

Wehrmannsschutz und Wehrmannsfürsorge während des gegenwärtigen Krieges

Autor(en): **Holzer, Max**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Allgemeine schweizerische Militärzeitung = Journal militaire suisse = Gazzetta militare svizzera**

Band (Jahr): **91=111 (1945)**

Heft 1

PDF erstellt am: **11.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-19567>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

91. Jahrgang No. 1 Zofingen, Januar 1945
111. Jahrgang der Helvetischen Militärzeitschrift

Allgemeine Schweizerische Militärzeitung

Journal Militaire Suisse

Gazzetta Militare Svizzera

Organ der Schweizerischen Offiziersgesellschaft

Redaktion: Oberstdivisionär E. Bircher, Aarau

Mitarbeiter: Oberst M. Röthlisberger, Bern; Oberst i. Gst. O. Büttikofer, Urtenen; Hptm. i. Gst. F. Wille, Aarau

Adresse der Redaktion: Zeitglocken 2, Bern, Telephon 2.40.44

Wehrmannsschutz und Wehrmannsfürsorge während des gegenwärtigen Krieges

von *Dr. Max Holzer*, Leiter der Unterabteilung Wehrmannsschutz beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit ¹⁾.

Am 20. Dezember 1944 werden fünf Jahre verflossen sein, dass der Bundesrat den Beschluss über eine provisorische Regelung der Lohnausfallentschädigungen an aktivdiensttuende Arbeitnehmer erlassen hat. Mit diesem Bundesratsbeschluss, der auf den 1. Februar 1940 in Kraft trat und heute allgemein unter dem Namen «Lohnersatzordnung» bekannt ist, wurden vollständig neue Wege beschritten und der Wehrmannsschutz auf eine völlig neue, umfassende Grundlage gestellt. Wenige Monate später, am 14. Juni 1940, folgte als Gegenstück die «Verdienstersatzordnung» für Selbständigerwerbende.

¹⁾ Nach einem Vortrag vom 15. Dezember 1944 im Schosse der Bildungsstätte für soziale Arbeit in Bern.

Der Bund anerkannte damit, dass jedem erwerbstätigen Wehrmann, ohne Rücksicht auf seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse, ein Anspruch auf Ersatz der Erwerbseinbusse zustehe, die er infolge des Aktivdienstes erleidet. Seit dem 1. Februar 1940 ist die gewaltige Summe von 1 Milliarde Franken an Lohn- und Verdienstausschädigung ausgerichtet worden.

Die Lohn- und Verdienstersatzordnung ist jedoch, so sehr ihre Leistungen in die Augen springen mögen, nur ein Glied in der Kette von Massnahmen, die der Bund während dieses Krieges zum Schutze der mobilisierten Wehrmänner ergriffen hat. Sie wird ergänzt durch zahlreiche andere Massnahmen, die zum Teil schon vor Ausbruch des Krieges bestanden, wie die Militärversicherung, zum Teil aber erst infolge der Mobilisation neu eingeführt wurden, wie der Schutz des Arbeitsplatzes und die Milderungen der Zwangsvollstreckung, nicht zu sprechen von den zahlreichen privaten Fürsorgewerken, die ebenfalls zum Wohl der Wehrmänner tätig sind.

Die Lohn- und Verdienstersatzordnung stellt den Endpunkt einer langjährigen Entwicklung dar. Sie hat ihren Vorläufer in der sogenannten Wehrmannsnotunterstützung. Wenn heute jeder Wehrmann es als selbstverständlich betrachtet, dass er für den Erwerbsausfall, den er infolge des Dienstes erleidet, entschädigt wird, so darf daran erinnert werden, dass es viele Jahrzehnte gedauert hat, bis dieser Grundsatz verwirklicht wurde. Um die heutigen Leistungen des Wehrmannsschutzes und der Wehrmannsfürsorge richtig zu würdigen, ist es daher notwendig, sich diese Entwicklung zu vergegenwärtigen.

I. Geschichtlicher Rückblick.

Das schweizerische Heerwesen beruhte seit jeher auf der allgemeinen Wehrpflicht. Das «Militärreglement für die schweizerische Eidgenossenschaft» vom 20. August 1817 drückte dies mit den Worten aus: «Nach angeerbter Verpflichtung ist jeder Schweizer Soldat und verpflichtet, zur Verteidigung des Vaterlandes Kriegsdienst zu tun.» Der Grundsatz, dass jeder Schweizer wehrpflichtig ist, wurde in der Folge in die Bundesverfassungen von 1848 und von 1874 aufgenommen. Die Wehrpflicht ist eine persönliche Pflicht des Schweizerbürgers, von der er sich weder loskaufen noch durch Stellung eines Stellvertreters befreien kann. Der Wehrpflichtige muss seine ganze physische und geistige Kraft dem Staat zur Verfügung stellen, und zwar grundsätzlich unentgeltlich. Andererseits sieht sich der Staat, der die

Dienste des Wehrpflichtigen für die Zwecke der Landesverteidigung beansprucht und von ihm den Einsatz von Leib und Leben verlangt, genötigt, ihm die Sorge für den eigenen Unterhalt und für den Unterhalt seiner Angehörigen abzunehmen. Deshalb erhält der dienstleistende Wehrmann vom Staate nicht nur die persönliche Ausrüstung, sondern auch Unterkunft, Verpflegung und Sold; darüber hinaus kommt der Staat durch die Militärversicherung für die wirtschaftlichen Folgen von Unfällen und Krankheiten im Militärdienst auf und ermöglicht überdies durch die Lohn- und Verdienstersatzordnung dem Wehrmann, seinen Unterhalts- und Unterstützungspflichten gegenüber Angehörigen auch während des Dienstes nachzukommen.

Alle diese Leistungen entspringen nicht einem Vertragsverhältnis zwischen Staat und Wehrmann, sondern sind einseitige Leistungen des Staates, die dieser sich selbst auferlegt, in der Erkenntnis, dass es seine Pflicht sei, für den Unterhalt des Wehrmannes und dessen Angehörigen zu sorgen, wenn der Wehrmann durch die Erfüllung der Wehrpflicht an der Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit verhindert wird. Dieses Einspringen des Staates wird zum unabweisbaren Erfordernis, wenn der Grossteil der Wehrpflichtigen aus Arbeitnehmern besteht, deren Einkommen in dem Momente versiegt, wo der Staat ihre Arbeitskraft für sich in Anspruch nimmt.

Dieser Grundsatz hat sich nach den gewaltigen Erschütterungen der französischen Revolution nach und nach auch in der Schweiz durchgesetzt. Art und Umfang dieser staatlichen Leistungen unterlagen im Laufe der Zeit grossen Aenderungen und wurden ständig vermehrt und verbessert. Wenn sich der Bund im Jahre 1850 darauf beschränkte, dem Wehrmann im eidgenössischen Dienst Unterkunft, Verpflegung und Sold zu gewähren und ihm als tägliche Mundportion 2 Pfund Brot und $\frac{5}{8}$ Pfund Fleisch verabreichte, so sind heute Verpflegung und Unterkunft nicht nur qualitativ viel besser, sondern der Bund gewährt dem Wehrmann auch Portofreiheit und stellt ihm neuerdings überdies Transport- und Telephongutscheine zur Verfügung, damit er seine Angehörigen zu Hause besuchen oder mit ihnen wenigstens telephonieren könne.

Dass der Staat dem Wehrmann ausser Unterkunft, Verpflegung und Sold auch die Ausrüstung zur Verfügung stellt, erscheint uns heute als absolut selbstverständlich. Die unentgeltliche Bewaffnung und Bekleidung auf Staatskosten war jedoch durchaus nicht seit jeher üblich. In der alten Eidgenossenschaft hatte jeder sich selbst auszu-

rüsten und zu bewaffnen. Schon das Stanser-Verkommnis von 1481 statuierte die Selbstausrüstungspflicht aller Wehrfähigen, die durch die Abhaltung von sog. Harnischschauern kontrolliert wurden. Auch nach 1798 mussten in den meisten Kantonen die Wehrpflichtigen sich selbst ausrüsten und vielfach sogar die Munition zu den Schiessübungen selbst mitbringen²⁾. Konnte der Dienstpflichtige die vorgeschriebenen Bewaffnungs- und Ausrüstungsgegenstände wegen Armut nicht anschaffen, so lastete die Ausrüstungspflicht auf den Eltern und wenn diese selbst armengenössig waren, auf der Heimatgemeinde³⁾. Arme Rekruten, die ihre Ausrüstung nicht bezahlen konnten, wurden von einzelnen Kantonen einfach länger im Dienst behalten, wobei man ihnen den entsprechenden Betrag nach und nach vom Sold abzog. In vielen Kantonen durfte bis zum Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1874 kein Pfarrer eine Ehe einsegnen, wenn der Bräutigam nicht den sog. Erlaubnisschein beibrachte, wonach er die vorgeschriebene Bewaffnung und Ausrüstung besitze.

