

7689

Botschaft

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung
betreffend die Änderung des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1951
über die Arbeitslosenversicherung**

(Vom 10. Oktober 1958)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit eine Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1951 über die Arbeitslosenversicherung mit dem Entwurf eines entsprechenden Bundesgesetzes zu unterbreiten.

I. Der Umfang der Teilrevision

Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1951 über die Arbeitslosenversicherung ist am 1. Januar 1952 in Kraft getreten. In der letzten Zeit wurden verschiedene Wünsche auf Revision dieses Gesetzes geäußert. So wurde insbesondere geltend gemacht, der Versicherungsschutz sei ungenügend, indem es den Versicherten nicht möglich sei, sich zu einem höheren Verdienst als 24 Franken im Tag versichern zu lassen. Zudem sei es angebracht, die Leistungen der Versicherung allgemein zu verbessern, da die bisher ausbezahlten Arbeitslosenentschädigungen zu knapp bemessen seien und in einzelnen Fällen das Existenzminimum nicht erreichten.

Herr Nationalrat Philipp Schmid ersuchte den Bundesrat in einer Kleinen Anfrage vom 19. Juni 1956 um seine Stellungnahme zur Frage einer Erhöhung des versicherbaren Verdienstes auf 30 Franken im Tag bzw. 780 Franken im Monat. Der Bundesrat erachtete damals eine Gesetzesrevision als verfrüht, erklärte sich aber bereit, bei einer allfälligen Gesetzesrevision auch diese Frage zu prüfen. Am 8. Juni 1957 reichten Herr Nationalrat Meier-Baden und 24 Mitunterzeichner eine Motion ein mit dem Antrag auf Revision der Artikel 20 und

31 des Bundesgesetzes, wobei der versicherbare Verdienst auf 30 Franken zu erhöhen und die degressive Taggeldberechnung entsprechend anzupassen sei. Diese Motion wurde an der Nationalratssitzung vom 29. Januar 1958 in ein Postulat umgewandelt und in dieser Form vom Bundesrat entgegengenommen.

Da seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes die Löhne nicht unerheblich gestiegen sind, lässt sich eine Anpassung des höchstversicherbaren Verdienstes sowie der Arbeitslosenentschädigung an die Lohnentwicklung nicht vermeiden.

Dabei kann der Wortlaut der Artikel 20 und 31 des Bundesgesetzes auch gleich redaktionell verbessert werden, und es bietet sich zudem die Gelegenheit, das Verfahren für die Festsetzung der Prämien zu vereinfachen. Gleichzeitig sind die Bestimmungen über den Prämienausgleichsfonds in Artikel 41 des Gesetzes zu ergänzen, wobei lediglich eine Lücke geschlossen werden soll, die sich in der praktischen Anwendung zeigte.

Andererseits verzichtet die Vorlage auf die Behandlung weiterer Revisionswünsche, da es zu weit führen würde, heute schon eine Gesamtrevision vorzunehmen.

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hat die Kantonsregierungen sowie die Spitzenverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer am 25. März 1958 eingeladen, sich zu den einzelnen Revisionspunkten zu äussern. Den eingegangenen Antworten war die einhellige Auffassung zu entnehmen, dass eine Verbesserung der Versicherungsleistungen an sich gerechtfertigt sei. Gewisse Bedenken und Vorbehalte, die hinsichtlich weitergehender Anträge vorgebracht wurden, sollen bei der Behandlung der einzelnen Revisionspunkte erörtert werden, wobei gleichzeitig zu den Vorschlägen Stellung genommen wird, welche dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement in diesem Zusammenhang unterbreitet wurden.

II. Erhöhung des versicherbaren Verdienstes

1. Gemäss Artikel 20, Absatz 3, des Arbeitslosenversicherungsgesetzes ist der Verdienst nur so weit versicherbar, als er 24 Franken im Tag nicht übersteigt. Vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes war der versicherbare Verdienst auf 18 Franken begrenzt, so dass auf den 1. Januar 1952 eine Erhöhung um einen Drittel eintrat. Die Begehren um Heraufsetzung der Höchstgrenze von 24 Franken wurden mit der seitherigen Lohnentwicklung und durch Vergleiche mit anderen Sozialversicherungen begründet. Tatsächlich wurden die für die Leistungen anderer Sozialversicherungen massgebenden Tagesverdienste in den letzten Jahren teilweise bedeutend erhöht, so in der Militärversicherung ab 1. Januar 1950 auf 35 Franken und in der Unfallversicherung ab 1. Januar 1957 auf 40 Franken; gemäss dem Ihnen mit Botschaft vom 15. Juli 1958 unterbreiteten Gesetzesentwurf soll der massgebende Verdienst in der Militärversicherung neuerdings auf 50 Franken im Tag heraufgesetzt werden (BB1 1958, II, S. 397 ff.).

Die Arbeitslosenversicherung lässt sich jedoch nicht ohne weiteres mit anderen Sozialversicherungszweigen vergleichen, indem sie lediglich einen Teil der durch Arbeitsausfälle entstehenden Verdiensteinbussen ersetzen will und

nicht, wie die Militär- und die Unfallversicherung, Gesundheitsschäden zu decken hat. Die Begrenzung des versicherbaren Verdienstes auf 24 Franken im Jahre 1951 war insofern gerechtfertigt, als damals die überwiegende Mehrzahl der Versicherten geringere Tagesverdienste erzielte und sich somit voll versichern konnte. Heute verdienen jedoch zahlreiche Arbeiter und Angestellte mehr als 24 Franken im Tag. Ein Vergleich der Durchschnittslöhne des Jahres 1951 (Oktober 1951 = 100) mit jenen im Oktober 1957 ergibt nach der allgemeinen Lohn- und Gehaltserhebung eine Steigerung auf 117,5. Der im Jahre 1951 auf 24 Franken begrenzte versicherbare Verdienst würde sich im 2. Halbjahr 1957, gemessen an den seitherigen Erhöhungen der Stundenverdienste, auf 28,20 Franken belaufen. Eine Heraufsetzung der Höchstgrenze auf 30 Franken Tagesverdienst ist deshalb gerechtfertigt. Versicherbar werden demnach Monatsverdienste bis 780 Franken gegenüber bisher höchstens 624 Franken, wodurch auch Versicherte in höheren Lohnklassen, insbesondere die Angestellten, einen besseren Versicherungsschutz geniessen werden.

