

1743

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Abbau der Arbeitslosenfürsorge.

(Vom 18. Mai 1923.)

Die Grundlage für die Arbeitslosenfürsorge in ihrer gegenwärtigen Gestalt bildet der «Bundesratsbeschluss betreffend Arbeitslosenunterstützung» vom 29. Oktober 1919 mit den seitherigen Abänderungen.

Wir hatten vor diesem Erlass, mit Botschaft vom 27. Mai 1919 der Bundesversammlung den Antrag gestellt, in einem Bundesbeschluss die Grundsätze der Arbeitslosenfürsorge festzusetzen und hatten ihr zu diesem Zwecke den Entwurf eines Bundesbeschlusses unterbreitet. Die Bundesversammlung trat aber auf die Vorlage nicht ein in der Meinung, dass der Bundesrat die Materie gestützt auf die ausserordentlichen Vollmachten ordnen solle; gleichzeitig gab sie aber in einem Postulat dem Wunsche Ausdruck, dass die Beschlüsse des Bundesrates aufzuheben seien, sobald die Umstände es erlaubten (Bundesbeschluss vom 26. September 1919).

Gestützt auf diese Haltung der Räte wurde der eingangs erwähnte Bundesratsbeschluss erlassen, an dessen Aufhebung nach dem Verlauf der Krise bisher nicht zu denken war. Auch heute ist der Moment hierzu noch nicht da; überhaupt kann von einer plötzlichen Aufhebung nicht die Rede sein; es muss vielmehr ein allmählicher Abbau eingeleitet werden.

Der Zeitpunkt hierfür ist gekommen. Die Krise hat in ihrer Schärfe nachgelassen, und die Arbeitslosigkeit ist wesentlich zurückgegangen, was sich anhand folgender Zahlen ergibt:

			Gänzlich Arbeitslose	Teilweise Arbeitslose	Zusammen
Ende	Februar	1922	99,541	46,761	146,302
»	Oktober	1922	48,218	21,585	69,803
»	November	1922	51,128	21,900	73,028
»	Dezember	1922	53,468	20,429	73,892
»	Januar	1923	56,275	19,868	76,143
»	Februar	1923	52,784	21,791	74,525
»	März	1923	44,909	19,779	64,688
»	April	1923	35,512	17,767	53,279

Von den auf Ende April 1923 angemeldeten gänzlich Arbeitslosen waren bei Notstandsarbeiten beschäftigt 12,279, ohne Beschäftigung 23,233, davon unterstützt 11,015.

Ein Abbau ist aber auch notwendig in Anbetracht der gewaltigen Lasten, welche die Arbeitslosenfürsorge dem Lande auferlegt hat, Lasten, die auf die Länge nicht mehr ertragen werden können.

Auch sprechen gewisse Erscheinungen für die Notwendigkeit eines Abbaues. Bei Personen, die sich an ein dauerndes Nichtstun gewöhnt haben, fehlt es oft an der Energie, zu einer regelmässigen Arbeit zurückzukehren; bei angebotenen Arbeitsgelegenheiten macht sich daher häufig ein wählerisches und passives Verhalten geltend, so dass die Arbeitsnachweisstellen zuweilen Mühe haben, die Nachfrage nach Arbeitskräften zu befriedigen. Wenn auch diese Erscheinungen nicht verallgemeinert werden dürfen, so sind sie doch nicht zu übersehen. Sie deuten darauf hin, dass durch einen vermehrten Druck auf den Arbeitswillen dieser Kreise eingewirkt werden muss, was nur durch einen Abbau der Unterstützungen geschehen kann.

Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hat der Frage schon seit längerer Zeit seine Aufmerksamkeit gewidmet und den Kantonen Gelegenheit zur Vernehmlassung gegeben. Den schriftlichen Berichten der Kantonsregierungen und den Voten ihrer Vertreter an einer am 23. Januar 1923 abgehaltenen Konferenz ist zu entnehmen, dass die Verhältnisse von Kanton zu Kanton ausserordentlich verschieden und daher die Meinungen über die Art und Weise eines Abbaues geteilt sind. Doch lassen sich folgende allgemeinen Richtlinien aus dieser Aussprache herauschälen: Die überwiegende Mehrheit der Kantone hält einen Abbau der Arbeitslosenunterstützungen nicht nur für möglich, sondern für notwendig; er kann zurzeit nicht durch eine Herabsetzung der Höchstansätze erfolgen, sondern muss durch andere Massnahmen, hauptsächlich Beschränkung der Unterstützungsdauer, erwirkt werden.

In diesem Sinne sind denn auch von mehreren Kantonen bestimmte Vorschläge eingereicht worden, die alle Beachtung verdienen, insbesondere ist dies seitens der Regierung des Kantons Zürich geschehen.

