



BUNDESAMT FÜR INDUSTRIE, GEWERBE UND ARBEIT
OFFICE FÉDÉRAL DE L'INDUSTRIE, DES ARTS ET MÉTIERS ET DU TRAVAIL
UFFICIO FEDERALE DELL'INDUSTRIA, DELLE ARTI E MESTIERI E DEL LAVORO

B E R I C H T

an den Bundesrat

über die Arbeit der

Expertenkommission zur Prüfung der Frage einer
Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung und der
damit zusammenhängenden arbeitsmarktlichen Fragen

I n h a l t s v e r z e i c h n i s

- 1 AUFTRAG DER KOMMISSION
- 11 Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung
- 12 Grundlagen für die Arbeiten der Kommission
- 13 Sicherung der Beschäftigung
- 14 Befristung und Stand der Arbeiten (3 Phasen)

- 2 DIE VON DER KOMMISSION GEFASSTEN BESCHLUESSE

- 21 Die erste Phase / allgemeine Zielsetzungen
- 211 Allgemeines
- 212 Die verschiedenen Aspekte
 - 212.1 Der wirtschaftspolitische Aspekt
 - 212.2 Der stabilitätspolitische Aspekt
 - 212.3 Der arbeitsrechtliche Aspekt
 - 212.4 Der mobilitätspolitische Aspekt
 - 212.5 Detailaspekte für die dritte Phase

- 22 Die zweite Phase / Grundzüge der Arbeitslosenversicherung
- 221 Die Leistungen
 - 221.1 Die konventionellen Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit
 - 221.2 Leistungen bei Umschulung und Weiterbildung
 - 221.3 Andere Leistungen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit
 - 221.4 Leistungen an Durchführungsstellen
- 222 Die Versicherten
 - 222.1 Allgemeines bundesrechtliches Versicherungsobligatorium für die Arbeitnehmer
 - 222.2 Die Ausländer
 - 222.3 Die Selbständigerwerbenden
 - 222.4 Die Nichterwerbstätigen
- 223 Die Finanzierung
 - 223.1 Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Lohnpromillen

- 223.2 Plafonierung von Beiträgen und Leistungen
- 223.3 Grundsatz der selbsttragenden Finanzierung
- 223.4 Die Mittel der Ausgleichsstelle
- 223.5 Die Leistungen der Ausgleichsstelle
- 223.6 Die Höhe der Beiträge
- 223.7 Die Minderheitsvariante zur Finanzierungsfrage

- 224 Die Organisation
- 224.1 Erfassung der Versicherungspflichtigen und Beitragserhebung
- 224.2 Die Ausgleichsstelle
- 224.3 Die Kassen (Durchführungsstelle für den Leistungssektor)
- 224.4 Die Aufsichtsbehörde
- 224.5 Die Minderheitsvariante zur Organisationsfrage

3 STELLUNGNAHME DES BIGA ZU DEN KOMMISSIONSBESCHLUESSEN

31 Zu den allgemeinen Zielsetzungen

32 Zu den Grundzügen einer Neuordnung der Arbeitslosenversicherung

- 321 Die Leistungen
- 322 Die Versicherten
- 323 Die Finanzierung
- 324 Die Organisation

4 VORSCHLAEGE FUER DAS WEITERE VORGEHEN

1 AUFTRAG DER KOMMISSION

Mit Beschluss vom 28. Januar 1974 setzte der Bundesrat eine Expertenkommission zur Prüfung der Frage einer Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung und der damit zusammenhängenden arbeitsmarktlichen Fragen ein, die unter dem Vorsitz des Direktors des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit stehen sollte.

11 Aufgabe der Kommission war zu prüfen, wie die Arbeitslosenversicherung ausgestaltet werden könnte mit dem Ziel, dass sie in Zukunft auch für präventive Zwecke zur Verfügung steht und ihre gesamten Aufgaben auf möglichst rationelle Weise erfüllen kann, wobei die Lösungsmöglichkeiten in engem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen und strukturellen Entwicklung zu sehen waren.

12 Als Grundlage für die Arbeiten dienten namentlich die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom Jahre 1972 über eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung. Im Hinblick auf die ausserordentlich uneinheitlichen und widersprüchlichen Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens war der Auftrag der Kommission darauf beschränkt, die Skala der Entscheidungsvarianten einzugrenzen und nach Möglichkeit Alternativvorschläge zu unterbreiten als Entscheidungsgrundlage für den Bundesrat im Hinblick auf das weitere Vorgehen.

13 Der Kommission oblag ferner die Behandlung arbeitsmarktlicher Fragen, die mit der Arbeitslosenversicherung in engem Zusammenhang stehen, wie Beschäftigungsprobleme im Zusammenhang mit dem Strukturwandel. Anlass dazu gab insbesondere die Ein-

gabe des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes an den Bundesrat betreffend Sicherung der Beschäftigung.*

14 Der Auftrag der Kommission war befristet bis Ende 1974. Das EVD hatte bereits im interdepartementalen Mitberichtsverfahren Zweifel an der Realisierbarkeit dieser Frist geäußert. Trotzdem gelang es der Kommission, die beiden wichtigsten Phasen ihrer Arbeit in sechs Sitzungen, wovon zwei anderthalbtägigen, vom März bis Dezember 1974 zu bewältigen. In der ersten Phase wandte sie sich den Folgen des Strukturwandels und der konjunkturellen Arbeitslosigkeit zu, indem sie auf breiter Basis festlegte, welche Zielsetzungen in diesem Zusammenhang anzustreben seien und welche Massnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung dieser Folgen ergriffen werden sollten (vgl. Anhang 1, graphische Darstellung der Zielsetzungen). In der zweiten Phase legte sie die Grundzüge einer Neuordnung der Arbeitslosenversicherung fest.

Der Bundesrat wird nun zu den Vorschlägen der Kommission Stellung zu nehmen haben. Hernach wird gegebenenfalls die Verfassungsänderung und in einer weiteren Etappe die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und die Behandlung der weiteren in Frage stehenden arbeitsmarktlichen Probleme, insbesondere im Zusammenhang mit der Sicherung der Beschäftigung, in Angriff zu nehmen sein.

* - Eingaben des SGB an den BR vom 18.10.71 und 2.6.72;
Antwort des BR gemäss Antrag EVD vom 8.8.72;
- Antrag EVD vom 5.6.73 betreffend Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung und Sicherung der Beschäftigung.

2 DIE VON DER KOMMISSION GEFASSTEN BESCHLUESSE

21 Die erste Phase / allgemeine Zielsetzungen

211 Allgemeines

Als erste Phase erarbeitete die Kommission ein Dokument über "Zielsetzungen und Grobskizze möglicher Massnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung der Folgen des Strukturwandels und zyklischer Arbeitslosigkeit" (vgl. Anhang 2).

Die Kommission ging überwiegend davon aus, dass die bestehenden Möglichkeiten zur Vorbeugung und Bekämpfung der Folgen des Strukturwandels und struktureller Arbeitslosigkeit besonders für den Fall grösserer Beschäftigungseinbrüche nicht genügen und dass etwas grundlegend Neues geschaffen werden sollte. Vor Inangriffnahme der Frage einer Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung wollte sich deshalb die Kommission eine Uebersicht über die Gesamtproblematik von Beschäftigungseinbrüchen auf breitester Basis, d.h. aus gesamtwirtschaftlicher und rechtlicher Sicht, beschaffen.