2. Die Heraufsetzung der Höchstgrenze von 24 auf 30 Franken wird von den Kantonsregierungen und den Spitzenverbänden allgemein begrüsst. Die Behörden des Kantons Genf sowie die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände möchten noch weiter gehen und befürworten als neue Höchstgrenze einen Tagesverdienst von 36 Franken. Auf der andern Seite wenden sich die Regierungen der Kantone Luzern und Graubünden gegen eine über 30 Franken hinausgehende Erhöhung, weil sie vor allem befürchten, dass die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter erschwert würde. Ähnliche Bedenken äussert auch der Schweizerische Bauernverband. Gegen eine weitergehende Heraufsetzung sprechen zudem psychologische Gründe. Wenn die Vorlage den versicherbaren Tagesverdienst auf 30 Franken begrenzt, so geschieht es aus der Überlegung, dass Versicherte mit höheren Einkommen in der Lage sein sollten, selber Vorsorge zu treffen, um die Zeiten von Beschäftigungslosigkeit zu überbrücken. Zudem sind es nur etwa 8 Prozent vom Gesamtbestand der Versicherten, welche Tagesverdienste von mehr als 30 Franken erzielen.

Die Kantonsregierungen von Neuenburg und Genf vertreten die Auffassung, dass die Befugnis zur Festsetzung der Höchstgrenze für den versicherbaren Verdienst an den Bundesrat zu delegieren sei. Auf diese Weise könne neuen veränderten Verhältnissen rascher Rechnung getragen werden. Dem versicherbaren Verdienst kommt jedoch im Rahmen des Entschädigungssystems eine derart grosse Bedeutung zu, dass auf dessen Begrenzung im Gesetze selbst nicht verzichtet werden kann, wie ja auch in allen anderen Sozialversicherungen die versicherbaren Verdienste gesetzlich verankert sind.

III. Erhöhung der Arbeitslosenentschädigungen

1. Die Bemessung des Taggeldes

Die Taggelder bestehen aus einer Grundentschädigung und allfälligen Zulagen. Die Grundentschädigung wird in Prozenten des versicherten Verdienstes

bemessen, während es sich bei den Zulagen um feste Beträge handelt. Gemäss Artikel 31, Absatz 2, des Gesetzes beträgt die Grundentschädigung für Versicherte, die eine Unterhaltspflicht gegenüber ihrem Ehegatten oder ihren Kindern oder eine Unterstützungspflicht gegenüber ihren Eltern oder ihren nächsten Familienangehörigen in erheblichem Masse erfüllen, 65 Prozent und für die übrigen Versicherten 60 Prozent des versicherten Tagesverdienstes. Diese Grundentschädigung vermindert sich um je ein Prozent für jeden Franken, um den der versicherte Verdienst 10 Franken übersteigt. Durch diese degressive Taggeldberechnung erhält der Versicherte mit einem niedrigeren Lohn eine verhältnismässig höhere Arbeitslosenentschädigung als der höher entlohnte Versicherte. Die feste Zulage zur Grundentschädigung beträgt 1,50 Franken für die erste unterhaltene oder unterstützte Person und 60 Rappen für die zweite und jede weitere Person (Art. 31, Abs. 3, AIVG).

Da die Grundentschädigung in Prozenten des versicherten Verdienstes berechnet wird, erhöhen sich die Arbeitslosenentschädigungen, wenn die Löhne ansteigen. Für den Versicherten bildet die Arbeitslosenentschädigung einen teilweisen Ersatz für die infolge eines Arbeitsausfalles erlittene Verdiensteinbusse. Wenn dieses Ersatz Einkommen erhöht werden soll, so ist es gerechtfertigt, für das Ausmass der Erhöhung auf die Lohnentwicklung abzustellen. Wie bereits erwähnt, haben sich die Löhne von Oktober 1951 bis Oktober 1957 um 17,5 Prozent erhöht. Folgt man bei der Neufestsetzung der Taggelder dieser Lohnentwicklung, so wird nicht nur die Teuerung ausgeglichen, sondern auch eine tatsächliche Verbesserung vorgenommen, weil die Nominallöhne stärker angestiegen sind als die Lebenshaltungskosten und somit einen entsprechenden Reallohnge Gewinn miteinschliessen.