Im Bundesratsbeschluss vom 29. Oktober 1919 (Art. 12) war ursprünglich eine Mindestunterstützungsdauer von 60 Tagen innert Jahresfrist vorgesehen. Die Kantone hatten das Recht, sie auf 90 heraufzusetzen; eine weitere Ausdehnung war nur mit Zustimmung des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes möglich. Mit der Verschärfung der Krise und angesichts ihrer langen Dauer machte sich allgemein das Bedürfnis nach einer längeren Unterstützung

geltend. Durch Beschluss vom 30. September 1921 wurde nun die Mindestdauer auf 120 Tage hinaufgesetzt und den Kantonsregierungen die Befugnis eingeräumt, «zeitliche Verlängerungen nach ihrem Ermessen zu verfügen». Die Unterstützungsdauer über das Minimum hinaus war damit vollständig den Kantonen anheimgestellt, die von dieser Befugnis reichlich Gebrauch machten, indem sie wesentliche Verlängerungen vornahmen, ja vielfach sogar jede zeitliche Einschränkung fallen liessen. Mit dem Abflauen der Krise sind viele von ihnen wieder zu einer Verkürzung der Dauer zurückgekehrt, während andere noch uneingeschränkt unterstützen.

Daraus ergibt sich ein sehr vielgestaltiger Zustand. Um ihm abzuhelfen, schlug die Zürcher Regierung vor, mit Wirkung ab 1. Juli 1923 für die Begrenzung der Unterstützungsdauer folgende Maxima festzusetzen:

	Für Alleinstehende	Für Unterstützungs- pflichtige
in Gemeinden der I. und II. Kategorie	180 Tage	240 Tage
in Gemeinden der III. Kategorie	120 »	180 »

Von andern Kantonen wurden noch weitergehende Herabsetzungen der Unterstützungsdauer verlangt: auf 150, 90 und 60 Tage innert Jahresfrist.

Ferner wurde seitens der Zürcher Regierung vorgeschlagen, Arbeitslose, welche seit dem 1. Januar 1921 während mehr als 600 Tagen Arbeitslosenunterstützung bezogen haben, nicht weiter zu unterstützen, mit der Begründung, dass es sich hier durchweg um Fälle dauernder Unterstützungsbedürftigkeit handle, für welche die Arbeitslosenfürsorge nicht aufzukommen habe.

Dieschweizerische Armenpflegerkonferenz möchte vermeiden, dass ein Arbeitsloser bald von der Arbeitslosenfürsorge, bald von der Armenpflege unterstützt werde. Sie befürchtet, dass bei einer Verkürzung der Unterstützungsdauer innert Jahresfrist Arbeitslose der Armenpflege überliefert werden und bei Wiederaufleben der Unterstützung nach Jahresfrist wieder der Arbeitslosenfürsorge zufließen. Um diesem Wechsel im System vorzubeugen, befürwortete sie in einer Eingabe an das Volkswirtschaftsdepartement vom 13. März 1923 eine Lösung in dem Sinne, dass ausser dem Unterstützungsbezug während 600 Tagen ab 1. Januar 1921 auch eine ununterbrochene Inanspruchnahme der Fürsorge während einer gewissen Anzahl Monaten das endgültige Erlöschen jedes Unterstützungsanspruches zur Folge hätte.

Andererseits melden Kantone, die bereits die Unterstützungsdauer innert Jahresfrist verkürzt haben, dass sich die Befürchtungen der

Armenpflegerkonferenz nicht oder nur in geringem Masse erfüllt hätten.

Diese Erörterungen zeigen die Verschiedenheit der Auffassungen über die Art und Weise des einzuschlagenden Verfahrens.

Eine gründliche Prüfung der Frage führt zum Ergebnis, dass die Verschiedenheit der Verhältnisse und die gewaltigen Unterschiede in der Handhabung der bestehenden Vorschriften auch das zu beobachtende Verfahren bedingen. Es ist, um bei der Unterstützungsdauer zu bleiben, ausgeschlossen, auf einmal einheitliche Normen für das ganze Land aufzustellen. Würden diese Normen tief gehalten, so würde in einzelnen Kantonen die Arbeitslosenfürsorge katastrophal zusammenbrechen: würden sie hoch gehalten, so würden sie für die Grosszahl der Kantone keinen Abbau bedeuten. Die einzig mögliche Lösung ist daher die Einführung eines elastischen Systems, welches den zuständigen Behörden die Befugnis gibt, das unter den gegebenen Verhältnissen Zweckmässige anzuordnen. Wir sind in diesem Sinne vorgegangen durch Erlass des Bundesratsbeschlusses über den Abbau der Arbeitslosenfürsorge vom 18. Mai 1923.

