber den Arbeitnehmern zu erlangen.

Die Arbeiterschaft andererseits entwickelte angesichts sinkender Reallöhne und vermehrter Arbeitslosigkeit ein ausgesprochenes Klassenbewusstsein. Sie organisierte sich 1880 im schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) und gründete eine Arbeiter-Reservekasse für die Finanzierung allfälliger Streiks und wendete sich gleichzeitig immer mehr von den freisinnigen Sichtweisen ab.

Es waren überraschenderweise freisinnige Persönlichkeiten, die die Bismark'schen Ideen[10] über die Einrichtung von staatlichen

[10] http://de.wikipedia.org/wiki/Sozialversicherung (gel. 29. Juli 2010).

Sozialversicherungen ins Land holten, um der wachsenden Unzufriedenheit der Arbeiterschaft zu begegnen. Sie organisierten sich in Verbänden zur Verfolgung einer Interessenpolitik. Diese Verbände wurden zur Gegenstruktur der Gewerkschaften und damit zu deren Gesprächspartnern.

Im Zuge dieser Entwicklung studierte man auf Bundesebene die Errichtung eines Gesetzes zur Absicherung gegen Unfall und Krankheit – noch nicht gegen Arbeitslosigkeit –, denn beide führten zu Arbeitsunfähigkeit und Lohnausfall und bergen damit eng verwandte Risiken. Eine erste Unterstützungskasse bei Arbeitslosigkeit entstand 1894, errichtet vom schweizerischen Typographenbund. 1913 waren gesamtschweizerisch bei gewerkschaftlich eingerichteten Kassen 50'000 Mitglieder eingeschrieben. Öffentliche Kassen zur Unterstützung der Arbeitslosen entstanden 1893 in Bern und 1895 in St. Gallen.[11] 1909 folgten Basel und 1914 Zürich. Eine erste teilweise paritätisch (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) ausgerichtete Krisenkasse entstand 1905 für Stickereiarbeiter in St. Gallen.

Der Bund musste sich, stimuliert durch die Initiative «Recht auf Arbeit» vom 29. August 1893, die allerdings in der Volksabstimmung vom 3. Juni 1894[12] verworfen wurde, mit der Einrichtung öffentlicher Arbeitsnachweisstellen befassen. Er präsentierte aber erst 1909 das Bundesgesetz über die Förderung des Arbeitsnachweises,[13] die Arbeitslosenversicherung dagegen wurde unter dem Eindruck der ebenfalls anstehenden und als noch dringlicher angesehenen Einführung einer Kranken- und Unfallversicherung zurückgestellt. Es vergingen noch Jahrzehnte bis zu ihrer Einführung. Zwischenzeitlich wurden auf Bundes- und auf kantonaler Ebene allenfalls Notlösungen eingeführt. So schuf der Bund im Jahr 1917 – unter dem Eindruck der hohen Arbeitslosigkeit und der Not der Arbeiter, verursacht durch die steigenden Preise für Landwirtschaftsprodukte infolge des Wegfalls des Imports billigerer ausländischer Produkte und das starke Gewinnstreben der Unternehmer der Exportindustrie (längere unbezahlte Arbeitszeiten, sinkende Löhne, steigende Lebenskosten)[14] – einen Fonds zur Unterstützung der Arbeitslosenfürsorge, der bis zum 30. Juni 1924 in Anwendung blieb und erst durch das sog. «Subventionsgesetz» vom 17. Oktober 1924 abgelöst wurde. Die Überschüsse der Kriegsgewinnsteuer flossen in den «Fonds für

[11] Aebi (wie Anm. 2), 19.
[12] Abstimmungsresultate: Bund: 19.8 % Ja / 80.2 % Nein (Stimmbeteiligung 57.59 %). Kanton Solothurn: 33.1 % Ja / 66.9 % Nein (Stimmbeteiligung: 42.69 %).
[13] Kuhn (wie Anm. 2), 193–206.
[14] Sommer (wie Anm. 8), 127 (siehe daselbst Kommentar 1).

Arbeitslosenfürsorge».[15] Mit den Geldern aus diesem Fonds unterstützte der Bund Hilfsaktionen von Kantonen, Gemeinden und gemeinnützigen Unternehmungen zur Milderung der Folgen unverschuldeter Arbeitslosigkeit.

Gleichzeitig mit der Schaffung der Institution «Eidgenössisches Amt für Arbeitslosenfürsorge»[16] mit seinen drei Unterabteilungen Arbeitsbeschaffung, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenfürsorge ergingen verschiedene Erlasse, die in einem Bundesratsbeschluss vom 29. Oktober 1919 zusammengefasst wurden.

Der während sechs Jahren bestehende Fonds für Arbeitslosenfürsorge arbeitete nach einem «Giesskannenprinzip», das den Bund enorme 146 Mio Franken an Arbeitslosenunterstützung und 7.6 Mio Franken an Beiträgen an bestehende Arbeitslosenkassen kostete.[17] Da es sich bei diesem Fonds um eine Einrichtung durch den Bundesrat handelte, die unter den Titel der Kriegsvollmachten fiel, musste diesem über kurz oder lang ein Ende bereitet werden. Es ging darum, die Arbeitslosenversicherung gesetzlich zu verankern, wobei eine staatliche Zwangsversicherung oder die Errichtung öffentlicher Kassen durch den Bund aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in Frage kam. Das resultierende Konstrukt war das oben erwähnte Subventionsgesetz vom 17. Oktober 1924. Das Bundesgesetz verlangte von den Antragsstellern für Beiträge des Bundes einige wenige Bedingungen und Mindestvorschriften. Sonst überliess es jedoch die Ausgestaltung mehr oder weniger den Kantonen (s. u.) und interessierten Kreisen in Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden.

Ein wichtiges gemeinsames Merkmal dieser kantonalen Gesetzgebungen war in vielen Kantonen die Einführung eines Versicherungsobligatoriums. Der Bundesrat hatte die Einführung dieses Obligatoriums aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt. Es ist nicht leicht ersichtlich, weshalb auf kantonaler Ebene ein solches möglich war. Wie wir unten sehen werden, wurde kein «allgemein gültiges» Obligatorium eingeführt; das kantonale Gesetz spezifizierte Gruppen von Personen, die unbedingt einbezogen werden sollten.

Da das Bundesgesetz effektiv nur als Leitlinie für die kantonalen Gesetze angesehen werden kann, ist es kaum verwunderlich, dass gesamtschweizerisch ein Flickenteppich unterschiedlichster, sich nach den lokalen Gegebenheiten richtender Gesetzesvorschriften

[15] Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft 1955, 88, und Bundesblatt 70/III, 31. Juli 1918, 728.

[16] Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Kantons Solothurn 1919–1920, 67, 110.

[17] Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft 1955, 88.

ergab. Daraus resultierte, besonders für die kantonsübergreifenden Kassen, ein regelrechtes Durcheinander von Rechtsauffassungen, das die Arbeit besonders der gesamtschweizerisch aktiven Kassen nicht eben erleichterte und deren Betrieb unnötig verteuerte.

Die schwierigen Zeiten der 1930er-Jahre zeigten die Schwächen des Systems auf, wobei das Fehlen eines Risikoausgleichs zwischen den Kassen sich als sehr nachteilig herausstellte. 1931 musste der Bund angesichts der gravierend anschwellenden Anzahl Ganz- und verstärkt Teil-Arbeitsloser besonders in der schweizerischen (und solothurnischen) Uhrenindustrie durch Beschluss[18] eine Krisenunterstützung für ausgesteuerte und bedürftige Arbeitslose einführen, gespeist aus öffentlichen Mitteln.

3. Das «Subventionsgesetz» vom 17. Oktober 1924[19]

Mit der Formulierung des «Bundesgesetzes über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung» wurde, wie oben schon kurz dargelegt, das Notrecht zur Arbeitslosenunterstützung von 1919[20] auf eine gesetzliche Basis gestellt. Die Kürze des Gesetzestextes ist beeindruckend und vermittelt auch das Bild einer verunsicherten Regierung. Schliesslich hatte man sich mit der Finanzierung der Leistungen sehr stark engagiert und enorme Summen ausgegeben (s. o.), ohne dafür eine Gegenleistung in Form von Einfluss auf die Regulierung des Geldsegens nehmen zu können. Noch war der Bundesrat nicht gewöhnt, die Führung zu übernehmen und die Organisation einem Bundesamt zu übertragen. Man operierte noch vorsichtig abtastend, was sich darin äusserte, dass man vorerst lediglich ein Gesetz mit Rahmencharakter schuf,[21] mit lediglich zwölf Artikeln. Das Gesetz gab die Richtung und das Ziel an, schränkte hier und dort etwas ein, damit die Wünsche der Antrag stellenden Kassen nicht zu stark ins Kraut schiessen sollten, und damit die Kassen nicht zur Selbstbedienung auf Kosten des Bundes missbraucht werden konnten. So formulierte das Gesetz zum Beispiel, dass unter 16 Jahre alte Personen und Personen mit Wohnsitz im Ausland (Grenzgänger? Anm. Autor) wohl Mitglieder von Arbeitslosenkassen sein könnten,

[18] Botschaft des BR an die BV betreffend die Krisenhilfe für die Arbeitslosen und Beschluss der BV 23. Dezember 1931.

[19] Bundesgesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung (vom Oktober 1924), 1924, 562–567.

[20] Bundesblatt: Bundesbeschluss betreffend die Unterstützung der Arbeitslosen (vom September 1919), 40, 1919, 101.

[21] Kuhn (wie Anm. 2), 199.

dass von den Kassen geleistete Beiträge für diese Personen an die Taggelder jedoch dem Bund nicht in Rechnung gestellt werden dürften und deshalb im Antrag an den Bund vorgängig in Abzug gebracht werden müssten. Hinderte ein kollektiver Arbeitskonflikt ein Kassenmitglied an der Arbeit, so durfte ihm kein Taggeld für die Zeit des Streiks und 30 Tage danach ausgerichtet werden. Hier spürt man den Willen des Bundesrates – wohl aus siebenjähriger Erfahrung –, gegen Missbräuche schon im Voraus entschieden einzugreifen.

