

60

# Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik

## Arbeitszeitverkürzung – ein Politikum

Zur eidgenössischen  
Volksabstimmung über die  
POCH-Initiative

Von Eugen Hugentobler, Zürich



Wirtschaftsförderung  
Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft

# Arbeitszeitverkürzung – ein Politikum

## Zur eidgenössischen Volksabstimmung über die POCH-Initiative

Von Eugen Hugentobler, Zürich

Am 5. Dezember 1976 findet die eidgenössische Volksabstimmung über die POCH-Initiative zur Einführung der 40-Stunden-Woche statt. POCH ist die Abkürzung für Progressive Organisationen der Schweiz, das heisst für eine politische Gruppierung mit linksextremer Zielsetzung, welche die Veränderung unserer Gesellschaft anstrebt und der der Klassenkampf näher liegt als demokratische Verständigung. Sie trägt keine politische und wirtschaftliche Verantwortung und kann daher ohne irgendwelche Rücksichtnahme unrealistische Forderungen in die Welt setzen.

### Wortlaut der Initiative

Die ordentliche Arbeitszeit darf 40 Stunden in der Woche nicht überschreiten.

Übergangsbestimmung: Die neue Vorschrift tritt ein Jahr nach ihrer Annahme in der Volksabstimmung in Kraft. Die Gesetzesbestimmungen, welche die Höchstdauer der wöchentlichen Arbeitszeit betreffen, gelten auf diesen Zeitpunkt hin als entsprechend geändert.

Mit ihrem extremen Vorstoss zur Einführung der 40-Stunden-Woche geht es der POCH nur scheinbar um eine Verbesserung der Lage der Arbeiterschaft; ihr Vorstoss richtet sich – mit der versteckten Absicht, gesellschaftliche Strukturen zu zerstören – vielmehr gegen die bei uns vorherrschende Politik der sozialpartnerschaftlichen Verständigung und deren Träger, wobei insbesondere die Gewerkschaften in eine unkomfortable Lage versetzt werden. Für sie ergeben sich aus dem Dilemma zwischen unrealistischem Fordern und wirtschaftlichem Verantwortungsbewusstsein heraus ernsthafte Konfliktsituationen. Darauf ist die im Vorfeld der Abstimmung über die POCH-Initiative herrschende Nervosität und Hektik im Lager der Linken zurückzuführen.

Rein von der Sache her gesehen, präsentiert sich die Situation äusserst einfach: Dass die Extremisteninitiative aus wirtschaftlichen und für unser Land existenziellen Gründen entschiedene Ablehnung verdient, ist die verbreitete Überzeugung aller auf dem Boden politischer und wirtschaft-

licher Verantwortung stehenden Kreise. Indessen wirkt sich die schon lange bestehende Emotionalisierung und Verpolitisierung der Arbeitszeitfrage komplizierend aus, und es ist daher mit Blick auf die Abstimmung sorgsam zwischen der konkret notwendigen Stellungnahme zur Initiative und den damit verbundenen Begleiterscheinungen zu unterscheiden, die nicht bagatellisiert, aber auch nicht überbewertet werden sollen.

### **Eine destruktive Initiative**

Die POCH-Initiative verlangt die Aufnahme einer neuen Bestimmung in die Bundesverfassung, die vorschreibt, dass die ordentliche Arbeitszeit 40 Stunden in der Woche nicht überschreiten darf. Gemäss einer Übergangsbestimmung hätte die Vorschrift ein Jahr nach ihrer Annahme in Kraft zu treten, wobei die bestehenden Gesetzesbestimmungen, welche die Höchstdauer der wöchentlichen Arbeitszeit betreffen, auf diesen Zeitpunkt hin als entsprechend geändert zu gelten hätten. Wie bei so manchen Initiativen der neueren Zeit handelt es sich auch bei dieser um eine verkappte Gesetzesinitiative, doch sind es weniger formelle Einwände als vielmehr der materielle Gehalt der Initiative, die dringend deren Ablehnung erfordern.

