



Embargo 18.4.75 09.00 h

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

VERFASSUNGSÄNDERUNG FÜR EINE NEUKONZEPTION
DER ARBEITSLIENVERSICHERUNG

1 Die Grundlagen des heutigen Systems

11 Das heutige System der Arbeitslosenversicherung basiert auf Artikel 34ter Absatz 1 Buchstabe f und Absatz 3 der Bundesverfassung:

¹Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:

f. über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenfürsorge;

³Die Durchführung der Arbeitslosenversicherung ist Sache öffentlicher und privater, sowohl paritätischer als einseitiger Kassen. Die Befugnis zur Errichtung öffentlicher Arbeitslosenversicherungskassen sowie zur Einführung eines allgemeinen Obligatoriums der Arbeitslosenversicherung bleibt den Kantonen vorbehalten."

12 Auf Grund dieser Verfassungsbestimmung wurden das Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung vom 22. Juni 1951 (mit Änderungen vom 20. März 1959, 20. September 1963, 29. September 1966, 5. Oktober 1967 und 27. Juni 1973), die zugehörige Verordnung sowie die verschiedenen kantonalen Vorschriften erlassen.

13 Von der ihnen übertragenen Kompetenz zur Einführung eines Versicherungsobligatoriums machten die Kantone sehr unterschiedlich Gebrauch. Zwei Kantone unterstellen sämtliche Arbeitnehmer -- mit Ausnahme gewisser Berufsgruppen wie z.B. Hausangestellte -- obligatorisch der Versicherung. In 15 Kantonen sind die Arbeit-

nehmer mit Einkommen bis zu einer bestimmten Limite versicherungspflichtig, wobei diese Limiten zurzeit je nach Kanton auf einer Höhe zwischen 8'500 und 37'000 Franken Jahresverdienst angesetzt sind; 5 weitere Kantone überlassen die Einführung des Versicherungsobligatoriums den Gemeinden, wovon jedoch nur in 3 Kantonen spärlich und in 2 Kantonen überhaupt nicht Gebrauch gemacht wurde; 3 andere Kantone schliesslich haben bisher ihre Kompetenz in keiner Weise ausgeschöpft.

In den verschiedenen Kantonen unterschiedlich geregelt sind auch die Ausnahmen von der Versicherungspflicht, die Berechnung der Einkommensgrenze und andere Details.

- 14 Die Durchführung der Versicherung erfolgt durch die verschiedenen voneinander unabhängigen Kassen. Ende 1974 bestanden 51 öffentliche Kassen, d.h. Kassen von Gemeinden, Bezirken oder Kantonen, ferner 31 private einseitige Kassen, d.h. Kassen von Arbeitnehmerorganisationen, und 57 paritätische Kassen, worunter die von einzelnen Betrieben oder von Gruppierungen von Arbeitgebern gegründeten Kassen verstanden werden; insgesamt sind es somit zurzeit 139 Kassen.
- 15 Das dargelegte System der Arbeitslosenversicherung ist historisch begründet, indem in der Krisenzeit einzelne Berufsverbände, einzelne Arbeitgeber oder Gruppierungen solcher oder einzelne Gemeinwesen die Initiative ergriffen, um den ihnen angehörenden Arbeitnehmern einen gewissen Schutz gegen die wirtschaftlichen Folgen von Arbeitslosigkeit zu bieten; auf die so gewachsenen Strukturen wurde bei der Schaffung des Verfassungsartikels Rücksicht genommen.
- 2 Die Gründe für eine Verfassungsänderung
21. Seit Jahren war im Parlament und in der Öffentlichkeit wiederholt Kritik am heutigen System der schweizerischen Arbeitslosen-

versicherung geübt worden. Insbesondere wurden der ungenügende Versicherungsgrad, der zu enge Versicherungszweck, die zu schmale Risikobasis der Kassen und das unrationelle Verfahren beanstandet.