Im letzten Artikel des Bundesgesetzes wird darauf hingewiesen, dass «der Bundesrat (…) die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Anordnungen [treffen würde]». Der Ständerat stimmte dem Gesetz denn auch zu, ohne die ausdrückliche Forderung nach der Formulierung einer Vollzugsverordnung [ganz im Gegensatz zum solothurnischen Arbeitslosenversicherungsgesetz; am 17. Oktober 1924 (s. u.)] anzubringen. Das Bundesgesetz wurde gleichentags vom Bundesrat beschlossen, am 22. Oktober 1924 veröffentlicht und trat in Kraft, nachdem die Referendumsfrist ungenutzt am 19. Januar 1925 abgelaufen war.

In der Formulierung des Gesetzestitels drücken sich auch zwei wichtige Themen aus, die es verdienen, kurz diskutiert zu werden.

Zur «Beitragsleistung»: Der Bund wollte die Zahlungen nicht mehr als «milde Gabe» an die Arbeitslosenkassen verstanden wissen, sondern beabsichtigte eine Lastenverteilung auf die verschiedenen schon eingerichteten und erfolgreich arbeitenden Kassen im Land. Er wollte jedoch durchsetzen, dass auch andere Beitragsleistende gesucht würden, um die allzu grosse Last auf dem Bund zu erleichtern.

Der Schwerpunkt des Gesetzes lag auf dem Wort «Versicherung», was sich auch darin ausdrückt, dass der Bundesrat der Meinung war, dass, ähnlich der Unfall- und Krankenversicherung, der Zeitpunkt gekommen sei, vom blossen Führen einer Kasse zur Unterstützung der Arbeitslosen abzugehen und dass diejenigen Kassen zu bevorzugen seien, die schon an und für sich den Charakter einer Versicherung hätten und damit auch unterstützungsberechtigt seien: «Öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen, die auf dem Grundsatz der Versicherung beruhen, werden jeweils für ein Rechnungsjahr Bundesbeiträge gewährt.»[22] Die Betonung des Grundsatzes, die Kasse solle eine Versicherung und nicht bloss eine Kasse sein, beruht darauf, dass besonders die gewerkschaftlichen Kassen die Unterstützung der Arbeitslosen nicht besonders auswiesen, sondern

[22] § 1 des Bundesgesetzes über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung vom 17. Oktober 1924.

dass der Hilfestellungscharakter für den, durch welche Ursache auch immer, in Not geratenen Genossen oder die Genossin im Vordergrund stand. Der Bundesrat verlangte die alleinige Ausrichtung auf die Arbeitslosenunterstützung (§ 2), damit eine Kasse Beiträge des Bundes erwarten konnte, und verlangte rigoros die Vorlage der Geschäftsbücher und Jahresberichte speziell ausgerichtet auf die Arbeitslosenunterstützung.

Mit der Publikation des Bundesgesetzes waren die Kantonsregierungen aufgefordert, zügig in Aktion zu treten, insbesondere auch deshalb, da der Bund das Subventionsgesetz auf den 15. April 1925 in Kraft setzte, was den Abbau der Zahlungen für die Arbeitslosenunterstützung aus der Bundeskasse bedeuten musste.

Im Kanton Solothurn trat der Regierungsrat am 25. Mai 1926 mit einer Gesetzesvorlage «betreffend die Arbeitslosenversicherung» vor den Kantonsrat, nachdem die bereinigte Gesetzesfassung am 3. März 1926 vom Regierungsrat im Detail bereit und einen Entwurf zuhanden des Kantonsrates genehmigte.[23]

4. Kanton Solothurn, Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherungsgesetz

Die schwierige wirtschaftliche Situation der Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg schlug sich auch im Kanton Solothurn nieder. Sie wurde stark sichtbar in der am Jura-Südfuss angesiedelten Uhrenindustrie. Jeder Schluckauf der Weltwirtschaft hatte seine unmittelbaren Wirkungen auf die Verkaufsstatistik dieses nahezu ausschliesslich für den Export produzierenden Industriezweigs und dessen Zulieferbetriebe. Es war denn auch die Uhrenindustrie, die unter dem Eindruck der stark rückläufigen Verkäufe an Uhren- und Bijouteriebetriebe schliessen und Menschen aus Arbeit und Brot entlassen musste, da nicht genügend Aufträge vorhanden waren. Diese wirtschaftliche Nachkriegssituation auf dem Arbeitsmarkt mit allen ihren tragischen Folgen hatte einen ersten Höhepunkt 1922, um bis 1925 abzuflachen, 1926 kurz anzusteigen und auf relativ tiefem Niveau bis 1929 zu verharren. Erst 1931 überstieg die Arbeitslosenzahl die Werte von 1924 und stieg bis 1935 unaufhaltsam an; 1937 erreichte sie einen erneuten Höhepunkt und flachte unter dem Einfluss der kriegstechnisch motivierten Arbeitsbeschaffungsmassnahmen vor dem Zweiten Weltkrieg wieder ab. Die Arbeitslosenzahlen im Kanton Solothurn schwankten

[23] KRV 25. Mai 1926, 260.

Abb. 1: Adaptiert nach Angaben aus «Die Volkswirtschaft« Bd. 6 (1933, 26) und Bd. 12 (1939, 2).

parallel mit den gesamtschweizerisch erhobenen Zahlen (siehe Abbildungen 1 und 2).

Aus statistischen Gründen erscheint es wichtig, nicht von «Arbeitslosen» als solchen zu reden, sondern von «Stellensuchenden». Dies ist eine reine Definitionsfrage und hilft lediglich das Ausmass der Arbeitslosigkeit, wie immer diese entstanden war, zu erkennen.[24]

Die Aufgabe der Erhebung dieser Zahlen war den sog. Arbeitsnachweisämtern in den Kantonen und den Kommunen vom Bund schon vor dem Ersten Weltkrieg zugewiesen worden. Das Internationale Arbeitsamt ordnete schon damals der Erfassung von genauen Zahlen zur Arbeitslosigkeit einen hohen Stellenwert zu. Es ist deshalb auch interessant, dass jeweils im Kapitel «Arbeitsnachweis» in den Regierungsratsberichten an den Kantonsrat [RB-RR] vom Handels-, Industrie- und Sozialversicherungsdepartement darüber berichtet wurde, dass «das Verhältnis zu den das Amt in Anspruch nehmenden Personen […] ein gutes [war], so dass sich die Geschäfte das ganze Jahr ohne wesentliche Anstände abwickelten». Andererseits

[24] Die Verwendung des Begriffs «Stellensuchende» unterschätzt wahrscheinlich das wahre Ausmass der Arbeitslosigkeit.

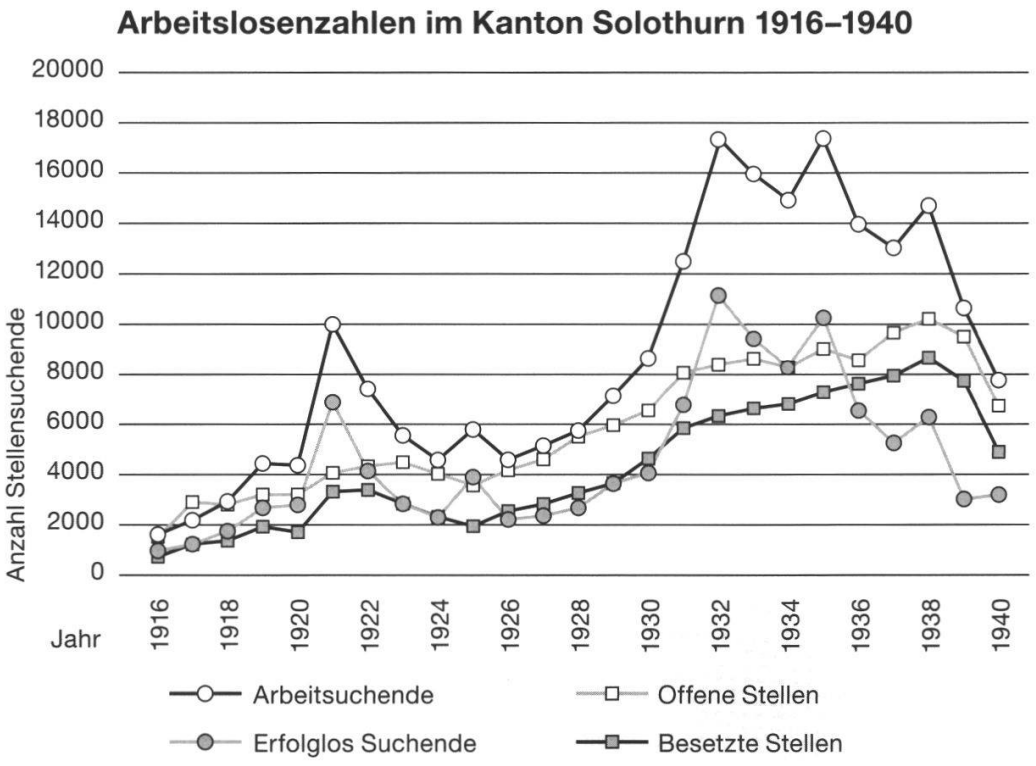

Abb. 2: Adaptiert nach Angaben aus RB-RR 1940.

finden sich hier über die Jahre hinweg Klagen über die Leistungen der die Arbeitslosen registrierenden Gemeindestellen: «Die Tätigkeit der Gemeindestellen für Arbeitslosenfürsorge und Arbeitsnachweis dürfte vielerorts eine bessere sein. Die Abhaltung weiterer Instruktionskurse wird in Aussicht gestellt.»[25] Die offenbar ungenügende Attraktivität der Gemeindestellen erstaunt umso mehr, da diese Arbeit, wie am Beispiel des Dorflehrerers von Kappel deutlich wird, gut entlöhnt wurde.[26] Es kann nicht an der Ausbildung der Beauftragten gelegen haben, wenn sie ihrer Meldepflicht nur halbherzig nachkamen, sondern wohl eher an deren Widerwillen, sich mit diesen Arbeitslosen auseinanderzusetzen, nach der tief sitzenden Grundeinstellung aus dem 19. Jahrhundert, die Arbeitslosen seien selbst schuld an ihrer Situation.