Als Ausgangsbasis stand dabei seitens der Gewerkschaften die Tendenz nach einem möglichst weitgehenden Schutz der Arbeituehmer vor den Folgen von Beschäftigungseinbrüchen im Vordergrund, wobei von Anfang an die Ausschöpfung aller denkbaren Massnahmen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit angestrebt wurde. In Frage kamen vor allem allgemeine strukturpolitische Massnahmen, Massnahmen zur Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte insbesondere mittels Umschulung und Weiterbildung auf breitester Basis, ferner arbeitsrechtliche Vorkehren im Zusammenhang mit Betriebs-schliessungen etc. Die Arbeitgebervertreter erklärten von Anfang an ihre Bereitschaft zu konstruktiven Lösungen,

wobei aber bestimmte Vorbehalte angebracht wurden. Insbesondere sollte nicht auf dem Umweg über die Arbeitslosenversicherung versucht werden, staatliche Strukturpolitik zu betreiben; die Umschulungen sollten gezielt eingesetzt werden und sich keinesfalls zu einem Institut der "éducation permanente" entwickeln, und von Anfang an wurde eindeutig die Errichtung einer staatlichen Arbeitsmarktverwaltung mit entsprechender Planung nach deutschem Muster abgelehnt. Von allen Seiten unbestritten zeichnete sich schliesslich die Tendenz ab, den partnerschaftlichen Lösungen in jedem Bereiche so weit Spielraum wie möglich zu lassen.

Es ist der Kommission gelungen, sich in den meisten Punkten auf eine Linie zu einigen, während - mit einer Ausnahme - nur in Einzelfragen an Minderheitsauffassungen festgehalten wurde.

212 Die verschiedenen Aspekte

212.1 Bezüglich des wirtschaftspolitischen Aspektes war die Kommission einhellig der Auffassung, dass dem Strukturwandel im Sinne einer Anpassung unserer Wirtschaft an die geänderten Verhältnisse nicht entgegengewirkt werden sollte. Dagegen sollen die negativen Auswirkungen dieses Wandels aufgefangen werden mit dem Ziel, die Arbeitnehmer besser vor dem Risiko von Arbeitslosigkeit zu schützen, wodurch gleichzeitig indirekt die notwendigen Umstrukturierungen erleichtert würden. In diesem Sinne soll insbesondere die Mobilität der Arbeitskräfte gefördert, aber auch die Arbeitsmarktstatistik ausgebaut und die landesweite Koordination der nicht gewerbmässigen Stellenvermittlung verbessert werden. Unbestritten war dabei der Grundsatz, wonach die vorgekehrten Massnahmen nicht zu staatlicher Strukturpolitik führen dürfen. Ein Minderheitspostulat dagegen betraf die Mitbestimmung der Arbeitnehmer bei teilweiser oder gänzlicher Betriebsschliessung, und umstritten war auch die Melde-

pflicht der Betriebe über voraussehbare grössere Abgänge von Arbeitnehmern, die nach Auffassung der einen Minderheit auch auf die Zugänge ausgedehnt, nach gegenteiliger Minderheitsmeinung jedoch gänzlich gestrichen werden sollte.

212.2 Aus stabilitätspolitischer Sicht wollte die Kommission der Vollbeschäftigung insofern Priorität einräumen, als unter Vollbeschäftigung nicht Ueberbeschäftigung zu verstehen ist und soweit nicht zwingende Gründe im allgemeinen Interesse andere Prioritäten erfordern. Im Falle ernsthafter Gefährdung des Beschäftigungsziels soll es Sache der Behörden sein, die den konkreten Gegebenheiten angepassten Massnahmen zu ergreifen. - Im Hinblick auf den Konjunkturartikel verzichtete die Kommission auf weitere Einzelheiten.

212.3 Der arbeitsrechtliche Aspekt wurde diskutiert, als Beschluss jedoch nur der Grundsatz festgehalten, dass die Arbeitnehmer durch arbeitsrechtliche Vorschriften und gesamtarbeitsvertragliche Vereinbarungen gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit zu schützen seien, soweit dies nicht durch den Ausbau der Arbeitslosenversicherung geschehen kann. Im einzelnen soll auf diese Fragen erst in der dritten Phase eingegangen werden, wobei auch die Arbeiten einer Expertengruppe des EVD, die Verhaltensrichtlinien für den Fall der Schliessung von Betrieben oder Betriebsteilen ausarbeiten soll, noch abzuwarten sind.

212.4 Der mobilitätspolitische Aspekt wurde vom Grundsatz der Mobilitätsförderung der Arbeitskräfte im Rahmen der arbeitsmarktlichen Indikation angegangen, wobei die Konzeption der Massnahmen nicht nur eine reaktive, sondern auch eine präventive zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit sein sollte. Regionalpolitischen Erwägungen wurde Platz eingeräumt mit dem Grundsatz, dass Mobilitätsförderungsmassnahmen im Rahmen des Möglichen auch auf eine regional ausgeglichene Entwicklung Rücksicht zu nehmen haben.

Im Zusammenhang mit dem mobilitätspolitischen Aspekt hielt die Kommission auch eine enge Koordination mit andern Stellen, die ebenfalls Massnahmen zur Mobilitätsförderung treffen können, für wichtig. Sie dachte dabei insbesondere an die im geltenden Berufsbildungsgesetz, aber auch im Arbeitsvermittlungsgesetz vorgesehenen Möglichkeiten zur Förderung von Umschulungen.

Der Abschnitt über den mobilitätspolitischen Aspekt enthält ferner einige Ansätze bezüglich Voraussetzungen und Umfang der vorgesehenen Leistungen, die jedoch später in den Beschlüssen über die Grundzüge der Versicherung bereinigt und präzisiert wurden.

Die Durchführung der Umschulungen soll den Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, gemeinsamen Einrichtungen der Sozialpartner, unter Umständen einzelnen Betrieben und schliesslich öffentlichen Einrichtungen wie z.B. Gewerbeschulen überlassen werden. Ein zentrales Umschulungsamt soll nicht errichtet werden, und die Schaffung von Umschulungszentren des Bundes oder der Arbeitslosenversicherung kann nach Auffassung der Kommission höchstens als ultima ratio in Frage kommen. Dieser Regelung lag der Gedanke zugrunde, dass mit einer derart dezentralisierten Durchführung der Umschulungen nicht nur eine unnötige Aufblähung des Staatsapparates vermieden, sondern gleichzeitig auch eine wirtschaftsbezogene Realisierung der Umschulung und Weiterbildung gesichert werde. Durch Einschaltung der zuständigen Arbeitsmarktbehörde, die das Vorhandensein der für eine Umschulung vorgeschriebenen Voraussetzungen unter Zuzug der Sozialpartner zu überprüfen hat, soll gleichzeitig auch Gewähr dafür geboten werden, dass die Durchführungsstellen die Umschulungen nicht ohne wohlerwogene Gründe durchführen.

212.5 Kurz gestreift, jedoch für die Behandlung auf die dritte Phase verschoben wurden eine Reihe von Einzelfragen wie die Erhaltung des Versicherungsschutzes in den übrigen Zweigen der Sozialversicherung während einer Arbeitslosigkeit und der Bezahlung der entsprechenden Beiträge, ferner Sondervorkehrungen für Personen, die erstmals oder nach längerem Unterbruch wieder eine unselbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen möchten, und schliesslich auch die allfällige Gewährung von Leistungen für ältere Arbeitnehmer, die nach Entlassung in ihrem Beruf nicht mehr vermittelbar sind und denen eine Umschulung nicht mehr zugemutet werden kann. Schliesslich will die Kommission auch noch auf den Gedanken zurückkommen, dass im Hinblick auf die generell immer notwendiger werdende Mobilität der Arbeitskräfte bereits die Grundausbildung auf eine möglichst breite Basis gestellt werden sollte.