- 22 Im Dezember 1970 wurden anlässlich der Volkszählung insgesamt 2,683 Mio Arbeitnehmer in der Schweiz gezählt; davon waren Ende 1974 nur 544'817 gegen Arbeitslosigkeit versichert; der Versicherungsgrad betrug somit lediglich 20,3 Prozent (Ende Juni 1974 waren es 19,8 %). Dies hat verschiedene Gründe. Auf der einen Seite wurden die kantonalen Kompetenzen zur Einführung von Versicherungsobligatorien nur in bescheidenem Umfang ausgeschöpft. Auf der andern Seite fehlte angesichts der lang andauernden sehr günstigen Beschäftigungslage bei den Arbeitnehmern weitgehend der Anreiz, von der bundesrechtlich vorgesehenen Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung Gebrauch zu machen. Dazu kommt, dass in Kantonen ohne Versicherungsobligatorium und somit ohne öffentliche Kasse die Aufnahme in die Versicherung meistens vom Beitritt zu einer -- über eine Versicherungskasse verfügende -- Gewerkschaft abhängig gemacht wird.
- 23 Die aus der Krisenzeit der Dreissigerjahre hervorgegangene Arbeitslosenversicherung ist darauf ausgerichtet, für die Arbeitnehmer die wirtschaftlichen Folgen eingetretener Arbeitslosigkeit mittels Gewährung von Taggeldern zu mildern. Sie ist somit primär ein reaktives Instrument. Von einer modernen Arbeitslosenversicherung wird jedoch erwartet, dass sie auch präventiv eingesetzt werden kann zur Verhütung von Arbeitslosigkeit; in diesem Sinne sollen Mittel der Versicherung auch dazu beitragen, in andern Berufen oder Regionen vorhandene Arbeitsmöglichkeiten auszuschöpfen, statt nur Arbeitslosengelder auszurichten.

Nach dem heutigen System steht dieser Zielsetzung weniger der Wortlaut der Bundesgesetzgebung als vielmehr die verfassungsrechtlich garantierte dezentralisierte Struktur der Versicherung entgegen. Die Tatsache, dass die Versicherung durch eine Vielzahl

unabhängiger, meist entweder branchenorientierter oder aber regional oder gar betrieblich begrenzter Kassen durchgeführt wird, erlaubt es nicht, ausreichende und umfassende Präventivmassnahmen vorzukehren, die über den beruflich und geographisch engen Rahmen der jeweiligen Kassenbereiche hinausgehen.

- 24 Desgleichen sind die schmale Risikobasis der Kassen und das unrationelle Verfahren im wesentlichen durch die verfassungsmässig vorgegebenen Strukturen bedingt.

Die einzelnen Kassen sind -- abgesehen von einem gewissen beschränkten Finanzausgleich untereinander -- finanziell unabhängig. Angesichts der meist einseitigen Zusammensetzung der Mitglieder dieser Kassen ist das Risiko bei branchenweisen Beschäftigungseinbrüchen sehr schlecht verteilt; das gilt insbesondere für Betriebskassen und für Kassen der Berufsverbände, oft aber auch für regionale Kassen.

Als unrationell ist die geltende Arbeitslosenversicherung zweifellos insbesondere deshalb zu bezeichnen, weil auch in Zeiten, in welchen kaum oder gar nicht Auszahlungen vorzunehmen sind, den Kassen umfangreiche Verwaltungstätigkeiten obliegen. Als besonders zeitraubend erweisen sich dabei das -- häufig mit Mahnungen und Nachforschungen verbundene -- Beitragsinkasso sowie das sogenannte Mutationswesen. Die individuelle Mitgliedschaft bei den einzelnen Kassen bewirkt, in Verbindung mit dem meist engen Tätigkeitsbereich der Kassen und der immer grösser werdenden Mobilität der Arbeitnehmer, dass laufend Ein- und Austritte registriert und bestätigt, Uebertritte von einer Kasse zur andern gesichert werden müssen usw.

Hierauf ist es zurückzuführen, dass in den vergangenen Jahren trotz Ueberbeschäftigung und infolgedessen praktisch fehlender Auszahlungen die Arbeitslosenversicherungskassen unverhältnismässig hohe Verwaltungskosten auszuweisen hatten.

25 Aus dem Dargelegten geht hervor, dass die Arbeitslosenversicherung der Verbesserung bedarf. Der Versicherungsgrad muss verbessert werden, ausreichende Präventivmassnahmen sollen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit beitragen können und das System muss rationeller ausgestaltet werden. Der Verwirklichung dieser Zielsetzungen steht jedoch der einleitend erwähnte Verfassungstext entgegen.

3 Bisherige Arbeiten für eine Neukonzeption

31 Auf Grund verschiedener parlamentarischer Vorstösse hat das BIGA bereits vor Jahren mit der Prüfung der Frage einer Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung begonnen.

1971 wurde ein Projekt erarbeitet, das die Schaffung eines zentralen Versicherungsträgers unter Auflösung der bestehenden Versicherungskassen vorsah. Für die Durchführung der Versicherung war die Mitwirkung der AHV-Kassen und der Arbeitsämter geplant. Dieses Projekt wurde den Kantonsregierungen, den politischen Parteien und den Wirtschaftsverbänden am 3. Februar 1972 zur Vernehmlassung unterbreitet.

Aus dem Vernehmlassungsverfahren ergab sich, dass eine umfassende Revision der Arbeitslosenversicherung allgemein als dringend erachtet wurde, dass jedoch das Projekt als solches in mancher Beziehung sehr geteilte Aufnahme fand. Auf besondere Kritik stiess die vom Projekt vorgesehene Zentralisierung der Versicherung, die partnerschaftlichen Lösungen den Boden entziehe und die Arbeitnehmerorganisationen einer ihrer zentralen Aufgaben beraube.

