

**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:** 4: Erfahrungen mit dem Obligatorium  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-847238>

### **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:** 04.07.2025

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

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.

Die Vollziehungsverordnung des Regierungsrates ist vom 30. Dezember 1937 datiert.

In der Stadt Zürich besteht das Obligatorium seit dem 1. Januar 1931.

Im Kanton Bern bildet die Grundlage für die Einführung des Obligatoriums in der Arbeitslosenversicherung, wie gesehen, das kantonale Gesetz über die Arbeitslosenversicherung vom 6. Dezember 1931, in Kraft getreten auf den 1. Januar 1932.

Welche Erfahrungen wurden im Stadtkanton Basel und in der Stadt Zürich mit dem Obligatorium in der Arbeitslosenversicherung gemacht? Einige Angaben hierüber dürften nützlich sein und wertvolle Fingerzeige liefern für die Erörterung der Frage der Einführung des Obligatoriums in Bern. Unsere Angaben stützen sich zum Teil auf erhaltene mündliche Ausführungen in Zürich und Basel anlässlich einer Vorsprache in den Arbeitslosenversicherungskassen der genannten Städte, zum Teil aber auf schriftlich verlangte Auskünfte.

### 1. Kanton Basel-Stadt.

Die Zahl der im Kanton Basel-Stadt gegen Arbeitslosigkeit Versicherten zeigt folgende Entwicklung:

Jahr	Zahl der Versicherten		
	überhaupt	Staat	private Kassen
1910	3 200	503	2 679
1915	5 286	2 015	3 271
1920	15 321	1 875	13 446
1925	16 315	4 601	11 714
1926	17 141	5 478	11 663
1927	33 501	9 489	24 012
1930	37 073	12 366	24 707
1935	43 701	18 191	25 510
1936	43 629	18 355	25 274
1937	42 756	18 003	24 753
1938	43 058	17 978	25 080

Selbstverständlich erhöhte sich mit der Einführung des Obligatoriums im Jahre 1927 die Gesamtzahl der Versicherten, wie aus der obigen Uebersicht hervorgeht, recht beträchtlich. Während sie

Ende 1926 noch 17 141 betrug, stieg sie im Jahre 1927 auf 33 501 und bis Ende 1938 auf 43 058. Die Mitgliederzahl der staatlichen Kasse stieg von 5 478 im Jahre 1926 auf 9 489 im Jahre 1927 (Obligatorium). 1938 zählte die staatliche Kasse 17 978 Mitglieder; gegenüber 503 im ersten Jahre ihrer Tätigkeit.

Nach den Angaben des Vorstehers der Basler Kasse, Herrn Dr. Ed. Burckhardt, waren die Erfahrungen mit dem Obligatorium anfangs nicht besonders erfreulich. Mit Ausnahme des Staats- und Bundespersonals, der Dienstboten, der Heimarbeiter und Kundenhausarbeiter, der Dienstmänner, der Hausierer und Provisionsreisenden sowie der Lehrlinge, sind in Basel alle arbeitsfähigen unselbständig erwerbstätigen Personen mit einem Erwerbseinkommen bis und mit Fr. 6 000.— versicherungspflichtig, sofern sie 16 Jahre alt sind, seit einem Jahre in Basel wohnen und eine regelmässige Beschäftigung ausüben<sup>1)</sup>. Die Versicherungspflicht wird erfüllt durch den Beitritt zur staatlichen Kasse oder einer vom Bunde und dem Kanton anerkannten privaten Kasse.

Der Kanton gewährt diesen Kassen jährliche Subventionen in der Höhe von 45 % der ausbezahlten Unterstützungen. Die Versicherten haben an die Kasse, der sie angehören, Prämien zu leisten, und zwar im Betrage von mindestens 2 % des normalen jährlichen Verdienstes. Die Ausrichtung von Arbeitslosenunterstützungen ist an gewisse Voraussetzungen geknüpft. Die Arbeitslosigkeit muss unverschuldet sein und darf nicht die Folge von kollektiven Arbeitskonflikten oder von Krankheit und Unfall bilden. Die Unterstützung ist auf 90 Tage während Jahresfrist beschränkt und soll bei Versicherten ohne Unterstützungspflicht 50 % und bei Versicherten mit gesetzlicher Unterstützungspflicht 60 % des ausfallenden Lohnes nicht übersteigen. Für die Angehörigen der Seidenbandindustrie ist die Unterstützungsdauer auf Grund einer dem Regierungsrate vom Gesetze erteilten allgemeinen Ermächtigung während einiger Jahre, letztmals für 1933, bis auf 120 Tage erhöht worden.

