

Die Wehrmannsausgleichskassen und die Verteilung des zentralen Ausgleichsfonds

Autor(en): **Steiger-Sigg, Eugen**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **27 (1947-1948)**

Heft 3

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-159542>

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.

man ihn allgemein im Volke nennt) das Vertrauen der breiten Massen genießt, obwohl oder auch gerade weil er sich immer stärker in Gegensatz zur Volkspartei stellt. Wenn irgend jemand, so kann er als präsumptiver Nachfolger des jetzigen Reichspräsidenten gelten, obgleich er beträchtlich älter ist.

Die Wehrmannsausgleichskassen und die Verteilung des zentralen Ausgleichsfonds

Von Eugen Steiger-Sigg

Der Beschluß der Bundesversammlung, den Milliardenüberschuß der beiden Wehrmannsersatzkassen (Lohnersatzordnung und Verdienstersatzordnung) auf Ende 1947 zu verteilen, hat allgemeines Erstaunen im Volke ausgelöst. Die wenigsten Leute waren überhaupt darüber im Bilde, daß sich ein Überschuß von diesem gewaltigen Ausmaße in relativ kurzer Zeit ansammeln konnte.

Zum Verständnis der Sachlage ist es daher angezeigt, kurz auf die Entstehung dieser Kassen zurückzukommen.

Als im Jahre 1939 die Spannungen zwischen dem Deutschen Reich und Polen immer größer wurden, der Ausbruch eines Krieges immer drohender wurde und auch die Schweiz sich genötigt sah, Vorbereitungen zur Abwehr der möglichen Kriegsfolgen zu treffen, beschäftigte sich der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen intensiv mit der Frage der Form der Unterstützung der Wehrmannsfamilien während der Abwesenheit ihres Ernährers im Aktivdienste. Die während des ersten Weltkrieges in dieser Hinsicht gemachten Erfahrungen waren so unbefriedigend, daß sich eine völlige Neugestaltung aufdrängte. Es mußte eine Organisation geschaffen werden, welche die bisanhin maßgebende *Bedürfnisfrage* ausschaltete und *das Recht auf Lohnausfallentschädigung für alle Wehrmänner* festlegte. Es mußte ein *Solidaritätswerk* geschaffen werden, an welches *die ganze arbeitende Bevölkerung (sowie die Arbeitgeber) prozentual der gesamten Lohnsumme beizutragen hätten*. Die angestellten Berechnungen, welche allerdings auf Schätzungen beruhen mußten, ließen voraussehen, daß mit Beiträgen von 2 % der Lohnsumme, 2 % des Arbeitgebers, 4 % seitens des Bundes und der Kantone ein Werk ins Leben gerufen werden könnte, welches den zu erwartenden Ansprüchen der Wehrmannsfamilien genügen würde. Der Vorschlag wurde den Bundesbehörden unterbreitet, fiel auf guten Boden, fand allgemeinen Anklang, und in kürzester Zeit kam eine Verständigung zustande, welche es dem Bundesrate ermöglichte, den Gedanken in die Tat umzusetzen.

Da es sich um ein Experiment handelte, war selbstverständlich vorgesehen, daß Änderungen und Erweiterungen, welche sich im Laufe der Zeit aufdrängen könnten, vom Bundesrate vorzunehmen seien.

Die *Lohnersatzordnung* wurde mit Bundesratsbeschluß vom 20. Dezember 1939 in Kraft gesetzt. Sogleich zeigte es sich, daß auch die *Selbständigerwerbenden* in dem Ding sein wollten, so daß auch für sie in der *Verdienstersatzordnung* vom 14. Juni 1940 eine Lösung gefunden wurde. Es wurden *drei* getrennte Ausgleichskassen ins Leben gerufen: Die LEO (für die *unselbständig Erwerbenden*), die VEO für die *Landwirtschaft* und die *VEO für Gewerbe und freie Berufe*.