Erst in der Regenerationszeit, also nach 1831, brach sich der Gedanke Bahn, dass es Aufgabe des Staates sei, die Ausrüstung und Bewaffnung unentgeltlich zu beschaffen. Besonders die liberalen und radikalen Parteien forderten die Ablösung der Selbstausrüstungspflicht durch den Staat, weil es unbillig sei und auch der Rechtsgleichheit widerspreche, wenn der Wehrpflichtige über die Leistung des Dienstes hinaus noch mit der Beschaffung der Ausrüstung belastet werde. Nach und nach gingen die meisten Kantone dazu über, die Bewaffnung und einen Teil der Ausrüstung dem Wehrpflichtigen zur Verfügung zu stellen. Erst in den 50er und 60er Jahre wurde der Grundsatz, dass die Allgemeinheit für die Kosten der Ausrüstung und Bewaffnung aufzukommen habe, allgemein und erst die Bundesverfassung von 1874 brachte die unentgeltliche Ausrüstung des Wehrmannes von Bundes wegen. Noch im Jahre 1855 hatte der Bundesrat

²⁾ Die Selbstausrüstungspflicht lastet auch heute noch auf den Hilfsdienstpflichtigen, die keine militärische Ausrüstung besitzen. Sie haben «in felddüchtiger Kleidung und mit Tornister, Rucksack oder Umhängetasche, versehen mit Wäsche, Decke, Wetterschutz, Essgeschirr und Essbesteck» einzurücken (VO über die Hilfsdienste vom 3. April 1939).

³⁾ Ein Nachklang dieser Haftung der Gemeinde findet sich in der Verfügung des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom 4. Januar 1940 über die Bildung von Arbeitsdetachementen für die Landesverteidigung. Danach haben die Gemeinden darüber zu wachen, dass jeder Einberufene im Besitze der vorgeschriebenen felddüchtigen Ausrüstung ist. Erweist es sich als notwendig, dass die Gemeinde für Bedürftige fehlende Ausrüstungsgegenstände beschafft, so kann ihr für diese Anschaffung ein Bundesbeitrag ausgerichtet werden.

gegen die von einzelnen Kantonen eingeführte unentgeltliche Bewaffnung eingewendet, dieses Verfahren habe auch seine Schattenseiten, weil es das Selbstgefühl des Mannes und die Liebe und Sorge zu den nicht aus eigener Kraft angeschafften Waffen nicht hebe.

Solange der Wehrmann sich selbst bewaffnen und ausrüsten musste, darf man es nicht erwarten, dass sich der Staat um den Erwerbsausfall infolge des Dienstes gekümmert hätte. Nachdem bereits die Helvetische Republik am 22. April 1799 ein Gesetz über die Zusicherung von öffentlicher Unterstützung der im Kriegsdienst verstümmelten oder gefallenen Milizen und ihrer Angehörigen erlassen hatte, verschaffte sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts in der Eidgenossenschaft langsam der Gedanke Eingang, es sei Sache des Staates, für die in seinem Dienste Verwundeten und Erkrankten, für die Invaliden und deren Angehörige und schliesslich auch für die Hinterbliebenen der Gefallenen zu sorgen. Das eidgenössische Militärreglement von 1817 anerkannte die Unterstützungspflicht des Staates bei Todesfällen und Verletzungen ernsterer Natur. Die Tagsatzung stellte jedoch am 13. Juli 1817 ausdrücklich fest, dass dieser Grundsatz nur im Kriegsfall Anwendung finde. Erst nach der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 wurde in der Militärorganisation vom 8. Mai 1850 die Unterstützungspflicht des Bundes auch auf den Instruktionsdienst im Frieden ausgedehnt und im BG vom 7. August 1852 über die Pensionen und Entschädigungen der im eidgenössischen Militärdienst Verunglückten und deren Angehörige näher geregelt. In die Bundesverfassung von 1874 wurde dann der allgemeine Grundsatz aufgenommen, dass Wehrmänner, welche infolge eidgenössischen Militärdienstes ihr Leben verlieren oder dauernde Schäden an ihrer Gesundheit erleiden, für sich und ihre Familie im Falle des Bedürfnisses Anspruch auf Unterstützung des Bundes haben. Auf Grund dieser Bestimmung wurde das BG vom 13. November 1874 über Militärpension und Entschädigungen erlassen, das, abgesehen von den zu niedrigen Ansätzen, an dem Mangel litt, dass es dem Wehrmann keinen Rechtsanspruch auf eine Entschädigung gab. Die Festsetzung war dem Ermessen der Behörden anheimgestellt, die dabei auf die Familien- und Vermögensverhältnisse des Geschädigten Rücksicht zu nehmen hatten.

Der mangelhafte staatliche Schutz veranlasste eine private Versicherungsgesellschaft im Jahre 1887, eine private Militär-Unfallversicherung einzuführen, die sich bald eines grossen Zuspruches erfreute. Die Prämien wurden entweder auf dem Waffenplatze direkt

von den Versicherten erhoben oder ganze Einheiten versicherten sich kollektiv und bezahlten die Prämien aus der Haushaltungskasse.

Ein solcher Zustand, der uns heute geradezu grotesk anmutet, war auf die Dauer nicht haltbar. Aber es dauerte noch geraume Zeit, bis man die Konsequenzen daraus zog und sich zum Grundsatz bekannte, dass der Bund dem im Militärdienst verunfallten oder erkrankten Wehrmann einen Rechtsanspruch auf Entschädigung gewähren müsse. Erst am 28. Juni 1901 wurde das BG betreffend die Versicherung der Militärpersonen gegen Krankheit und Unfall erlassen, das heute noch die Grundlage der Militärversicherung bildet.

In seiner Botschaft vom 10. März 1906 zur neuen Militärorganisation führte der Bundesrat aus, der im Dienst stehende Wehrmann müsse das sichere Bewusstsein haben können, dass seine Angehörigen zu Hause wohl versorgt seien. Auch dieser Grundsatz, der uns heute als eine selbstverständliche Voraussetzung zur Aufrechterhaltung der innern Front erscheint, brach sich nur allmählich Bahn.

Wie die Invalidenfürsorge war auch die *Wehrmannsunterstützung* vor der Vereinheitlichung des Militärwesens im Jahre 1874 ausschliesslich Sache der Kantone. Auch auf diesem Gebiete hatte die Helvetik einen bemerkenswerten Anlauf genommen und am 22. April 1799 ein Gesetz erlassen betreffend die öffentliche Unterstützung der Familien diensttuender Milizen. In der Präambel zu diesem Gesetz heisst es, «dass die Söhne und Verteidiger des Vaterlandes dieser heiligen Pflicht die Pflicht der Sorge für ihre Haushaltungen, ihre Eltern, ihre Geschwister aufopfern und sich dadurch die gerechtesten Ansprüche verschaffen, dass die Pflicht der Sorge für die ihrigen von denjenigen Bürgern übernommen werden, welche unter dem sichern Schutz der mutigen Verteidiger des Vaterlandes bei ihren häuslichen Geschäften zurückbleiben und keiner Gefahr ausgesetzt sind». Damit war ein Gedanke vorweggenommen, der erst 140 Jahre später in der Lohn- und Verdienstersatzordnung seine Verwirklichung finden sollte.

Nach dem Zusammenbruch der Helvetik ging die Sorge für die Angehörigen der Wehrmänner wieder auf die Kantone über. In einzelnen Kantonen waren die Gemeinden verpflichtet, dem Wehrmann auf sein Verlangen einen «Ratgeber» für sein Haus oder Gewerbe zu bestellen. Ueberdies waren die Gemeinden gehalten «für das Wohl und den Nahrungsstand» der zurückbleibenden Familien zu sorgen und darauf zu achten, dass die nötigen Feld- und Gewerbearbeiten vorgenommen waren, wenn es vom Betreffenden verlangt

wurde. Dagegen hatten die Angehörigen von Wehrmännern, die durch deren Militärdienst in Not geraten waren, keinen Anspruch auf eine Geldunterstützung. Es hing von der Gutwilligkeit der kantonalen Behörden ab, ob sie eine Unterstützung leisten wollten. In einigen Kantonen wurden in den 50er Jahren zu diesem Zwecke besondere Fürsorgefonds geöfnet.

Auch die Militärorganisation vom 13. Wintermonat 1874 überliess die Festsetzung der Leistungen an die Wehrmannsfamilien und die Aufbringung der Mittel weiterhin den Kantonen. Diese wurden immerhin verpflichtet, Angehörige von Wehrmännern, die durch den Militärdienst ihres Ernährers in Not geraten waren, «ausreichend» zu unterstützen. Die Kantone kamen dieser Forderung nicht durchwegs nach. Die Unterstützung wurde vielfach gar nicht oder zu spät gewährt oder als Armenunterstützung behandelt.