[25] RB-RR Nr. 93, 1928, 315.

[26] Gemeinderat und Gemeindeversammlung, Kappel 1926–1939. – Auszug aus dem GR-Protokoll (EG Kappel) 1930: Das Ergebnis lautet: Ortsanwesende 700, Wohnbevölkerung 699, männlich 337, weiblich 363, Protestanten 124, Römisch-Katholiken 561, Christkatholiken 1, andere oder keine 3, Schweizerbürger 685, Ausländer 15, Haushaltungen 158. – Auszug aus dem GV Protokoll (EG Kappel): «Von E.R. (Lehrer) liegt ein Gesuch vor für Erhöhung des Gehaltes für Arbeitslosenfürsorgestelle um Fr. 50. – Der Gemeinderat beantragt Erhöhung. Mit 31 gegen 12 Stimmen wird die Erhöhung beschlossen.»

4.1. Der Werdegang des solothurnischen Arbeitslosenversicherungsgesetzes

Am 15. Juni 1925 verfügte der Bundesrat den Abbau der Arbeitslosenunterstützung gemäss seinen Beschlüssen aus dem Jahr 1919. Diese Streichung der Unterstützung von Arbeitslosen wurde vom solothurnischen Gewerkschaftssekretär der Metallarbeiter und Kantonsrat Ferdinand Looser gehässig als ein «Federstrich ohne Rücksichtnahme auf die Krise in der Stickerei-, Uhren- und Seidenindustrie»[27] bezeichnet. Bis dahin hatten auch die solothurnischen Arbeitstätigen die Möglichkeit, staatliche Unterstützung ohne Eigenleistung zu beziehen, wenn sie den gesetzlichen Richtlinien entsprechend teilweise oder ganz ohne Arbeit waren. Dies sollte sich nun ändern.

Mit der Einführung des Subventionsgesetzes wurden die Kantone gezwungen, ein eigenes Gesetz zur Unterstützung der Arbeitslosen auf ihrem Kantonsgebiet zu schaffen, wenn sie eine gewisse Ordnung in die mittlerweile unübersichtliche Situation der Arbeitslosenunterstützung bringen wollten. Wie schon erwähnt wurde das Bundesgesetz für verschiedene kantonale Gesetze richtungsweisend. So auch für den Kanton Solothurn, der sich sehr stark an die eidgenössischen Vorgaben anlehnte. Auch interkantonal war ein intensives «Abschreiben» im Gange, indem Parlamentsdebatten in den jeweils anderen Kantonen oft für die nicht leichte Gesetzgebung herangezogen wurden. In einer wirtschaftlichen Aufschwungphase, wie sie sich in der zweiten Hälfte der 1920er-Jahre anbahnte, wurde das solothurnische «Gesetz betreffend die Arbeitslosenversicherung» von der Solothurner Wählerschaft angenommen und in einem sich lang hinziehenden Vollzugsprozess auf den 1. Januar 1927 in Kraft gesetzt.

Auch im Rückblick erscheint die Erarbeitung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes des Kantons Solothurn als ein äusserst schwieriger Prozess. Die drei im Kantonsrat vertretenen Parteien lieferten sich bei der Detailberatung des regierungsrätlichen Vorschlages einige Rededuelle, die für die Analyse und Beurteilung der Nützlichkeit des Arbeitslosenversicherungsgesetzes wichtige Hinweise liefern.

Eine parlamentarische Experten-Kommmission, bestehend aus fünf freisinnigen Kantonsräten und je drei Vertretern der SoVP und der SP,[28] beriet im Frühjahr 1925 «einlässlich» den regierungsrätlichen Entwurf und «äusserte Wünsche». Gleichzeitig setzte, gemäss der Aussage von Regierungsrat Kaufmann, der Bundesrat das «Sub-

[27] Looser, Ferdinand: Das Volk, 19. Oktober 1926.
[28] KRV 4. Dezember 1925, 497.

ventionsgesetz» auf den 15. April 1925 in Kraft (vgl. oben) und erliess am 9. April 1925 die eidgenössische Verordnung I zum Bundesgesetz. Am 3. März 1926 beriet der Regierungsrat das Gesetz und legte es am 25. Mai 1926 dem Kantonsrat[29] vor. Der zeitliche Ablauf wird hier so detailliert dargestellt, um die Dringlichkeit aufzuzeigen.

Ein Jahr war vergangen, seit der Bundesrat seine Direktzahlungen eingestellt hatte. Die Indikatoren und Signale aus der Wirtschaft erschienen in Rücksicht auf die katastrophale Lage von 1921/1922 erneut beunruhigend, stiegen doch die Arbeitslosenzahlen wieder an, nachdem sie sich kurzzeitig etwas stabilisiert hatten (siehe Abb. 1 und 2). Man muss diesen Prozess der Gesetzgebung deshalb immer unter dem Blickwinkel der Angst vor einer neuerlichen Rezession sehen. Regierung und Parlament sahen sich offenbar unter Zugzwang, nachdem der Bundesrat nicht mehr gewillt war, ohne weiteres Gelder zur Abfederung der Not der Arbeitslosen zu sprechen. Andererseits waren schon seit Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts Bemühungen bekannt, ein Gesetz zu schaffen und die Arbeitslosenversicherung als Institution einzuführen. Schliesslich hatte die Schweiz am 9. Oktober 1922 das «Übereinkommen betreffend die Arbeitslosigkeit» von 1919 in Washington[30] ratifiziert. Dass damit die Probleme nicht gelöst waren, geht allein schon aus den Publikationen des Internationalen Arbeitsamtes von 1931 und 1933 hervor, in denen die verschiedensten Aspekte der Hilfe an die Arbeitslosen schon geschildert wurden; aber offenbar kein einhelliger Beschluss erreicht wurde.[31]

4.2. Die Kantonsratsdebatte um das Arbeitslosenversicherungsgesetz

Die Hauptschwerpunkte der Diskussion waren

a) die Art der Kassen, die vom Staat unterstützt werden sollten;

b) die Aufnahmebedingungen für potentielle Mitglieder;

c) Obligatorium zur Versicherung, ja oder nein?

d) Finanzierungsträger (Staat, Gemeinden, Arbeitnehmer, Arbeitgeber (Genter-System));

[29] KRV 25./26. Mai 1926.
[30] http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_823_11/index.html#fn2 (gel. 2. August 2010).
[31] Internationales Arbeitsamt: Probleme der Arbeitslosigkeit im Jahre 1931. Genf 1931; Die Arbeitslosenversicherung und sonstige Formen der Arbeitslosenfürsorge. Genf 1933.

e) Schaffung einer staatlichen (oder öffentlichen) Arbeitslosenversicherung;

f) die Frage, ob es sich bei der Schaffung einer öffentlichen Arbeitslosenkasse tatsächlich um eine Versicherung handeln könne;

g) Wie sagen wir es dem Volk – Publikation mit oder ohne Vollzugsverordnung?

Aus der Sicht der hier vorgelegten Arbeit erscheint es uns wesentlich, hauptsächlich auf die Diskussion um die Trägerschaft (Arbeitgeber als Beitragszahler?) und auf das Versicherungsobligatorium einzugehen. Diese beiden Schwerpunkte wurden ausgewählt, weil sie auch in anderen Gremien (international, national und kantonal) immer wieder aufgenommen und kontrovers diskutiert wurden. Das Genter- respektive das Lütticher-system wurde von der Solothurner Regierung als Leitmotiv in der Ausgestaltung des Gesetzes für den Kanton Solothurn genommen.[32]

Punkt g) der obigen Liste ist insofern interessant, als oft in den schweizerischen Abstimmungen Vorlagen abgelehnt werden, weil die Ausführungsbestimmungen nicht bekannt sind, sie aber dem Stimmbürger als sehr wichtig zur Entscheidung für die Annahme oder die Ablehnung erscheinen. Man möchte gerne wissen, was «die da oben in Solothurn» im Schilde führen.

4.3. Arbeitslosenversicherung oder Arbeitslosenunterstützung?

Es handelt sich bei der Arbeitslosigkeit um ein versicherungstechnisch schwierig zu definierendes Risiko, dem Unfall- oder dem Krankheitsrisiko nicht unähnlich. Die Gefahr der Möglichkeit einer Manipulation, sowohl durch die Arbeitslosengeldbezüger als auch durch die mit der Ausführung der Versicherung befassten Beamten (bei der öffentlichen Kasse), bestand durchaus. Nicht der Zufall stellte das alles bestimmende Element der Risikobildung dar, weshalb ein breites Spektrum der Meinungen darüber, wie die gesetzlichen Bestimmungen auszugestalten seien, bestand. Die menschlichen Schwächen in Bezug auf Erschleichung von ungerechtfertigter finanzieller Hilfe waren auf Grund der Erfahrungen seit 1919 nur allzu bekannt. Auch war das Verhalten der Beamten gegenüber den Arbeitslosen oft despektierlich und ungerechtfertigt (s. u.). Auch aus

[32] KRV 26.Mai 1926, 287 und Publikationen des Internationalen Arbeitsamtes. Genf 1925–1933.

diesem Grund war die Schaffung eines Gesetzes mit möglichst klaren Richtlinien und Grenzen eine Notwendigkeit; weit wichtiger aber war, dass ein Gesetz die Basis für ein Klagerecht der Arbeitslosen schuf. Der Almosencharakter der Unterstützung fiel damit dahin. Dieses Recht auf Einforderung der Taggelder leitete sich aus der Prämienzahlung der Arbeitnehmer in die Versicherung ab (Gegenrecht).