Das durchschnittliche Taggeld in der Arbeitslosenversicherung stieg in den Jahren 1952 bis 1957 von 11,35 Franken auf rund 12 Franken an, also nur um ca. 5,5 Prozent, woraus hervorgeht, dass die Arbeitslosenentschädigungen nicht proportional mit den Löhnen zunahmen. Die Gründe hiefür liegen vor allem in der Begrenzung des versicherbaren Verdienstes bei 24 Franken sowie im Beginn der Degression bei 10 Franken. Sollen die namentlich für die unteren Lohnklassen bisher etwas knapp bemessenen Versicherungsleistungen tatsächlich verbessert werden, so genügt die Heraufsetzung der Höchstgrenze für den versicherbaren Verdienst allein nicht, sondern es muss auch eine Verschiebung des Degressionsbeginnes nach oben vorgenommen werden. Ferner ist es gerechtfertigt, die festen Zulagen zu erhöhen. Um das bisherige Entschädigungssystem nicht grundlegend zu ändern, bedarf es deshalb einer Koordination dieser drei Elemente, die jedes für sich bei der Taggelderhöhung mehr oder weniger ins Gewicht fallen. Am stärksten wirkt sich eine Verschiebung des Degressionsbeginnes aus. Die Vorlage sieht eine Verschiebung von 10 auf 15 Franken vor, was bedeutet, dass die Prozentsätze für die Bemessung der Grundentschädigung sich erst bei einem versicherten Verdienst von 16 Franken (statt wie bisher bei 11 Franken) an zu reduzieren beginnen. Dieser Degressionsbeginn führt zu einer durchschnittlichen Erhöhung der Grundentschädigung, die, zusammen mit der

vorgesehenen Erhöhung der Zulagen und der Heraufsetzung der Höchstgrenze für den versicherbaren Verdienst auf 30 Franken, der Lohnentwicklung ziemlich genau Rechnung trägt und daher zu verantworten ist.

Was die Erhöhung der festen Zulagen anbetrifft, ist Vorsicht geboten, weil das Taggeld auf 85 Prozent des versicherten Verdienstes begrenzt ist (Art. 31, Abs. 4, AIVG). Wollte man die Zulagen bedeutend erhöhen, wie dies von einzelnen Kantonsregierungen gewünscht wurde, so würde diese Grenze namentlich bei niedrigen versicherten Verdiensten sehr früh erreicht, was zur Folge hätte, dass die höheren Zulagen gar nicht zur Auswirkung kämen. Im Bestreben, das Verhältnis zwischen Grundentschädigung und Zulagen einigermaßen zu wahren, sieht die Vorlage eine Erhöhung der Zulagen um je 10 Rappen vor. Diese Verbesserung erscheint bescheiden, doch macht sie immerhin rund 7 bzw. 17 Prozent der bisherigen Zulagen aus.

Die Heraufsetzung der Höchstgrenze für den versicherbaren Verdienst von 24 auf 30 Franken und die Verschiebung des Degressionsbeginns von 10 auf 15 Franken sowie die Erhöhung der festen Zulagen um je 10 Rappen hat eine durchschnittliche Erhöhung der Taggelder um 1,32 Franken zur Folge. An diese Erhöhung tragen die drei Bemessungselemente wie folgt bei:

	Fr.
Heraufsetzung der Höchstgrenze auf 30 Franken	—,21
Verschiebung des Degressionsbeginns auf 15 Franken	—,98
Erhöhung der festen Zulagen	—,13
zusammen	<u>1,32</u>

Im Jahre 1956 betrug das Taggeld im Durchschnitt aller Kassen 11,98 Franken. Für das Jahr 1957 kann ebenfalls von einem durchschnittlichen Taggeld von rund 12 Franken ausgegangen werden. Die Erhöhung um 1,32 Franken ergibt eine Verbesserung um 11 Prozent gegenüber dem Stande von 1957. Das neue durchschnittliche Taggeld von 13,32 Franken ist um 17,36 Prozent höher als dasjenige vom Jahre 1952 (Fr. 11.35). Damit würde die Arbeitslosenentschädigung ziemlich genau der Lohnentwicklung angepasst, die, wie bereits erwähnt, vom Herbst 1951 bis Herbst 1957 eine Erhöhung um 17,5 Prozent zeigt.

Wie sich die dargestellten Verbesserungen bei den einzelnen Tagesverdiensten zwischen 8 und 30 Franken auswirken, geht aus der beigefügten Tabelle hervor. Diese Tabelle gibt auch Aufschluss über die Erhöhungen der Taggelder gegenüber der geltenden Regelung. Die Verbesserungen betragen beim höchstversicherbaren Verdienst von 30 Franken im Tag 2,45 Franken für Versicherte ohne Unterhalts- oder Unterstützungspflicht, 2,55 Franken für Versicherte mit einer nicht erheblichen Unterstützungspflicht, 2,85 bis 3,35 Franken für Versicherte mit Unterhalts- oder Unterstützungspflichten gegenüber 1 bis 6 Personen.

Für die entsprechenden Versichertenkategorien betragen die neuen Taggelder bei einem versicherten Tagesverdienst von 30 Franken 13,50 Franken, 15,10

Franken bzw. 16,60 bis 20,10 Franken. Die eingezeichnete Stufenlinie zeigt den Verlauf der absoluten Taggeldgrenze von 85 Prozent des versicherten Verdienstes. Bei einem versicherten Verdienst von beispielsweise 12 Franken erhält der Versicherte, welcher drei Unterhaltspflichten erfüllt, das gleiche Taggeld von 10,20 Franken wie die Versicherten, die Anspruch auf mehr als drei Zulagen haben, weil dieses Taggeld 85 Prozent des versicherten Verdienstes von 12 Franken ausmacht. Um die unteren Lohnklassen in vermehrtem Masse zu begünstigen, wäre es daher zwecklos, weitergehende Erhöhungen der Zulagen vorzunehmen.