Die Militärorganisation vom 12. April 1907 ging einen Schritt weiter, indem sie die Wehrmannsunterstützung zur Bundessache machte, wobei jedoch die Kantone einen Viertel der Mittel aufbringen mussten. Der Bundesrat erliess hierauf am 21. Januar 1910, also wenige Jahre vor dem ersten Weltkriege, eine Verordnung betreffend die Unterstützung von Angehörigen von Wehrmännern. Damit gewährt der Bund erstmals dem Wehrmann einen Anspruch auf teilweisen Ersatz seines Erwerbsausfalles, wenn auch dieser Anspruch vorerst an den Nachweis der Bedürftigkeit gebunden war. Die Unterstützungen waren, verglichen mit den heutigen Ansätzen, äusserst bescheiden: Für die Ehefrau betrug die tägliche Entschädigung höchstens Fr. 1.50 auf dem Lande und Fr. 2.— in der Stadt. Dazu kamen Kinderzulagen von 50 und 70 Rappen. Von einer ausreichenden Unterstützung konnte kaum gesprochen werden. Ueberdies erfolgte die Auszahlung nur, wenn die Angehörigen des Wehrmannes ohne die Unterstützung in Not geraten waren. Während des Weltkrieges 1914/18 wurden die Ansätze zweimal erhöht, einmal im Jahre 1917 und ein zweitesmal im Jahr 1918, und zwar jeweils um 20 %. Die Aufwendungen während des ersten Weltkrieges blieben, gemessen an den heutigen Ausgaben, sehr bescheiden, da die Zahl der aufgebotenen Truppen während des ganzen Weltkrieges nie sehr hoch war. So standen Ende 1914 nur 77,000 Mann und Ende 1916 sogar nur 38,000 Mann unter den Waffen und die Hunderttausender-Grenze wurde während des ganzen letzten Krieges nur ausnahmsweise und jeweils nur für kurze Zeit überschritten. In den Jahren 1914/18 wurden insgesamt ca. 60 Millionen Franken an Wehrmannsunterstützung aus-

gerichtet, wovon der Bund drei Viertel und die Kantone einen Viertel zu tragen hatten.

Zu Beginn des gegenwärtigen Krieges war die Wehrmannsunterstützung durch die Verordnung des Bundesrates vom 9. Januar 1931 über die Unterstützung der Angehörigen von Wehrmännern geregelt, die heute noch formell in Kraft steht, wenn sie auch faktisch durch die Lohn- und Verdienstersatzordnung abgelöst ist. Diese neue Verordnung übernahm die Unterstützungsansätze, wie sie am Ende des letzten Weltkrieges gegolten hatten, mit Ausnahme derjenigen für Kinder, die erhöht wurden. Der Unterstützungsansatz betrug in der Stadt Fr. 2.90 im Tag für Erwachsene und für Kinder je nach dem Alter Fr. 1.— bis Fr. 2.—. Die Bedürfnisklausel wurde beibehalten. Wehrmänner, deren Einkommensverhältnis eine Vorsorge für die Zeit des Militärdienstes erlaubt hätte, wurden ausdrücklich von der Unterstützung ausgenommen. Ein allfälliger Verdienst der Ehefrau von mehr als Fr. 3.— im Tag musste für den Mehrbetrag bei kinderlosen Ehepaaren ganz, bei Familien mit Kindern zur Hälfte angerechnet werden. Ebenso waren Teillohnzahlungen, die der Arbeitgeber freiwillig leistete, zur Hälfte auf die Unterstützung anzurechnen.

Neben der Notunterstützung bestanden einige *zivilrechtliche Schutzvorschriften* zugunsten des Wehrmannes. In erster Linie ist Art. 53 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes von 1889 zu erwähnen, der dem Wehrmann für die Dauer des Dienstes *Rechtsstillstand* gewährt⁴⁾. Anlässlich der Revision des Obligationenrechtes und des Fabrikgesetzes erfuhr auch die Rechtsstellung des Wehrmanns als Arbeitnehmer eine Verbesserung. Art. 335 des Obligationenrechtes vom 30. März 1911 gab dem Wehrmann als Arbeitnehmer einen *Rechtsanspruch auf Lohnzahlung bei obligatorischem Militärdienst*⁵⁾. Der Anspruch bestand aber nur bei einem auf längere Zeit abgeschlossenen Dienstvertrag und nur für verhältnismässig kurze Dauer. Abgesehen davon, dass der Art. 335 OR kein zwingendes Recht darstellte und von den Parteien wegbedungen werden konnte, war der Wehrmann praktisch gar nicht in der Lage, sich auf diese Bestimmung zu berufen, wenn er nicht Gefahr laufen wollte, seine Stellung

⁴⁾ Für die Dauer des Aktivdienstes ersetzt durch Art. 16 der Verordnung vom 17. Oktober 1939 bzw. vom 24. Januar 1941 über vorübergehende Milderungen der Zwangsvollstreckung.

⁵⁾ Art. 335 OR wurde, soweit er sich auf den Militärdienst bezieht, vom 1. Februar 1940 hinweg für die Geltungsdauer der Lohnersatzordnung ausser Kraft gesetzt.

zu verlieren. Tatsächlich erwies sich diese Bestimmung als sehr wenig wirksam. Erhebungen bei der 3. Division im Jahre 1931 ergaben, dass beispielsweise in der Landwirtschaft 35,8 %, im Baugewerbe 74,8 %, in der Grossindustrie 36,7 % und im Handel 12,8 % der Arbeitnehmer während des Militärdienstes keinen Lohn von ihrem Arbeitgeber erhielten.

Der Wehrmann erhielt in vielen Fällen während des Dienstes nicht nur keinen Lohn, sondern lief auch noch Gefahr, dass er infolge der Dienstleistung seinen Arbeitsplatz verlor. Der Arbeitgeber durfte ihn zwar nach Art. 352, Abs. 2, des Obligationenrechtes wegen obligatorischem Militärdienst nicht fristlos entlassen, weil der Militärdienst nicht als wichtiger Grund zur Kündigung galt. Aber keine Vorschrift hinderte den Arbeitgeber daran, dem Arbeitnehmer nach der Rückkehr aus dem Dienst zu kündigen. Ein etwas weiter gehender *Kündigungsschutz* war in Art. 23, lit. b, des Fabrikgesetzes vom 18. Juni 1914 vorgesehen: Der Fabrikhaber konnte das Dienstverhältnis wegen obligatorischen Militärdienstes nicht kündigen, und für den im Militärdienst befindlichen Fabrikarbeiter stand der Ablauf der Kündigungsfrist während der Dauer des Dienstes still⁶⁾.

In diesen wenigen Bestimmungen erschöpfte sich der Wehrmannschutz zu Beginn des zweiten Weltkrieges. Im Grunde ist es verwunderlich, dass in der Schweiz, die seit Alters her den Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht kannte, für den Bürger im Wehrkleid keine bessere Vorsorge getroffen wurde. Die Entwicklung vollzog sich langsam und schrittweise. Sowohl der wirtschaftliche wie der rechtliche Schutz wurde nur zögernd und nach Ueberwindung vieler Hemmnisse gewährt. Insbesondere die wirtschaftlichen Leistungen des Staates für die Folgen von Krankheit und Unfall und für Erwerbsausfall wurden zuerst nur den Bedürftigen gewährt, so dass ihnen das Odium der Armenunterstützung anhaftete. Dennoch dürfen wir an die früheren Zustände keine allzu strengen Masstäbe anlegen, sondern müssen versuchen, sie aus den damaligen Verhältnissen und Anschauungen zu verstehen. Vor allem darf nicht übersehen werden, dass die Ausbildungszeiten früher sehr kurz waren. Unter der Militärorganisation von 1850 dauerte die Rekrutenschule 28 bis 36 Tage und nach der Militärorganisation von 1874, die bis 1907 in Kraft stand,

⁶⁾ Diese Bestimmung wurde durch den Bundesratsbeschluss vom 13. September 1940 über den Schutz des Anstellungsverhältnisses militärpflichtiger Arbeitnehmer für die Geltungsdauer dieses Beschlusses in ihrer Anwendung eingestellt.

45 (Infanterie) bis 80 Tage (Kavallerie). Ein Infanterist hatte damals im ganzen, d. h. im Auszug, in der Landwehr und im Landsturm, 179 Dienstage, ein Kavallerist 210 Dienstage zu leisten, wobei der grösste Teil des Dienstes auf die jungen Jahrgänge verlegt wurde, damit er wirtschaftlich weniger ins Gewicht falle. Abgesehen davon, dass noch vor wenigen Jahrzehnten die Lasten des Militärdienstes unverhältnismässig geringer waren als heute, kommt noch dazu, dass die allgemeine Einstellung damals viel mehr auf die Kraft und den Willen des Einzelnen abstellte und sich vor Eingriffen des Staates scheute. Vergessen wir auch nicht, dass das Schweizervolk im Jahre 1900 die Einführung der Kranken- und Unfallversicherung verwarf und damit auch die Militärversicherung, die einen Bestandteil jenes Gesetzes bildete, ablehnte. Man war damals in viel höherem Masse als heute geneigt, Krankheiten und Unfälle als persönliches Schicksal aufzufassen, ohne darin einen Anlass für einen Eingriff der Allgemeinheit zu sehen.