Um eine möglichst gleichmässige Belastung des Staates für die Arbeitslosenversicherung herbeizuführen, besteht ein Krisenfonds, der durch jährliche Beiträge der Arbeitgeber und des Staates gespeisen

---

<sup>1)</sup> Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt, Jahrgang 1928, « Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung im Kanton Basel-Stadt », von Dr. Ed. Burckhardt.

wird. Er ist zur Deckung allfälliger Fehlbeträge der Staatlichen Arbeitslosenkasse zu verwenden und insbesondere dann in Anspruch zu nehmen, wenn die staatlichen Ausgaben für die Subventionen eine gewisse Höhe übersteigen.

Ausser den kantonalen Leistungen haben die Arbeitslosenkassen aber auch noch Anspruch auf eine Bundessubvention. Diese umfasst einen Grundbeitrag von 25% für die staatliche und die paritätischen Kassen, während er für einseitig private 20 % beträgt. Dazu kommen Belastungszuschläge gemäss Art. 13 der bundesrätlichen Verordnung VI. Das Recht auf diese Leistungen des Bundes ist an gewisse Voraussetzungen geknüpft, die im allgemeinen mit den kantonalen Bedingungen übereinstimmen. Um zu vermeiden, dass die Leistungen der Versicherten allzu gering werden, schreibt der Bund vor, dass die Mitgliederbeiträge in der Regel mindestens 30 % der ausbezahlten Taggelder ausmachen müssen. Die bundesrechtlichen Bestimmungen beruhen auf dem Bundesgesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung vom 17. Oktober 1924. Der Bund hatte allerdings schon seit 1917 auf dem Budgetwege Mittel für die Arbeitslosenversicherung zur Verfügung gestellt und den Kassen daraus Subventionen ausgerichtet.

Ueber die weitere Organisation der Kasse machte uns deren Verwaltung folgende Angaben:

Die Versicherungskontrolle erfolgt in der Weise, dass von den Arbeitgebern in einem ca. 3jährigen Turnus Arbeitnehmerlisten eingefordert werden. Durch Vergleich mit der Zentralkartothek, in der alle bei der staatlichen oder einer anerkannten privaten Kasse Versicherten enthalten sind, werden die Nichtversicherten festgestellt und aufgefordert, innert einer bestimmten Frist einer Kasse beizutreten. Wer keiner Kasse beitrifft, wird in die Staatliche Arbeitslosenkasse eingewiesen.

Die Arbeitgeber haben an den Krisenfonds einen jährlichen Beitrag von 3% der Jahreslohnsumme der bei ihnen beschäftigten versicherungspflichtigen Personen zu entrichten. Die Festsetzung und Eintreibung erfolgt ebenfalls durch die Abteilung «Versicherungskontrolle».

In der Versicherungskontrolle werden im ganzen 3 Personen beschäftigt (2 männliche und 1 weibliche), die 1939 einen Lohn von

total Fr. 15 345. — bezogen. Die grosse Mehrbelastung brachte aber weniger die Schaffung einer Versicherungskontrolle und der Ausbau des Revisorates, als vielmehr die gewaltige Personalvermehrung bei der Staatlichen Arbeitslosenkasse. Vor dem Obligatorium wurden auf der Staatlichen Arbeitslosenkasse 4 Beamte beschäftigt, heute sind es 15. Diese gewaltige Zunahme hängt aber nicht nur mit der Erhöhung der Mitgliederzahl und der mühsamen Eintreibung der Prämien der renitenten Versicherungspflichtigen zusammen, sondern ist auch darauf zurückzuführen, dass die Bestimmungen inzwischen viel komplizierter geworden sind.

Das Meldewesen der privaten Kassen hat sich in Basel, wie die Kassenleitung mitteilt, gebessert, seitdem sie die kantonale Subvention für alle Versicherten ablehnt, die ihr nicht ordnungsgemäss gemeldet worden sind.