Schon innert Jahresfrist leisteten diese Ordnungen den Beweis eines unzweifelhaften Erfolges, so daß der Bundesrat es bereits am 7. Oktober 1941 wagen durfte, ihnen weitere Aufgaben zuzumuten. Sie betrafen: Beiträge an die *Arbeitsbeschaffung* und die *Arbeitslosenfürsorge*. Eine neue Zweckerweiterung folgte durch Bundesratsbeschluß vom 9. Juni 1944 durch Beiträge in Form von *Versetzungsentschädigungen* an die in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzten *Arbeitsdienstpflichtigen*, und finanzielle Beihilfe an *landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern* zur Vermehrung der inländischen Lebensmittel-Produktion. Am 9. Oktober 1945 erfolgte der Beschluß über die provisorische Ausrichtung von *Alters- und Hinterbliebenenrenten*, wodurch für die beiden Jahre 1946 und 1947 die bestehende Bundesalters- und Hinterlassenenfürsorge in Stand gesetzt werden sollte, ihren Wirkungskreis zu erweitern und größere Renten im Einklang mit der verteuerten Lebenshaltung auszurichten. Es sollte eine Übergangsordnung zur Altersversicherung bilden. Aus den Fonds der LEO und der VEO sollten jährlich 60 Millionen dazu beigesteuert werden. Weitere 40 Millionen sollten der Bund und die Kantone wie bis anhin beitragen. (In Wirklichkeit haben diese beiden Fonds im Jahre 1946 nicht 60, sondern 75 Millionen für diesen Zweck ausgegeben, damit die *ganze Verantwortung* der Bundesalters- und Hinterlassenenfürsorge getragen und Bund und Kantone entlastet.)

Eine besonders wichtige Änderung wurde im weiteren auf den 1. Juli 1941 vorgenommen: *Die Ersetzung der bis anhin hälftigen Beisteuer von Bund und Kantonen an die beiden Fonds durch die hälftige Tragung der effektiven Lohn- und Verdienstersatzentschädigungen*.

Nachdem die Einnahmen aus der Privatwirtschaft, d. h. die Prämieneingänge die anfänglich gehegten Erwartungen weit überstiegen, war es gegeben, daß dem Bund und den Kantonen nicht länger zugemutet werden konnte, noch Mittel für die Äufnung von Fonds zu liefern angesichts der übergroßen und steigenden Verpflichtungen,

welche Aktivdienst und Kriegswirtschaft an die öffentliche Hand stellten.

Durch diese Änderung im ursprünglichen Abkommen verringerte sich die Beitragspflicht an die LEO und VEO von Bund und Kantonen *um ca. die Hälfte*, d. h. um wenigstens 750 Millionen Franken in der Periode von 1941—47. Diese Lösung durfte unter den Kriegsumständen unbedingt als *gerecht* angesehen werden.

Die Kriegshandlungen fanden auf europäischem Boden ihren Abschluß im April 1945, und die Einstellung des Aktivdienstes der schweizerischen Armee und deren Demobilisation wurde im Juli desselben Jahres durchgeführt. *Der Zweck der LEO und der VEO war damit erfüllt*. Der Bundesrat, mit den nötigen Vollmachten ausgestattet, sah sich vor den Entscheid der Auflösung der LEO und VEO gestellt. Darüber hat er sich in seiner Botschaft vom 4. Oktober 1945 wie folgt ausgesprochen:

«Nach Beendigung des Aktivdienstes hätte es nahe gelegen, die Erhebung der Beiträge einzustellen. Die zentralen Ausgleichsfonds und Rückstellungen überschritten in jenem Zeitpunkt bereits 500 Millionen. Diese Einnahmenüberschüsse hätten nicht nur genügt, um die Aufwendungen für Wehrmannsentschädigungen bis zum Ende des Bewachungsdienstes zu finanzieren, sondern auch um die Kosten der Arbeitsbeschaffung, Arbeitslosenfürsorge und Erleichterung der Arbeitsdienstpflicht noch während der sogenannten *Kriegskrisenzeit* zu bestreiten. Wir haben uns daher in jener Zeit eingehend mit der Frage der Aufhebung der Beitragspflicht beschäftigt.

Im Hinblick auf die Schaffung der *Alters- und Hinterlassenenversicherung und anderer Sozialmaßnahmen*, welche schon damals im Vordergrund allgemeiner Interessen standen, haben wir die *Weitererhebung der Beiträge* und die weitere Ausrichtung von *Wehrmannsentschädigungen* beschlossen.