Die Erhöhung der durchschnittlichen Taggelder für die einzelnen Versichertenkategorien gehen aus der nachstehenden Tabelle hervor:

Versichertenkategorie ¹⁾	Durchschnittliches Taggeld pro 1956 Fr.	Erhöhung der Taggelder gemäss Vorlage	
		in Fr.	in %
A	9.86	1.17	11,87
U 1	12.36	1.32	10,68
U 2	12.95	1.41	10,89
U 3	13.53	1.49	11,01
U 4	14.10	1.50	10,64
U 5	14.63	1.48	10,12
U 6	15.13	1.40	9,25
A 1	11.36	1.27	11,18
Alle Versicherten	11.98	1.32	11,02

- ¹⁾ A = Versicherte ohne Unterhalts- oder Unterstützungspflicht;
 A1 = Versicherte, die gegenüber 1 Person eine als nicht erheblich geltende Unterstützungspflicht erfüllen;
 U1 bis 6 = Versicherte, die gegenüber 1 bis 6 Personen eine Unterhalts- oder erhebliche Unterstützungspflicht erfüllen.

2. Finanzielle Auswirkungen

Höhere Taggelder führen selbstverständlich zu höheren jährlichen Auszahlungen der Kassen und ebenso zu höheren Bundes- und Kantonsbeiträgen. Da es nicht möglich ist, das Ausmass der künftigen Beanspruchung der Kassen vorzusehen, ist man auf Schätzungen auf Grund früherer Belastungsgrade angewiesen. Diese betragen beispielsweise im Jahre 1938 (schwere Krise) 20,22 Prozent, im Jahre 1939 (mittlere bis schwere Krise) 15,31 Prozent, im Jahre 1950 (leichte Krise) 5,61 Prozent und im Jahre 1956 bei guter Beschäftigungslage 2,10 Prozent. Wenn im Jahre 1956 bei rund 635 000 Versicherten rund 1,2 Millionen Taggelder ausbezahlt wurden, so wären bei Annahme der gleichen Zahl von Versicherten im Jahre 1938 11,56 Millionen, im Jahre 1939 8,75 Millionen und im Jahre 1950 3,2 Millionen Taggelder ausbezahlt gewesen. Die durchschnittliche Taggelderhöhung um 1,32 Franken hätte bei solchen Auszahlungen

und den erwähnten Belastungsgraden folgende Mehrauszahlungen der Kassen zur Folge gehabt:

im Jahre 1938	15,26 Millionen Franken
im Jahre 1939	11,55 Millionen Franken
im Jahre 1950	4,23 Millionen Franken
im Jahre 1956	1,58 Millionen Franken

An diese Mehrauszahlungen hätten der Bund und die Kantone folgende Beiträge leisten müssen:

im Jahre 1938	je 4,88 Millionen Franken
im Jahre 1939	je 3,46 Millionen Franken
im Jahre 1950	je 0,97 Millionen Franken
im Jahre 1956	je 0,29 Millionen Franken

Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Taggelderhöhungen darf nicht ausseracht gelassen werden, ob die bisher von den Versicherten geleisteten Prämien auch weiterhin ausreichen oder ob die Verbesserungen nicht durch höhere Prämien erkauft werden müssen. Wie Berechnungen ergeben haben, wird die Taggelderhöhung laut Vorlage keine wesentlichen Änderungen der statutarischen Prämienansätze bedingen. Die bisherigen statutarischen Prämien dürften bei der Mehrzahl der Kassen auch zur Deckung einer etwas höheren Grundprämie ausreichen. Bei 29 Kassen mit geringen Prämienüberschüssen kann die Taggelderhöhung eine Heraufsetzung der statutarischen Prämien notwendig machen. Immerhin weisen 10 dieser Kassen namhafte Prämienausgleichsfonds oder derart niedrige Belastungsgrade auf, dass sie von einer Erhöhung der statutarischen Prämien absehen können. Höhere Prämien werden somit nur bei 15 bis 20 Kassen mit rund 80000 Versicherten angesetzt werden müssen. Davon abgesehen wird bei einer grösseren Anzahl Kassen zu prüfen sein, ob nicht die bisherigen Prämienklassen dem erweiterten Bereich des versicherbaren Tagesverdienstes angepasst werden müssen.

3. Stellungnahmen der Kantone und Spitzenverbände

Die Erhöhung der Arbeitslosenentschädigungen laut Vorlage wird von rund der Hälfte der Kantonsregierungen sowie von der Mehrheit der begrüssteten Verbände befürwortet. Andererseits äusserten die Kantone Graubünden und Wallis ihre Bedenken, dass durch die Verbesserung der Versicherungsleistungen die Vermittlungsmöglichkeiten beeinträchtigt werden. Auch der Kanton Waadt ist der Auffassung, dass jedenfalls keine weitergehende Taggelderhöhung durch eine Verschiebung des Degressionsbeginns über 15 Franken hinaus zu verantworten wäre. Von den Verbänden teilt der Schweizerische Bauernverband die Bedenken der Kantonsregierungen von Graubünden und Wallis.

Die übrigen Kantone sowie die Interessengemeinschaft der öffentlichen Arbeitslosenkassen treten für eine weitergehende Verschiebung des Degressionsbeginnes ein, sei es auf 18 Franken, oder mehrheitlich sogar auf 20 Franken Tagesverdienst.

Soweit Änderungsanträge gestellt wurden, betreffen sie alle drei erwähnten Bemessungselemente; denn es sind in diesem Zusammenhange auch jene Vorschläge in Betracht zu ziehen, die auf eine Heraufsetzung der Höchstgrenze für den versicherbaren Verdienst auf 36 Franken abzielen. Würde der versicherbare Verdienst auf 36 Franken erhöht und gleichzeitig der Degressionsbeginn bei 20 Franken angesetzt, so würden die Taggelder durchschnittlich um 25 Prozent gegenüber jenen des Jahres 1952 bzw. um 18,4 Prozent gegenüber denjenigen des Jahres 1956 erhöht. Auch eine nur geringe Verschiebung des Degressionsbeginns vermag die Höhe der Taggelder erheblich zu beeinflussen. Nach dem von den 7 Kantonen Luzern, Schwyz, Nidwalden, Glarus, Basel-Stadt, Basel-Land und Schaffhausen unterstützten Vorschlag der Interessengemeinschaft öffentlicher Arbeitslosenkassen, wonach die Degression erst bei Verdiensten von mehr als 20 Franken einsetzen soll, würde sich das durchschnittliche Taggeld um 24,6 Prozent (Basis 1952) bzw. um 18 Prozent (Basis 1956) erhöhen, wobei der grösste Teil dieser wesentlichen Steigerung, nämlich 1,82 Franken von insgesamt 2,16 Franken, auf die Verschiebung des Degressionsbeginns von 10 auf 20 Franken zurückzuführen ist.