Ferner darf nicht unerwähnt bleiben, dass einsichtige Arbeitgeber ihren Arbeitnehmern während des Dienstes den Arbeitsplatz offen hielten und auch freiwillige Teillohnzahlungen gewährten. So stellten die schweizerischen Maschinen- und Metallindustriellen bereits im Jahre 1907 Grundsätze für die Behandlung von militärdienstpflichtigen Arbeitnehmern auf. Alle diese Gründe führten dazu, dass das Fehlen eines ausgebauten Wehrmannsschutzes weniger empfunden wurde.

II. Wehrmannsschutz und Wehrmannsfürsorge.

Die allgemeinen Anschauungen über die Pflichten der Allgemeinheit gegenüber dem Bürger im Wehrkleid hatten sich seit dem Ende des letzten Weltkrieges tiefgreifend geändert und führten schon vor Ausbruch des neuen Krieges zu Reformbestrebungen, die ihre Verwirklichung jedoch erst im Verlaufe dieses Krieges fanden. Um einen Ueberblick über die weitschichtige und in vielen Erlassen zerstreute Materie zu gewinnen, empfiehlt es sich, vorerst zwei Hauptgruppen von Massnahmen auseinander zu halten und die eine von ihnen als Wehrmannsschutz und die andere als Wehrmannsfürsorge zu bezeichnen.

Das Wort «*Wehrmannsschutz*» ist in Anlehnung an den Ausdruck «*Arbeiterschutz*» gebildet, worunter man die sozialpolitischen Massnahmen des Staates zum Schutze der Arbeitnehmer versteht. Dement-

sprechend wollen wir unter «Wehrmannsschutz» den Inbegriff der staatlichen Massnahmen verstehen, die zugunsten der Wehrmänner getroffen worden sind, um sie vor den wirtschaftlichen Nachteilen der Militärdienstleistung zu schützen⁷⁾. Darunter fallen die Militärversicherung, die Wehrmannsnotunterstützung, die Lohn- und Verdiensterersatzordnung sowie einige Massnahmen rechtlicher Natur, wie die Ausdehnung des Rechtsstillstandes, der Schutz des Anstellungsverhältnisses und der Schutz der Pächter. Demgegenüber bezeichnen wir als «*Wehrmannsfürsorge*» die freie Liebestätigkeit privater Organisationen zum Wohle der Wehrmänner.

Die Massnahmen des Wehrmannsschutzes kommen ausschliesslich Wehrmännern zugute. Daneben hat der Bund eine Reihe von *weitem Massnahmen* getroffen, die man als *Wehrmannsschutz im weitem oder uneigentlichen Sinne* bezeichnen kann. Dazu gehören die Massnahmen betreffend die *Milderung der Zwangsvollstreckung* (Notstundung und Mieterschutz) sowie die sogenannte *Gewerbehilfe* durch die gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften. Diese Massnahmen wurden zwar ebenfalls vor allem mit Rücksicht auf die Wehrmänner ergriffen, weil diese infolge des Militärdienstes vielfach nicht in der Lage sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen und deshalb ohne eigenes Verschulden in finanzielle Schwierigkeiten geraten. Da infolge des Krieges diese Voraussetzungen auch bei militärdienstfreien Personen zutreffen können, wurde der Kreis dieser Massnahmen weiter gezogen, so dass sich nicht nur Wehrmänner auf diese Vergünstigungen berufen können.

Aus dem vorstehenden ergibt sich somit zwanglos folgende *Dreiteilung*:

1. *Wehrmannsschutz im engeren Sinne* oder eigentlicher Wehrmannsschutz, umfassend die staatlichen Massnahmen, die den Wehrmann vor den wirtschaftlichen Nachteilen der Militärdienstleistung schützen sollen.

2. *Wehrmannsschutz im weitem Sinne* oder uneigentlicher Wehrmannsschutz, umfassend die staatlichen Massnahmen zugunsten von Wehrmännern und andern Personen, die infolge der Kriegsmobilmachung in finanzielle Bedrängnis geraten sind.

⁷⁾ Unter der Bezeichnung «Unterabteilung Wehrmannsschutz» besteht eine Amtsstelle beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, die sich jedoch nicht mit dem Wehrmannsschutz schlechthin, sondern lediglich mit dem Vollzug der Lohn- und Verdiensterersatzordnung befasst und die ursprünglich der Sektion für Arbeiterschutz des genannten Amtes angegliedert war.

3. *Wehrmannsfürsorge*, umfassend alle privaten Massnahmen zugunsten der Wehrmänner.

Dem Wehrmannsschutz im engern und im weitem Sinne ist gemeinsam, dass es sich um *staatliche Massnahmen* im Gegensatz zur privaten Fürsorge handelt. Andererseits haben der Wehrmannsschutz im engern Sinne und die Wehrmannsfürsorge das gemeinsame Merkmal, dass sie sich ausschliesslich auf *Wehrmänner* beschränken, im Gegensatz zum Wehrmannsschutz im weitem Sinne, der auch militärfreien Personen zugute kommt.

Unter den Begriff des Wehrmannsschutzes im engern Sinne fallen folgende Massnahmen:

1. Die Militärversicherung als Sicherstellung des Wehrmannes vor den wirtschaftlichen Folgen von Krankheit und Unfall im Militärdienst.

2. Sicherung des Wehrmannes vor den Folgen des Erwerbsausfalles während des Militärdienstes. Diesem Zwecke dienen:

- a) die Wehrmannsnotunterstützung;
- b) die Lohn- und Verdienstersatzordnung;
- c) zusätzliche Wehrmannsbeihilfen der Kantone und Gemeinden.

3. Der Rechtsschutz des Wehrmannes, umfassend:

- a) den Rechtsstillstand für Wehrmänner;
- b) den Schutz des Anstellungsverhältnisses, d. h. die Erhaltung des Arbeitsplatzes des Wehrmannes;
- c) den Pächterschutz, d. h. den Schutz des Wehrmannes als Pächter vor Kündigung des Pachtvertrages.

Hinsichtlich der *Form* stellen alle diese Massnahmen Rechtsvorschriften dar, da sie in Gesetzen (Militärversicherung), in Verordnungen des Bundesrates (Notunterstützung) oder in Bundesratsbeschlüssen auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten (Lohn- und Verdienstersatzordnung) niedergelegt sind. Dem *Inhalt* nach handelt es sich um die Sicherung gewisser wirtschaftlicher oder rechtlicher Vorteile zugunsten der Wehrmänner. Die Militärversicherung, die Notunterstützung und die Lohn- und Verdienstersatzordnung geben dem Wehrmann einen Anspruch auf Geldleistungen von seiten des Staates, während die übrigen Massnahmen sich darauf beschränken, die Rechtsstellung des Wehrmannes im privatrechtlichen Verkehr in bestimmter Hinsicht zu verbessern. Man könnte deshalb, wenn man auf den Inhalt der Rechtsnormen abstellt, auch von einem *wirtschaft-*

lichen und von einem *rechtlichen Wehrmannsschutz* sprechen. Dabei muss man sich aber vor Augen halten, dass auch der wirtschaftliche Wehrmannsschutz eine rechtliche Form besitzt, da es sich um einen Zweig der staatlichen Sozialgesetzgebung handelt. Der Wehrmann hat deshalb auf diese Leistungen des Staates nach Massgabe der Militärversicherung oder der Lohn- und Verdienstersatzordnung einen förmlichen Rechtsanspruch, den er mit einem Rechtsmittel (Beschwerde oder Klage) geltend machen kann. Dasselbe gilt für die Notunterstützung. Im Unterschied dazu werden die Leistungen der Wehrmannsfürsorge nach dem Ermessen der privaten Fürsorgeinstitutionen von Fall zu Fall gewährt, ohne dass dem Wehrmann ein Recht darauf zustände.

Auf die Militärversicherung, die begrifflich ebenfalls eine Massnahme des Wehrmannsschutzes im Sinne der vorstehenden Umschreibung darstellt, verwaltungsmässig aber eine besondere Abteilung im Rahmen des eidgenössischen Militärdepartements bildet, soll in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden; ebensowenig kann die Entwicklung der Notunterstützung während des gegenwärtigen Krieges behandelt werden, da beide Institutionen schon vor diesem Kriege bestanden. Die Notunterstützung, die administrativ eine Sektion beim eidgenössischen Militärdepartement bildet, hat zudem, obschon formell noch in Kraft stehend, ihre Bedeutung mit dem Ausbau der Lohn- und Verdienstersatzordnung praktisch eingebüsst. Wir beschränken uns daher im folgenden auf eine Darstellung der Lohn- und Verdienstersatzordnung und der rechtlichen Schutzmassnahmen. Im Anschluss daran wollen wir die weitem Massnahmen zugunsten der Wehrmänner betrachten und zum Schluss einen Blick auf die vielgestaltige Tätigkeit der Soldatenfürsorge werfen.

