Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 41 (1949)

Heft: 10

Artikel: Die Neuregelung der Arbeitslosenversicherung

Autor: Bernasconi, Giacomo

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-353404

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: 13.12.2025

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

GEWERKSCHAFTLICHE RUNDSCHAU

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES
ZWEIMONATLICHE BEILAGEN: „BILDUNGSARBEIT" UND „GESETZ UND RECHT"

HEFT 10 · OKTOBER 1949 · 41. JAHRGANG

Die Neuregelung der Arbeitslosenversicherung

I

Vor dem Zweiten Weltkrieg beruhte die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz auf dem *Bundesgesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherungskassen vom 17. Oktober 1924.* Es handelte sich dabei um ein reines *Subventionsgesetz,* in dem die Bedingungen festgelegt waren, unter welchen die Arbeitslosenkassen Bundesbeiträge erhalten konnten. Nach dem bekannten Grundsatz « Wer bezahlt, befiehlt! » gingen diese Subventionsbedingungen im Gesetz selbst und in den im Laufe der Zeit dazu erlassenen sechs Verordnungen sehr in die Einzelheiten. Immerhin war die Durchführung der Versicherung eigentlich den Kantonen und Gemeinden überlassen; sie konnten vor allem Vorschriften über die Begrenzung der Taggelder, die Einschränkung der Versicherung usw. erlassen. Insbesondere setzten sie aber selbst die Höhe der kommunalen und kantonalen Beiträge an die Kassen fest, für deren Bezug sie zu den im Bundesgesetz und den zugehörigen Verordnungen enthaltenen, noch zusätzliche Bedingungen festlegen konnten. Die daraus resultierende Vielgestaltigkeit der Vorschriften führte zu einer immer zunehmenden *Unübersichtlichkeit,* unter der besonders die zentral organisierten, auf dem Gebiet der ganzen Schweiz tätigen, privaten Kassen zu leiden hatten. Die Arbeitslosenversicherung war tatsächlich zu einer « *Geheimwissenschaft* » geworden, in der sich nur noch auskennen konnte, wer täglich in der Praxis einer Kassenverwaltung damit zu tun hatte. Die grösste Unzuträglichkeit der damaligen Regelung lag aber darin, dass jede Kasse auf sich selbst angewiesen war und dass es *keinen Risikoausgleich* in der Versicherung gab. Ja, es war sogar so, dass diejenige Kategorie von privaten Kassen, die durchwegs den geringsten Belastungsgrad zeigte, vom Bund *höher* subventioniert wurde als die stark belasteten Gewerkschaftskassen.

In dem Kampf, den die Gewerkschaften — und unter ihnen vor allem der Schweizerische Metall- und Uhrenarbeiterverband —

jahrelang für einen angemessenen und vernünftigen Risikoausgleich geführt haben, ist immer wieder geltend gemacht worden, dem Bunde fehlten die verfassungsrechtlichen Grundlagen zur Einführung eines solchen Risikoausgleichs. Das war offensichtlich unrichtig, denn dem Bund waren in bezug auf die Bedingungen für die Gewährung von Bundesbeiträgen keine Schranken gesetzt. Er konnte auch ohne weiteres an die einzelnen Kassen, je nach ihrem Belastungsgrad, verschieden hohe Beiträge ausrichten. In Tat und Wahrheit hatte er von dieser Ermächtigung auch Gebrauch gemacht. Es genügt hier auf die höhere Subventionierung der öffentlichen und der paritätischen Kassen und auf den Artikel 13 der Verordnung VI zum Bundesgesetz vom 17. Oktober 1924 zu verweisen. Aber die dort stipulierten *Subventionszuschläge* für die schwer belasteten Kassen waren *völlig unzulänglich* und vermochten nicht, diese vor der Auspowerung zu bewahren. Tatsächlich war in den Krisenjahren und auch noch unmittelbar vor Ausbruch des Krieges die ganze Arbeitslosenversicherung in unserem Lande infolge der unzulänglichen Gesetzgebung *schwer gefährdet.*

Diesem auf die Dauer unhaltbaren Zustand hat der auf Grund des Vollmachtenrechtes erlassene *Bundesratsbeschluss (BRB) über die Regelung der Arbeitslosenfürsorge während der Kriegskrisenzeit vom 14. Juli 1942* endlich ein Ende bereitet. Er brachte die seit langem notwendige *einheitliche Grundlage* für die Durchführung der Arbeitslosenversicherung im ganzen Land und setzte der kantonalen und kommunalen Selbstherrlichkeit auf diesem Gebiet ein Ende. Nun bestanden einheitliche Vorschriften über die Kassenmitgliedschaft, die Voraussetzungen der Bezugsberechtigung, die Entschädigung bei Arbeitslosigkeit, die Deckung der Kassenauslagen, die Pflichtbeiträge der Kantone usw.

Die wichtigste Neuerung aber war die *Schaffung eines Kassenausgleichsfonds,* die Erhebung von Beiträgen an diesen Fonds und die Gewährung von Ausgleichszuschlägen an stark belastete Kassen aus demselben. Damit war den berechtigten Forderungen der Gewerkschaftskassen wenigstens grundsätzlich Genüge getan, und der schwere, jahrelange Kampf hatte zum erstrebten Ergebnis geführt. Nach mehr als sieben Jahren der Wirksamkeit des BRB darf auf Grund der mit ihm gemachten Erfahrungen ohne Gefahr des Widerspruchs festgestellt werden, dass die durch ihn getroffene Regelung sich *im allgemeinen* sozial und administrativ *bewährt* hat.

Heute befindet sich nun das Vollmachtenrecht im Abbau. Auch der BRB vom 14. Juli 1942 muss über kurz oder lang durch eine auf dem ordentlichen Verfassungsrecht fussende Regelung der Arbeitslosenversicherung ersetzt werden. Die Grundlage für diese « Ueberführung in die ordentliche Gesetzgebung » bieten die vom Volke in der denkwürdigen Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 mit 556 803 Ja gegen 494 414 Nein und mit 12 2/2 annehmenden gegen 9 4/2 verwer-

fende Standesstimmen angenommenen *Wirtschaftsartikel* der Bundesverfassung. Der einschlägige Artikel 34ter hat folgenden Wortlaut:

1. Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:

   a) . . . . . .

   b) . . . . . .

   f) über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenfürsorge.