Die Schwierigkeiten, die in Basel bei der Handhabung des Obligatoriums zu überwinden waren, bestanden u. a. darin, dass seitens der Bevölkerung der Versicherungsgedanke nicht verstanden worden ist. Eine grosse Gleichgültigkeit, die sogar in Widersetzlichkeit ausgeartet und nur mit Bussen und Haftstrafen zu beheben gewesen sei, habe wahrgenommen werden müssen. Bei den einseitigen Kassen fehlte es an einer genauen Kontrolle, und bei den paritätischen Kassen schieden die Mitglieder nach den geltenden Vorschriften aus, wenn sie gänzlich arbeitslos wurden. Der Uebertritt solcher Ausgeschiedener zu der Staatlichen Arbeitslosenkasse oder einer einseitigen Kasse unterblieb aber häufig aus Unwissenheit, Gleichgültigkeit und bösem Willen. Bedenklich erschien damals auch das Bestehen der vielen Kassen, die einen Ausgleich der Risiken verunmöglichten. Den grössten Bestand der schlechten Risiken habe die Staatliche Arbeitslosenkasse aufgewiesen; bei den paritätischen Kassen hätten sich die guten Risiken angesammelt. Man erwog bereits die Schaffung einer allgemeinen Kasse, die alle versicherungspflichtigen Personen in sich geschlossen hätte. Der Gedanke habe auch bei den Vertretern der einseitigen Kassen keine schlechte Aufnahme gefunden, weil sie auf die eigene Durchführung der Arbeitslosenversicherung kein so grosses Gewicht mehr gelegt hätten. Mit dem Beitritt der einseitigen Kassen zu der allgemeinen Kasse wäre der Grund des Bestehens von paritätischen Kassen hinfällig geworden,

denn diese seien bei der Einführung des Obligatoriums eigentlich nur entstanden, um das Anwachsen der versicherungspflichtigen Personen bei den Gewerkschaften zu verhindern.

Auf eine Anfrage bei der Basler Staatlichen Kasse betreffend Vor- und Nachteile des Obligatoriums liess sich diese folgendermassen vernehmen (Schreiben vom 10. Juli 1939):

«Das Obligatorium möchten wir nicht mehr missen, obschon gewisse Nachteile in Kauf genommen werden müssen. *Einmal erfüllen verschiedene Leute die formellen Bedingungen zum Beitritt zur Staatlichen Arbeitslosenkasse, die eigentlich nicht versicherungsfähig sind. Andererseits wird durch das Obligatorium der Wille der Arbeitgeber, ihre Leute durchzuhalten, geschwächt.*»

Auch der Gedanke der Einheitskasse, der im Jahre 1928 etwa zur Diskussion gestellt wurde, ist in Basel nicht mehr weiter verfolgt worden. Versicherungstechnisch wäre nach Dr. Burckhardt die Lösung sicher richtig, weil ein besserer Risikoausgleich garantiert wäre. Basel setzt sich aber heute nicht mehr dafür ein, weil das Genter System den unschätzbaren Vorteil der Verteilung der Verantwortung auf weite Bevölkerungsschichten hat.

## 2. Stadt Zürich.

In der Stadt Zürich ist die Arbeitslosenversicherung als Abteilung dem Amte für Sozialversicherung angegliedert. Das einschlägige kantonale Gesetz bestimmt, dass jeder Versicherungsfähige nach einem 6monatigen Aufenthalt im Kanton einer Kasse beizutreten hat. Der Begriff der Versicherungsfähigkeit und die Ausschliessungsgründe bei der Versicherungspflicht decken sich ungefähr mit den Bestimmungen anderer kantonaler Gesetze und namentlich auch mit denjenigen im Kanton Bern.

Der Bericht des Vorstehers des Amtes für Sozialversicherung, Herrn Jechli, gibt u. a. eine Orientierung über das seit dem 1. April 1931 eingeführte Obligatorium auf dem Gebiete der Stadt Zürich. Eine der wichtigsten Aufgaben war vorerst die Schaffung eines Zentralregisters. Diesem ist jeder Ein- und Austritt von den Arbeitslosenkassen zu melden. Damals wurde die Versicherungsfähigkeit noch durch die Arbeitslosenkasse geprüft; seit dem 1. Januar 1938 ist dies nun Sache der Gemeinden und in der Stadt Zürich Aufgabe

des Amtes für Sozialversicherung, speziell der Abteilung «Arbeitslosenversicherung».

Diese Abklärung der Versicherungsfähigkeit und -pflicht geschieht an Hand eines Erhebungsbogens und, wenn nötig, durch eine persönliche Einvernahme auf dem Amt. Befragt werden die neu Zugezogenen und die von den Arbeitslosenkassen gemeldeten Mitglieder. Der Befund wird den Beteiligten schriftlich mitgeteilt. Gegen diesen Entscheid des Amtes kann Rekurs beim kantonalen Arbeitsamt bzw. bei der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion eingereicht werden. Im Frühjahr 1938 wurden in der Stadt Zürich 21 150 Erhebungsbogen versandt; daran schlossen sich 14 930 Einvernahmen. In 5 585 Fällen wurden Vorbehalte wegen arbeitslosen Zuzuges, wegen Antrittes einer beim Arbeitsamt nicht gemeldeten Stelle usw. angebracht.