In seiner Botschaft an die Bundesversammlung stellt der Bundesrat fest, dass die Verwirklichung der Initiative, nämlich die allgemeine Einführung der 40-Stunden-Woche innert Jahresfrist, einem Ausfall von ungefähr 300000 Arbeitskräften gleichkäme. Eine derartige Attacke auf den Produktionsfaktor Arbeit, dem in unserem rohstoffarmen Land ausschlaggebende Bedeutung zukommt, würde die gesamte Volkswirtschaft erschüttern und desorganisieren. Sie hätte Lohn- und Preissteigerungen und damit verbundenen inflatorischen Auftrieb zur Folge, wodurch der schweizerische Export zu Schaden käme und das Sozialprodukt entscheidend getroffen würde. An wirtschaftliches Wachstum und damit verbundene Wohlstandsmehrung wäre auf lange Zeit hinaus überhaupt nicht mehr zu denken. Beim Stand von knapp drei Millionen Beschäftigten in unserem Lande würde die Verwirklichung der Initiative eine Reduktion der Arbeitskraft um über zehn Prozent bedeuten. Einen solchen Ausfall kurzfristig durch Steigerung der Arbeitsproduktivität wettzumachen ist praktisch unmöglich, und ein Ersatz durch ausländische Arbeitskräfte liesse sich höchstens unter gravierender Verletzung der behördlichen Stabilisierungs- und Abbaupolitik für die ausländische Wohnbevölkerung bewerkstelligen, was politisch untragbar wäre.

### **Wirtschaftliche Rosskur**

Die entscheidenden Nachteile der Initiative sind deren generelle Anwendung auf Beschäftigte aller Kategorien und Wirtschaftsbereiche sowie auch auf Freierwerbende und sodann der abrupte Arbeitszeitabbau innert Jahres-

frist. Ein solches Vorgehen kann nicht anders denn als Rosskur bezeichnet werden, und es spricht alles dafür, unserer Wirtschaft und unserem Lande eine derartige böse Erfahrung zu ersparen. Es muss als geradezu unsinnig bezeichnet werden, ausser der Arbeitnehmerschaft in der Industrie zum Beispiel auch die Arbeitskräfte in der Landwirtschaft einem arbeitszeitlichen Zwangsregime unterstellen zu wollen. Hier müsste es nach Annahme der Initiative zu Arbeitszeitreduktionen von zum Teil mehr als 20 Stunden in der Woche kommen, ganz abgesehen davon, dass eine Schematisierung der Arbeitszeit in diesem Sektor der Wirtschaft praktisch überhaupt nicht möglich wäre. Das gleiche gilt für alle Selbständigerwerbenden und für Führungskräfte jeglicher Art, die auf verfassungsmässig oder gesetzlich vorgeschriebene Höchstarbeitszeit festzulegen baren Unsinn bedeutet. Durch die Vorschrift, all dies innert Jahresfrist zu bewerkstelligen, qualifizieren sich die Initiative und deren Urheberschaft als vollkommen unrealistisch – oder eben bewusst destruktiv im Sinne gesellschaftspolitischer Zerstörungsabsicht.

### **Erfolgreiche Arbeitszeitpolitik**

Die Auseinandersetzungen um die POCH-Initiative sind Etappe in der langen und bewegten Geschichte um die Durchsetzung von Arbeitszeitverkürzungen. Diese reicht zurück ins letzte Jahrhundert, als es darum ging, durch gesetzliche Arbeitszeitvorschriften die Arbeitnehmer, vor allem auch die Minderjährigen, vor gesundheitlicher Schädigung zu schützen. Entsprechende Vorlagen, von denen die erste aus dem Jahre 1815 datiert, sind in der bundesrätlichen Botschaft aufgeführt. Das erste Bundesgesetz über die Arbeit in den Fabriken aus dem Jahre 1877 schrieb die 65-Stunden-Woche mit 11stündigem Arbeitstag, am Samstag 10 Stunden, vor. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde die 48-Stunden-Woche eingeführt; heute gilt für Arbeitnehmer in industriellen Betrieben sowie für Büropersonal, technische und andere Angestellte, mit Einschluss des Verkaufspersonals in Grossbetrieben des Detailhandels, gesetzlich eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von 45 Stunden, für alle übrigen Arbeitnehmer 50 Stunden, gemäss Arbeitsgesetz.

