

**Zeitschrift:** Beiträge zur Statistik der Stadt Bern  
**Herausgeber:** Statistisches Amt der Stadt Bern  
**Band:** - (1941)  
**Heft:** 25

**Artikel:** Die Arbeitslosenversicherung in der Stadt Bern unter besonderer Berücksichtigung der Einführung des Obligatoriums  
**Autor:** [s.n.]  
**Kapitel:** 3: Geschichtliches  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-847238>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 22.01.2025

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

## II.

### Das Obligatorium

#### 3. Geschichtliches

In der Stadt Bern, die als erste schweizerische Gemeinde im Jahre 1893 eine Arbeitslosenversicherungskasse einführte, gelangte die Frage des Obligatoriums frühzeitig zur Erörterung. Neben dem in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts durch seine Betätigung auf medizinisch-hygienischem Gebiete in Bern bekannten Prof. Dr. A. Vogt, der sich schon anlässlich der Beratungen über die Einführung der Versicherungskasse gegen die Arbeitslosigkeit Anfang der 1890er Jahre für die Zwangsversicherung aussprach, hatte diese in dem damaligen ersten stadtbernischen Arbeitersekretär Dr. N. Wassilieff einen lebhaften Befürworter gefunden. Dr. Wassilieff reichte am 15. März 1899 im Bernischen Grossen Rate eine Motion mit folgendem Wortlaut ein:

«Die Regierung wird eingeladen, Bericht und Antrag einzubringen, ob es nicht tunlich wäre, den Gemeinden, welche es begehren, das Recht einzuräumen, analog der Bildung der Gewerbegerichte unter Mitwirkung des Staates die obligatorische Versicherung gegen Arbeitslosigkeit einzuführen und Arbeitsämter zu schaffen, welche den Arbeitsnachweis zu regeln und die obligatorische Arbeiterversicherung zu führen hätten.»

Am 20. September desselben Jahres wurde die Motion vom Grossen Rate erheblich erklärt. Der Motionssteller selbst arbeitete kurz darauf ein Projekt eines in Bern zu errichtenden Arbeitsamtes aus und reichte es der Direktion des Innern ein, die vom Regierungsrate mit der Begutachtung der mitgeteilten Motion betraut wurde.

In einer öffentlichen Versammlung am 14. Dezember 1899 erklärte der damalige Vorsteher der Direktion des Innern, Regierungsrat Ed. v. Steiger, er sei mit dem Grundgedanken des Wassilieffschen Projektes einverstanden und hoffe, es werde sich aus demselben etwas Gutes und Segensreiches für den Kanton und die Ortschaften, die die Sache verwirklichen, schaffen lassen; es handle sich bloss darum, sie in richtige Form zu bringen, zu welchem Behufe er eine Kommission einsetzen wolle, worauf eine Gesetzesvorlage von der Regierung ausgearbeitet wurde. Die Beratungen der tatsächlich eingesetzten Kommission scheinen jedoch zu einem ganz anderen Ergebnis gelangt zu sein, was daraus hervorgeht, dass der Regierungsrat durch Zuschrift vom 3. November 1900 auf Antrag der Direktion des Innern dem Grossen Rate empfahl, der Motion Wassilieff keine weitere Folge zu geben. In der Grossratssitzung vom 25. Februar 1901 wurde die Motion abgelehnt. Ausschlaggebend war hiebei die Befürchtung, es würde ein aussergewöhnlich starker Zuzug von auswärtigen Arbeitern in diejenigen Gemeinden stattfinden, welche die obligatorische Arbeitslosenversicherung einführen sollten.

Trotz diesem abschlägigen Bescheid wurde die Motion Wassilieff am folgenden Tage von einem seiner Parteigenossen, dem im Jahr 1921 gestorbenen stadtbernischen Finanzdirektor Gustav Müller, wieder aufgenommen und in etwas abgeänderter Form eingereicht:

«Der Regierungsrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht den Gemeinden die Autonomie zur Errichtung obligatorischer Arbeitslosenversicherungskassen erteilt werden könne.»

Diese Motion wurde in der Grossratssitzung im März 1902 wiederum erheblich erklärt. Ihre praktische Verwirklichung scheiterte aber an dem Widerstande nicht etwa der Behörden und der Unternehmer, sondern der Arbeiter. Ein scharfer Gegner des Obligatoriums in Bern war besonders der damalige Gemeindearbeiterverein. Als Ablehnungsgründe wurden geltend gemacht, dass der grössere Teil seiner Mitglieder, namentlich die mit einem Berufe, nie ohne Arbeit seien; für sie hätte ein Beitritt zur Kasse keinen Sinn. Aber auch in der privaten Arbeiterschaft war keine grosse Begeisterung für das Obligatorium. Dies mochte unter anderm damit zusammenhängen, dass die Arbeitslosenversicherung damals bloss für den Winter berechnet war, somit

hauptsächlich nur für die eigentlichen Saisonarbeiterberufe (Baugewerbe) in Betracht fiel.