32 Angesichts dieser Situation beschloss der Bundesrat am 28. Januar 1974 die Einsetzung einer Expertenkommission. Diese sollte prüfen, wie die Arbeitslosenversicherung umgestaltet werden könnte mit dem Ziel, dass sie in Zukunft auch für präventive Zwecke zur Ver-

fügung stehe und ihre gesamten Aufgaben auf möglichst rationelle Weise erfüllen könne. Dabei sollten die Lösungsmöglichkeiten in engem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen und strukturellen Entwicklung gesehen werden. In diesem Sinne sollten unter Zugrundelegung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens politisch realisierbare Vorschläge ausgearbeitet werden.

Die Kommission war ausgewogen zusammengesetzt aus Vertretern der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerorganisationen, der Kantone, der Arbeitsämter und der Arbeitslosenversicherungskassen, ferner aus Vertretern der Wissenschaft und Rechtsprechung sowie weiterer Kreise (vgl. Anhang 6 des beigeschlossenen Berichtes).

- 33 Die Expertenkommission erarbeitete im Verlaufe des Jahres 1974 ein Projekt, das einerseits die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Notwendigkeiten und andererseits die im Vernehmlassungsverfahren zum Ausdruck gebrachten Auffassungen berücksichtigt. Das Projekt bietet ihrer Auffassung nach einen personell und materiell umfassenden Versicherungsschutz, ist rationell und zudem politisch realisierbar. Die Kommission gelangte zur Auffassung, dass es zur Verwirklichung dieses Projektes einer Verfassungsänderung bedarf.

Ueber die Ergebnisse der Kommissionsarbeit orientiert im einzelnen der beigeschlossene umfassende Bericht über die Arbeit der Expertenkommission.

4 Die Grundzüge des Projektes der Expertenkommission

- 41 Die Kommission hielt es im Hinblick auf die Möglichkeit von konjunkturell und strukturell bedingter Arbeitslosigkeit für unerlässlich, dass sämtliche Arbeitnehmer, ohne Rücksicht auf die Höhe ihres Einkommens, gegen Arbeitslosigkeit versichert werden. Gewisse Ausnahmen (z.B. Teilzeitbeschäftigte, Heimarbeiter, be-

stimmte Kategorien von Ausländern) sollen auf der Gesetzesebene geregelt werden.

Für die Selbständigerwerbenden soll grundsätzlich die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung vorgesehen werden. Gedacht wird an die Versicherung ganzer Berufsgruppen. Nichterwerbstätige sollen dagegen von der Versicherung nach wie vor ausgeschlossen sein.

42 Die Mittel der Arbeitslosenversicherung sollen nicht nur für die Gewährung von Arbeitslosentaggeldern verwendet, sondern auch zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit eingesetzt werden können. Dabei ist insbesondere an Massnahmen auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung und der Umschulung zu denken.

43 Die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung soll primär durch Beiträge der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber erfolgen. Die Beiträge sollen nach Massgabe des Lohnes erhoben werden, wobei jedoch nur Lohn Einkommen bis zu einer gewissen, im Gesetz festzulegenden Höchstgrenze in Betracht fallen. Des weitern soll für den höchstzulässigen Promilleansatz der Beiträge im Gesetz eine Limite vorgesehen werden. Soweit die auf dieser Basis erhobenen Beiträge und die vorhandenen Kapitalreserven für die Deckung des Bedarfs nicht ausreichen, sollen Bund und Kantone auf Grund gesetzlicher Regelungen zusätzliche finanzielle Leistungen erbringen.

Die Höhe der Taggelder ist gesetzlich festzulegen und parallel zu den Beiträgen zu plafonieren. Im übrigen wurde seitens der Kommission eine Angleichung der Leistungen an diejenigen der projektierten obligatorischen Unfallversicherung erwogen.

44 Die Organisationsfrage bildet das Kernproblem der Neuordnung. Die Kommission war sich bewusst, dass mit dem Entscheid für ein allgemeines bundesrechtliches Versicherungsobligatorium und für die Ausdehnung des Versicherungszwecks auf vorbeugende Massnahmen auch die Schaffung einer entsprechend aufnahme- und leistungs-

fähigen Organisation notwendig wurde. Auf der andern Seite musste dem Anliegen der Sozialpartner, die Versicherten weiterhin betreuen zu dürfen, Rechnung getragen werden; dieses Anliegen gewinnt noch an Bedeutung im Hinblick auf den geplanten präventiven Einsatz der Versicherung.