2. . . . . .

3. Die Durchführung der Arbeitslosenversicherung ist Sache öffentlicher und privater, sowohl paritätischer als einseitiger Kassen. Die Befugnisse zur Errichtung öffentlicher Arbeitslosenversicherungskassen sowie zur Einführung eines allgemeinen Obligatoriums bleibt den Kantonen vorbehalten.

4. Die Vorschriften von Artikel 32 finden entsprechende Anwendung. (Referendum für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse; Anhörung der Kantone vor Erlass der Ausführungsgesetze und Vollzug der Bundesvorschriften durch die Kantone; Anhörung der Wirtschaftsverbände vor Erlass der Ausführungsgesetze und Mitwirkung derselben beim Vollzug.)

Die Ueberführung des BRB vom 14. Juli 1942 in die ordentliche Gesetzgebung ist schon vor der Annahme der Wirtschaftsartikel vorbereitet worden. Mit Kreisschreiben des EVD vom 20. Februar 1946 sind die Kantonsregierungen und die wirtschaftlichen Spitzenverbände eingeladen worden, sich zu den mit der Reform der Arbeitslosenversicherung zusammenhängenden Fragen zu äussern und entsprechende Vorschläge und Anträge zu unterbreiten. In den eingegangenen Vernehmlassungen wurde allgemein eine *einheitliche* eidgenössische Ordnung befürwortet und die Rückkehr zu einem blossen Subventionsgesetz *einhellig abgelehnt.* Nach dem 6. Juli 1947 wurde dann eine Expertenkommission von 33 Mitgliedern eingesetzt, die am 12. Februar 1948 zu ihrer ersten Vollsitzung zusammentrat. In dieser Sitzung wurden zwei Subkommissionen bestellt, deren einer (Subkommission A) die Begutachtung der juristischen Fragen oblag, während die andere (Subkommission B) sich mit den finanziellen Fragen zu befassen hatte. Nachdem die beiden Subkommissionen ihre Arbeiten beendet und noch ein Unterausschuss den Gesetzesentwurf in systematischer und redaktioneller Hinsicht bereinigt hatte, schloss die Plenarkommission ihre Beratungen am 24. Februar 1949 ab. In ähnlicher Weise ging man auf dem Gebiete der Krisenunterstützung (Arbeitslosen*fürsorge)* vor, wo die Beratungen am 28. April 1949 zum Abschluss gelangten.

Der aus den Beratungen der beiden Expertenkommissionen hervorgegangene Gesetzesentwurf — der nun noch einmal den Kantonen und wirtschaftlichen Organisationen zur Stellungnahme vorgelegt worden ist — regelt nunmehr die Arbeitslosenversicherung *und* die Krisenunterstützung (bisherige Nothilfe) in *einem einzigen*

Erlass. Diese Lösung drängte sich aus wirtschaftlichen und rechtlichen Ueberlegungen auf: die Krisenunterstützung stellt eine Fortsetzung der Arbeitslosenversicherung dar; beide gehen zum Teil von den gleichen Voraussetzungen aus, und die Vorschriften über die Aufsicht des Bundes, die Rechtspflege, die Uebergangs- und Schlussbestimmungen usw. können für beide Gebiete in einem gemeinsamen Gesetzesteil zusammengefasst werden, wodurch sich der Umfang des Gesetzes wesentlich reduzieren lässt. In den nachfolgenden Betrachtungen wollen wir kurz auf die hauptsächlichsten Bestimmungen des Entwurfes eingehen, wobei wir besonders die Unterschiede gegenüber der bisherigen Regelung behandeln und die Stellungnahme des Gewerkschaftsbundes im laufenden Vernehmlassungsverfahren festhalten werden.

II

Allem voraus kann festgestellt werden, dass der vorliegende Entwurf weitgehend auf der Regelung basiert, wie sie durch den BRB vom 14. Juli 1942 eingeführt worden ist. Es ist dies die logische Folge der oben gemachten Feststellung, dass diese Ordnung sich im allgemeinen, sowohl in sozialer wie administrativer Hinsicht, bewährt habe.

Der Abschnitt I handelt von den *Arbeitslosenversicherungskassen* und bringt gegenüber der geltenden Ordnung keine wesentlichen Aenderungen. Als Träger der Arbeitslosenversicherung sollen wie bisher anerkannt werden:

a) öffentliche, von Kantonen, Bezirken und Gemeinden errichtete Kassen;

b) private paritätische Kassen, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam errichtet und verwaltet werden; und

c) private einseitige Kassen, die von Arbeitnehmerverbänden errichtet werden (Gewerkschaftskassen).

Die Kassen müssen mindestens 500 Versicherte zählen; bisher war die Mindestmitgliedschaft mit 400 festgelegt. Vom finanziellen und administrativen Gesichtspunkt gesehen, könnte man sich fragen, ob die Minimalgrösse einer Kasse nicht mit etwa 1000 Versicherten festgelegt werden sollte. Dies würde indessen die Auflösung einiger bestehender Kassen oder deren Zusammenschluss mit andern Kassen bedingen. Eine solche Massnahme lässt sich in unserem konservativen Lande nicht leicht durchsetzen. Private Kassen müssen nach der Rechtsform des Vereins oder der Genossenschaft organisiert sein. Keine Kasse darf eine Erwerbstätigkeit ausüben oder andere, der Arbeitslosenversicherung fremde Zwecke verfolgen. Eine der wesentlichsten Voraussetzungen für die durch das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) auszusprechende Anerkennung einer

Kasse ist das Vorhandensein eines Stammvermögens, das dem fünffachen durchschnittlichen Taggeld je Versicherten entspricht.