In der Stadt St. Gallen sprach sich im Jahre 1892 die Arbeiterunion für eine Arbeitslosenversicherungskasse mit Obligatorium aus. Zufolge einer Motion im Grossen Rate beauftragte dann diese den Regierungsrat am 21. November 1893, die Frage zu untersuchen, «ob nicht auf dem Wege der Gesetzgebung den politischen Gemeinden das Recht eingeräumt werden könne, die obligatorische Arbeitslosenversicherung einzuführen.» Schon am 24. April 1894 lag ein regierungsrätlicher Entwurf vor, der am 19. Mai des gleichen Jahres nach erfolgter zweiter Lesung vom Grossen Rate mit unwesentlichen Aenderungen zum Gesetz erhoben wurde. Das Gesetz gestattete den einzelnen Gemeinden, gemeinsam oder für sich allein eine obligatorische Arbeitslosenversicherung einzuführen. Die Stadt St. Gallen hat, gestützt auf das kantonale Gesetz, im Jahre 1895 eine beschränkt obligatorische Arbeitslosenversicherungskasse errichtet. Doch schon nach 2jähriger Wirksamkeit wurde die Kasse auf den 30. Juni 1897 liquidiert. «Die Hauptgründe für diesen lehrreichen, aber traurigen Ausgang der Sache», schreibt im Jahre 1924 der St. Galler Sozialpolitiker und Regierungsrat Dr. A. Mächler<sup>1)</sup>, «dürften einmal im zwangsweisen Einbezug von Arbeitskreisen liegen, denen die Solidarität, weil sie selbst Krisengefahr weniger zu fürchten hatten, zu grosse Opfer aufzuerlegen schien, und sodann im Ausschluss jeder Freizügigkeit, weil die Versicherungsmöglichkeit auf die Stadt St. Gallen beschränkt war, also nicht einmal für die Aussengemeinden bestand.»

Ungefähr zur gleichen Zeit wie in Bern und St. Gallen wurde auch im Kanton Basel-Stadt die Initiative zur Gründung einer Arbeitslosenversicherungskasse der Arbeiter ergriffen. Das geistige Haupt war hier Dr. Adler, Professor der Nationalökonomie an der Universität. Er arbeitete im Auftrage des Basler Regierungsrates ein Gutachten aus, das die Grundlage eines Gesetzesentwurfes mit teilweisem Obligatorium bildete. Die Verhandlungen über das Gesetz zogen sich in die Länge, und in der Volksabstimmung vom 17./18. Februar 1900 wurde es mit 5 458 gegen 1 120 Stimmen verworfen. Die Folge war, dass die Be-

---

<sup>1)</sup> Schweizer. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, Heft 1, 1924: «Die gesetzliche Regelung der Arbeitslosenversicherung in der Schweiz».

strebungen zur Errichtung einer Arbeitslosenversicherungsanstalt in Basel-Stadt vorläufig zum Stillstand gelangten.<sup>1)</sup>

Die grosse Arbeitslosigkeit in Zürich in den 1880er Jahren liess auch in dieser Stadt die Errichtung einer Arbeitslosenversicherungskasse mit Obligatorium als wünschbar erscheinen. Aus den Kreisen von Arbeitervereinen ging 1893 ein entsprechendes Projekt hervor, das sich die Berner Versicherungskasse zum Vorbild nahm, aber, wie es in einem Bericht heisst, niemand befriedigte. Die Arbeiterunion Zürich erklärte in einer Zuschrift an den dortigen Stadtrat, dass sie gegen die Errichtung einer solchen Kasse sei, weil «von einer obligatorischen Versicherung nicht die Rede sein könne und eine auf Freiwilligkeit beruhende Versicherung an dem Uebelstande kranken und zugrunde gehen würde, dass ihr nur wenige Arbeiter und — aller Voraussetzung nach — gerade diejenigen beitreten würden, für welche die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, nicht am grössten sei. Ihr würden ungelernete Arbeiter, Tagelöhner, Saisonarbeiter usw., die am ehesten in die Lage kämen, von der Versicherung Nutzen zu ziehen, der Mehrheit nach fernbleiben.» Am 8. Juni 1894 forderte der Vorstand des Gemeindevereins die Schaffung einer Arbeitslosenversicherungskasse.

Der Stadtrat hat dann unterm 5. Dezember 1894 dem Grossen Stadtrate, nach Einholung von Gutachten der Herren Werner Krebs, Sekretär des Schweizerischen Gewerbeverbandes in Bern, und Hermann Greulich, Schweizerischer Arbeitersekretär in Zürich, als wirksamstes Mittel zur Steuerung des Uebels die Versicherung der Arbeiter gegen Arbeitslosigkeit auf obligatorischer Grundlage vorgeschlagen. Aber auch in Zürich liess eine Arbeitslosenversicherung noch lange auf sich warten.