22 Die zweite Phase / Grundzüge der Arbeitslosenversicherung

Auf Grund der in der ersten Phase abgesteckten Zielsetzungen wurden die Grundzüge der neu zu konzipierenden Arbeitslosenversicherung erarbeitet und niedergelegt im Dokument "Kommissionsbeschlüsse über die Grundzüge einer Neuordnung der Arbeitslosenversicherung" (vgl. Anhang 3).

221 Die Leistungen

221.1 Die konventionellen Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit

Im Bestreben, den Tendenzen auf Vereinheitlichung innerhalb der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung gerecht zu werden, einigte sich die Kommission darauf, die Leistungen an die Versicherten zur teilweisen Deckung des Verdienstausfalles in Taggeldern vorzuschlagen, die dem Krankengeld der SUVA entsprechen. Eine hundertprozentige Deckung des Verdienstausfalles hielt die Kommission nicht für empfehlenswert, da der Versicherte noch ein finanzielles Interesse an

der Arbeit haben soll. - Nicht entschieden wurde dagegen die Frage, ob die Leistungen allenfalls noch nach Familienlasten abgestuft werden sollten.

Die Höchstzahl der für einen Versicherten im Jahr zulässigen Taggelder soll gegenüber den gegenwärtig geltenden 90 Tagen angemessen erhöht werden, wobei jedoch die Kommission bewusst darauf verzichtete, diese Limite bereits zu fixieren. Nach Ablauf dieser Bezugsdauer sollen unter Ausschöpfung anderer Massnahmen auf wirtschaftlichem Gebiete im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten reduzierte Leistungen gewährt werden. Diesem Vorschlag lag die Idee zugrunde, dass es möglicherweise vorzuziehen wäre, die normale maximale Bezugsdauer etwas weniger hoch anzusetzen und dafür auf längere Zeit hinaus noch etwas reduzierte Leistungen zu gewähren. Eine Kommissionsminderheit äusserte sich jedoch gegen eine solche Staffelung.

Die Leistungen sollen ausgerichtet werden unabhängig von der Ursache der Arbeitslosigkeit, also für konjunkturell und zyklisch bedingte wie auch für witterungsbedingte, ebenso für Teilarbeitslosigkeit. (Bezüglich der witterungsbedingten Arbeitslosigkeit hatten die Sozialpartner des Baugewerbes in einem besonderen Konsultationsgespräch dem Einbezug in die allgemeine Arbeitslosenversicherung gegenüber einer sozialpartnerschaftlichen Lösung einhellig den Vorzug gegeben.) Auf Gesetzesstufe werden hier einige Fragen zu lösen sein, z.B. bezüglich der Abgrenzung zum Arbeitgeberverzug nach dem neuen Arbeitsvertragsrecht und der Berechnung des Verdienstausfalls bei Teilarbeitslosigkeit sowie bezüglich des Ausgleichs des Schlechtwetter-Sonderrisikos.

221.2 Leistungen bei Umschulung und Weiterbildung

Die Kommission einigte sich darüber, dass ein Versicherter bei Umschulung oder Weiterbildung Anspruch auf Taggelder in der Höhe der ordentlichen Arbeitslosentaggelder haben soll,

wobei die Höchstzahl gegenüber jener der ordentlichen Tag-
gelder gegebenenfalls mit Zustimmung der zuständigen Arbeits-
marktbehörde angemessen erhöht werden könnte. Ferner sollen
die Kursgelder und die notwendigen Auslagen für Kursmaterial,
für Reisen zwischen Wohn- und Kursort sowie für auswärtige
Verpflegung und Unterkunft vergütet werden. Bezüglich der An-
spruchsvoraussetzungen einigte sich die Kommission insofern,
als im Einzelfall die Umschulung oder Weiterbildung eine nam-
hafte Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit versprechen
sollte und als einem bereits arbeitslosen Versicherten die
Leistungen zu gewähren seien. Im übrigen war jedoch die Kom-
missionsmehrheit der Auffassung, dass ein Anspruch nur er-
wachsen sollte, wenn einem Versicherten in seiner bisherigen
Tätigkeit ohne eigenes Verschulden die Entlassung droht und
ihm im Rahmen seiner bisherigen Tätigkeit keine zumutbare
Arbeit vermittelt werden kann; eine starke Kommissionsminder-
heit dagegen wollte einen Anspruch bereits dann einräumen,
wenn die Beschäftigungs- oder Verdienstaussichten im Rahmen
der bisherigen Tätigkeit ungewiss erscheinen. Für die Ge-
währung solcher Leistungen möchte die Kommission die Zustim-
mung der zuständigen Arbeitsmarktbehörde vorsehen; diese
hätte die Voraussetzungen zu überprüfen, wobei die Sozial-
partner beizuziehen wären sowie auf regionale Bedürfnisse
Rücksicht genommen werden müsste.

221.3 Andere Leistungen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit

Die Kommission sah vor, dass im Zeichen der Prävention neben
den Arbeitslosentaggeldern und Umschulungsleistungen noch
andere Leistungen erbracht werden könnten, wie Einarbeitungs-
zuschüsse, Kostenersatz bei auswärtiger Arbeitsaufnahme und
Ausgleichsleistungen bei Annahme geringer entlöhnter Ersatz-
arbeit. Auch diese Leistungen sollen der Zustimmung der Ar-
beitsmarktbehörde bedürfen, damit sie wirklich den verfolg-
ten Zweck und nur diesen dienen (vgl. Ziffern 1.3 bis
1.3.3.2 der "Grundzüge").

221.4 Leistungen an Durchführungsstellen

Nicht nur den Versicherten selbst, sondern auch den Durchführungsstellen für die Umschulung und Weiterbildung sollen nach dem Willen der Kommission unter gewissen Voraussetzungen Mittel der Arbeitslosenversicherung zugute kommen. Diese Stellen sollen mit Darlehen oder Beiträgen à fonds perdu für Betriebs- sowie für Bau- und Einrichtungskosten gefördert werden. Die Kommissionsmehrheit wollte solche Leistungen jedoch nur ausnahmsweise gewähren, unter Vorbehalt der Leistungen auf Grund anderer Bundesgesetze und soweit die notwendigen Leistungen nicht durch die Sozialpartner erbracht werden, und ohne Begründung eines Rechtsanspruchs, während die Minderheit diese Einschränkungen streichen wollte (vgl. Ziffern 1.4 bis 1.4.5 der "Grundzüge").