In bezug auf die *Kassenzugehörigkeit* wird festgelegt, dass nur *versicherungsfähige* Arbeitnehmer einer Kasse angehören dürfen. Die Mitgliedschaft bei mehr als einer Kasse ist verboten. Versicherungsfähig ist, wer

a) seinen Wohnort in der Schweiz hat;

b) regelmässig als Arbeitnehmer tätig und vermittlungsfähig ist;

c) eine Erwerbstätigkeit ausübt, die genügend überprüfbar ist; und

d) das 16., nicht aber das 60. Altersjahr überschritten hat.

Wer indessen vor Vollendung des 60. Altersjahres einer Kasse angehört hat, bleibt — beim Vorliegen der übrigen Voraussetzungen — auch weiter versicherungsfähig. Nach Vollendung des 60. Altersjahres darf also lediglich keine *neue* Versicherung begründet werden.

Nicht versicherungsfähig ist, wer

a) neben seiner Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer noch einen Betrieb als Selbständigerwerbender führt oder führen lässt, der ihm und seiner Familie den erforderlichen Lebensunterhalt gewährt, oder dessen Ehegatte einem solchen vorsteht;

b) eine aus einem Arbeitsverhältnis stammende Rente oder Pension bezieht oder eine entsprechende Kapitalabfindung erhalten hat, die zusammen mit einer allfälligen Rente nach Massgabe des Unfall-, Militär- und des Alters- und Hinterlassenenversicherungs-Gesetzes ihm und seiner Familie den erforderlichen Lebensunterhalt gewährt; und

c) sich durch Missachtung der massgebenden Vorschriften als versicherungsunwürdig erweist.

Beim Vorliegen besonderer Verhältnisse, wie zum Beispiel bei Lehrlingen; landwirtschaftlichen Arbeitnehmern, die den Beruf wechseln; Personen, die in Betrieben von Verwandten beschäftigt sind usw., kann die Versicherungsfähigkeit durch Verordnung eingeschränkt werden.

Nicht restlos klar scheint uns im Entwurf die Frage geregelt, ob *bereits arbeitslos gewordene* Arbeitnehmer noch in eine Kasse aufgenommen werden können. Vom reinen Versicherungsstandpunkt aus gesehen, sollte das eigentlich nicht möglich sein. Man kann sich nicht gegen einen Risikofall versichern, der bereits eingetreten ist, also zum Beispiel eine Feuerversicherung für ein Haus abschliessen, das bereits in Brand steht oder abgebrannt ist. Wenn sich die Aufnahmepflicht der Kassen nach Artikel 10 des Entwurfes auch auf bereits arbeitslos Gewordene erstrecken sollte, so könnten den Kassen hieraus auch sehr weitgehende Belastungen erwachsen,

denen keine entsprechenden Prämieneinnahmen gegenüberstehen. Aber die Arbeitslosenversicherung ist eben eine Versicherungsart, die von andern doch wesentlich verschieden ist. Es müsste beispielsweise als grosse Härte empfunden werden, wenn ein kleiner Gewerbetreibender, der durch die Krise zur Aufgabe seiner selbständigen Erwerbstätigkeit gezwungen wurde, für lange Zeit von der Versicherung ausgeschlossen bliebe, trotzdem er unselbständige Arbeit sucht. Wir glauben also trotz einiger Bedenken, dass Arbeitslose nicht von der Aufnahme in eine Kasse ausgeschlossen werden sollten. Wer sich aus Eigennutz oder Gleichgültigkeit nicht versichert hat, trotzdem es ihm möglich gewesen wäre, muss selbstverständlich einer Sperre vom Taggeldbezug unterworfen werden.

Die Versicherungsfähigkeit von in der Schweiz wohnenden *Ausländern,* die nicht im Besitze einer Niederlassung sind, soll durch Verordnung geregelt werden. In Anwendung des bekannten Gegenseitigkeits-Grundsatzes können Ausländer von der Versicherung ausgeschlossen oder Versicherungsleistungen an solche können herabgesetzt werden, wenn ihr Heimatstaat Schweizer Bürger in bezug auf die Arbeitslosenversicherung ungünstiger behandelt als die eigenen Staatsbürger, oder wenn in diesem Staat keine ungefähr gleichwertige Einrichtung besteht.

Aus dem dritten Abschnitt über die *Arbeitslosenentschädigung* geht hervor, dass der bisherige Begriff der *Teilarbeitslosigkeit* fallen gelassen wird. Das ist ohne Zweifel eine der wertvollsten Neuerungen des Entwurfes und erfüllt eine alte Forderung der Gewerkschaften. Die Berechnung der Taggelder nach den Grundsätzen der Teilarbeitslosigkeit (Art. 33 des BRB vom 14. Juli 1942) hat den Versicherten bisher grosse und auf die Dauer fast untragbare Verluste auferlegt, da eine Entschädigung nur ausbezahlt wurde, soweit sie zusammen mit dem verbleibenden Verdienst für Alleinstehende 70 Prozent, für Unterstützungspflichtige gegenüber einer oder zwei Personen 85 Prozent und für Unterstützungspflichtige gegenüber mehr als zwei Personen 90 Prozent des normalen Verdienstes für eine Berechnungsperiode (14 Tage) nicht überschritt. Künftig soll nun jeder Ausfall von mindestens 8 Stunden pro 14 aufeinanderfolgende Tage mit einem Taggeld entschädigt werden. Einzelne tägliche Ausfallstunden werden zu ganzen Ausfalltagen zusammengezählt. Das ist eine sehr begrüssenswerte Neuerung, die sich besonders aus sozialen Erwägungen gebieterisch aufgedrängt hat.

In bezug auf die *Versicherungskarenz* (Wartefrist) ändert sich gegenüber der geltenden Regelung nichts. Die Bezugsberechtigung beginnt nach einer Mitgliedschaft von mindestens 180 Tagen und entsprechender Prämienzahlung. Wie bisher soll auch künftig ein Karenztag pro Kalenderjahr zu bestehen sein, das heisst der erste Tag der Arbeitslosigkeit wird einmal im Jahr nicht entschädigt.