Beachtlich ist in diesem Zusammenhange der Standpunkt, den der damalige Arbeitersekretär August Merk gegenüber der Arbeitslosenversicherung einnahm. In einem Artikel in der «Zeitschrift für Schweizerische Statistik»<sup>2)</sup> schreibt Merk, nachdem er auf den sprunghaften und spekulativen Charakter der Bautätigkeit sowie auf

---

<sup>1)</sup> Dr. F. Mangold. Denkschrift über die Entwicklung der staatlichen Arbeitslosenfürsorge im Kanton Basel-Stadt. Basel, 1906.

<sup>2)</sup> Zeitschrift für Schweiz. Statistik, 30. Jahrg. 1894, S. 343: «Die Arbeitslosigkeit in Zürich in den Wintern 1892/93 und 1893/94 und Versuch einer Arbeitslosen-Statistik», von Aug. Merk, Arbeitersekretariat in Zürich.

den Umstand hingewiesen hatte, dass infolgedessen in diesem Erwerbszweige grosse Scharen von Bauarbeitern plötzlich angezogen und nach Abflauen der Konjunktur wieder entlassen werden, folgendes:

«Man muss sich hüten, dieser auf die Menschen rücksichtslosen Spekulation am Ende durch die Arbeitslosenversicherung noch Vorschub zu leisten. Es ist gar keine Frage, dass eine Sicherung bei Arbeitslosigkeit sehr geeignet ist, den Spekulanten die Herbeiziehung grösserer Arbeitermassen von auswärts zu erleichtern und diese Massen dann in der Stadt festzuhalten, so dass in der nächsten Periode das Heer der Arbeitslosen noch viel grösser wird. Heute mag auch der Unternehmer in vielen Fällen vor grösseren Entlassungen Bedenken tragen und das möglichste tun, um seine Leute so lange wie möglich zu beschäftigen. Mit dem Inkrafttreten einer Versicherung fällt dieses Bedenken hinweg; die Entlassungen erfolgen rücksichtsloser, nur vom Geschäftsinteresse bestimmt, und die Schar der Arbeitslosen wird auch dadurch vergrössert.

Die Frage drängt sich daher auf, ob das dabei verwendete Gemeinde- und Staatsgeld nicht besser verwendet werden könnte als zu dem Zweck, die Spekulation, namentlich im Bauwesen, immer ungezügelter und rücksichtsloser werden zu lassen, wie oben dargetan wurde.

Dazu kommt noch ein Grund. Die Arbeitslosen rekrutieren sich zum grössten Teile aus ungelernten Arbeitern, Handlangern und Tagelöhnern, die heute hier und morgen dort arbeiten und die kleinsten Löhne beziehen. Welche Schwierigkeiten treten hier ein, um deren Prämien erhältlich zu machen, wer soll die Arbeitsverhältnisse dieser Leute kontrollieren? Das würde ganz gewaltige Verwaltungskosten nach sich ziehen und die Versicherung verteuern.

Diese Erwägungen lassen dem, der einmal praktisch in die Sache eingedrungen ist, den Gedanken der *Arbeitslosenversicherung nicht in dem idealen Lichte erscheinen, wie er gutwilligen Ideologen erscheint*. Und wo wäre die Leistungsfähigkeit der Versicherung bei allgemeinen Bau- und Industriekrisen? Sie würde gerade dann, wenn sie am nötigsten gebraucht würde, den Dienst versagen, denn für Reservefonds könnte man unmöglich höhere Prämien einziehen,

da sie ohnehin ohne öffentliche Mittel zur Unterstützung nicht ausreichend sind.»

Die beste Arbeitslosenfürsorge erblickt August Merk in der Arbeitsbeschaffung, indem er schreibt:

«Verliere man also nicht den Grundsatz aus den Augen, dass die beste Hilfe für die Arbeitslosen immer die Verschaffung von Arbeit ist. Sie nützt ihm und zu gleicher Zeit der Gesamtheit.

Es sollte also die Arbeitslosenfrage dazu führen, unsere öffentlichen Arbeiten nach volkswirtschaftlichen Rücksichten planmässig zu regeln, um dadurch einigermaßen gut zu machen, was die Privatspekulation verschuldet.»

Zum Schluss schreibt Merk:

«Es versteht sich, dass diese Darlegungen nicht den Anspruch erheben, erschöpfend zu sein oder für alle Verhältnisse Geltung zu haben; sie sind hervorgegangen aus den Beobachtungen in Zürich und lehnen sich daher auch wesentlich an die dabei gemachten Wahrnehmungen an. Für Textilarbeiter, die, wenn arbeitslos, nicht an öffentlichen Bauten beschäftigt werden können, werden andere Hilfsmittel ergriffen werden müssen und *soll auch für diese und ähnliche Berufe der Wert einer Versicherung nicht bestritten werden.*»

Die Frage der Errichtung von Arbeitslosenversicherungskassen bildete in den 1890er Jahren auch in den Stadtparlamenten von Lausanne und Genf den Gegenstand eingehender Aussprachen.