Durch die vorgeschriebene Höchstarbeitszeit soll der Arbeitnehmer vor Überforderung und Überbeanspruchung geschützt werden. Tatsächlich ist es jedoch so, dass diese Höchstarbeitszeiten gar nicht mehr erreicht werden, da über Gesamtarbeitsverträge schon längst niedrigere Arbeitszeiten festgesetzt worden sind. In der Industrie belief sich die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit im Jahre 1975 auf 42,9 Stunden, wobei es sich um eine Brutto-Zeit handelt. In der bundesrätlichen Botschaft zur POCH-Initiative wird festgestellt, dass die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden nach Abzug von Ferien, Feiertagen, Krankheit, Unfall usw. wesentlich tiefer liegen und 39 Wochenstunden kaum überschreiten dürften.

Aus diesen wenigen Andeutungen über die Arbeitszeitentwicklung geht hervor, dass der Abstimmungskampf gegen die POCH-Initiative auf einem Hintergrund erfolgt, der keine Zweifel an der sozialen Fortschrittlichkeit und Aufgeschlossenheit unseres Landes auch in der Arbeitszeitfrage zulässt. Gewiss gibt es Länder mit kürzeren Arbeitszeiten, doch sind Vergleiche schwer anzustellen. Dem Produktionsfaktor Arbeit kommt nicht überall die gleiche Bedeutung zu. Der Schweiz als rohstoffarmem Land ist es jedenfalls gelungen, mit einer sich international im Mittelfeld bewegendem Arbeitszeitordnung ein ansehnliches Wohlstandsniveau zu erreichen, und das ist Grund genug, mit Arbeitszeitexperimenten vorsichtig umzugehen und insbesondere extreme Vorstösse mit Entschiedenheit zu bekämpfen.

### **Das Dilemma der Gewerkschaften**

Die Ausgangslage für die eidgenössische Volksabstimmung vom 5. Dezember bestätigt, dass die Zeichen der Zeit weitherum erkannt worden sind. Die erklärte Anhängerschaft der radikalen und undifferenzierten POCH-Initiative beschränkt sich auf einen unbedeutenden Kreis besonders linkslastiger Gruppierungen, während die grosse Zahl derjenigen Organisationen, die wirtschaftliche und politische Verantwortung tragen, der Initiative eine Absage erteilt haben.

Eine Selbstverständlichkeit bedeutet dies für den auf dem Boden einer bürgerlichen und privatwirtschaftlichen Ordnung stehenden Teil der Bevölkerung, für welchen die Initiative einen nicht tolerierbaren Anschlag auf die bestehende und bewährte gesellschaftliche Ordnung darstellt. Differenzierter gestaltet sich die Ausgangslage für jene politischen und wirtschaftlichen Organisationen, die zwar ebenso klar die Unzweckmässigkeit und Schädlichkeit der Initiative erkennen, in der Frage der Arbeitszeitverkürzung indessen aus ihrer sozialpolitischen Stellung heraus einem besonderen Engagement verpflichtet sind. In diesem Dilemma befinden sich die Sozialdemokraten und insbesondere die Gewerkschaften. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund hat schon im Jahre 1933 die Normalarbeitswoche von 40 Stunden in der Industrie mit vollem Lohnausgleich als Zielsetzung in sein Aktionsprogramm aufgenommen.