Bekanntlich haben Angehörige des *Baugewerbes* und anderer Erwerbszweige mit witterungsbedingter Arbeitslosigkeit oder saisonmässiger Beschäftigung darüber hinaus noch Karenzen von verschieden langer Dauer zu bestehen. Diese Karenzvorschriften waren bisher in einer Verfügung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes geregelt. Die gesetzliche Grundlage für diese Verfügung bildete der Artikel 25 des BRB vom 14. Juli 1942. Im Entwurf scheint uns nun — Irrtum vorbehalten — eine entsprechende Bestimmung überhaupt zu fehlen, trotzdem nicht anzunehmen ist, dass auf die Karenzen für das Gastwirtschaftspersonal, die Musiker usw. verzichtet werden will. Gegen eine solche Annahme spricht schon der Umstand, dass nun die sogenannte « *Bauarbeiterregelung* » aus der Verfügung *in das Gesetz selber* übernommen werden soll, und zwar sollen die Bauarbeiter genau die gleichen Karenztage zu bestehen haben wie bisher, nämlich Alleinstehende während des Sommerhalbjahres zwei Tage und während des Winterhalbjahres einen Tag; Unterstützungspflichtige einen Tag während des Sommerhalbjahres, innerhalb einer Berechnungsperiode von 14 Tagen. Auf diese Weise sollen Alleinstehende maximal 12 und Unterstützungspflichtige maximal 6 Karenztage pro Kalenderjahr tragen. Neu ist lediglich die Bestimmung, dass diese Karenzvorschriften bei andauernder Arbeitslosigkeit für die ganze Schweiz oder einzelne Gebiete durch Verordnung abweichend geregelt, das heisst wohl *gemildert* werden können.

Aus welchen Gründen die Bauarbeiterregelung nun in das Gesetz selbst aufgenommen werden soll, ist uns unerfindlich. Materielle, das heisst finanzielle Ueberlegungen können keine Rolle spielen. Viel eher ist anzunehmen, dass man eine *Aenderung* der Bauarbeiterregelung für die Zukunft bewusst *erschweren* will. Das muss für uns aber gerade ein Grund sein, uns einer Regelung im Gesetz zu widersetzen und den bisherigen Weg der Verfügung aufrechtzuerhalten. Es kann unmöglich bestritten werden, dass die Karenztage für Bauarbeiter (wie für die übrigen Arbeitnehmer) eine *grosse Härte* bedeuten. Die finanzielle Lage der Versicherung lässt ihre gänzliche Aufhebung heute noch nicht als möglich erscheinen. Aber das kann sich ändern, wie überhaupt auch die Ansichten über die Berechtigung von Karenztagen ändern können. Tritt diese Aenderung der prinzipiellen und finanziellen Voraussetzungen ein, so soll nicht der schwerfällige Apparat einer *Gesetzesrevision* in Betrieb gesetzt werden müssen. Alle Sondervorschriften für witterungs- oder saisonbedingte Arbeitslosigkeit müssen deshalb wie bisher auf den Verfügungsweg verwiesen werden.

Darüber hinaus ist aber eine *Milderung* der Bauarbeiterkarenzen heute schon notwendig, finanziell tragbar und möglich. Wir beantragen deshalb, dass auch den Alleinstehenden im Sommerhalbjahr nur noch ein Karenztag pro 14tägige Berechnungsperiode auferlegt

und dass die Gesamtzahl der pro Kalenderjahr zu bestehenden Karenztage für Alleinstehende von 12 auf 8 und für Unterstützungspflichtige von 6 auf 4 reduziert werde.

Erwartungsgemäss begegnet die Festsetzung des *höchstversicherbaren Tagesverdienstes* mit Fr. 20.— der stärksten Kritik. Die Grenze beträgt heute, und zwar unverändert seit dem Erlass des BRB vom 14. Juli 1942, Fr. 18.—. Jedermann weiss, dass eigentlich erst nach diesem Zeitpunkt eine einigermassen angemessene Anpassung der Löhne an die gestiegenen Lebenshaltungskosten stattgefunden hat. Eine immer grösser werdende Zahl der gegen Arbeitslosigkeit Versicherten konnte deshalb *nur noch einen Teil* des bei Arbeitslosigkeit eintretenden Verdienstausfalles versichern. Bei eintretender Arbeitslosigkeit verlieren diese Versicherten auch im günstigsten Falle sofort 40, 50 und mehr Prozent ihres normalen Einkommens. Das sind ausserordentlich grosse Verluste, und in gewissen Fällen muss man sich fragen, ob die Versicherung überhaupt noch ihre Funktion erfülle.

Es mag interessieren, die Verhältnisse an einigen Zahlen zu demonstrieren. Infolge Erhöhung der unter der höchstversicherbaren Verdienstgrenze liegenden Löhne ist zwar das *durchschnittliche* Taggeld mehr als der Teuerung entsprechend angestiegen. Es betrug für alle Kassen im Jahre 1939 Fr. 5.16, im Jahre 1946 Fr. 8.81, im Jahre 1947 Fr. 9.50 und im Jahre 1948 Fr. 9.39. Die Erhöhung macht also im Jahre 1948 gegenüber 1939 zirka 80 Prozent aus und liegt damit wesentlich höher als der Index der Lebenshaltungskosten (1948: zirka 163%). Bei einzelnen Kassen mit bessern Durchschnittslöhnen geht die Erhöhung weniger weit. So betrug das durchschnittliche Taggeld beispielsweise bei der Kasse des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverbandes:

	Fr.	Zunahme in %	Teuerungs-Index
1939	5.75		100
1946	9.28	61	151
1947	9.47	64	158

Aber das durchschnittliche Taggeld will ja in bezug auf die Lage des einzelnen Arbeitslosen sehr wenig besagen. Aufschlussreicher sind schon einige Zahlen über das *maximale* Taggeld. Dieses betrug im Jahre 1939 für

