

Der neue Verfassungsartikel über
die Arbeitslosenversicherung

Am 13. Juni findet die Volksabstimmung über einen neuen Verfassungsartikel für die Arbeitslosenversicherung statt. Sein Text lautet:

Art. 34^{novies} (neu)

¹ Der Bund regelt auf dem Wege der Gesetzgebung die Arbeitslosenversicherung. Er kann Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge aufstellen.

² Die Arbeitslosenversicherung ist für die Arbeitnehmer obligatorisch. Das Gesetz bestimmt die Ausnahmen. Der Bund sorgt dafür, dass Selbständigerwerbende sich unter bestimmten Voraussetzungen versichern können.

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

⁴ Die Arbeitslosenversicherung wird durch Beiträge der Versicherten finanziert; sind die Versicherten Arbeitnehmer, so tragen ihre Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge. Das Gesetz begrenzt die Höhe des beitragspflichtigen Erwerbseinkommens sowie des Beitragssatzes. Der Bund und die Kantone erbringen bei ausserordentlichen Verhältnissen finanzielle Leistungen.

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

Der vorgeschlagene Verfassungsartikel soll die Grundlage zu einem besseren System der Arbeitslosenversicherung schaffen. Er umreisst die Grundzüge, in deren Rahmen

durch Gesetzgebung die Einzelheiten zu regeln sind. Gegenüber dem heute geltenden Verfassungsartikel bringt er insbesondere fünf Neuerungen:

Die allgemeine Versicherungspflicht auf Bundesebene für Arbeitnehmer, eine freiwillige Versicherung für die Selbständigerwerbenden, die Förderung von Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit aus Mitteln der Versicherung, eine neue Finanzierung sowie administrative Vereinfachungen.

Der Gedanke, dass eine möglichst grosse Zahl von Arbeitnehmern aufgrund von Bundesrecht versicherungspflichtig werden sollten, hat sich in den letzten drei Jahren immer mehr durchgesetzt. Die bisherige Regelung der Bundesverfassung, wonach es den Kantonen überlassen ist, ob und in welchem Umfang sie eine Versicherungspflicht einführen wollen, vermag aus vielen Gründen nicht mehr zu befriedigen. Sie führte dazu, dass in Zeiten mit guter Beschäftigungslage nur wenige Arbeitnehmer versichert waren.

Im Moment des Beschäftigungseinbruches mussten deshalb sehr rasch Massnahmen zur Hebung des Versicherungsgrades getroffen werden. Es galt vor allem, durch ausreichenden Versicherungsschutz den sozialen Frieden zu erhalten, aber auch durch Schaffung einer breiteren Solidaritätsbasis die Versicherung finanziell tragfähiger zu gestalten. Dies geschah einerseits durch Verbesserung der kantonalen Versicherungsobligatorien und andererseits durch Erlass bundesrechtlicher Vorschriften, die den Beitritt zur Versicherung erleichtern und die insbesondere auch mittels befristeter Verkürzung der Wartefrist von sechs auf einen Monat den freiwilligen Beitritt fördern sollten. Beide Massnahmen erreichten zwar ihren Zweck bis zu einem gewissen Grade, indem sie den Versicherungsgrad von 19,8 % im Juni 1974 auf 38,5 % im Dezember 1975 ansteigen liessen. Gleich-

zeitig erzeugten sie jedoch zum Teil recht unerfreuliche Nebenfolgen, die in der Öffentlichkeit vielfach Aerger erregten. So wurden die einzelnen Arbeitslosenkassen wie auch die Arbeitsämter durch den plötzlichen Zustrom von freiwilligen Versicherungsanwärtern wie auch durch das Unterstellungsverfahren für die erweiterte kantonale Versicherungspflicht hoffnungslos überfordert. Daraus ergaben sich zum Teil erhebliche Verspätungen in den Auszahlungen, und die Arbeitsämter konnten sich nicht in genügendem Masse ihrer Hauptaufgabe, nämlich der Zuweisung zumutbarer Arbeit an Arbeitslose, widmen. Aber auch die Aufnahme in die Kassen mit verkürzter Wartefrist machte vielfach böses Blut. Tatsächlich widerspricht es dem Versicherungsprinzip, wenn erst im Moment der Gefahr einer Versicherung beigetreten wird, und es wirkt stossend, wenn auf Grund eines höchst bescheidenen Beitrages sofort in grosszügigem Masse Leistungen bezogen werden.

Gerade diese Erfahrungen haben allgemein die Erkenntnis verstärkt, dass die Versicherung nur dann auf eine gesunde Basis gestellt werden kann, wenn - für gute wie für schlechte Zeiten - der Grossteil der Arbeitnehmer obligatorisch versichert ist. Natürlich muss dabei die Möglichkeit bestehen, dass allfällig Ausnahmen vorgesehen werden können, z.B. für gewisse Gruppen von Ausländern oder für schwerstvermittelbare Personen. Diese Regelung gehört jedoch nicht in die Verfassung; sie muss später durch Gesetz getroffen werden. Der vorgeschlagene Verfassungstext beschränkt sich darauf, diesen Grundsatz zu verankern.