222 Die Versicherten

- 222.1 Die Bestimmung des Versichertenkreises darf wohl als das Schlüsselproblem der ganzen Neuordnung bezeichnet werden. Die Kommission kam zur Auffassung, dass in der heutigen Zeit ein einheitlicher und umfassender Versicherungsschutz für alle Arbeitnehmer unerlässlich sei und dass auf der andern Seite ein Risikoausgleich auf möglichst breiter Basis angestrebt werden sollte. Mit der Ausschaltung der ungleichen kantonalen Versicherungsobligatorien sollte nicht nur dem Grundsatz der Rechtsgleichheit gedient, sondern gleichzeitig eine bessere Grundlage für eine rationelle Durchführung der Versicherung geschaffen werden. Aus allen diesen Erwägungen entschied sich die Kommission einstimmig für den Grundsatz, dass sämtliche Arbeitnehmer unabhängig von der Höhe ihres Einkommens durch ein allgemeines bundesrechtliches Obligatorium der Versicherung zu unterstellen seien.
- 222.2 Die Meinungen bezüglich der Unterstellung der Ausländer waren geteilt. Hier waren die Auffassungen der Kommission zu zwei Varianten genau geteilt: Die eine Variante wollte sämtliche Ausländer mit Einschluss der Grenzgänger und der Saisonniers unterstellen, während die andere Variante nur die auf Grund der geltenden fremdenpolizeilichen Regelung versicherungsfähigen Ausländer erfassen wollte. Die dritte Variante, nämlich die heutige Regelung mit der Ergänzung, dass auch die Grenzgänger (nicht aber die Saisonniers) zu erfassen seien, unterlag in der Eventualabstimmung mit nur einer Stimme. - Auf die Frage der Unterstellung der Ausländer unter das Versicherungsobligatorium ist angesichts dieser Entscheide und auch angesichts ihrer politischen Bedeutung unter Abschnitt 322 noch näher einzugehen.
- 222.3 Für die Selbständigerwerbenden soll nach Auffassung der Kommission ebenfalls die Möglichkeit eines Beitritts zur Arbeitslosenversicherung geschaffen werden. Es handelt sich

hier jedoch um eine freiwillige Versicherung, wobei der Entscheidung nicht dem Einzelnen überlassen werden soll, sondern als Entscheidung von Berufsgruppen für den Beitritt aller Gruppenzugehörigen vorzusehen ist. Hier wurde u.a. dem Wunsch aus Gewerbekreisen zum Schutz bestimmter Berufsgruppen, deren Angehörige vielfach in Wirklichkeit kaum mehr als einfache Arbeitnehmer sind und die ein durchaus reales Bedürfnis nach Versicherungsschutz haben, Rechnung getragen.

222.4 Die Nichterwerbstätigen dagegen, wobei insbesondere auch an die nicht berufstätigen Ehefrauen gedacht wurde, sollen nach Auffassung der Kommission von der Versicherung ausgeschlossen bleiben, da sie mangels vorheriger Erwerbstätigkeit keinen Verdienst"ausfall" erleiden können. Auch die Finanzierung eines Wiedereintritts ins Berufsleben wird nicht als Aufgabe der Arbeitslosenversicherung angesehen.

223 Die Finanzierung

In der Organisationsfrage standen sich in der Kommission eine Mehrheits- und eine Minderheitsauffassung gegenüber, auf die unter Ziffer 224 noch näher einzutreten ist. Daraus ergeben sich auch für die Finanzierung automatisch zwei verschiedene Varianten. Nachfolgend wird in den Ziffern 223.1-6 die Auffassung der Kommissionsmehrheit dargelegt, während auf die Minderheitsvariante unter Ziffer 223.7 eingegangen wird.

223.1 Die Kommissionsmehrheit entschied sich für den Grundsatz, dass die Arbeitslosenversicherung durch Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber in Lohnpromillen finanziert werden soll. Der Anteil der Arbeitgeberbeiträge wurde jedoch noch nicht festgesetzt.

223.2 Im Gegensatz zur Versicherungspflicht, für welche bewusst auf eine Einkommensgrenze verzichtet wurde, soll für die

Beitragsbasis wie auch für die auszurichtenden Leistungen nach Auffassung der Kommissionsmehrheit eine Plafonierung gelten, wobei aus organisatorischen Gründen eine Angleichung an die Plafonierung gemäss der projektierten Unfallversicherung gewählt wurde. Eine Minderheit jedoch äusserte sich gegen eine Plafonierung der Beiträge.

223.3 Die Kommission legte Wert darauf, dass die Versicherung primär selbsttragend wird. Die öffentliche Hand soll nur unter ausserordentlichen Verhältnissen für Subventionen bzw. Zuschüsse in Anspruch genommen werden, d.h. insbesondere wenn die Arbeitslosigkeit ein derartiges Ausmass erreicht, dass allzu hohe Beiträge zur Deckung der Aufwendungen erforderlich würden. Die Kommission verzichtete darauf, hier bereits einen Promillesatz zu fixieren, bei dessen Erreichung die öffentliche Hand eingreifen müsste.

223.4 Die Kommission entschloss sich mehrheitlich für die Schaffung einer Ausgleichsstelle, die als Ausgleichsbecken und Verbindungsglied zwischen den Arbeitgebern - die das Beitragstotal auf der Lohnsumme ihrer Arbeitnehmer an die Ausgleichsstelle überweisen - und den einzelnen für die Betreuung der Arbeitslosen zuständigen Kassen dienen soll.

Diese Stelle soll bereits von Anfang an über gewisse Kapitalien verfügen. Vorerst sollen die Mittel des Kassenausgleichsfonds des geltenden Systems, die sich zurzeit auf rund 200 Mio Franken belaufen, der neu zu schaffenden Ausgleichsstelle zugewiesen werden.

Dazu kommt ein Drittel des Vermögens jener Kassen, die sich im Zeitpunkt des Uebergangs zur Neukonzeption auflösen, während die übrigen zwei Drittel den bisherigen Trägern der aufzulösenden Kassen für soziale Zwecke überlassen bleiben sollen. Diese Regelung wurde im Hinblick auf die jahrzehntelange getreuliche Aeuferung von Kassenvermögen durch einen

relativ begrenzten Mitgliederkreis getroffen, in gleicher Weise wie dies auch für die weitergeführten Kassen vorgesehen ist (vgl. Ziffer 224.33).

Als weitere Mittel sollen der Ausgleichsstelle zufließen die Erträge ihres Kapitals, die Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber, allfällige Subventionen oder Vorschüsse der öffentlichen Hand sowie rückfallende Betriebskapitalien von Kassen des neuen Systems, die sich zu einem späteren Zeitpunkt auflösen.

Abgesehen von den Mitteln der Ausgleichsstellen sollen auch die einzelnen Kassen über gewisse Betriebskapitalien verfügen, auf die im Zusammenhang mit der Organisationsfrage noch näher einzugehen ist.

223.5 Die Ausgleichsstelle richtet aus ihren Mitteln Vergütungen an die einzelnen Kassen gemäss Abrechnung aus oder gewährt ihnen Vorschüsse. (Ueber die Beziehungen zwischen Kassen und Ausgleichsstelle vgl. Ziffer 224.3.) Ferner erbringt die Ausgleichsstelle die vorgesehenen Leistungen an die Durchführungsstellen für die Umschulungen.

223.6 Die Höhe der Beiträge soll je nach den Bedürfnissen festgesetzt werden. Es sollen somit nicht in Zeiten mit günstiger Beschäftigungslage in übertriebener Weise Mittel geäufnet werden; dagegen legt die Kommission Wert darauf, dass die benötigten Mittel zur Verfügung stehen. Dies wird erreicht einerseits durch Abschätzung des Bedarfs für einen bestimmten Zeitabschnitt, auf der andern Seite aber durch die ständige Erhaltung einer darüber hinausgehenden bestimmten Vermögensreserve. Die Kommission verzichtete darauf, die Höhe dieser Reserve, die z.B. frankenmässig oder in Funktion einer gewissen Anzahl von Taggeldern berechnet werden könnten, schon jetzt festzulegen.

223.7 Die Minderheitsvariante in der Finanzierungsfrage

Im Gegensatz zur Kommissionsmehrheit hatte sich eine Kommissionsminderheit zur Aufrechterhaltung von finanziell unabhängigen Kassen mit individueller Mitgliedschaft der Versicherten bekannt.