Alleinstehende unter 22 Jahren	Fr. 6.40
Alleinstehende über 22 Jahren	» 6.80
Unterstützungspflichtige gegenüber 1 Person . . .	» 8.40
Unterstützungspflichtige gegenüber mehreren Personen .	» 9.60

Die *heute* erreichbaren *maximalen* Taggelder nach Artikel 30 des BRB vom 14. Juli 1942 betragen für

		Zunahme gegenüber 1939
Alleinstehende unter 22 Jahren	Fr. 7.90	23%
Alleinstehende über 22 Jahren	» 8.40	23%
Unterstützungspflichtige gegenüber 1 Person .	» 10.30	23%
Unterstützungspflichtige gegenüber 2 Pers. .	» 10.70	22%
Unterstützungspflichtige gegenüber 3 Pers. .	» 12.40	29%

Die maximal erreichbaren Taggelder haben also mit der Teuerung keinesfalls Schritt gehalten. Um den vollen Ausgleich zu erreichen, müsste der höchstversicherbare Verdienst auf Fr. 26.— angesetzt werden, und die maximalen Taggelder müssten ungefähr betragen für

Alleinstehende	ca. Fr. 10.30 bis 10.95
Unterstützungspflichtige gegenüber 1 Pers.	» » 13.50
Unterstützungspflichtige gegenüber 2 Pers.	» » 15.45

Der Erhöhung des höchstversicherbaren Verdienstes sind aber Grenzen gesetzt, die nicht ausser acht gelassen werden dürfen. Jeder Ausbau der Versicherung muss natürlich *finanziert* werden, und beim heutigen Zustand der Bundesfinanzen können Mehrleistungen nicht einfach zu Lasten der öffentlichen Hand gehen. Verbesserte Versicherungsleistungenn müssen u. a. auch durch *vermehrte Prämienleistungen* der Versicherten aufgebracht werden. Wir halten die Finanzierung von Taggeldern, die auf einem höchstversicherbaren Verdienst von 24 oder 26 Franken aufgebaut wären, für unmöglich. Dagegen scheint uns die Erhöhung auf 22 Franken *tragbar und notwendig*. Wichtiger und entscheidender aber als die Grenze des höchstversicherbaren Verdienstes ist die Art der *Taggeldberechnung*. Der Entwurf sieht folgende Berechnung vor (Art. 22):

Das Taggeld beträgt:

a) 60 Prozent von höchstens *12* Franken des versicherten Verdienstes für Versicherte *ohne* Unterhalts- oder Unterstützungspflichten;

b) 70 Prozent von höchstens *15* Franken des versicherten Verdienstes für Versicherte *mit* Unterhalts- oder Unterstützungspflichten;

c) Die Differenz zwischen den unter *a* und *b* festgelegten Verdienstgrenzen (12 + 15 Franken) bis zum höchstversicherbaren Verdienst von 20 Franken wird noch mit 30 Prozent entschädigt.

d) Versicherte mit Unterhalts- oder Unterstützungspflichten gegenüber mehr als einer Person erhalten für die zweite und jede weitere Person eine Zulage von je 50 Rappen pro Tag. Taggeld und Zulagen dürfen zusammen 85 Prozent des ver-

sicherten Tagesverdienstes nicht übersteigen (absolute Höchstgrenze des Taggeldes).

Wie wirken sich nun diese Vorschläge der Expertenkommission aus? Prüfen wir vorerst die Auswirkungen bei Vorkriegs-Stundenlöhnen zwischen Fr. 1.— und Fr. 1.50. In dieser Kategorie fällt wohl die Mehrzahl der Versicherten. Es ergeben sich dann die folgenden Zahlen:

Tabelle 1

Lohn		Taggelder					
		Alleinstehende		Unterhalts- und Unterstützungspflichtige			
					Projekt der Expertenkommission		
1939	1949	1939	Projekt	1939	1 Person	2 Personen	3 Personen
1.00	1.61	4.—	7.45	4.80	8.95	9.45	9.95
Erhöhung in % ...			86%		86%	97%	107%
1.10	1.77	4.25—4.40	7.75	5.28	10.00	10.50	11.00
Erhöhung in % ..			82%–76%		89%	99%	108%
1.20	1.93	4.50—4.80	8.00	5.76	10.60	11.10	11.60
Erhöhung in % ..			78%–67%		84%	93%	101%
1.30	2.09	4.70—5.10	8.40	6.24	10.95	11.45	11.95
Erhöhung in % ..			79%–65%		75%	83%	92%
1.40	2.25	4.95—5.35	9.00	6.72	11.40	11.90	12.40
Erhöhung in % ..			82%–68%		70%	77%	85%
1.50	2.42	5.20—5.60	9.40	7.20	11.80	12.30	12.80
Erhöhung in % ..			81%–68%		64%	71%	78%

Daraus geht hervor, dass durch die Vorschläge der Experten in bezug auf die Taggeldberechnung für untere und mittlere Vorkriegslöhne der teuerungsmässige Ausgleich gegenüber 1939 *erreicht*, ja zum Teil sogar *beträchtlich überschritten* wird. Wir halten das nicht nur für wünschbar, sondern für richtig und *notwendig*. Denn so wie die Vorkriegslöhne der unteren Kategorien fast durchwegs ungenügend waren, so waren natürlich auch die entsprechenden Arbeitslosentaggelder *unzulänglich*. Immerhin ist es demnach allein unter Hinweis auf die Teuerung nicht möglich, weitergehende Erhöhung für diese Kategorien zu verlangen.