Bevor auf die einzelnen Massnahmen eingetreten wird, bedarf noch der *Begriff des Wehrmannes* und *des Aktivdienstes* einer Abklärung. Mit Ausnahme der Militärversicherung, die alle Militärpersonen, also auch die Militärbeamten und das Instruktionskorps erfasst, sind die Massnahmen des Wehrmannsschutzes auf «Wehrmänner» beschränkt. Darunter sind sowohl die Militärdiensttauglichen wie auch die Hilfsdienstpflichtigen während der Zeit ihrer Militärdienstleistung zu verstehen. Der Ausdruck «Wehrmann» umfasst deshalb auch Frauen, soweit es sich um weibliche Hilfsdienstpflichtige handelt. Während die Militärorganisation zwischen «Instruktionsdienst» als Dienst zur Ausbildung und «Aktivdienst» als Dienst zur

Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen sowie zur Handhabung von Ruhe und Ordnung im innern unterscheidet, ist der Begriff des Aktivdienstes in der Lohn- und Verdienstersatzordnung weiter gefasst. Danach gilt als «Aktivdienst» jeder besoldete obligatorische Militärdienst in der schweizerischen Armee während der Kriegsmobilmachung, mit Einschluss der militärischen Hilfsdienste, des Dienstes beim Luftschutz, bei den Ortswehren und den Sanitätsformationen des Roten Kreuzes. Aehnlich wird der Aktivdienst im Bundesratsbeschluss vom 13. September 1940 über den Schutz des Anstellungsverhältnisses umschrieben.

III. Die Lohn- und Verdienstersatzordnung.

1. *Vorgeschichte.* Die Notunterstützung wurde nur ausgerichtet, wenn die Angehörigen des Wehrmannes, die dieser vor dem Einrücken tatsächlich unterstützt hatte, infolge seiner Dienstleistung in eine Notlage gerieten. Die Unterstützung setzte somit den Nachweis einer Notlage voraus. Bei der Bemessung der Unterstützung wurden deshalb die Vermögensverhältnisse sowie das Einkommen aller im Familienverbände des Wehrmannes lebenden Personen berücksichtigt. Der Wehrmann und seine Angehörigen waren für die Begründung des Unterstützungsbegehrens beweispflichtig und hatten auf Verlangen der Behörde jede sachgemässe Auskunft zu erteilen und Ausweise über Einkommen und Vermögen zu erbringen.

Schon vor Ausbruch des Krieges wurde dieser Zustand als unbefriedigend empfunden. Als nach dem Scheitern der Abrüstungskonferenz die Rekrutenschulen und Wiederholungskurse verlängert und besondere Kurse für die Grenzschutz- und Territorialtruppen eingeführt wurden, drängte sich eine *durchgreifende Sicherstellung des Wehrmannes vor den ökonomischen Folgen des Militärdienstes* immer gebieterischer auf. In der Oeffentlichkeit wurde die Frage lebhaft diskutiert und verschiedene Lösungsmöglichkeiten erwogen. Auch in den eidgenössischen Räten wurde das Problem durch verschiedene Motionen und Postulate zur Sprache gebracht. Ein Postulat Moser vom 24. September 1936 lud den Bundesrat ein, zu prüfen, «ob nicht die Lohnzahlung an alle Wehrpflichtigen während des obligatorischen Militärdienstes in einwandfreier, klarer Weise gesetzlich zu regeln sei». Im April 1939 beauftragte der Vorsteher des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Herr Bundesrat Obrecht, das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit mit den Vorarbeiten

zu einer gesetzlichen Regelung. Schon am 6. Juli 1939 lag der erste Entwurf zu einem «Bundesgesetz über den wirtschaftlichen Schutz der schweizerischen Wehrmänner» vor. Dieser Entwurf, der bereits auf dem Ausgleichssystem fusste, aber noch auf die Verhältnisse der Friedenszeit zugeschnitten war, sah die Ausrichtung von Lohnausfallentschädigungen an Wehrmänner vor.

Nach Kriegsausbruch versuchten die Arbeitgeber zuerst auf freiwilligem Wege eine Lösung zu finden. In vielen Betrieben verzichteten auch die Arbeitnehmer von sich aus auf einen Teil ihres Lohnes zugunsten ihrer Kameraden im Felde. Auf die Dauer aber erwies sich der Weg der Freiwilligkeit nicht als gangbar. Auch der finanziell kräftigste Unternehmer hätte bei einer längeren Mobilisation diese Last allein nicht tragen können, ganz abgesehen davon, dass auf freiwilligem Wege nie eine umfassende Lösung zustande kommen konnte. Von Betrieb zu Betrieb und von Wirtschaftszweig zu Wirtschaftszweig hätten sich unvermeidlich grosse Ungleichheiten ergeben müssen, je nach dem Stand des Aufgebotes und dem Verhältnis, in welchem militärfreies und militärpflichtiges Personal beschäftigt wurde. Nur eine staatliche Regelung, getragen von einer gemeinsamen Anstrengung des ganzen Volkes, konnte diese Aufgabe bewältigen. Nach längeren Verhandlungen erliess der Bundesrat am 20. Dezember 1939 auf Grund seiner ausserordentlichen Vollmachten den «Bundesratsbeschluss über eine provisorische Regelung der Lohnausfallentschädigung an aktivdiensttuende Arbeitnehmer», dem wenige Monate später, am 14. Juni 1940, der «Bundesratsbeschluss über eine provisorische Regelung der Verdienstaufallentschädigung an aktivdienstleistende Selbständigerwerbende» folgte. Mit diesen beiden Beschlüssen wurde die Grundlage zu dem umfassendsten Sozialwerk, das die Schweiz besitzt, geschaffen, wobei völlig neue Wege beschritten wurden.

Die Lohn- und Verdienstersatzordnung wurde nicht in einem Zuge geschaffen. Bis heute ergingen über 24 Bundesratsbeschlüsse und über 50 Erlasse des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, die aber bei allen Verbesserungen im einzelnen auf den Fundamenten weiterbauten, die durch die beiden Grunderlasse gelegt worden waren. Diese vielfältige gesetzgeberische Tätigkeit, die an das Anpassungsvermögen der Kassen und der Arbeitgeber hohe Anforderungen stellte, hat es ermöglicht, das grosse Sozialwerk den Erfordernissen der Zeit ständig anzupassen und zu erweitern und damit vor Erstarrung zu bewahren.

Der zur Verfügung stehende Raum gestattet nicht, ein solches Gesetzgebungswerk auch nur in seinen Umrissen darzustellen. Die nachstehende Darstellung beschränkt sich deshalb darauf, die Grundlinien nachzuzeichnen und dabei die Besonderheiten, die die Lohn- und Verdienstersatzordnung von allen andern Sozialwerken unterscheiden, hervorzuheben.

2. *Das Solidaritätsprinzip.* Der Lohn- und Verdienstersatzordnung liegt der Gedanke zugrunde, dass alle diejenigen, die trotz der Mobilmachung ihrem zivilen Erwerb nachgehen können, ein Opfer zugunsten der mobilisierten Wehrmänner und ihrer Familien bringen sollen. Sie beruht deshalb nicht auf dem Versicherungs-, sondern auf dem *Solidaritätsprinzip*. Dieses besteht darin, dass Aufwendungen, die für einen bestimmten sozialen Zweck aufgebracht werden müssen, nach einem objektiven Masstab auf einen Kreis von Personen, die dadurch zu einer Interessengemeinschaft zusammengefasst sind, ganz oder teilweise umgelegt werden. Durch die Heranziehung der Arbeitgeber zur Beitragsleistung wird in der Lohnersatzordnung ausserdem die Solidarität zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zum Ausdruck gebracht. Da die Beiträge der direkt und indirekt Beteiligten nicht ausreichen würden, wird schliesslich in Form von Zuwendungen des Bundes und der Kantone, die durch Steuern aufgebracht werden müssen, die Gesamtheit aller Bürger an diesem Solidaritätswerk beteiligt.