Daraus ergab sich für die Finanzierungsfrage ebenfalls eine Minderheitsvariante. Nach dieser sollen die Arbeitslosenversicherungskassen durch individuelle Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber sowie durch Subventionen der öffentlichen Hand finanziert werden, wobei für die Subventionen die gleiche Subsidiarität wie in der Mehrheitslösung (vgl. Ziffer 223.3) vorgesehen wurde. In der Diskussion war zusätzlich ein gegenüber dem bisherigen System verstärkter Finanzausgleich zwischen den Kassen angeregt worden.

Zur Ausrichtung von Leistungen an Umschulungsstellen soll der bestehende Kassenausgleichsfonds herangezogen werden, der nötigenfalls durch Beiträge der Kassen, des Bundes und der Kantone geüfnet werden soll.

224 Die Organisation

Hier stand die Kommission vor der Aufgabe, eine Lösung zu suchen, die sowohl einfach, rationell und praktikabel als auch politisch realisierbar ist.

Tatsächlich hatte gerade die Organisationsfrage im Vernehmlassungsverfahren am meisten Kritik hervorgerufen. Das BIGA hatte ein Projekt unterbreitet, das die Aufhebung der Kassen und die Schaffung eines zentralisierten Versicherungsträgers vorsah, wobei die Beitragserhebung der AHV angegliedert und die Auszahlungen primär den Arbeitsämtern - allenfalls auch einzelnen Kassen oder Organisationen als Zahlstellen - übertragen werden sollten. Diesem Projekt lag die Idee eines

möglichst rationellen Systems zugrunde, das während Zeiten mit guter Beschäftigungslage bloss eine Art Schattendasein führen und erst bei Auszahlungen oder andern Leistungen zum Leben erwachen sollte.

Im Vernehmlassungsverfahren war besonders der Vorschlag einer Auflösung der bisherigen Kassen auf grössten Widerstand gestossen. Es war geltend gemacht worden, es bestehe keine Notwendigkeit, diese Einrichtungen zu zerstören, die von den Arbeitnehmerorganisationen, von Arbeitgeberorganisationen, aber auch von Gemeinwesen jahrzehntelang gut und getreulich geführt worden seien. Ferner war darauf hingewiesen worden, dass gerade für die Arbeitnehmerorganisationen die Betreuung ihrer Mitglieder im Falle von Arbeitslosigkeit ein äusserst wichtiges Betätigungsfeld darstelle, auf das sie keinesfalls verzichten wollen, besonders nicht nach der vorgesehenen Zweckausweitung im Sinne der Prävention.

Diese Gedankengänge zeichneten sich denn auch von Anfang an im Rahmen der Kommissionsarbeiten sehr deutlich ab. Es galt deshalb, ihnen Rechnung zu tragen. Auf der andern Seite stellte sich bei der Kommission überwiegend die Erkenntnis ein, dass das geltende System mit der Vielzahl von unabhängigen Kassen nicht mehr zu befriedigen vermöge, nachdem der Entscheid für eine fortschrittliche Lösung auf dem Leistungssektor und für ein allgemeines bundesrechtliches Obligatorium gefallen war.

Auf dieser Grundlage konnte sich schliesslich eine deutliche Kommissionsmehrheit auf eine Zwischenvariante zwischen der vom BIGA ursprünglich vorgeschlagenen zentralisierten und der dezentralisierten Versicherung nach heutigem System einigen. Grundidee dieser Variante ist die automatisierte und zentralisierte Gestaltung des Beitragssektors (unter Verzicht auf individuelle Mitgliedschaft), der Durchgang der eingehenden Mittel durch eine Ausgleichsstelle und

schliesslich die Uebertragung des Leistungs- und Betreuungsektors an einzelne Kassen; diese sollen zwar dank einem besonderen Betriebskapital eine eigene Vermögensrechnung führen, geniessen jedoch durch die Ausgleichsstelle einen weitgehenden Belastungsausgleich. Auf diese Weise wird auch der Grundsatz der Einheitlichkeit des Beitragsansatzes ermöglicht, im Gegensatz zum bisherigen System, bei dem die Beiträge von der Belastung und vom Vermögen der betreffenden Kasse abhängen. (Anhang 4 vermittelt eine bildliche Darstellung der Zwischenvariante.)

Nach dem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens stand das ursprüngliche zentralisierte Modell nicht mehr ernsthaft zur Diskussion. So standen sich noch die - im Detail gemäss nachfolgenden Ziffern bereinigte - Zwischenvariante und die Lösung auf Grund des heutigen Systems gegenüber. Für die Zwischenvariante äusserten sich 17, für das geltende System (mit einigen Verbesserungen) 7 Stimmen. Auf die Minderheitsvariante wird unter Ziffer 224.5 noch näher eingegangen.

Die Kommissionsmehrheit entschied sich im Detail für die nachfolgende Lösung.

224.1 Die Erfassung der Versicherungspflichtigen und die Erhebung der Beiträge soll in Anlehnung an die zu schaffende neue Unfallversicherung vollzogen werden. Dies geschieht in der Weise, dass der Arbeitgeber - auf Grund des gleichen Lohnbegriffs und der gleichen Plafonierung wie für die neue Unfallversicherung - den festgesetzten und für alle Versicherten einheitlichen Promillesatz der totalen bezüglichen Lohnsumme an die Ausgleichsstelle für die Arbeitslosenversicherung überweist. Den Arbeitnehmern wird hierauf der sie betreffende Teil der Beitragssumme belastet.

Auf diese Weise wird die vollständige Erfassung sämtlicher Arbeitnehmer garantiert - eine angemessene Kontrolle wäre noch vorzusehen -, und die Beitragserhebung erfolgt ohne Mehrarbeit und praktisch ohne Kosten.

224.2 Der Ausgleichsstelle obliegt, wie ihr Name sagt, primär der Ausgleich zwischen den verschiedenen Kassen. Sie dient als Durchgangsstelle für die eingehenden Mittel, und sie weist den einzelnen Kassen die von diesen benötigten Gelder zu. Ferner verwaltet sie die ihr übertragenen Kapitalien.

Schliesslich ist die Ausgleichsstelle auch zuständig für die Gewährung von gewissen im Gesetz festzulegenden Leistungen, worunter primär Beiträge an Umschulungsinstitutionen zu verstehen sind (vgl. Ziffer 221.4). Im Gegensatz zu den verschiedenen Leistungen an die Versicherten, die ohne weiteres durch die einzelnen Kassen erbracht werden können, lag für solche Beiträge an Umschulungsstellen eine zentrale Regelung nahe, schon im Hinblick auf den Aufwand, aber auch infolge der besonderen Natur solcher Beiträge.

Einige Schwierigkeiten bereitete anfänglich die Festlegung der Führungsgewalt über diese Ausgleichsstelle. Auf der einen Seite war klar, dass der rein administrative Betrieb einer öffentlichrechtlichen Instanz übertragen werden muss, auf der andern Seite jedoch legten die Sozialpartner grössten Wert auf eine Mitsprache. Bei dieser Situation wurde schliesslich die Lösung getroffen, dass die Ausgleichsstelle durch eine zu errichtende Anstalt des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht eines Verwaltungsrates geführt werde. In diesem Verwaltungsrat sollen die Sozialpartner, der Bund und die Kantone vertreten sein, und ihm obliegt insbesondere der Erlass von Richtlinien über die Anlage des Fondsvermögens und über die Gewährung von Leistungen an Umschulungsstellen.

Die Oberaufsicht über die Ausgleichsstelle soll dem Bund übertragen werden.