Damit haben wir dem Willen weiter Volkskreise entsprochen, welche *mit Nachdruck* die Beibehaltung dieser Beitragsleistungen *im Interesse* der kommenden großen *Sozialwerke* forderten. Dabei war man sich bewußt, daß die seit Beendigung des Aktivdienstes erhobenen Beiträge für diese *neuen Maßnahmen in Reserve* zu stellen seien».

Aus diesen bundesrätlichen Erklärungen lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

1. Der Bundesrat anerkennt ohne Umschweife, daß im Sommer 1945 der Zweck der LEO und der VEO erfüllt und eine weitere Erhebung der Versicherungsbeiträge ungerechtfertigt war.

2. Er gibt zu, daß schon damals (also im Sommer 1945) ein Überschuß von 500 Millionen Franken sich angesammelt hatte, eine Summe, welche genügen würde, selbst die Verpflichtungen der zu erwartenden Kriegskrisenzeit zu bestreiten.

3. Er gibt ferner zu, daß mit dem bundesrätlichen Versprechen, die obligatorische Alters- und Hinterbliebenenversicherung auf den 1. Januar 1948 einzuführen, ein völlig neues Element in die Lohn- und Verdienstausschaffungsordnungen eingeführt wurde.

4. Er gibt zu, daß eine Fortsetzung der LEO und der VEO zwar *zweckwidrig*, aber der Durchführung der AHV *nützlich* sein werde. Es sind also *politische* Erwägungen, welche den künftigen Kurs der LEO und der VEO bestimmen werden.

5. Es folgt auch daraus, daß wir durch das Vollmachtenregime in unserer Rechtsanschauung *verwirrt* worden und auf *Abwege* geraten sind. Der beispiellose Erfolg dieser Wehrmannsersatzkassen wurde ja zum Fingerzeichen, welche Wirkungen durch solche Gemeinschaftsaktionen zu erzielen sind. Stand man noch vor 15 Jahren, bis 1941, ratlos vor der Einlösung des Versprechens von Art. 34quater, so ging nun den Behörden und der Öffentlichkeit ein Licht auf, wie die AHV zu verwirklichen wäre.

Der Bundesrat wurde seitdem von kantonalen Instanzen, von Verbänden, Gewerkschaften, Vereinen geradezu bestürmt. Noch im Oktober 1941 widerstand er diesem Drucke und erklärte, daß die Fonds neben ihrer eigentlichen Zweckbestimmung nur für *Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenunterstützung* in Anspruch genommen werden dürften. Allmählich wurde der Widerstand immer schwächer, und im Sommer 1944 gab der Bundesrat sein Versprechen der Einsetzung einer Expertenkonferenz ab, welche die AHV an Hand der Erfahrungen der LEO und der VEO zu studieren hätte. Gleichzeitig äußerte er die Hoffnung der Einführung der AHV auf den 1. Januar 1948.

Über die Gründe, warum die Fortsetzung der LEO und der VEO über das Datum der Demobilisation und der Einstellung des Aktivdienstes nötig sei, sprach er sich nicht weiter aus, als daß «die seit Beendigung des Aktivdienstes erhobenen Beiträge *für diese neuen Maßnahmen in Reserve zu stellen seien*».

Das Versprechen, welches der Bundesrat im Jahre 1939 bei der Einführung der LEO abgegeben hatte, daß die Versicherten nach Ende des Krieges über das Schicksal der LEO zu Rate gezogen würden, hat er *nicht* eingelöst. Die einzige Gelegenheit zu einer Umfrage nahm er im Jahre 1946 wahr, als er anlässlich der Frage der *Verteilung* des Überschusses auf Ende 1947 die *Kantonsregierungen und Interessentenverbände* um ihre Meinungsäußerung anging. Seit wann sind die Verbände das Sprachrohr der öffentlichen Meinung? Dem Bundesrat ist es augenscheinlich nicht ganz geheuer gewesen beim Gedanken, daß Gelder, welche die Versicherten der LEO und der VEO zusammengetragen hatten, von ihm aus eigener Verantwortung verteilt würden.