Am 20. Februar 1893 stellte im Stadtrat von Lausanne E. Paccaud, Kantonalbankdirektor, mit 5 andern Mitgliedern dieser Behörde, folgende Motion:

«Gestützt auf Art. 52 des Reglementes beantragen die Unterzeichneten dem Stadtrate, den Gemeinderat einzuladen, Bericht und Antrag zu stellen betreffend Errichtung einer Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit, ähnlich derjenigen, die von der Stadt Bern versuchsweise auf 2 Jahre, vom 1. April an, eröffnet werden sollte.»

Diese Motion wurde in der Stadtratssitzung vom 27. März, nachdem sie vom Motionssteller begründet wurde, an eine Kommission zum Bericht gewiesen. Am 4. April 1893 entledigte sich diese des

an sie ergangenen Auftrages, indem sie einstimmig beschloss, die Motion zur Annahme zu empfehlen. Am 29. des darauffolgenden Monats schloss sich der Stadtrat der Ansicht seiner Kommission an. Mit Bericht vom 4. Dezember desselben Jahres teilte der Gemeinderat dem Stadtrate mit, dass er der Errichtung einer Arbeitslosenversicherung seine unausgesetzte Aufmerksamkeit schenke, jedoch noch nicht in der Lage sei, bestimmte Vorschläge zu machen.

Erwähnenswert ist eine Schrift des bekannten Nationalökonom und Sozialpolitikers Julius Wolf aus dem Jahre 1895, «Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung». Bei einer Beratung des Sozialgesetzes im Mai 1884 in Deutschland habe schon Bismarck erklärt, er erkenne ein Recht auf Arbeit unbedingt an und stehe dafür ein, so lange er auf seinem Platze stehe. Einem gesunden arbeitslustigen Manne sei der Staat verpflichtet, Arbeit zu geben, wenn er darnach verlange. Wolf bezeichnet als die 3 Hauptursachen der Arbeitslosigkeit die *Bevölkerungsvermehrung*, *Naturumstände*, die wir *wirtschaftlich* noch nicht beherrschen gelernt haben und die die Arbeitslosigkeit fördern, und die sogenannten *Krisen*, welche als Funktionsdefekt der Wirtschaftsordnung aufgeführt werden. Bei geringerer Bevölkerungszunahme würden wir das Phänomen der Arbeitslosigkeit kaum kennen, aber die sittliche Anschauung unserer Zeit sträube sich gegen die Erörterung der Massnahmen gegen die Zunahme der Bevölkerung. Der Arbeitslosenversicherung als Mittel zur zweckmässigen Repression begegnet Wolf sehr kritisch. Die Arbeitslosenversicherung sei nämlich Unterstützung. Allen diesen Anstalten der Versicherung gegenüber müsse Zurückhaltung geübt werden, weil sie den Arbeiter nicht tätig werden lassen. Bei der Arbeitslosenversicherung sei die Gefahr der «Simulation» gross, denn derjenige, der Arbeitslosigkeit simuliere, könne nicht vom Arzt darauf untersucht werden, ob er lüge oder die Wahrheit spreche. Für Wolf hat die Arbeitslosenversicherung nur *subsidiäre* Bedeutung, gleichgültig ob sie von Gewerbevereinen oder vom Staate organisiert sei. Die eigentliche Aufgabe der Arbeitslosenpolitik dürfe aber nie und nimmer die Unterstützung sein, sondern die *Arbeitsbeschaffung*.

Der historische Rückblick auf die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung, vor allem im Kanton Bern, wäre unvollständig, wenn nicht noch zweier Männer gedacht würde, die sich in den 1890er

Jahren eifrig mit diesem Problem beschäftigten: Prof. Dr. N. Reichesberg und der noch lebende Fürsprecher A. Schorer. Der spätere Verwaltungsgerichtspräsident A. Schorer, um 1894 Gerichtspräsident in Biel, veröffentlichte im Jahre 1894 einen Artikel über «Die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit»<sup>1)</sup>, in dem er die Schaffung von Arbeitslosenversicherungskassen empfiehlt. In diesem Artikel nimmt er auch Stellung zur Zwangsversicherung, indem er schreibt:

«Ein fernerer Mittel, der Versicherung eine breite Grundlage zu schaffen, ist das allgemeine Obligatorium. Wir finden dasselbe bei der staatlichen Gebäudeversicherung. Es wäre auch bei der staatlichen Arbeitslosenversicherung unbedingt notwendig und gerechtfertigt, wenn die Leistung der Versicherungskasse aus den Prämien allein gedeckt werden müssten. Da dies aber nicht zutrifft, sondern auf alle Fälle ein Staatsbeitrag vorgesehen wird, so ist die Hilfe der von der Gefahr und dem Schaden der Arbeitslosigkeit verschonten Klassen durch diese Staatsbeiträge bereits in Anspruch genommen. Es lässt sich daher das Obligatorium auf gewisse Kreise beschränken. Für die übrigen kann die Versicherung fakultativ bleiben. Auf alle Fälle muss ein Obligatorium bestehen für diejenigen Kreise, welche im Falle von Arbeitslosigkeit voraussichtlich der Armenpflege zur Last fallen würden. Auch in diesem Punkte ist die Alternativversicherung von Vorteil, indem sie die Zahl der freiwilligen Mitglieder bedeutend in die Höhe treiben wird.