Es ist offensichtlich, dass die finanziellen Auswirkungen bei solchen teilweise wesentlich höheren Taggeldansätzen entsprechend grösser würden. Die nach der Vorlage berechneten neuen Taggelder hätten, gemessen an den Auszahlungen des Jahres 1956, Mehrauszahlungen von 1,58 Millionen Franken und Mehraufwendungen von je 292000 Franken für Bund und Kantone zur Folge. Würde das durchschnittliche Taggeld beispielsweise um 2,16 Franken statt um 1,82 Franken laut Vorlage erhöht, so ergäben sich Mehrauszahlungen von 2,58 Millionen Franken und Mehraufwendungen von Bund und Kantonen von je 478000 Franken. In diesem Falle müssten 30 bis 40 Kassen mit etwa 100000 bis 120000 Versicherten ihre Prämien erhöhen. Kommt nun noch eine stärkere Beanspruchung der Arbeitslosenversicherung als in den letzten Jahren hinzu – was infolge der sich abzeichnenden Konjunkturabschwächung sehr wohl möglich ist, – so wären die finanziellen Auswirkungen bedeutend gravierender.

Die grosse Zahl von Zustimmungen seitens der Kantone und Spitzenverbände bestärkt den Bundesrat in seiner Auffassung, dass die Vorlage ausgewogen und den gesamtschweizerischen Verhältnissen angemessen ist. Weitergehende Versicherungsleistungen wären geeignet, die Gefahren zu fördern, welche in einigen Meinungsäusserungen zum Ausdruck kamen.

IV. Festsetzung der Prämien

Die Festsetzung der Prämien ist Sache der Kassen. Sie haben hierüber in den Kassenvorschriften, die der Genehmigung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit unterliegen, die entsprechenden Bestimmungen aufzustellen (Art. 20, Abs. 1, in Verbindung mit Art. 7, Abs. 2, des AIVG). Für eine Prämienänderung ist daher das für Statutenänderungen vorgesehene Verfahren einzuschlagen. Bei den privaten Kassen hat die Delegierten- oder die General-

versammlung die Änderungen zu beschliessen, worauf der Beschluss dem Bundesamte zur Genehmigung unterbreitet werden muss. Hernach ist die Statutenänderung unter Umständen noch dem Handelsregisteramt zu melden. Da die Delegierten- oder die Generalversammlungen vieler privater Kassen nur alle paar Jahre zusammentreten, erwies sich dieses Verfahren als zu schwerfällig. Tatsächlich haben denn auch von den insgesamt 188 anerkannten Kassen nur deren 59 die Prämienregelungen in die Statuten aufgenommen; um das Verfahren beweglicher zu gestalten, regeln 44 Kassen die Prämien in einem Anhang zu den Statuten und 80 Kassen sehen besondere Beschlüsse vor.

Unter diesen Umständen empfiehlt es sich, vom Erfordernis der Prämienfestsetzung in den Statuten abzusehen. Die Vorlage räumt deshalb den privaten Kassen die Möglichkeit ein, die Prämien durch das zuständige Kassenorgan in den Statuten oder in einer besonderen Prämienordnung festzusetzen. Für die öffentlichen Kassen besteht diese Möglichkeit ebenfalls, nur dass hier die zuständigen Behörden zur Prämienfestsetzung ermächtigt sind. Die Befugnis des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit zur Überprüfung der Prämien muss allerdings gewahrt bleiben. Prämienfestsetzungen oder deren Änderungen werden erst nach erfolgter Genehmigung wirksam. Da der Versicherte wissen soll, welche Verpflichtungen er bei der Aufnahme in die Kasse einget, werden die Kassen dafür sorgen müssen, dass die Prämienansätze den Mitgliedern in geeigneter Form bekannt gegeben werden, wenn sie nicht mehr aus den Statuten ersichtlich sind.

Die Kantonsregierungen und die begrüßten Spitzenverbände stimmen dieser Vereinfachung im Verfahren für die Prämienfestsetzung ausnahmslos zu.

Bei dieser Gelegenheit können gleichzeitig einige redaktionelle Änderungen im Sinne einer Verdeutlichung vorgenommen werden, wie auch der Randtitel zu Artikel 20 den neuen Bestimmungen anzupassen ist; er lautet nach der Vorlage «Festsetzung und Bemessung der Prämien».

V. Zweckbestimmung des Prämienausgleichsfonds

1. Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes zeigte sich verschiedentlich das Bedürfnis, den Prämienausgleichsfonds nicht nur zum Ausgleich von Fehlbeträgen in der Prämienrechnung heranzuziehen, sondern ihn ausnahmsweise auch zur Speisung des Stammvermögens zu verwenden, wenn dieses unter den gesetzlichen Mindestbetrag zu sinken drohte und kein Anspruch auf Ausgleichszuschüsse bestand.