### **Vertraglich und stufenweise**

Das Ziel der 40-Stunden-Woche scheint für den Schweizerischen Gewerkschaftsbund auch heute undiskutabel zu sein. Der Unterschied gegenüber der POCH-Initiative besteht darin, dass er dieses Ziel nicht vorrangig mit staatlichem Zwang, sondern auf dem Vertragsweg, das heisst durch die Ver-

besserung bestehender Kollektivarbeitsverträge zu erreichen sucht, was einschliesst, dass die Arbeitszeitverkürzung nicht abrupt, sondern stufenweise zu erfolgen hätte. Mit Nachdruck wird das Postulat des vollen Lohnausgleichs unterstrichen, wodurch indirekt ein weiterer Unterschied zur POCH-Initiative hervorgehoben wird, die dieses Postulat nicht enthält. Objektiv muss festgehalten werden, dass ein Lohnausgleich bei Annahme der Initiative auch gar nicht zu realisieren wäre, da alle wirtschaftlichen und produktivitätsmässigen Voraussetzungen dafür fehlen würden.

Beim vertraglichen Aushandeln von Arbeitszeitverkürzungen nach den Vorstellungen des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes wäre Gewähr dafür geboten, dass der Aspekt der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung angemessen berücksichtigt würde, was die Realitätsbezogenheit des Vorgehens stärken und Verständnis auch auf Unternehmerseite schaffen würde. Denn ohne gesamtwirtschaftliche Produktivitätszunahme – das muss mit Nachdruck betont werden – sind weder Arbeitszeitverkürzungen noch sonstige soziale Verbesserungen wie Reallohnsteigerung, Ferienverlängerung und Ausbau der Sozialeinrichtungen vertretbar. Es müssten auch im Falle von Gesamtarbeitsvertrags-Verhandlungen ganz eindeutige Optionen zugunsten bestimmter Verbesserungen getroffen werden, immer im Bewusstsein, dass andere Ansprüche nicht zu erfüllen wären.

### Politischer Druck

Im gegenwärtigen Zeitpunkt gedämpfter wirtschaftlicher Erwartungen ergeben sich von der Ertrags- und Produktivitätsseite her Hindernisse für die gewerkschaftliche Arbeitszeitpolitik. Erfolge, die im Vorfeld der Abstimmung über die POCH-Initiative besonders vonnöten gewesen wären, bleiben aus wirtschaftlichen Gründen aus. Bei hängigen Vertragsverhandlungen können realistischerweise Forderungen auf Arbeitszeitverkürzungen nicht gestellt werden, und sie könnten von Arbeitgeberseite auch nicht akzeptiert werden. Im Vordergrund steht heute die Erhaltung der Reallöhne, für andere Ansprüche besteht praktisch kein Spielraum.

Dieser Sachzwang scheint nun auf seiten der Gewerkschaften zu einer unliebsamen *politischen* Eskalation zu führen, indem der Gewerkschaftskongress vom November letzten Jahres dem Bundeskomitee den Auftrag erteilte, eine gewerkschaftseigene Arbeitszeitinitiative zu lancieren. Dieser Schritt entspringt kaum mehr einer sachlichen Betrachtungsweise der Dinge; er ist politisch zu werten und bedeutet eine Flucht nach vorne und damit auch ins Ungewisse. Dafür, dass der Schweizerische Gewerkschaftsbund einem starken Druck von verschiedenen Seiten ausgesetzt war, liegen deutliche Anzeichen vor. Die sozialdemokratische Fraktion der Bundesversammlung hat schon während der Behandlung der POCH-Initiative im Na-

tionalrat den Versuch unternommen, mit einem Gegenvorschlag ihre Präsenz im politischen Gerangel um die Arbeitszeitverkürzung zu unterstreichen. Dieser Versuch war zum vornherein zum Scheitern verurteilt, nachdem sich der Bundesrat, unterstützt von den bürgerlichen Parteien, entschieden von einem Gegenvorschlag distanziert hat. Offenbar aber haben die Sozialdemokraten jene Niederlage im Parlament nur schwer überwinden können. Sie spielten ihrerseits mit dem Gedanken einer eigenen Initiative, worauf die Gewerkschaften es vorzogen, das Gesetz des Handelns in den Händen zu behalten.