Wie steht es aber bei überdurchschnittlichen Vorkriegslöhnen, sagen wir auf den drei Stufen von Fr. 1.80, 2.— und 2.20? Hier ergeben sich die folgennden Zahlen:

Tabelle 2

Lohn		Taggelder					
		Alleinstehende		Unterhalts- und Unterstützungspflichtige			
					Projekt der Expertenkommission		
1939	1949	1939	Projekt	1939	1 Person	2 Personen	3 Personen
1.80	2.90	5.90—6.30	9.60	7.90–8.64	12.—	12.50	13.—
Erhöhung in % ...			63%–52%		52%–39%	58%–45%	65%–50%
2.—	3.22	6.40—6.80	9.60	8.40–9.60	12.—	12.50	13.—
Erhöhung in % ...			50%–41%		43%–25%	49%–30%	55%–35%
2.20	3.54	6.40—6.80	9.60	8.40–9.60	12.—	12.50	13.—
Erhöhung in % ...			50%–41%		43%–25%	49%–30%	55%–35%

Trotz Verbesserungen durch den Expertenentwurf wird also in diesen Kategorien der Teuerungsausgleich bei den Taggeldern mit Ausnahme einer einzigen Position bei weitem *nicht* erreicht. Wie ist dem zu begegnen?

Eine Verbesserung der Taggelder für die überdurchschnittlichen Vorkriegsverdienste kann erreicht werden, wenn die *Taggeldberechnung* nach dem Vorschlag des Gewerkschaftsbundes *geändert* wird. Dieser Vorschlag sieht so aus (Art. 22):

Das Taggeld beträgt:

a) 60 Prozent von höchstens *15 Franken* (statt 12 Franken) des versicherten Verdienstes für Versicherte *ohne* Unterhalts- oder Unterstützungspflicht;

b) 70 Prozent von höchstens *18* Franken (statt 15 Franken) des versicherten Verdienstes für Versicherte *mit* Unterhalts- oder Unterstützungspflicht.

Bei dieser Taggeldberechnung ergibt sich für Alleinstehende ein erreichbares maximales Taggeld von Fr. 10.50 statt von Fr. 9.60 nach Expertenvorschlag und für Unterstützungspflichtige ein solches von Fr. 13.20 statt Fr. 12.— nach Expertenvorschlag (plus 50 Rp. für die zweite und jede weitere zu unterstützende Person in beiden Fällen). Die Auswirkungen lassen sich aus folgender Tabelle ablesen:

Tabelle 3

Lohn		Taggelder					
		Alleinstehende		Unterhalts- und Unterstützungspflichtige			
			Vorschlag		Vorschlag Gewerkschaftsbund		
1939	1949	1939	SGB	1939	1 Person	2 Personen	3 Personen
1.80	2.90	5.90—6.30	10.50	7.90–8.64	13.20	13.70	14.20
Erhöhung in % ...			78%–66%		67%–53%	73%–59%	80%–64%
2.—	3.22	6.40—6.80	10.50	8.40–9.60	13.20	13.70	14.20
Erhöhung in % ...			64%–54%		57%–38%	63%–43%	69%–48%
2.20	3.54	6.40—6.80	10.50	8.40–9.60	13.20	13.70	14.20
Erhöhung in % ...			64%–54%		57%–38%	63%–43%	69%–48%

Auch nach unserem Vorschlag ergibt sich also noch *kein voller Teuerungsausgleich für die Taggelder auf der ganzen Linie,* immerhin wird die Anpassung wesentlich verbessert. Wir sehen darin den Beweis, dass diese Gestaltung der Taggelder nicht über das Ziel hinausschiesst. Die finanzielle Auswirkung lässt sich nur schwer errechnen, und man muss dabei von Hypothesen ausgehen, die durch die verschiedensten Faktoren im einen oder anderen Sinne über den Haufen geworfen werden können. Wir sind aber überzeugt, dass sich diese Verbesserung vorläufig *ohne allgemeine Prämienerhöhung* bei den Kassen durchführen lässt. Eher würde sich bei einzelnen Kassen die Einführung einer *neuen Beitragsklasse* aufdrängen und mit Blick auf die höheren Taggelder auch rechtfertigen.

Die *Höchstzahl* der in einem Kalenderjahr auszurichtenden Taggelder ist im Entwurf wie bisher mit 90 vorgesehen. Auch hier befanden sich die Experten in einer Zwangslage. Eine allgemeine Verlängerung der Bezugsdauer würde Mittel erheischen, die heute schlechterdings *nicht* aufzubringen sind. Es muss bereits als ein Fortschritt gewertet werden, dass die Höchstzahl der Taggelder *bei länger dauernder* Arbeitslosigkeit für die ganze Schweiz oder für einzige Landesgegenden oder Wirtschaftszweige *durch Verordnung erhöht werden kann.* Der Entwurf sieht in diesem Falle eine Erhöhung auf 120 Tage vor. Wir halten das für ungenügend und schlagen die Möglichkeit der Erhöhung auf *150* Tage vor. Einmal wäre eine solche Erhöhung sicher der bessere Ansporn für aktive und produktive Arbeitslosenfürsorge, das heisst Arbeitsbeschaffung, in Krisenzeiten. Sie bedeutet aber auch nicht eine volle zusätzliche Belastung, da dadurch die Aufwendungen für die der Versicherung folgende Krisenunterstützung herabgesetzt werden könnten. Die Versicherten wären aber sicher auch eher bereit, die entstehenden

Mehrkosten durch eine Erhöhung des jährlichen Grundbeitrages zu tragen, wie das im Artikel 51, Absatz 4, des Entwurfes (10 Fr. statt 4 Fr.) vorgesehen ist.

Beim Abschnitt IV des Entwurfes, der die Vorschriften über die *Prämien* enthält, erwähnen wir nur, dass Kantone und Gemeinden von den Versicherten keine Sonderbeiträge für die Versicherung erheben dürfen und dass die Prämien *nach der Höhe des versicherten Verdienstes abszustufen* sind. Die Kassen dürfen also nicht mehr eine für alle Versicherten gleich hohe Einheitsprämie anwenden. Ueber das *Ausmass* der Abstufung wird aber wohl in der Vollzugsverordnung noch einiges gesagt werden müssen.

Im Abschnitt V über den *Kassenhaushalt* wird eine Definition des durchschnittlichen Taggeldes gegeben (Art. 37, Abs. 4), die zu unmöglichen jährlichen Erhebungen bei allen Versicherten führen müsste. Wir halten hier die bisherige Berechnungspraxis für durchaus zulänglich. Keinesfalls darf eine Berechnungsvorschrift in das neue Gesetz aufgenommen werden, die sich zum vornherein als *undurchführbar* erweist.