Wenn wir die oben gezogenen Schlüsse zusammenfassen, so kommen wir zu folgendem Resultat:

1. Die Arbeitslosenversicherung muss staatlich sein. Eine Privatunternehmung bietet nicht die genügende Garantie bei einbrechenden Krisen oder schützt nur auf beschränkte Zeit gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit.
2. Die Arbeitslosenversicherung kann sich nicht aus sich selbst erhalten, sondern muss durch staatliche Mittel erhalten werden.
3. Die Arbeitslosenversicherung muss sich deshalb auf die Garantie des notwendigen Existenzminimums beschränken. Sie kann die

---

<sup>1)</sup> Schweizer. Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Jahrgang 1894, Heft 21.

Folgen der Arbeitslosigkeit nur soweit aufheben, als das sozialpolitische Bedürfnis reicht.

4. Die Arbeitslosenversicherung muss alternativ sein, weil dadurch
  - a) eine höhere Prämie erlangt werden kann;
  - b) der freiwillige Beitritt grösser wird und
  - c) das Streben der Versicherten, die Arbeitslosigkeit zu vermeiden, nicht lahm gelegt, sondern eher angeregt wird.
5. Die Arbeitslosenversicherung muss eidgenössisch sein, weil dadurch einzig die grösstmögliche Ausdehnung und die längste Dauer der Mitgliedschaft erreicht wird.»

In der gleichen Zeitschrift, Jahrgang 1901, Heft 2, befürwortet N. Reichesberg die Schaffung von Arbeitslosenversicherungskassen. Reichesberg verkennt die Schwierigkeiten, die der Schaffung solcher Kassen entgegenstehen, nicht, gibt aber der Auffassung Ausdruck, dass diese im Interesse des sozialen Friedens überwunden werden müssen.

«Die Unternehmerschaft einerseits, Staat und Gemeinde andererseits», schreibt er, «haben sich in die Kosten der Arbeitslosenversicherung zu teilen. Die Frage des Obligatoriums dürfte unter diesen Umständen leicht seine Lösung finden, indem es bloss darauf ankommt, die Einkommensgrenze der zu Versicherenden festzustellen. Die Beiträge der einzelnen Unternehmer liessen sich etwa auf dem Wege des Umlageverfahrens bestimmen, unter Berücksichtigung der beschäftigten Arbeiterzahl, der Zahl der Arbeiterentlassungen innerhalb einer gewissen Periode, der Häufigkeit der Arbeitslosigkeit in den betreffenden Branchen etc.

Wir wissen, dass es wohl an Stimmen nicht fehlen dürfte, die den hier ausgesprochenen Gedanken als einen utopischen bezeichnen würden. Allein, wer sich das Unwürdige des Verhaltens mancher Kreise den Arbeitslosen gegenüber vergegenwärtigt, wem die notgedrungene, alljährlich zu gewissen Zeiten wiederkehrende Bettelei zu Gunsten kräftiger, arbeitswilliger und arbeitsfähiger Männer und Frauen schon einmal die Schamröte ins Gesicht gejagt hat, wird bei näherer Ueberlegung finden müssen, dass der vorgeschlagene Weg zur Linderung der Arbeitslosennot gewiss der einzig mögliche und gerechte ist. Die einsichtsvolleren Elemente

der Gesellschaft können aber bei gutem Willen manches erreichen, auch wenn das angestrebte Ziel zuweilen mit dem Interesse einer mächtigen Klasse in Konflikt gerät.»

Beachtung verdient in diesem Zusammenhange die Stellungnahme des Deutschen Städtetages zur Frage der Zwangsversicherung. In seiner Eingabe an die Reichsregierung vom 25. September 1911 heisst es u. a.:

«Die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit ist gewiss kein Allheilmittel, und alle bisherigen Erfahrungen sprechen dafür, dass diese Versicherung bei grossen, langanhaltenden Krisen einzelner Gewerbezweige versagen wird. Auch mag in Deutschland nach der gegenwärtigen Lage seiner Entwicklung in mehr oder minder zahlreichen Gewerbszweigen und Berufen ein Bedürfnis zur Versicherung gegen Arbeitslosigkeit nicht vorhanden sein. Alle derartigen Feststellungen und Erwägungen schliessen aber die Notwendigkeit nicht aus, mit einer Zwangsversicherung auf denjenigen Gebieten und in denjenigen Berufszweigen vorzugehen, in denen eine Versicherung möglich und notwendig ist.