Da der Bund im «Subventionsgesetz» nur Leitlinien eingebaut hatte, musste das kantonale Gesetz detailreicher gestaltet sein. So wurde in diesem Ringen um die Ausgestaltung des Gesetzes im Kantonsrat gleich zu Beginn in der Eintretensdebatte die Frage aufgeworfen, ob der Gesetzestitel dem Inhalt auch entspreche. Kantonsrat und späterer Bundesrat Walther Stampfli (FdP) konnte sich nicht zurückhalten, seine versicherungstechnische Ausbildung[33] auszubreiten und anzumerken, die Vorlage verdiene den Namen «Gesetz betreffend die Arbeitslosenversicherung»[34] nicht. Der ebenfalls freisinnige Regierungsrat Hans Kaufmann, Vorsteher des Handels-, Industrie- und Sozialdepartements konterte: «Wir tun aber bei unserem Gesetz nur das, was der Bund nicht tun konnte, wir führen das Obligatorium ein, wir realisieren auf unserem Gebiete verbindlich die Arbeitslosenversicherung, die der Bund nur durch Bewilligung von Beiträgen fördern konnte. Kein anderer Kanton, der sich nicht etwa bloss auf Leistungen von Beiträgen beschränkt, wie Bern, hat den von Herrn Stampfli befürworteten Titel gewählt.»[35]

Kaufmann konnte auch auf bestehende Literatur[36] zur Arbeitslosenversicherung zurückgreifen, um zu erklären, dass «das Kennzeichen einer Versicherung gegenüber einer Fürsorge besteht (…) in der Entrichtung von Beiträgen von Seiten der Arbeitgeber[37] oder der Arbeitnehmer». Hier stach er allerdings in ein Wespennest, indem er den Begriff «Arbeitgeber» in die Diskussion warf und prompt im späteren Verlauf der Debatte eine heftige Reaktion der bürgerlichen Seite in der Person des freisinnigen Fabrikanten Iwan Bally und seines Parteikollegen Stampfli hervorrief. Nach der Auffassung des Internationalen Arbeitsamtes konnten drei Träger der Arbeitslosen-

[33] Hafner, Georg: Bundesrat Walther Stampfli (1884–1965). Leiter der Kriegswirtschaft im Zweiten Weltkrieg, bundesrätlicher Vater der AHV. Olten 1986.

[34] KRV 26.Mai 1926, 283. Zudem hatte der Bund schon in seiner Verordnung zum Bundesgesetz vom 9. April 1925 (§16) festgehalten, das die Kassen auf dem Grundsatz der Versicherungen beruhen müssten (vgl. Kuhn [wie Anm. 2], 201).

[35] KRV 26.Mai 1926, 289.

[36] Internationales Arbeitsamt: Die Arbeitslosenversicherung. Genf 1925, 109, Anm. 1 (Beveridge William: äusserte sich zu der «gemeinsamen Übernahme der Deckung gewisser Risiken», die das Wesen der Versicherung und nicht die Trägerschaft darstellten).

[37] Arbeitgeber zahlten an die durch die Bundesratsbeschlüsse 1918/1919 geschaffene Arbeitslosenunterstützung einen Drittel (KRV 25. Mai 1926, 265).

versicherung genannt werden, und diese Auffassung teilte offenbar Kaufmann: Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Gemeinwesen, wobei verschiedene Kombinationen möglich wären: Arbeitnehmer allein, Arbeitnehmer und Staat, Arbeitgeber und Staat sowie der Staat allein.

Weiterhin könne man von einer Versicherung sprechen, «wenn Beiträge freiwillig oder wenn sie zwangsweise entrichtet» würden. Er sagte auch, wann es sich nicht um eine Versicherung handle: «… wenn die Unterstützung irgendwie von dem Ermessen irgendeiner Behörde abhängt, wenn sie nicht Kraft eines Rechts, sondern als eine Wohltat bewilligt wird, wenn sie versagt werden kann, weil jemand, der sonst einen Anspruch hätte, sonstige Mittel besitzt», und dass der Versicherungscharakter auch dadurch gewahrt sei, dass «nach Bundesvorschrift diese Kassen einen Reservefonds zu schaffen»[38] hätten.

Der Titel des Gesetzes wurde in der Folge wie vorgeschlagen beibehalten.

Die Diskussion zeigte in den Formulierungen der Voten auf, dass vor allem die bürgerlichen Vertreter eigentlich lieber kein Gesetz gehabt hätten, weil sie die Angst vor den hohen Kosten umtrieb, die bei grosser und länger andauernder Arbeitslosigkeit auftreten könnten. Bally und Stampfli wiesen wiederholt darauf hin, dass mit dieser Arbeitslosenversicherung nur kurz dauernde Arbeitslosigkeiten überbrückt werden könnten und letztlich dann doch Bund und Kanton einschreiten müssten. Reserven zu bilden sei mit dem gewählten System kaum möglich. Sie konnten nicht ahnen, dass nur wenige Jahre vergehen würden, bis die Arbeitslosenversicherung auf den Prüfstand kam. Die wenigen Jahre erlaubten es dann auch tatsächlich nicht, grosse Reserven anzulegen, und der Staat war wiederholte Male gezwungen, Hilfestellung zu leisten.

Es übersteigt den Platz dieser Arbeit, um auch die Auswirkungen der Arbeitslosenversicherungsgesetzes in der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre auszuleuchten. Die Kantonsregierung war jedoch immer wieder gezwungen, dem Kantonsparlament für spezielle Berufsgruppen (hauptsächlich die Uhrenfabrikarbeiter und die Metallarbeiter) Anträge zu stellen, damit der schon 1910 geschaffene kantonale Krisenfonds[39] innerhalb des gesetzlichen Rahmens mit zusätzlichen Geldern aufgestockt werden konnte. Die Einleitung von Arbeitsbeschaffungsmassnahmen erlaubte es, weitere Gelder aus dem regulären Staatsbudget zu entnehmen und zusätzlich Bundessubventionen zu beantragen.

[38] KRV 26. Mai 1926, 290.
[39] KRV 25. Mai 1926, 252.

Thomas Nussbaumer formuliert in seinem Beitrag zur Arbeitslosenversicherung in der Sammlung zum Schweizerischen Bundesverwaltungsrecht[40] die Beitragspflicht an die Arbeitslosenversicherung folgendermassen: «Grundsätzlich sollen die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber die Arbeitslosenversicherung alleine finanzieren. Bei ausserordentlichen Verhältnissen hat zunächst der Bund nicht zurückzahlbare Beiträge zu entrichten. Reichen auch diese noch nicht aus, sind von Bund und Kanton Darlehen zu leisten.» Dies ist die heutige Situation, da alle am Arbeitsprozess Beteiligten beitragspflichtig sind. In der Zwischenkriegszeit war man davon noch weit entfernt. Die solothurnischen Arbeitgeber setzten sich schon in den Besprechungen des Gesetzes in der ausserparlamentarischen Kommission durch, sie als die Arbeitgeber würden durch ihre Steuerzahlungen schon genug zur Unterstützung der Arbeitslosenkassen beitragen. Der Regierungsrat stellte sich auf den Standpunkt, dass es «grundsätzlich durchaus richtig [sei], dass eigentlich der Arbeitgeber am Schicksal seines Arbeiters mit interessiert ist und es daher nicht unbegründet wäre, wenn er sich an diesem wichtigen Zweig der Sozialversicherung beteiligen würde. Aber auf der anderen Seite mussten wir uns sagen, dass eine unnötige Erschwerung in die Vorlage kommt, ja dass das Gesetz überhaupt in Frage gestellt würde».[41] Aus heutiger Sicht ist diese Argumentation eher fadenscheinig und deutet auf eine Güterabwägung hin, wegen der Befürchtung, die ganze Vorlage könnte wegen des Widerstands der Arbeitgeber gefährdet sein.

Die Sozialdemokraten wollten erstaunlicherweise die Arbeitgeber nicht als Beitragszahler, aus dem einfachen Grund, da sie befürchteten, dass die Arbeitgeber in die Tätigkeit der Gewerkschaftskassen Einblick und damit Einfluss auf die Zuteilung der Gelder erhalten würden. Der sozialdemokratische Kantonsrat Ferdinand Looser begründete die Vorsicht der Linken in seinem Vortrag an der Delegiertenversammlung vor der Abstimmung zum Arbeitslosenversicherungsgesetz so: «Auf die Beiträge der Unternehmer verzichten wir gerne, wenn man weiss was für Schikanen sich dieselben gegenüber der Arbeiterschaft erlauben.»[42] So einigte man sich aus den gegen-

[40] Nussbaumer, Thomas: Kapitel Arbeitslosenversicherung, in: Koller, Heinrich u.a. (Hrsg.): Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht. Basel 1998, Kapitel 8, 3 ff. [Seitenzählung nach Kapitel].
[41] KRV 25. Mai 1926, 265.
[42] Looser, F.: Das Volk, 19. Oktober 1926.

sätzlichsten Positionen heraus, die Arbeitgeber als Beitragszahler auszuklammern. Nationalrat und Kantonsrat August Jäggi von der katholisch-konservativen Solothurner Volkspartei unternahm trotzdem noch einmal einen Versuch in der Debatte auf diese Frage zurückzukommen, denn der Arbeitgeber habe «eine gewisse moralische Pflicht für seine Arbeiterschaft bei eintretenden Stockungen, bei Beschäftigungslosigkeit zu sorgen und es geht nicht ohne weiteres an, dass eine Industrie in solchen Schwierigkeiten von einem Tag auf den andern, ohne selbst an eigene Fürsorgemassnahmen zu denken, ihre Arbeiterschaft der Öffentlichkeit zur Unterstützung überlässt».[43]

Es war das erklärte Ziel der Gesetzesvorlage, zwar von einem Versicherungsobligatorium zu sprechen, aber keineswegs von einem allgemein anwendbaren. Die Zielgruppe bestand aus einem bestimmten Segment der arbeitenden Bevölkerung: den Arbeitern und Arbeiterinnen (!) in den untersten Lohnstufen resp. den Hilfsarbeitern und den Heimarbeitern.[44] Also derjenigen Schicht, bei der bei Einführung von Kurzarbeit oder bei Schliessung eines Betriebs die höchste Gefahr bestand, dass bald Schmalhans Küchenmeister würde. Es sollte vermieden werden, dass ganze Familien armengenössig würden. Deshalb war das Gesetz so ausgestaltet, dass wenige Schlupflöcher übrigblieben. Da nicht alle Arbeitnehmer in eine paritätische oder private Arbeitslosenkasse eintreten mochten, musste für sie eine öffentliche Kasse geschaffen werden. Sowohl in den paritätischen als auch in den privaten (meist gewerkschaftlichen) Kassen konnte Druck auf die Mitglieder ausgeübt werde und das sollte mit der Schaffung einer kantonalen Kasse vermieden werden. Dieses Versicherungsobligatorium wurde inner- und ausserhalb des Parlaments eifrig diskutiert, letztlich aber in der Gesetzesvorlage fest verankert.