Diese Zahlen beweisen eine umfangreiche Arbeit des dortigen Amtes für Arbeitslosenversicherung schon in bezug auf Feststellung der Versicherungspflicht und -fähigkeit. Die daherige Arbeit lohnt sich dann aber in ihrer günstigen Auswirkung bei der Belastung der Arbeitslosenkasse und des Arbeitsmarktes. Die sofort einsetzende Untersuchung bei einem arbeitslosen Zuzug und die Meldung an die Fürsorgestellen bringen auch armenrechtlich die nötige Aufklärung und die einzige Möglichkeit zur Anwendung von Abwehrmassnahmen.

Zürich meldet auf Ende des Jahres 1938 an Versicherten:

a) bei der öffentlichen Kasse . . . . .	34 547
b) bei den privaten Kassen . . . . .	32 272
	<u>Zusammen 66 819</u>

ferner die Wahrnehmung der Abnahme der Zahl von Versicherten trotz der Erweiterung des Obligatoriums ab 1. Januar 1938. Diese Abnahme wird aber der viel strengeren Handhabung der Vorschriften über Versicherungspflicht und -fähigkeit zugeschrieben.

Wie in Basel sind die Arbeitgeber auch in Zürich verpflichtet, zur Speisung eines kantonalen Ausgleichsfonds Beiträge zu leisten. Gegenüber Basel (3 %) leisten die Arbeitgeber in Zürich nur 2 % der Lohnsumme an die Versicherungspflichtigen. Dieser Ansatz vermindert sich auf 1 %, wenn der Arbeitgeber Beiträge an die paritätischen Kassen entrichtet. Eine Herabsetzung oder ein gänzlicher Erlass kann durch die zuständige Direktion auch verfügt werden,



wenn der Gesuchsteller Betriebsverluste nachweist oder wenn die finanzielle Lage derartige Leistungen nicht mehr erträgt. Die im Frühjahr 1939 durchgeführte Erhebung ergab eine Lohnsumme von rund Fr. 162 800 000. —, wovon Fr. 10 200 000. — zu 1 % und Franken 152 600 000. — zu 2 % taxiert wurden. 1938 nahm das Amt für Sozialversicherung in der Stadt Zürich an solchen Beiträgen Fr. 314 085.98 ein.

Dem erwähnten Bericht ist ferner zu entnehmen, dass 9 357 Aufforderungen zur Erfüllung der Versicherungspflicht erlassen werden mussten und der städtischen Versicherungskasse zwangsweise 3 200 Personen zugewiesen wurden. An obligatorischen Versicherten zählten auf 31. Dezember 1938 die 37 Kassen 66 819 Mitglieder. Die öffentliche Kasse verzeigte 34 547 (35 254), die privaten Kassen 28 077 (28 410) und die paritätischen Kassen 4 195 (3 882) Versicherte.

## 5. Versicherungspflichtige und Versicherte

Voraussetzung für die sachgemässe Prüfung der Frage der allfälligen Einführung des Obligatoriums in der Arbeitslosenversicherung ist die genaueste Kenntnis der nach dem kantonalen Gesetz über die Arbeitslosenversicherung vom 6. Dezember 1931 Versicherungspflichtigen. Zur Gewinnung dieser Angaben wurde die in den Vorbemerkungen erwähnte Statistik durchgeführt. Die Ergebnisse dieser umfassenden Erhebung sind in einem besonderen Tabellenteile dieser Arbeit beigefügt.

Die Zahl der in der Stadt Bern nach dem Gesetz über die Arbeitslosenversicherung versicherungspflichtigen Personen beziffert sich (1. Januar 1938) auf insgesamt 23 547. Von diesen betrafen 16 768 oder 71,2 % Männer und 6 779 oder 28,8 % Frauen.

Die 23 547 gegen Arbeitslosigkeit Versicherungspflichtigen setzen sich aus 2 Gruppen zusammen: den bereits Versicherten und den noch nicht gegen Arbeitslosigkeit Versicherten.

Wie aus der nachstehenden Uebersicht hervorgeht, sind von den 23 547 versicherungspflichtigen Personen 10 074 oder 42,8 % bereits gegen Arbeitslosigkeit versichert, wogegen 13 473 oder 57,2 % Ende 1938 noch keiner Kasse angehörten. Von je 100 Versicherungspflicht-