Wir sind der Ueberzeugung, dass gerade die wichtigsten der gegen eine allgemeine obligatorische Versicherung angeführten Bedenken ihre Bedeutung verlieren werden, wenn die Versicherung sich zunächst auf den dringlichsten Fall, die winterliche Arbeitslosigkeit und die von dieser hauptsächlich betroffenen Berufskreise und Arbeitergruppen, insbesondere die Bau-, Erd- und Gelegenheitsarbeiter, beschränkt. Eine weitere Ausdehnung kann jederzeit erfolgen, wenn die auf diesem beschränkten Gebiete zunächst zu sammelnden Erfahrungen sich für ein weiteres Vorgehen günstig erweisen.

Indem wir uns gestatten, zur nähern Begründung dieser Ausführungen auf die in kürzester Frist nachfolgenden Verhandlungen des Deutschen Städtetages vom 12. September laufenden Jahres Bezug zu nehmen, bitten wir den Hohen Bundesrat, ungesäumt die Frage der Einführung einer Zwangsversicherung gegen die winterliche Arbeitslosigkeit für die von ihr hauptsächlich betroffenen Berufszweige und Arbeitergruppen näherer Prüfung unterziehen und dem Reichstage baldtunlichst einen Gesetzesentwurf vorlegen zu wollen, in welchem der Zwang zur Versicherung

der Arbeiter gegen Arbeitslosigkeit nach Massgabe der gesetzlich festzulegenden Bestimmungen zunächst für die Zeit der winterlichen Arbeitslosigkeit und für die durch sie besonders gefährdeten Berufszweige und Arbeitergruppen geregelt und der Bundesrat zum Erlass der Ausführungsbestimmungen ermächtigt wird.»

Das Problem der Arbeitslosenversicherung hat auch die eidgenössischen Behörden schon früh beschäftigt. Zu erwähnen ist das Initiativbegehren betr. das Recht auf Arbeit vom Jahre 1894, das aber vom Volke am 3. Juni 1894 mit 308 289 gegen 75 880 Stimmen verworfen wurde. Im gleichen Jahre nahm jedoch die Bundesversammlung ein Postulat an, in welchem Untersuchung und Bericht über die Mitwirkung des Bundes beim Arbeitsnachweis und beim Schutz gegen die Folgen unverschuldeter Arbeitslosigkeit gewünscht wurde. 10 Jahre später, im Juni 1905, wiederholte die Bundesversammlung das Postulat betr. die Arbeitslosenversicherung. Bis zum Zustandekommen einer Regelung der Arbeitslosenversicherung von Bundes wegen hatte es aber noch seine Zeit. Sie kam erst mit dem Jahre 1924, nach Abschluss der grossen im Jahre 1918 vom Bunde eingeleiteten Aktion der Arbeitslosenfürsorge ohne Versicherung, also ohne Beitrag der Arbeiter.

Das Bundesgesetz vom 17. Oktober 1924 über die Beitragsleistungen an die Arbeitslosenversicherungskassen bildet in der Entwicklung der Arbeitslosenversicherung in der Schweiz einen Markstein.

Im Kanton Bern gelangte am 9. Mai 1926 in der Volksabstimmung mit 82 278 gegen 39 607 Stimmen das Gesetz über die Beitragsleistungen an die Arbeitslosenversicherungskassen zur Annahme. Durch dieses Gesetz, das sich auf das Bundesgesetz vom Jahre 1924 stützt, wurde nun die seit einer Reihe von Jahren übliche Unterstützung bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit auf dem Grundsatz der Versicherung aufgebaut. Während bisher die Unterstützungen nur im Falle der Bedürftigkeit verabfolgt wurden, gibt die vom Berner Volke gutgeheissene Arbeitslosenversicherung dem versicherten Arbeitslosen einen festbegrenzten rechtlichen Anspruch auf eine Geldhilfe, wenn gewisse Bedingungen erfüllt werden. Auch hat die Versicherungsleistung eine Gegenleistung in Form von Prämien zur Voraussetzung. Es ist wohl unnötig auszuführen, dass die Anwendung des Versicherungsgrundsatzes auf diesem Gebiet der Sozialfürsorge

zweckmässiger, moralischer und auch neuzeitlicher ist als das reine Unterstützungssystem.