4.5. Die politische Diskussion vor der Volksabstimmung zum Arbeitslosenversicherungsgesetz

Nicht nur die Auslegungsfrage war dominant, weit spürbarer kamen Parteiideologien ins Spiel: Der noch immer andauernde Kampf zwischen der Sozialdemokratie als Vertreterin der Arbeiter und Gewerkschaften und dem Freisinn als Vertreter der «Fabrikherren» wird in den Voten im Kantonsparlament wie auch in den Tageszeitungen stark spürbar. Die Weltanschauungen traten im Denken der

[43] KRV 26. Mai 1926, 278.
[44] KRV 25.Mai 1926, 246 ff. (Entwurf) und Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Kantons Solothurn 1925–1926, 70, 272 ff.

Kantonsvertreter und der Zeitungsredakteure Mitte der 1920er-Jahre noch immer zu Tage. Sie waren die Triebfeder der Diskussionen. Beide Seiten sahen die Arbeitslosen als das «Material», mit dem man Politik machen konnte.

In dieser Hinsicht besonders aufschlussreich ist ein Artikel in der Tageszeitung «Das Volk» (Redaktor: Jacques Schmid, Kantonsrat [SP] und Ratspräsident der laufenden Legislaturperiode), der über einen anderthalb Stunden dauernden Vortrag des sozialdemokratischen Kantonsrates Ferdinand Looser aus Grenchen informiert.[45] Nachdem der Kantonsrat dem Arbeitslosenversicherungsgesetz seinen Segen erteilt hatte und der Vorschlag nun dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden sollte, wurde diese Delegiertenversammlung dazu benutzt, einen Rundumschlag gegen den «herrschenden Kapitalismus» zu führen. Dies, obwohl auch die Sozialdemokraten im Kantonsrat ihre Zustimmung gegeben hatten. Es ist es wert, einen Absatz aus diesem Vortrag zu zitieren: «Wir (die Gewerkschaften) sind uns wohl bewusst, dass die Arbeitslosenversicherung nur ein Linderungsmittel ist. Die Arbeitslosigkeit kann nur durch die Ersetzung des heute herrschenden Kapitalismus durch den Sozialismus beseitigt werden, denn sie entsteht durch das heutige privatkapitalistische Wirtschaftssystem, in dem nicht für den Bedarf, sondern zwecks Erzielung von Gewinn produziert wird.»[46]

Die bürgerliche Seite, bestehend aus den Freisinnigen und der katholisch-konservativen Solothurner Volkspartei, äusserte sich in der Tagespresse weniger dramatisch, eher sachlich, so, als fühle sie sich mit dem Erreichten sehr zufrieden und überlegen. Doch auch diese Seite machte in Panik, indem das freisinnige Solothurner Tagblatt sich pathetisch «Für ein Werk der Solidarität» stark machte, aber gleichzeitig an «die schwarzen Tage der grossen Wirtschafts- und Industriekrise nach dem Kriegsende» erinnerte, welche «niemand unserem werktätigen Volke zurück [wünscht]». Taktisch geschickt wies der Schreiber darauf hin, «dass es manchem Arbeitslosen ein Schweres war, mit der Kontrollkarte in das Gemeindebureau zu laufen, um sie dort zur Abstempelung vorzuweisen. Wenn die der Unterstützung bedürftigen Arbeitslosen gar unangebrachten und unverdienten Bemerkungen ausgesetzt waren, die auf den Vorwurf der «bezahlten Faulenzerei» hinausliefen, dann trug der Arbeitslose

[45] Delegiertenversammlung der sozialdemokratischen Partei und des Gewerkschaftskartells des Kantons Solothurn in Biberist im Vorfeld zur Volksabstimmung (siehe: Das Volk, 19. Oktober 1926).

[46] Looser, F.: Das Volk, 19. Oktober 1926.

doppelt schwer an seinem Schicksal, und nicht selten wird er daran gewesen sein, das Vertrauen zum Sozialstaat zu verlieren». Der Schreiber dieser Zeilen gibt zu, dass «unrühmliche Ausnahmen von dieser Art Arbeitslosen (…) nicht zu einer allgemeinen Verurteilung [berechtigen]». Fast verklärt erinnert er an die «bewundernswerten Strassenbauten, die durch die Arbeitslosen in ungewohnter Arbeit errichtet wurden[47] (…), aber der Ruf nach vermehrtem Schutz vor den grauen Tagen der Arbeitslosigkeit ist seither nicht mehr zum Schweigen gekommen. Es musste ein Weg gefunden werden, der endlich zur staatlich subventionierten Arbeitslosenversicherung führen und die an Stelle des bitter schmeckenden Almosens das befreiende Recht setzen sollte, sofern die Arbeitslosigkeit unverschuldeterweise verursacht wird». Er fällt mit der Erklärung des Gesetzes auch zurück in den Klassenkampf und kommt bei der Erklärung der im Gesetz vorgesehenen einheitlichen Subventionierung durch den Staat dazu, den Gewerkschaften mit Vergnügen eins auszuwischen, indem er auf die Gewerkschaften zeigt, die nicht für ihre Genossen einstehen würden, denn: «Diese einheitliche Subventionierung mag wohl auch mit ein Grund dafür sein, dass sich die sozialdemokratisch geleiteten Gewerkschaften für das Gesetz nicht in dem Masse erwärmen können, wie dies gemeinhin angenommen werden dürfte, wenigstens bis heute.» Und er fährt herablassend fort: «Wir wollen hoffen, dass diese Lauheit bis zum 31. Oktober durch entschiedene Aktivität ersetzt werde, sofern es diesen Kreisen um die Annahme des Gesetzes ernst ist».[48]

4.6. Die Volksabstimmung

Am 31. Oktober 1926 stimmte das Solothurner Volk über das «Gesetz betreffend die Arbeitslosenversicherung» ab. Die Stimmbeteiligung von 33.8 % war angesichts der von den Politikern oft beschworenen schwierigen Wirtschaftslage (wir erinnern uns, die Arbeitslosigkeit war leicht im Ansteigen begriffen [Abb. 3]) nicht überwältigend. Eine ähnliche Vorlage über die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Kredithilfe an Not leidende Bauern von 1932 zeigt eine Stimmbeteiligung von 33.3 %. Die gleichen Bezirke, der ländliche Bucheggberg im Südwesten des Kantons, die beiden ländlichen Bezirke Thierstein und Dorneck nördlich des Jurakamms und nach Basel ausgerichtet,

[47] Gemeint ist der Einsatz von Arbeitslosen beim Strassenbau im Lüsseltal (Notstandsarbeiten) 1921.
[48] Solothurner Zeitung, 18. Oktober 1926.

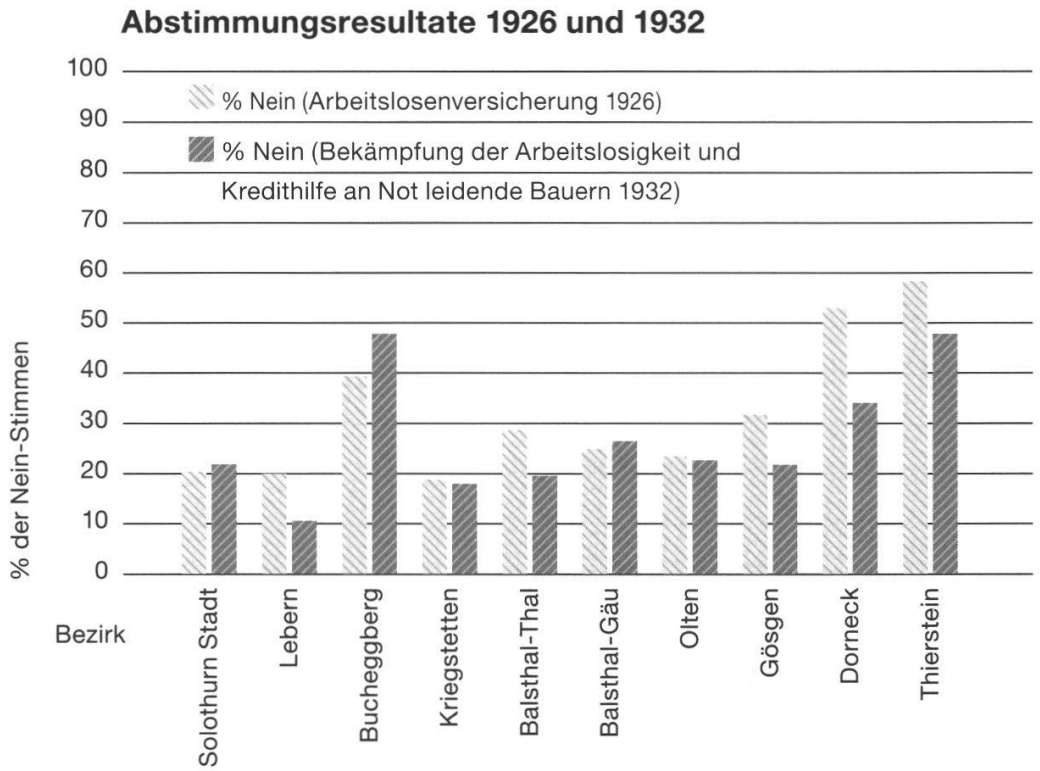

Abb. 3: Adaptiert nach Zahlen im Amtsblatt des Kantons Solothurn von 1926 und 1932.

zeigen in beiden Vorlagen ein ähnliches Verhalten, indem der Anteil der Nein-Stimmen die übrigen Bezirke mit Gewerbe- und Industriebetrieben übertrifft. Dieses Resultat erstaunt nicht und hängt eher mit der «Ferne von Solothurn» als mit der Wahlvorlage als solcher zusammen. Es ist dies aus dem Verteilungsmuster der 1926 gleichzeitig mit der Abstimmung über die Arbeitslosenversicherung erfolgenden Abstimmung über die «Änderung des Baugesetzes» ersichtlich. Hier zeigt sich kein signifikanter Unterschied (Resultate hier nicht gezeigt).