Zuschüsse aus dem Kassenausgleichsfonds können nur zur Deckung von Ausgabenüberschüssen gewährt werden (Art. 46 AIVG). Nun kann es aber vorkommen, dass das Stammvermögen unter den gesetzlichen Mindestbetrag sinkt, ohne dass Ausgabenüberschüsse hiefür die Ursache bilden. Dies kann der Fall sein, wenn der Mitgliederbestand stark zunimmt oder wenn das durchschnittliche Taggeld ansteigt. Da das Stammvermögen, auf den einzelnen Versicherten berechnet, mindestens dem Fünffachen des durchschnittlichen Taggeldes ent-

sprechen muss (Art. 40 ALVG), fällt eine Voraussetzung für die Anerkennung der Kasse dahin, wenn sie diesen Mindestbetrag nicht mehr ausweisen kann. Sofern der Gründerverband den Fehlbetrag nicht nachschießt, wozu er rechtlich nicht verpflichtet ist, müsste bei strenger Auslegung des Gesetzes der Kasse die Anerkennung entzogen werden. Die Auflösung der Kasse würde jedoch kaum verstanden, wenn diese andererseits über einen Prämienausgleichsfonds verfügt, der vielleicht ein Mehrfaches des im Stammvermögen fehlenden Betrages aufweist.

Aus diesen Gründen wurde es schon bisher, auch ohne eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung, den Kassen gestattet, dass sie beim Fehlen eines Anspruches auf Ausgleichszuschüsse den Prämienausgleichsfonds zur Auffüllung des Stammvermögens in Anspruch nehmen können, wenn ohne diese Transferierung der Bestand der Kasse gefährdet wäre. Die neue Bestimmung von Artikel 41, Absatz 3, gemäss Vorlage schafft diese im Interesse der Kassen und deren Mitglieder liegende Möglichkeit, ohne am System der Ausgleichszuschüsse etwas zu ändern. Bei dieser Gelegenheit soll ferner Artikel 41 des Gesetzes durch die Vertauschung von Absatz 1, 2. Satz und Absatz 2 übersichtlicher gestaltet werden.

2. Es stellte sich auch die Frage einer weitergehenden Revision der Bestimmungen über das Kassenvermögen, da sich die beiden Teile, aus denen das Kassenvermögen besteht, das Stammvermögen und der Prämienausgleichsfonds, seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes in ungleichem Ausmass entwickelt haben, was nicht vorausgesehen werden konnte und zu unbefriedigenden Verhältnissen führte. Die Stammvermögen, d. h. das eigentliche Betriebskapital der Kassen, nahmen in den Jahren 1951 bis 1957 um 51,2 Millionen Franken oder 41,7 Prozent zu, während die Prämienausgleichsfonds in der gleichen Zeit um 36,8 Millionen Franken oder 162,7 Prozent anwuchsen. Im Jahre 1943 wiesen die Prämienausgleichsfonds aller Kassen einen Bestand von 2,4 Millionen Franken auf, Ende 1957 bereits einen solchen von 59,4 Millionen Franken.

Es ist gewiss erfreulich, dass die Kassenvermögen, gesamthaft betrachtet, derart kräftig zunahmen. Hingegen kann es kaum als normal betrachtet werden, dass die Prämienausgleichsfonds, welche praktisch nichts anderes als eine Reserve zur Deckung von Fehlbeträgen in der Prämienrechnung darstellen, verhältnismässig weitaus stärker anwuchsen als die Stammvermögen. Dieser Sachverhalt ist vor allem deswegen unbefriedigend, weil gewisse Kassen, obschon sie maximale Grundprämien erheben, ihre Auszahlungen nicht ohne Zuschüsse aus dem zentralen Kassenausgleichsfonds zu bestreiten vermögen, der von der Gesamtheit der Versicherten und von der öffentlichen Hand gespeist wird. Auf der anderen Seite verfügen einzelne dieser Kassen über erhebliche Prämienausgleichsfonds, die sie nicht einmal dann zur Deckung von Ausgabenüberschüssen heranziehen können, wenn ihr Stammvermögen unter den Mindestbetrag sinkt. Hier wird der volle Betrag der Ausgabenüberschüsse aus dem zentralen Kassenausgleichsfonds gedeckt (Art. 46, Abs. 4, ALVG), während ein grosser Teil des kasseneigenen Vermögens, nämlich der Prämienausgleichsfonds, nicht zur Defizitdeckung verwendet werden kann.

Gemäss Artikel 37 des Gesetzes werden die finanziellen Mittel für die Taggeldauszahlungen und die anrechenbaren Verwaltungskosten durch die Grundprämien, die Zinsen des Stammvermögens, die Beiträge des Bundes und der Kantone sowie allfällige Zuschüsse aus dem Kassenausgleichsfonds bestritten. Die Grundprämie, der wesentlichste Bestandteil der von den Kassen zu erhebenden statutarischen Prämie (Art. 20 AIVG), wird so bemessen, dass ihre Gesamtsumme, zusammen mit den Beiträgen des Bundes und der Kantone, die massgebenden Kassenausgaben zu decken vermag, wobei auf den durchschnittlichen Belastungsgrad der letzten 10 Jahre, höchstens aber auf einen solchen von 7 Prozent abgestellt wird (Art. 38 AIVG). Ist die Belastung grösser als 7 Prozent, so reicht die Summe der Grundprämien, zusammen mit den öffentlichen Beiträgen, nicht zur Deckung der Kassenausgaben aus. Der so entstehende Ausgabenüberschuss ist vorerst aus dem Stammvermögen zu decken und, wenn dieses unter den gesetzlichen Mindestbetrag sinken würde, wird er durch Zuschüsse aus dem Kassenausgleichsfonds ausgeglichen. Dagegen kann der Prämienausgleichsfonds nicht in Anspruch genommen werden. Dieser Fonds ermöglicht der Kasse lediglich, die bisherigen Prämien auch bei einer grösseren Belastung während längerer Zeit beizubehalten.