Ein Problem für sich, und zwar ein ausserordentlich komplexes, stellt die Versicherung der Selbständigerwerbenden dar. Der Verfassungsartikel überträgt dem Bund die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass sie sich unter bestimmten Voraussetzungen versichern können. Nach diesem Wortlaut

kann es sich nur um eine freiwillige Versicherung handeln, und es bleibt auch der Gesetzgebung überlassen, diese Voraussetzungen zu umschreiben. Es wird schwierig sein, hier eine angemessene und befriedigende Lösung zu finden. Selbstverständlich kann es sich nicht um eine Art Einkommensgarantie für die Selbständigerwerbenden handeln. Eine solche würde einen Kontrollapparat voraussetzen, der weder unserem Wirtschaftssystem entspricht noch finanziell zu verantworten wäre. Die Lösung wird deshalb eher in einer Erleichterung des Zutritts zur Versicherung, vorwiegend bei dauernder Aufgabe der selbständigen Tätigkeit, zu suchen sein.

Die Leistungen der Versicherung sollen einerseits in einem angemessenen Erwerb ersatz und andererseits in der finanziellen Förderung von Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit bestehen.

Nach dem vorgeschlagenen Verfassungstext bleibt es, wie bisher, der Gesetzgebung überlassen, festzulegen, was als "angemessener Erwerb ersatz" angesehen werden sollte. Zur Zeit beträgt das durchschnittliche Taggeld schätzungsweise 60 Franken. Nach Auffassung der Expertenkommission, die ein Modell für die neue Versicherung erarbeitet hat, könnten die Tagelder künftig an jene der SUVA angeglichen werden; das durchschnittlich auszubehaltende Taggeld wird somit nicht wesentlich vom heutigen abweichen. In jedem Falle werden aber die Leistungen so anzusetzen sein, dass dem Versicherten noch ein genügender Anreiz zur Arbeitsaufnahme bleibt; das heisst, dass das zu erwartende Arbeitslosentaggeld in einem vernünftigen Verhältnis zum Normalverdienst des Versicherten stehen muss. Besondere Aufmerksamkeit wird auch dem Problem der Teilarbeitslosigkeit oder der sogenannten Kurzarbeit zu schenken sein, um Missbräuche zu verhüten.

Neu ist dagegen, dass bereits auf Verfassungsebene auch Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit erwähnt werden. Diese Massnahmen sind auf den einzelnen Versicherten ausgerichtet, im Gegensatz zum Konjunkturartikel der Bundesverfassung, der wirtschaftspolitischen und zum Teil konjunkturpolitischen Charakter hat. Die Vorschrift soll in besserer Weise als bisher die einzelnen Arbeitslosen in die Lage versetzen und dazu anreizen, von vorhandenen Arbeitsmöglichkeiten Gebrauch zu machen, statt tatenlos und passiv Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu beziehen. Es wird dabei insbesondere an Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen, an Displacementsentschädigungen und an Einarbeitungszuschüsse gedacht. Es wird jedoch bereits im Verfassungstext dafür gesorgt, dass zu diesem Zwecke nicht etwa die Einrichtung neuer Umschulungsinstitutionen des Bundes in Frage kommen können. Es wird einzig die Möglichkeit geschaffen, aus der Versicherung finanzielle Leistungen zur Förderung solcher Massnahmen zu gewähren. Im übrigen ist geplant, dass diese Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte nur streng im Rahmen der arbeitsmarktlichen Erfordernisse und unter Rücksichtnahme auf die regionalen Bedürfnisse erfolgt. Diese vorbeugenden Massnahmen werden im Falle von struktureller Arbeitslosigkeit von Bedeutung sein, während bei einer allgemeinen Krise die Gewährung von Taggeldern im Vordergrund steht. In jedem Falle aber wird die Chance, die Arbeitslosenquote zu senken, umso grösser sein, je höher die Mobilität der Arbeitskräfte ist. Indessen sind natürlich auch in diesem Bereiche die menschlichen Aspekte zu berücksichtigen.