Durch das ihr innewohnende Solidaritätsprinzip unterscheidet sich die Lohn- und Verdienstersatzordnung wesentlich von der Versicherung. Während diese nur solche Personen erfasst, die möglicherweise einmal der Versicherungsleistung teilhaftig werden können, unterstehen der Lohn- und Verdienstersatzordnung alle Erwerbstätigen ohne Ausnahme von Gesetzes wegen, gleichgültig ob sie dienstpflichtig sind oder nicht, also auch solche Personen, die, weil militärfrei, nie in den Genuss einer Entschädigung kommen können. Die Lohn- und Verdienstersatzordnung appelliert damit an das Solidaritätsgefühl des ganzen Volkes, das sich in Kriegszeiten als Schicksalsgemeinschaft erlebt. Diesem Umstande ist es auch zu verdanken, dass die Lohn- und Verdienstersatzordnung eine so günstige Aufnahme gefunden hat, so dass die nicht unbedeutenden finanziellen Lasten und die grosse organisatorische Arbeit, die den Ausgleichskassen und jedem Arbeitgeber erwachsen, ohne Widerwillen getragen wurden.

3. *Das Ausgleichssystem.* Die technische Durchführung des Solidaritätsprinzips erfolgt durch das *Ausgleichssystem*, das den Ausgleich zwischen den Beiträgen und den Entschädigungen vermittelt. In der Lohnersatzordnung vollzieht sich der Ausgleich *in drei Stufen*: Der erste Ausgleich findet innerhalb der einzelnen Betriebe statt. Nicht die staatliche Verwaltung, sondern der Arbeitgeber zieht die Beiträge ein und zahlt die Entschädigungen aus. Der Arbeitgeber zieht seinen Arbeitnehmern von jeder Gehalts- oder Lohnzahlung 2 % nach dem Quellenprinzip ab und legt seinerseits einen gleich hohen Beitrag aus der eigenen Tasche hinzu. Er zahlt andererseits seinen Arbeitnehmern, die im Militärdienst stehen, die Entschädigungen an den ordentlichen Zahltagsperioden aus.

Diese Heranziehung des Arbeitgebers zur Einziehung der Beiträge und zur Auszahlung der Entschädigungen gibt der ganzen Lohnersatzordnung das Gepräge. Sie hält nicht nur den Gedanken der Betriebsverbundenheit aufrecht — die Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer reissen auch während des Aktivdienstes nicht ab und der Arbeitnehmer hat nie das Gefühl, aus seiner Arbeitsgemeinschaft ausgetreten zu sein —, sondern sie bedeutet zugleich eine Vereinfachung und Verbilligung des Verwaltungsapparates.

Der Arbeitgeber liefert einen Ueberschuss der Beiträge über die Entschädigungen der Ausgleichskasse ab, der er angeschlossen ist; umgekehrt wird ihm ein Fehlbetrag von der Ausgleichskasse zurückvergütet. Mit der Kasse wird somit nur per Saldo abgerechnet. Die zweite Stufe des Ausgleiches findet in den Ausgleichskassen statt, in denen sich der Ausgleich zwischen den Einnahmen und Auszahlungen aller ihnen angeschlossenen Betriebe vollzieht. Diese liefern allfällige Ueberschüsse an den zentralen Ausgleichsfonds für die Lohnersatzordnung ab, der andererseits Fehlbeträge aus den Ueberschüssen anderer Kassen oder aus den Zuschüssen der öffentlichen Hand deckt. Die Ausgleichskassen sind, wie schon ihr Name besagt, im Grunde nur Durchgangspunkte für den Zahlungsverkehr. Der endgültige Ausgleich findet im zentralen Ausgleichsfonds statt, der die zentrale Verrechnungsstelle aller Ausgleichskassen darstellt und in welchem allein reale Ueberschüsse oder Fehlbeträge entstehen können.

Etwas anders verhält es sich in der Verdienstersatzordnung, wo der Ausgleich nur zweistufig ist, da hier der Arbeitgeber als Zwischenglied fehlt und das Quellenprinzip für den Einzug der Beiträge nicht anwendbar ist. Der Selbständigerwerbende hat seine Beiträge, nach Abzug der ihm zustehenden Entschädigungen, direkt der Kasse zu

entrichten, wie ihm diese einen Ueberschuss der Entschädigungen über die Beiträge direkt auszahlt. Die einzelnen Kassen rechnen mit dem zentralen Ausgleichsfonds für die Landwirtschaft und das Gewerbe in gleicher Weise ab wie in der Lohnersatzordnung.

4. *Die Ausgleichskassen.* Zur Durchführung des Ausgleichssystems wurden besondere *Wehrmannsausgleichskassen* geschaffen. Die Berufsverbände der Arbeitgeber konnten durch Ermächtigung des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements *Verbandsausgleichskassen* errichten, die den Ausgleich unter den Verbandsmitgliedern durchzuführen haben. Diese Ermächtigung wurde nur solchen Verbänden erteilt, die ihre Tätigkeit über das ganze Gebiet der Schweiz oder mindestens ein Sprachgebiet ausdehnen und sofern sie Gewähr für eine geregelte Führung einer Ausgleichskasse boten. Da trotz der starken Durchorganisierung unserer Wirtschaft nicht jeder Arbeitgeber einem Verband angehört und nicht alle Verbände von dieser Möglichkeit Gebrauch machten, wurde ausserdem jeder Kanton verpflichtet, eine *kantonale Ausgleichskasse* für diejenigen Arbeitgeber zu errichten, die keiner Verbandsausgleichskasse angehörten. Im ganzen wurden rund hundert Kassen errichtet, denen nach der Einführung der Verdienstersatzordnung auch deren Geschäfte übertragen wurden.

Die Kassen sind juristische Personen des öffentlichen Rechtes, weil die Beziehungen zwischen Bund und Kasse einerseits und zwischen Kasse und Mitgliedern bzw. Wehrmännern andererseits dem öffentlichen Recht unterstehen, im Gegensatz zu den Krankenversicherungskassen und den einseitigen und den paritätischen Arbeitslosenversicherungskassen, die trotz der Anerkennung durch den Bund Gebilde des Privatrechtes bleiben. Da die Kassen eine öffentliche Aufgabe erfüllen, sind sie von allen Steuern und Abgaben befreit und geniessen Portofreiheit. Die Kassen üben eine ihnen vom Bund delegierte, obrigkeitliche Gewalt aus: Sie können Verfügungen über die Festsetzung der Beiträge und der Entschädigungen erlassen, die, wenn sie nicht durch Beschwerde angefochten werden, wie gerichtliche Urteile vollstreckbar sind.

Mitglieder der Kassen sind nur die Arbeitgeber bzw. die Selbständigerwerbenden; die Arbeitnehmer — mit Ausnahme der arbeitslos eingerückten Wehrmänner, die direkt mit der Kasse verkehren — gehören nur durch Vermittlung ihres Arbeitgebers einer Kasse an.

Der eigentliche Vollzug der Lohn- und Verdienstersatzordnung liegt somit den Ausgleichskassen in Verbindung mit den Arbeitgebern

ob, während der Bund sich die Gesetzgebung, die Erteilung von allgemeinen Vollzugsweisungen und die Aufsicht über den Vollzug vorbehalten hat. Dieser organisatorische Aufbau ermöglichte eine weitgehende Dezentralisierung des Verwaltungsapparates sowohl in regionaler wie in beruflicher Hinsicht und entspricht deshalb in besonderem Masse den Bedürfnissen unseres Landes. Das Neue und Eigenartige dabei ist, dass nicht ein ausschliesslich staatlicher Verwaltungsapparat wie bei der Militärversicherung oder der Unfallversicherung aufgezogen wurde, sondern dass die Berufsverbände in massgebender Weise am Vollzug beteiligt sind.

5. *Geltungsbereich.* Der Kreis der *unterstellten Personen* musste schon aus finanziellen Gründen möglichst weit gezogen werden, da das Ausgleichssystem nur funktionieren kann, wenn den Bezüglern genügend Zahlende gegenüberstehen. Sowohl die Lohn- wie die Verdienstersatzordnung beruhen auf dem gesunden Grundsatz: Keine Entschädigung ohne Beitragspflicht. Ausnahmen, die im Grunde nur scheinbarer Natur sind, wurden gemacht für Arbeitslose, die im Zeitpunkt des Einrückens stellenlos sind, für Absolventen höherer Lehranstalten (Studenten nach bestandenem Examen) und für Selbständigerwerbende, die ihren Betrieb aufgegeben haben. Nichtunterstellung unter die eine oder andere Ordnung bedeutet daher nicht nur Ausschluss von der Beitragspflicht, sondern auch Ausschluss von der Anspruchsberechtigung.

Die Lohnersatzordnung erfasst alle Personen, die als Arbeitgeber oder Arbeitnehmer an einem öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Dienstverhältnis beteiligt sind. Alle Arbeitgeber, die in der Schweiz Betriebe oder Zweigbetriebe unterhalten, sind beitragspflichtig; desgleichen alle ihre Arbeitnehmer, gleichgültig ob sie in der Schweiz oder im Ausland wohnen.