Der Gewerkschaftsbund seinerseits unterstand stets und neuerdings besonders stark dem Druck des Verbandes des Personals öffentlicher Dienste, der schon auf den Gewerkschaftskongress vom November 1975 hin einen Initiativtext mit verbindlichem Zeitplan für die stufenweise Einführung der 40-Stunden-Woche unterbreitet hatte, damit aber nicht durchdrang. Dass die Verbände des öffentlichen Personals nur wenig Sympathie für vertragliche Arbeitszeitvereinbarungen, wie sie in der Privatwirtschaft praktiziert werden, aufbringen, versteht sich von selbst. Das öffentliche Personal tendiert auf gesetzliche Lösungen, mit der Spekulation darauf, dass sich im Bereich politisch festgelegter Arbeitszeiten und Löhne Rücksichtnahmen auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge und produktivitätsorientierte Überlegungen weniger kategorisch stellen.

### **Alles schon dagewesen**

Das hektische Getriebe vor der Abstimmung über die Arbeitszeitinitiative der POCH ruft Erinnerungen wach an eine ähnliche Situation vor bald 20 Jahren, als es im Zusammenhang mit einer Arbeitszeitinitiative des Landesringes der Unabhängigen um die verfassungsmässige Verankerung der 44-Stunden-Woche ging. Die damalige Initiative beschränkte sich allerdings auf die Arbeitszeitverkürzung für die Industrie, sah aber ebenfalls nur eine einjährige Übergangsfrist vor, was zu ähnlichen Teuerungsfolgen, Exportschwierigkeiten und Arbeitsplatzgefährdung geführt hätte. Die Initiative erlitt eine deutliche Schlappe, indem sie mit Zweidrittelmehrheit vom Volk und gegen nur einen einzigen Halbkanton (Baselstadt) verworfen wurde.

Auch damals befand sich die Gewerkschaftsführung unter ähnlichem Druck wie heute. Die Initiative wurde vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund zwar zur Ablehnung empfohlen; vier der ihm angeschlossenen Unterverbände tanzten jedoch aus der Reihe. Der Ausweg über eine eigene Initiative, der heute schon im Vorfeld der Abstimmung eingeschlagen wird, musste nach dem kräfteverzehrenden Intermezzo später dann doch noch beschritten werden. Interne Spannungen und Verwirrungen trugen zu diesem

Schritt bei. Wurde die Niederlage der Landesring-Initiative vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund noch als Sieg der Vertragsidee gefeiert, so lag ein halbes Jahr später eine Initiative des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und der Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände zur Unterzeichnung auf, die die gesetzliche Einführung der 44-Stunden-Woche forderte, wobei allerdings ein stufenweiser Arbeitszeitabbau innert drei Jahren vorgesehen war.

Die Initiative kam nie zur Abstimmung, erwies sich jedoch als politisches Druckmittel im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des neuen Arbeitsgesetzes, wo um die Bestimmungen über die wöchentliche Höchstarbeitszeit hart gerungen wurde. Im Jahre 1964 gelang eine Kompromisslösung, die die grundsätzliche Verankerung der 46-Stunden-Woche vorsah, verbunden mit einer Kompetenz an den Bundesrat, auf 45 Stunden zu verkürzen, wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse, insbesondere die Lage auf dem Arbeitsmarkt und der Grad der Überfremdung dies gestatten. Dieser Wechsel wurde vom Bundesrat Ende 1975 auf dem Verordnungsweg eingeleitet. Man kann den Schritt des Bundesrates als Langzeitwirkung einer vor mehr als zehn Jahren zurückgezogenen Initiative auslegen; andererseits ist er die Bestätigung dafür, dass, wenn die Voraussetzungen gegeben sind, Arbeitszeitverkürzungen auch wirklich erfolgen.