Neu geregelt ist auch die Finanzierung. Die Versicherung soll primär selbsttragend sein. Sie soll aus den Prämien finanziert werden, wobei sich die Sozialpartner auf die hälftige Beitragstragung durch die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber einigten. Diese Lösung wurde möglich, weil in verschiedener Hinsicht Vorsorge getroffen wurde, dass die Beiträge niedrig gehalten werden können. Erstens soll durch einen umfassenden Finanzausgleich unter den einzelnen Kassen eine breite und tragfähige Risikobasis geschaffen werden, im Gegensatz zur bisherigen Regelung mit finanziell gänzlich getrennten Kassenhaushalten. Zweitens soll die Höhe des beitragspflichtigen Einkommens begrenzt werden; es wird dabei z.B. an eine Anlehnung an die SUVA-Regelung gedacht, was bedeuten würde, dass das Lohn Einkommen nur bis zu einem jährlichen Höchstbetrag von zur Zeit 46'800 Franken der Beitragspflicht unterworfen wird und im Versicherungsfalle auch auf entsprechende Leistungen Anspruch gibt. Drittens soll auch eine Höchstgrenze für den Beitragssatz durch Gesetz festgelegt werden, über welche hinaus die Löhne und Gehälter nicht belastet werden dürfen. Von besonderer Bedeutung ist jedoch in diesem Zusammenhang auch das allgemeine Versicherungsobligatorium für die Arbeitnehmer. Es wird so eine sehr breite Solidaritätsbasis geschaffen, wobei auch die guten Risiken wie z.B. die Beamten eingeschlossen sind. Wird die Belastung der Versicherung infolge der Beschäftigungslage zu gross und für die Versicherung allein nicht mehr tragbar, so liegen "ausserordentliche Verhältnisse" vor, welche eine Subventionspflicht von Bund und Kantonen auslösen. Es wird der Gesetzgebung vorbehalten bleiben, den Schwellenwert für diese "ausserordentlichen Verhältnisse" und die vorerwähnten Limiten zu bestimmen, wobei verschiedene Randbedingungen zu berücksichtigen sind wie der Leistungsstandard der Versicherung, die Wirtschafts- und Einkommenslage generell sowie die finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand.

Sowohl das Prinzip der hälftigen Beitragstragung als auch die Begrenzung von Beitragsbasis und Beitragssatz wie schliesslich auch die Leistungspflicht der öffentlichen Hand bei ausserordentlichen Verhältnissen und die allgemeine Versicherungspflicht für die Arbeitnehmer sind bereits in der Verfassung verankert und könnten somit später durch die Gesetzgebung nicht aufgehoben werden. Dies bietet Gewähr dafür, dass sich die Prämien in einem tragbaren Rahmen halten. Berechnungen haben ergeben, dass z.B. bei einer Arbeitslosigkeit von 2 % der Arbeitnehmer auf Grund einer Prämie von 6 Promillen je 116,5 Taggelder ausgerichtet werden könnten, ohne dass das Versicherungskapital oder dessen Erträge berührt werden müssten.

Die administrativen Vereinfachungen sind aus dem Verfassungstext höchstens indirekt ersichtlich. Sie ergeben sich aus der geplanten organisatorischen Neuordnung, wonach der Prämieinzug automatisiert werden soll, ähnlich wie beim SUVA- und beim AHV-Beitrag. Die individuelle Mitgliedschaft bei den einzelnen Kassen soll entfallen, wodurch sich auch das gesamte Mutationswesen der Kassen erübrigt. Nach der bisherigen Ordnung waren die Kassen auch in Zeiten ohne Arbeitslose mit mühsamem Prämieninkasso und mit der Sicherung von Ein-, Aus- und Uebertritten ihrer Mitglieder ausgelastet. Nach der Planung soll jedoch der Leistungssektor den Kassen übertragen bleiben. Das bedeutet, dass ihnen weiterhin die Abklärung der Bezugsberechtigung - in Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern -, die Ausrichtung von Leistungen sowie die Beratung und Betreuung der Versicherten obliegt. Der letzte Absatz des vorgeschlagenen Verfassungsartikels nimmt unter anderem darauf Bezug, indem er die Mitwirkung der Wirtschaftsorganisationen beim Vollzug der Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung festlegt. Im übrigen wird die Mitwirkung dieser Organisationen auch

beim Erlass von solchen Vorschriften in der Verfassung festgelegt, wie denn überhaupt dem partnerschaftlichen Prinzip im Rahmen der Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung grosse Bedeutung beigemessen werden soll.

Der Terminplan sah vor, dass sofort nach der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 die Ausarbeitung von Gesetz und Verordnung anhand genommen werde, damit das neue System auf Anfang des Jahres 1978 eingeführt werden könne. Angesichts der Verhältnisse wurden jedoch von zahlreicher Seite Begehren gestellt, dass wenigstens die wesentlichsten Elemente der Neuordnung vorgezogen und bereits auf Anfang des nächsten Jahres in Kraft gesetzt werden. Naturgemäss müsste sich eine solche Uebergangsordnung schon mit Rücksicht auf das parlamentarische Verfahren auf das absolut Unerlässliche beschränken, wobei an das Obligatorium sowie an die Finanzierung zu denken ist. Ob es allerdings gelingt, diese Vorverschiebung in die Tat umzusetzen, kann zur Zeit noch nicht mit Sicherheit gesagt werden. Sollte dies möglich sein, müsste notwendigerweise die Einführung der definitiven und eingehenden Regelung etwas hinausgeschoben werden.

Der neue Verfassungsartikel erlaubt es, die gesamte Arbeitslosenversicherung von Grund auf neu zu überdenken und zu konzipieren. Dabei wird sich Gelegenheit bieten, die Lehren aus den negativen Erfahrungen des heutigen veralteten Systems zu ziehen und insbesondere auch Missbräuche besser zu verhindern. Es soll ein fortschrittlich-gemässigttes Werk entstehen, dessen Lasten nicht wiederum dem Staate aufgebürdet werden.

12. Mai 1976