Während in der Lohnersatzordnung der Ausgleich von Anfang an lückenlos durchgeführt wurde, findet er in der Verdienstersatzordnung nur innerhalb der einzelnen Gruppen der Selbständigerwerbenden statt, nämlich innerhalb der Gruppe Landwirtschaft und der Gruppe Gewerbe, worunter Industrie, Handwerk, Handel, Verkehr und verwandte Wirtschaftszweige verstanden werden. Jede dieser beiden Gruppen besitzt ihren eigenen Ausgleichsfonds, so dass im Grunde zwei Verdienstersatzordnungen nebeneinander bestehen. Im Gegensatz zur Landwirtschaft, wo alle landwirtschaftlichen Betriebe mit Ausnahme der Zwergbetriebe unter 50 Aren in den Ausgleich einbezogen wurden, umfasste der Ausgleich im Gewerbe ursprünglich

nur die selbständigen Betriebsinhaber in Gewerbe und Handwerk mit Einschluss des Detailhandels. Nachträglich wurden nach und nach auch die Angehörigen der liberalen Berufe sowie auf den 1. September 1943 die Selbständigerwerbenden ohne Betrieb (wie z. B. Hausierer, Marktfahrer, Baumwärter usw.) einbezogen. Seit dem 1. Mai 1944 sind auch die Industrie, der Grosshandel, die Banken, das Versicherungswesen und der Verkehr unterstellt, so dass der Kreis heute geschlossen ist.

Jeder Erwerbstätige, gleichgültig ob Arbeitnehmer oder Selbständigerwerbender, wird nunmehr von der Lohn- oder Verdienstersatzordnung erfasst. Ausgeschlossen bleiben nur die Personen, die noch nicht ins Erwerbsleben eingetreten sind (Lehrlinge ohne Barlohn, Studenten) oder die daraus ausgeschieden sind, wie pensionierte Arbeitnehmer, Rentner und Personen, die vom Ertrag ihres Vermögens leben oder die ausschliesslich von der öffentlichen Fürsorge unterstützt werden.

6. Die Lohn- und Verdienstaussfallentschädigung soll dem Wehrmann den Erwerbsausfall, den er infolge des Militärdienstes erleidet, wenigstens teilweise ersetzen. In Betracht fällt nur der Erwerbsausfall aus selbständiger oder unselbständiger Tätigkeit und nicht jeder durch den Militärdienst verursachte ökonomische Nachteil. Der Form nach handelt es sich um einen Erwerbssersatz; dem Inhalt nach sind beide Ordnungen im stärksten Masse vom *Familienschutzgedanken* getragen. Es handelte sich nicht in erster Linie darum, dem Wehrmann als Einzelperson einen Ersatz für den erlittenen Erwerbsausfall zu gewähren, sondern ihn in die Lage zu versetzen, seinen Unterhalts- und Unterstützungspflichten auch während des Militärdienstes nachzukommen. Das Entschädigungssystem ist deshalb in erster Linie für den verheirateten Wehrmann mit Kindern zugeschnitten, während der alleinstehende Wehrmann sich ursprünglich mit einer gleichsam symbolischen Entschädigung von 50 Rappen im Tag begnügen musste.

Der Familienschutzgedanke wird vornehmlich durch die Gewährung von Haushaltentschädigungen und Kinderzulagen verwirklicht. Die *Haushaltentschädigung* wird ausgerichtet, ohne zu prüfen, ob die Familie des Wehrmannes bedürftig ist und welche verdienstlichen Leistungen der Wehrmann für Frau und Kinder erbracht hat. Der Anspruch ist ohne weiteres gegeben auf Grund der Tatsache, dass der Wehrmann Selbständig- oder Unselbständigerwerbender ist und mit Frau und Kindern Haushalt führt. Er besteht unabhängig von den Vermögens- oder Einkommensverhältnissen der Ehefrau. Das-

selbe gilt für die *Kinderzulagen*, die von Anfang an ziemlich hoch angesetzt und im Februar 1942 noch um 20 % erhöht wurden. Dank diesen hohen Kinderzulagen erreichen Wehrmänner der untern und mittleren Einkommensstufen die maximale Grenze der Lohnausfallentschädigung von 90 % des vordienstlichen Lohnes schon bei 2—3 Kindern.

Anfänglich waren die Entschädigungsansätze sehr bescheiden und gingen nicht viel über diejenigen der Notunterstützung hinaus. Um den verschiedenen Lebenshaltungskosten in Stadt und Land, namentlich der unterschiedlichen Höhe der Mietzinse Rechnung zu tragen, wurden die Entschädigungen nach dem Vorbild der Notunterstützung nach Ortsklassen für ländliche, halbstädtische und städtische Verhältnisse abgestuft. Die Haushaltungsentschädigung betrug Fr. 2.90, Fr. 3.35 und Fr. 3.75, die Zulage für das erste Kind Fr. 1.20, Fr. 1.45 und Fr. 1.80. Die gesamte Lohnausfallentschädigung durfte Fr. 12.— nicht übersteigen.

In der Folge wurden die Ansätze mehrfach, zuletzt durch Bundesratsbeschluss vom 10. Oktober 1944, erhöht. Heute beträgt die Haushaltungsentschädigung Fr. 4.50, Fr. 5.— und Fr. 5.50 im Minimum und die Zulagen für das erste Kind Fr. 1.40, Fr. 1.75 und Fr. 2.10. Die Mindestansätze der Alleinstehendenentschädigung betragen heute Fr. 1.—, Fr. 1.30 und Fr. 1.60. Die Haushaltungsentschädigung und die Alleinstehendenentschädigung sind ausserdem nach der Lohnhöhe gestaffelt. Zur Grundentschädigung kommen Zuschläge je nach der Lohnhöhe, so dass die Entschädigung mit dem Lohn steigt. Mit diesen Zuschlägen kann die Haushaltungsentschädigung bis auf Fr. 9.—, Fr. 10.— und Fr. 11.— und die Alleinstehendenentschädigung bis auf Fr. 3.—, Fr. 3.30 und Fr. 3.60 ansteigen. Dank diesem System der Zuschläge übertragen sich die Lohnerhöhungen und Teuerungszulagen automatisch innerhalb gewisser Grenzen auf die Lohnausfallentschädigung, wodurch das Entschädigungssystem an Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit gewinnt. Die gesamte Lohnausfallentschädigung darf 90 % des früheren Lohnes nicht übersteigen und im Einzelfall höchstens Fr. 17.—, Fr. 18.— und Fr. 19.— betragen. Diese Höchstansätze werden allerdings nur von Wehrmännern mit entsprechend hohen Löhnen und grosser Kinderzahl erreicht.

Aehnlich ist die Verdienstauffallentschädigung im *Gewerbe* ausgestaltet. Auch hier erhält der Wehrmann eine Haushaltungsentschädigung oder eine Alleinstehendenentschädigung, wozu gegebenenfalls Kinderzulagen kommen. Gewerbetreibende mit Betrieb erhalten aus-

serdem eine besondere Betriebsbeihilfe, als Beitrag an die Kosten für die Durchhaltung des Betriebes während des Militärdienstes. Im Gegensatz zur Lohnersatzordnung sind die Entschädigungsansätze fest und nur nach ländlichen, halbstädtischen und städtischen Verhältnissen abgestuft. Auf eine Abstufung der Entschädigung nach dem tatsächlich erlittenen Erwerbsausfall musste verzichtet werden, weil es praktisch unmöglich gewesen wäre, die Erwerbseinbusse in jedem Einzelfall zu ermitteln.

Für die *Landwirtschaft* musste ein besonderes Entschädigungssystem geschaffen werden, das den Familien- und Erwerbsverhältnissen in der Landwirtschaft Rechnung trägt. In der Landwirtschaft decken sich Betrieb und Haushalt noch weitgehend und die Söhne verbleiben vielfach auch nach der Erreichung der Volljährigkeit auf dem elterlichen Hof und arbeiten ohne Lohn mit. Deshalb wurde der Entschädigungsanspruch dem Betriebsleiter (in der Regel ist es der Vater), als dem Haupt der bäuerlichen Familiengemeinschaft zuerkannt. Er erhält einerseits eine Betriebsbeihilfe als Grundentschädigung, eine Haushaltzulage und gegebenenfalls Kinderzulagen, wenn er sich selbst im Dienst befindet, und andererseits eine Entschädigung für jedes männliche mitarbeitende Familienglied, wenn dieses Dienst leistet. Diese besondere Entschädigung ist als Beitrag an die Kosten einer Ersatzarbeitskraft gedacht. Die für die Landwirtschaft getroffene Ordnung bringt die Einheit vom Betrieb und Haushalt zum Ausdruck und anerkennt, dass der Betriebsleiter gleichzeitig Familienhaupt ist.