Durch den BRB vom 14. Juli 1942 ist, wie bereits erwähnt, ein *Kassenausgleichsfonds* geschaffen worden, durch den die ungleich hohe Belastung der Kassen korrigiert und an Stelle des leider unmöglichen Gesamtrisikoausgleichs wenigstens eine teilweise Lastenverteilung auf alle *Versicherte* eingeführt worden ist. Wir messen diesem Ausgleichsfonds grosse Bedeutung bei und werten ihn als unbedingt notwendiges Solidaritätsinstrument der Arbeitslosenversicherung zwischen den einzelnen Kassen. Gerade weil es infolge der verfassungsmässigen Grundlagen nicht möglich ist, ein allgemeinschweizerisches Versicherungsobligatorium einzuführen, ist es notwendig, den Risikoausgleich zwischen den Kassen weiterzuführen und noch zu *verstärken*. Der Entwurf geht zwar in dieser Richtung, aber die Finanzierung des Kassenausgleichsfonds scheint uns *sehr knapp* bemessen zu sein. Vor der Verteilung der Ueberschüsse der Lohn- und Verdienstersatzordnung flossen dem Fonds jährlich 10 Franken pro Versicherten, und zwar 2 Franken als Leistung des Versicherten selbst und 8 Franken aus dem Ausgleichsfonds gemäss Finanzordnung für Arbeit und Lohnersatz zu. Diese letztgenannte Quelle ist versiegt. Statt dessen soll der Versicherte nun 4 Franken leisten, dazu kämen noch je 2 Franken als Beitrag des Bundes und der Kantone. Das ergibt aber insgesamt nur noch 8 Franken pro Versicherten, was auf Grund der bisherigen Erfahrungen und im Hinblick auf künftig mögliche Krisen sicher *ungenügend* ist. Allermindestens sollte die Speisung des Fonds durch Erhöhung der Bundes- und Kantonsbeiträge auf je 3 Franken wieder auf die ursprüngliche Höhe gebracht werden.

Aber auch dann ist wohl die Zukunft des Fonds *keinesfalls gesichert*, und dieser hat natürlich überhaupt nur einen Wert, wenn

er seiner Zweckbestimmung des Lastenausgleichs zwischen den Kassen *so weit als möglich* gerecht zu werden vermag.

Damit kommen wir auf den unserer Meinung nach *schwersten Mangel* des vorliegenden Entwurfes zu sprechen: er verzichtet auf die Erhebung eines allgemeinen *Arbeitgeberbeitrages* an die Arbeitslosenversicherung. In den Uebergangs- und Schlussbestimmungen findet sich lediglich eine Regelung (Art. 94), wonach die *Kantone* die Arbeitgeber zu Beitragsleistungen *an die öffentlichen Kassen* oder andere, der Arbeitslosenversicherung dienende Einrichtungen verpflichten *können.* Dabei müssen solche Beiträge für Arbeitgeber, die paritätischen Kassen angehören, niedriger bemessen sein. Das ist selbstverständlich eine völlig unzulängliche Art der Erhebung von Arbeitgeberbeiträgen. Wenn der Entwurf in diesem Punkte Gesetz würde, so wäre die Schweiz wohl bald das einzige Land, das die Arbeitslosenversicherung einzig aus Beiträgen der Versicherten und der öffentlichen Hand finanziert. In Amerika zum Beispiel wird die Arbeitslosenversicherung einzig und allein durch Beiträge der Arbeitgeber gespiesen; der versicherte Arbeitnehmer hat an diese Versicherung *überhaupt nichts* zu leisten. Wir halten dies für richtig und logisch: wo der Arbeiter keinen Anteil an der Betriebsführung und nur wenig Einfluss auf die Wirtschaftspolitik hat, sollten die Folgen, die aus der vielgepriesenen Wirtschaftsfreiheit entstehen, denen auferlegt werden, die die Kommandostellen in dieser « besten aller Wirtschaftsverfassungen » innehaben. Aber zu dieser einzig richtigen Konsequenz ringen sich unsere Unternehmer selbstverständlich nicht durch. Sie sind nur für die Freiheit des Profits; die Folgen und Verluste können und sollen ihrer Meinung nach gut und gerne sozialisiert werden. Während den ganzen Verhandlungen der Expertenkommission haben sich die Vertreter der Arbeitgeberorganisation verbissen gegen die Erhebung eines allgemeinen Arbeitgeberbeitrages zur Wehr gesetzt. Ja sie haben sogar die Beseitigung des eben erwähnten Artikels 94 (Kompetenz der Kantone zur Erhebung von Arbeitgeberbeiträgen zuhanden der öffentlichen Kassen) verlangt; mit der fadenscheinigen Begründung, diese Bestimmung sei nicht notwendig, weil die Kantone souverän seien und es deshalb keinerlei Ermächtigung für irgendwelche Massnahmen in einem Bundesgesetz bedürfe. Dabei ist doch klar, dass die Kantone nicht mehr befugt sein werden, in bezug auf die Arbeitslosenversicherung zu legiferieren, wenn einmal ein Bundesgesetz für dieses Gebiet vorliegen wird.