224.3 Die Kassen

Die Durchführung des Leistungssektors soll einzelnen Kassen übertragen werden. Hier handelt es sich primär um die bereits bestehenden bisherigen Kassen, soweit sie nach dem Willen ihrer Träger weitergeführt werden sollen, wobei aber auch die Gründung neuer Kassen kaum ausgeschlossen werden kann. Die Natur dieser Kassen wird jedoch mit der Neuordnung geändert. Die Kassen verfügen nicht mehr über einen eigenen beschränkten Mitgliederkreis wie bisher, sondern sie sollen allen Arbeitnehmern nach deren Wahl für den Vollzug des Leistungssektors zur Verfügung stehen. Daneben soll auch, wie bereits kurz erwähnt, ihre finanzielle Struktur neu konzipiert werden.

Den Kassen obliegt der Dienst am Versicherten im weitesten Sinne, also insbesondere im Einzelfall die Abklärung der Anspruchsberechtigung, die Berechnung der Leistungen, die Auszahlung der Leistungen, die Betreuung und Beratung der Versicherten, die Gewährung von Fürsorgeleistungen aus ihren Sonderfonds sowie die Ausrichtung von Leistungen an die Versicherten für die Umschulung.

Gewisse Vorbehalte, die von der Kommission im Rahmen der Festsetzung der Leistungen angebracht wurden, dürften einen Missbrauch der übertragenen Kompetenzen durch die Kassen weitgehend ausschliessen. So bedarf es z.B. der Zustimmung durch die zuständige Arbeitsmarktbehörde für Umschulungen, Einarbeitungszuschüsse, Kostenersatz für auswärtige Arbeitsannahme und für Ausgleichsleistungen bei Annahme unterbezahlter Ersatzarbeit.

Ein Sonderproblem, das noch der näheren Prüfung bedarf, ist die Frage nach der weiteren Existenz der paritätischen Kassen. Als paritätische Kassen werden die von einem oder mehreren Arbeitgebern oder einem Verband von Arbeitgebern errichteten Kassen bezeichnet, wobei sich der Grundsatz der Parität vor allem in der Beteiligung der Arbeitgeber an den Beiträgen äussert;

echte Parität besteht jedoch nur bei Verwaltung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Den paritätischen Kassen kam bisher grosse Bedeutung zu, einerseits als Ergänzung zu den gewerkschaftlichen Kassen, besonders in Regionen ohne öffentliche Kassen, andererseits aber auch auf Grund ihrer zahlenmässigen Beteiligung an der Versicherung. So bestanden Ende September 1974 insgesamt 51 öffentliche Kassen mit 262'012 Versicherten, 31 Gewerkschaftskassen mit 171'547 und 57 paritätische Kassen mit 101'605 Versicherten.

Bei der Diskussion der Organisation beschloss die Kommission angesichts der verschiedenen sich stellenden Probleme mit 14 : 9 Stimmen die Einsetzung eines Unterausschusses, der prüfen soll, auf welche Weise sich hier allenfalls eine Möglichkeit zu echter Parität, zu sozialpartnerschaftlicher Betätigung böte, die den heutigen Tendenzen entsprechen würde.

Unter diesem Vorbehalt entschied die Kommission, vorläufig alle drei Kassenarten für die Weiterführung vorzusehen.

Bei der generellen Frage, auf welche Weise der Uebergang von den bisherigen Kassen zu denjenigen des neuen Systems finanziell zu regeln sei, waren verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Auf der einen Seite stand natürlich der Wunsch, für den Versicherungszweck als solchen die bisherigen Vermögen soweit als möglich zu erhalten; auf der andern Seite bestand jedoch unbestreitbar die Tatsache, dass die bisherigen Vermögen der einzelnen Kassen -- der Kassenausgleichsfonds fällt hier nicht in Betracht -- von einem relativ kleinen Versichertenkreis in langen Jahren durch Beiträge geäufnet worden sind, während bei einer Oeffnung der Versicherung für alle Arbeitnehmer mehr als fünfmal soviele Versicherte in den Genuss der geäufneten Mittel kämen. Dabei fällt noch besonders ins Gewicht, dass es sich bei den bisherigen Mitgliedern infolge der oft niedrigen kantonalen Einkommensgrenzen für das Versicherungs-

obligatorium meist um Versicherte mit relativ geringen Einkommen handelte. Es lag somit nahe, den bisherigen Kassenträgern, zur Verwendung strikt für soziale Zwecke, einen Teil der Kassenvermögen zu Eigentum zu überlassen, wie dies übrigens auch unter der geltenden Ordnung bei der Auflösung von Kassen gehandhabt wird. Die Kommission beschloss mit deutlicher Mehrheit, diesen Anteil auf zwei Drittel festzulegen. Die Minderheit optierte für die Ueberlassung der Hälfte. (Eine analoge Regelung wie bei Weiterführung der Kassen ist übrigens auch für den Fall von Fusionen von Kassen und -- mit der Abweichung, dass der verbleibende Drittel des bisherigen Kassenvermögens an den Ausgleichsfonds fällt -- auch für Kassen vorgesehen, die ihre Tätigkeit bei Inkrafttreten des neuen Systems nicht weiterführen wollen.)

Der verbleibende Drittel soll von den weitergeführten Kassen im Sinne eines Betriebskapitals für die Durchführung der Versicherung selbständig verwaltet werden. Die Erträgnisse werden zum Kapital geschlagen, und die vorzunehmenden Auszahlungen erfolgen zu je 50 Prozent zu Lasten des Betriebskapitals und zu Lasten des Ausgleichsfonds. Es ist dabei die Meinung, dass das Betriebskapital eine gewisse untere Limite für die Funktionsfähigkeit der Kassen aufweisen muss, wobei jedoch die Kommission darauf verzichtete, diese Limite festzulegen; sie baute nur eine Variable ein, indem sie vorsah, dass bei der Bestimmung der Limite den tatsächlichen Bedürfnissen der Kasse Rechnung zu tragen sei. Ist das Kassenvermögen einmal auf diese Limite abgesunken, so sollen weitere Auszahlungen nur noch zu Lasten des Ausgleichsfonds gehen.

Die Anlage des Betriebskapitals der Kassen soll noch festzulegenden Vorschriften unterstehen, die ausschliesslich auf das Interesse der Arbeitslosenversicherung ausgerichtet sein müssen, und eine entsprechende Aufsicht soll für die Befolgung dieser Vorschriften sorgen.

Im übrigen haben die Kassen für die notwendige Liquidität ihrer Mittel zu sorgen. Ueber ihre Auslagen für die Durchführung der Versicherung sowie für die ausbezahlten Leistungen rechnen sie periodisch mit der Ausgleichsstelle ab.

Infolge Wegfalls der bisherigen individuellen Zugehörigkeit der Versicherten zu einer Kasse stellte sich die Frage, auf welche Weise sich Doppelbezüge von Leistungen vermeiden liessen. Einzelne Kommissionsmitglieder sahen hier eine gewisse Schwäche des Systems, während die Mehrheit der Auffassung war, dass es sich um ein rein technisches Problem handle, das durch geeignete Massnahmen wie z.B. durch einen vom Arbeitsamt (anlässlich der Kontrolle der Arbeitslosigkeit!) auszustellenden Ausweis ohne weiteres lösbar sei. Die Kommission begnügte sich in der Folge mit dem grundsätzlichen Hinweis, dass solche Massnahmen vorzukehren seien.

224.4 Selbstverständlich bedarf es im neuen System wie bei der geltenden Ordnung einer Aufsichtsbehörde des Bundes, welche die ordnungsgemässe und rechtsgleiche Durchführung der Versicherung durch die Kassen überwacht. Die Kommission sah vor, dass diese Behörde mit einem Weisungsrecht auszustatten sei.