Das starke Anwachsen der Prämienausgleichsfonds ist darauf zurückzuführen, dass die Grundprämien in den letzten Jahren wegen niedriger Belastungsgrade leicht zurückgingen, während andererseits die statutarischen Prämien infolge der höheren Löhne der Versicherten zunahmen. Die Kassen erzielten deshalb aus den Prämieeinnahmen erhebliche Überschüsse, die in die Prämienausgleichsfonds flossen (Art. 41 AIVG).

Um die geschilderten unbefriedigenden Verhältnisse zu beseitigen, bedürfte es einer Änderung des Finanzierungssystems oder einzelner Elemente desselben. So wurde erwogen, die Ausgabenüberschüsse nicht mehr voll, sondern nur zu neun Zehnteln auszugleichen, wobei dann die Kassen den restlichen Zehntel aus dem Prämienausgleichsfonds zu decken hätten, sofern ohne Zuschüsse das Mindeststammvermögen unterschritten würde. Eine solche Änderung würde sich jedoch nur verhältnismässig bescheiden auswirken und nur wenige Kassen betreffen, ohne das ungleiche Wachstum des Stammvermögens und des Prämienausgleichsfonds zu verhindern. Ein anderer Vorschlag möchte den für die Bemessung der Grundprämie massgebenden Belastungsgrad von gegenwärtig 7 Prozent auf 10 Prozent erhöhen. Damit würde die weitere Äufnung der Prämienausgleichsfonds verlangsamt und der Kassenausgleichsfonds geschont, indem dadurch die Einnahmen der Betriebsrechnung I erheblich gesteigert würden und Ausgleichszuschüsse erst nach Überschreiten des höheren Belastungsgrades gewährt werden könnten. Diese an sich geeignete Massnahme würde jedoch eine grundlegende Änderung bedeuten und zahlreiche Kassen nötigen, ihre Prämien zu erhöhen.

Wir verzichten im gegenwärtigen Zeitpunkt auf die Vorlage eines Gesetzesentwurfes, der eine wesentliche Änderung des Finanzierungssystems zum Gegenstand hätte und ohne Zweifel tiefgreifende Auseinandersetzungen mit sich

brächte. Eine solche Änderung bedürfte detaillierter Abklärungen und ist deshalb zur Zeit verfrüht.

Wir beantragen Abschreibung des Postulates Meier-Baden (7418), das durch die Vorlage erledigt wird.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen die Annahme des beiliegenden Entwurfes zu einem Bundesgesetz betreffend die Änderung des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1951 über die Arbeitslosenversicherung.

Wir versichern Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 10. Oktober 1958.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Holenstein

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz
betreffend
die Änderung des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1951
über die Arbeitslosenversicherung

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 10. Oktober 1958,
beschliesst:

I.

Die Artikel 20, 31 und 41 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1951 über die Arbeitslosenversicherung werden aufgehoben und durch die folgenden Bestimmungen ersetzt:

Art. 20

Festsetzung und
Bemessung der
Prämien

¹ Die Prämien der privaten Kassen sind durch das zuständige Kassenorgan, diejenigen der öffentlichen Kassen durch die zuständige Behörde in den Kassenvorschriften oder in einer besonderen Prämienordnung festzusetzen. Die Prämienansätze und deren Änderung bedürfen der Genehmigung des Bundesamtes.

² Die Prämien sind so zu bemessen, dass ihre Gesamtsumme ausreicht für:

- a. die Aufbringung der Grundprämien gemäss Artikel 38;
- b. die Bestreitung der nicht anrechenbaren Verwaltungskosten;
- c. die Leistung der Beiträge an den Kassenausgleichsfonds gemäss Artikel 45, Absatz 2, Buchstabe a;
- d. die Deckung von Prämienausfällen und von uneinbringlichen oder erlassenen Rückforderungen.

³ Die Prämien dürfen für den einzelnen Versicherten nicht weniger als 12 Franken im Jahr betragen.

⁴ Die Prämien sind nach der Höhe des versicherten Verdienstes abzustufen. Der versicherte Verdienst darf den tatsächlich erzielten Verdienst nicht übersteigen; versicherbar ist höchstens ein Verdienst von 30 Franken im Tag.

⁵ Die Versicherten können durch die Kassenvorschriften verpflichtet werden, sich im Rahmen des versicherbaren Verdienstes nach ihrem tatsächlich erzielten Verdienst zu versichern.

Art. 31

¹ Das Taggeld besteht aus einer Grundentschädigung und Zulagen für die Erfüllung von Unterhalts- oder Unterstützungspflichten.

Höhe
des Taggeldes

² Die Grundentschädigung beträgt für Versicherte, die eine Unterhaltspflicht gegenüber ihrem Ehegatten oder ihren Kindern oder eine Unterstützungspflicht gegenüber ihren Eltern oder ihren nächsten Familienangehörigen in erheblichem Masse erfüllen, 65 Prozent und für die übrigen Versicherten 60 Prozent des versicherten Tagesverdienstes, vermindert um je ein Prozent für jeden Franken, um den der versicherte Verdienst 15 Franken übersteigt.

³ Die Zulage beträgt 1,60 Franken für die erste unterhaltene oder unterstützte Person und 70 Rappen für die zweite und jede weitere Person. Zulagen werden höchstens im Ausmass der tatsächlich erbrachten Unterhalts- oder Unterstützungsleistungen gewährt.

⁴ Das Taggeld darf 85 Prozent des versicherten Tagesverdienstes nicht übersteigen.

⁵ Das Nähere wird durch Verordnung geregelt.