Die Kommission entschied sich mit grosser Mehrheit für eine Zwischenlösung zwischen zentralisiertem und dezentralisiertem System. Danach sollen die mehr formellen Versicherungsfakten automatisch erfasst werden, während die mehr persönlichen Elemente dezentralisiert durchgeführt werden. Konkret heisst dies, dass die Prämien in der Form von Promillebestandteilen des Lohnes beim Arbeitgeber erhoben und an einen zentralen Ausgleichsfonds überwiesen werden. Die Auszahlung der Taggelder hingegen und andere Leistungen an die Versicherten sollen nach wie vor von den einzelnen Kassen aus deren Betriebskapital erbracht werden. Zwischen den einzelnen Kassen wird über den erwähnten Ausgleichsfonds ein umfassender Finanzausgleich sichergestellt.

Die Kommission war der Auffassung, dass mit der vorgeschlagenen Organisation der personell und materiell umfassende Versicherungsschutz auf sehr rationelle Weise durchgeführt werden könne. Insbesondere wird ermöglicht, dass in Zeiten mit günstiger Beschäftigungslage die Versicherung geringe Kosten verursacht. Im Bedarfsfall steht sofort eine leistungsfähige Organisation zur Verfügung.

Das Hauptanliegen der Arbeitnehmerorganisationen, nämlich das Recht auf Betreuung ihrer Mitglieder auch im Bereiche der Arbeitslosenversicherung, wird im vorgeschlagenen System voll berücksichtigt. Es können weiterhin eine Vielzahl von Kassen bestehen, die den Leistungssektor der Versicherung durchführen. Im Gegensatz zum heutigen System bewirkt diese Vielzahl von Kassen jedoch keinen vergrösserten Verwaltungsaufwand, weil die zeitraubenden Tätigkeiten wie Beitragsinzug, Mahnungen und Mutationen entfallen.

5 Die verfassungsrechtlichen Konsequenzen
des Projektes der Expertenkommission

- 51 Zur Verwirklichung des dargelegten Projektes bedarf es schon im Hinblick auf das vorgeschlagene bundesrechtliche Versicherungsobligatorium einer Verfassungsänderung.
- 52 Es ist davon auszugehen, dass ein Verfassungsartikel als Grundlage für die später je nach den materiellen Anforderungen des Landes zu erlassende Gesetzgebung zu dienen hat. Er sollte deshalb die Elemente enthalten, denen über den Wandel der Zeiten hinweg grundlegende Bedeutung beigemessen wird, jedoch möglichst allgemein formuliert und möglichst einfach ausgestaltet sein.
- 53 Da eine ganze Reihe von Elementen des Projektes der Kommission grundlegend wichtig sind, wird ein erweiterter Verfassungsartikel vorgeschlagen. Es empfiehlt sich, diesen Artikel im Anschluss an die Bestimmungen über die übrigen Sozialversicherungszweige und ähnlichen Materien (Artikel 34) einzuordnen.
- 54 Der vorgeschlagene Verfassungstext erlaubt, auf gesetzlicher Basis eine Arbeitslosenversicherung aufzubauen, die den von der Kommission aufgestellten Richtlinien entspricht. Diese Richtlinien wurden von den in der Kommission vertretenen Kreisen als die optimale Regelung erachtet. Der Wortlaut des vorgeschlagenen Artikels bietet jedoch, wie dies bei einem Verfassungsartikel immer der Fall sein sollte, weitgehenden Spielraum für eine den vorgegebenen Verhältnissen angepasste gesetzliche Lösung.
- 55 Der vorgeschlagene Text, dem auch die Expertenkommission nach eingehender Beratung zugestimmt hat, lautet:

BV 34novies

¹Der Bund erlässt Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung. Er ist befugt, Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge aufzustellen.

²Er erklärt die Arbeitslosenversicherung für die Arbeitnehmer oder Gruppen derselben obligatorisch. Ferner sorgt er dafür, dass Selbständigerwerbende sich in Gruppen freiwillig versichern können.

³Die Arbeitslosenversicherung gewährt angemessenen Erwerb ersatz und fördert durch finanzielle Leistungen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit.

⁴Die Arbeitslosenversicherung wird durch Beiträge der Versicherten finanziert, wobei die Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge ihrer Arbeitnehmer tragen. Die Gesetzgebung begrenzt die Höhe des beitragspflichtigen Erwerbseinkommens sowie des Beitragssatzes. Bei ausserordentlichen Verhältnissen erbringen Bund und Kantone finanzielle Leistungen nach Massgabe der Gesetzgebung.

⁵Die Kantone und die Organisationen der Wirtschaft wirken beim Erlass und Vollzug der Vorschriften mit.

BV 34ter

(Absatz 1 Buchstabe f sowie Absatz 3 sind aufzuheben.)

7. April 1975
DB/si