Dieser Beschluss ist eine Abänderung bestehender, auf den ausserordentlichen Vollmachten beruhender Erlasse des Bundesrates, insbesondere des Bundesratsbeschlusses betreffend Arbeitslosenunterstützung vom 29. Oktober 1919. Hiervon ist nach dem Bundesbeschluss betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates vom 19. Oktober 1921 der Bundesversammlung Kenntnis zu geben, die darüber zu entscheiden hat, ob die Änderung weiter in Kraft bleiben soll.

Indem wir hiermit dieser Vorschrift nachkommen, wollen wir zur Erläuterung unseres Beschlusses noch folgendes beifügen:

Es soll die Möglichkeit eines doppelten Vorgehens geschaffen werden: ein Abbau von Bundes wegen und ein weiterer Abbau seitens der Kantone, wobei es diesen freisteht, von der ihnen erteilten Befugnis Gebrauch zu machen oder nicht.

Von Bundes wegen soll abgebaut werden durch Einschränkung der Unterstützungsdauer, durch dauernde oder vorübergehende Einstellung der Unterstützungen für einzelne Berufsarten oder einzelne Kategorien von Arbeitslosen und endlich durch Vereinfachung des Verfahrens für die Behandlung der Unterstützungsgesuche (Art. 1).

Die Hauptschwierigkeit für die Einschränkung der Unterstützungsdauer bilden jene Arbeitslose, die seit Ausbruch der Krise sozusagen ununterbrochen arbeitslos waren. Sie haben keine Aussicht mehr, in ihrem frühern Berufe Anstellung zu finden und müssten sich nach

einer andern Berufsbeschäftigung umsehen. Wollen oder können sie das nicht, so liegt ein Fall dauernder Unterstützungsbedürftigkeit vor. Hier weiter zu helfen ist nicht Sache der Arbeitslosenfürsorge. Es würde sie vielmehr der Gefahr aussetzen, in der öffentlichen Meinung in Misskredit zu geraten, wenn sie jene Aufgabe, für die sie nicht geschaffen und nicht eingerichtet ist, übernehmen wollte. Es war auch niemals die Meinung bei der durch die ausserordentlichen Verhältnisse notwendig gewordenen Einführung der Arbeitslosenfürsorge auf dem Weg der Noterlasse, dass sie zur dauernden Fürsorge für die durch die Krise in ihrer bisherigen Existenz Bedrohten ausgestaltet werden sollte. Sie muss daher wieder auf das zurückgeführt werden, was sie sein soll: eine vorübergehende Hilfe. Dabei sind wir uns bewusst, dass auch hier nur schrittweise vorgegangen werden kann.

Die Einstellung der Unterstützungen für gewisse Berufsarten konnte schon bisher gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 18. Mai 1920 durch das Volkswirtschaftsdepartement verfügt werden, das von dieser Befugnis wiederholt Gebrauch gemacht hat. Wir haben diese Bestimmung der Einfachheit halber in den neuen Beschluss herübergenommen, womit unser Beschluss vom 18. Mai 1920 hinfällig wird. Die neue Fassung geht insofern über den bisherigen Zustand hinaus, als sie nicht nur die Einstellung für einzelne Berufsarten, sondern auch für einzelne Kategorien von Arbeitslosen vorsieht; wir denken da vor allem an die Einstellung der Unterstützungen für alleinstehende Personen in Zeiten vermehrter Arbeitsgelegenheiten (z. B. im Sommer).

Ein allmählicher Abbau in den Unterstützungen bedingt auch eine Vereinfachung des Verfahrens, die in der Vermehrung der Kompetenzen der Verwaltungsbehörden liegen wird.

Die im Rahmen des Abbaus zu treffenden Ausführungsregeln sollen vom Bundesrate angeordnet werden, soweit er nicht das Volkswirtschaftsdepartement hierzu ermächtigt.

Der Abbau von Bundes wegen kann nicht so rasch vor sich gehen, wie es die Wünsche und Verhältnisse einiger Kantone gestatten würden. Wir halten es daher für angezeigt, den Kantonen die Befugnis einzuräumen, für ihr Gebiet oder einzelne Teile desselben weiter abzubauen als der Bund vorschreibt (Art. 2). Die Zukunft wird zeigen, ob und in welchem Masse die Kantone hiervon Gebrauch machen werden. Die diesbezüglichen kantonalen Entscheide unterliegen der Genehmigung des Volkswirtschaftsdepartementes; sie ist notwendig, damit der Bund einerseits über das Vorgehen der Kantone unterrichtet wird und anderseits darüber wacht, dass sich der kantonale

Abbau innert den gesetzlichen Grenzen hält und nicht auf Gebiete hinübergreift, wo nicht abgebaut werden kann, wie z. B. beim Arbeitsnachweis.