In diesem Zusammenhange seien noch die Ausführungen des Bernischen Regierungsrates über die Frage der Subventionierung der Arbeitslosenkassen durch den Staat erwähnt. In dem regierungsrätlichen Vortrage an den Grossen Rat zum Arbeitslosengesetz vom Jahre 1926 heisst es u. a.:

«Wenn wir den Ausbau der Arbeitslosenfürsorge befürworten und sie als gemeinsame Sache des Bundes und der Kantone betrachten müssen, so ist die finanzielle Beteiligung des Staates an der Subventionierung der Arbeitslosenkassen als eine logische Folgerung zu betrachten. Der Staat hat ein grosses Interesse am Ausbau dieser Fürsorgeorganisationen, die ihm je länger je mehr einen Teil der Armenlasten abnehmen. Es bedeutet sowohl für den Staat wie für die Gemeinden einen grossen Unterschied, ob einem Arbeitslosen die Armenunterstützung ausgerichtet werden muss oder ob ihm an seine Versicherungstaggelder ein Beitrag geleistet wird. Wir müssen es daher als Pflicht des Staates betrachten, die Arbeitslosenkassen in ihrer Fürsorgetätigkeit finanziell zu unterstützen.»

Die Frage der Einführung des Obligatoriums in der Arbeitslosenversicherung stellt das Bundesgesetz vom Jahre 1924 in das Ermessen der Kantone. In seiner Botschaft zum Bundesgesetz vom 17. Oktober 1924 macht der Bundesrat darüber folgende Ausführungen:

«Die Einführung einer umfassenden obligatorischen Arbeitslosenversicherung von Bundes wegen stösst zur Zeit auf unüberwindliche Hindernisse. Das einzig Erreichbare ist die Förderung der Arbeitslosenversicherung durch Zuschüsse des Bundes an bestehende und zukünftige öffentliche und private Arbeitslosenkassen.»

Das am 17. Oktober 1924 erlassene Bundesgesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung ist daher ein reines Subventionsgesetz. Es übt weder gegenüber den Kassen noch gegenüber den Kantonen einen Zwang aus, sondern sucht seinen Zweck einzig durch die finanzielle Unterstützung der der Arbeitslosenversicherung dienenden Einrichtungen und durch die Aufstellung von Bedingungen, von deren Erfüllung die finanzielle Unterstützung abhängig ist, zu erreichen.

In den Erläuterungen zum Bundesgesetz wird aber ausdrücklich festgelegt, es stehe den Kantonen frei, in der Arbeitslosenversicherung Zwangsvorschriften aufzustellen wie z. B. Einführung des Versicherungszwanges auf kantonalem oder kommunalem Boden oder gesetzliche Beitragspflicht der Arbeitgeber.

Abschliessend seien noch 2 Studien erwähnt, die sich mit der Arbeitslosenversicherung und dem Obligatorium befassen, nämlich diejenigen von D. Kessler<sup>1)</sup> und P. Aebi<sup>2)</sup>.

Daniel Kessler vertritt die Auffassung, der Bund sei, gestützt auf Art. 34<sup>ter</sup> der Bundesverfassung befugt, auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung zu legiferieren. Nicht leicht zu entscheiden sei, ob eine mit dem Versicherungszwang ausgestattete Arbeitslosenversicherung dann auch verwirklicht werden könne. Kessler glaubt, dass gegen ein den Versicherungszwang tragendes Bundesgesetz zweifellos das Referendum ergriffen würde und von Anfang an seine Inkraftsetzung in Frage gestellt wäre. Versicherungszwang bedinge die Schaffung von Kassen öffentlich-rechtlichen Charakters, ohne dass ihnen eine Monopolstellung zukäme. Fraglich sei dann auch, ob die Volkswirtschaft eine Arbeitslosenversicherung mit Versicherungszwang überhaupt zu tragen vermöge, namentlich weil auch die Unfall- und die Krankenversicherung einbezogen werden müssten. Kessler stellt fest, dass in Deutschland, wie auch in England beim Vergleich der Zahl der Erwerbstätigen mit den Versicherten 60 % der Erwerbstätigen gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit versichert sind, während der Anteil in der Schweiz Ende September 1929 ca. 15,5 % betrug.

Der Untersuchung von P. Aebi ist zu entnehmen, dass im Sommer 1933 von den 25 Kantonen und Halbkantonen 24 von der Kompetenz zur Regelung der Arbeitslosenversicherung auf ihrem Gebiete Gebrauch gemacht hatten. 13 Kantone hatten damals schon die Arbeitslosenversicherung in gewissem Sinne obligatorisch erklärt, während 11 Kantone die freiwillige Arbeitslosenversicherung besaßen, von denen 7 es den Gemeinden überliessen, auf ihrem Gebiete für bestimmte Berufsgruppen das Obligatorium einzuführen. Einzig Obwalden besass damals noch keine kantonale Regelung der Arbeitslosenversicherung.

---

<sup>1)</sup> Daniel Kessler, Die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz, Zürich 1930.

<sup>2)</sup> Peter Aebi, Die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz, Bern 1935.