Über die erhaltenen Antworten der Verbände ergeht er sich in der Botschaft vom 4. Oktober 1945 sehr eingehend. Es ist ja interessant zu lesen, wie einmütig diese Meinungsäußerungen — so bald es ans Verteilen ging — lauteten. Der Bundesrat kann sich für ge-

deckt halten, denn einzig der «Zentralverband der Arbeitgeber» war für Aufschub und erklärte sich *eventuell* einverstanden, daß der ganze Fonds *in vollem Ausmaße* zur *Tilgung der Kriegsschulden* des Bundes verwendet würde. Alle übrigen Antworten gingen mit dem Vorschlage einig, sie unterschieden sich höchstens in der *Skala* der Verteilung. Die Diskussion im Nationalrat war recht zahm. Einzig im Ständerat wurde von den Vertretern von Glarus und Genf Fraktur gesprochen und dem Rate das Recht abgesprochen, eine Verteilung des Saldos vorzunehmen. Die beiden fanden keine Unterstützung. Mit 21 gegen 19 Stimmen wurde sogar die Referendums Klausel abgelehnt. *Die Bundesversammlung entschied in eigener Kompetenz*. Gewiß, Art. 89 BV definiert die Anwendungsmöglichkeit des Referendums, und er besagt nichts über die Unterstellung von *Bundesbeschlüssen* unter das Referendum. Im Volke aber hat der ganze Handel den bitteren Eindruck eines an seine Adresse gerichteten *Mißtrauensvotums* hinterlassen, das unter Umständen die heute zwischen Volk und Bundeshaus bestehende Spannung noch vertiefen könnte. Volk und Parlament urteilen nach durchaus verschiedenen Kriterien, und die vorhandene Mißstimmung könnte sich in den kommenden Abstimmungen Luft machen. Denn der *Opportunitätsgeist*, der sich im Parlament während der Vollmachtenzeit breit machte und sich wenig um Verfassung und Gesetze kümmerte, ist noch keineswegs ins Volk gedrungen. Das Volk verlangt *Achtung vor Verfassung und Gesetzen* und lehnt «Verfassungsritzungen» und willkürliche Interpretationen, an die man sich im Bundeshause anscheinend gewöhnt hat, ab. Hier liegt die Erklärung für das berühmte «malaise»; das Vertrauen in die Behörden wird erst dann zurückkehren, wenn auch in diesen Fragen das Volk wieder zu seinem Mitspracherecht kommt.

* * *

Es bleibt noch, in nachfolgenden Zahlen eine Aufstellung über die Entwicklung der LEO und VEO von deren Beginn bis zum 31. Dezember 1946 zu geben. Sie werden zum Verständnis der Sachlage wesentliches beitragen:

Lohn und Verdienstersatzordnungen (Stand per 31. Dezember 1946)

1. Die Gesamtbeiträge 1940—1946:

	Privatwirtschaft	Bund (in Tausend Fr.)	Kantone	Total
LEO	1 373 130	425 131	217 433	2 015 694
VEO Landwirtschaft	75 789	42 823	21 108	139 720
Gewerbe	120 369	51 275	25 184	196 828
Total	1 569 288	519 229	263 725	2 352 242

		in Tausend Fr.	in % aller Aufwendungen
<i>2. Aufwendungen 1940—1946:</i>			
LEO	1 011 571		
VEO Landwirtschaft	95 277		
Gewerbe	140 505	1 247 353	85,8
Renten gemäß Übergangsordnung AHV (seit 1946)		75 532	5,2
Arbeitsbeschaffung (seit 1944)		35 196	2,4
Arbeitslosenfürsorge (seit 1943)		17 130	1,2
Landwirtschaftliche Versetzungen (seit 1944)	57 146		
Landwirtschaftliche Beihilfe (Bergbauern) (seit 1944)	14 697	71 843	5,0
Schweizerische Nationalspende (1946)		6 000	0,4
		<u>1 453 054</u>	<u>100</u>