224.5 Die Minderheitsvariante zur Organisationsfrage

Wie eingangs dieses Kapitels erwähnt, äusserten sich -- neben den 17 Stimmen für die dargelegte Zwischenvariante -- 7 Mitglieder für die Beibehaltung des bisherigen Systems in organisatorischer Beziehung, ergänzt durch einige Verbesserungen.

Abgesehen vom Gedanken der Besitzstandsgarantie wurden dafür eine ganze Reihe von Argumenten ins Feld geführt. Einige davon seien nachfolgend erwähnt: Es bestehe kein Grund zur Auflösung der bisherigen Kassen, die ihren Mitgliedern volle Befriedigung geboten hätten. Man würde die Opposition der bisherigen Mitglieder erwecken, indem man ihnen einen Drittel ihrer Kapita-

lien wegnehme. Es wäre wichtiger, die gesammelten Kapitalien zusammenzuhalten als sie mit der Auflösung der Kassen zu zerstreuen. Die Konkurrenz zwischen den Kassen durch ungleiche Beiträge sei wichtig im Hinblick auf das Finanzgebaren der Kassen. Andererseits: Die bestehenden Kassen seien auch unter einem bundesrechtlichen Versicherungsobligatorium voll funktionsfähig, wenn die ungleichen Beiträge mittels Gewährung von Subventionen oder vermehrter Einschaltung des bestehenden Kassenausgleichsfonds angenähert werden. Das Prinzip der Subsidiarität der Staatsgewalt verlange soweit möglich Lösungen durch autonome Organisationen und nicht durch den Staat. Ein Beitrag in Lohnpromillen sei politisch nicht annehmbar, weshalb es bei Beitragskategorien und bei Ansätzen je nach Belastung der Kasse bleiben sollte. Mit dem Wegfall der persönlichen Beitragserhebung der Kasse bei ihren Mitgliedern, wie es die Zwischenvariante vorsehe, werde jegliche Bindung zwischen Kasse und Mitgliedern zerstört. Bei individueller Mitgliedschaft wüssten die Arbeitnehmer sofort, an wen sie sich im Falle von Arbeitslosigkeit wenden können, und der Kontakt zwischen den Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften werde gesichert. Individuelle Mitgliedschaft bei autonomen Kassen ermögliche eine bessere Kontrolle etc.

Angesichts des Umstandes, dass die Weiterexistenz der Kassen von Anfang an einen zentralen Streitpunkt darstellte, entschloss sich die Kommission, auch die Variante der Minderheit in die "Grundzüge" (im Sinne eines Minderheitsantrages) aufzunehmen. Im einzelnen besteht die Minderheitsvariante aus folgenden Elementen:

- Die Arbeitslosenversicherung soll wie bisher durch anerkannte öffentliche sowie private einseitige und paritätische Kassen durchgeführt werden.
- Pro Kanton soll eine öffentliche Kasse zugelassen werden. Mehrere Kantone können gemeinsam eine Kasse führen.

- Für private Kassen wird eine angemessene Mindestmitgliederzahl festgelegt.
- Eine Angleichung der Beitragsansätze über die Mittel des Ausgleichsfonds soll angestrebt werden.

Auch die Minderheit vertrat jedoch die Auffassung, dass die Arbeitslosenversicherung durch den Bund obligatorisch zu erklären sei; ferner sollen die Arbeitgeber verpflichtet werden, den Arbeitnehmern einen Teil ihrer Beiträge zurückzuzahlen.

3 STELLUNGNAHME DES BIGA ZU DEN KOMMISSIONSBESCHLUESSEN

31 Zu den allgemeinen Zielsetzungen

Gemäss Auftrag hatte die Kommission sich nicht nur mit dem rein versicherungsmässigen Aspekt einer Neukonzeption zu befassen, sondern auch mit den damit zusammenhängenden arbeitsmarktlichen Fragen. Nach unserer Auffassung wird mit dem Dokument über die Zielsetzungen der gesamte Problemkreis in umfassender Sicht dargelegt.

Die abgesteckten Ziele entsprechen den Anliegen, die in den eidgenössischen Räten wie auch in der Oeffentlichkeit für eine sozial gerechte und für unser Land wirtschaftlich tragbare moderne Arbeitslosenversicherung vorgebracht wurden.

Es fehlen jedoch noch diejenigen Elemente, die in der späteren Phase zu erarbeiten sind (vgl. Ziffer 212.5) und aus zeitlichen Gründen noch nicht behandelt werden konnten. Da es sich dabei um wichtige Teilprobleme wie vorzeitige Pensionierung, arbeitsrechtliche Fragen etc. handelt, sollte der Auftrag der Kommission in diesem Sinne verlängert werden.

32 Zu den Beschlüssen über die Grundzüge einer Neuordnung der Arbeitslosenversicherung

321 Die Leistungen

Wir sind der Auffassung, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Leistungen in jeder Beziehung als angemessen und tragbar angesehen werden können. Insbesondere entsprechen sie dem modernen Postulat, dass die Arbeitslosenversicherung vor allem präventiv zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit einzusetzen sei, jedoch auch bei konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit dem Arbeitnehmer Schutz gewähren soll. Die unterbreiteten Vorschläge scheinen die praktischen Möglichkeiten voll auszuschöpfen, wobei immer noch dem Postulat Raum be-

lassen wird, dass der Arbeitnehmer noch ein materielles Interesse an der Arbeit und an der Umschulung anstelle des Bezugs von Arbeitslosentaggeldern haben soll.

Es mag überraschen, wie weit sich die Kommission schon zu Beginn ihrer Arbeiten in der Frage der Leistungen mit Details befasste. Sie hielt es aber für wichtig, vorerst materiell klare Voraussetzungen zu schaffen, bevor sie sich mit der formellen Lösung befasste. Soweit in den Beschlüssen Minderheitspostulate enthalten sind, handelt es sich um Detailfragen, die auf Gesetzesebene zu regeln sind.

322

Die Versicherten

Nachdem sich schon im Vernehmlassungsverfahren zahlreiche Stimmen für ein bundesrechtliches Versicherungsobligatorium aller Arbeitnehmer erhoben hatten, ist der einstimmige Beschluss der Kommission als erfreulich zu werten, umsomehr als auch auf eine Einkommensgrenze für die Unterstellung unter das Versicherungsobligatorium verzichtet wurde. Wir begrüßen diese Lösung vorbehaltlos. Sie ermöglicht einen umfangreichen Versicherungsschutz, eine denkbar breite Risikobasis und damit sehr niedrige Beiträge.

Schwierig zu beurteilen ist im heutigen Zeitpunkt die Frage der Unterstellung der Ausländer. Aus sozialpolitischen Gründen sollten sämtliche ausländischen Arbeitnehmer, einschliesslich der Grenzgänger und Saisoniers, unterstellt werden, dies auch wegen der Gleichstellung mit den einheimischen Arbeitskräften hinsichtlich der Beitragspflicht. (Bei den Saisoniers könnte sich die Deckung selbstverständlich nur auf Arbeitsausfälle während der Saison beziehen). Auch durchführungstechnische Ueberlegungen sprechen für diese Lösung, weil andernfalls die beitragspflichtige Lohnsumme nicht mehr dieselbe wäre wie in der obligatorischen Unfallversicherung, was vor allem zu administrativen Komplikationen bei den abrechnungspflichtigen Arbeitgebern führen würde. Andererseits könnten Überfremdungs-

und beschäftigungspolitische Gründe gegen den Einbezug auch der Grenzgänger und Saisoniers ins Feld geführt werden. Dazu käme, dass zugunsten dieser beiden Ausländerkategorien wohl vom sonst allgemein geltenden Grundsatz abgewichen werden müsste, wonach Arbeitslosenentschädigung nur beziehen kann, wer dem einheimischen Arbeitsmarkt zur Verfügung steht (Vermittlungsfähigkeit). - Im Hinblick auf die gegenwärtige Ungewissheit der weiteren Entwicklung hinsichtlich der Beschäftigungslage dürfte es sich empfehlen, die Frage des Einbezugs der Ausländer vorderhand noch offen zu lassen, wobei immerhin davon auszugehen ist, dass mindestens diejenigen Kategorien zu unterstellen sind, die gemäss geltender Regelung versicherungsfähig sind.