Viele Wehrmänner haben nicht nur für Frau und Kinder zu sorgen, sondern daneben weitere Unterhalts- oder Unterstützungspflichten gegenüber Angehörigen zu erfüllen. Sowohl verheiratete wie alleinstehende Wehrmänner können deshalb Anspruch auf eine *zusätzliche Lohnausfallentschädigung* erheben, sofern sie in Erfüllung einer rechtlichen oder sittlichen Pflicht regelmässig für Personen sorgen, die nicht in der Lage sind, für ihren Lebensunterhalt selbst aufzukommen. Die zusätzliche Entschädigung ist nicht zum vornherein fest angesetzt, sondern wird von der Kasse im Rahmen der dafür vorgesehenen Höchstansätze nach Massgabe der vom Wehrmann tatsächlich geleisteten Unterstützungen und den Einkommens- und Vermögensverhältnissen der unterstützten Person bemessen. Dadurch wird es möglich, die Entschädigung wenigstens innerhalb gewisser Grenzen dem besondern Verhältnis des Einzelfalles anzupassen.

7. *Organisation der Rechtssprechung.* Auch in der Rechtssprechung wurden neue Wege beschritten. Zur Beurteilung von Streitigkeiten über die Anspruchsberechtigung und die Beitragspflicht wurde in der Lohnersatzordnung für jede Verbandsausgleichskasse eine *Schiedskommission* bestellt, bestehend aus einem vom eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement ernannten Präsidenten und einem bis drei Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern. Auch für jede kantonale Kasse wurde eine Schiedskommission in gleicher Zusammensetzung von der Kantonsregierung eingesetzt.

Die Entscheide der Schiedskommissionen können an die vom Bundesrat ernannten eidgenössischen *Aufsichtskommissionen* für die Lohn- bzw. Verdienstersatzordnung weitergezogen werden. Sowohl die Schieds- wie die Aufsichtskommissionen sind *Spezialverwaltungsgerichte*, die gegenüber den übrigen Gerichten des Bundes und der Kantone eine selbständige Stellung einnehmen. Die eidgenössischen Aufsichtskommissionen entscheiden letztinstanzlich und ihre Entscheide können weder an den Bundesrat noch an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Der Vorteil, dass für die Streitigkeiten auf dem Gebiete des Lohn- und Verdienstersatzes eine *unabhängige Justizorganisation* geschaffen wurde, kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Wenn auch die Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative auf dem Gebiet der Vollmachtenerrasse nicht mehr besteht, so bleibt sie wenigstens zwischen diesen beiden Gewalten und der Rechtssprechung gewahrt. Für den Bürger, der als Arbeitgeber, Arbeitnehmer oder Selbständigerwerbender mit der Lohn- oder Verdienstersatzordnung in Berührung kommt, bildet es eine grosse Beruhigung, in allen Streitigkeiten mit den Kassen über die Anspruchsberechtigung oder die Beitragspflicht an eine unabhängige Instanz gelangen zu können. Tatsächlich wurde von dieser Beschwerdemöglichkeit in grossem Umfang Gebrauch gemacht. Bis zum 1. Oktober 1944 haben die Schiedskommissionen 14,531 und die Aufsichtskommissionen 2191 Beschwerden erledigt. Nicht minder bedeutet es für die Kassen eine Entlastung, wenn sie den mit einer Verfügung unzufriedenen Wehrmann auf den Beschwerdeweg verweisen können, wobei sich der Beteiligte und die Kasse gleicherweise dem Spruch des Richters unterziehen.

8. *Aufbringung der Mittel und finanzielle Ergebnisse.* Die Mittel für die Ausrichtung der Lohnausfallentschädigungen werden von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern einerseits und von Bund und Kantonen andererseits aufgebracht. Die Arbeitgeber haben von jeder Ge-

halts- oder Lohnzahlung einen Beitrag von 4 % zu leisten, und zwar 2 % zu eigenen Lasten und 2 % zu Lasten ihrer Arbeitnehmer. Diese Beiträge fliessen in den zentralen Ausgleichsfonds für die Lohnersatzordnung. Der Bund erstattet dem Ausgleichsfonds die Hälfte seiner Aufwendungen, wobei die Kantone dem Bund für einen Drittel seiner Aufwendungen rückerstattungspflichtig sind. In ähnlicher Weise werden die Aufwendungen für die Verdienstausfallentschädigungen durch die Beiträge der Selbständigerwerbenden und durch Zuwendungen der öffentlichen Hand gedeckt.

Für die *Lohnersatzordnung* haben die Arbeitgeber und Arbeitnehmer vom 1. Februar 1940 bis Ende September 1944 rund 794 Millionen Franken Beiträge aufgebracht. Im gleichen Zeitraum wurden den Arbeitnehmern 769,2 Millionen Franken Lohnausfallentschädigungen ausgerichtet. Etwas weniger günstig sind die finanziellen Ergebnisse der Verdienstersatzordnung. Seit dem 1. Juli 1940 haben die *Landwirte* an Beiträgen rund 48 Millionen Franken einbezahlt, während in der gleichen Zeit rund 72,9 Millionen Franken Entschädigungen ausbezahlt wurden. Die Beiträge der *Gewerbetreibenden* betragen für den gleichen Zeitraum rund 72 Millionen Franken, denen 106,4 Millionen Franken Verdienstausfallentschädigungen gegenüberstehen.

Seit der Einführung der Lohn- und Verdienstersatzordnung bis Ende September 1944 wurden insgesamt von der Wirtschaft (Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Landwirte, Gewerbetreibende und Angehörige der liberalen Berufe) rund 914,1 Millionen Franken aufgebracht. An Lohn- und Verdienstausfallentschädigungen wurden im gleichen Zeitraum rund 948,5 Millionen Franken ausbezahlt. Vor kurzem haben die *gesamten Auszahlungen den Betrag von 1 Milliarde Franken überschritten*. In einzelnen Monaten mit starkem Aufgebot stiegen die Auszahlungen bis auf 36 Millionen Franken, so dass im Tag 1,2 Millionen Franken zur Auszahlung gelangten.

Die zentralen Ausgleichsfonds weisen auf Ende September 1944 einen Ueberschuss von rund 416 Millionen Franken auf, wovon 381,2 Millionen Franken auf den zentralen Ausgleichsfonds der Finanzordnung für Arbeit und Lohnersatz, 17,8 Millionen Franken auf den zentralen Ausgleichsfonds für die Landwirtschaft und 17 Millionen Franken auf den zentralen Ausgleichsfonds für das Gewerbe entfallen.

Die Leistungen der Lohn- und Verdienstersatzordnung sind, wie diese wenigen Zahlen zeigen, sowohl hinsichtlich der aufgebrachten Beiträge und der ausbezahlten Entschädigungen gewaltig und erreichen ein Ausmass, das vor dem Kriege niemand für möglich gehalten

hätte. Wenn wir bis heute vor schweren sozialen Spannungen bewahrt geblieben sind, so dürfen wir dies nicht zuletzt den Wirkungen der Lohn- und Verdienstersatzordnung zuschreiben, der deshalb eine nicht zu unterschätzende staatspolitische Bedeutung zukommt. Ohne Uebertreibung darf gesagt werden, dass sie das populärste sozialpolitische Werk der Schweiz darstellt, das auf den festen Boden der Volkssolidarität gegründet, in irgend einer Form den Krieg überdauern wird, da es undenkbar ist, dass wir jemals wieder zum Zustand, wie er vor 1939 bestanden hat, zurückkehren könnten.

(Fortsetzung folgt.)

Quelques réflexions sur la « limite d'âge »

Par le colonel *A. Grasset*, France.

La question des « limites d'âge » dans l'armée n'est pas de celles qui ont fait couler des flots d'encre mais parce qu'elle vise à arrêter l'activité d'hommes fanatiques de leur métier et légitimement fiers de leur état, elle est certainement de celles qui ont été suivies avec le plus de passion. L'institution d'une limite d'âge pour les officiers est-elle justifiée au à rejeter? est-elle une nécessité et dans quelle mesure? . . . autant de questions au sujet desquelles nous allons chercher quelques idées en feuilletant l'histoire de l'armée française.

Le moyen âge.

Bien entendu, dans tout le cours du moyen âge, nous ne trouvons aucune disposition administrative ou législative prescrivant le repos aux gens de guerre de toute condition jugés fatigués . . . A l'époque où les rois, les connétables, les maréchaux, les capitaines et les chevaliers combattaient tous à l'hache ou à la masse d'armes, portant en outre, tout le long du jour, 25 kg de fer dans leur armure . . . l'intégrité des forces physiques était primordiale et le guerrier délaçait son heaume et sa cuirasse et posait sa lance, quand il ne pouvait plus les porter. Chacun fixait la limite de son effort et cette limite variait à l'infini avec les sujets. Nous savons que Charles Martel avait 43 ans quand il assomma, à Poitiers, les cavaliers Arabes; Philippe-Auguste avait 50 ans à Bouvines, quand, jeté bas de son cheval, il défendait sa vie contre une douzaine de coutiliers flamands; Du Guesclin était