Art. 41

¹ Übersteigen die in Artikel 37, Absatz 2, genannten Einnahmen die übrigen Ausgaben, so haben die Kassen einen Prämienausgleichsfonds zu errichten, dem diese Überschüsse zuzuweisen sind. Auf die Anlage des Prämienausgleichsfonds findet Artikel 40, Absatz 2, Anwendung.

Prämien-
ausgleichsfonds

² Sind die Einnahmen gemäss Artikel 37, Absatz 2, niedriger als die übrigen Ausgaben und kann der Fehlbetrag nicht dem Prämienausgleichsfonds entnommen werden, so sind die Prämien nach Massgabe von Artikel 20 zu erhöhen.

³ Sinkt das Stammvermögen, auf den einzelnen Versicherten berechnet, unter das Fünffache des durchschnittlichen Taggeldes, so ist der Fehlbetrag aus dem Prämienausgleichsfonds zu decken, soweit nicht ein Anspruch auf Ausgleichszuschüsse gemäss Artikel 46, Absatz 4, besteht.

II.

Artikel 41, Absatz 3, des Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung findet erstmals Anwendung bei Aufstellung der Jahresrechnung für das Jahr 1959.

III.

Der Bundesrat setzt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes fest.

Taggelder gemäss Vorlage

Die Grundansätze betragen 60 bzw. 65 Prozent bis zu einem Tagesverdienst von 15 Franken.
 Von 15 Franken an bis 30 Franken ermässigen sich die Grundansätze bei jedem Franken mehr um je 1 Prozent.
 Versicherbar ist höchstens ein Tagesverdienst von 30 Franken. Versicherte, die eine Unterhalts- oder Unterstützungspflicht erfüllen, erhalten eine Zulage von 1,60 Franken (statt Fr. 1.50) für die erste unterhaltene oder unterstützte Person und 70 Rappen (statt 60 Rappen) für die zweite und jede weitere Person.

Versicherter Tagesverdienst Fr.	Taggeldansätze in Franken für								Erhöhung der Taggeldansätze gegenüber der jetzigen Regelung in Franken							
	A	U 1	U 2	U 3	U 4	U 5	U 6	A 1	A	U 1	U 2	U 3	U 4	U 5	U 6	A 1
8.—	4.80	6.80	6.80	6.80	6.80	6.80	6.80	6.40	—	—	—	—	—	—	—	—
9.—	5.40	7.45	7.65	7.65	7.65	7.65	7.65	7.—	—	—	—	—	—	—	—	—
10.—	6.—	8.10	8.50	8.50	8.50	8.50	8.50	7.60	—	—	—	—	—	—	—	—
11.—	6.60	8.75	9.35	9.35	9.35	9.35	9.35	8.20	—	—	—	—	—	—	—	—
12.—	7.20	9.40	10.10	10.20	10.20	10.20	10.20	8.80	—	—	—	—	—	—	—	—
13.—	7.80	10.05	10.75	11.05	11.05	11.05	11.05	9.40	—	—	—	—	—	—	—	—
14.—	8.40	10.70	11.40	11.90	11.90	11.90	11.90	10.—	—	—	—	—	—	—	—	—
15.—	9.—	11.35	12.05	12.75	12.75	12.75	12.75	10.60	—	—	—	—	—	—	—	—
16.—	9.45	11.85	12.55	13.25	13.60	13.60	13.60	11.05	—	—	—	—	—	—	—	—
17.—	9.85	12.30	13.—	13.70	14.40	14.45	14.45	11.45	—	—	—	—	—	—	—	—
18.—	10.25	12.75	13.45	14.15	14.85	15.30	15.30	11.85	—	—	—	—	—	—	—	—
19.—	10.65	13.20	13.90	14.60	15.30	16.—	16.15	12.25	—	—	—	—	—	—	—	—
20.—	11.—	13.60	14.30	15.—	15.70	16.40	17.—	12.60	—	—	—	—	—	—	—	—
21.—	11.35	14.—	14.70	15.40	16.10	16.80	17.50	12.95	—	—	—	—	—	—	—	—
22.—	11.65	14.35	15.05	15.75	16.45	17.15	17.85	13.25	—	—	—	—	—	—	—	—
23.—	11.95	14.70	15.40	16.10	16.80	17.50	18.20	13.55	—	—	—	—	—	—	—	—
24.—	12.25	15.05	15.75	16.45	17.15	17.85	18.55	13.85	—	—	—	—	—	—	—	—
25.—	12.50	15.35	16.05	16.75	17.45	18.15	18.85	14.10	—	—	—	—	—	—	—	—
26.—	12.75	15.65	16.35	17.05	17.75	18.45	19.15	14.35	—	—	—	—	—	—	—	—
27.—	12.95	15.90	16.60	17.30	18.—	18.70	19.40	14.55	—	—	—	—	—	—	—	—
28.—	13.15	16.15	16.85	17.55	18.25	18.95	19.65	14.75	—	—	—	—	—	—	—	—
29.—	13.35	16.40	17.10	17.80	18.50	19.20	19.90	14.95	—	—	—	—	—	—	—	—
30.—	13.50	16.60	17.30	18.—	18.70	19.40	20.10	15.10	—	—	—	—	—	—	—	—

A = Versicherte ohne Unterhalts- oder Unterstützungspflicht;
 A1 = Versicherte, die gegenüber 1 Person eine als nicht erheblich geltende Unterstützungspflicht erfüllen;
 U1 bis 6 = Versicherte, die gegenüber 1 bis 6 Personen eine Unterhalts- oder erhebliche Unterstützungspflicht erfüllen.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Änderung des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1951 über die Arbeitslosenversicherung (Vom 10. Oktober 1958)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7689
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.10.1958
Date	
Data	
Seite	848-863
Page	
Pagina	
Ref. No	10 040 354

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.