Aus dem Abbau eines einzelnen Kantons können sich interkantonale Unstimmigkeiten und Ungleichheiten ergeben; wir haben vorgesehen, dass das Volkswirtschaftsdepartement diesbezüglich die notwendigen Massnahmen zu treffen hat; es wird zu entscheiden haben, ob bei der Verschiedenheit von Wohnsitzkanton und Betriebskanton der Kanton, der die Unterstützungen eingestellt hat, im Sinne von Art. 14, Abs. 2, des Bundesratsbeschlusses vom 29. Oktober 1919 weiter haften soll.

Ferner besteht die Möglichkeit, dass Arbeitskräfte aus Kantonen mit herabgesetzter oder eingestellter Unterstützung Kantonen zuströmen, wo die Unterstützung noch besteht. Hier muss der letztere vor neuen Lasten geschützt werden, was durch Erhöhung der Karenzfristen für diese besondern Fälle geschehen kann. Sollte diese Massnahme nicht genügen, müsste die Lösung darin bestehen, dass bei Verlegung des Wohnsitzes aus einem Kanton mit eingestellter Unterstützung in einen andern Kanton eine Unterstützungspflicht für diesen nicht entsteht.

Wir sind uns bewusst, dass ein Abbau nicht ohne Schwierigkeiten und Widerstände durchgeführt werden kann; es werden sich auch in einzelnen Fällen Härten nicht vermeiden lassen; doch darf uns das nicht verhindern, das zu tun, was im Interesse des Landes liegt.

Mit diesen Ausführungen geben wir Ihnen Kenntnis von unserm beiliegenden Beschlusse über den Abbau der Arbeitslosenfürsorge und empfehlen Ihnen, seinen Fortbestand durch Ihre Zustimmung zu sichern.

Bern, den 18. Mai 1923.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Scheurer.

Der Bundeskanzler:

Steiger.

1 Beilage.

Bundesratsbeschluss
über
den Abbau der Arbeitslosenfürsorge.

(Vom 18. Mai 1923.)

Der schweizerische Bundesrat,

gestützt auf den Bundesbeschluss betreffend Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates vom 19. Oktober 1921,

beschliesst:

Art. 1. Von Bundes wegen ist ein Abbau der Arbeitslosenunterstützungen durch folgende Massnahmen einzuleiten:

- a. durch Einschränkung der Unterstützungsdauer;
- b. durch dauernde oder vorübergehende Einstellung der Unterstützungen für einzelne Berufsarten oder einzelne Kategorien von Arbeitslosen;
- c. durch Vereinfachung des Verfahrens für die Behandlung der Unterstützungsgesuche.

Die einzelnen zur Ausführung dieser Grundsätze notwendigen Anordnungen werden vom Bundesrat getroffen, soweit er nicht das eidg. Volkswirtschaftsdepartement hierzu ermächtigt.

Art. 2. Die Kantone sind für ihr Gebiet oder Teile desselben zu folgenden Massnahmen befugt:

- a. zur Herabsetzung der durch Bundesvorschriften aufgestellten Unterstützungsansätze;
- b. zur dauernden oder vorübergehenden Einstellung der Unterstützungen da, wo dies nicht von Bundes wegen geschehen ist.

Die Entscheide der Kantone unterliegen der Genehmigung des eidg. Volkswirtschaftsdepartements.

Dieses erlässt die nötigen Vorschriften für die Fälle, in denen der Wohnsitzkanton nicht zugleich Betriebskanton ist.

Es kann zur Verhütung des Zustroms von Arbeitskräften aus Kantonen mit eingestellter oder herabgesetzter Unterstützung nach andern Kantonen besondere Karenzfristen für diese Fälle festsetzen.

Art. 3. Dieser Beschluss tritt sofort in Kraft.

Der Bundesratsbeschluss betreffend teilweise Einstellung der Arbeitslosenunterstützungen vom 18. Mai 1920 sowie die mit dem vorliegenden Beschluss im Widerspruch stehenden Bestimmungen des Bundesratsbeschlusses betreffend Arbeitslosenunterstützung vom 29. Oktober 1919 und der seitherigen Abänderungsbeschlüsse sind aufgehoben.

Bern, den 18. Mai 1923.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Scheurer.

Der Bundeskanzler:

Steiger.



Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Abbau der Arbeitslosenfürsorge. (Vom 18. Mai 1923.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1923
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1743
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.05.1923
Date	
Data	
Seite	255-262
Page	
Pagina	
Ref. No	10 028 721

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.