Eine freiwillige Versicherung für die Selbständigerwerbenden im Sinne eines kollektiven Beitritts ganzer Berufsgruppen, wie sie auf Wunsch einiger Kommissionsmitglieder beschlossen wurde, kann als durchaus begrüssenswert und auch als realisierbar angesehen werden. Die entsprechenden Bedingungen müssten zu einem späteren Zeitpunkt sorgfältig festgelegt werden.

Der Ausschluss der Nichterwerbstätigen schliesslich ist nach unserer Auffassung in Ordnung, da die Versicherung nicht dazu dienen soll, nicht existente Risiken zu decken oder für den allfälligen Neu- oder Wiedereintritt von Personen in eine Arbeitnehmerstellung die Umschulungskosten zu übernehmen.

323

Die Finanzierung

Wir gehen wie die Kommission von der Auffassung aus, dass die Versicherung im Prinzip selbsttragend sein muss und dass die öffentliche Hand nur im Notfall, d.h. bei ausserordentlichen Beschäftigungseinbrüchen, mit Subventionen oder Vorschüssen einzugreifen hätte.

Die bereits vorhandenen Mittel und die sehr breite Beitragsbasis erlauben es, unter normalen Verhältnissen mit ausser-

ordentlich niedrigen Beiträgen auszukommen, auch wenn präventive Massnahmen eingesetzt werden.

Selbstverständlich ist es jedoch nicht möglich, das Risiko und damit den Finanzbedarf angesichts der Unsicherheitsfaktoren des Konjunkturverlaufs und des Strukturwandels mathematisch zu kalkulieren. Wir haben uns deshalb darauf beschränkt, in einer Tabelle zusammenzustellen, wie viele Taggelder auf Grund der Prämieinnahmen bei 0,5 bis 6 Lohnpromillen ausgerichtet werden könnten, wenn 1-8 Prozent aller Unselbständigerwerbenden arbeitslos wären (vgl. Anhang 5).

Als positiv kann nach unserer Auffassung die Beteiligung der Arbeitgeber an den Beiträgen gewürdigt werden, auch wenn der Anteil noch nicht festgesetzt worden ist. In gleicher Weise erscheint die Plafonierung der Beiträge wie auch der Leistungen als gerechtfertigt, da es nicht Sache der Versicherung sein kann, überdurchschnittlich hohe Einkommen zu versichern, und da auf der andern Seite auch die Solidarität der Beitragsleistenden nicht überstrapaziert werden soll.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung ist noch die von der Kommission beschlossene Ueberlassung von zwei Dritteln des Kassenvermögens an die bisherigen Träger zu erwähnen. Wir kommen zur Auffassung, dass diese Regelung im Hinblick auf die Aeufnung durch einen kleinen Versichertenkreis zu verantworten sei, wenn dadurch die Einführung eines einfachen, kostensparenden und umfassenden Systems ermöglicht wird. Auch unter dem geltenden System wird bei Kassenliquidationen ein Teil des Vermögens den bisherigen Trägern für soziale Zwecke, meist für Pensionskassen, überlassen.

Die Organisation

Die von der Kommissionsmehrheit akzeptierte Zwischenvariante stellt nach unserer Auffassung das Optimum dessen dar, was als Kompromiss zwischen Rationalität und politischer Realität

sierbarkeit erreicht werden konnte. Sie entspricht den von Herrn Prof. Brauchlin zusammengestellten Anforderungen an ein neues System: Sie erlaubt eine grosse Elastizität des Personaleinsatzes, da in guten Zeiten wenig Aufwand verlangt wird, bei Bedarf aber sofort ein voll leistungsfähiges System bereit ist. Sie erlaubt die Tiefhaltung der Verwaltungskosten, indem sie bei der Erfassung der Versicherten und beim Prämieeinzug auf die Individualisierung verzichtet. Sie nimmt Rücksicht auf Kooperationen und Beziehungen einerseits zwischen den Sozialpartnern und andererseits zwischen Gewerkschaften und ihren Mitgliedern. Sie lässt den Mitgliedern die freie Kassenwahl. Und schliesslich nimmt sie, soweit dies vernünftigerweise und im Hinblick auf die rationelle Durchführung der Versicherung möglich ist, auf das bisher Gewachsene, das Bestehende Rücksicht.

Wir sind deshalb der Auffassung, dass die von der Kommissionsmehrheit akzeptierte Zwischenvariante weiterverfolgt werden sollte. Sie hat auch - wie sich in der Expertenkommission erwies - politisch recht gute Aussicht auf Verwirklichung. Dagegen dürfte, nachdem den Anliegen der Verbände hinsichtlich Betreuung der Arbeitnehmer auch bei der Zwischenvariante Rechnung getragen wird, keine echte Notwendigkeit bestehen, das bisherige System mit den autonomen Kassen weiterzuführen, umso mehr als dieses wesentlich weniger rationell durchgeführt werden kann und im übrigen nur noch von einer kaum ins Gewicht fallenden Minderheit vertreten wird.

Nach dem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens und nachdem sich mit der oben skizzierten Mehrheitslösung ein guter Kompromiss abzuzeichnen scheint, kann auf die Weiterverfolgung des ursprünglichen Zentralisationskonzepts verzichtet werden.

VORSCHLÄGE DES BIGA UEBER DAS WEITERE VORGEHEN

Zur Einführung des von der Kommissionsmehrheit befürworteten Systems der Arbeitslosenversicherung bedarf es einer Verfassungsänderung, da die Einführung des Versicherungspflichtigkeits nach geltender Verfassungsbestimmung den Kantonen und die Durchführung der Versicherung den drei Kassenarten vorbehalten ist.

Wir sind der Auffassung, dass die geschaffenen Grundlagen für die Inangriffnahme einer Verfassungsänderung ausreichen.

Wir sind deshalb im weiteren der Meinung, dass auf Grund dieses Berichtes unverzüglich ein Entwurf für eine Verfassungsänderung auszuarbeiten sei, wofür auf Grund der Erfahrungen am besten die gleiche Kommission eingesetzt würde.

Wir halten schliesslich dafür, dass für die noch zu erarbeitenden mehrfach erwähnten weiteren Phasen der Kommissionsarbeit der Auftrag der Kommission - im Anschluss an die Bereinigung des Vorschlags für die Verfassungsänderung - zu verlängern sei.

BUNDESAMT FUER INDUSTRIE
GEWERBE UND ARBEIT

5 Anhänge:

1. Grafik über das generelle Zielsystem
2. Kommissionsbeschlüsse betreffend Zielsetzungen
3. Kommissionsbeschlüsse betreffend Grundzüge der Versicherung
4. Organisationsschema (Zwischenvariante)
5. Tabelle über Finanzierung

Bern, den 23. Dezember 1974
DB

Das generelle Zielsystem als Ausgangspunkt
der Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung

(schematische Uebersicht)