In seinen Schlussbetrachtungen führt Aebi aus, dass die Arbeitslosenkassen im allgemeinen von der Krise überrascht wurden und ihre finanzielle Grundlage die an sie gestellten Aufgaben kaum mehr zu tragen vermöge. Eine Kräftigung dieser finanziellen Grundlage der Kassen dränge sich daher auf, die gegebenenfalls durch eine ausgedehnte Versicherungspflicht erreicht werden könne. Durch die Einbeziehung guter Risiken in die Versicherung werde der Ausgleich innerhalb der Gefahrengemeinschaft geschaffen. Auch die Einführung eines einheitlicheren und zentralisierten Systems der Arbeitslosenversicherung könne dann in Erwägung gezogen werden, nachdem das gegenwärtig bestehende dezentralisierte System als Versuch zum Sammeln von Erfahrungen gedient habe. Die Aufwendungen des Bundes für die Arbeitslosenversicherung haben sich seit der Einführung des Bundesgesetzes gewaltig gesteigert. Der Bund sah sich deshalb recht bald genötigt, die Verausgabung der Mittel sorgfältig zu regeln. Im Laufe der letzten Jahre erliess der Bundesrat 5 Ausführungsverordnungen, die in der VO VI vom 19. Januar 1937 zusammengefasst worden sind<sup>1)</sup>.

Die gesetzlichen Massnahmen des Bundes sind allmählich ergänzt worden durch entsprechende Vorkehren der Kantone und Gemeinden.

Unmittelbar vor Kriegsausbruch bestanden in sämtlichen 25 Kantonen Gesetze oder Verordnungen, nach welchen den anerkannten Kassen Subventionen für die Arbeitslosenversicherung ausgerichtet werden<sup>2)</sup>. Nach einem amtlichen Berichte hat sich die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes recht erfreulich entwickelt. 14 Kantone (Zürich, Uri, Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh., St. Gallen, Thurgau, Neuenburg und Genf) haben das Obligatorium auf einen bestimmten Kreis der auf ihrem Gebiet unselbständig erwerbstätigen Arbeitnehmer als anwendbar erklärt. 8 Kantone dagegen (Bern, Luzern, Obwalden, Freiburg, Graubünden,

---

<sup>1)</sup> Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft, Art. Arbeitslosenversicherung von Frl. Dr. M. Bänninger.

<sup>2)</sup> Schweizer. Landesausstellung Zürich 1939. Die Sozialversicherung in der Schweiz. Herausgegeben vom Bundesamt für Sozialversicherung in Verbindung mit dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit.

Tessin, Waadt und Wallis) räumen den *Gemeinden* die Befugnis ein, die obligatorische Arbeitslosenversicherung einzuführen. Das Bundesamt für Sozialversicherung betont die Vorteile der Versicherungspflicht, die in einem Risikoausgleich auf breiterer Grundlage liegen. Dadurch werden die nicht vorsorgenden Arbeitnehmer angehalten, sich durch bestimmte Prämienleistungen einen Entschädigungsanspruch für die schlimmen Tage der Arbeitslosigkeit zu sichern und die Not für sich und ihre Familie zu mildern.

Ende Dezember 1940 zählt die Schweiz 202 anerkannte Kassen mit 529 488 Versicherten. Gewaltig sind die in diesem Berichte gemeldeten Leistungen der Kassen in den Jahren 1924, 1930, 1936 und 1938. Sie stiegen in den Jahren 1924 bis 1936 von Fr. 1 608 000.— auf Fr. 68 356 000.—, die öffentlichen Beiträge von Fr. 930 000.— auf Fr. 51 000 000.—. Im Jahre 1938, unter der Wirtschaftserholung, fielen sie auf Fr. 50 100 000.— und Fr. 37 000 000.— zurück.

Auch die Beiträge der versicherten Arbeitnehmer selbst lassen sich sehen. Sie betragen in den 4 hiervoor erwähnten Jahren Fr. 1 078 000.—, 4 642 000.—, 16 880 000.— und 16 800 000.— und diejenigen der Arbeitgeber Fr. 21 000.—, 509 000.—, 1 281 000.— und 1 470 000.—. Nur dank der umfassenden Solidarität der öffentlichen Gemeinwesen und der Organisationen, schreibt das Bundesamt, hätten die Kassen den an sie gestellten hohen Anforderungen standhalten und die schweren Krisen überwinden können.

#### 4. Erfahrungen mit dem Obligatorium

Als erster Kanton hat der Kanton Basel-Stadt mit Gesetz vom 11. Februar 1926 und der Vollziehungsverordnung vom 2. November 1926 das Obligatorium in der Arbeitslosenversicherung eingeführt, nachdem das Basler Volk bereits am 16. Dezember 1909 einem Gesetz über die Arbeitslosenversicherung, das die Errichtung einer staatlichen Arbeitslosenkasse und die Unterstützung der privaten Kassen brachte, seine Zustimmung gegeben hatte.

Der Kanton Zürich sah im Gesetz über die Arbeitslosenversicherung vom 20. Mai 1928 das Obligatorium für die politischen Gemeinden des Kantons vor. Zur Einführung gelangte die obligatorische Versicherung aber erst durch das Gesetz vom 6. Juni 1937.