### **Realistisch bleiben**

Der kurze Rückblick in die Vergangenheit unterstreicht den längerfristig vorhandenen Trend zur Arbeitszeitverkürzung. Wenn die wirtschaftlichen Möglichkeiten es erlauben, so setzen sich Arbeitszeitanpassungen zwangsläufig durch. In den letzten 25 Jahren sind die Arbeitszeiten um rund vier Wochenstunden herabgesetzt und überdies die Ferien um gegen zwei Wochen pro Jahr verlängert worden. Darüber hinaus erfuhren die Realinkommen der Arbeitnehmer eine Verdoppelung und konnten die Sozialleistungen beträchtlich ausgebaut werden. Das erschien als Folge des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts während der Hochkonjunktur möglich, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft zu beeinträchtigen. Ob allerdings die früheren hohen Teuerungsraten und der scharfe Konjunkturrückschlag des Jahres 1975 zum Teil nicht auch auf eine Überspannung der Produktivitätsquote zurückzuführen sind, müsste näher abgeklärt werden.

Tatsache ist, dass wir heute unter gedrückten wirtschaftlichen Verhältnissen leben, ohne dass vorderhand Aussicht auf eine nachhaltige Erholung besteht. Das Wirtschaftswachstum stagniert, rückläufige Beschäftigten- und Produktionszahlen haben während der vergangenen zwei Jahre dominiert, und wo in letzter Zeit mengenmässig eine Verbesserung des

Absatzes eingetreten ist, da lassen die Ertragsverhältnisse der Unternehmungen in hohem Masse zu wünschen übrig. Der Produktivitätsfortschritt der Gesamtwirtschaft erweist sich unter diesen Umständen als minim, und das bedeutet, dass die Ausgangslage für weitere Arbeitszeitverkürzungen zurzeit äusserst ungünstig ist.

Nach der rezessionsbedingten Abschwächung in der Reallohnentwicklung muss auch angenommen werden, dass im Falle von Produktivitätsverbesserungen seitens der Arbeitnehmerschaft nicht in erster Linie zugunsten von Arbeitszeitverkürzungen optiert wird, sondern dass sich die Ansprüche auf Realloohnerhöhungen konzentrieren. An eine Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich ist in Rezessionszeiten realistischerweise überhaupt nicht zu denken. Das muss mit Deutlichkeit an die Adresse jener gesagt werden, die generelle Arbeitszeitreduktionen als Rezept zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze anpreisen.

Nicht zu übersehen ist in diesem Zusammenhang der heute bestehende gesamtwirtschaftliche Investitionsrückstand als Folge schlechter Unternehmenserträge und ungünstiger Konjunkturerwartungen. Da eine dauernde und nachhaltige Erholung der Wirtschaft, die echte Produktivitätsfortschritte gewährleistet, nur durch eine Belebung der Investitionstätigkeit zu erreichen ist, sind alle Anstrengungen vordringlich auf eine Verbesserung des allgemeinen Investitionsklimas zu richten. Das bedeutet, dass die dafür notwendigen Mittel erarbeitet und dann auch wirklich für Investitionszwecke verwendet werden.

### **Nein zur POCH-Initiative**

In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 5. Dezember steht konkret ausschliesslich die POCH-Initiative auf verfassungsmässige Verankerung einer uneingeschränkten 40-Stunden-Woche zum Entscheid. Die Ablehnung dieser Initiative drängt sich gebieterisch auf und wird auch von allen Kreisen, die sich Staat und Wirtschaft gegenüber verantwortlich fühlen, eindeutig empfohlen. Alle übrigen im Vorfeld der Abstimmung sich abspielenden Auseinandersetzungen um die Arbeitszeitfrage sind dem Bereich der politischen Taktik und Spekulation zuzuordnen. Über die Erfüllung heute aufgestellter Forderungen wird die Zukunft entscheiden, wobei, wie schon in der Vergangenheit, die Wirtschaftslage allgemein und der zur Verfügung stehende Produktivitätsspielraum sowie das Vorliegen anderer Ansprüche und Bedürfnisse den Ausschlag geben werden. Die POCH-Initiative ist als völlig ungeeignetes Instrument unter allen Umständen zu verwerfen.