5. Leben mit der Arbeitslosenhilfe?

Im Oktober 1927 fällt im «Das Volk» eine Leserzuschrift auf, die, unterschrieben mit «Ein Arbeiter», «die Herren vom Geldsack» aufruft, zu den Armenpflegern hin zu gehen und «nachzuschauen, wie viele Arbeiter heute aus Not gezwungen werden, sich armengenössig zu melden, um genug Brot zu kaufen. Wenn nun so ein reaktionärer Zeitungsschreiber [«von der bürgerlichen Pressemeute»] glaubt, er könne eine vier- bis sechsköpfige Familie mit einem Stundenlohn von 80 bis 90 Rappen ernähren, dann soll das doch so ein Maulheld einen

Monat lang probieren». Der Arbeiter, der diese Zeilen schrieb, war wohl kein «gewöhnlicher» Arbeiter, denn er sah auch in die «Leben der Kleinbauern und Kleingewerbler» und sah, «dass immer mehr Leute in das Los der Industriearbeiter verfallen und dass die Verelendung der grossen arbeitenden Masse immer grösseren Umfang annimmt».[49] – War der Schreiber dieser Zeilen tatsächlich «Ein Arbeiter»?

Das Bild des Arbeiters der damaligen Zeit muss wohl eher so gezeichnet werden, dass einer, der manuell arbeitete, kaum Zeit hatte, sich hinzusetzen und Leserbriefe zu schreiben. Vielmehr war wohl ein Journalist am Werk, der Beobachtungen von Arbeitern in eine Leserzuschrift umgeschrieben hat. Bei der Lektüre und Beurteilung des Geschriebenen ist wohl bezüglich der gemachten Aussagen Vorsicht geboten.

Trotzdem konnte der damalige Zeitungsleser sich sicher selbst beschrieben sehen, in einem Leben der Entbehrung und auch der Not. Das Los der arbeitslosen Arbeiter im Kanton Solothurn mit 50 bis 60 % des regulären Stundenlohns[50] gemäss der eidgenössischen Statistik, war hart: 1 bis 1.10 Franken für einen ungelernten Arbeiter, 1.40 bis 1.45 Franken für Frauen (>18 Jahre) und für Lehrlinge 60 bis 80 Rappen[51] war alles andere als rosig.

Man versteht deshalb die heftigen politischen Diskussionen um die Arbeitslosenversicherung im Vorfeld zur kantonalen Abstimmung und fragt: Konnte man mit dem Geld, das von den Arbeitslosenkassen ausbezahlt wurde, überhaupt leben? Aus der Ferne des 21. Jahrhunderts ist es schwierig, sich ein Bild darüber zu machen, was eine solothurnische Familie brauchte, um überleben zu können.

Auf alle diese Fragen kann im Rahmen dieser Arbeit nur kurz eingegangen werden. Es soll aber trotzdem der Versuch gemacht werden, die Effizienz der Arbeitslosenversicherung, d. h. die Taggelder mit den Lebenskosten zu vergleichen.

Zum besseren Verständnis ist vorauszuschicken, dass der Kanton Solothurn von Volk und Regierung, damals wie heute, mit einigem Stolz als hoch industrialisierter Kanton beschrieben wird. Diese Aussage vermittelt dem Aussenstehenden den Eindruck von grossen Industriezentren mit einer Konzentration der Arbeitslosen auf

[49] Das Volk, 19. Oktober 1927.
[50] Solothurnisches «Gesetz betreffend die Arbeitslosenversicherung» vom 31. Oktober 1926.
[51] Die Volkswirtschaft 12, 1939 (s.u. Grafik für den Tagesverdienst gemäss diesen Angaben S. 31).

diese Agglomerationen. Es ist aber im Gegenteil eine Verteilung der Arbeitslosen über das ganze Kantonsgebiet festzustellen, mit Ausnahme der drei Industriezentren Grenchen, Solothurn und Umgebung (Gerlafingen) und Olten, bei denen es sich meist um «gewachsene» Städte handelt. Im Oltner Tagblatt[52] wurde die Bevölkerungsentwicklung dieser drei Städte seit 1800 bis 1930 publiziert: 1930 hatte Solothurn demnach 13'756, Olten 13'555 und Grenchen 10'461 Einwohner. Es handelte sich damit um Ortschaften mit mehr als 10'000 Einwohnern, was sie auch definitionsgemäss zu Städten machte.

1919 publizierte der Regierungsrat seinen Beschluss über die Klassifizierung der insgesamt 132 Gemeinden des Kantons in drei Kategorien:[53]

I. Kategorie: Gemeinden mit teuren Lebensbedingungen (Anzahl 8);

II. Kategorie: Gemeinden mit mittleren Lebensbedingungen (Anzahl 12);

III. Kategorie: Gemeinden mit verhältnismässig billigen Lebensbedingungen (Anzahl 112).

Es ist anzunehmen, dass an dieser Klassifikation bis in die 1930er-Jahre keine wesentliche Änderung anzubringen ist und sich das Bild des sich täglich zum Arbeitsplatz über weitere Distanzen begebenden Arbeitnehmers bis nach dem Zweiten Weltkrieg erhalten hat. Persönlichen Erinnerungen von Bekannten des Autors aus den 1950er-Jahren ist zu entnehmen, dass Arbeiter während fünfeinhalb Tagen pro Woche zu Fuss von Wisen (SO) (nördlich des Hauensteinpasses) nach Olten in die Eisenbahnwerkstätten marschieren mussten, was eine bis eineinhalb Stunden beanspruchte, andere mit dem Fahrrad von Kappel in die «von Rollschen» Werkstätten in der Klus bei Balsthal (etwa eine Stunde) fuhren oder wieder andere mit dem Zug von der Bahnstation Hägendorf/Kappel nach Schönenwerd in die Schuhfabrik Bally fahren mussten.

Dieses Bild langer Arbeitswege wird wohl in der Zwischenkriegszeit dasselbe gewesen sein.

Der Arbeit in den Werkstätten und Fabriken und den langen Fussmärschen folgte nach einem langen Tag in der milderen Jahreszeit oft

[52] Oltner Tagblatt, 26. Februar 1931.

[53] Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Kantons Solothurn 1919–1920: Die Klassifikation der Gemeinden für die Höchstbeträge der Entschädigungen nach §8 des Bundesratsbeschlusses betreffend die Arbeitslosenunterstützung vom 29. Oktober 1919, 67, 434.

noch die Arbeit auf dem Feld oder im häuslichen Garten zur Gewinnung von Heu für eine einzelne Kuh oder eine Ziege, oder der Anbau von Kartoffeln oder Gemüse als Ergänzung zum kargen Lohn. Die Felder dieser Arbeiter lagen zudem auch nicht immer in der Nähe des Wohnhauses, sondern fernab an den Hängen des Jura oder des Born.

5.1. Löhne und Taggelder und Prämien

Die Kantonsratsdebatte zum Arbeitslosenversicherungsgesetz gibt uns genaue Auskunft, wie viel Geld einem Mitglied einer Arbeitslosenkasse (paritätisch, gewerkschaftlich, privat oder öffentlich) zum Leben zur Verfügung stand. Dabei hatten nur Mitglieder, die unverschuldet ohne Arbeit waren, sich auf dem Arbeitsamt gemeldet hatten und mindestens 180 Tage Prämien gezahlt hatten, Anrecht auf den Erhalt von Taggeldern aus den Arbeitslosenkassen.

Das Subventionsgesetz legte das Taggeld für Mitglieder, die eine gesetzliche Unterstützungspflicht erfüllten, auf höchstens 60 % und für alle anderen die Hälfte des ausfallenden Lohnes fest: «Wenn man sich vergegenwärtigt, wie viele Leute sich vielleicht da und dort mit geringen Entlöhnungen begnügen müssen, mit [Tag-] Löhnen von Fr. 6, 7 und 8, so wird man sich sagen müssen, dass mit einer Entschädigung von 60 und 50 % dieser Löhne der haushaltende, wie der ledige Arbeiter keinen Luxus treiben kann. Der Lohn, den der Arbeiter erhält, wird gerade ausreichen, damit dieser auskommt, 60 oder gar nur 50 % werden aber namentlich bei längerer Arbeitslosigkeit kaum genügen um eine ausreichende Lebenshaltung zu sichern. (…) Es ist diese Begrenzung vorgesehen, damit die Arbeitslosen sich lebhaft um Arbeit bemühen.»[54]

Da uns genaue und detaillierte Lohndaten aus dem Kanton Solothurn aus der Zwischenkriegszeit nicht zur Verfügung stehen, nehmen wir Rückgriff auf gesamtschweizerische Daten der Zwischenkriegszeit. Wir müssen uns vergegenwärtigen, dass Mitarbeiter in einer Führungsposition weniger oft in die Arbeitslosigkeit abrutschten, da es im ureigensten Interesse der Arbeitgeber stand, diese «teuren» Leute zu behalten und weiterzubeschäftigen, damit ein allfälliger neuer Aufschwung schnell ausgenützt werden konnte.[55]

[54] KRV 25. Mai 1926, 258 ff. und siehe auch: KRV 29.4.1930 (Traktandum 11): Regierungsrat Kaufmann: «Taggelder von 50 bis 60 % reichen knapp für Essen und Miete».
[55] KRV 26.Mai 1926, 303. Stampfli, Walther, Votum zu § 2/lit g (Versicherungspflicht).