Angeblich richtet sich der Widerstand der Arbeitgeber nur gegen eine Beitragsleistung an die *einseitig-privaten,* das heisst an die Gewerkschaftskassen. « Kein Arbeitgeberbeitrag ohne durchgehend paritätische Verwaltung der Arbeitslosenversicherung », war der Schlachtruf. Aber das ist reine Spiegelfechterei. Die Beitragsleistung der Arbeitgeber an die paritätischen Kassen hat absolut nichts

mit deren sozialer Aufgeschlossenheit zu tun. *Sie dient einzig und allein der Bekämpfung der Gewerkschaften.* Aber es ist ja überhaupt nicht nötig, dass ein Arbeitgeberbeitrag *an die Kassen* gehe. Viel näher liegt die Lösung, den Arbeitgeberbeitrag *in den Kassenausgleichsfonds* fliessen zu lassen. Hier dient er dem Risikoausgleich zwischen *allen* Kassen und bildet das Gegenstück zum Beitrag, den auch jeder einzelne Versicherte an diesen Fonds zu leisten hat. Wir vertreten deshalb die Forderung — und werden sie, wenn nötig, auch in der parlamentarischen Behandlung der Vorlage wieder vertreten —, dass ein Arbeitgeberbeitrag von 4 Franken pro Beschäftigten und Jahr zugunsten des Kassenausgleichsfonds zu erheben sei. Die Wirtschaft kommt dabei immer noch sehr billig davon, denn der Versicherte leistet ja neben dem Beitrag an den Fonds noch seine ordentliche Versicherungsprämie, die ein Vielfaches jenes Beitrages ausmacht. Jedenfalls wäre ein Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung, das keinen Arbeitgeberbeitrag vorsähe, eine *unbefriedigende und ungerechte* Lösung.

Im zweiten Teil des Gesetzes wird die *Krisenunterstützung* geregelt, die bisher als *Nothilfe* bekannt war. Wir werden ihren Inhalt gelegentlich einer besonderen Betrachtung unterziehen.

Auf den Inhalt des dritten Gesetzesteils, der die *gemeinsamen Bestimmungen* für die Arbeitslosenversicherung und die Krisenhilfe enthält, brauchen wir ebenfalls nicht näher einzutreten. Sie beschlagen die Aufsicht des Bundes, die Rechtspflege, die Strafbestimmungen usw. Im Artikel 83, Absatz 3, muss festgelegt werden, dass Urkunden, die bei der Durchführung der Arbeitslosenversicherung und der Krisenunterstützung verwendet werden, nicht nur von den *kantonalen,* sondern auch von den eventuellen *kommunalen* Stempel- und Registrierungsabgaben befreit sind. In der Strafbestimmung darf nur für *wissentlich* unvollständige Angaben Strafe angedroht werden, und die Bestimmung, dass auch die fahrlässige Begehung von Vergehen strafbar ist, muss *gestrichen* werden.

Als völlig *unhaltbar* betrachten wir die Bestimmung von Artikel 92, Absatz 3, des Entwurfes, nach der die Kantone, in Abweichung vom künftigen Gesetz, die in Artikel 20, Absatz 2, und Artikel 22, Absatz 1 und 2, festgesetzten Verdienstgrenzen von 12, 15 und 20 Franken für das ganze Kantonsgebiet *um 30 Prozent herabsetzen* und die Einkommens- und Vermögensgrenzen nach Artikel 57 und 58 um höchstens *einen Viertel niedriger ansetzen* können. Damit wird der heute noch geltende Artikel 31 des BRB vom 14. Juli 1942, der nur noch von einem einzigen Kanton (Wallis) angewendet wird, wieder aufgenommen. Die Arbeitsverdienste in ländlichen Gegenden weisen gegenüber denjenigen in den Städten und Industriezentren genügend hohe Unterschiede auf, die sich auch automatisch auf die Arbeitslosenentschädigung auswirken. Darüber hinaus auch noch den höchstversicherbaren Verdienst und den zu

entschädigenden Verdienstausfall um volle 30 Prozent herabzusetzen, *bedeutet eine willkürliche und durch gar nichts gerechtfertigte Benachteiligung der betroffenen Arbeitslosen.* Sie führt zu Taggeldern, bei denen der Arbeitslose mit seiner Familie unmöglich mehr existieren kann und bei denen er gleichzeitig der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen muss.

Der Wortlaut des Artikels 92, Absatz 2, Litera *b,* lässt diese Herabsetzung nur für das *ganze* Gebiet eines Kantons, nicht aber für einzelne Kantons*teile* zu. Es gibt aber kaum einen Schweizer Kanton, in dem nicht städtische, halbstädtische und ländliche Verhältnisse nebeneinander vorkämen. Die besonders für ländliche Verhältnisse gedachte Möglichkeit der Herabsetzung vermag deshalb den tatsächlichen Gegebenheiten *keineswegs* gerecht zu werden. Im Kanton Wallis, dem einzigen Kanton, der noch den Artikel 31 des BRB vom 14. Juli 1942 zur Anwendung bringt, sind zum Beispiel eine ganze Reihe von Ortschaften für die Lohn- und Verdienstersatzordnung als halbstädtisch und sogar städtisch klassifiziert. Es geht aber unseres Erachtens auch nicht an, in einem Zweig der Sozialversicherung für *einen* gegebenen Prämiensatz *verschieden hohe* Leistungen auszurichten. Den zentral organisierten Arbeitslosenversicherungskassen entstehen durch eine solche Regelung unnötige administrative Schwierigkeiten, und schliesslich geht damit auch die mühsam errungene Einheitlichkeit der Versicherung für die ganze Schweiz wieder verloren. Die Litera *b* und *c* von Artikel 92, Absatz 3, des Entwurfes dürfen *nicht* Gesetz werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der vorliegende Entwurf angesichts der bestehenden Umstände zu einer im grossen und ganzen befriedigenden Regelung der Arbeitslosenversicherung in der Schweiz führen kann. Einige an und für sich berechtigte und notwendige, weitergehende Postulate müssen vor allem mit Rücksicht auf die Tragfähigkeit der Kassen und den Zustand der Bundesfinanzen zurückgestellt werden, wenn auch die *Sozial*politik die « Kunst des Möglichen » darstellt. Einige Verbesserungen — wir haben sie in den vorstehenden Ausführungen genannt — müssen aber noch verwirklicht werden. Vor allem muss nun aber die weitere Behandlung des Entwurfes so *beschleunigt* werden, dass das Gesetz spätestens auf 1. Juli 1950 in Kraft treten kann. Wenn der Rückgang der guten Wirtschaftskonjunktur weiter anhält, könnten wir sonst von Krisenerscheinungen überrascht werden, denen die geltende Arbeitslosenversicherung *in keiner Weise* gewachsen wäre.

Giacomo Bernasconi.