3. Entschädigungen an die Wehrmänner in Prozenten der Beiträge der Wirtschaft

LEO	73,7
VEO Landwirtschaft	125,7
Gewerbe	116,4

4. Zusammensetzung des Überschusses per 31. Dezember 1946

	Überschüsse (in Tausend Franken)	Fehlbeträge
LEO	361 559	
VEO Landwirtschaft		19 488
Gewerbe		20 136
AHV Übergangslösung		75 532
Arbeitsbeschaffung		35 196
Arbeitslosenfürsorge		17 130
Landwirtschaft:		
Versetzungsentschädigungen		57 146
Bergbauern-Beihilfe		14 697
Schweizerische Nationalspende		6 000
	<u>361 559</u>	<u>245 325</u>
Verbleibender Überschuss		116 234
Guthaben der LEO und VEO an den Bund		519 229
Guthaben der LEO und VEO an die Kantone		263 725
		<u>Total 899 188</u>

5. Das Rechnungsjahr 1946

Beiträge	Privatwirtschaft	Bund	Kantone	Total
	(in Tausend Franken)			
LEO	282 240	28 519	13 394	324 153
VEO Landwirtschaft	11 970	2 208	801	14 979
Gewerbe	21 944	3 072	1 083	26 099
	<u>316 154</u>	<u>33 799</u>	<u>15 278</u>	<u>365 231</u>

<i>Aufwendungen:</i>	in Tausend Fr.		in % aller Aufwendungen
Entschädigungen an Wehrmänner:			
LEO	13 956		
VEO Landwirtschaft	990		
Gewerbe	1 043	15 989	11,9
Renten der Übergangsordnung		75 532	56
Arbeitsbeschaffung		11 568	3,6
Arbeitslosenfürsorge		4 311	3,2
Landwirtschaft:			
Versetzungsentschädigungen	13 900		
Finanzielle Beihilfe	7 473	21 373	15,9
Nationalspende		6 000	4,4
		<u>134 773</u>	<u>100</u>

Entschädigungen an Wehrmänner in % der Beiträge aus der Wirtschaft:

LEO	4,9
VEO Landwirtschaft	8,1
Gewerbe	4,8

6. Das Rechnungsjahr 1947

Nach Ansicht des Bundesrates dürfte im laufenden Jahre ungefähr mit denselben Einnahmen wie 1946, d. h. mit Überschüssen von ungefähr 227 Mill. Fr. zu rechnen sein. Wenn einerseits die Aufwendungen für Arbeitslose zurückgehen oder wegfallen, sind andererseits erhöhte Ausgaben für Arbeitsbeschaffung (Wohnungsbau) und die Übergangslösung zur AHV zu erwarten, so daß die *Einnahmenüberschüsse des laufenden Jahres* einstweilen mit rund 200 Mill. Fr. in Rechnung gestellt werden können (Vorjahr: 230 Mill.).

* * *

Es ergibt sich, daß die bisherigen Gesamteinnahmen 1940—1946 aus Privatwirtschaft, Landwirtschaft, Gewerbe und freien Berufen (1 569 288 000 Fr.) genügt hätten, um die Gesamtausgaben 1940—1946 (1 453 054 000 Fr.) ohne jegliche Staatshilfe zu bestreiten und trotzdem noch einen Überschuß von 116 234 000 Fr. auflaufen zu lassen. Da sämtliche Prämieinnahmen in die Bundeskasse flossen und noch fließen, und da der Bund den Kantonen ihre Anteile von Anfang an gestundet hat, hat in Wirklichkeit also *die Privatwirtschaft bisher alle Auslagen bestritten*. Der Bund schuldet den beiden Kassen somit auf Ende 1946 900 Mill. Fr. Dazu kommen die Überschüsse von 1947, die der Bundesrat (siehe oben) mit 200 Mill. Fr. relativ niedrig veranschlagt.

Angesichts dieser Sachlage ist es schwer verständlich, daß bei der Verteilung der «Beute» so große Eile an den Tag gelegt wurde. Ebenso unverständlich ist im übrigen auch die Tatsache, daß in Bern bis in die letzte Zeit hinein allen Begehren auf Herabsetzung der heute zweifellos *übersetzten* Prämien nicht das geringste Gehör geschenkt wird.