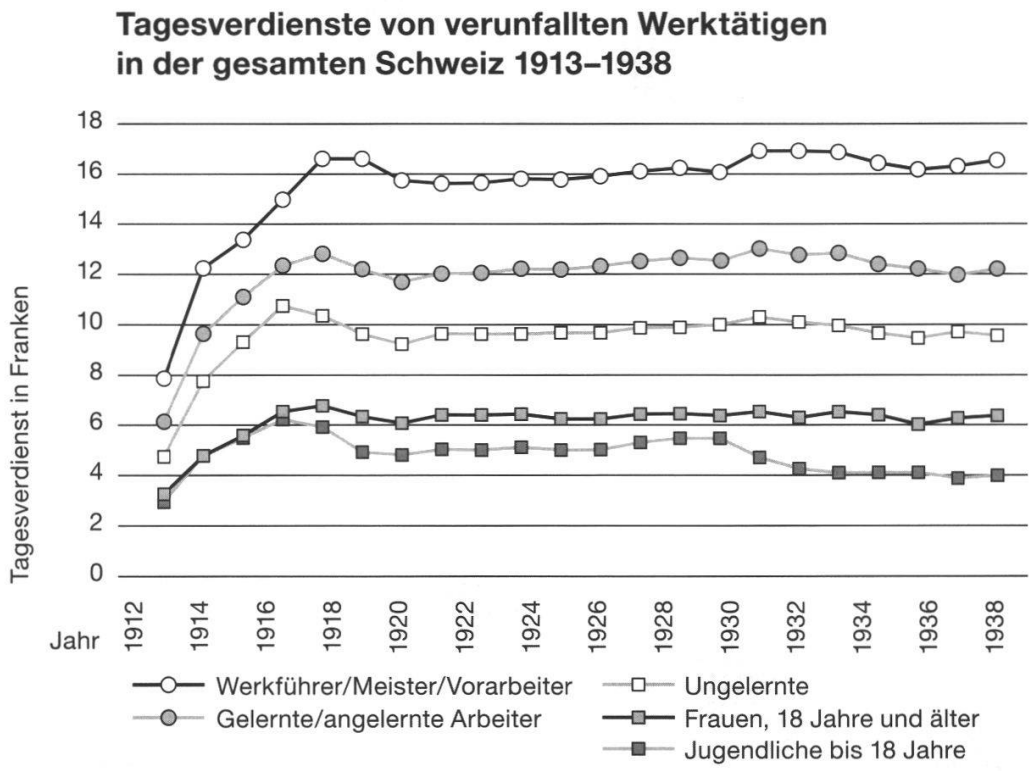

Abb. 4: Adaptiert nach Zahlen publiziert in: Die Volkswirtschaft Bd. 12; 1939

Die Leidtragenden waren die arbeitslosen gelernten Arbeiter (nicht die Angestellten), die ungelernten Arbeiter und die Frauen und Lehrlinge. Frauen verdienten ca. 60 % des Lohnes der gelernten Arbeiter.

Die Verordnung zum solothurnischen Arbeitslosenversicherungsgesetz teilte die Arbeitslosen in vier Lohnkategorien ein, die sich nach den Tagesverdiensten richteten; das Gleiche galt für die durch die Kassenmitglieder zu entrichtenden monatlichen Prämien.

Klasse	Tagesverdienst	Prämienbetrag monatlich	Taggeld Alleinstehende	Taggeld Unterstützungspflichtige
1	bis 5 Fr.	0.50 Fr.	2.00 Fr.	3.00 Fr.
2	5 Fr. bis 9 Fr.	1.00 Fr.	3.00 Fr.	4.50 Fr.
3	9 Fr. bis 13 Fr.	1.50 Fr.	4.00 Fr.	6.00 Fr.
4	mehr als 13 Fr.	2.00 Fr.	5.00 Fr.	7.50 Fr.

Tabelle 1: Adaptiert nach: Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen,

Abb. 5: Adaptiert nach Zahlen aus RB-RR 1937 S. 342

Bd. 70, 1925–1926: «Gesetz betreffend die Arbeitslosen-Versicherung», 31. Oktober 1926, 315, 317.

5.2. Verlauf der Beitragszahlungen und Taggelder zwischen 1927 und 1937

Gesamthaft und über den Lauf der Zeit gesehen akkumulierten sich ansehnliche Beträge, sowohl bei den geleisteten Zahlungen an die Kassen in Form von Prämien und Subventionen als auch bei den ausbezahlten Taggeldern.

Auf Grund des neuen Gesetzes von 1926 ergab sich eine neue Lastenverteilung.

Abb. 5 zeigt den Verlauf der Beitragszahlungen und die Aufteilung der Subventionen auf Bund, Kanton und Gemeinden in den Jahren zwischen 1927 und 1937.

Die durchschnittliche Verteilung präsentiert sich in folgender Weise: Bund 40%, Kanton 28% und die Mitglieder 28%. Der Beitrag der Gemeinden erfolgte erst ab dem Jahr 1930 und stellte sich durchschnittlich auf 57'000 Franken pro Jahr, ein kleiner Anteil im

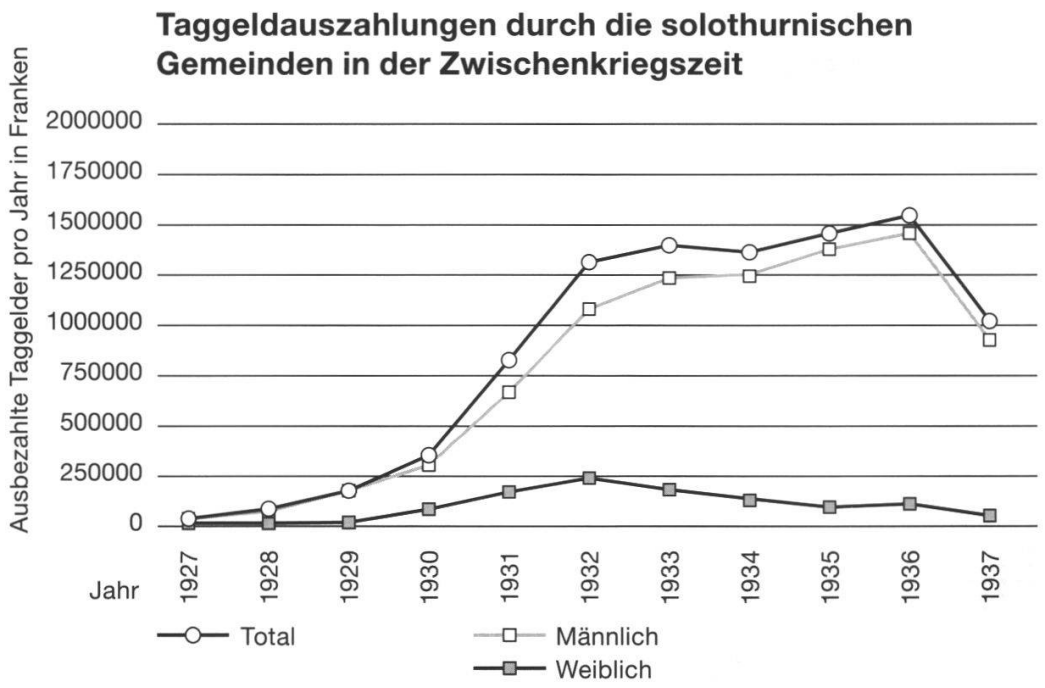

Abb. 6: Adaptiert nach Zahlen aus RB-RR 1927–1937

Vergleich zu den übrigen Zahlern. Der Wirtschaftsverlauf spiegelt sich umgekehrt in den Beitragszahlungen und den Taggeldauszahlungen (Abb. 6) dieser zehn Jahre.

5.3. Lebenshaltungskosten

Um sich ein Bild darüber zu machen, wie viel Nahrungsmittel eine Familie mit sechs Personen zu jener Zeit kaufen konnte, sammelte der Autor die durchschnittlichen Ladenpreise für Fleisch, Fett, Kohlenhydrate (Brot, Mehl, Kartoffeln) auf Grund von Zahlen, publiziert im statistischen Werk «Die Volkswirtschaft» zwischen 1932 und 1939, und Marktdaten aus Olten im August 1929 und experimentierte mit den erhaltenen Zahlen. Zudem kann man im zeitgenössischen Kochbuch nachlesen, was ein «einfacher» und ein «gehobener» Speisezettel für eine gute und abwechslungsreiche Ernährung enthalten sollte.[56]

Rechnungsbeispiel:

[56] Beyli, B.: Neues und praktisches Kochbuch für den einfachen, gut bürgerlichen und feineren Tisch. Luzern-Zürich 18 1934.

Annahme: Jahr 1932; Ort: Solothurn/Olten: Familie sechs Personen (alle erwachsen). Es gilt die Faustregel: Die erste Person braucht 150 g, alle weiteren Personen 100 g eines bestimmten Nahrungsmittels.
Drei Mahlzeiten pro Tag:

Frühstück: 85 Rappen

Nahrungsmittel	Menge für 6 Personen	Preis/Einheit	Kosten
Kartoffeln	650 g	15–18 Rp./kg	10 Rp.
Schmalz	20g	95 Rp./500 g	4 Rp.
Milch	1.5 Liter	32 Rp./Liter	48 Rp.
Brot	650 g	36 Rp./kg	23 Rp.

Mittagessen: Gemüsesuppe: 12 Teller à 3 dl: 161 Rappen

Nahrungsmittel	Menge für 6 Personen	Preis/Einheit	Kosten
Lauch	2 Stk.	10–15 Rp./Stck	25 Rp.
Zwiebeln	200 g	50–60 Rp./kg	14 Rp.
Knoblauch	1 Stk.	10–15 Rp./Stck	13 Rp.
Gartenkarotten	500 g	50–60 Rp./kg	28 Rp.
Knollensellerie	1 Stk.	40–50 Rp./Stck	45 Rp.
Bohnen	1 kg	10–15 Rp./kg	13 Rp.
Brot	650 g	36 Rp./kg	23 Rp.

Nachtessen: 277 Rappen

Nahrungsmittel	Menge für 6 Personen	Preis/Einheit	Kosten
Schweinefleisch	650 g	165 Rp./500 g	198 Rp.
Teigwaren	650 g	63 Rp./kg	41 Rp.
Kopfsalat	1 Stck	10–25 Rp./Stck	15 Rp.
Brot	650 g	36 Rp./kg	23 Rp.

Auf Grund dieser Rechnung verbrauchte ein Sechs-Personenhaushalt ca. 5.20 Franken allein für Nahrung. Wenn z. B. beim Mittagessen noch etwas Speck beigefügt wurde, konnte das obige Mittagessen schnell 7.50 Franken kosten. Dies bedeutet, dass Arbeiter und ihre Familien sich sehr stark einschränken mussten, wenn gleichzeitig noch Kleider und Schuhe, Mieten, Heizmaterial, Steuern, Arbeitslosenprämien usw. zu bezahlen waren. Somit ist die zu Beginn der

Debatte zum Arbeitslosenversicherungsgesetz gemachte Aussage von Regierungsrat Kaufmann kaum falsch, wenn er sagte, dass das kaum ausreicht, was an Taggeldern ausbezahlt wird. Es verwundert nicht, dass seit Anfang des Jahrhunderts die Verpflegungsstationen («Naturalstellen») oft stark frequentiert wurden, denn besonders von ausgesteuerten Personen und Saisonarbeitern, die nicht nach Hause zurückkehren konnten, muss diese Einrichtung als Segen erkannt worden sein. Auch Wandergesellen oder Wanderarbeiter machten von diesen Einrichtungen Gebrauch. In den Rechenschaftsberichten der Regierung werden als Kostgänger genannt: Hauptsächlich Schweizer, einige Deutsche, Franzosen und Italiener und wenige Staatsanghörige nicht genannter Nationen. Auf Grund der politischen Verhältnisse und der Wirtschaftssituation variierte die Zahl der Bezüger von Leistungen der Naturalstellen aus diesen Ländern.

5.4. Naturalstellen, Naturalgaben und Winterhilfe

Als Naturalstellen werden dezentrale Einrichtungen bezeichnet, wo in Not geratenen Menschen akut notwendige Nahrung abgegeben wird. Die Institution wurde in der Zwischenkriegszeit vom Departement des «Armenwesens» beaufsichtigt und finanziell unterstützt.

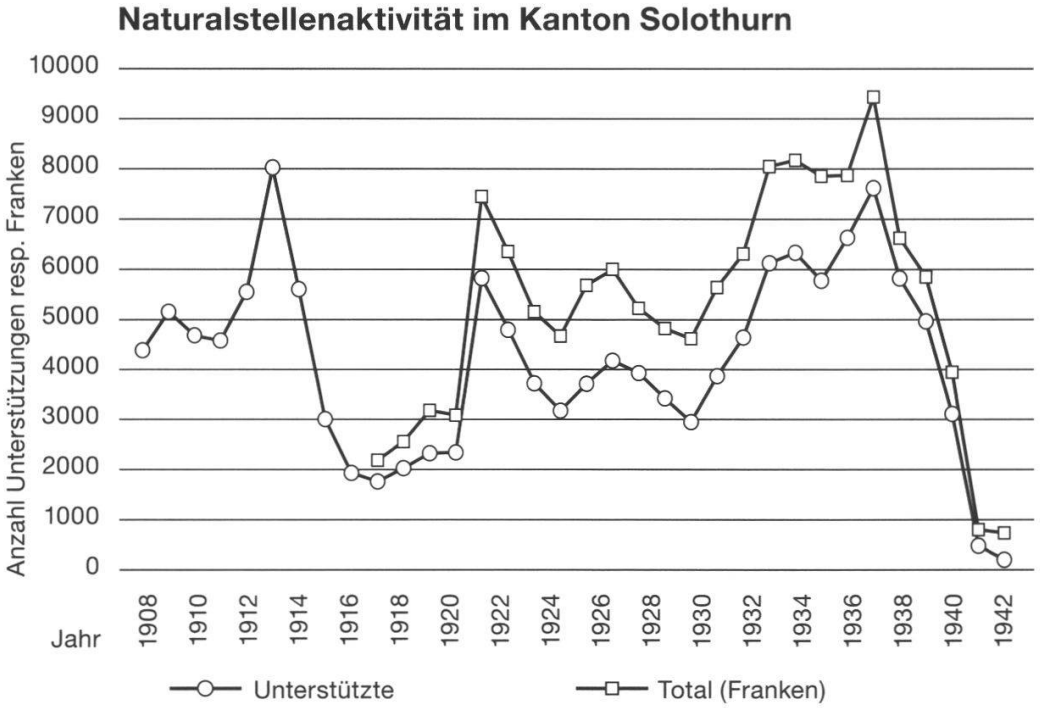

Abb. 7: Zahlen adaptiert nach RB-RR 1917–1941

Solche Stellen fanden sich in Solothurn, Grenchen, Balsthal, Olten, Breitenbach. Die wirtschaftliche Situation kann auch an den in Abb. 7 graphisch dargestellten Zahlen abgelesen werden: je tiefer die Wirtschaftsaktivität, desto höher die Besucherfrequenzen.

Die Naturalstellen waren nicht die einzigen staatlichen Hilfsmassnahmen. Die Arbeitslosen mussten oft auch, besonders in der kalten Jahreszeit, die sogenannte Winterhilfe (vom Kanton organisierte Zuschusszahlungen[57]) in Anspruch nehmen. Daneben wurden von offizieller und privater Seite Naturalspendenaktionen organisiert, bei denen verbilligt Fleisch und Wurstwaren abgegeben, aber auch Äpfel oder Birnen verschenkt wurden.

6. Zusammenfassung

Die Arbeitslosenfürsorge in der Schweiz und im Kanton Solothurn, wie sie sich in der Mitte der 1920er-Jahre präsentierte, war ein Produkt eines langwierigen Prozesses, dessen Anfänge in der Mitte des 19. Jahrhunderts zu suchen sind. Die Industrialisierung verursachte die Abwanderung von Menschen aus den ländlichen Gegenden in die Industriezentren, wo sie unter teils erbärmlichen Bedingungen leben und arbeiten mussten. Viele litten unter den Folgen von Krankheiten und Arbeitsunfällen und verloren damit ihr grösstes Kapital, ihre Arbeitskraft. Mit der Zeit entwickelten sich Hilfsstrukturen, nicht unähnlich denjenigen aus der zünftischen Zeit, da sich Handwerksgesellen auf gegenseitige Hilfe in Krankheit und Not absicherten. Aus wirtschaftlichen Gründen liessen sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts auch die Fabrikbesitzer davon überzeugen, dass Unfall- und Krankenversicherung nicht nur Geld kosteten, sondern dass die Schulung immer neuer Arbeitskräfte sie noch teurer zu stehen kam. Gleichzeitig kam die bürgerliche Gesellschaft vom Prinzip ab, jeder helfe sich selbst, weil jeder für sich selbst verantwortlich sei. Erst zu Anfang des 20. Jahrhunderts anerkannte man gewisse Ähnlichkeiten der Arbeitslosigkeit mit Unfall und Krankheit, und es waren die Gewerkschaften gewisser Berufe, die mittels ihrer Kassen auch Arbeitslose zu unterstützen begannen. Auch bei den staatlichen Stellen erwachte der Wille, Arbeitslosenfonds zu errichten. Während des Ersten Weltkriegs wurde der Druck so gross, dass aus den Überschüssen der Kriegsgewinnsteuer ein Arbeitslosenunterstützungsfonds eingerichtet wurde, der in der Nachkriegs-Wirtschaftskrise

[57] RB-RR 1917–1941.

(1921/23) dringend benötigt wurde. Bis 1924, als der Fonds nicht mehr als Kriegsnotmassnahme gerechtfertigt war, wurden insgesamt ca. 153 Millionen Franken an Arbeitslose ausgeschüttet. Im Oktober 1924 erliess der Bundesrat das sogenannte Subventionsgesetz, das den Kantonen als zwingende Leitlinie für ihre eigenen Arbeitslosenversicherungsgesetze diente. Auch der Kanton Solothurn wurde aktiv und schuf mit seinem «Gesetz für die Arbeitslosenversicherung» 1926 ein Gesetzeswerk, dessen Hauptmerkmal das Versicherungsobligatorium für Personen mit kleinen und kleinsten Einkommen war. Nicht minder bemerkenswert ist die Tatsache, dass die Arbeitgeber, die von 1919 bis 1924 einen Drittel der Arbeitslosenunterstützung mitgetragen hatten, nach dem solothurnischen Gesetz keine Beiträge mehr leisten mussten.

Die Arbeitslosenversicherung kam bald nach ihrer Schöpfung auf den Prüfstand, hatte jedoch nur zwei Jahre Gelegenheit gehabt, geringe Reserven anzulegen, um den Ansturm während der Deflationszeit von 1931 bis 1937 leicht bewältigen zu können. Das solothurnische Parlament war deshalb immer wieder gezwungen, an Nachbesserungen zu arbeiten und ausserordentliche Beiträge an bestimmte Berufsgruppen auszurichten. Die ausbezahlten Taggelder konnten, wie in dieser Arbeit gezeigt wird, in vielen Fällen nicht genügen, und die Betroffenen waren auf weitere Hilfestellung in Form von Naturalgaben und ausserordentlichen Zahlungen angewiesen.

Die Schöpfung des Gesetzes zur Arbeitslosenversicherung wurde von den politischen Parteien von links bis rechts ausgenützt, die innegehaltenen Positionen zu verteidigen und wenn möglich Punkte gut zu machen. Wenig zimperliche Voten in den Tageszeitungen sind Zeugnisse davon.